

ISSN 2565-5043 Print  
ISSN 2822-1974 Online

# प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

## PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५३, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३५, २०७५ असार  
Volume 53, Issue 1, No. 135, June 2022



नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

सिंहदरबार, काठमाडौं

१३५

# प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

## PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५३, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३५, २०७८ असार

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

२०७८-२०८२



नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

---

## प्रशासन

### वर्ष ५३, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३५, २०७८ असार

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

फोन : ४२००२९१, ४२००३६४, ४२००३०२

Email: admin.reform.section@mofaga.gov.np, info@mofaga.gov.np

Web : www.mofaga.gov.np

# प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी जर्नल)

## PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५३, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३५, २०७८ असार

### संरक्षक

सुरेश अधिकारी  
सचिव

### प्रधान सम्पादक

नारायण प्रसाद अर्याल  
सहसचिव

### कार्यकारी सम्पादक

कवीन्द्र नेपाल  
उपसचिव

### सम्पादक

विकास डंगोल  
शाखा अधिकृत

गौरव पन्थी  
शाखा अधिकृत

शोभाकर पाण्डेय  
शाखा अधिकृत

### प्रकाशक

नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय  
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

संस्करण:

प्रकाशन वर्ष : २०७९ असार

वर्ष : ५३, अङ्क : १, पूर्णाङ्क: १३५

आवरण तस्वीर : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

©: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

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

## सम्पादकीय

सार्वजनिक प्रशासनको ऐतिहासिक धरोहरको रूपमा रहेको प्रशासन जर्नलको नवीन र परिष्कृत १३५ औं अङ्क प्रकाशन भएको छ ।

सार्वजनिक चासो र सरोकारका साथै अन्तरसम्बन्धित क्षेत्रका विविधतायुक्त विषयवस्तुलाई समेटेर प्रशासन जर्नललाई नयाँ स्वरूपमा प्रकाशित गरिएको छ ।

शासकीय रूपान्तरणसँगै सङ्घीय शासन व्यवस्थालाई संस्थागत गर्न अन्तरतह र अन्तरनिकाय समन्वय प्रभावकारी बनाई सार्वजनिक सेवालाई नागरिक समक्ष पुऱ्याउनुपर्ने आवश्यकता छ । राजनीति र प्रशासनविचको सम्बन्ध र सीमालाई व्यावहारिक रूपमा कार्यान्वयन गरी सरकारप्रतिको विश्वास अभिवृद्धि गर्नुपर्नेछ ।

सार्वजनिक चासो, सरोकार र समस्यालाई विहङ्गम विश्लेषण गरी सार्वजनिक नीति तर्जुमा गर्न र यसको लागि सार्वजनिक निकाय र विश्वविद्यालय लगायतका प्राज्ञिक क्षेत्रविच एकापसमा ज्ञान र अनुभव आदानप्रदान गर्न आवश्यक देखिएको छ ।

नागरिकप्रति संवेदनशील, सकारात्मक भावनाले अभिप्रेरित एवम् आध्यात्मिक चिन्तनयुक्त कर्मचारीतन्त्रको विकासका लागि हाम्रा ऐतिहासिक धार्मिक ग्रन्थका भावलाई समेत आत्मसात् गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

दिगो आर्थिक, सामाजिक, वातावरणीय र सांस्कृतिक विकासका लागि अन्तरसम्बन्धित मुद्दाहरूलाई सम्बोधन गर्न हाम्रा नीति, कानुन, आचरण र व्यवहारहरूलाई निरन्तर परिष्कृत र परिमार्जित गर्दै लैजानुपर्ने भएकोले यस अङ्कमा यी र यस्ता विषयवस्तु समावेश गरी सकेसम्म विभिन्न क्षेत्रमा दखल राख्ने विद्वान् लेखकहरूका लेख रचनाहरू समावेश गरिएको छ ।

प्रशासन जर्नललाई बढीभन्दा बढी पाठक तथा प्राज्ञिक वृत्तमा समेत सहज र सरल ढङ्गले पुऱ्याउने उद्देश्य राखी NepJOL (Nepalese Journal Online) मा सूचीकृत गरी यस अङ्कदेखि प्रत्येक लेखको DOI (Digital Object Identifier) सहित प्रकाशन गर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

प्रशासन जर्नललाई सार्वजनिक प्रशासनको अब्बल प्रकाशनको रूपमा निरन्तरता दिन प्रशासन जर्नल तयारी तथा प्रकाशनसम्बन्धी कार्यविधि, २०७९ तयार गरी यसको आधारमा स्तरीकरण (Standardization) गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

जर्नलको स्तर यसमा प्रकाशित हुने लेखको विषयवस्तु, विश्लेषणात्मक पक्ष ढाँचा लगायत अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा कायम भएका मापदण्डको पालनाबाट हुने भएकोले आगामी अङ्कमा विद्वान् लेखकहरूबाट समसामयिक बौद्धिक रूपमा स्तरीय लेखहरू प्राप्त हुने अपेक्षा गरिएको छ ।

प्रशासन जर्नलको १३५ औं अङ्कमा समावेश लेख रचनाहरूको भाषा सम्पादन गरी महत्त्वपूर्ण सहयोग पुऱ्याउनुहुने त्रिभुवन विश्वविद्यालय, भाषा विज्ञान केन्द्रीय विभागका उपप्राध्यापक डा. भीमलाल गौतमप्रति विशेष धन्यवाद व्यक्त गर्दछौं । साथै यस जर्नल प्रकाशनका क्रममा विभिन्न पक्षबाट सहयोग पुऱ्याउनुहुने सबै महानुभावहरूमा सम्पादक मण्डलका तर्फबाट हार्दिक आभार तथा धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौं ।

सम्पादक मण्डल

## प्रकाशकीय तथा सम्पादकीय नीति

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

तर उल्लिखित विषयमा अनुसन्धानमूलक, तथ्यपरक र आलोचनात्मक दृष्टिले लेखिएका लेख रचना समावेश गर्न बाधा पुग्ने छैन ।

- (ठ) जर्नलमा प्रकाशित हुने लेख रचनाको प्रतिलिपि अधिकार प्रचलित कानुनबमोजिम मन्त्रालयसँग रहनेछ ।
- (ड) जर्नलमा प्रकाशित लेख रचनामा व्यक्त धारणा सम्बन्धित लेखकको निजी धारणा हुनेछ । यसप्रति मन्त्रालय तथा सम्पादक मण्डल जवाफदेही हुने छैन ।

## लेख रचनाका प्राथमिकताको विषयक्षेत्र

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

## विषयसूची

शीर्षक	पृष्ठ
नेपाली खण्ड	
जनसाङ्ख्यिक संरचना, श्रम सम्बन्ध र सामाजिक नीति केशव प्रसाद अधिकारी	१-१९
सङ्घीयतामा अन्तरसरकारी सम्बन्ध गोपीनाथ मैनाली	२०-३०
सार्वजनिक सेवा प्रवाह पूर्णचन्द्र भट्टराई	३१-४९
नेपालमा मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापन डा. प्रकाश कुमार श्रेष्ठ	५०-५९
कर नीतिको कार्यान्वयन अवस्था, चुनौती र सम्भावनाहरू महाराज कोइराला	६०-७९
सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको अन्तरसम्बन्ध रमेश अर्याल	८०-९८
विकास व्यवस्थापनमा सुशासन र सकारात्मक सोच विश्वरमण न्यौपाने, मिनराज ज्ञवाली	९९-११४
योग्यता प्रणाली र नेपालको सार्वजनिक प्रशासन शरद चन्द्र पौडेल	११५-१३१
नेपालमा कानून निर्माणका सारभूत र कार्यविधिगत पक्ष श्यामकुमार भट्टराई	१३२-१४८
राजनीति र प्रशासनबिचको अन्तरसम्बन्ध: सैद्धान्तिक पक्ष र नेपालको सन्दर्भ सुरेश अधिकारी	१४९-१५५



नेपालमा आर्थिक विकास: वित्तीय प्रणालीको असल अभ्यास र दिगो विकास १५६-१७०  
*डा. सुरोज टण्डन*

नीतिगत निर्णयमा निहित 'नीतिगत भ्रष्टाचार' १७१-१८१  
*हरिबहादुर थापा*

## English Section

**Ways of Consensus Building for Income Tax Compliance in Cooperatives** 182-194  
*Babul Khanal*

**Conceptual Framework of Fiduciary Risks** 195-203  
*Dr. Gopi Krishna Khanal*

**Policy Lab: Efforts and Reflections** 204-213  
*Purna B. Nepali, Prakash Baral, Ram Charmakar, Avinash Jha*

**Innovating Public Service: The System Thinking Approach** 214-230  
*Dr. Rajan Khanal, Trilochan Pokharel*

**Role of Special Economic Zone in Development: Status of Nepal** 231-243  
*Yam Kumari Khatiwada*

## जनसाङ्ख्यिक संरचना, श्रम सम्बन्ध र सामाजिक नीति

केशव प्रसाद अधिकारी\*

### लेखसार

जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा जनसङ्ख्या वृद्धिदरको प्रभाव परेको हुन्छ भने उमेर संरचनाले उमेर र श्रम सम्बन्धलाई निर्धारण गरेको हुन्छ । उच्च जनसङ्ख्या वृद्धिदर बाल बहुल उमेर संरचनाको द्योतक हो । उक्त समयमा विभिन्न पारिवारिक, सामाजिक र श्रमका न्यूनतम उमेरसम्बन्धी नियम कानूनको अभावमा बाल श्रम उच्च हुन्छ । पारिवारिक र सामाजिकस्तरमा आउने जीवनस्तरका सुधारका कारण शिशु र बाल मृत्यु दरमा आएको कमीले प्रजनन दरमा कमी आउँछ र केही समयपछि देशको कुल जनसङ्ख्याको वृद्धिदरमा नै कमी ल्याउँछ । जुन तथ्य नेपालमा २०१८ साल पछिका जनगणनाको वार्षिक वृद्धिदरको आँकडालाई विश्लेषण गरेर बुझ्न सकिन्छ । नेपाल अहिले हिजोको बाल बहुल उमेर संरचनाबाट वयस्क बहुल अवस्थामा फड्को मारेको छ । यो उमेर संरचना देशको जनसाङ्ख्यिक लाभ उठाउने स्वर्णिम अवधि हो, जुन अबका केही वर्षसम्म मात्र सम्भव छ । यसका साथै ज्येष्ठ नागरिकको आकारमा क्रमशः हुँदै गएको उच्च वृद्धिले अबका दिनमा देशले अन्यत्रबाट पाठ सिक्दै उनीहरूको चासो सम्बोधन र श्रम सहभागिताको दर बढाउन, सामाजिक र आर्थिक विकासमा सक्रिय साझेदार बनाउन यथोचित नीतिगत व्यवस्था गर्नु अपरिहार्य भएको छ ।

*शब्दकुञ्जी: उमेर संरचना, जनसङ्ख्या वृद्धि, श्रम सम्बन्ध, सरकारी नीति*

### १. विषय प्रवेश

कुनै पनि मुलुकको जनसङ्ख्याको वार्षिक वृद्धिदरमा परिवर्तन आउनु भनेको जनसङ्ख्यामा कमी हुँदै जानु भन्ने बुझिन्छ । नेपालमा जनगणना गर्ने चलन सुरु भएको १२० वर्ष पूरा भई हालसालै १२ औं

\*प्राध्यापक, जनसङ्ख्या अध्ययन केन्द्रीय विभाग तथा कार्यक्रम संयोजक, श्रम अध्ययन स्नातकोत्तर कार्यक्रम, त्रिभुवन विश्वविद्यालय, कीर्तिपुर ।

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

जनगणनाको प्रारम्भिक नतिजा सार्वजनिक भएको छ । २००७ सालभन्दा पहिला राणाकालमा गरिएका चार ओटा जनगणनालाई वैज्ञानिक पद्धति र अन्तर्राष्ट्रिय तहमा तुलनात्मकताका हिसाबले आधुनिक गणना नमानिए तापनि जनसङ्ख्या वृद्धिदरमा पहिलो तीन गणना वर्षमा तल माथि भएको देखिन्छ । जसको कारणमा जीवनस्तर, सामाजिक तथा आर्थिक सुधारभन्दा पनि रोग व्याधि, भोकमरी र गणनामा छुट्टनुलाई लिने गरिन्थ्यो । राणा शासनको अन्त्यपछि नेपालमा गणना पद्धति, प्रश्नावलीमा समेटिएका विषयवस्तु आदिका हिसाबले २००९ र २०११ सालमा गरिएको जनगणनालाई पहिलो आधुनिक जनगणना मानिए तापनि दुई वर्षको अन्तरालमा गणना पूरा भएकाले यसलाई पनि वास्तविक आधुनिक मान्न सकिएन । त्यसर्थ देशको पहिलो पूर्ण आधुनिक जनगणना २०१८ सालमा भएको गणनालाई मानिन्छ । त्यसपछि हरेक दशकमा हुँदै आएका जनगणनामा जनसङ्ख्याको वार्षिक वृद्धिदर पहिलो तीन गणना वर्ष २०१८, २०२८ र २०३८ का बिचमा जनसङ्ख्या वृद्धिदर एकपछि अर्को वर्षमा उच्च दरले बढ्दै गएर २०१८ सालको प्रतिवर्ष प्रतिएक सयमा १.६४ बाट बढेर २०३८ सालमा सबैभन्दा उच्च २.६२ प्रतिशत हुन गएको देखिन्छ । त्यसपछि २०४८ सालको गणनाले जनसङ्ख्या वृद्धिदर २.०८ प्रतिशतमा झरेको देखिएको थियो भने २०५८ सालको जनगणनामा वृद्धिदर बढेर २.२५ प्रतिशत हुन गएको थियो । २०३८ देखि २०५८ साल बिचका तीन जनगणनाले जनसङ्ख्या वृद्धिदरमा देखाएको उतारचढावका कारण नेपालको जनसाङ्ख्यिक प्रवृत्ति उच्च वृद्धिको अवस्थाबाट विचलन हुन थालेको हो हैन कहिलेबाट एकिनका साथ भन्न सकिने हुन्छ भन्ने थियो । तर २०५८ र २०६८ का बिच वृद्धिदरमा २.२५ बाट घटेर १.३५ हुनु र २०७८ सालमा ०.९३ मा झर्नुले के स्पष्ट देखाएको छ भने नेपालमा अब वार्षिक जनसङ्ख्या वृद्धिदर एक प्रतिशतभन्दा कम हुन गएको छ । यो क्रम आउँदा जनगणना वर्षहरूमा कायमै रहने देखिन्छ । अब यसलाई यही तहमा स्थिर राख्न युवा लक्षित नीति कार्यक्रम सञ्चालनतिर ध्यान नदिने हो भने आगामी तेस्रो जनगणनाबाट हालका ३२ हिमाली र पहाडी जिल्लामा देखिएको जनसङ्ख्या वृद्धिदरको ऋणात्मक अवस्था देशभर हुने सम्भावना नकार्न सकिँदैन ।

जनसङ्ख्या वृद्धिदरमा देखा परेको उच्च वा न्यून प्रवृत्तिको प्रत्यक्ष प्रभाव जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा र उमेर संरचनाको प्रभाव श्रम सम्बन्धसँग हुन्छ । जनसङ्ख्या वृद्धिलाई माथि वा तल लैजाने आन्तरिक कारकमा जन्म र शिशु वा बाल मृत्युको प्रचलन र अवस्था पर्दछन् भने बाह्य वा सामाजिक कारकमा बसाइसराइको अवस्था पर्छ । शिशु र बाल मृत्युको अवस्थाले विविध पक्षबाट प्रजनन दरलाई प्रभाव परेको हुन्छ भन्ने कुरा अध्ययनले देखाएका छन् । पहिलो: प्राकृतिक प्रजननको अवस्था, जुनबेला गर्भ निरोधका साधन र प्रविधिको विकास र पहुँच थिएन, परिवार र समाजको जीवनस्तर न्यून थियो र बाल विवाहका प्रचलन सर्वव्यापी थियो, किशोरीहरू पूर्वकिशोरावस्थाबाट नै (१५ वर्षभन्दा अगाडि) प्रजनन प्रक्रियामा सामेल हुन बाध्य हुन्थे । शारीरिक परिपक्वता नभएकाले बसेको गर्भ या त खेर जान्थे या जीवित जन्मेका पनि आमा र बच्चाको पोषणको अवस्थाका कारण कम तौलका हुने र स्याहार सुसारको ज्ञानको कमीका कारण धेरै बच्चा जन्मेको एक वा पाँच वर्षभित्र मर्ने क्रम बढी हुन्थ्यो । त्यसरी सानै

उमेरमा बच्चा मरेपछि निम्न कारणले प्रजनन दर बढ्ने र जनसङ्ख्या वृद्धिदर पनि बढ्ने तथ्य स्थापित भएका छन् :

**पहिलो:** आमाको दुध बच्चालाई बारम्बार चुसाउने क्रम रोकिने भएकाले, दुध चुसाउँदा ढिलो सुरु हुने महिनावारीको समय छोटिन्छ र जैविक रूपले नै महिला अर्को गर्भका लागि तयार हुन्छन् (Physiological Effect), प्राकृतिक तवरले नै अर्को गर्भ रहने अवधि छोटिन्छ र जन्म दर बढ्छ ।

**दोस्रो:** आमा बाबुले मरेका बच्चाको चाँडै प्रतिस्थापन गर्न प्रयास गर्छन् (Replacement Effect) ।

**तेस्रो:** परिवार र समाजमा विद्यमान उच्च शिशु/बाल मृत्यु दरको आँकलनका आधारमा आफ्ना पनि जन्मेकामध्ये कति सानै उमेरमा मर्लान् भन्ने आसयले बढी बच्चा जन्माएपछि एक दुई जना त पछिसम्म बाँचलान् र बुढेसकालमा सहारा होलान् (Old Age Security) भन्ने मान्यता रह्यो ।

**चौथो:** बच्चाको श्रमको महत्त्व वा आवश्यकतालाई (Labour Value of Children) उच्च प्रजननको कारण मानिएको छ ।

परिवार र समाज गुजारामुखी खेतीपातीमा निर्भर हुँदासम्म बच्चालाई बाबुआमाले सानैदेखि नै काममा सघाउने माध्यमको रूपमा लिएको हुन्छ । हालको समयमा आएर प्रजनन दर घटी हुनु वा माथि नै कायम रहनुमा यही पछिल्लो बच्चाको श्रमको महत्त्वलाई प्रभावकारी कारण मानिएको छ । किनकी जबसम्म अभिभावकले बच्चाबाट सानै उमेरदेखि घरव्यवहार र अर्थोपार्जनमा सहयोग पाउँछन् (Wealth flow from children to parents) प्रजनन दर उच्च रहन्छ (Caldwell, 1978) । अभिभावकले बच्चाको लालनपालन, शिक्षा, स्वास्थ्य, घर आवास आदिमा गरिने लगानीभन्दा उनीहरूबाट पाउने आर्थिक र सहयोगात्मक फाइदा बढी भएको महसुस गरिरहेका हुन्छन् । समाजमा सुधारात्मक नियम बन्न थालेपछि, जीवनस्तर उक्सन थालेपछि, शिक्षाको पहुँच बढेर हरेक बच्चाले निश्चित उमेरसम्म अनिवार्य विद्यालयमा हुनुपर्ने, रोजगारी र पेसा व्यवसायमा प्रवेश गर्न न्यूनतम उमेर हद जस्ता नियमका कारण र स्वास्थ्य अनि व्यक्तिपिच्छे अलग अलग बसोबासको व्यवस्था मिलाउनुपर्ने भएपछि, बाल बच्चाबाट पाउने आर्थिक सहयोग वा लाभभन्दा उनीहरूमा लगानी बढ्न थाल्छ र प्रजनन दर घट्छ । जसका कारण समाज र देशको जनसङ्ख्याको वृद्धिदरमा केही वर्षसम्म उतारचढाव देखिन्छ र पछि गएर निरन्तर घट्न थाल्छ । जुन नेपालमा २०२८ सालदेखि २०५८ सालसम्म उच्च हुँदाहुँदै पनि उतारचढावको अवस्थामा थियो भने त्यसपछि क्रमशः उल्लेख्य तवरले घट्न थालेको तथ्य २०७८ सालको जनगणनाको प्रारम्भिक नतिजाबाट स्पष्ट हुन गएको छ ।

जनसङ्ख्या वृद्धिदर उच्च हुँदा देशको कुल जनसङ्ख्यामा १५ वर्षभन्दा मुनिको जनसङ्ख्याको हिस्सा सर्वाधिक हुन्छ । साथै बाल श्रमको दर (५ देखि १७ वर्ष उमेर समूहको श्रम सहभागिता दर) पनि उच्च हुन्छ । जुन अवस्था नेपालमा २०५८ सालसम्म विद्यमान थियो । त्यसपछिका वर्षमा जनसङ्ख्या वृद्धिदरमा कमी आउन थालेपछि, क्रमशः जनसङ्ख्याको युवा उमेर बहुल संरचना वयस्क बहुल (१५ देखि

५९ वर्ष समूह) हुन थालेको छ भने बाल श्रमको दर पनि क्रमशः घट्न थालेको भान हुन्छ । जनसङ्ख्याको वयस्क बहुल उमेर संरचना हुनु भनेको श्रम सहभागिता दर उच्च हुने र देशको समग्र आर्थिक गतिविधिले विविधता हासिल गर्ने अवसर पनि हो । यही बेलामा राज्यले बहुपक्षीय जनसाङ्ख्यिक लाभ लिनुपर्ने हुन्छ । जुन अवस्था नेपालमा २०६० को दशकबाट सुरु भएर हालका वर्षमा उत्कर्षमा भएको मानिएको छ । यही बेलामा उमेर समूहलाई देशको उद्योग, वाणिज्य र व्यापार व्यवसायका लागि स्वर्णिम अवसरका रूपमा पनि चित्रण गरिएको छ । बाल शिक्षाप्रतिको पारिवारिक र सामाजिक जागरण, बाल श्रम निराकरणका लागि राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय तहमा लागु गरिएका संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था आदिका कारण बाल श्रम अब दण्डनीय भएकाले विस्तारै न्यूनतातिर लागेको छ । जुन बाल श्रम हिजोका पारिवारिक र सामाजिक परिवेशमा सायद आवश्यक पनि थियो होला । उमेर संरचनामा घट्टै गएको बालबालिकाको हिस्सा क्रमशः वयस्क र वृद्ध वृद्धा वा ज्येष्ठ नागरिकको भागमा थर्पिँदै गएको हुन्छ । जसको क्रम विस्तारै ज्येष्ठ नागरिकतिर उच्च हुन जान्छ र ज्येष्ठ नागरिकको श्रम सहभागिता आवश्यक हुन जान्छ । तसर्थ नेपालमा अबका वर्षमा ज्येष्ठ नागरिकको श्रम सहभागितालाई कसरी व्यवस्थापन गर्ने भन्नेतिर सोच्ने बेला भइसकेको छ ।

## २. समाज ज्येष्ठ नागरिकमय हुने प्रक्रिया

कुनै पनि समाज वा मुलुकको जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा बुढ्यौली भएकाहरूको अनुपात क्रमशः बढ्दै जानु, जन्मँदाको औसत आयु लम्बिँदै जानु, शिशु र बाल्यावस्थामा हुने मृत्युको सम्भावना बुढ्यौली उमेरतिर धकेलिनुलाई मानव र सामाजिक विकासको महत्त्वपूर्ण सूचकको रूपमा लिइन्छ । बिसौ शताब्दीको दोस्रो अर्धशतकमा (सन् १९५० देखि २००० सम्म) प्रायजसो पश्चिमा विकसित मुलुकले जनसाङ्ख्यिक इतिहासमा कहिल्यै नभएको आफ्नो जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचना बुढ्यौलीमा प्रवेश गरेको अनुभव गरेका थिए भने सोही अनुभव हाम्रो जस्ता कम विकसित वा विकासोन्मुख मुलुकले एक्काइसौं शताब्दीको पहिलो अर्धदशकमा गर्न थालेको पाइन्छ (Harper, 2006) ।

पोषण, सार्वजनिक सरसफाइ, स्वास्थ्य सेवा, उन्नत औषधोपचार, शिक्षा र सामाजिक आर्थिक अवस्थामा आएको सुधारका कारण आजका मानिस तुलनात्मक रूपले लामो उमेर बाँच्न सक्ने भएका छन् । आज संसारका हरेक विकसित, विकासोन्मुख र अल्पविकसित मुलुकमा ६० वर्ष माथिका जनसङ्ख्याको अनुपात सोभन्दा तल्लो उमेरकाको भन्दा तीव्र गतिले बढ्दै गएको छ । कुनै पनि देश वा समुदायको जनसङ्ख्याको उमेरगत बोनोट विस्तारै बुढ्यौलीतिर घचेडिँदै जानुलाई “जनसङ्ख्या बुढ्यौली हुनु वा उमेरिनु” भनिन्छ । जनसङ्ख्यालाई बुढ्यौलीपनतिर डोहोर्न्याउने मुख्य आन्तरिक तत्त्वमा सो समुदायमा विद्यमान जन्म र मृत्युको अवस्था पर्दछन् भने बाह्य तत्त्वमा जनस्वास्थ्य र सामाजिक आर्थिक विकासका नीति र तिनको सफल कार्यान्वयनलाई लिने गरिन्छ । जनस्वास्थ्यमा सुधार अनि सामाजिक र आर्थिक विकासका प्रयासले सर्वप्रथम महिला वा आमाको जीवनस्तरमा सुधार आउँछ, नवजात शिशु र बालबालिकाको मृत्यु दर घटाउँछ

र जन्मेका प्राय बच्चा लामो उमेरसम्म बाँच्ने सम्भावना बढाउँछ अनि समग्र जनसङ्ख्याको जन्मँदाको औसत आयु बढेर जान्छ ।

जन्मेका प्राय बालबच्चाको बाँच्ने सम्भावना बढेपछि र सामाजिक आर्थिक उन्नतिका कारण महिलाले पहिले जस्तो धेरै बालबच्चा जन्माउने क्रम छोड्दै जान्छन् र जन्म दर क्रमशः घट्न थाल्छ । जन्म दर घट्न थालेपछि बाल आश्रितको अनुपात (१५ वर्ष मुनिको) घट्न थाल्छ, सक्रिय उमेर (१५ देखि ५९ वर्ष) र बुढ्यौली उमेरकाको अनुपात बढ्न थाल्छ । यसरी हेर्दा जनसङ्ख्याको जन्म र मृत्युको अवस्था र तिनमा आउने परिवर्तनले जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनालाई विस्तारै बुढ्यौली जीवनतिर लैजाने भएकाले यी दुई (जन्म र मृत्यु दर) तत्त्वलाई “जनसाङ्ख्यिक चालक वा ड्राइभर” भनिन्छ । किनकी यी नै दुई तत्त्वले कुनै पनि जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनालाई बाल वा युवा बहुल अवस्था मै राखिरहने वा आर्थिक रूपले सक्रिय वयस्कको बहुलताको अवस्थामा पुऱ्याउने वा बुढेसकालतिर धकेल्ने भन्ने निर्धारण गर्दछन् (हे. अवधारणा १) ।

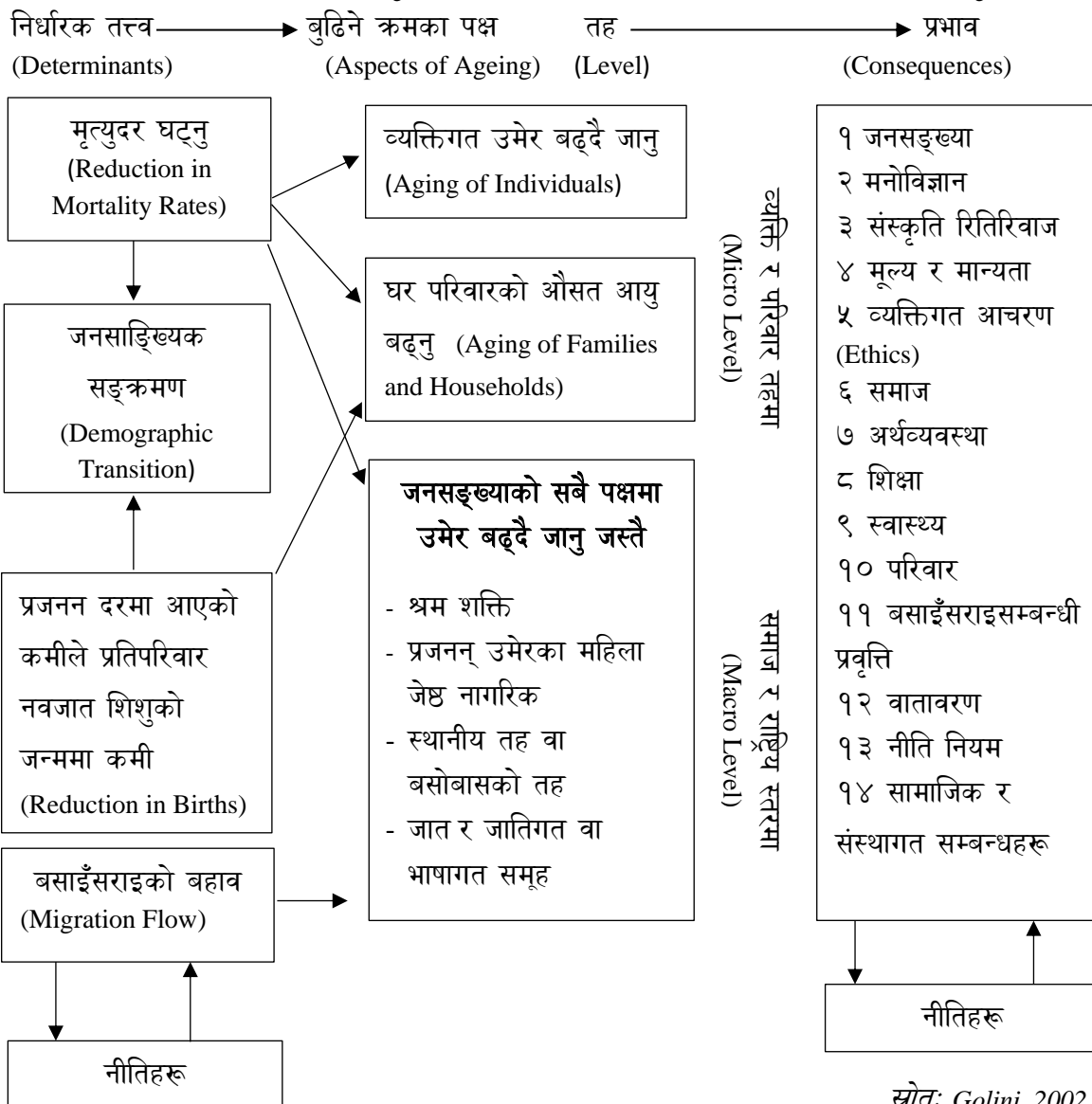
विकसित वा विकासोन्मुख, जुनसुकै मुलुकका जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा आउने सङ्क्रमण वा बढोत्तरी र त्यसले विविध पक्षमा ल्याउने प्रभावलाई अवधारणा १ अनुसार प्रस्ट्याउन सकिन्छ । जस्मा पुनरागमन नहुने गरी घट्न गएको मृत्युका कारण प्रजनन दरमा आएको कमी, जनसाङ्ख्यिक सङ्क्रमण र बसाइँसराइको बहावलाई जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा बढोत्तरीको कारक तत्त्व मानिएको छ । यी कारकले जन्मेका प्रत्येक व्यक्तिको पछिल्लो उमेरसम्म बाँच्ने सम्भावना बढाउने र नयाँ जन्मने बच्चाको सङ्ख्या निरन्तर घट्ने भएकाले सुक्ष्म तहमा व्यक्ति र घरपरिवारको औसत उमेरमा बढोत्तरी आउँछ र बृहत्तर तहमा समाज र मुलुकका जनसङ्ख्याका सबै समूह र उपसमूह जस्तै श्रम शक्ति, प्रजनन उमेका महिला आदिको औसत उमेर पनि बढ्न जान्छ

### ३. बुढ्यौलीमय जनसङ्ख्या

कस्तो उमेर संरचना भएको जनसङ्ख्यालाई जेष्ठ नागरिक बहुल वा बुढ्यौलीमय मान्ने भन्ने विषयमा सैद्धान्तिक मतैक्यता पाइँदैन । विकसित मुलुकले आफ्नो अति उच्चऔसत आयुलाई ख्याल गर्दै ६५ वर्ष माथिकालाई मान्ने गरेका भएतापनि समग्रमा सयुक्त राष्ट्र सङ्घले ६० वर्षमाथिको जनसङ्ख्यालाई यो समूहमा राख्नुपर्नेमा सहमति कायम गरेको छ । कतिपय मुलुकले कामबाट औपचारिक तवरले अवकाश पाउने उमेरलाई मानेको पनि पाइन्छ । जनसाङ्ख्यिक विश्लेषणमा भने कुल जनसङ्ख्यामा ६५ वर्षमाथिको जनसङ्ख्याको प्रतिशत यदि १० भन्दा बढी, वृद्ध बाल अनुपात (६५ वर्ष माथिको जनसङ्ख्या र १५ वर्षमुनिको जनसङ्ख्याविचको अनुपात जस्तो प्रति १०० बालबालिकामा जेष्ठ नागरिक सङ्ख्या) ३० भन्दा बढी भए, जनसङ्ख्याको मध्य उमेर (Median Age) ३० वर्ष वा सो भन्दा बढी भए (आधा जनसङ्ख्या ३० वर्षमुनि र आधा सोभन्दा माथि उमेरको) त्यस्तै सक्रिय उमेर समूहको जनसङ्ख्यामा बाल आश्रित अनुपात

२९ भन्दा कम र वृद्ध आश्रित अनुपात १५ भन्दा बढी भएमा (PRB, 2018) पनि जेष्ठ बहुल जनसङ्ख्या मान्ने गरेको पाइन्छ । जनसङ्ख्याको बुढ्यौलीपनलाई विभिन्न चरणमा वर्गीकरण गरेर व्याख्या र विश्लेषण गरेको पाइन्छ; जस्तै वर्ष ६० देखि ६९ वर्षकालाई युवा वृद्ध वृद्धा, ७० देखि ७९ वर्षकालाई वृद्ध वृद्धा र ८० वर्षभन्दा माथिकालाई अति वृद्ध वृद्धा अनि १०० वर्ष पूरा गरेकालाई शताब्दी व्यक्तित्व आदि ।

अवधारणा १: जनसङ्ख्याको बुढ्यौलीलाई निर्धारण गर्ने प्रक्रिया र यसका प्रभावको प्रस्तुति



स्रोत: Golini, 2002

## ४. सैद्धान्तिक पक्ष

मानिस बुढेसकालमा कसरी प्रवेश गर्छ भन्ने व्याख्या जैविक (Biological), मनोवैज्ञानिक (Psychological) र सामाजिक (Social) सिद्धान्तहरूले आआफ्नै तरिकाले गरेका छन् । तर सबै मतको मान्यता के छ भने जन्म पछि हरेक क्षण मानिस जैविक, मनोवैज्ञानिक र सामाजिक रूपले बुढो हुँदै गईरहेको हुन्छ । जैविक मतअनुसार कुनै पनि प्राणी बुढेसकालमा दुई तरिकाले प्रवेश गर्दछ । पहिलोमा उमेर बढ्दै गएपछि आन्तरिक रोगहरू जस्तै मधुमेह, उच्च रक्तचाप, मुटुरोग, हाडजोर्नी र बाथरोग जस्ता शारीरिक, मानसिक र सामाजिक गतिविधिमा विस्तारै कमी आउनुलाई रोग सिर्जित बुढेसकाल जसलाई रोग सिर्जित बुढ्याइँ (Programmed Ageing) भनिन्छ । अर्कोमा शरीरमा कुनै रोगव्याधिले नछोए पनि उमेर बढ्दै जाँदा शरीरमा बुढेसकालका लक्षण देखिन थाल्छन्, विस्तारै जीवनका दैनिक गतिविधिमा कमी आउन थाल्छ, कपाल फुल्ने, दाँत झर्ने, छालामा चाउरी आउने, स्मरण शक्तिमा कमी आउने, ढाड कुप्रिने जस्ता लक्षण देखिन थाल्छन् । जसलाई जीवनको कार्यक्रमिक बुढ्याइँ (Error Ageing) भनिन्छ । जैविक सिद्धान्तका दुवै मतले मानिस बुढेसकालमा प्रवेश गरेपछि उसका दैनिक गतिविधिमा कमी आउन थाल्ने कुरालाई स्वीकारेका छन् । तर रोग लागेर बुढेसकालमा प्रवेश गरेका व्यक्ति आफ्नो सही उमेरभन्दा बढी पाको जस्तो देखिने र शारीरिक र मानसिक गतिविधिमा शिथिल हुन्छन् भने रोगविहीन अवस्थामा बुढेसकालमा लागेका व्यक्ति उनको सहि उमेरभन्दा कम उमेरको जस्तो देखिने र शारीरिक र मानसिक गतिविधिमा सक्रिय हुन्छन् ।

मनोवैज्ञानिक सिद्धान्तअनुसार मानिसले बुढेसकालतिर लागेको अनुभव तीन तरिकाले गर्ने मान्यता लिएको छ । पहिलोमा गतिविधि (Activity) सँग सम्बन्धित व्याख्या पर्दछन्, जस्तो बाल अवस्थामा गरेका जीवनका गतिविधि वयस्क अस्थामा अर्कैतिर जान्छन् भने वृद्धावस्थामा जाँदा क्रमशः फेरिन्छन् । यसरी दैनिक व्यावहारिक र सामाजिक गतिविधिमा उमेर अनुसार आउने परिवर्तनले व्यक्तिलाई जिम्मेवार र परिपक्व पाउँदै जान्छ । यो सिद्धान्तअनुसार सानै उमेरमा व्यावहारिक र सामाजिक गतिविधि सम्हाल्नु परेको व्यक्ति मनोवैज्ञानिक र सामाजिक रूपले उमेरमा आफूभन्दा जेठो व्यक्तिभन्दा बुढ्यौली भएको मानिन्छ । त्यस्तै निरन्तरताको सिद्धान्त (Continuity theory) का अनुसार मानिसले उमेर बढ्दै जाँदा आफूले पहिलेदेखि गर्दै आएका काम र व्यवहारलाई सामान्यतया निरन्तरता दिन खोज्दछन् भनिन्छ । त्यसका लागि नयाँपनतिर लाग्नु र नयाँ खाले व्यवहार गर्नु आफ्नो उमेर विपरीत हुन्छ । बुढेसकालको अर्को मनोवैज्ञानिक परिभाषा विच्छेदको सिद्धान्त (Disengagement theory) ले के भन्छ भने व्यक्तिले आफू बुढो हुँदै गएको जानकारी व्यावहारिक र सामाजिक सम्बन्ध र संलग्नता विस्तारै छाड्दै गएर देखाउँछ, जस्तो घरव्यवहारमा जिम्मेवारी पछिल्लो पुस्तालाई दिनु, सामाजिक सङ्घ संस्था आदिको संलग्नता छोड्नु र औपचारिक सेवा वा जागिर आदिबाट निवृत्त हुनु आदि । अन्त्यमा बुढ्याई वा “उमेरिनु” का दुवै जैविक र मनोवैज्ञानिक परिभाषामा भएका सामञ्जस्य के हुन् भने व्यक्तिले जिम्मेवारीका आधारमा व्यावहारिक पाकोपन ढिलो चाँडो जुनबेलामा



हासिल गरे तापनि उमेरगत जेष्ठता भनेको बढी भोटा फटाउनु, उमेरसँगै कपाल फुल्नु, शरीरमा बुढेसकालका लक्षण देखिनु र अन्त्यमा अनुभवले खारिनु र व्यावहारिक विवेकशीलताले परिपक्व हुनु हो ।

## ५. नेपालको सन्दर्भ

नेपालमा २०४० देखि २०६० का तीन दशकमा भएको बाल वा युवा बहुल जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचना क्रमशः वयस्क बहुल (१५ देखि ५९ वर्ष समूह) संरचनामा परिणत हुन थालेको छ भने समग्र जनसङ्ख्याको वृद्धिदरमा उल्लेख्य कमी आउँदा ६० वर्ष माथि उमेर समूहका जनसङ्ख्याको वृद्धिदर एकपछि अर्को जनगणना वर्षमा निकै बढेको देखिन्छ । उल्लेखित तथ्यहरूलाई तालिका १ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

विगत आधा शताब्दीको (२०१८ देखि २०७४ सम्म) जनसाङ्ख्यिक तथ्याङ्कलाई नियाल्ने हो भने नेपालमा एक जना महिलाले आफ्नो प्रजनन उमेरमा जन्माउने सरदर बच्चाको सङ्ख्या करिब दुई तिहाइले घटेको छ, शिशु मृत्यु दरमा झण्डै आठ गुणाले कमी आएको छ अनि जन्मँदाको औसत आयु झण्डै दोब्बरले लम्बिएको छ । स्वास्थ्य र जनसङ्ख्या अर्थशास्त्री रोबर्ट विलियम फोगेलका अनुसार यी सूचकाङ्कमा यो स्तरको सुधार ल्याउन विकसित भनिएका बेलायत र फ्रान्सजस्ता मुलुकलाई लगभग साँढे दुई शताब्दी लागेको थियो (फोगेल, २००४) । अर्का विकासविद् अमर्त्य सेनले नेपालले महिला र बालबालिकाको बचाउ र जीवनस्तर सुधारमा गरेका सामाजिक विकासका प्रयासको फलस्वरूप बाल र शिशु मृत्यु दर, महिलाको जीवनस्तर र औसत आयु जस्ता सूचकाङ्कमा छिमेकी मुलुक भारतको भन्दा आर्थिक वृद्धिदर धेरै तल भए पनि उसको भन्दा राम्रो सुधार गरेको उल्लेख गरेका छन् (सेन, २०११) । प्रजनन दर, शिशु मृत्यु दर र जन्मँदाको औसत आयुमा आएको सुधारको फलस्वरूप जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचना विस्तारै माथितिर सार्दै जान थालेको छ । बाल/युवा आश्रितको अनुपात घट्न थालेको छ, वयस्कको अनुपात बढ्ने र वृद्धा आश्रितको अनुपात उल्लेख्य तवरले बढ्ने क्रमदेखिन थालेको छ । कुल जनसङ्ख्यामा यही वृद्ध (६० वर्ष माथिको) जनसङ्ख्याको अनुपात बढ्न र औसत जनसङ्ख्या वृद्धिभन्दा जेष्ठ जनसङ्ख्याको वृद्धिदर आकासिन थालेकै बेलादेखि परिवार, समुदाय र मुलुकले आउँदा दिनको वास्तविकता भनेको बढ्दो जेष्ठ नागरिकको सही व्यवस्थापन, परिचालन र जेष्ठ नागरिकहरूकै अभिभावकत्वमा उनीहरूमैत्री परिवार, समाज र देश कसरी बनाउने भन्नेतिर सोचन र काम गर्न थाल्नुपर्नेतिर सचेत गराउँछ । नेपालमा यो वास्तविकतालाई आत्मसात् गर्ने बेला आएको छ । जेष्ठ जनसङ्ख्याको अनुपात ८ प्रतिशतभन्दा माथि गएको छ भने उनीहरूको वार्षिक वृद्धिदर झण्डै ४ को हाराहारी अर्थात् प्रति एक सय जेष्ठ नागरिकमा प्रतिवर्ष ४ जनाका दरले थपिन्छन् भने यो थपिने दर २०५० को दशकमा ३ र २०४० को दशकमा २ जनाको हाराहारीमा थियो (तालिका १) ।

तालिका १: कुल प्रजननदर र शिशु मृत्यु दरमा आएको कमीले जनसङ्ख्याको औसत आयु र ६० वर्ष माथिको उमेर समूहको अनुपातमा आएको बढोत्तरी साथै औसत जनसङ्ख्या र ६० वर्षमाथिको वार्षिक वृद्धिदरमा देखिएको फरक अवस्था:

जनगणना वर्ष	कुल प्रजनन दर	शिशु मृत्यु दर	जन्मँदाको औसत आयु	६० वर्षमाथिको जनसङ्ख्या प्रतिशत	औसत जनसङ्ख्या वृद्धिदर	६० वर्षमाथिको जनसङ्ख्या वृद्धिदर
२००९/११		२५५.०	२७.८	५.०	२.२७	
२०१८	५.७	१९३.०	३६.३	५.३	१६.४	१.९६
२०२८	५.८	१७२.०	३८.४	५.६	२०.५	२.५६
२०३८	६.४	११७.०	४९.५	५.७	२.६२	२.७९
२०४८	५.६	९७.०	५४.३	५.८	२.०८	२.२५
२०५८	४.१	६४.०	६०.४	६.५	२.२५	३.१९
२०६८	२.६	४०.५	६६.६	८.१	१.३५	३.७७
२०७४	२.३*	३२.०*	७०.६*	-	-	-
२०७८	-	-	-	-	०.९३	-

स्रोत: केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग १९८७, १९९५, २००३, र २०१३ \* MoH, New ERA and ICF International, 2017; UNDP, 2018

**व्याख्या:** कुल प्रजनन दर भन्नाले गणना गरिएको वर्षमा भएको प्रजननको अवस्था अनुसार एउटी महिलाले आफ्नो १५ देखि ४९ वर्षको प्रजनन उमेर भरीमा औसतमा जीवित जन्माउने बच्चाको सङ्ख्या, शिशु मृत्यु दर भन्नाले गणना गरिएको वर्ष जन्मेका प्रति १००० शिशुमा सोही वर्षभित्र मर्नेको सङ्ख्या, जन्मँदाको औसत आयु भन्नाले गणना गरिएको वर्ष जन्मेका शिशुले सरदरमा बाँचनसक्ने वर्ष जसमा कोही जन्मेको वर्षभित्रै मर्छन् भने कोही ८० वा १०० वर्षसम्म बाँच्छन्, वृद्धिदर भन्नाले प्रति १०० जनामा प्रतिवर्ष थपिने सङ्ख्या बुझिन्छ ।

हालको दरले जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा परिवर्तन हुँदै जाँदा नेपालीको मध्यक उमेर ३० वर्ष वा सोभन्दा माथिको अवस्थामा पुग्न अझै दुई तीन दशक वा सोभन्दा बढी समय लाग्ने देखिन्छ (तालिका-२) । राष्ट्रिय योजना आयोग र संयुक्त राष्ट्र सङ्घ बाल कोषले २०६८ सालको जनगणनाको तथ्याङ्कको विश्लेषणका आधारमा गत वर्ष सार्वजनिक गरेको अध्ययनअनुसार नेपालीको उमेरगत संरचना हालको

जापानको जस्तो हुन केवल २६ वर्ष लाग्ने देखिएको छ (NPC/UNICEF, 2017) । सोही अध्ययनले नेपाली जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचना सन् २०५० सम्ममा नाटकीय तवरले बुढ्यौलीमय हुने अनुमान पनि गरेको छ । सो वर्षमा अरु तल माथिका १० वर्ष उमेर समूहको भन्दा ४५ देखि ५४ वर्ष उमेर समूहमा सबैभन्दा बढी सङ्ख्या हुने पनि प्रक्षेपण गरिएको छ । अर्को अध्ययनले के देखाउँछ भने नेपालको हालको ५ प्रतिशत ६५ वर्ष माथिको जनसङ्ख्या सन् २०५० मा दोब्बरभन्दा बढीले बढेर १३ प्रतिशतमा पुग्नेछ (PRB, 2018) । यसले के देखाउँछ भने यो जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा निकट भविष्यमै आउने ठुलो परिवर्तनलाई आजैका दिनबाट मनन गर्न थालिएन भने भोलि जनस्वास्थ्यका क्षेत्रमा र समग्र अर्थ व्यवस्थामा ठुलो नकारात्मक प्रभाव पर्न जान्छ । तसर्थ देशले हालको उत्पादनशील उमेर बहुल जनसङ्ख्याको सही परिचालनबाट आर्थिक उन्नतिमा फड्को मार्ने र भोलि गएर जेष्ठ नागरिक व्यवस्थापन, परिचालन र स्याहार सुसारमा उचित नीति तथा कार्यक्रम बनाउने र आवश्यक पूर्वाधार जुटाउन थाल्ने बेला आएको छ । जसमा जेष्ठ नागरिकमैत्री स्वास्थ्य सेवाका संरचना र जनशक्ति आजैबाट तयार गर्न थाल्नु र उनीहरूका हरेक क्रियाकलापलाई श्रम शक्तिको रूपमा परिणत गर्ने प्रविधि पहिचान गर्नुपर्ने हुन्छ । अन्यथा भोलिका दिनमा बढ्दो जेष्ठ सङ्ख्याका नागरिकका लागि उचित स्वास्थ्य सेवाबाट वञ्चित हुने चुनौती एकातिर देखिन्छ भने काम गर्ने उमेरको श्रम शक्तिको घट्दो आकार र जेष्ठ नागरिक मैत्री श्रमबजारको अभावले आर्थिक मन्दी आउने चुनौती अर्कातिर देखिन सक्दछ ।

देशमा हालसम्म भएका सरकारी वा निजी क्षेत्रबाट सञ्चालित स्वास्थ्य सेवाका संरचना र जनशक्ति बाल र युवा बहुल जनसङ्ख्याको संरचनालाई ख्याल गरेर बनाइएकाले जेष्ठ नागरिकमैत्री छैनन् । बालरोग विशेषज्ञ (Pediatrics) जस्तै मुलुकमा भरपर्दा वृद्ध वृद्धा रोग विशेषज्ञ (Geriatric) नभएको तथ्य स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालय स्वीकार्दछ ।

तालिका २: विभिन्न जनगणना वर्षमा नेपाली जनसङ्ख्याको मध्य उमेर, ६५ वर्ष माथिको जनसङ्ख्याको प्रतिशत, वृद्ध बाल अनुपात र उमेर आश्रित अनुपातमा आएको सुधार/परिवर्तन						
जनगणना वर्ष	मध्य उमेर	कुल जनसङ्ख्यामा ६५ वर्ष माथिको जनसङ्ख्याको प्रतिशत	वृद्ध बाल अनुपात	उमेर आश्रित अनुपात		
				कुल उमेर आश्रित	बाल आश्रित	वृद्ध आश्रित
२०१८	२०.९	२.९	७.२	८३.०	७३.२	९.८
२०२८	२०.३	३.१	७.६	८५.४	७५.०	१०.४
२०३८	१९.९	३.३	७.९	८८.९	७८.१	१०.८
२०४८	१८.९	३.५	८.२	९३.१	८१.९	११.२
२०५८	२०.०	४.२	१०.७	८४.७	७२.७	१२.०
२०६८	२२.३	५.३	१५.१	७५.६	६१.३	१४.३

देशमा निकट भविष्यमै जनसङ्ख्याको उमेरगत संरचनामा आउने परिवर्तनलाई मध्यनजर गर्दै २०५१ सालमा जेष्ठ नागरिकलाई परिवारमा मात्र आधारित सुरक्षामा राज्य समर्थित सामाजिक सुरक्षा व्यवस्थाको सुरुआत गरेको पाइन्छ । त्यसपछि विभिन्न जेष्ठ नागरिक लक्षित सयुक्त राष्ट्र सङ्घीय र अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि र अभिसन्धिअनुरूप राज्यले नीति तथा कार्यक्रम तय गरेको पाइन्छ । तथापि तिनको पूर्ण कार्यान्वयनमा संस्थागत कमी कमजोरी जस्ताको तस्तै छन् । नेपालले जेष्ठ नागरिकको कल्याणको पक्षमा गरेका नीतिगत र कार्यक्रमिक प्रयास र अन्य केही छिमेकी मुलुकका सान्दर्भिक प्रयासको तुलनामा तिनको पर्याप्तता वा कमीकमजोरीका बारेमा बढ्दो उमेर संरचनाको विश्व परिप्रेक्ष्यका केही पक्षमा विवेचना गरिनेछ ।

## ६. विश्व परिदृश्यमा परिवर्तित उमेरगत संरचना तथा नीति

विश्व परिदृश्यमा सन् २०१७ को १३ प्रतिशत ६० वर्षमाथिको जनसङ्ख्याको अनुपात सन् २०३० मा १६ र सन् २०५० मा करिब एक चौथाइ (२४.५५) हुने प्रक्षेपण गरिएको (UN, 2017) छ भने हालको (सन् २०१८) को ६५ वर्ष माथिकाको ९ प्रतिशत अंश बढेर सन् २०५० मा १६ प्रतिशत हुने देखिएको छ (PRB, 2018) । त्यस्तै सन् २०५० सम्ममा हालको १३ बाट बढेर विश्वका ८२ मुलुकमा पाँच भागको एक भाग जनसङ्ख्या ६५ वर्ष माथिको हुने प्रक्षेपण गरिएको छ । सो उमेरको जनसङ्ख्या सन् २०५० मा विकसित मुलुकमा हालको १८ प्रतिशतबाट बढेर २७ प्रतिशतमा पुग्ने र कम विकसित मुलुकमा दोब्बरले बढेर १४ प्रतिशतमा पुग्ने देखिन्छ । छिमेकी मुलुक भारतमा ६५ वर्षमाथिको जनसङ्ख्या हाल ५.३ प्रतिशत छ भने चीनमा करिब ११ प्रतिशत छ । यसरी बढ्दै गरेको जेष्ठ नागरिकको स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा, बसोबास र आर्थिक आवश्यकताका पक्षलाई सम्बोधन गर्न हाम्रा दुई छिमेकी मुलुकमा विश्वको कुल जनसङ्ख्याको करिब ३६ प्रतिशत र ६० वर्षमाथिको जनसङ्ख्याको एक तिहाइ भन्दा बढी (३४.४५%) बसोबास रहेको छ । चीन र भारत जस्ता मुलुकले अपनाएका जेष्ठ नागरिक लक्षित नीति र कार्यक्रमका बारेमा सङ्क्षिप्त छलफलपछि नेपालले सो सन्दर्भमा गरेका प्रयास र बढ्दो जेष्ठ नागरिकको आकारलाई ध्यान दिँदै अपनाउन सकिने केही सामाजिक नीतिका बारेमा छलफल गर्नु सान्दर्भिक देखिन्छ ।

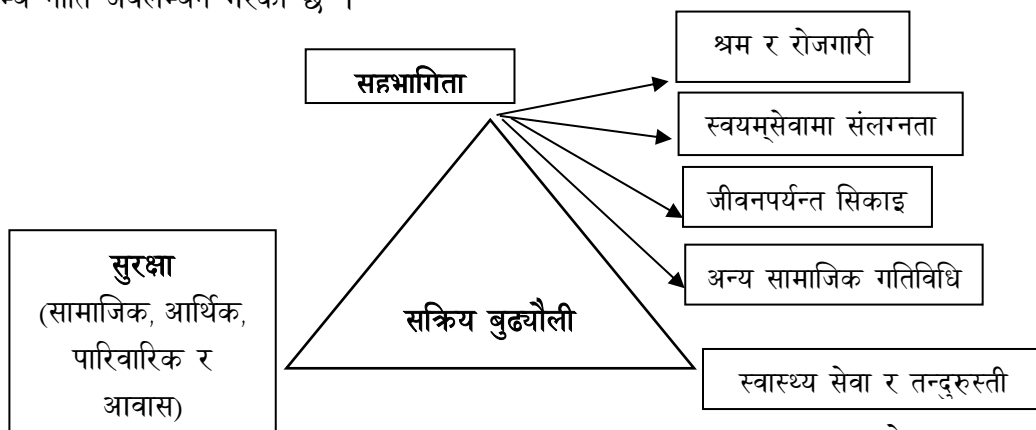
### ६.१ चीनको जेष्ठ नागरिक नीति

जेष्ठ नागरिकको स्वास्थ्य सेवामा तीन ओटा पक्षमा प्राथमिकता दिइएको छ ।

- जेष्ठ नागरिक पहिचान, दर्ता, नियमित परीक्षण र आवश्यकताअनुसार औषधीको नियमित आपूर्ति, देशका ठूला सहरका अस्पतालमा यो कार्यक्रमको सुरुवात १९८० को दशकबाटै सुरु भएको पाइन्छ ।
- सन् १९८४ बाट अस्पताल हरूमा जेष्ठ नागरिक लक्षित परिवार शैल्याको सुरुवात गरेको पाइन्छ ।

- जेष्ठ नागरिक अस्पताल स्थापना र त्यस्ता अस्पतालमा दैनिक आउने बिरामीलाई सेवा सुविधा र सरसल्लाह दिएर जेष्ठ नागरिकको स्वास्थ्य प्रवर्द्धनमा सहयोग गरिन्छ ।
- अशक्त बिरामी जेष्ठ नागरिक लक्षित पुनःस्थापना अस्पतालको व्यवस्था र आवश्यक सेवा सुविधाको प्रबन्ध छ ।
- चाइना जेष्ठ नागरिक हेरचाह समाजको (China Geriatrics Society) स्थापनासँगै प्रत्येक प्रान्तीय तहमा सोसम्बन्धी अनुसन्धानमा जोड दिन थालिएको छ ।
- आर्थिक र सामाजिक सुरक्षा अन्तर्गत सामाजिक सुरक्षा, पेन्सनको व्यवस्था, कृषि क्षेत्रका श्रमिकमा पेन्सनको व्यवस्था, कामबाट अवकाशको वैधानिक उमेरमा परिवर्तन, अवकाशका लागि पूर्वतयारी र अवकाश पाएका जेष्ठ नागरिकको पुनः रोजगारीको सम्भावना पनि छ ।
- अन्य परम्परागत कार्यक्रमको रूपमा जेष्ठ नागरिकलाई पारिवारिक आस्थाका धरोहरका रूपमा लिन सम्मानजनक परम्परालाई प्रोत्साहन गर्ने र उनीहरूको अभिभावकत्वमा परिवारका अरु सदस्य भएको आभास दिलाउने प्रयास (Lang, 1998) पनि गरिन्छ ।

चीनले सक्रिय बुढ्यौलीलाई बहुउपयोगी रणनीतिको रूपमा अङ्गीकार गर्दै जेष्ठ नागरिकको क्षेत्रमो तीन खम्बे नीति अवलम्बन गरेको छ ।



स्रोत: Juanjuan, 2015

नीतिगत प्रयास	व्यावहारिक पक्ष
१. जेष्ठ नागरिकको अधिकार र चासो र चाहनाको संरक्षण गर्न बनेको कानुन (सन् २०१२ को संशोधन अनुसार)	जेष्ठ नागरिकको सामाजिक विकासका पक्षमा सामेल हुने अधिकार र चासोरचाहनाको संरक्षण गर्नु ।

नीतिगत प्रयास	व्यावहारिक पक्ष
२. बढ्दो जेष्ठ नागरिक लक्षित १२ औं पञ्चवर्षीय योजना (२०११-२०१५)	जेष्ठ नागरिकलाई आफूले सकेको सामाजिक सेवामा योगदान गर्न (जस्तै स्वयंसेवकको रूपमा बाल बच्चा पढाउने, सामाजिक नीति नियम पालना गराउनु) सक्षम बनाउनु । सन् २०१५ मा कुल जेष्ठ नागरिकमध्ये १०५ स्वयंसेवकका रूपमा संलग्न भएको अनुमान छ ।
३. जेष्ठ नागरिकलाई विकासको साझेदार बनाउन चीनले गरेको सङ्कल्प (सन् २००८)	तुलनात्मक गरिब तर स्वास्थ्य अवस्था राम्रो भएका जेष्ठ नागरिकलाई खेती किसानि, जल खेती (माछापालन, पानी साग आदि), र व्यापार व्यवसाय गर्न सहयोग गर्दै परनिर्भर हुनबाट बचाउने ।
४. सेवानिवृत्त प्राज्ञिक र विशेषज्ञता प्राप्त जेष्ठ नागरिकको ज्ञान, सिप र दक्षताको उपयोग सम्बन्धी सुझाव (सन् २००५)	सेवानिवृत्त विशेषज्ञता प्राप्त जेष्ठ नागरिकलाई शिक्षा र तालिम, प्रविधिगत सल्लाहकार, स्वास्थ्य, वैज्ञानिक र प्रविधिगत विकास र उपगोगका क्षेत्रमा सहभागी हुन प्रोत्साहन गर्नु ।
५. सरकारी वा सार्वजनिक निकाय र सङ्घ संस्थामा कार्यरत महिला अधिकारी वा उच्चपदस्थ व्यक्तिलाई सेवानिवृत्त हुने उमेर र दिनका बारेमा जानकारी दिने सूचना (सन् २०१५)	सरकारी वा सार्वजनिक निकाय र सङ्घ संस्थामा कार्यरत महिला अधिकारी वा उच्चपदस्थ व्यक्तिको सेवानिवृत्त हुने उमेर ६० वर्ष कायम गर्नु ।

स्रोत: Juanjuan, 2015

## ६.२ भारतमा जेष्ठ नागरिकसम्बन्धी नीति तथा कार्यक्रम

भारतले विद्यमान संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाअन्तर्गत जेष्ठ नागरिकको हितमा विभिन्न किसिमका नीति निर्माण गर्नुका साथै विभिन्न कार्यक्रम र गतिविधि कार्यान्वयनमा ल्याएको देखिन्छ । यसमा सबैभन्दा उल्लेख्य नीतिगत व्यवस्थाको रूपमा जेष्ठ नागरिकसम्बन्धी राष्ट्रिय नीति सन् १९९९ र २०११ (National Policy Statement-1999 & 2011 for the Aged) लाई लिइन्छ । उक्त नीतिमा अन्तर्निहित विशेषताहरू देहायबमोजिम रहेका छन्-

- ६० वर्ष माथिकालाई जेष्ठ नागरिक मान्दै अथाह अनुभव सङ्गालेका उनीहरूलाई महत्त्वपूर्ण मानव संसाधनको रूपमा स्वीकार गरेको छ । जीवनको अन्तिम काललाई सम्मानित बनाउने प्रतिबद्धता गरेको छ, जेष्ठ नागरिकको भौतिक र आर्थिक सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्न खोजेको छ । त्यस्तै खाद्य

सुरक्षा, स्वास्थ्योपचार, आवास र अन्य जेष्ठ नागरिकका आवश्यकताको पहिचान गरेको छ । विशेषतः वृद्धा महिला र ग्रामीण क्षेत्रमा बसोबास गर्ने विपन्न वृद्ध वृद्धाका पक्षमा आरक्षण वा सुरक्षाका सकारात्मक विभेदका कार्यक्रम अघि सारेको देखिन्छ । जेष्ठ नागरिकको विकासका प्रयासमा समान सहभागिताको व्यवस्था गर्नुका साथै विभेद, शोषण, दुर्व्यवहार आदिबाट संरक्षण र गुणस्तरीय जीवनका लागि आवश्यक सेवाको व्यवस्था गर्ने ।

१९९९ र २०११ का दुवै नीतिको कार्यान्वयनमा निम्नअनुसारका रणनीति अपनाएको पाइन्छः

कार्यान्वयन पक्ष	अन्तर्निहित विशेषता
१. आर्थिक वा वित्तीय सुरक्षा	<ul style="list-style-type: none"> <li>जेष्ठ नागरिक पेन्सन योजना:- गरिबीको रेखामुनि रहेका सबै जेष्ठ नागरिकलाई समेटिने, मासिक पेन्सनको रकम रु १,००० हुने र बजार महँगीको आधारमा पुनरावलोकन हुने व्यवस्था, अति वृद्ध वृद्धालाई यदि अशक्तता बढेमा वा पालनपोषण गर्ने सन्तानको मृत्यु भएमा वा हेरचाह गर्ने परिवारका कोही पनि नभएको खण्डमा पेन्सनमा अतिरिक्त रकमको व्यवस्था गर्ने र यो प्रावधानलाई हरेक पाँच वर्षमा पुनरावलोकन गर्ने ।</li> <li>सार्वजनिक वितरण कार्यक्रम (रासन कार्ड व्यवस्था) गरिबीको रेखामुनि रहेका सबै जेष्ठ नागरिकलाई यो कार्यक्रममा समेटिने ।</li> <li>आयकरमा छुट (उमेर बढ्दै जाँदा औषधोपचार, स्याहार सुसार, यातायात र परिवारमा खर्चको भार बढ्ने भएकाले जेष्ठ नागरिकको आयमा कर छुट) दिँदै जाने ।</li> <li>लघुवित्तः जेष्ठ नागरिकलाई आफ्नै व्यापार व्यवसाय सुरु गर्न लघुवित्त सङ्घ संस्थाबाट सहूलियत दरमा ऋण दिने ।</li> <li>सेवानिवृत्त हुँदा पाउने सेवा सुविधाको व्यवस्था- पेन्सन र सञ्चयकोषको सुविधा सेवा निवृत्त हुँदा उचित व्यवस्थापन र सेवा निवृत्त श्रीमानको मृत्युपछि सो व्यवस्थाको श्रीमतीमा हस्तान्तरणको प्रावधान रहेको ।</li> <li>सेवानिवृत्त पेन्सन योजना - गैरसरकारी सेवामा पनि पेन्सन योजना सुरु गर्ने ।</li> </ul>
२. स्वास्थ्य सेवा र पोषण (Health Care and Nutrition)	<ul style="list-style-type: none"> <li>तिर्न सकिने राम्रो स्वास्थ्य सेवा:- जेष्ठ नागरिकलाई राम्रो र तिर्नसक्ने खालको स्वास्थ्य सेवा जस्तो विपन्न वर्गका जेष्ठ नागरिकलाई स्वास्थ्य सेवा दस्तुरमा भारी छुट र अरुलाई वर्गअनुसारको सेवा शुल्कको व्यवस्था ।</li> <li>तल्लो तहका प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा प्रदायक निकायलाई जेष्ठ नागरिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान गर्नसक्ने बनाउन यथाशक्य आर्थिक सहयोग गर्ने ।</li> <li>८० वर्ष पूरा गरेका अति वृद्ध वृद्धाको अवस्थाको अनुगमन तल्लो तहका स्वास्थ्य सेवा निकायका स्वास्थ्यकर्मीले वर्षको दुई पटक गर्ने ।</li> </ul>

कार्यान्वयन पक्ष	अन्तर्निहित विशेषता
	<ul style="list-style-type: none"> <li>निजी र गैरसरकारी निकायका स्वस्थ्य सेवा प्रदायकलाई जेष्ठ नागरिक स्वास्थ्य सेवा प्रदानमा प्रोत्साहन गर्ने र तिनलाई अनुदान, कर छुट आदिको प्रावधान दिँदै जेष्ठ नागरिक स्वास्थ्य विमा, सहूलियत दरमा उपचार, शैथ्या, औषधि आदि उपलब्ध गराउन लगाउने ।</li> <li>सबै खाले स्वास्थ्य सेवा निकाय र अस्पताल हरूमा जेष्ठ नागरिकलाई लामो पालोमा नराखी उपचारका लागि पहिलो प्राथमिकता दिने ।</li> <li>जेष्ठ नागरिक स्वास्थ्य सेवा प्रदान गर्ने दक्ष मानव संसाधन सबै तहका स्वास्थ्य निकायमा व्यवस्था गर्दै जाने ।</li> </ul>
३. घर तथा आवासको व्यवस्था	<ul style="list-style-type: none"> <li>सहरी तथा ग्रामीण विपन्नलाई आवासको व्यवस्था गर्ने । जसमा घरको १० प्रतिशत भाग जेष्ठ सदस्यलाई छुट्याइने ।</li> <li>आवास कम्पनी, कोलनी आदिमा बनेका घरहरू जेष्ठ नागरिकमैत्री हुनुपर्ने ।</li> </ul>
४. शिक्षा र साक्षरता	<ul style="list-style-type: none"> <li>वृद्ध जीवनसम्बन्धी शिक्षा र सञ्चारका सामग्री तयार गरी व्यापक प्रचारप्रसार गर्ने ।</li> <li>जेष्ठ नागरिकको विश्वविद्यालय, अनुसन्धान केन्द्र वा सांस्कृतिक केन्द्रका पुस्तकालयमा सरल पहुँच बढाउने ।</li> <li>शिक्षाका सबै तहमा सबै पुस्ताको परिवार, समाज र राष्ट्रको भावना जगाउने खालका पाठ्यक्रमको निर्माण र कार्यान्वयनमा जोड दिने ।</li> </ul>
५. कल्याण	<ul style="list-style-type: none"> <li>स्वयंसेवी सङ्घ सङ्गठनलाई जेष्ठ नागरिकको कल्याणका क्षेत्रमा काम गर्न विभिन्न व्यवस्था गरिएको ।</li> </ul>
६. जेष्ठ नागरिकको जीवन र सम्पत्तिको संरक्षण	<ul style="list-style-type: none"> <li>घरेलु हिंसा र दुर्व्यवहारको उपचारसम्बन्धी प्रावधान, सम्पत्तिको सुरक्षाको व्यवस्था, जेष्ठ नागरिकको पक्षमा न्यायिक पैरवी गर्न कानुनी सहायता आदिको व्यवस्था ।</li> </ul>
७. अन्य व्यवस्था	<ul style="list-style-type: none"> <li>सरकारी निकायबाट जेष्ठ नागरिक परिचयपत्रको वितरण ।</li> <li>सबै खाले यातायातका साधनमा भाडा छुट, जेष्ठ नागरिक सितको प्रावधान ।</li> <li>अन्य आधारभूत सेवा आदिको सहूलियत दरमा व्यवस्था ।</li> <li>मनोरञ्जन, सांस्कृतिक वा पर्यटकीय स्थानमा प्रवेशमा छुट ।</li> <li>जेष्ठ नागरिकका समस्याहरूको सुनुवाइलाई पहिलो प्राथमिकता दिने ।</li> </ul>

स्रोत: *Giri, M.; M.M. Sabharwal, K.R. Gangadharan, S. Sreenivasan, and P.P. Mitra, 2011.*



भारतले सन् २००० लाई राष्ट्रिय जेष्ठ नागरिक वर्षको रूपमा घोषणा गरी मनाएको थियो । उक्त नीतिले परिवारलाई जेष्ठ नागरिकको सबै पक्षको सुरक्षा र कल्याणका लागि सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण निकाय मानेको छ । तसर्थ जेष्ठ नागरिकको व्यवस्थापन प्राकृतिक परिवारमा हुनुलाई गौरवको विषय मानेको छ । परिवारमा जेष्ठ सदस्यको सम्मानजनक पालनपोषणको मूल्य मान्यता कायम गर्ने र सबै उमेरकाको परिवार बनाउने कार्यक्रमलाई प्रोत्साहन गर्ने भनेको छ ।

## ७. जेष्ठ नागरिकको चासोमा नेपालले गरेको नीतिगत सम्बोधन: पर्याप्तता र अगाडिको बाटो

नेपालमा सर्वप्रथम २०५१ सालमा ७० वर्ष पूरा गरेका सबै जेष्ठ नागरिकलाई मासिक रु. १०० दिने घोषणाका साथ जेष्ठ नागरिकलाई राज्यको तर्फबाट सम्मान गर्न थालिएको हो । सोभन्दा अगाडि मुलुकी ऐन, २०२१ ले घरका अभिभावक वा जेष्ठ नागरिकलाई चल अचल सम्पत्तिको भोग चलन र बाँडफाँटको अधिकार दिएको थियो । जेष्ठ नागरिकलाई आम रूपमा मासिक भत्ताको व्यवस्थाको प्रावधानपछि राज्यका विभिन्न निकायमा उनीहरूको चासो सम्बोधन गर्न थालियो, जसमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले जेष्ठ नागरिकको संरक्षणको दायित्व गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाको हुने भनेर किटानी गरेको थियो ।

नेपालले सन् २००२ मा पहिलोपटक जेष्ठ नागरिकसम्बन्धी दोस्रो विश्व सम्मेलन, म्याड्रिडले अघि सारेको अन्तर्राष्ट्रिय कार्ययोजना (Plan of Action) को दिशानिर्देशबमोजिम जेष्ठ नागरिकका पक्षमा नीति ल्यायो । सो सम्मेलनले सबै उमेर समूहको परिवार र समाज बनाउने चुनौतीहरूलाई सम्बोधन गर्ने प्रयास गरेको थियो । नेपालमा सो नीतिले जेष्ठ नागरिकको आर्थिक वा वित्तीय र सामाजिक सुरक्षा, स्वास्थ्य सेवा, सुविधाहरू र सम्मान, सामाजिक र आर्थिक विकासका गतिविधिमा सहभागिता र संलग्नता, शिक्षा र सूचनाको अधिकार, मनोरञ्जनको अधिकार आदिको बारेमा पनि प्रस्ट्याएको छ । साथै यसले जेष्ठ नागरिकको विभेद, हेला र दुर्व्यवहाररहित जीवनयापन गर्न पाउने अधिकार पनि अवलम्बन गरेको छ । यही नीतिको अवधारणाभिन्न रहेर जेष्ठ नागरिकका पक्षमा निम्नानुसारका विषयगत नीतिहरू अगाडि सारिएका छन्:-

- जेष्ठ नागरिकका सन्दर्भमा बनेको राष्ट्रिय कार्ययोजना, २०६२ (यो कार्ययोजना म्याड्रिड सम्मेलनको घोषणाका आधारमा तयार गरी घोषणा गरेको हो) ।
- जेष्ठ नागरिक ऐन, २०६२ र नियमावली, २०६५ (यो ऐन र नियमनले नेपाली जेष्ठ नागरिकका सामाजिक, आर्थिक, र मानव अधिकार जस्ता अधिकारको सुनिश्चितता गरेको छ । यसले यथोचित खाद्य सुरक्षा र पोषण, स्वास्थ्य सेवा, आत्मसम्मान, पुँजी र जायजैथाको सुरक्षा र उपयोगको सुनिश्चितता, र यातायातको भाडा दरमा छुटजस्ता व्यवस्था गरेको छ ।

- जेष्ठ नागरिक ऐन नियमन कार्यविधि, २०६५, जेष्ठ नागरिक ऐन, २०६२ को कार्यान्वयनका लागि ल्याइएको हो । यसले सामाजिक आर्थिक कल्याण र स्वस्थ बुढेसकालका बारेमा उल्लेख गरेको छ । यसले जेष्ठ नागरिक स्याहार केन्द्र खोल्ने र सञ्चालन गर्ने कार्यविधि पनि अघि ल्याएको छ ।

### आर्थिक र सामाजिक सुरक्षा

सत्तरी (७०) वर्ष भन्दा माथिका सबैलाई सामाजिक सुरक्षा भत्ता र स्वास्थ्योपचार खर्च दिने व्यवस्था देशमा अति प्रशंसित छ । यो उमेर दलित र कर्णाली क्षेत्रकालाई भने ६० वर्ष कायम गरिएको छ । यो योजना आम (Universal) र योगदानमा आधारित (Non-contributory) भएकाले भोलिका दिनमा जेष्ठ नागरिकको आकार अरु तल्लो उमेरकाको भन्दा ठुलो हुँदै जाँदा राज्यले सँधैँ धान्न नसक्ने हो की भन्ने आवाज आउन थालेका छन् । यसलाई विस्तारै एकातिर योगदानमा आधारित बनाउँदै जाने (जुन औपचारिक क्षेत्रमा काम गर्नेको सङ्ख्या अनौपचारिक क्षेत्रमा काम गर्नेको भन्दा बढी भएमा सम्भव हुने छ) र स्वलक्षित (Self-Targeting) बनाउँदै जानुपर्ने देखिन्छ ।

जेष्ठ नागरिक सुरक्षा भत्ता सबैमा बराबरी रूपले खुल्ला गर्दा कतिपय आवश्यक नपर्नेले पनि लिएर अति आवश्यक पर्नेलाई जीवन रक्षा हुने गरी दिन पुग्ने साधन स्रोत धेरैतिर छरिन पुग्छ र दुरुपयोग पनि हुन सक्ने सम्भावना हुन्छ । यसको लागि अति आवश्यकता भएका समुदाय लक्षित बनाउन तलको रणनीति अपनाउँदा उपयुक्त हुने देखिन्छ । यो रणनीतिले जसलाई आवश्यक छ उसले सहयोग पाउने र जसलाई बाह्य सहयोगको आवश्यकता छैन उसले आफू बहिष्करणमा परेको महसुस नगरी सहयोग नलिई दुर्लभ साधन स्रोतको दुरुपयोग नगरोस् ।

सार्वजनिक छनोटको नीति (Public choice)	सबैमा सर्वसुलभ (General Subsidy)	लक्षित छुट (Targeted Subsidy)
यदि सबै जेष्ठ नागरिक अति विपन्न भएमा ।	सबैलाई जेष्ठ नागरिक सुरक्षा भत्ता दिनु उपयुक्त नीति हुने ।	विपन्न मात्र छान्न थाल्दा धेरै विपन्नहरू लक्षित वर्गमा नपर्न सक्छन् ।
यदि अति विपन्न जेष्ठ नागरिक छनोट गर्न र लक्षित गर्न सम्भव भएमा ।	सबैमा बराबर छुटको व्यवस्था गर्दा आवश्यक नपर्नेले पनि साधन स्रोत लिने भएकाले दुरुपयोग हुन सक्ने ।	सही नीति हुने छ । आवश्यक पर्नेले मात्र सहयोग पाउने छन् ।

## द. निष्कर्ष

जेष्ठ नागरिकलाई आर्थिक सामाजिक वर्गको आधारमा तीन भागमा विभाजन गरेर उनीहरूको आवश्यकता र चाहना सम्बोधन हुने गरी नीति अवलम्बन गर्दा उपयुक्त हुनसक्छ । सामाजिक आर्थिक वर्गमा अति विपन्न (Marginal Elderly), निम्नमध्यम (Downwardly mobile elderly) र अगाडिदेखि नै देशको सामाजिक आर्थिक विकासमा समाहित (Integrated Elderly) जेष्ठ नागरिक पर्दछन् । यहाँ अति विपन्न जेष्ठ नागरिकको सम्पूर्ण सुरक्षा र जीविकाको जिम्मा राज्यले लिनुपर्ने हुन्छ, निम्न मध्यम वर्गका जेष्ठ नागरिक यदि पारिवारिक र सामाजिक सरसहयोगमा तल वितल भएको खण्डमा अति विपन्न वर्गमा झर्नसक्ने भएकाले उनीहरूलाई तल्लो तहमा चिप्लन नदिन राज्यले आवश्यकताअनुसारको भरथेग गर्नुपर्ने हुन्छ भने अगाडिदेखि नै समाहित जेष्ठ नागरिकलाई आवश्यक परेको खण्डमा राज्यले हाम्रो योगदान खोजिरहेको हुन्छ र हामीलाई सामाजिक आर्थिक विकासको सहभागी र साझेदारको हैसियत दिइरहेको छ, भन्ने आभास दिलाए मात्र पुग्छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

- Caldwell, J.C. (1978). A theory of fertility: from high plateau to destabilization. *Population and Development Review*, 4(4), pp. 553-577. <https://www.jstor.org/stable/1971727>.
- Fogel, R.W. (2004). Health, nutrition, and economic growth. *Economic Development and Cultural Change*, 52(3), pp. 643-658. URL: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/383450>. Accessed: 21/09/2012.
- Giri, M., Sabharwal, M.M., Gangadharan, K.R., Sreenivasan, S. and Mitra, P.P. (2011). *National policy on senior citizens, 2011*. [socialjustice.nic.in/writereaddata/UploadFile/dnpsc.pdf](http://socialjustice.nic.in/writereaddata/UploadFile/dnpsc.pdf).
- Golini, A. (2002). Teaching demography of aging. *Genus: Teaching Demography in the Early 21st Century*, 58(3/4), pp. 135-163. <http://www.jstor.org/stable/29788740>. Accessed: 29/08/2014.
- Harper, S. (2006). Addressing the implications of global ageing. *Journal of Population Research*, 23(2), pp. 205-223. <http://www.jstor.org/stable/41110870>. Accessed: 26/10/2014.
- Juanjuan, S. (2015). *Active participation of older people in China: policies and practices*. The 1st Meeting of the North-East Asian Forum on Population Ageing, Nov 6, 2015. [https://www.unescap.org/sites/default/files/Session2\\_Ms.SunJuanjuan\\_China.pdf](https://www.unescap.org/sites/default/files/Session2_Ms.SunJuanjuan_China.pdf).
- Li, Lang, W. (1998). Aging and welfare policies in China. *Sociological Focus*, 31(1), pp. 31-43. <https://www.jstor.org/stable/20831973>. Accessed: 07-09-2018.
- Ministry of Health, Nepal; New ERA; and ICF. (2017). *Nepal demographic and health survey, 2016*. Ministry of Health.
- NPC/UNICEF. (2017). *Demographic changes of Nepal: trends and policy implications*. National Planning Commission (NPC) and United Nations Children's Fund (UNICEF).
- PRB. (2018). *World population data sheet: with a special focus on changing age structures*. Population Reference Bureau [prb.org](http://prb.org).

- Sen, A. and Dreze, J. (2011 November 14). Essay on putting growth in its place: It has to be but a means to development, not an end in itself. *Outlook, India Economy*.
- UN. (2017). *World population ageing: highlights*. United Nations: Department of Economic and Social Affairs.
- UNDP. (2018). *Human development indices and indicators: 2018 statistical update*. United Nations Development Programme (UNDP).

## सङ्घीयतामा अन्तरसरकारी सम्बन्ध

गोपीनाथ मैनाली\*

### लेखसार

सङ्घीय राज्य प्रणालीमा शासकीय एकाइहरूबिच अन्तरसम्बन्ध कायम गरी राष्ट्रिय विकास र नागरिक सेवा व्यवस्थापन गर्न औपचारिक संयन्त्र र अनौपचारिक अन्तरक्रियाका विधिहरू अवलम्बन गरिँदै आएका छन् । सङ्घीय शासन व्यवस्था भएका मुलुकहरूबिच भौगोलिक आकार र अवस्था, जनसङ्ख्या, आर्थिक विकास, सामाजिक सांस्कृतिक अवस्था आदिमा विविधता रहेको छ । सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका सबै मुलुकमा शासकीय एकाइ र तहबिच प्रभावकारी अन्तरसम्बन्ध कायम हुनुपर्दछ । अन्तरसम्बन्धको अवस्था विभिन्न मुलुकहरूमा फरक फरक छ । सङ्घीय शासन व्यवस्थापछिको हाम्रो आफ्नै अनुभव, विशिष्टता र अन्य देशका सफल र असल अभ्यासलाई हामीले कसरी प्रयोग गर्न सकिन्छ भन्नेतर्फ ध्यान दिनु आवश्यक छ । यसरी अन्तरतहहरूबिच हार्दिक सम्बन्ध कायम गर्ने कार्य जटिल देखिँदै आएको छ । सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेका केही मुलुकले अन्तरसम्बन्ध कायम गर्न गरेका अभ्यास कलिलो सङ्घीयता भएको मुलुक नेपालका लागि के कति उपयोगी हुनसक्छ भन्ने विषयवस्तु प्रस्तुत लेखमा समावेश गरिएको छ ।

*शब्दकुञ्जी: सङ्घीयता, समन्वय, शासकीय तह, अन्तरसम्बन्ध*

### १. विषयप्रवेश

शासकीय क्रियाकलाप विस्तृत हुने क्रमसँगै समन्वयको आवश्यकता पर्दछ । एकात्मक केन्द्रीकृत राज्य प्रणालीमा राज्यका संरचनाहरूबिच व्यवस्थापन समन्वय आवश्यक थियो, निक्षेपित केन्द्रीकृत राज्य प्रणालीमा नीति, कार्यक्रम र सेवा व्यवस्थापनमा समन्वयको माग बढ्यो भने जब शासकीय प्रणाली सङ्घीयतामा रूपान्तरित भए, शासकीय तहहरूबिच समन्वय र अन्तरसम्बन्धको आवश्यकता झनै बढेको छ । शासकीय

\* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

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

तहहरू आफ्ना कार्यक्षेत्रमा नीति, कानून कार्यक्रम निर्माण गर्ने तथा कार्यान्वयन गर्ने अधिकारको अभ्यासमा रहँदा एक अर्कालाई सहयोग र साझा मूल्यको सबलीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ । एकै राज्य प्रणालीभित्र एकभन्दा बढी शासकीय तहहरू क्रियाशील हुँदा राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्न र जनचाहना प्रभावकारी रूपमा पूरा गर्न तहगत सरकारबिच दहो समन्वय आवश्यक पर्दछ ।

अहिले विश्वका २८ मुलुक र ४० प्रतिशत जति जनसङ्ख्या सङ्घीयताको अभ्यास गरिरहेका छन् । भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका, क्यानाडा, अस्ट्रेलियाजस्ता ठुला लोकतान्त्रिक मुलुकहरू सङ्घीय शासन प्रणाली अभ्यास गरिरहेका छन् भने अर्जेन्टिना, मेक्सिको र ब्राजिलजस्ता सङ्घीय प्रणालीमा रूपान्तरित भएका छन् । त्यस्तै बोस्निया, कङ्गो, सुडान, दक्षिण अफ्रिका, श्रीलङ्का र नेपाल द्वन्द्व रूपान्तरणपछि सङ्घीय प्रणाली अपनाउन पुगेका छन् । म्याष्ट्रिच सन्धिपछिको युरोपियन युनियन महासङ्घीय पद्धतिमा गएको छ ।

सङ्घीयता अवलम्बन गर्ने मुलुकहरूमा भौगोलिक आकार, अवस्थिति, जनसङ्ख्या, आर्थिक विकासको स्तर, सामाजिक सांस्कृतिक अवस्था लगायतका कुराहरूमा विविधता पाइन्छ । त्यस्तै सङ्घीयताका शासकीय संरचनामा पनि भिन्नता पाइन्छ, कुनै मुलुक दुई शासकीय एकाइमा छन् भने कुनैमा सयभन्दा बढी शासकीय संरचना क्रियाशील छन् । त्यसैले भन्ने गरिन्छ, लोकतन्त्र आफैमा विविधता हो भने सङ्घीयता धेरैखाले विविधतालाई अभ्यास गर्ने पद्धति हो । यो शासन पद्धतिको यौगिक ढाँचा हो, जहाँ धेरैखाले विविधतालाई मिश्रण गरी साझा मूल्यलाई संस्थागत स्वरूप दिइन्छ ।

सङ्घीयता अभ्यास गर्ने मुलुकहरूबिच धेरै असमानताबिच केही केही आधारभूत कुरामा समानता पाइन्छ, जसलाई सङ्घीयताका विशेष गुण भन्न सकिन्छ । पहिलो, नाम जे भए पनि एकभन्दा बढी शासकीय तह (Constituent Unit) वा सरकार रहन्छन् । जस्तो भारत, ब्राजिल, इथियोपिया, अस्ट्रेलिया, मलेसिया, नाइजेरिया, मेक्सिको, संयुक्त राज्य अमेरिकामा राज्य, जर्मनी र अष्ट्रियामा ल्याण्डर, दक्षिण अफ्रिका, क्यानडा, पाकिस्तान र अर्जेन्टिनामा प्रान्त, स्वीट्जरल्याण्डमा क्यान्टोन, बेल्जियममा क्षेत्र वा समुदाय, रुस तथा स्पेनमा स्वायत्त क्षेत्र आदि शासकीय एकाइका रूपमा क्रियाशील छन् । दोस्रो, संविधानले नै कार्यकारी, विधायिकी र विस्तीय अधिकारको निक्षेपण गरिएको हुन्छ । तेस्रो, तल्ला शासकीय तहहरूबाट संसदको माथिल्लो तहमा प्रतिनिधित्व गराइएको हुन्छ । चौथो, शासकीय तहहरूबिचको विवादको न्यायिक निरूपण हुन्छ । पाँचौं, प्रत्येक शासकीय तह नागरिकप्रति उत्तरदायी हुन्छन्, उत्तरदायित्व निर्वाहको लोकतान्त्रिक स्वचालित विधि अपनाइएको हुन्छ । छैठौं, शासकीय तहहरूबिच सम्बन्ध र समन्वयका लागि विशेष व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

सङ्घीयताको वास्तविक अभ्यासका लागि उदारवादी लोकतन्त्र चाहिन्छ । यसले नागरिकलाई बढीभन्दा बढी शासकीय अवसर उपयोगको अवसर दिनुपर्दछ । जस्तो कि साविक सोभियत सङ्घ, चेकोस्लोभाकिया, युगोस्लाभियामा सङ्घीय शासन भनिए तापनि सङ्घीयताको वास्तविक अभ्यास भएको थिएन । ब्राजिल

तथा अर्जेन्टिनामा पनि निरङ्कुशताका समयमा संविधानले सङ्घीय संरचना बनाए पनि लोकतान्त्रिक अभ्यास थिएन । त्यहाँको शासन पद्धति सङ्घीय भए पनि वास्तविकतामा केन्द्रीय निरङ्कुशताको विस्तार मात्र थियो । म्यास्ट्रिच सन्धिपछिको युरोपियन युनियनका मुलुकहरू राजकीय शक्तिको माथिल्लो संरचनामा विनियोजन (Upper Allocation) गरी महासङ्घीय पद्धतिमा गएर सङ्घवादको नयाँ दृष्टान्त दिइरहेका छन् ।

## २. अन्तरसम्बन्ध र समन्वय विधि

जब शासकीय तहहरूबिच नीति, कानून, योजना र नागरिक सेवा व्यवस्थापन स्वायत्त हुन्छन्, राष्ट्रिय मूल्य र राज्य सञ्चालनका आधारभूत सिद्धान्तमा एकरूपता कायम गर्नु आवश्यक हुन्छ । सङ्घीयताको अभ्यास गर्ने मुलुकहरू शासकीय तहहरूबिच असल सम्बन्ध र सुदृढ राष्ट्रिय प्रणाली कसरी कायम गर्ने भन्ने चुनौती खेपिरहेका छन् । राज्य प्रणालीलाई बढी सहभागितामूलक बनाउँदा राष्ट्रिय शासकीय पात्रहरूबिच असल सम्बन्ध कायम गरेर नै राष्ट्रिय एकत्वको भावना सबल बनाउन आवश्यक हुन्छ । सङ्घीय राज्य प्रणालीको माग नै शासन प्रक्रियामा धेरै अवसरहरू निर्माण गरी लोकतन्त्रलाई वास्तविक लोकतन्त्र बनाउनका लागि हुने गर्दछ । विगतमा ऐतिहासिक कारणबाट सङ्घीय प्रणालीमा निर्माण गरेका मुलुकहरूका आफ्नै विशिष्टता थिए तर पछिल्लो समयमा आन्तरिक विग्रह, द्वन्द्व, आन्तरिक अधिनायकत्व वा बाह्य उपनिवेशबाट मुक्त भएका मुलुकहरूले राज्य पुनःसंरचना गरी सङ्घीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरिरहेका छन् । त्यहाँका बासिन्दालाई विश्वास छ कि सङ्घीय राज्य प्रणालीले विविधता र पहिचानलाई सम्बोधन गर्छ, शासकीय सहभागिता विस्तार गर्छ, आफ्ना समस्याहरू सहज रूपमा समाधान हुन्छन्, लोकतन्त्रको सामाजिकीकरण हुन्छ र राज्य प्रणालीलाई सबैले आफ्नो भन्न सक्छन् । विद्वान् बब रोले भनेका छन्, सङ्घीयता विकेन्द्रीकरण होइन न शक्ति निक्षेपण मात्र हो, यो देश सञ्चालन गर्ने छुट्टै विधि हो (Federalism is not devolution or decentralization, it is different way of running a country –Bob Roe) ।

सङ्घीयताको ढाँचा	विशेषता
द्वैध सङ्घीयता (Dualistic federalism)	शासकीय तहहरू निक्षेपित अधिकार प्रयोग गर्न स्वायत्त हुन्छन् ।
मार्बल केक मोडेल (Marble cake model)	शासकीय तहहरूबिच दोहोरो र साझा जिम्मेवारी रहेको हुन्छ र सबै तहका सरकार सङ्घका समान साझेदारको रूपमा रहन्छन् ।
लेयर केक मोडेल (Layer cake model)	शासकीय तहहरू सोपानगत सम्बन्धमा रहन्छन् ।
पिकेट फेन्स मोडेल (Picket fence model)	शासकीय तहहरू प्रतिस्पर्धात्मक सम्बन्धमा रहन्छन् ।
फेकेड मोडेल (Federalism as facade)	सङ्घले राज्यलाई बाइपास गरेर स्थानीय तहहरूसँग कार्य गर्छ ।

सङ्घीयताको ढाँचा	विशेषता
वाटरटेप फेडेरलिज्म (Water tape federalism)	राजनीतिक भूमिकालाई कमजोर पाउँदा व्यावसायिकतामा जोड दिन्छ।

शासकीय तहहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध र समन्वयका सम्बन्धमा मुलुकहरूबिच विधि, संयन्त्र र विषयका बिचमा समानता छैन । तर उद्देश्यमा भने समानता रहेको देखिन्छ, जसलाई यी बुँदामा उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- राष्ट्रिय भावना तथा साझा मूल्यको संवर्द्धन गर्नु,
- नीति तथा कार्यक्रममा रहन सक्ने अस्पष्टता र विरोधाभाष हटाउनु,
- कार्यक्रममा रहन सक्ने दोहोरोपन हटाउनु,
- नीति तथा कार्यक्रम लागत घटाउनु,
- तहहरूबिच कार्यात्मक हार्दिकता कायम गर्नु,
- जटिल समस्याको सरल समाधान खोज्नु ।

सङ्घीय शासन प्रणालीलाई खास प्रकारका चुनौती सम्बोधन र द्वन्द्व समाधानको विधिका रूपमा पनि लिन सकिन्छ । समन्वय र सहकारितामार्फत कायम हुने अन्तरसम्बन्धले विविधतामा एकता र क्रियाकलापमा समन्वीति (Harmonization) कायम हुनपुग्छ । अर्को पाटोबाट भन्दा लोकतन्त्रको घाटा (Democratic Deficit) पूर्ति गरी लाभ तथा अवसरहरू वितरण गर्न सङ्घीयता अवलम्बन गरी शासकीय एकाइबिच शक्ति हस्तान्तरण गरिन्छ । तर अन्तरसरकारी सम्बन्ध र समन्वयका विधिहरू विभिन्न मुलुकमा फरक फरक रहेका छन् । सङ्घीयता अभ्यासको इतिहास, स्तर र सङ्घीय संस्कृतिले अन्तरसम्बन्धलाई निर्धारण गर्दै आएको छ । कतिपय सङ्घीय मुलुकले समन्वयको औपचारिक विधिलाई महत्त्व दिएका छन् भने केहीले अनौपचारिक प्रक्रियालाई महत्त्व दिइरहेका छन् । कुनै मुलुक सङ्गठन संरचना नै स्थापना गरेर नियमित रूपमा काम गरिरहेका छन् भने कतिपय मुलुकले आवश्यक पर्दा मात्र समन्वय संरचना क्रियाशील बनाउँदै आएका छन् । धेरैजसो मुलुकहरूले समतलीय र तपसोपानगत (Horizontal & Vertical) समन्वयलाई अपनाएका छन् । सबैजसो सङ्घीय मुलुकहरू आफूले अवलम्बन गरेको पद्धतिलाई सहकारितामूलक (Cooperative) भन्न रुचाउँछन् । यद्यपि त्यहाँ द्वन्द्वात्मक वा प्रतिस्पर्धात्मक (Conflictual) अवस्था रहेको होस् । जुन मुलुकले सहकारितामूलक व्यवस्था अपनाएका छन्, त्यहाँ समन्वयका लागि पनि सहनिर्णय, सहकार्य र छलफलजस्ता पद्धति अपनाएका छन् । जहाँ द्वन्द्वात्मक सम्बन्ध छ, त्यहाँ नियन्त्रणमूलक, प्रतिस्पर्धात्मक र हस्तपेक्षकारी समन्वय विधि पनि अपनाइएको छ । प्रतिस्पर्धात्मक सङ्घीयता अपनाएका मुलुकहरूमा त्यहाँको तहगत स्वायत्तताको आदर्श अभ्यासबाट विकास र लोकतन्त्र संस्थागत गर्दै राष्ट्रिय एकत्वको साझा भावनालाई सबल बनाइरहेका छन् । कतिपय मुलुकहरूले अन्तरसरकारी सम्बन्ध व्यवस्थापनका लागि संवैधानिक संरचना नै उपयोगमा ल्याउने गरेका छन् भने कतिपयमा न्यायिक



निर्णयमार्फत विवादहरू निरूपण गर्दै आएका छन् । जे भए पनि अन्तरसकारी सम्बन्ध त्यस्तो ऊर्जा हो, जसले शासकीय तहबिच अन्तरक्रियालाई सशक्त पार्छ र द्वन्द्वलाई निरूपण गर्दछ (Intergovernmental relation is the oil that enables interaction and conflict resolution among two orders-the federal (central and the constituent unit (state/region) -Julo Taheenkee) ।

### ३. केही मुलुकको अभ्यास

#### (क) दक्षिण अफ्रिका

लामो समय जातिवादी र एकात्मक शासन प्रणालीबाट सङ्घीय शासन व्यवस्थामा गएको दक्षिण अफ्रिकाको सङ्घीय पद्धति सहकार्य र भातृत्वको उदाहरण मानिन्छ । त्यहाँ राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीय तहहरूका अधिकार अभ्यासका आधारमा विशिष्ट (Distinct), अन्तरनिर्भर (Interdependent) र अन्तरआवद्धित (Inter-relative) छन्। संविधानको खण्ड (४०) र (४१) ले निम्न यी आधारमा शासकीय तहहरूलाई समन्वय र सहकार्यका लागि निर्देश गरेको छः

- भातृत्वपूर्ण सम्बन्ध प्रवर्द्धन (Fostering friendly relation),
- एक अर्कामा सहायता र सहयोग (Assisting and supporting one another),
- साझा सरोकारका विषयमा जानकारीको आदानप्रदान र छलफल (Informing one another of, and consulting one another. on matters of common interest),
- विधायन र कार्यक्रमबिच समन्वय (Coordination in their program and legislation with one another),
- साझा प्रक्रिया अवलम्बन (Adhering to agreed procedures),
- एक अर्कालाई बाधा नपुग्ने गरी कानुनी प्रक्रियाबाट अलग (Avoiding legal proceedings against one another) ।

दक्षिण अफ्रिकी सङ्घीयता समावेशीता, सहकार्य र सहकारितामा आधारित छ । यस प्रकारको शासन पद्धतिको अवलम्बनमा उसको राजनीतिक इतिहास र दमन एवम् थिचोमिचोले प्रभाव पारेको देखिन्छ । सहकार्य र सहभागिताले राष्ट्रिय भावनालाई संस्थागत गर्न सकिन्छ भन्ने निष्कर्ष नै तहगत सरकारहरूको अन्तरसम्बन्ध निर्धारण गरिएको छ ।

#### (ख) भारत

ससाना स्वायत्त राज्य प्रणालीको एकीकृत औपनिवेशिक शासन संरचनाको लामो पीडा बोकेको भारत स्वतन्त्र भएपछि लोकतान्त्रिक सङ्घीय पद्धतिमा छ । भारतको सङ्घीय प्रणाली सामान्य केन्द्रीकृत ढाँचामा छ । अधिकार प्रयोगमा तहगत समन्वयमा धेरै विवाद नदेखिए पनि राज्यहरूबिच (समतलीय) विशेषत प्राकृतिक साधनको उपयोगमा विवादहरू देखिँदै आएको छ भने राज्यहरूभित्र जातीय सांस्कृतिक साम्प्रदायिक विवाद

पनि देखिने गरेको छ । यही कुरालाई ध्यानमा राखी भारतीय संविधानमा केही महत्त्वपूर्ण व्यवस्था गरिएका छन् ।

- अन्तरराज्य जल विवाद समाधान (धारा २६२),
- अन्तरराज्य परिषद्मार्फत समन्वय (धारा २६३),
- सार्वजनिक कार्य, अभिलेख तथा न्यायिक विषयमा पारस्परिकता (धारा २६१),
- अन्तरराज्य व्यापार, वाणिज्य र परिवहन स्वतन्त्रता (धारा ३०१) ।

सन् १९९० को सरकारी आयोगले गरेको सिफारिसबाट तहगत सरकारहरूबिच विवाद निरूपण र समन्वय गर्ने धारा २६३ को व्यवस्था कार्यान्वयनमा आएको छ । जसअनुरूप राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा मुख्यमन्त्रीहरू र केन्द्र प्रशासित क्षेत्रका प्रशासक, सङ्घीय गृहमन्त्री, प्रधानमन्त्रीले नियुक्त गरेका ६ जना मन्त्रीहरू पदेन सदस्य र प्रधानमन्त्रीले मनोनयन गरेका ५ सङ्घीय मन्त्री स्थायी आमन्त्रित सदस्य भएको अन्तरराज्य समन्वय परिषद् (Interstate Council) गठन गरिन्छ । अन्तरराज्य परिषद्लाई तीन कार्यसूची तोकिएको छः

- केन्द्र र राज्यका साझा सरोकारका विषयमा छलफल,
- समन्वय र सिफारिसहरू,
- प्रधानमन्त्रीलाई उपयुक्त लागेका विषय ।

भारतमा अन्तरराज्य परिषद् बाहेक अन्य विशिष्ट र क्षेत्रगत समन्वय संयन्त्रहरू पनि क्रियाशील छन् । राज्यहरूबिच पानीको विवाद भइरहने सन्दर्भमा धारा २६२ को कार्यान्वयनका लागि नदी बोर्ड ऐन, १९५६, जल विवाद समाधान ऐन, १९५६ जारी गरिएका छन् । राज्य पुनःसङ्गठन आयोग, १९४६ अनुसार अन्तरअञ्चल परिषद्हरू (Inter State Councils) पनि गठन गर्न सकिने व्यवस्था छ, जसले राज्यहरूबिच समतलीय समन्वयसम्बन्धी कार्य गर्दछ । हाल विभिन्न राज्यहरू समावेश भएको ६ ओटा अञ्चल परिषद्हरू गठन भैसकेका छन् । परिषद्ले निम्न विषयमा समन्वय र सहकार्य गर्दछः

- प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन,
- नदी प्रणाली र सूचना सञ्चार,
- संस्कृति र भाषा,
- आर्थिक विषय,
- सुरक्षा र अमनचयन ।

### (ग) अस्ट्रेलिया

द्वैध सङ्घीयताको उदाहरणका रूपमा रहेको अस्ट्रेलियामा अन्तरराज्य सम्बन्ध र समन्वयका व्यावहारिक उपाय अवलम्बन गरिँदै आएको छ । सन् १९९० बाट अस्ट्रेलियन सरकारहरूको परिषद् (Council of Australian Governments) गठन गरी (क) राष्ट्रिय दक्षता वृद्धि, (ख) प्रतिस्पर्धा सुधार, (ग) राष्ट्रिय नियमन

प्रणाली विकास र (घ) रेल विद्युत, खाद्य गुणस्तर र वातावरण संरक्षणका कामममा समन्वय र सहकार्य गर्दै आएको छ । अस्ट्रेलियनहरू यसलाई सहकारितामूलक समन्वय भन्न रुचाउँछन् । सहकारितामूलक संयन्त्रका बाबजुद पनि कमनवेल्थ प्रणालीमा कार्य दोहोरोपन रहेको आरोप छ ।

सन् १९७० को दशकदेखि अस्ट्रेलियाले सहकारितामूलक सङ्घीयता अवलम्बन गर्ने प्रयास गरे तापनि यसले झनै अतिरिक्त उलझनहरू ल्याएको भनिँदैछ । जस्तो कि अन्तरसरकारी समन्वय संयन्त्रको औपचारिक हैसियत छैन, सवालहरू निकै ढिलो गरी सम्बोधन भएका छन् । त्यस्तै सर्वोच्च अदालतले सहकारितामूलक सङ्घीयता संविधानको भाग होइन भन्ने व्याख्या गरेको छ । १९९० को जुलाईमा आयोजित प्रमुख मन्त्रीहरूको सम्मेलनमा अस्ट्रेलियाका प्रधानमन्त्रीले सङ्घीयताको परम्परागत ढाँचामा समन्वयभन्दा द्वन्द्वका आधारहरू देखिन थालेकोले राष्ट्रिय सहकारिता बढाउँदै जान अनुरोध गरेका थिए ।

### (घ) स्वीजरल्याण्ड

संयुक्त राज्य अमेरिकापछि सङ्घीयताको लामो इतिहास भएको स्वीस गणराज्य सन् १८४८ देखि द्वैध सङ्घीयताको उदाहरण बनिरहेको छ । स्वीस सङ्घीयतामा महासङ्घ, २६ क्यान्टोन र २,३५२ कम्प्युनहरू विधायिकी, कार्यकारी र न्यायिक अधिकारहरूको स्वायत्त अभ्यास गरिरहेका छन् । प्रत्येक तहमा नियन्त्रण र सन्तुलनको अभ्यास छ भने तहहरूबिच प्रतिस्पर्धा, सहकार्य र स्वायत्तता छ । केन्द्रीय सरकार विदेश मामिला, सामाजिक सुरक्षा, राष्ट्रिय सुरक्षा, राष्ट्रिय पूर्वाधार सेवा र दण्ड सजायमा जिम्मेवार छ । क्यान्टोन शिक्षा तथा शैक्षिक प्रबन्ध, प्रहरी प्रशासन र कम्प्युनहरू स्थानीय सेवा, भूउपयोग योजना र प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनमा दक्षता राख्दछन् ।

क्यान्टोनहरूबिचको सहकार्य र समन्वयका लागि संरचनागत नभई व्यावहारिक स्वअनुशासन कायम छ । आपसमा सामूहिक कार्यमार्फत र औपचारिक सम्झौता गरेर समन्वय कायम गर्दछन् । क्यान्टोनहरूबिच हुने सम्झौता अन्तराष्ट्रिय सन्धिकार रूपमा रहन्छन् । मन्त्रीहरूको सम्मेलनलाई पनि समन्वय मञ्चका रूपमा उपयोग गरिन्छ । यहाँ कानून, नीति र सिद्धान्तभन्दा पनि उच्चस्तरको सङ्घीय संस्कृतिका कारण स्वीस सङ्घीयता संस्थागत छ ।

स्वीस महासङ्घ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र, सङ्घीय स्वायत्तता, वैदेशिक स्वार्थको तटस्थता र विविधता व्यवस्थापनको उदाहारण हो । कतिपय निक्षेपित अधिकार तीन ओटै तहले समान रूपमा प्रयोग गर्न पाउँछन् । त्यसैले सरल भएर पनि जटिल, जटिलतामा पनि सरलता स्वीस सङ्घीयताको चरित्र हो (Love of Complexity with brutal simplicity) भन्ने गरिएको छ । संविधानको प्रस्तावनामा उल्लेख गरिएको 'विविधतामा एकता, एक अर्काप्रति आदर' (To live in diversity in unity, respecting one another) व्यवहारमा नै कार्यरूप पाएको छ । Forum of Federation का अध्यक्ष र स्वीजरल्याण्डका राष्ट्रपति भइसकेका प्राध्यापक अर्नोल्डको भनाइ छ, 'सङ्घीयताविना स्वीस महासङ्घको कल्पना गर्न सकिँदैन, तर स्वीस सङ्घीयताको सिद्धान्त छैन ।

## (ड) संयुक्त राज्य अमेरिका

संयुक्त राज्य अमेरिका ऐतिहासिक पीडाका कारण राज्यहरूबिचको अनुबन्धबाट सङ्घीय रूपमा गएको हो। स्वतन्त्रता र खुसी (Freedom and Happiness) लाई अति नै सम्मान गर्ने अमेरिका सङ्घीयता अभ्यासको क्रममा निरन्तर परिस्कृत हुँदै आएको छ। ऐतिहासिक घटनाक्रमले राज्य प्रणालीलाई गतिशील बनाएको देख्न सकिन्छ। अमेरिकीहरू बहुस्तरीय शासन (Multi-level Government), लिखित संविधान (Written Constitutional), न्यायिक सर्वोच्चता (Judicial supremacy) र द्विसदनात्मक व्यवस्थापिका (Bicameral Legislation) लाई लोकतान्त्रिक राज्य प्रणालीका आधार मान्ने अमेरिकीहरू सङ्घीय शासन प्रणालीलाई समयको गतिशीलतासँगै बदल्दै आएका छन्। जस्तो कि सन् १९३०-७० मा द्वैध सङ्घीयता (Separate but equally powerful branches of the government) को अभ्यास भएकोमा १९३०-६० सम्म सहकारितामूलक सङ्घीयता (वित्तीय सङ्कट लगायतका आर्थिक विपत्तिले सङ्घीय सरकारले कतिपय मामिलामा राज्य सरकारहरूलाई नियन्त्रण र सहकार्यमा ल्याएको) ले पनि प्रवेश पाएको पाइन्छ। सन् १९६०-८० सम्म सिर्जनशील सङ्घीयता (सङ्घलाई बलियो बनाउने अवधारणा जसअन्तर्गत सङ्घले सिधै कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने काम भयो, जसलाई Picket Fence Federalism पनि भनिन्छ) भने सन् १९८०-२००१ नया सङ्घीयता (रोनाल्ड रेगनले राज्यलाई पुनः शक्तिशाली बनाउने, राज्यलाई अनुदान वृद्धि गरी राज्य र सङ्घबिच सन्तुलन ल्याएका), २००१-०८ सम्म बुश सङ्घीयता (आतङ्कवाद नियन्त्रण र कोही पनि बालबालिका पछि नपर्नु भन्ने सिद्धान्त अवलम्बन गरी सङ्घीय सरकारको शक्ति विस्तार) र २००९ देखि पछिको समयलाई प्रगतिशील सङ्घीयता (राज्यहरूलाई बलियो बनाई कतिपय सवालहरूमा राज्यका नीति कार्यक्रममा राज्यको सहयोग सबल बनाउने र कतिपय अवस्थामा सङ्घका निर्णयमाथि राज्यले अतिरिक्त शक्ति लगाउन सक्ने ओबामा प्रशासनको अवधारणा, जस्तो कि क्यालिफोर्नियाले हरितगृह ग्यास उत्सर्जन कटौतीमा थप कडाइ गरेको थियो) भन्न रुचाउँछन्।

अमेरिकी सङ्घीयतामा सहकारिता, समन्वय वा सिर्जनशीलताको अभ्यास बाहेक प्रतिस्पर्धात्मक/द्वन्द्वात्मक सङ्घीयता पनि अभ्यास भएको पाइन्छ। जस्तो कि २०१० मा सङ्घीय सरकारले अध्यागमन कानुन एस.बी. १०७० मा गरेको परिवर्तनका विरुद्ध एरिजोना राज्य उभियो तर उक्त राज्यमातहतका एरिजोना, टक्सन र ल्फागसटाफ सङ्घीय सरकारको पक्षमा रहे। राज्यमातहत रहेर पनि राज्य विरुद्ध र सङ्घीय सरकारका पक्षमा उभिए। त्यस्तै १९९० मा सङ्घीय सरकार विरुद्ध न्युयोर्क सरकारको मुद्दामा सर्वोच्च अदालतले सङ्घले राज्यलाई अधीनस्थ व्यवहार गर्न नपाउने निर्णय गर्न पुग्यो।

अमेरिकी सङ्घीयतामा सङ्घ र राज्यबिच मात्र प्रतिस्पर्धात्मक सम्बन्ध (विवाद) छैन, राज्यभित्रका काउन्टी, सिटीहरू पनि राज्यसँग आन्तरिक प्रतिस्पर्धामा छन्। त्यसैले अमेरिकामा विस्तारै राज्यभित्रको सङ्घीयतावाद (Intra-state federalism) विकास भइरहेको छ। राज्यभित्रका स्थानीय तहहरूमा रहेको विशिष्टता र भौगोलिक विविधताका कारण सिर्जित विवादले Intra-state Federalism को अभ्यास हुने आधार

पाउन थालेको छ । साथै अमेरिकामा शक्तिमा रहँदै आएका दुई ठुला राजनीतिक दलका प्रभुत्वका कारण पनि यसले बल पाएको छ ।

#### ४. नेपालको सन्दर्भ

नेपाल सङ्घीयताका सन्दर्भमा कान्छो मुलुक हो । सङ्घीयता कार्यान्वयनमा नेपालको आफ्नै अनुभवभन्दा पनि अपेक्षा र आकाङ्क्षाहरू छन् । जसले सङ्घीयतालाई अभ्यासको क्रममा परिस्कार गर्दै लैजाने आशय र अठोट रहेको छ । संविधानले शासकीय तहहरूलाई अधिकार, स्रोत तथा जिम्मेवारी दिएको छ भने कार्यसम्पादनमा सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्व हुनुपर्ने मार्गदर्शन गरेको छ । साझा अधिकारक्षेत्रमा मात्र होइन, तहहरूलाई निक्षेपित अधिकारको अभ्यास गर्दा साझा भावना राख्नु आवश्यक छ । नेपालमा अन्तरसरकार अन्तरसम्बन्ध कायम गर्न संविधानले नीतिगत मार्गदर्शन गरेको छ । नेपालको संविधानको धारा २३२ मा भएको व्यवस्थाले नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली सहकारितामूलक सङ्घीयता (सहशासन) बनाएको छ । सहकारितामूलक सङ्घीयतामा शासकीय तहहरू भातृत्वपरक सम्बन्ध प्रवर्द्धन, एक अर्काप्रति सहयोग, सर्वसाधारणका चाखप्रति सूचना आदानप्रदान र पारस्परिक छलफल र सहकार्य, स्वीकारिएको प्रक्रियाप्रति सम्मान गर्न र एक अर्काको कानुनी अवरोधबाट अलग रहन क्रियाशील रहन्छन् ।

विवाद र द्वन्द्वहरू नीति तथा कार्यक्रम अभ्यासका क्रममा देखिने हुन् । नेपालमा सङ्घीयताको अभ्यासको क्रममा धेरै शासकीय तहहरूबिच विवाद खासै देखिएको छैन । अभ्यासका केही वर्षहरू सङ्क्रमण र सिकाइका अवधि हुने गर्दछन् । यसैबिच नेपाल लगायत विश्वले कोभिड १९ महामारी सामना गर्नुपरेको । तहगत सरकारहरू महामारी व्यवस्थापनको सहकार्यमा जुटे । अमेरिका लगायत अरु मुलुकहरू पनि विपद्मा सहकार्यको अभ्यास भएको देख्न सकिन्छ । अभ्यासका क्रममा अनुमान नगरिएका जटिलता पनि आउन सक्छन् । जस्तो भारतमा दुई राज्यहरूबिच पानीको विवाद देखियो । छोटो अवधिमा पनि नेपालमा समतलीय र तहगत विवाद देखिन सक्छन् भन्ने सङ्केत भएको छ । जस्तो कि आ.व. २०७८/७९ को बजेट वक्तव्यको बुँदा नं १९९ मा चुरेको ढुङ्गा, गिट्टी उत्खननका विषयलाई लिएर मधेश प्रदेश सरकार र सङ्घीय सरकारबिच मनमुटाव देखिएको थियो । सर्वोच्च अदालतको २०७८ आषाढ ४ को अन्तरिम आदेशबाट यस विषयले निकास पाएको थियो । त्यस्तै मधेश प्रदेश सरकार सागरनाथ वन परियोजना र प्रदेशस्तरीय सिँचाइ कार्यक्रमलाई सङ्घमा लगिएको, कर्मचारी सरुवा एवम् प्रहरी भर्नामा सङ्घको हस्तक्षेप, जिल्ला वन कार्यालयलाई सङ्घको मातहतमा ल्याउने विषय र फौजदारी विषयमा दण्ड जरिवाना तोक्न पाउने अधिकारका लागि न्यायिक प्रक्रियामा गएको छ । त्यस्तै सङ्घ र गण्डकी प्रदेशबिच कालीगण्डकीको पानी डाइभर्सनमा विवाद देखियो भने भेरी बबई डाइभर्सनमा सङ्घ, कर्णाली प्रदेश र भेरीगङ्गा नगरपालिकाबिच, भवन निर्माण मापदण्डका विषयमा काठमाडौँ महानगरपालिका र सङ्घबिच विवाद देखिएको छ । यस्ता विषयहरू संवैधानिक इजालासमा पुगेर निराकरण हुँदै आएका छन् । कतिपय विवादहरू स्थानीय तहहरूबिच र प्रदेशहरूबिच पनि नआउलान् भन्न सकिँदैन । सामान्यतः विवादहरू

राजनीतिक प्रतिस्पर्धा, स्रोत साधनको अभ्यास, अधिकारक्षेत्र र कार्यक्रमका विषयमा आउन सक्दछन् । जसलाई समाधान र तहहरूबिच सहकार्य र समन्वयको स्थिति ल्याउन संविधान तथा कानुनले विभिन्न संरचनाहरूको व्यवस्था गरेको छः

- अन्तरप्रदेश परिषद्,
- राष्ट्रिय समन्वय परिषद्,
- प्रदेश समन्वय परिषद्,
- अन्तरसरकारी वित्त परिषद्,
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय,
- सङ्घीय मन्त्रालयहरूमा रहने विषयगत समितिहरू,
- राष्ट्रिय योजना आयोग,
- जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समिति ।

## ५. निष्कर्ष

नेपालमा सङ्घीय शासन प्रणाली पूर्ण रूपमा संस्थागत भइसकेको छैन । सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि आवश्यक साझा अधिकारक्षेत्रका कानुनहरू अझै बन्न बाँकी छन् । साझा कानुनले पनि शासकीय तहहरूबिच अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्दछ । अभ्यासका क्रममा नै प्रतिस्पर्धा र जटिलता देखापर्ने हो । अनुभवको व्यावहारिक उपयोग गरी प्रणाली परिष्कृत गर्दै जानुपर्दछ । अभ्यासको अवधि नै लामो भइनसकेकोले अन्तरसरकारी समन्वयको धेरै समीक्षा गर्न सकिने अवस्था छैन । तर केही मुलुकको समन्वयको अभ्यासले नेपाललाई सन्देश भने दिएको छ । जस्तो द्वैध र प्रतिस्पर्धात्मक सङ्घीयता अभ्यास गरेको संयुक्त राज्य अमेरिका वित्तीय विपद् र आतङ्कवादको समस्यामा पर्दा सहकार्यात्मक देखिएको छ । प्रतिस्पर्धा र स्वायत्तताको उदाहरण स्वीस सङ्घ क्यान्टोनहरूबिचको सन्धिबाट सहकार्य गर्दै आएको छ । अस्ट्रेलियन कमनवेल्थले अनौपचारिक संयन्त्रमार्फत सङ्घीय सरकारसँग सहकार्य गर्दै आएको छ । भारतले संरचना नै बनाएर समन्वयको प्रक्रिया अघि बढाएको छ । यसर्थ के भन्न सकिन्छ भने तहगत सरकारबिचको समन्वय र सहकार्यका लागि औपचारिक र अनौपचारिक विधिहरू उत्तिकै औचित्यपूर्ण हुन्छन् । विश्वास र सहकार्यले नै सङ्घीय लोकतन्त्रलाई सफल बनाउने गर्दछ, जसको आधार प्रभावकारी समन्वय हो ।

## सन्दर्भ सामग्री

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

नेपाल नगरपालिका सङ्घ (२०६६), नेपालमा सङ्घीय राज्य प्रणाली र स्थानीय सरकारको भावी स्वरूप, नेपाल नगरपालिका सङ्घ ।

गोपीनाथ मैनाली, २०७९

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७३), कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन, २०७३, नेपाल सरकार।

मैनाली, उमेशप्रसाद (२०६८), सङ्घीयता, राष्ट्रिय एकता र अखण्डता, नेपाल जनप्रशासन सङ्घ ।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७६ फागुन १४), वित्तीय सङ्घीयता कार्यान्वयनका दुई वर्ष, नयाँ पत्रिका दैनिक ।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७७), विकास, व्यवस्थापन र व्यावसायिकता (दोस्रो संस्करण), ऐश्वर्य प्रकाशन ।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७८ पौष २१), सङ्घीयता र अन्तरसरकारी समन्वय, गोरखापत्र दैनिक ।

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

सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र (२०७७), नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

Anderson, G. (2008). *Federalism: an introduction*, Oxford University Press.

IAG. (2019). Federal system, intergovernmental relations and federated region. *Charter Change Issues Brief No. 5*. Institute for Autonomy and Governance. Retrieved from: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/federal-systems-intergovernmental-relations-and-federated-regions.pdf>.

## सार्वजनिक सेवा प्रवाह

पूर्णचन्द्र भट्टराई\*

### लेखसार

राज्यको उद्भव नै सेवा प्रवाहका लागि भएको हो। राज्यको आवश्यकता नागरिकको सेवा र सुरक्षामा धेरै हदसम्म आबद्ध छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह राज्यको प्रमुख दायित्व हो भने नागरिकको अधिकार हो। यसर्थ सरल र सहज रूपमा गुणस्तरीय सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्नु सरकारको दायित्व हो। सेवा प्रवाहका सम्बन्धमा “नागरिकको वरिपरि सेवा पुगनुपर्दछ, न कि सेवाहरूको वरिपरि नागरिक” भन्ने भनाइ धेरै महत्त्वपूर्ण छ।

मुलुकले सङ्घीय प्रणालीको अवलम्बन गर्नुको उद्देश्य सरकारलाई नागरिकको नजिक लानु पनि हो। जुन सार्वजनिक सेवा प्रवाहसँग जोडिएको छ। नेपालको संविधानले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा नागरिकको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने नीति लिएको छ।

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सरकार, निजी क्षेत्र र गैरसरकारी क्षेत्र गरी तीन किसिमका संयन्त्रले कार्य गरिरहेका हुन्छन्।

नागरिकको सरकारप्रतिको दृष्टिकोण उनीहरूले प्राप्त गर्ने सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर, सहजता र शीघ्रताको अवस्थाबाट बन्ने गर्दछ। यसैले सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारीता राज्य प्रणाली र सरकारको कार्यसम्पादनको समग्र तस्वीर देखाउने ऐना पनि हो। नागरिकलाई प्रभावकारी रूपमा गरिएको सेवा प्रवाहले सरकारको क्रियाशीलता र सङ्घीय प्रणाली अवलम्बनको सार्थकता अनुभूति हुन सक्दछ।

**शब्दकुञ्जी:** सेवा प्रवाह, सार्वजनिक प्रशासन, सुशासन, नागरिक दृष्टिकोण, सङ्घीय संरचना

\* पूर्वसचिव, नेपाल सरकार

इमेल: [pcbhattarai@yahoo.com](mailto:pcbhattarai@yahoo.com)



## १. सार्वजनिक सेवा

राज्यद्वारा नागरिकको हित, उन्नति, प्रगति र समृद्धिका लागि प्रदान गरिने, सेवा सुविधाको समष्टिगत स्वरूप नै सार्वजनिक सेवा हो। सार्वजनिक सेवा प्रवाह राज्यको प्रमुख दायित्व हो भने नागरिकको अधिकार हो। सार्वजनिक सेवाको वितरणले राज्यभित्रका कुनै पनि संस्थाबाट प्रदान गरिने वस्तु, सेवा र सुविधाको वितरणलाई समेट्दछ। संविधान र कानूनबमोजिम सार्वजनिक अख्तियारी प्राप्त गरेका सरकारी तथा सार्वजनिक निकाय, निजी र गैरसरकारी क्षेत्रले नागरिक हितका लागि सार्वजनिक सेवाको प्रवाह गर्दछन्।

राज्यले आफ्ना नागरिकहरूलाई विभिन्न प्रकारका सार्वजनिक सेवा उपलब्ध गराउने प्रतिबद्धता गरेको हुन्छ। समयक्रमसँगै सार्वजनिक सेवाको दायरा जनताको जीउधन, सम्पत्ति र सुरक्षाबाट विस्तार हुँदै लोककल्याण, विकास र समृद्धिको पाटोसम्म जोडिन पुगेको छ। विकसित हुन् वा विकासोन्मुख देश, राज्यको यी दायित्वहरू निर्वाह गर्ने क्रममा सार्वजनिक सेवाको प्रवाह गर्नुपर्ने हुन्छ। विश्वव्यापी रूपमा राज्यको भूमिका र जिम्मेवारीमा आएको परिवर्तन र मुलुकको अवस्थाअनुसार सार्वजनिक सेवाको क्षेत्र, किसिम र दायरा फरक हुने भए तापनि निश्चित सेवाहरू भने सरकारले नै प्रवाह गर्नुपर्ने हुन्छ।

सार्वजनिक सेवाको सरल, सहज र गुणस्तरीय प्रवाहबाट नागरिकले सरकारको कार्यसम्पादन सक्षमताको मापन गरिरहेका हुन्छन्। भनिन्छ, सार्वजनिक सेवा नै यस्तो साधन हो जसबाट सरकारले आफ्नो वैधानिक उपस्थिति अभिव्यक्त गर्न सक्दछ। यसैले नागरिकरूपी सेवाग्राहीलाई केन्द्रमा राखेर सार्वजनिक सेवा वितरणको व्यवस्थापन हुनुपर्दछ। यस्ता सार्वजनिक सेवाहरू सशुल्क र निःशुल्क दुवै प्रकारका हुन सक्छन्।

राज्यबाट गरिने हरेक कार्य सार्वजनिक प्रशासनमार्फत हुने गराइने भएकाले सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने गराउने तथा नियमनको जिम्मेवारी सार्वजनिक प्रशासनमा रहेको हुन्छ। मुलुकको शासन व्यवस्था सञ्चालन तथा राज्यबाट प्रदान गरिने सार्वजनिक सेवा सुविधामा नागरिकको सहज र समान पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासन प्रत्याभूति गर्ने स्थायी संयन्त्रको रूपमा सार्वजनिक प्रशासनलाई लिइने गरिन्छ। राज्यद्वारा समय समयमा तर्जुमा गरिने नीति, योजना तथा कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयन र सरकारका तर्फबाट देशका नागरिकहरूलाई प्रदान गरिने सार्वजनिक सेवा सुविधाको प्रवाहमा सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका महत्त्वपूर्ण हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको मियोको रूपमा निजामती सेवालालाई लिने गरिन्छ।

## २. अवधारणा

आधुनिक समयमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहका सम्बन्धमा विभिन्न अवधारणाहरूको विकास हुने गरेको छ। जसमध्ये केही प्रमुख अवधारणाहरू यस प्रकार रहेका छन्-

## २.१ सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी (Accountability to customer)

सार्वजनिक सेवा नागरिक वा सेवाग्राहीलाई राज्यबाट प्रवाह हुने भएकाले यस्ता सेवा प्रवाहमा सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने हुन्छ। यस्तो उत्तरदायित्व सेवासम्बन्धी जानकारी प्रवाह, समयबद्ध र गुणस्तरीय सेवाको सुनिश्चितता आदि विषय यससँग जोडिएका हुन्छन्। नागरिक बडापत्र, सूचनाको हक, सार्वजनिक सुनुवाइ, रिपोर्ट कार्ड, सामाजिक परीक्षणजस्ता उपक्रम यसमा महत्त्वपूर्ण हुन्छन्।

## २.२ अधिकारमा आधारित (Right based)

सार्वजनिक सेवा वितरण राज्यको दायित्व र जनताको अधिकारको विषय हो। संविधानले कतिपय सेवाहरूलाई मौलिक हककै रूपमा स्थापित पनि गरेको छ। कुनै सार्वजनिक सेवाहरू पछाडी परेका र कमजोर वर्ग वा खास समुदायले उपभोग गर्न नसकिरहेका त छैनन् राज्यले यस कुरामा समेत ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ।

## २.३ सेवाग्राही केन्द्रित (Customer centric)

सार्वजनिक सेवाको डिजाइन गर्दा होस् वा सेवा प्रवाहका सबै चरणमा सेवाग्राहीलाई केन्द्रमा राखिनुपर्दछ। यसले लक्षित समूहको आवश्यकताको पहिचान, तदनुसार सेवा प्रवाह हुन सके नसकेको जानकारी र सेवाग्राहीकै पृष्ठपोषण र मूल्याङ्कन हुने अवस्थाले सेवालाई नागरिक सेवाग्राही केन्द्रित गराउन सहयोग पुग्दछ। सार्वजनिक सेवामा स्थानीय तह, सहकारी, सामुदायिक संस्था, महिला समूह, विद्यालय व्यवस्थापन समिति लगायत नागरिक समाज उन्मुख संस्थाहरूको सहभागिता बढ्ने क्रमले यस अवधारणालाई बल पुऱ्याएको छ।

## २.४ सेवा प्रवाहमा सहभागिता (Participative)

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सम्बन्धित स्थानीय तह वा त्यस क्षेत्रका लक्षित समुदायका सेवाग्राहीको सहभागिता हुन सकेमा लागत कम, प्रतिफल उच्च, स्वामित्वको अभिवृद्धि, दिगोपना जस्ता लाभहरू हासिल गर्न सहज हुने हुन्छ। नेपालको संविधानले पनि सार्वजनिक सेवालाई सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने नीति अवलम्बन गरेको छ।

## २.५ समावेशी पहुँच (Inclusive)

सेवामा सबैको पहुँचको मुद्दा अहिले निकै महत्त्वका साथ अगाडि आएको छ। सार्वजनिक सेवाको व्यवस्था गरेर मात्र हुँदैन यस्तो सेवामा सबैको पहुँच स्थापना हुनु पनि पर्दछ। सेवा प्राप्त गर्न आइपरेका अवरोधहरूको पहिचान गरी त्यस्ता अवरोधहरू हटाउन जरूरी हुन्छ। दिगो विकास लक्ष्यले “कसैलाई पनि पछि पारिने छैन” भन्ने मूल भावना आत्मसात् गरेको छ।

### ३. संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

संविधानले राज्यले प्रवाह गर्नु पर्ने सार्वजनिक सेवा सम्बन्धमा मौलिक हक, अनुसूची ५ देखि ९ सम्म विभिन्न तहका सरकारका अधिकारका सूचीहरूमा उल्लेख गरेको छ। नेपालको संविधानकै अनुसूची ५ देखि ९ सम्म विभिन्न तहका सरकारका अधिकारका सूचीहरू रहेका छन्। यसअन्तर्गत एकल अधिकार, सङ्घ र प्रदेशका साझा अधिकार र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारका साझा सूचीहरू रहेका छन्।

संविधानको यसै अधिकार सूचीलाई कार्यविस्तृतीकरण गरी नेपाल सरकारले मिति ०७३/१०/१८ मा स्वीकृत गरेको छ। जसले कुल १,७९६ क्रियाकलापमध्ये सङ्घमा ८७३ ओटा, प्रदेशमा ५६६ क्रियाकलाप र स्थानीय तहमा ३५७ ओटा क्रियाकलाप रहने पहिचान गरेको छ (प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, २०७३)। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारीहरू मूलतः यसै कार्यविस्तृतीकरणलाई आधार मानिएको छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारी क्रमशः नेपाल सरकार (कार्यविभाजन) नियमावली २०७४, प्रदेश सरकार (कार्यविभाजन) नियमावली, २०७४ र स्थानीय तहको कार्यजिम्मेवारी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले निर्धारण गरेको छ। यस अलावा विभिन्न विषयगत सङ्घीय कानून, प्रदेश कानून समेत कार्यक्षेत्रका दृष्टिले महत्त्वपूर्ण मानिन्छ। हालसम्म ३४० ओटा सङ्घीय ऐन निर्माण भएका छन् (आयोग, २०७८), २१३ ओटा प्रदेश कानून ऐन निर्माण भएका छन् (महालेखापरीक्षकको कार्यालय, २०७७)। त्यस्तै सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको एक अध्ययनअनुसार १६ ओटा सम्म स्थानीय कानूनहरू बनेका छन् (मन्त्रालय, २०७७)।

यस अलावा नेपालले प्रतिबद्धता व्यक्त गरेका अन्तराष्ट्रिय प्रतिबद्धताले पनि कतिपय सेवा राज्यले प्रवाहको व्यवस्था मिलाउँदै जानुपर्ने हुन्छ। यस्तै महत्त्वपूर्ण प्रतिबद्धतामा दिगो विकास लक्ष्यका परिमाणात्मक सूचकमा अधिकांश विषयहरू सेवा प्रवाहसँग जोडिएका छन्। जसमा शिक्षा, स्वस्थ जीवन, गरिबी एवम् भोकमरीको अन्त, स्वच्छ खानेपानीको सुविधा जस्ता सेवाहरू प्रमुख रहेका छन्।

### ४. सेवा प्रवाह सम्बन्धमा तहगत सरकारका जिम्मेवारी

नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संविधान र कानूनबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्रयोग हुने संवैधानिक व्यवस्था रहेको छ। यसैअनुसार सार्वजनिक प्रशासन पनि तीन तहमा रहेको छ। संविधानको अधिकारको सूचीले समेत सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार र जिम्मेवारी निर्दिष्ट गरेको छ भने संविधानले शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, आवास, सामाजिक न्याय, सुरक्षा, सूचना जस्ता विशिष्ट विषयलाई मौलिक

हकका रूपमा स्थापित गरेको छ । बालबालिका, दलित, ज्येष्ठ नागरिक, उपभोक्ता लगायतका हक पनि मौलिक हकमा समावेश छन् ।

यसमा सेवा प्रवाहका दृष्टिले सङ्घ मूलतः राष्ट्रिय नीति, मापदण्ड र समन्वयमा केन्द्रित देखिन्छ । सङ्घीय तहले प्रवाह गर्ने सेवामा नागरिकता, राहदानी, अध्यागमन, कन्सुलर सेवा, बैङ्क तथा वित्तीय सेवा, उच्च शिक्षा र विशिष्टीकृत स्वास्थ्य, विद्युत, सञ्चार, अत्यावश्यक सेवा जस्ता विषय रहेका छन् । प्रदेशलाई शान्ति सुरक्षा, मझौला पूर्वाधार, समन्वय र सहजीकरणको भूमिका बढी देखिन्छ । प्रदेश तहले प्रवाह गर्ने सार्वजनिक सेवामा खासगरी यातायात व्यवस्थापन, उद्योग प्रतिष्ठान दर्ता, प्राविधिक तथा व्यावसायिक प्रशिक्षण, रिफरल स्वास्थ्य सेवा जस्ता विषयमा बढी जिम्मेवारी रहेको छ । स्थानीय तहमा आधारभूत तथा माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य तथा नागरिकका दैनिक सरोकारका सेवाहरू (सिफारिस, व्यक्तिगत घटना दर्ता लगायत) को स्थानीयस्तरको आर्थिक, सामाजिक विकास र पूर्वाधार निर्माण आदिको जिम्मेवारी रहेको छ । दिगो विकास लक्ष्यका सेवा प्रवाहसम्बन्धी विषयहरू पनि यसैअनुसार तहगत सरकारको जिम्मेवारीमा पर्दछन् ।

## ५. सार्वजनिक सेवा प्रवाहका माध्यमहरू

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सरकार, निजी क्षेत्र र गैरसरकारी क्षेत्र गरी तीन किसिमका संयन्त्रले कार्य गरिरहेका हुन्छन् । सरकारले कतिपय सार्वजनिक सेवा आफैले प्रवाह गरेको हुन्छ भने कतिपय सेवा प्रवाहमा बजार प्रणालीलाई जिम्मा लगाइएको हुन्छ जसलाई हामी निजी क्षेत्रको रूपमा बुझ्न सक्दछौं भने कतिपय सेवाहरू गैरसरकारी तथा सामुदायिक सङ्घ संस्थाहरूसमेतले प्रवाह गर्दछन् ।

### (क) सरकार

सरकारले सार्वजनिक हितको प्रवर्द्धनका लागि सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र न्यायोचित वितरणको व्यवस्था मिलाएको हुन्छ । यस्ता सेवामा मुख्यतः आधारभूत सार्वजनिक सेवा अर्थात् प्राथमिक वा नभई नहुने प्रकृतिका सुरक्षा, न्याय, शिक्षा, स्वास्थ्य, प्रकोप व्यवस्थापन लगायतका गभर्दिखि निर्वाण अर्थात् मृत्युपर्यन्त प्रवाह गर्नुपर्ने सेवाहरू पर्दछन् । सरकारले सेवा प्रवाहका लागि कर्मचारी सहितको संरचना बनाएको हुन्छ र अधिकांश सेवाहरू निश्चित समय र स्थानबाट प्रवाह गर्ने गर्दछ । सरकारले कतिपय सेवाहरू संस्थान, बोर्ड, समिति आदि संरचनाहरूद्वारा समेत प्रवाह गर्ने गर्दछ । सरकारी सेवाहरू प्रकृतिअनुसार सशुल्क, न्यून शुल्क (कम शुल्क) वा निःशुल्क रूपमा प्रवाह हुन्छ भने नागरिकको आर्थिक, सामाजिक र भौतिक अवस्थाअनुसार पनि फरक हुन सक्दछ । पछिल्ला समयमा सरकारले नगरी नहुने क्षेत्रमा मात्र केन्द्रित

भई अन्य सेवामा निजी क्षेत्र र समुदाय सार्वजनिक-निजी साझेदारी, सार्वजनिक-समुदाय साझेदारीलाई बढी स्थान दिने प्रणालीको विस्तार भइरहेको छ।

### (ख) निजी क्षेत्र

राज्यको भूमिकामा आएको परिवर्तन, सेवाको माग र दायरामा आएको विस्तारका कारण राज्यले मात्रै सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्न सम्भव नरहेकाले सार्वजनिक सेवामा निजी क्षेत्रको भूमिका बढ्दै गइरहेको छ। निजी क्षेत्र मुनाफाबाट परिचालित हुन्छ। निजी क्षेत्रले आफ्नो सेवा असङ्ख्य प्रतिस्पर्धीहरूसँग प्रतिस्पर्धा गर्नु पर्दछ, बजार प्रणाली उपभोक्ताको सम्प्रभुताले पूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ। उनीहरूको व्यवसाय ग्राहकको सन्तुष्टिमा निर्भर हुने भएकाले निजी क्षेत्रले प्रवाह गर्ने सेवा सुलभ, प्रभावकारी र मागमा आधारित रहन्छ। ग्राहकको सन्तुष्टि नहुनु भनेको ग्राहकहरू प्रतिस्पर्धीमा बाँडिनु हो। सरकार नियमनमा मात्र संलग्न रहन्छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात, सञ्चार जस्ता क्षेत्रको सेवा प्रवाहमा निजी क्षेत्रको संलग्नता सँगसँगै यस क्षेत्रको निकै विस्तार र सेवामा सहजता सिर्जना भएको मात्र होइन व्यक्तिलाई सेवा र वस्तु छनौटको अवसर समेत बढाएको छ।

### (ग) गैरसरकारी संस्था र सामुदायिक क्षेत्र

सार्वजनिक सेवाका कतिपय क्षेत्रमा गैरसरकारी संस्था निकै प्रभावकारी देखिन थालेका छन्। खासगरी मानवीय सहायता, समुदाय परिचालन, सामाजिक सशक्तिकरण, शिक्षा, स्वास्थ्य लगायतका समुदायसँग सहकार्य गर्ने विषय गैरसरकारी क्षेत्रको भूमिका बढ्दो छ। यसैगरी समुदायमा आधारित सङ्घ संस्थाहरू र नागरिक समाज समेत निश्चित सेवामा संलग्न रहने गरेका छन्। स्थानीय उत्पादन समूहहरू खास वस्तुको उत्पादन, मूल्य श्रृङ्खला (Value Chain), मूल्य अभिवृद्धि (Value Add), भण्डारण, ढुवानी, बिक्री वितरण र बजारीकरण जस्ता सेवामा संलग्न देखिन्छन् भने सामुदायिक वन उपभोक्ता समिति आदि आआफ्ना विषयक्षेत्रका सेवा प्रवाहमा संलग्न रहने गरेका छन्।

सार्वजनिक सेवा राज्यका सबै अवयवहरू सेवा प्रवाहमा संलग्न रहे तापनि यस आलेख मूलतः सरकारद्वारा प्रवाह हुने सार्वजनिक सेवामा केन्द्रित रहेको छ।

## ६. सार्वजनिक सेवाको प्रकृति

सार्वजनिक सेवाहरू विभिन्न प्रकारका हुन्छन्। यस्ता सेवाहरूलाई नागरिकका आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति (दैनिक जीवन निर्वाहसम्बन्धी जस्तै: शान्ति सुरक्षा र व्यवस्था, पोषण, खाद्यान्न आपूर्ति, आवास, प्रकोप व्यवस्थापन, राहत, महामारी नियन्त्रण), गुणात्मक सेवा (सर्वसाधारणको शारीरिक तथा मानसिक क्षमता वृद्धि गर्ने शिक्षा, तालिम स्वास्थ्य जस्ता सेवाहरू), कल्याणकारी सेवा (सामाजिक सुरक्षा, सामाजिक संरक्षण र समाज कल्याणसम्बन्धी), सामाजिक मनोहरता (पार्क, मनोरञ्जन लगायत) पूर्वाधार विकास

(भौतिक तथा आर्थिक पूर्वाधार जस्तै: यातायात, सञ्चार, कृषि, सिचाई, खानेपानी, वन, वित्तीय सेवा), प्रवर्द्धनात्मक सेवा (आर्थिक सामाजिक विकासका लागि प्रवाह हुने सेवा) र नियमनकारी सेवा (नागरिकता, राहदानी, कम्पनी दर्ता, संस्था दर्ता, न्याय प्रशासन लगायतका राज्यका स्थापित प्रणालीहरू नियमन गर्ने प्रकृतिका सेवाहरू) गरी विभाजन गर्न सकिन्छ (मन्त्रालय, २०५५)। यस्ता सेवाहरू राज्यले सरकारी निकाय, स्वायत्त संस्थाहरू, निजी क्षेत्र र गैरसरकारी क्षेत्रबाट प्रवाह गर्ने गराउने व्यवस्था गरेको हुन्छ।

## ७. सार्वजनिक सेवा प्रवाहको व्यवस्थापन

संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रमा विभिन्न किसिमका सेवाहरूको जिम्मेवारी प्रदान गरेको छ। यसैगरी उक्त कार्यसम्पादनका लागि आआफ्नो प्रशासनिक ढाँचा समेत निर्धारण गर्ने अधिकार सम्बन्धित तहलाई प्रदान गरेको छ। तीनै तहका सरकारले सेवा प्रवाहका लागि संयन्त्रहरूको स्थापना गरेका छन्। हाल सङ्घीय तहमा १९०७, प्रदेशमा करिब ९३१, र ७५३ स्थानीय स्थानीय तहमा ६,६०५ गरी देशभर ९४४३ सङ्गठन संरचना रहेका छन् (किताबखाना, २०७८)। यी संयन्त्र जति प्रभावशाली बन्दछन्, संस्थागत हुन्छन् त्यति सहज ढङ्गले सेवा प्रवाहद्वारा नागरिकसँग जोडिन सकिन्छ। सेवाको प्रभावकारिताले नागरिक र राज्यबिचको सम्बन्ध मजबुत बनाउँदछ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा गरी १ लाखभन्दा बढी निजामती कर्मचारी सहित राज्य कोषबाट व्ययभार व्यहोर्ने करिब ५ लाख राष्ट्रसेवक सार्वजनिक सेवामा संलग्न छन्। यसैगरी सङ्घीय संसदमा ३३४ र प्रदेश संसदमा ५५० र सबै स्थानीय तहहरूमा (जिल्ला समन्वय समिति समेत) गरी कुल ३७,७१३ निर्वाचित प्रतिनिधिहरू पनि नागरिकको सेवामा नै जुटिरहेको छन् (समिति, २०७६)।

सङ्गठन संरचनाको निर्माण गर्दा प्रदेश तहको संरचनामा एकरूपता भए तापनि स्थानीय तहको हकमा गाउँपालिका, नगरपालिका, उपमहानगरपालिका, महानगरपालिका गरी मूलतः ४ वर्गमा विभाजित रहेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहको काम, कर्तव्य र अधिकारमा भिन्नता गरेको छैन। कानूनतः महानगरपालिका र गाउँपालिकाको अधिकार क्षेत्रमा कुनै फरक छैन। कतिपय कामहरू कार्य चाप फरक भए पनि सबै तहले सम्पादन गर्ने पर्ने प्रकृतिका छन् भने कतिपय कामहरू अवस्थिति र स्थानीय परिवेशअनुसार फरक हुने हुन्छ। यसैलाई सम्बोधन गर्न स्थानीय तहको सङ्गठन संरचना र वित्तीय हस्तान्तरणको आकार समेत फरक रहेको छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरिम प्रशासनिक संरचना निर्धारण भई आआफ्नो तहको जिम्मेवारी र सेवा प्रवाह सुचारु हुन थालेका छन्। समायोजन प्रयोजनका लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा गरी कुल १,३७,६१८ दरबन्दी कायम भएकोमा १,००,२८५ जनाको समायोजन भएको छ (समिति, २०७६)।

यसबिच सङ्घका कतिपय कार्यालयहरू खासगरी प्रदेश तहमा हस्तान्तरण भएका छन्, जसमा मुख्यतः कृषि फर्म, अस्पताल र आयुर्वेदिक स्वास्थ्य संस्थाहरू रहेका छन्।

सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन २०५६ सालमा सरकारबाट उपलब्ध गराइने सेवा तथा सुविधालाई प्रभावकारी तुल्याउने निर्देशिका, २०५६, घुम्ती सेवा निर्देशिका, २०६० र जिल्लास्तरमा जनतासमक्ष उत्कृष्ट रूपमा सेवा प्रदान गर्ने सर्वोत्कृष्ट जिल्लास्तरीय कार्यालय छनौटसम्बन्धी कार्यविधि, २०६० एवम् सरकारी सेवा तथा सुविधामा प्रभावकारिता ल्याउने निर्देशिका, २०६१ कार्यान्वयनमा ल्याएको थियो। यसैगरी सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४, सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५ कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ। विषयगत कानूनहरूले पनि तत्सम्बन्धी सेवा व्यवस्थापनलाई निर्देशित गरेका छन्। विषयक्षेत्रगत मापदण्डहरूको व्यवस्था र कार्यान्वयन निर्देशिकाहरू समेतले तत्तत् क्षेत्रको सेवा प्रवाहलाई व्यवस्थित गरेका छन्। प्रदेश सरकारले प्रादेशिक सुशासन ऐन तर्जुमा गरिरहेका छन् भने स्थानीय तहले समेत कानून र मापदण्ड तयार गरी आआफ्ना जिम्मेवारीको सेवा व्यवस्थित गर्ने प्रयास गरेका छन्। सार्वजनिक सेवा प्राप्त गर्ने सम्बन्धमा विभिन्न निकाय र गैरसरकारी संस्थानले अधिकारमुखी दृष्टिबाट अभिमुखीकरण तथा सचेतना कार्यक्रम तथा सूचनाको प्रवाह हुने गरेको छ।

## द. सेवा प्रवाहका समस्या र चुनौतीहरू

### द.१ समस्या

नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रभावकारी नभएको गुनासो यत्रतत्र सुनिने गरेको छ। सरकारी सेवा जनअपेक्षा पूरा गर्ने किसिमका छैनन्। सेवा प्रवाह गर्ने संरचनामा उपयुक्त साधन स्रोतको अभाव छ भने सेवाको गुणस्तर सन्तोषजनक छैन। सेवा प्राप्त गर्न अधिक समय लाग्ने, सेवासम्बन्धी जानकारीको कमी, सेवा प्रदायकको सेवाग्राही मैत्री व्यवहारको कमी, झञ्झटिलो प्रक्रिया, मोलाहिजा, अनियमितता, भनसुन चिनजान संस्कृति, सेवामा पहुँचको असहजता, लामो लाइन, कमजोर दक्षताजस्ता अनेकौँ समस्याले सेवाग्राहीहरूले कठिनाइको सामना गर्नु परिरहेको र सेवा प्राप्त गर्न अनेकौँ हण्डर व्यहोर्नुपर्ने विषय सामान्य जस्तै हुने गर्दछ, भलै केही निकायहरू डिजिटल प्रणालीमा आबद्ध भएर स्मार्ट सेवा दिने प्रयास पनि गरिरहेका छन्। सार्वजनिक सेवा प्रवाहका समस्या र सेवा प्रवाह कमजोर हुनुका पछाडी धेरै कारणहरू रहेका छन् जसमध्येका प्रमुख कारणहरू निम्न रहेका छन्:

### (क) सेवाको प्रभावकारिता कमजोर

सार्वजनिक सेवाको क्षेत्रमा विकास भएका पछिल्ला अवधारणाले सार्वजनिक सेवाका लाभकर्ताहरू सेवाग्राही नभएर नागरिक हुन् भन्ने मान्यता विकास भएको छ। आधुनिक राज्यमा राज्यको अर्थपूर्ण उपस्थिति र

लोकतन्त्रका लाभहरूको वितरण सार्वजनिक प्रशासनले नै गर्ने तथा सेवाको प्रभावकारिता मापन गर्ने मुख्य आधार परिमाण, गुणस्तर, समय लागत र समतालाई लिने गरिन्छ।

तर हाम्रो सार्वजनिक सेवाको वितरण खासगरी आमनागरिकको चासो र सरोकारका सेवाको वितरण पटकै प्रभावकारी छैन। शासन व्यवस्थामा देखिएका अनेकन् दुर्गुणहरूले सेवा प्रवाहका हरेक एकाइ प्रभावित रहेका छन्। सार्वजनिक शिक्षा स्वास्थ्य, यातायात, सञ्चार, भूमि प्रशासन, नागरिकता आदि विषयमा आम नागरिकले प्रणालीगत रूपमा सेवा प्राप्त गर्न सकेका छैनन् (समिति, २०७०)। सेवाको परिणाम नागरिकको आवश्यकतासँग तालमेल नहुँदा सेवा प्राप्त गर्न लामो प्रतीक्षा गर्नुपर्ने अवस्था छ; न समयमा किसानले मल पाउन सकेका छन्, न सवारी चालक अनुमति पत्रको ट्रायल नै; तोकिएको समयमा सेवा प्राप्त गर्न कठिन छ; सेवा लिन कार्यालयका अनेकौं शाखा, कोठा धाउनुपर्ने र कतिपय सेवा प्राप्त गर्न बिचौलियाको सहयोग अपरिहार्य नै बनेको छ; सेवाको गुणस्तर पनि कमजोर छ।

### (ख) सेवामा पहुँच कमजोर

सार्वजनिक सेवामा सबैको समतामूलक पहुँच हुनुपर्दछ। नेपालको संविधानले कतिपय सार्वजनिक सेवालार्इ मौलिक हककै रूपमा स्थापित गरेको छ भने राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गर्न राज्यका नीतिले मार्ग निर्देशित समेत गरेको छ (समिति, २०७०)। दिगो विकास लक्ष्यले कसैलाई पनि पछि नछाड्ने (No one left behind) लक्ष्यले सार्वजनिक सेवामा सबैको समान पहुँचको महत्त्व दर्शाउँदछ। तर नेपालमा भौगोलिक, जातीय, समुदाय, लैङ्गिक विकासको अवस्थामा ठुलो असमानता छ। यी क्षेत्र, लिङ्ग, जाति र समुदायको सार्वजनिक सेवाको पहुँचमा अनेकौं अवरोधहरू विद्यमान छन्। सेवा वितरण एकाइहरू जनताको सहज पहुँचमा छैनन्। सेवा वितरणमा हुने भेदभाव, असमानता, अनियमितता र अपारदर्शिताले शासन व्यवस्था प्रति नै जनताको वितृष्णा र नैराश्यता बढेको छ। दुर्गम र पिछडिएको क्षेत्रमा सेवा वितरणको अवस्था अत्यन्त कमजोर रहेको छ (समिति, २०७०)। नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले २०७४/७५ मा गरेको सर्वेक्षणमा करिब आधा सहभागिताले सर्वसाधारण नेपालीमाथि सरकारी कार्यालयमा भेदभाव हुन्छ भन्ने सोच्ने गरेको पाइन्छ भने दलितप्रति भेदभाव हुन्छ भनेर सोच्नेको अनुपात एक तिहाइभन्दा बढी रहेको छ (प्रतिष्ठान, २०७४)।

### (ग) सेवा उत्पादनको परम्परागत ढाँचा

सार्वजनिक सेवा नागरिकका लागि हो। सार्वजनिक प्रशासनको मुख्य काम पनि सार्वजनिक सेवाको प्रवाह नै हो। सेवा प्रवाहमा सरकारको प्राथमिकता र छनौट मुलुकभरका सबै क्षेत्र र नागरिकको समान प्राथमिकता र छनौटको विषय हुन सक्दैन। सेवाप्रदायकको चाहनाभन्दा सेवान्राहीको आवश्यकता र चाहनालाई केन्द्रमा राखेर सेवाको निर्धारण र प्रवाह गर्नुपर्ने हुन्छ। तर राज्यका निकायहरूले प्रवाह गर्ने सेवामा न सेवान्राहीको चाहना बुझ्ने प्रयास गरिन्छ, न त संलग्नताको अवसर नै, सेवा र यसको वितरण



प्रणाली दुवै परम्परागत रहँदै आएको छ। जनताको अपेक्षा चुलिँदो र आवश्यकताहरू बढ्दो र परिवर्तनशील छन् तर सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र वितरणको ढाँचा सेवाग्राहीको चाहनाअनुसार हुन सकेको छैन। राज्यसंयन्त्रले आफूसँग भएको परम्परागत सेवा नै वितरण गर्ने प्रवृत्ति व्याप्त छ। उदाहरणका लागि सरकारी विद्यालयको सेवा, सरकारी तालिम बजारको मागअनुरूप हुन नसकेको अवस्था, सार्वजनिक सेवाको भुक्तानी कार्यालयमा नै गर्नुपर्ने परिवेश, सवारी चालक अनुमतिपत्रको ट्रायल दिन ९ महिना प्रतिक्षामा बस्नुपर्ने अवस्था आदिलाई लिन सकिन्छ। सार्वजनिक शिक्षा र तालिमको सिकाइ र गुणस्तर बजारको मागसँग तादात्म्य हुन नसक्दा एकातिर बेरोजगारीको दर उच्च रहेको छ भने अकोतर्फ औद्योगिक एवम् व्यावसायिक क्षेत्रले उपयुक्त जनशक्ति अभावको सामना गर्नु परिरहेको छ।

### (घ) सेवाप्रतिको उत्तरदायित्व कमजोर

राज्यका जुन तह वा संयन्त्रले निर्दिष्ट सेवाको वितरण गर्ने हो त्यसको उत्तरदायित्व समेत सोही तहले लिनुपर्ने हुन्छ। तर कतिपय विषयहरू कार्यक्षेत्रगत अस्पष्टताले गर्दा कुन तहको जिम्मेवारी हो यकिन हुन नसक्दा त्यस्ता कामका लागि नागरिक कुन तहको संरचनामा जाने हो यकिन गर्न र सम्बन्धित तह वा निकायलाई जिम्मेवार बनाउन कठिन भएको छ। उदाहरणका लागि ससाना खानेपानीको काम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तिनै तहले सम्पादन गर्दै आएका छन्, नागरिकले यससम्बन्धी सेवामा कुन तहको सरकार जिम्मेवार हो यकिन गर्न र उत्तरदायी बनाउन कठिन भएको छ।

संविधानले शासन व्यवस्थासम्बन्धी नीतिले सार्वजनिक प्रशासनलाई जनउत्तरदायी बनाउने उल्लेख गरे तापनि कर्मचारीलाई सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी बनाउने कुरा अझै स्थापित हुन सकेको छैन। उत्तरदायित्व भनेको माथितर्फ हुन्छ भन्ने मान्यताले जरा गाडेको छ। सेवा प्रवाह गर्ने निकायको सेवामा नागरिक मूल्याङ्कनको सर्वथा अभाव छ। सेवा प्रवाह र सम्बन्धित कार्यालय तथा कर्मचारीको मूल्याङ्कनसँग सारभूत सम्बन्ध आफ्नो जिम्मेवारीप्रति जवाफदेही हुने प्रणाली बन्न सकेको छैन।

### (ङ) परम्परागत कार्यप्रणाली

सार्वजनिक प्रशासनले मूलतः परम्परागत कार्यप्रणाली अवलम्बन गरिरहेको छ। जटिल कार्यविधि, कार्यविधिगत विविधता, संस्थागत संरचनाको अभाव, सेवाग्राहीप्रतिको असंवेदनशीलता, अनियमितता र भ्रष्टाचारमा रमाउने प्रवृत्ति, शासकीय अहम् जस्ता कारणले सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रभावकारी हुन नसकेको अवस्था छ (समिति, २०७०, पृ.९२)। सार्वजनिक निकायहरूको सेवा वितरणमा प्रविधिको प्रयोग न्यून छ, नागरिकको दिनानुदिनको कार्यमा प्रविधिलाई आत्मसात् गरिएको छैन, भएको स्थानमा समेत प्रविधिको प्रयोगमा बाह्य सहजीकरण र सहयोग आवश्यक पर्ने गर्दछ। सेवा वितरणका कानुनी एवम् नीतिगत व्यवस्था आफैमा प्रक्रियामुखी जटिल र झञ्झटिला छन् र तिनको कार्यान्वयन पक्ष अझै कमजोर रहेको छ। कतिपय सरकारी सेवाहरू अदृश्य (Intangible) हुने भएकाले परिणाममा देखाउन पनि सहज छैन।

### (च) पदपूर्ति र कर्मचारी व्यवस्थापन

सङ्घीयताको अवलम्बनसँगै नागरिकसँग सरोकार राख्ने अधिकांश सेवाहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा पुगेका छन्। तर यसअनुसार जनशक्तिको सङ्ख्या र आकार व्यवस्थापन हुन सकेको छैन। सङ्घमा आवश्यकभन्दा ठुलो संरचना र कर्मचारी रहेका छन् भने प्रदेश तहमा करिब ५० प्रतिशत पदहरू रिक्त रहेका छन्। त्यसैगरी स्थानीय तहमा समेत एक तिहाइभन्दा बढी पदहरू रिक्त रहेका छन्। स्थानीय तहका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पटक पटक सरुवा भइरहेको छ, प्रदेशमा वर्ष दिन नाघेका प्रमुख सचिव पाउने मुस्किल छ, आधारभूत तहको जनशक्तिको अभावले खासगरी प्रदेश र स्थानीय तह आक्रान्त रहेका छन् भने सङ्घीय तहमा रहेको ठुलो संरचनाले अन्य तहको काममा दखल अन्दाजी बढाएको छ। न्यूनतम कर्मचारीको अभाव र प्रशासनिक अस्थिरताले प्रदेश र स्थानीय तहका सेवा प्रदायक निकायहरूलाई सेवा प्रवाह गर्न कठिन बनेको छ। अझ दुर्गम र ग्रामीण स्थानीय तहहरू न्यूनतम कर्मचारीको अभावले कार्य सम्पादन गम्भीर रूपमा प्रभावित रहेको अवस्था छ।

### (छ) साधन स्रोतमा केन्द्रीकरण

सङ्घीय प्रणाली अवलम्बनका बाबजुद स्रोत साधन र अवसरको केन्द्रीकरण गर्ने प्रवृत्ति कायमै छ। सङ्घीय सरकार ससाना प्रकृतिका आयोजना परियोजनामा समेत केन्द्रबाट बजेट विनियोजन गर्ने अभ्यास गरिरहेको छ। उदाहरणका लागि चालु आ.व. (२०७८/७९) स्थानीय तहतरफको १७३ अर्बको ससर्त अनुदानमा ७८,१०८ ओटा योजना तथा कार्यक्रम रहेका छन्। जसमा १० लाखभन्दा कमका ४,१४८ ओटा छन् (देवकोटा, २०७८)। प्रदेशको अवस्था पनि योभन्दा खासै भिन्न छैन। यातायात व्यवस्थापन प्रदेशको अधिकारक्षेत्रभित्र पर्ने भए पनि लाइसेन्सको ट्रायल परीक्षाको कोटा यातायात व्यवस्था विभागले तोक्ने गर्दछ।

एकै तहमा समेत एकातिर अधिकार प्रत्यायोजन नगर्ने प्रवृत्तिहरू प्रशस्त देखिन्छ भने अर्कोतर्फ दिइएको अधिकार प्रयोग नगरी जिम्मेवारी नलिने र जोखिम पन्छाउने प्रवृत्ति पनि व्याप्त छ। अग्रभागमा रहेका कर्मचारीले टुङ्ग्याउँदा हुने सामान्य काम पनि तहगत दस्तखत हुँदै माथिल्लो तहसम्म जाने प्रक्रियाले सेवा प्रवाह छरितो हुन सकेको छैन।

### (ज) विचौलियाहरूको बिगबिगी

सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने अधिकांश निकायहरूमा विचौलियाहरूको बिगबिगी रहेको छ। सेवा प्रदायक र सेवाग्राहीहरूको बिचमा रहने गरेका यस्ता विचौलियाहरूले सार्वजनिक सेवालार्ई महँगो र दूषित बनाएका छन् (समिति, २०७०, पृ. २३६)। कतिपय निकायको कार्यप्रणाली, जटिल फाराम, सहयोगी विना डिजिटल सेवा लिन कठिनाइ आदिले नै विचौलियाको उपस्थिति र भूमिका अपरिहार्य बनाएको छ।

### (झ) भ्रष्टाचार र अनियमितता

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले गरेको अध्ययनमा ४९.४ प्रतिशतले सेवा प्राप्त गर्न अतिरिक्त रकम बुझाएको देखाएको छ। यसरी अतिरिक्त दस्तुर बुझाउनु पर्नेमा स्थानीयस्तरमा सेवा प्रवाह गर्ने कार्यलय नै अघि रहेको देखाएको छ (आयोग, २०७५, पृ.२६-२७)। यसबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने निकायहरूमा भ्रष्टाचारले गहिरोसँग जरा गाडेको अवस्था प्रष्ट हुन्छ।

### (ञ) कर्मचारीको खस्कदो व्यावसायिकता

व्यावसायिकता कर्मचारीको आधारभूत विशेषता हो। योग्यता प्रणालीमा आधारित कर्मचारीतन्त्रमा स्वाभाविक रूपमा उच्च व्यावसायिकताको अपेक्षा रहन्छ। अझ नागरिकको नजिकमा रही सेवा प्रवाह गर्ने यस्ता कर्मचारीमा व्यावसायिकताको झनै महत्त्व रहन्छ। तर हाम्रो कर्मचारीतन्त्र राजनीतिप्रति बढी लहसिने र व्यक्तिगत स्वार्थमा बढी रुमलिने गरेको छ। फलतः कर्मचारीमा कर्तव्य र जिम्मेवारीबोधमा हास आइरहेको छ। चौका मार्ने मौका परस्तहरूको हालीमुहाली बढिरहेको छ। यसले सेवा तहमा इमान्दार कर्मचारीको तेजोबध हुने गरेको छ; जसले अन्ततः सेवाग्राहीप्रति संवेदनशील नहुने र प्रभावकारिता खस्कने गरेको छ।

### (ट) व्यवस्थापकीय स्वतन्त्रता

सरकारी कामहरू प्रक्रियामुखी हुने गर्दछ। नियम कानून, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड, परिपत्र र निर्देशनहरूले निर्देशित गरिरहेका हुन्छन्। त्यसका साथै सरकारी काम समूहगत कार्यमा निर्भर रहन्छ। निजी क्षेत्रमा जस्तो नतिजा देखाउने गरी व्यवस्थापकीय स्वतन्त्रताको अभाव रहने गर्दछ। अत्यन्त संरक्षणवादी सरकारी सेवामा प्रमुखको नियन्त्रण कमजोर रहने गर्दछ। यी सबै कारणले सेवा प्रदायक निकाय र नेतृत्व सेवा प्रवाहमा नवप्रवर्तन र परिवर्तनको जोखिम लिनुभन्दा परम्परागत ढङ्गबाट चल्नुमा नै आफूलाई सुरक्षित ठान्ने गर्दछन्।

### (ठ) सेवाग्राहीको संलग्नता

सार्वजनिक सेवा नागरिकका लागि हो। तर यस्तो सेवाको डिजाइन गर्दा कार्यान्वयनमा सेवाग्राही र नागरिकलाई संलग्न गराउने प्रणालीको अभाव छ। भएका सेवाग्राही सन्तुष्टि मापन, सार्वजनिक सुनुवाइ, गुनासो व्यवस्थापन प्रणालीहरू पनि कर्मकाण्डी बनेका छन्। नागरिक पृष्ठपोषण, नागरिक निगरानी, सेवाग्राहीको मूल्याङ्कन जस्ता विषयले अझै पनि स्थान पाउन सकेका छैनन्। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सेवाग्राही नागरिकको संलग्नताको अभावले प्रवाहित सेवाप्रति न नागरिक सन्तुष्टि छ न लगानीको उचित प्रतिफल नै प्राप्त हुन सकेको छ।

## ६.२ चुनौती

प्रमुख चुनौतीका रूपमा सार्वजनिक सेवा प्रदायकहरूलाई कसरी बढीभन्दा बढी उत्प्रेरित गर्ने भन्ने नै रहेको छ। खास खास क्षेत्रबाहेकका सेवा तहमा उच्च कार्य चाप र सेवाग्राही नागरिकसँग सिधा सम्बन्ध कायम

गरी सेवाबाट सन्तुष्टि प्रदान गर्ने अग्रस्थानका कर्मचारी सुविधाको प्राथमिकतामा नपर्ने, स्रोत साधनको न्यूनता आदिले कर्मचारीको चाख र मनोबल प्रभावित हुने गरेको छ, यसका लागि उत्प्रेरणाको वातावरण सिर्जना गर्नु पनि महत्त्वपूर्ण चुनौती रहेको छ।

सार्वजनिक सेवा प्राप्त गर्ने नागरिकको नैसर्गिक अधिकार हो। यस्तो अधिकारको उपभोग गर्न सेवाग्राही नागरिकलाई सेवा तथा सेवा प्रवाह प्रणालीका बारेमा पर्याप्त जानकारी तथा सूचना प्रवाह गरी सेवा माग गर्न सक्षम बनाउनुपर्ने हुन्छ। समाजमा पछाडी परेका, विपन्न तथा सेवा प्राप्त गर्न नसकेका वर्ग क्षेत्र एवम् समुदायलाई अझ राम्रो सेवा प्राप्त गर्न सशक्त गराउनु पनि चुनौतीका रूपमा रहेको छ।

अर्को महत्त्वपूर्ण चुनौती भनेको नागरिकको आवश्यकता र चाहनाअनुसार सेवा प्रवाह गर्नसक्ने गरी सेवा प्रदायकको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने हो। यसमा सरकारी सेवा प्रदायक सङ्गठनका साथै निजी र गैरसरकारी सामुदायिक क्षेत्र पनि पर्दछन्। सेवाको माग, गुणस्तर र सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी गुणस्तरीय सेवा प्राप्त गर्ने अपेक्षा र सेवाको बढ्दो माग पूरा गर्न सेवाको आपूर्ति क्षमता, गुणस्तर, प्रविधि र क्षमता विकास हुने गरी निरन्तर सुधारका लागि तदनु रूप सेवा प्रदायकको क्षमता विकास र स्रोत, साधनको व्यवस्थापन अर्को ठूलो चुनौतीको रूपमा देखिएको छ।

## ९. सुझाव

सार्वजनिक सेवा सरल, सुलभ र सहज रूपमा प्राप्त गर्ने नागरिकको नैसर्गिक अधिकार हो। सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिताले राज्यप्रति नागरिकको अपनत्व अभिवृद्धि हुन्छ। सार्वजनिक सेवा प्रभावकारी बनाउन निम्न पक्षमा सुधार आवश्यक देखिन्छ-

- (क) **सार्वजनिक प्रशासनको पुनःसंरचना:** मुलुक सङ्घीयतामा प्रवेशसँगै सार्वजनिक प्रशासनलाई प्रभावकारी बनाउन प्रशासनको समग्र सुधारको अवस्था आएको छ। यसैगरी सेवा प्रवाहसम्बन्धी कानून तथा मापदण्डहरू एकपटक पुनरावलोकन गरी सुधार गरी समसामयिक बनाउनु पर्नेछ। सार्वजनिक प्रशासनको पुनर्संरचना (Reengineering) गरी यस सेवालार्ई आकर्षक, परिणाममुखी र नागरिकप्रति उत्तरदायी बनाउनु पर्दछ।
- (ख) **सेवा प्रवाहका विकल्पको विस्तार:** सेवाको प्रभावकारिताका लागि सेवाग्राही नागरिकलाई चयन वा विकल्पका अवसरहरू विस्तार गर्न आवश्यक हुन्छ। राज्यस्वयम्ले नै प्रवाह गर्ने बाहेक अन्य सेवाहरूमा निजी क्षेत्र वा समुदायलाई जिम्मेवारी प्रदान गरी सेवा छनौट गर्ने अवसर प्रदान गरिनु पर्दछ। हवाइ यातायात, सञ्चार सेवामा निजी क्षेत्रको प्रवेश पश्चात् सेवाको विकल्पको विकास भएको छ। यस क्षेत्रको सेवामा ठूलो परिवर्तन आएको छ। ससाना विषयमा समेत वैकल्पिक सेवा प्रदायकको उपयोग गर्न सकिन्छ। उदाहरणका लागि सवारी साधनको प्रदुषण परीक्षण सरकारले

गर्दै आएको छ। यसका निमित्त यातायात व्यवस्था कार्यालयहरूसँग न उपयुक्त उपकरण छन् न परीक्षण गर्न आउने सवारी व्यवस्थापन गर्ने स्थान तथा अनुगमन गर्ने क्षमता नै छ। यस्ता कार्यहरूमा मापदण्ड र नियमन प्रणाली स्थापना गरी निजी क्षेत्रबाट प्रवाह हुन सकेमा सार्वजनिक सेवा प्रवाह सरल र छरितो हुने थियो। यस्तै सवारी अनुमतिपत्र डाँक वा कुरियरबाट ठेगानामै वितरण गर्न सकिन्छ। राज्यका थुप्रै निकायले प्रदान गर्ने सार्वजनिक सेवामा यस प्रकारको अदक्षताको उपस्थित देख्न पाइन्छ। यसर्थ सार्वजनिक सेवाका क्षेत्रमा अनावश्यक प्रक्रिया र चरणहरू हटाउन र वैकल्पिक सेवा प्रदायकको विकास हुन आवश्यक छ।

(ग) **नागरिक नजिक सेवा र सेवाको मापदण्ड:** सार्वजनिक सेवा सकेसम्म नागरिकको नजिक पुऱ्याउनु पर्दछ। तर केन्द्रीकृत मानसिकताले सङ्घीय प्रणालीको व्यवस्था र मर्मअनुसार नागरिकलाई आफ्नो घरदैलोमा सेवा पाउने अवस्थामा सिर्जित अवरोधहरू हटाउनु पर्नेछ। खासगरी सङ्घीय सरकारले अधिकारको साझा सूचीमा रहेका नागरिक सेवासँग सम्बन्धित विषयहरू स्थानीयस्तरमा सेवा प्रवाह हुने गरी कानुनी व्यवस्था र सहजीकरण गर्नका साथै यस्ता सेवा वितरणका आधार र मापदण्डहरू तयार गर्ने, मानक (Standard) विधि र प्रक्रिया स्थापित गर्ने काम गर्नु पर्दछ। हरेक सेवा प्रदायक निकायले कार्यसञ्चालन तथा सेवा प्रवाहसम्बन्धी दिग्दर्शन (Standard Operating Procedure-SOP) तयार गरी लागू गर्नु पर्दछ।

(घ) **कर्मचारीलाई व्यावसायिक बनाउने:** व्यावसायिकता कर्मचारीको आधारभूत विशेषता हो। योग्यता प्रणालीमा आधारित कर्मचारीतन्त्रमा स्वाभाविक रूपमा उच्च व्यावसायिकताको अपेक्षा गरिएको हुन्छ। अझ नागरिकको नजिकमा रही सेवा प्रवाह गर्ने यस्ता कर्मचारीमा व्यावसायिकताको झनै महत्त्व रहन्छ, तर हाम्रो कर्मचारीतन्त्रले राजनीतिप्रति बढि लहसिने र व्यक्तिगत स्वार्थमा बढी रुमलिने गरेको आरोप खेपिरहेको छ। तसर्थ सार्वजनिक सेवामा सुधारका लागि कर्मचारीतन्त्रलाई व्यावसायिक बनाउन विशेष ध्यान दिनु पर्दछ।

(ङ) **सार्वजनिक सेवामा प्रविधिको प्रयोग:** सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सूचना प्रविधिको प्रयोग अपेक्षित रूपमा हुन सकेको छैन। अभिलेख व्यवस्थापन, सेवाको प्रक्रिया र प्रवाहमा अधिकाधिक सूचना प्रविधिको प्रयोग गरी सार्वजनिक सेवा खासगरी वैदेशिक रोजगार, यातायात, मालपोत, नापी, जिल्ला प्रशासन जस्ता सेवाग्राहीको अत्यधिक भिडभाड हुने क्षेत्रमा प्रयोगमा ल्याउन आवश्यक छ। आम सेवाग्राही डिजिटल प्रणालीका बारेमा जानकारी र सहजीकरण बिना आम नागरिकको यसमा पहुँच सुनिश्चित गर्न सकिँदैन, यसले बरु नयाँ बिचौलियाहरूको सिर्जना हुन पुग्दछ। तसर्थ नागरिकलाई अभ्यस्त र प्रोत्साहन गर्ने सेवा प्रदायक निकायहरूले नै यसमा सहयोग र सहजीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ।

(च) **नागरिक बडापत्रको प्रयोग:** सार्वजनिक निकायले आफूले प्रवाह गर्ने सेवाका सम्बन्धमा नागरिक बडापत्र राख्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था छ। प्राय सबै सरकारी निकायहरूले आआफ्नो बडापत्र जारी

गरेका छन् तर यसको प्रयोग अत्यन्तै कमजोर छ। तसर्थ प्रत्येक सार्वजनिक निकायले नागरिक बडापत्रमा घोषित सेवा तोकिएको समयमा प्राप्त हुने सुनिश्चित गर्नु पर्ने र हुन नसकेमा क्षतिपूर्ति प्रदान गर्ने गरी क्षतिपूर्ति पाउने व्यवस्था सहितको नागरिक बडापत्र कार्यान्वयनमा ल्याउने र यसलाई सेवा प्रदायक र सेवाग्राहीबिचको सम्बन्ध सेतुका रूपमा स्थापित गर्नुपर्दछ। सेवाग्राही समेतको संलग्नतामा नागरिक बडापत्रको कार्यान्वयन अवस्थाको अनुगमन तालुक निकायबाट हुनुपर्दछ।

- (छ) **निजी क्षेत्रसँग सहकार्य र साझेदारी:** मुलुकले खुला अर्थतन्त्रमा आधारित अर्थ व्यवस्थालाई अवलम्बन गरेको छ। नाफामूलक वा सामाजिक क्षेत्रबाट दक्षतापूर्वक र प्रभावकारी ढङ्गबाट उत्पादन र वितरण हुनसक्ने सेवामा सरकार अलझिरहनु हुँदैन। सरकारले तुलनात्मक दक्षताका क्षेत्रहरूमा निजी र सामाजिक (गैरनाफामूलक) क्षेत्रको भूमिकालाई प्रोत्साहित गरेको छ, कतिपय सार्वजनिक सेवाहरू निजी क्षेत्रले सञ्चालन गर्दै आएका छन् भने कतिपय क्षेत्रमा सार्वजनिक सेवा प्रदायक निकायहरूलाई उनीहरूको कार्यको केही हिस्सामा साझेदारी गर्ने गर्दछन्। उदाहरणका लागि सवारी चालक अनुमति पत्रको परीक्षा लिने कार्य सरकारी निकायले गर्दछ भने उक्त परीक्षाका लागि ट्रायल सेन्टरको निर्माण तथा व्यवस्थापन निजी क्षेत्रबाट हुने गर्दछ। यसैले सेवा प्रवाह गर्ने सार्वजनिक निकायहरू निजी क्षेत्रसँग अलग रहेर होइन एक अर्कासँग सहकार्य र साझेदारी गरी सेवालाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ। सार्वजनिक सेवामा निजी वा सामाजिक क्षेत्रलाई प्रोत्साहन र साझेदारी गरे पनि यस प्रकारको सेवा उपलब्ध गराउने उत्तरदायित्व भने सरकारमा नै रहनु पर्दछ।
- (ज) **वैकल्पिक उपायको अवलम्बन:** कतिपय सार्वजनिक सेवा जनताको घरदैलामा नै पुग्ने गरी वैकल्पिक उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ। उदाहरणका लागि नागरिकता, स्वास्थ्य सेवा तथा मतदाता परिचयपत्र जस्ता कार्यहरू स्थानीय तहसँग साझेदारीमा घुम्ती सेवाको रूपमा लगन सकिन्छ। नागरिक तहमा हुने सेवा प्रवाहमा गैरसरकारी क्षेत्र र नागरिक समाजउन्मुख संस्थाहरूको सहभागिताले सेवाप्रतिको अपनत्व र प्रभावकारिता बढाउन सहयोग पुग्दछ।
- (झ) **उत्तरदायित्व र जवाफदेही:** उत्तरदायित्व भनेको जिम्मेवारीको परीक्षण हो। यसको लागि कार्यालय र कर्मचारीको जिम्मेवारी तोकी कार्यालय र कर्मचारीलाई जवाफदेही बनाउनु पर्दछ। कार्यालयले सम्पादन गर्नुपर्ने सेवालाई बढीभन्दा बढी वस्तुगत रूपमा मापन गरेर व्यक्तिगत र कार्यालयगत कार्यसम्पादनका लागि जवाफदेही बनाउन सकिन्छ। कर्मचारीले सम्पादन गर्नुपर्ने कार्य कार्यविवरणमा समावेश गरी सम्पादन गर्नुपर्ने कामको परिमाणको लक्ष्य दिएर अधिकार र कर्तव्यबिच तालमेल मिलाउन सकेमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई वस्तुगत बनाउन र कामको जिम्मेवारीप्रति उत्तरदायी बनाउन सहज हुन्छ।

- (ज) **अधिकार र जिम्मेवारी हस्तान्तरण:** संविधानमा तहगत सरकारका अधिकारको सूची र त्यसका आधारमा कार्यविस्तृतीकरण भएको भए पनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यमा प्रशस्त दोहोरोपना पाइन्छ। नीति, कानून र मापदण्ड बनाउँदा र त्यसको व्याख्याले झनै समस्या बढेको छ। खासगरी सार्वजनिक सेवाका क्षेत्रमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकारक्षेत्रको अस्पष्टताले सेवाग्राही मर्कामा पर्ने गरेका छन् भने एक आपसमा द्वन्द्व हुने, सेवाप्रतिको उत्तरदायित्व र जवाफदेहिता स्पष्ट नहुने, सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन कुन सेवा कुन तहको सरकारको जिम्मेवारी हो यकिन गरी सम्बन्धित तहलाई त्यसप्रति उत्तरदायी बनाउन आवश्यक छ। संविधानले दिएको कार्यजिम्मेवारीप्रति उत्तरदायी बनाउने गरी संविधानबमोजिमका अधिकार र जिम्मेवारी तत्तत् तहका सरकारलाई हस्तान्तरण गरिनु जरूरी देखिन्छ।
- (ट) **प्रक्रिया र नतिजाप्रति जिम्मेवार:** यसैगरी सार्वजनिक निकायद्वारा प्रवाह हुने सार्वजनिक सेवा र कार्यमा नागरिकलाई सुसूचित गराउने, नागरिकका पृष्ठपोषण, प्रतिक्रिया र सुझावहरू ग्रहण गरी निरन्तर सुधार गर्नुपर्ने हुन्छ। यसका निमित्त सामाजिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धि गर्ने प्रकृतिका सार्वजनिक सुनुवाइ, सार्वजनिक परीक्षण, सामाजिक परीक्षण, गुनासो व्यवस्थापन जस्ता उपक्रमहरूलाई संस्थागत गर्ने र तोकिएको कामको लागि प्रक्रिया र नतिजा दुवैका निमित्त जिम्मेवार बनाइनुपर्दछ।
- (ठ) **सङ्गठनको लक्ष्य र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबिच आवद्धता:** सङ्गठनको लक्ष्य र उपलब्धिलाई कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन सङ्गठनको कार्यप्रगति र प्रभावकारितासँग आवद्ध गर्नु आवश्यक छ। यस्ता सार्वजनिक सेवासँग सम्बन्धित निकायहरूको मापनयोग्य लक्ष्यहरूको निर्धारण गरी वार्षिक तथा आवधिक रूपमा त्यस्ता लक्ष्यहरूको मापन हुनुपर्दछ। कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको निश्चित अङ्क र सङ्गठनको कार्यसम्पादनबाट प्राप्त हुने गरी व्यक्तिगत र सङ्गठनको कार्यसम्पादनबिच आवद्ध गरिनुपर्दछ।
- (ड) **पृष्ठपोषण प्रणाली:** हरेक सेवा प्रदायक कार्यालयहरूबाट भएका कामकारबाहीप्रति जनताको के कस्तो धारणा रहेको छ र त्यसमा के कस्तो कमी कमजोरी रहेको छ भन्ने विषयमा पृष्ठपोषण प्रणालीको विकास गर्न जरूरी छ। खासगरी सेवाग्राही सन्तुष्टि मापन र गुनासो व्यवस्थापनका साथै नागरिक उत्तरदायी प्रणालीलाई सबल बनाउन आवश्यक छ।
- (ढ) **सेवा तहमा स्रोत साधनका साथै कर्मचारीलाई प्रोत्साहन:** सेवा प्रवाहका लागि तल्लो तहमा रहेका निकायहरूमा आवश्यक स्रोत साधन तथा उपकरण आदिको जरूरत पर्दछ। उदाहरणका लागि अस्पताल स्थापनासँगै त्यसले प्रवाह गर्ने सेवाअनुसार स्रोत साधन, औजार उपकरण, आदि आवश्यक हुन्छ। त्यस्ता निकायको नागरिकसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध हुने र प्रत्यक्ष जवाफदेहिता निर्वाह गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैले सेवा तह र दुर्गममा काम गर्ने कर्मचारीलाई मौद्रिक तथा गैरमौद्रिक सुविधाबाट

प्रोत्साहन गर्न आवश्यक देखिन्छ। स्वास्थ्य सेवामा भइरहेको अभ्यासको सिकाइ पनि यस परिप्रेक्ष्यमा महत्त्वपूर्ण हुन सक्दछ।

- (ण) **सेवाप्रवाहमा नागरिक संलग्नता र पहुँच:** सेवाग्राहीलाई उपभोक्ताका दृष्टिले होइन सार्वभौम नागरिकका रूपमा लोकतन्त्रको मूल्य मान्यताअनुरूप व्यवहार र सेवाको अधिकार राख्दछ। यसका निमित्त सरकारलाई जनताको नजिक पुऱ्याई उनीहरूको सहभागिता, समन्वय र साझेदारीका आधारमा सार्वजनिक सेवा पद्धतिको विकास गरी सरकारप्रति जनताको अपनत्व सिर्जना गर्न आवश्यक छ। यस्तै सेवामा सबै नागरिकको समतामूलक पहुँचमा (पछाडी परेको वर्ग, लिङ्ग समुदाय र भूगोल) विद्यमान अवरोधहरू हटाउँदै सबै नागरिकलाई सँगै लैजानुपर्दछ।
- (त) **सेवाग्राहीको सबलीकरण:** सार्वजनिक सेवालालाई सेवाग्राही सबल हुने गरी पुनर्व्यवस्थापन गर्नुपर्ने अवस्था छ। आफैले प्रदान गर्ने सेवाका बारेमा सामान्य नागरिकले बुझ्ने भाषामा जानकारी, स्वयं उपस्थित हुने बाहेकका सामान्य कार्यहरू प्रक्रिया विद्युतीय प्रणालीमा आबद्ध गर्ने, प्रक्रिया पुगे नपुगेको तत्काल जानकारी हुने, स्वयं उपस्थित हुनुपर्ने अवस्थामा विद्युतीय प्रणालीबाट नै समय निर्धारण हुने (Appointment System) क्षतिपूर्तिसहितको नागरिक बडापत्रको व्यवस्था, नागरिकको प्रत्यक्ष सरोकार राख्ने कार्यालयमा नागरिकलाई दिन तोक्री थाती कामको सुनुवाइको व्यवस्था जस्ता प्रक्रिया अवलम्बन गर्न सकिन्छ।

## १०. निष्कर्ष

सार्वजनिक सेवाको वितरण सरकारको प्रमुख काम हो। आजको समय सार्वजनिक सेवा कृपाको विषय नभई नागरिकको अधिकारको रूपमा हेर्ने गरिन्छ। यसैले सार्वजनिक सेवामा सेवाग्राही नागरिकको सम्प्रभुता स्थापित हुने गरी मुलुकका सबै क्षेत्रमा सार्वजनिक सेवाको प्रवाह प्रभावकारी बनाई नागरिकको पहुँच अभिवृद्धि गर्नुको साथसाथै गुणस्तरीय सेवा समान रूपमा वितरण गर्ने अवस्थाको सिर्जना गर्नु अपरिहार्य भएको छ।

सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधारका लागि लामो प्रयासहरू भएतापनि अपेक्षित प्रतिफल आउन सकेको छैन। विश्वव्यापीकरण, सूचना र सञ्चार प्रविधिको विस्तार र चेतना/जागरणस्तरले नागरिकको सेवा माग र प्रकृतिमा ठुलो परिवर्तन आएको छ र भूमण्डलीय सक्षमताको स्तर भएको सार्वजनिक सेवाको अपेक्षा बढ्दो छ।

सङ्घीय प्रणालीमा सेवा प्रवाह नागरिकको नजिक आउने, सेवामा नागरिक र उनका प्रतिनिधिहरूको संलग्नता बढ्ने भरोसा व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न आवश्यक भएको छ। यसका निमित्त एकातर्फ राज्यबाट प्रवाह हुने कतिपय सार्वजनिक सेवामा परिमार्जन, परिवर्तन र वितरण प्रणालीको पुनःसंरचना (Reengineering) गर्नुपर्ने छ भने अर्कोतर्फ सेवामा सेवाग्राहीको लागत र समय घटाउँदै निकटतम विन्दुबाट गुणस्तरीय र सहज रूपमा सेवा उपलब्ध गराउन आवश्यक छ। राज्यका तर्फबाट नागरिकलाई प्रदान



पूर्णचन्द्र भट्टराई, २०७९

गरिने सेवाको प्रभावकारिताले नै सरकारप्रति नागरिकको विश्वास बढाउने र सकारात्मक धारणा निर्माण गर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७५), नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्थासम्बन्धी अध्ययन, पृ. २६-२७, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

अर्थ मन्त्रालय (२०७७), आर्थिक सर्वेक्षण, पृ. १७३, नेपाल सरकार ।

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार कार्यान्वयन तथा अनुगमन समिति (२०७६), उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार कार्यान्वयन तथा अनुगमन समितिको प्रतिवेदन, पृ. २२१, Retrieved from: <https://mofaga.gov.np/news-notice/1979>, नेपाल सरकार ।

देवकोटा, खिमलाल (२०७८ पुस ८), योजना कार्यान्वयनमा लक्ष्मण रेखा, कान्तिपुर दैनिक, Retrieved from: <https://ekantipur.com/opinion/2021/12/23/164026298349947133.html?author=1>

नेपाल कानून आयोग वेबसाइट (२०७८), <https://www.lawcommission.gov.np> ।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (२०७४), नेपाल राष्ट्रिय शासकीय सर्वेक्षण, (सारसंक्षेप), नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान ।

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

सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (२०५५), सार्वजनिक प्रशासनको पच्चीस वर्षे गुरुयोजना, नेपाल सरकार ।

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७३), नेपालको संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ मा उल्लेखित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारहरूको कार्यविस्तृतीकरणसम्बन्धी नेपाल सरकार मं.प. बाट स्वीकृत प्रतिवेदन, नेपाल सरकार, Retrieved from: <https://www.opmcm.gov.np/userfiles/documents/const/Cabinet%20unbundling.docx>.

प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७३ फागुन ८), प्रेस विज्ञप्ति, Retrieved from: [https://www.opmcm.gov.np/wp-content/uploads/2017/02/press\\_release\\_today.pdf](https://www.opmcm.gov.np/wp-content/uploads/2017/02/press_release_today.pdf)

प्रशासन सुधार सुझाव समिति (२०७०), प्रशासन सुधार सुझाव समितिको प्रतिवेदन, २०७०, पृ. ६९, २२३, २३६, नेपाल सरकार ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०७७), सन्ताउनाँ वार्षिक प्रतिवेदन, महालेखा परीक्षकको कार्यालय ।

महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०७८), अन्ठाउनाँ वार्षिक प्रतिवेदन, पृ. ४९९, महालेखापरीक्षकको कार्यालय ।

मैनाली, उमेश प्र. (२०६२), सरकारी सेवा प्रभावकारी बनाउने उपायहरू, प्रशासन विकास र व्यवस्थापन (चुनौती, रणनीति र समाधान), उत्सव बुक्स एण्ड स्टेशनर्स ।

राष्ट्रिय किताबखाना (निजामती) वेबसाइट (२०७८), <https://nijamati.pis.gov.np> ।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (२०७७), स्थानीय तहबाट जारी भएका कानूनबारे तुलनात्मक अध्ययन प्रतिवेदन, नेपाल सरकार ।

Paudyal, Leela M. (2021). *Policy making on governance and service delivery in Nepal*. Policy Research Institute.

## नेपालमा मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापन

डा. प्रकाश कुमार श्रेष्ठ\*

### लेखसार

मौद्रिक नीति महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक नीति हो । समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न तरलता व्यवस्थापन गर्दै कर्जा प्रवाह र ब्याजदरलाई प्रवाहित गर्ने काम मौद्रिक नीतिले गर्दछ । यस लेखमा नेपालमा मौद्रिक नीतिको सुरुवात, हालको तर्जुमा र कार्यान्वयन प्रक्रिया एवम् संस्थागत व्यवस्था, यसका उपकरणहरू र यसको व्यवस्थापनमा असर पार्ने कारक तत्वहरूबारे चर्चा गरिएको छ । हाल नेपाल राष्ट्र बैंकले अप्रत्यक्ष उपकरणहरूमार्फत मौद्रिक नीति कार्यान्वयन गर्दछ । नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ अनुसार मूल्य र बाह्य स्थायित्व कायम गर्ने उद्देश्य मौद्रिक नीतिको रहेको हुन्छ । बैंक दर, अनिवार्य नगद अनुपात र खुला बजार सञ्चालनमार्फत मौद्रिक नीतिको कार्यान्वयन हुन्छ । स्थायी तरलता सुविधाको व्यवस्था र ब्याजदर कोरिडरले पनि मौद्रिक नीति सञ्चालनमा सहयोग पुराएको हुन्छ । अर्थतन्त्रको संरचना, वित्तीय प्रणालीको विकास, विनिमय दर प्रणालीको अवस्था, बाह्य पुँजी प्रवाहको स्थिति आदिलाई मध्यनजर राखेर मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापन समयसापेक्ष रूपमा परिवर्तन हुँदै जान्छ ।

**शब्दकुञ्जी:** मौद्रिक नीति, व्यवस्थापन, उपकरणहरू, खुला बजार, नेपाल राष्ट्र बैंक

### १. विषय प्रवेश

समष्टिगत अर्थतन्त्रको व्यवस्थापनको लागि महत्त्वपूर्ण नीतिको रूपमा मौद्रिक नीति रहेको हुन्छ । सामान्यतया केन्द्रीय बैंकले तर्जुमा गरेर मौद्रिक नीतिको कार्यान्वयन गरिन्छ । मौद्रिक नीतिले अर्थतन्त्रमा आवश्यक मात्रामा तरलता वा मुद्राको मात्राको उपलब्धता सुनिश्चित गरी समष्टिगत आर्थिक स्थिरता कायम गर्न भूमिका खेल्दछ । अर्थतन्त्रमा आर्थिक क्रियाकलापहरू मुद्राको माध्यमबाट गरिन्छ भने बचत परिचालन तथा कर्जा लगानीका कामहरू पनि मुद्राकै माध्यमबाट हुने गर्दछन् । अर्थतन्त्रमा कर्जाको उपलब्धता र

\* कार्यकारी निर्देशक, आर्थिक अनुसन्धान विभाग, नेपाल राष्ट्र बैंक

इमेल: [praks.shrestha@gmail.com](mailto:praks.shrestha@gmail.com)

ब्याजदर निर्धारणमा पनि मौद्रिक नीतिले प्रभाव पार्दछ । प्रस्तुत लेखमा नेपालको सन्दर्भमा मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापन के कसरी गरिन्छ भन्ने विषयवस्तु समाविष्ट गरिएको छ ।

## २. नेपालमा मौद्रिक नीतिको इतिहास

नेपालमा केन्द्रीय बैंकको रूपमा नेपाल राष्ट्र बैंकको स्थापना २०१३ साल बैशाख १४ गते भएको हो । यो बैंक स्थापना हुँदा नेपालको अर्थतन्त्र झण्डै शतप्रतिशत कृषिमा निर्भर रहेको थियो भने बैकिङ संस्थाको रूपमा एउटा मात्र वाणिज्य बैंकको रूपमा नेपाल बैंक लिमिटेड सञ्चालनमा थियो । अधिकांश आर्थिक गतिविधि निर्वाहमुखी थियो भने मुद्राको प्रयोग ज्यादै कम हुन्थ्यो । अझ भारतीय मुद्रा प्रयोग भई द्वैध मुद्रा प्रणालीको स्थिति रहेको थियो । त्यतिखेर नेपाल सरकारले राजस्व समेत भारतीय मुद्रामा सङ्कलन गर्दथ्यो भने नेपालको विदेशी मुद्राको सञ्चितिको व्यवस्थापन भारतीय रिजर्व बैंकले गर्ने गर्दथ्यो ।

नेपाल राष्ट्र बैंकले स्थापना भएपछिको पहिलो दशक नेपाली मुद्राको प्रचलन बढाउन, केही नयाँ वित्तीय संस्थाहरू जस्तै नेपाल औद्योगिक विकास निगम, सहकारी बैंक जुन पछि कृषि विकास बैंकको रूपमा परिणत भयो र राष्ट्रिय वाणिज्य बैंकको स्थापनाको लागि पहल गर्‍यो । नेपाल राष्ट्र बैंकले आफैले नोट निष्काशन गरी नेपाली मुद्राको प्रयोग बढाउने काम गर्‍यो । यसको लागि नेपालभर नेपाली रूपैयाँको चलनचल्ती बढाउने ऐन, २०१४ लागु गरियो । साथै भारतीय मुद्राको प्रयोग घटाउन २०१७ बैशाख १ गते भारतीय रूपैयाँसँगको विनिमय दरलाई स्थिर गरियो (ने.रा.बैंक, २०३८) । यसका साथै विदेशी विनिमय नियन्त्रण गर्ने ऐन, २०१९ लाई क्रमिक रूपमा २०२३ सालसम्ममा नेपालभर लागु गरियो । अर्थतन्त्रमा नेपाली रूपैयाँको प्रयोग तथा कर्जा प्रवाह र निक्षेप सङ्कलन जस्ता वित्तीय मध्यस्थताका कार्यहरू बढ्न थालेपछि २०२३ सालदेखि नेपाल राष्ट्र बैंकले मौद्रिक नीति तर्जुमा गर्न थाल्यो । तत्कालिन समयमा विश्वव्यापी रूपमा नै प्रत्यक्ष मौद्रिक उपकरणको आधारमा मौद्रिक नीति सञ्चालन हुने गर्दथ्यो । नेपाल राष्ट्र बैंकले पनि २०४६ सालसम्म प्रत्यक्ष मौद्रिक उपकरणहरू प्रयोग गरेर मौद्रिक नीति कार्यान्वयन गरेको पाइन्छ । यसको मतलब मौद्रिक व्यवस्थापनको लागि नेपाल राष्ट्र बैंकले सिधै कर्जा र निक्षेपका ब्याजदरहरू तोकिदिने गर्दथ्यो ।

आर्थिक तथा वित्तीय उदारीकरण नीतिहरू अवलम्बन गर्दै गएपछि नेपाल राष्ट्र बैंकले ब्याजदर निर्धारण बजार प्रक्रियामार्फत हुने व्यवस्था गरी मौद्रिक नीतिको सञ्चालन अप्रत्यक्ष उपकरणहरूमार्फत गर्न सुरु गर्‍यो । वित्तीय उदारीकरणसँगै निजी क्षेत्र र वैदेशिक लगानीमा पनि बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू खोल्न दिन सकिने व्यवस्था अवलम्बन गरेपछि वित्तीय क्षेत्रको विस्तार र विकास पनि हुँदै गयो ।

२०५८ सालमा नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०१३ प्रतिस्थापन गरी परिवर्तित समयानुरूप नयाँ नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ जारी भयो । जसमा नेपाल राष्ट्र बैंकले वार्षिक रूपमा मौद्रिक नीति तर्जुमा गरेर सार्वजनिक

गर्नुपर्ने व्यवस्था गरियो । फलस्वरूप आर्थिक वर्ष २०५९/६० देखि नेपाल राष्ट्र बैंकले वार्षिक रूपमा मौद्रिक नीति तर्जुमा गरी गर्भनरबाट सार्वजनिक गर्ने व्यवस्थाको सुरुवात भयो । यसअघि अर्थतन्त्रको आवश्यकताका आधारमा मौद्रिक नीतिका सम्बन्धमा निर्णयहरू हुने गर्दथे ।

आर्थिक वर्ष २०६१/६२ देखि मौद्रिक नीतिको अर्धवार्षिक समीक्षा गर्ने परिपाटी सुरु गरियो भने आर्थिक वर्ष २०७३/७४ देखि त्रैमासिक समीक्षा सुरु गरियो । तसर्थ अहिले नेपाल राष्ट्र बैंकले आर्थिक वर्षको सुरुवातमा ल्याएको मौद्रिक नीतिको त्रैमासिक रूपमा वर्षको तीन ओटा समीक्षा गर्ने गर्दछ । समीक्षाको क्रममा अर्थतन्त्रको अवस्था र आवश्यकताअनुरूप मौद्रिक उपकरणहरूको बारेमा निर्णयहरू हुने गर्दछ ।

### ३. मौद्रिक नीतिको तर्जुमा प्रक्रिया

मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापनले यसको तर्जुमादेखि कार्यान्वयन प्रक्रिया समेतलाई समेट्छ । आर्थिक वर्षको अन्ततिर आगामी आर्थिक वर्षको लागि मौद्रिक नीतिको तर्जुमा प्रक्रिया सुरु हुन्छ । यसको लागि नेपाल राष्ट्र बैंकको आर्थिक अनुसन्धान विभागले तात्कालिन आर्थिक अवस्थाको विश्लेषण र सम्भावित परिदृश्य तयार पार्दछ । नेपाल सरकारको बजेटले अङ्गीकार गरेको आर्थिक वृद्धिदर र मुद्रास्फीति दरलाई आत्मसात् गरी समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वमा दखल नपुग्ने गरी मौद्रिक तथा कर्जा योगाङ्कहरूको वृद्धिदर निर्धारण गरिन्छ । उक्त वृद्धिदरहरूलाई सहयोग पुग्ने गरी मौद्रिक नीतिका उपकरणहरू निर्धारण गरिन्छ । हाल प्रयोग गरिरहेका उपकरणहरूमा अनिवार्य नगद अनुपात, बैंक दर, खुला बजार कारोबार रहेका छन् । यी उपकरणहरूको सङ्क्षिप्त चर्चा तल गरिएको छ ।

#### (क) अनिवार्य नगद अनुपात (CRR)

अनिवार्य नगद अनुपात भन्नाले निक्षेप सङ्कलनमा संलग्न हुने बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले आफूले सङ्कलन गरेको निक्षेपको निश्चित अनुपातमा आफैसँग नगद तथा केन्द्रीय बैंकमा जम्मा गर्नुपर्ने रकमको अनुपातलाई जनाउँछ । केन्द्रीय बैंकमा जम्मा गरेको रकममा धेरैजसो देशहरूमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले कुनै ब्याज पाउँदैनन् । तर उनीहरूले आवश्यक परेको बेला निकाल्न सक्छन् । कुनै पनि बेला निक्षेपकर्ता आफ्नो निक्षेप फिर्ता लिन आउनसक्ने हुँदा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले यसरी निक्षेपको केही अंश नगद तथा तरल सम्पतिको रूपमा राख्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ ।

अनिवार्य नगद अनुपातको व्यवस्थाले गर्दा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले आफूले सङ्कलन गरेको निक्षेपको सबै रकम कर्जाको रूपमा प्रवाह गर्न सक्दैन । यो अनुपातलाई आवश्यकताअनुसार मौद्रिक नीतिले परिवर्तन गरेर बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको कर्जा प्रवाह गर्नसक्ने क्षमतामा परिवर्तन ल्याउँछ । अनिवार्य नगद अनुपात बढाएमा निक्षेपको धेरै मात्रा नगदको रूपमा वा केन्द्रीय बैंकमा जम्मा गर्नुपर्ने हुँदा कर्जा प्रवाह गर्नसक्ने क्षमतामा कमी आउँछ अर्थात् अनिवार्य नगद अनुपात बढाउँदा कर्जा प्रवाहको लागि चाहिने

तरलतामा कमी आउँछ । निक्षेप सङ्कलन गरेको रकमको विना ब्याजमा नगदको रूपमा राख्नुपर्दा त्यसको घाटा पूर्ति गर्न बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले कर्जाको ब्याजदर पनि बढाउँछन् ।

अर्थतन्त्रमा तरलता प्रवाह बढाउन वा ब्याजदरमा कमी ल्याउनु परेमा मौद्रिक नीतिले अनिवार्य नगद अनुपात घटाउँछ । यस्तो अनुपात घट्दा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूसँग कर्जा प्रवाहको लागि अतिरिक्त तरलता उपलब्ध हुन्छ । तरलताको आपूर्ति बढ्दा ब्याजदरमा पनि कमी आउँछ । यसरी ब्याजदर र कर्जा उपलब्धतामा आउने परिवर्तनअनुसार मानिसहरूले उपभोग तथा लगानीका निर्णयहरू गर्दछन् र अर्थतन्त्रमा सोअनुसारको प्रभाव देखिन्छ ।

### (ख) बैंक दर

केन्द्रीय बैंक वास्तवमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको बैंक पनि हो । सर्वसाधारण मानिसहरूले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूसँग वित्तीय कारोबार गरे जस्तै बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले केन्द्रीय बैंकसँग कारोबार गर्दछन्: निक्षेप राख्ने र कर्जा लिने । केन्द्रीय बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई कर्जा दिँदा लिने ब्याजदरलाई नै बैंक दर भनिन्छ ।

मौद्रिक नीतिले बैंक दरमा ल्याउने परिवर्तनले पनि बैंक तथा वित्तीय संस्थाको कर्जा प्रवाह गर्नसक्ने क्षमता र ब्याजदरहरूमा परिवर्तन आउँछ । बैंक दर बढ्दा केन्द्रीय बैंकबाट लिने कर्जा महँगो हुने हुँदा कर्जा प्रवाहको लागि केन्द्रीय बैंकबाट कर्जा लिने प्रवृत्तिमा कमी आउँछ भने कर्जा लिए पनि महँगो पर्न जाने हुँदा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले आफूले प्रवाह गर्ने कर्जाको ब्याजदर पनि बढाउँछन् । यसको ठीक उल्टो बैंक दर घटेमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले सस्तो ब्याजदरमा केन्द्रीय बैंकबाट वित्तीय साधन प्राप्त गर्दछन् जसलाई कर्जा प्रवाहमा प्रयोग गर्न सक्छन् । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले आफूले सङ्कलन गरेको निक्षेप रकमलाई कर्जाको रूपमा प्रवाह गर्ने गर्दछन् । निक्षेप प्रायः छोटो अवधिका हुन सक्छन् भने कर्जा लामा अवधिका हुन्छन् । यस्तो अवस्थामा दैनिक कारोबारको लागि तरलता अपर्याप्त हुँदा पनि बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले केन्द्रीय बैंकबाट कर्जा लिन्छन् ।

मौद्रिक नीतिले अर्थतन्त्रमा सस्तोमा तरलता प्रवाह गर्न चाहेमा बैंक दर घटाउँछ भने कर्जा प्रवाह कम गर्न र ब्याजदर बढाउन चाहेमा बैंक दर बढाउँछ । बैंक दरको प्रभावकारिता भने बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू तरलताको लागि केन्द्रीय बैंकमा कति निर्भर छन् भन्ने कुराले निर्धारण गर्दछ । आफैसँग पर्याप्त तरलता भएको अवस्थामा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू केन्द्रीय बैंकमा तरलता लिन जाँदैनन् । बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको तरलताको स्थिति निक्षेप सङ्कलन र कर्जा मागको अवस्थाले निर्धारण गर्दछ । अर्कोतर्फ निक्षेप सङ्कलन र कर्जाको मागको स्थिति अर्थतन्त्रको अवस्थाले निर्धारण गर्दछ ।

### (ग) खुला बजार कारोबार

खुला बजार कारोबार मौद्रिक नीतिको महत्त्वपूर्ण उपकरणको रूपमा प्रयोग हुने गर्दछ । खुला बजार कारोबार भन्नाले केन्द्रीय बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूसँग सामान्यतया सरकारी ऋणपत्रहरूको किनबेच गरेर गर्ने कारोबारलाई जनाउँछ । यस्तो कारोबार आवश्यकताअनुसार हुने गर्दछ । केन्द्रीय बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट ऋणपत्रहरू खरिद गर्दा बैंकिङ प्रणालीमा तरलता प्रवाह हुन जान्छ भने केन्द्रीय बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई ऋणपत्र बेच्दा तरलता प्रशोचन हुन जान्छ । यसरी तरलता व्यवस्थापनको लागि अर्थतन्त्रको आवश्यकता एकीन गरी केन्द्रीय बैंकले खुला बजार कारोबार सञ्चालन गर्दछ । यस्तो कारोबार बोलकबोलको माध्यमबाट हुने गर्दछ ।

खुला बजार कारोबार मुख्यतया दुई प्रकारले हुन गर्दछ । पहिलो: केन्द्रीय बैंकले खुला बजार कारोबारमार्फत ऋणपत्रहरूको स्वामित्वमा परिवर्तन आउने गरी किनबेच गर्दछ यसलाई सिधा बोलकबोल भन्ने गरिन्छ । दोस्रो: सिधा स्वामित्व हस्तान्तरण नगरी केही समयावधिको लागि धितो राखेर पनि तरलता प्रवाह र प्रशोचनको कार्य गर्ने गरिन्छ । यस प्रकारको खुला बजार कारोबारलाई रिपो र रिभर्स रिपो भनिन्छ । रिपोअन्तर्गत केन्द्रीय बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई ऋणपत्रहरू धितो राखेर निश्चित अवधिको लागि तरलता दिन्छ । समयावधि सकिएपछि बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले आफूले लिएको रकम फिर्ता गरेर ऋणपत्रहरू लिएर जान्छन । अर्कोतर्फ रिभर्स रिपोअन्तर्गत केन्द्रीय बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई आफूसँग भएको ऋणपत्र धितो राखेर निश्चित समयावधिको लागि उनीहरूसँगबाट तरलता लिन्छ र समयावधि सकिएपछि तरलता फिर्ता दिएर ऋणपत्र फिर्ता लिन्छ । रिपो र रिभर्स रिपोको कारोबारहरू प्रायः बोलकबोलको माध्यमबाट हुने गर्दछ । तरलताको अवस्था हेरी केन्द्रीय बैंकले यी कारोबारको बारेमा निर्णय गर्ने गर्दछ ।

### ४. मौद्रिक नीति तर्जुमाको लागि संस्थागत व्यवस्था

मौद्रिक नीतिको तर्जुमाको लागि मौद्रिक नीति तर्जुमा कार्यविधि, २०७३ कार्यान्वयनमा रहेको छ । यस कार्यविधिअनुसार मौद्रिक नीतिको मस्यौदा तयार पार्ने प्रमुख जिम्मेवारी नेपाल राष्ट्र बैंकको आर्थिक अनुसन्धान विभागको हुन्छ । विभिन्न विभागहरूबाट सुझावहरू सङ्कलन गरी मस्यौदा तयारीको लागि कार्यकारी निर्देशकको संयोजकत्वमा अन्तरविभागीय सुझाव समन्वय समिति रहेको हुन्छ । मौद्रिक नीतिमा समावेश गरिने नीतिगत विषयहरू प्रारम्भिक रूपमा उक्त समन्वय समितिमा छलफल हुने गर्दछ । यसका साथै विभिन्न सरोकारवालाहरूसँग अन्तक्रियाहरू गरी नेपाल राष्ट्र बैंकले राय सुझावहरू सङ्कलन गर्दछ । विभिन्न सरोकारवाला सङ्घ संस्थाहरूले लिखित रूपमा सुझावहरू दिने पनि गर्दछन् ।

अन्तरविभागीय सुझाव समन्वय समिति समेतको राय सुझावका आधारमा तयार पारिएको प्रारम्भिक मस्यौदालाई गभर्नरको अध्यक्षतामा हुने व्यवस्थापन समितिमा पेस हुन्छ । व्यवस्थापन समितिले उक्त

मस्यौदाउपर बुँदागत छलफल गरी आवश्यक परिमार्जन गर्न निर्देशन दिनसक्ने र परिमार्जित गरी पुनः व्यवस्थापन समितिमा उक्त विभागले पेस गर्नुपर्दछ । व्यवस्थापन समितिबाट पारित मौद्रिक नीतिको अन्तिम मस्यौदा सञ्चालक समितिसमक्ष पेस हुन्छ । सञ्चालक समितिले बुँदागत छलफल गरी सहमति भएबमोजिम आवश्यक परिमार्जनसहित मौद्रिक नीति पारित गर्दछ । सञ्चालक समितिको बैठकले औपचारिक निर्णय गरेपश्चात् मौद्रिक नीति गभर्नरबाट सार्वजनिक गरिन्छ ।

मौद्रिक नीति तर्जुमा गर्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षको मौद्रिक नीतिको कार्यान्वयन अवस्थाको पनि समीक्षा गरिन्छ । मौद्रिक नीतिको त्रैमासिक समीक्षा गर्दा भने सोही वर्षको बितेका त्रैमासहरूमा मौद्रिक नीतिको कार्यान्वयन अवस्थाको पनि समीक्षा गरिन्छ ।

## ५. मौद्रिक नीतिको कार्यान्वयन प्रक्रिया

मौद्रिक नीतिको तर्जुमा भएपछि कार्यान्वयनको लागि निर्देशनहरू जारी हुन्छन् र बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमार्फत कार्यान्वयन सुरु हुन्छ । बैंक तथा वित्तीय संस्था नियमन विभाग, विदेशी विनिमय व्यवस्थापन विभाग र भुक्तानी प्रणाली विभागहरूबाट निर्देशनहरू तर्जुमा भई गभर्नरको स्वीकृति लिई जारी हुने गर्दछन् । निर्देशनका सम्बन्धमा छलफल गरी सिफारिस गर्न डेपुटी गभर्नरको अध्यक्षतामा नियमन समिति रहेको छ । बैंक दर र अनिवार्य नगद अनुपातको सन्दर्भमा बैंक तथा वित्तीय संस्था नियमन विभागबाट निर्देशन जारी हुन्छ ।

खुला बजार कारोबार भने साप्ताहिक रूपमा बैंकिङ प्रणालीको तरलताको स्थिति हेरी हुने गर्दछ । डेपुटी गभर्नरको संयोजकत्वमा रहेको खुला बजार सञ्चालन समितिले बैंकिङ प्रणालीमा रहेको तरलता र ब्याजदरको स्थिति हेरी खुला बजार सञ्चालन सम्बन्धमा निर्णय गरी तरलता प्रवाह तथा प्रशोचन गर्ने गर्दछ । खुला बजार सञ्चालनको व्यवस्थापन गर्न नेपाल राष्ट्र बैंकमा मौद्रिक व्यवस्थापन विभाग रहेको छ ।

खुला बजार सञ्चालनलाई सहज पार्न आर्थिक अनुसन्धान विभागले तरलता अनुगमन तथा प्रक्षेपण गर्ने कार्य गर्दछ । आगामी हप्ता हुनसक्ने तरलताको अवस्थालाई मध्यनजर राखेर तरलता प्रवाह गर्ने वा प्रशोचन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा निर्णय हुने गर्दछ । अल्पकालीन ब्याजदरहरू, विदेशी विनिमय खरिदको अवस्था, सरकारको राजस्व र खर्चको स्थिति आदिलाई आधार मानेर खुला बजार सञ्चालनका सम्बन्धमा निर्णय हुने गर्दछ ।

लक्षित क्षेत्रमा कर्जा प्रवाह गर्न पुर्नकर्जाको व्यवस्था पनि गरिएको हुन्छ । सस्तो ब्याजदरमा तोकिएका क्षेत्रमा कर्जा प्रवाह गर्न बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूलाई प्रेरित गर्न यस प्रकारको पुर्नकर्जाको व्यवस्था रहेको छ । यो मौद्रिक नीतिसँग सिधै सम्बन्ध राख्ने उपकरण नभए तापनि पुर्नकर्जाले पनि बैंकिङ



प्रणालीको तरलता र ब्याजदरलाई प्रभाव पार्दछ । विकासात्मक भूमिका निर्वाह गर्न नेपाल राष्ट्र बैंकले पुनर्कजाको व्यवस्था गरेको छ । कोभिड १९ ले अर्थतन्त्रलाई शिथिल पारेको अवस्थामा करिब रु. २ खर्ब बराबरको पुनर्कर्जा सुविधा प्रदान गर्ने व्यवस्था नेपाल राष्ट्र बैंकले गरेको छ (ने.रा.बैंक, २०७७ र २०७८) ।

आर्थिक वर्ष २०७३/७४ देखि मौद्रिक नीतिको सञ्चालनलाई प्रभावकारी पार्न ब्याजदर कोरिडरको कार्यान्वयन सुरु गरिएको छ (ने.रा.बैंक, २०७३) । खुला बजार सञ्चालन गर्दा ब्याजदर कोरिडर कायम रहने गरी गर्ने गरिन्छ । अर्थतन्त्रमा आवश्यक ब्याजदर स्तर कायम गर्दै ब्याजदर स्थायित्व प्रदान गर्न यसलाई परिष्कृत पाउँ लागिएको छ ।

ब्याजदर कोरिडरमा अल्पकालीन ब्याजदरहरूलाई निश्चित सीमाभित्र राख्ने प्रयास गरिन्छ । ब्याजदर कोरिडरमा अल्पकालीन ब्याजदर परिवर्तन हुनसक्ने माथिल्लो र तल्लो सीमाको व्यवस्था गरिएको हुन्छ, जसले गर्दा अल्पकालीन ब्याजदरहरू नीतिगत दर नजिक रहन जान्छन् । अल्पकालीन ब्याजदर सीमाभित्र रहेमा निक्षेप र कर्जाका दीर्घकालीन ब्याजदरहरूमा स्थिरता आउनसक्ने अपेक्षा गरिन्छ । अहिले नेपालमा ब्याजदर कोरिडरको माथिल्लो सीमाको रूपमा स्थायी तरलता सुविधा उपलब्ध हुने दर हो, जुन बैंक दरमा उपलब्ध हुन्छ । हाल बैंक दर ५ प्रतिशत रहेको छ । तल्लो सीमाको रूपमा नेपाल राष्ट्र बैंकले बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबाट गर्ने निक्षेप सङ्कलनको दर रहेको हुन्छ जुन हाल २ प्रतिशत रहेको छ । अर्थतन्त्रको अवस्था हेरी नीतिगत दर, माथिल्लो सीमा र तल्लो सीमाको दरमा परिवर्तन ल्याउने गरिन्छ । नीतिगत दरको रूपमा रिपो दरलाई लिइएको छ ।

आर्थिक वर्ष २०७७/७८ देखि मौद्रिक नीतिको सञ्चालन लक्ष्यको रूप ओभरनाइट अन्तरबैंक दरलाई लिन थालिएको छ । त्यसभन्दा अगाडिसम्म बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूसँग रहेको अधिक तरलतालाई सञ्चालन लक्ष्यको रूपमा लिने गरिन्थ्यो ।

## ६. मौद्रिक नीति व्यवस्थापनलाई असर पार्ने कारकहरू

नेपालको सन्दर्भमा मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापन नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८ ले तोकेका उद्देश्यहरू हासिल गर्ने गरी हुने गर्दछ । मूल्य र बाह्य क्षेत्र स्थिरता कायम राख्ने मुलभूत उद्देश्यहरू रहेका छन् । अर्थतन्त्रमा विद्यमान मूल्य र बाह्य क्षेत्र (खासगरी भुक्तानी सन्तुलन) को अवस्था र आगामी दिनहरूमा आउनसक्ने परिवर्तनलाई मध्यनजर राखेर मौद्रिक नीतिको उपकरणहरूबारे निर्णय गरिन्छ । साथै नेपाल सरकारले बजेटमार्फत लक्षित गर्ने आर्थिक वृद्धिदर हासिल सहयोग पुऱ्याउने गरी पनि मौद्रिक व्यवस्थापन गर्ने गरिन्छ । मौद्रिक नीतिका उद्देश्यहरूलाई अन्य तत्त्वहरूले पनि असर गर्दछन् । नियमित रूपमा

मूल्य र बाह्य क्षेत्रसँग सम्बन्धित परिसूचकहरू अनुगमन गरिरहनुपर्ने हुन्छ । यी सूचकहरूमा आउने परिवर्तनअनुसार मौद्रिक व्यवस्थापनलाई परिवर्तन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा बाह्य क्षेत्र बढी संवेदनशील रहेको छ । वस्तु तथा सेवा निर्यातको आधार साँघुरो रहेकोले नेपाली अर्थतन्त्र बढी आयातमुखी छ । श्रमशक्ति निर्यातमार्फत विप्रेषण आप्रवाहले आयात थामिरहेको स्थिति छ । विदेशी लगानीको मात्रा छिमेकी देशहरूको तुलनामा कमै रहेको छ । बाह्य देशहरूसँग हुने सबै खाले आर्थिक क्रियाकलाप गर्दा प्राप्त हुने र भुक्तानी गर्ने विदेशी मुद्राले अर्थतन्त्रमा मौद्रिक प्रभाव पर्दछ । विदेशीलाई भुक्तानी गरेकोभन्दा बढी विदेशी मुद्रा देशभित्र आएमा शोधनान्तर स्थिति धनात्मक हुन्छ भने विदेशी मुद्राको आयभन्दा बढी भुक्तानी भएमा शोधनान्तर स्थिति ऋणात्मक हुन्छ । शोधनान्तर स्थिति धनात्मक हुँदा विदेशी विनिमय सञ्चिति बढ्छ भने ऋणात्मक हुँदा विदेशी विनिमय सञ्चिति घट्छ । विदेशी विनिमय सञ्चिति बढ्दा अर्थतन्त्रमा तरलता बढ्छ भने घट्दा तरलता पनि घट्छ ।

नेपालले भारतीय रूपैयाँसँग स्थिर विनिमय दर अवलम्बन गरेको हुँदा शोधनान्तर स्थितिमा आउने उतारचढावअनुरूप विनिमय दरमा परिवर्तन हुँदैन, बरु बैकिङ क्षेत्रको तरलतामा परिवर्तन आउँछ । सोअनुसार व्याजदरहरू परिवर्तन हुन्छन् । यसरी बाह्य क्षेत्रमा देखापर्ने विदेशी विनिमय सञ्चितिको उतारचढावले बैकिङ क्षेत्रको तरलतामा प्रभाव पार्ने हुनाले सोहीअनुसार मौद्रिक व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

नेपाल जस्तो खुला अर्थतन्त्र भएको देशमा मुद्रास्फीति पनि वैदेशिक कारकबाट बढी प्रभावित हुन जान्छ । पेट्रोलियम पदार्थ लगायत आयात गरिने वस्तुहरूको मूल्य विश्व बजारमा निर्धारण हुन्छ । त्यस्ता वस्तुहरूको मूल्य बढ्दा देशभित्र पनि मूल्य बढ्न जान्छ । नेपालमा अझ भारतसँगको खुला सीमाना र स्थिर विनिमय दरका कारण नेपालको मुद्रास्फीति भारतीय मुद्रास्फीतिबाट बढी प्रभावित हुने गर्दछ । पछिल्ला वर्षहरूमा भारतीय रिजर्व बैकले मुद्रास्फीति लक्षित मौद्रिक नीतिको रणनीति अवलम्बन गरेको छ । यसअनुसार  $4 \pm 2$  प्रतिशत मुद्रास्फीतिको लक्ष्य अङ्गीकार गरेको छ र मुद्रास्फीतिलाई नियन्त्रित नै राखेको छ । यसले गर्दा नेपालको मौद्रिक व्यवस्थापन गर्न सहज भएको छ ।

मौद्रिक व्यवस्थापनलाई प्रभाव पार्ने कारकहरूमा सरकारको राजस्व सङ्कलन, ऋण परिचालन र खर्च पनि पर्दछन् । सरकारले अर्थतन्त्रबाट राजस्व सङ्कलन गर्दा तरलता प्रशोचन हुन पुग्छ भने खर्च गर्दा तरलता प्रवाहित हुन पुग्छ । सरकारको खर्च र राजस्व सङ्कलनको प्रवृत्तिलाई नियालेर मौद्रिक व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ । त्यस्तै सरकारले खर्चको लागि वैदेशिक ऋण परिचालन गरेमा र केन्द्रीय बैंकबाट ओभरड्राफ्ट लिएमा अर्थतन्त्रमा तरलता प्रवाहित हुनजान्छ । जनतासँग वा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूसँग ऋण सापटी लिएर खर्च गरेमा भने तरलता प्रशोचन भई व्याजदरहरू बढ्न जान्छन् । सरकारी खर्चले आयात बढाई भुक्तानी सन्तुलनमा नकारात्मक असर पनि पार्नसक्छ । यसरी सरकारको वित्त नीतिको

मौद्रिक प्रभाव पर्ने हुँदा मौद्रिक नीतिसँग तादात्म्यता मिल्नुपर्ने हुन्छ । अन्यथा वित्त नीतिका कारण मौद्रिक नीतिका उद्देश्यहरू हासिल हुन कठिन हुन्छ भने कतिपय अवस्थामा मौद्रिक नीतिको सहयोग नभएमा वित्त नीतिका लक्ष्यहरू पनि हासिल गर्न कठिन हुन्छ । दुवै नीतिले सन्तुलित ढङ्गले अर्थतन्त्रमा आर्थिक वृद्धि र स्थिरतालाई प्रवर्द्धन गर्नुपर्दछ । कहिलेकाहीं सरकारबाट हुने राजनीतिक उद्देश्यप्रेरित हस्तक्षेपले गर्दा मौद्रिक नीतिको सही व्यवस्थापन नहुन सक्छ । त्यसैले विश्वव्यापी रूपमा केन्द्रीय बैंकको स्वायत्तताको पक्षमा बहस हुने गरेको पाइन्छ ।

मौद्रिक व्यवस्थापनलाई असर गर्ने अर्को कारक वित्तीय पहुँचको अवस्था हो । औपचारिक वित्तीय प्रणालीको पहुँच बढेर जति बढी मानिसहरू यसको दायरा भित्र आउँछन् त्यति बढी मौद्रिक नीतिको प्रसारण प्रभावकारी हुन्छ । मौद्रिक नीतिले व्याजदर र कर्जा उपलब्धतामा ल्याउने परिवर्तनले अनौपचारिक क्षेत्रको व्याजदरमा परिवर्तन नल्याउन सक्छ । यदि औपचारिक वित्तीय सेवाको पहुँच कम भएमा मौद्रिक नीतिले चाहेअनुसार अर्थतन्त्रमा परिवर्तन ल्याउन सक्दैन । मौद्रिक नीतिको प्रसारण वास्तवमा औपचारिक बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमार्फत मात्र हुने गर्दछ । त्यस्तै मौद्रिक नीतिले गर्ने उपकरणमा ल्याउने परिवर्तनको प्रभाव बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले गर्ने प्रतिक्रियामा भर पर्दछ । मौद्रिक नीति अप्रत्यक्ष रूपमा अर्थतन्त्रमा प्रसारित हुने हुँदा कतिपय अवस्थामा यसको प्रभाव ढिलो एवम् कम देखिने हुन्छ ।

सर्वसाधारणले गर्ने नगदको प्रयोगको मात्राले मुद्रा प्रदायमा असर पार्छ । सर्वसाधारणले बढी नगदको प्रयोग गर्दा बैंकिङ प्रणालीमा बचत कम परिचालित हुन्छ । बैंकिङ प्रणालीमार्फत कारोबार हुँदा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूले कर्जा तथा निक्षेप सिर्जना गर्न सक्छन् । वित्तीय पहुँच बढ्दै जाँदा सर्वसाधारणले गर्ने नगदको प्रयोगमा कमी आउँछ र मौद्रिक व्यवस्थापन बढी प्रभावकारी हुन्छ ।

## ७. निष्कर्ष

अर्थतन्त्रमा मौद्रिक नीतिले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ । तरलता, कर्जा प्रवाह र व्याजदर जस्ता वित्तीय चरहरूलाई प्रभाव पारेर अर्थतन्त्रमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हासिल गर्न मौद्रिक नीतिले सहयोग गर्दछ । समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वमा नै आर्थिक गतिविधिहरू विना व्यवधान गर्ने आधार उपलब्ध हुन्छ । नेपालमा मौद्रिक नीतिको सुरुवात २०२३ सालदेखि भएको हो र समयसापेक्ष रूपमा यसको व्यवस्थापनको विधिहरू परिमार्जन र परिष्कृत पाउँदै लगेको छ । हाल मूल्य र बाह्य स्थिरता हासिल गर्नेतर्फ लक्षित भई अप्रत्यक्ष मौद्रिक उपकरणमार्फत मौद्रिक व्यवस्थापन गर्ने गरिएको छ । मौद्रिक नीतिको तर्जुमा र कार्यान्वयनको लागि विशेष संस्थागत व्यवस्था गरिएको छ । कतिपय देशहरूमा मौद्रिक नीति सम्बन्धमा निर्णय गर्न मौद्रिक नीति समितिको व्यवस्था पनि हुने गर्दछ ।

मौद्रिक नीतिको व्यवस्थापनलाई विभिन्न तत्त्वहरूले असर पार्ने हुँदा समष्टिगत आर्थिक परिसूचकहरूलाई नियमित रूपमा विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ । समष्टिगत आर्थिक क्षेत्रहरू जस्तै वास्तविक उत्पादन क्षेत्र, सरकारी क्षेत्र, बाह्य क्षेत्र र मौद्रिक क्षेत्रमा आउने परिवर्तनलाई मध्यनजर राखेर मौद्रिक व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ । सही मौद्रिक व्यवस्थापन हुन नसक्दा अर्थतन्त्रमा तरलताको अभाव, व्याजदर बढोत्तरी, भुक्तानी असन्तुलन जस्ता समस्याहरू सिर्जना हुन सक्छन् । अर्थतन्त्रमा देखा परेका समस्याहरूको समयमा नै पहिचान गरी सोहीअनुरूप मौद्रिक व्यवस्थापनका निर्णयहरू गरिनुपर्ने हुन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

नेपाल राष्ट्र बैंक (२०३८), नेपाल राष्ट्र बैंकका पच्चिस वर्ष, नेपाल राष्ट्र बैंक ।

नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय (२०५८) ।

नेपाल राष्ट्र बैंक (२०७३), आर्थिक वर्ष २०७३/७४ को मौद्रिक नीति, नेपाल राष्ट्र बैंक ।

नेपाल राष्ट्र बैंक (२०७७), आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को मौद्रिक नीति, नेपाल राष्ट्र बैंक ।

नेपाल राष्ट्र बैंक (२०७८), आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को मौद्रिक नीति, नेपाल राष्ट्र बैंक ।

## कर नीतिको कार्यान्वयन अवस्था, चुनौती र सम्भावनाहरू महाराज कोइराला\*

### लेखसार

सरकारले सार्वजनिक वित्त नीतिमार्फत अर्थतन्त्रमा सार्वजनिक स्रोतको विनियोजन आय र सम्पत्तिको वितरण र पुनःवितरण तथा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्दछ। सार्वजनिक खर्च, सार्वजनिक लगानी, करारोपण, सार्वजनिक ऋण तथा वैदेशिक अनुदान र सहयोगमार्फत यसको प्रयोग गरिन्छ। प्रस्तुत लेखमा करारोपणको विषयमा अध्ययन र विश्लेषण गरिएको छ। राजस्व असुलीको निरपेक्ष र सापेक्षित वृद्धिदर, कर प्रशासनले गरेको प्रयास र कुल गार्हस्थ उत्पादनसँगको अन्तरसम्बन्ध र अनुपात, Tax Buoyancy तथा प्रतिव्यक्ति कर राजस्व र कुल राजस्वका आँकडाहरूले कर नीतिको कार्यान्वयन पक्ष निराशाजनक रहेको छैन, अपितु राजस्व परिचालनका सम्भावनाहरूलाई उपलब्धिमा रूपान्तरण गर्न नसकेको सार प्रस्तुत गर्दछन्। कर नीतिको कार्यान्वयन पक्षमा थप सुधार आवश्यक रहेको छ। नीतिगत स्पष्टता र शासकीय कुशलता वृद्धि गर्दै करदातामैत्री सेवा प्रवाहमार्फत करदाताको स्वेच्छिक कर सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने र कर छली र चुहावटलाई नियन्त्रण गर्नेतर्फ कर प्रशासनले तत्परता र क्रियाशीलता देखाउनु आवश्यक रहेको छ।

**शब्दकुञ्जी:** वित्त नीति, कुशलता लागत (Efficiency Cost), कर उछाल दर (Tax Buoyancy Rate), कर खर्च (Tax Expenditure), करारोपण, आय विवरण, कर नियोजन (Tax Planning), Arm's Length Principle, संस्थागत स्मरण ।

### १. पृष्ठभूमि

सार्वजनिक वित्तसम्बन्धी सरकारका तीन मुख्य कार्यहरू: सार्वजनिक स्रोतको विनियोजन गर्नु, आयको वितरण गर्नु र समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्नु हो (Musgrave, 1959)। सार्वजनिक स्रोतको

\* प्रमुख कर अधिकृत, आन्तरिक राजस्व कार्यालय, महाराजगञ्ज

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

विनियोजनसम्बन्धी कार्यले लगानी, उत्पादन, रोजगारी र आयमा प्रभाव पर्दछ । आयको वितरणसम्बन्धी कार्यअन्तर्गत करारोपणमार्फत आय र सम्पत्तिको समतामूलक वितरण गर्ने, असक्षमहरूलाई विभिन्न किसिमका भत्ता वा नगद हस्तान्तरणमार्फत सेवा र सुविधा वितरण गर्ने कार्यहरू पर्दछन् । समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वसम्बन्धी कार्यअन्तर्गत मुद्रास्फीति दर, ब्याजदर, वित्त घाटा र व्यापार घाटा वाञ्छित सीमाभित्र राखी आर्थिक वृद्धिमा सहायक हुने कार्यहरू पर्दछन् ।

समाजमा आर्थिक अवसरहरू सिर्जना गर्ने, ती अवसरहरूको सदुपयोग गर्नसक्ने तत्परता र क्षमताको विकास गरी नागरिकहरूको जीवनस्तर उकास्ने महत्त्वपूर्ण साधन नै वित्त नीति हो (Essama-Nssah & Moreno-Dodson, 2013) । आवधिक योजना, मध्यमकालीन खर्च संरचना, वार्षिक बजेट, तथा सार्वजनिक निकायहरूको कार्य व्यवहारहरूमा सार्वजनिक वित्त नीति प्रतिविम्बित हुने गर्दछ । सार्वजनिक खर्च, सार्वजनिक लगानी, करारोपण, सार्वजनिक ऋण तथा वैदेशिक अनुदान र सहयोग आदि यसका प्रमुख औजारहरू हुन् । अल्पकालमा यी वित्तीय औजारहरूको प्रयोग गरी कुल गार्हस्थ माग र आपूर्ति वृद्धि गर्ने वा यी दुईबिचको खाडललाई कम गर्न श्रम, पुँजी र प्रविधिको उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि गरिन्छ भने दीर्घकालमा वित्त घाटा र सार्वजनिक ऋणको मात्रालाई वाञ्छित सीमामा राख्दै समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम राख्ने र अर्थतन्त्रमा देखिने नकारात्मक दबाव, प्रभाव र जोखिमहरूलाई व्यवस्थापन गर्ने गरिन्छ ।

कर नीतिले उत्पादक, व्यवसायी, उपभोक्ता, रोजगारदाता, कर्मचारी वा श्रमिक सबै वर्गको निर्णय र कार्य व्यवहारमा कर प्रणालीले प्रत्यक्ष एवम् अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पारिरहेको हुन्छ । करले व्यक्तिको खर्चयोग्य आय घटाउँछ भने सार्वजनिक ऋणले लगानीयोग्य पुँजीलाई सार्वजनिक क्षेत्रले उपयोग गर्ने भएकाले निजी क्षेत्रलाई लगानीयोग्य पुँजीबाट विस्थापित (Crowd-out) गर्ने गर्दछ । सरकारले भन्दा निजी क्षेत्रले यस्तो पुँजीलाई दक्षतापूर्वक सदुपयोग गर्ने मान्यता रहेको कारणले गर्दा सार्वजनिक ऋणले अर्थतन्त्रमा कुशलता लागत (Efficiency Costs) वृद्धि गर्दछ भन्ने शास्त्रीय मान्यता रहेको छ । ७१ ओटा निम्न र मध्यम आय भएका विकासशील देशहरूको सार्वजनिक लगानीमा भएको खर्चको अध्ययन गर्दा करिब ५० प्रतिशत सार्वजनिक लगानी मात्र ती देशको उत्पादनशील पुँजी निर्माणमा रूपान्तरित भएको पाइएको छ (Dabla-Norris, Jim, Annette, Zac, & Chris, 2011) । एक अर्को अध्ययनले सार्वजनिक संस्थाहरूको गुणस्तर र क्षमता कमजोर भएका मुलुकहरू जहाँ स्रोतको दुरुपयोग गरी भ्रष्टाचार गर्न सहज छ त्यहाँ सार्वजनिक लगानी उच्च भएको पाइयो (Keefer & Knack, 2007) । सार्वजनिक खर्चको उत्पादकत्व र प्रभावकारिता वृद्धि गरी कुशलता लागत (Efficiency Costs) लाई असान्दर्भिक बनाउन सकिन्छ । सार्वजनिक वित्त नीति निर्माण र कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउन सकिएन भने यसले समष्टिगत आर्थिक अस्थिरता सिर्जना गर्न बजेट घाटा, वित्त घाटा, व्यापार घाटा वृद्धि हुने भुक्तानी सन्तुलनमा चाप पर्ने, सरकारले लिएको ऋण र ब्याज भुक्तान गर्न असक्षम (Insolvent) हुने, मुद्रास्फीति वृद्धि हुने, नियमित भुक्तानी गर्न पनि स्रोत अभाव

हुने र सरकारको विश्वसनीयतामा समेत प्रश्न उठ्न सक्दछ। प्रस्तुत लेखमा वित्त नीतिको प्रमुख औजार मध्येको एक करारोपण सम्बन्धमा अध्ययन र विश्लेषण गरिएको छ।

## २. नेपालमा कर नीतिको कार्यान्वयन पक्ष

कर नीतिको कार्यान्वयन पक्षको अध्ययन गर्दा मूलतः तीन ओटा विधिहरूको प्रयोग गरिएको छ। राजस्व प्रशासनको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने धेरै विधिहरू मध्ये यी तीन विधिहरू (Methodologies) महत्त्वपूर्ण रहेका छन्।

पहिलो, गत वर्षभन्दा यस वर्ष राजस्व असुलीमा भएको वृद्धिदर (Revenue Growth Rate) हो। यस विधिअनुसार कुनै एक आधार वर्षपछि प्रत्येक पछिल्ला वर्षहरूमा के कति थप राजस्व असुली भएको छ, सो थप राजस्व गत वर्षको राजस्वभन्दा कति प्रतिशतले वृद्धि भएको छ, सोको अध्ययन गरिन्छ। यस्तो अध्ययन वास्तविक मूल्य वा प्रचलित मूल्य दुबै मूल्यमा गर्न सकिन्छ।

दोस्रो, राजस्व असुलीको लागि कर प्रशासनले गरेका सापेक्षित प्रयासहरू (Relative Revenue Efforts) को अध्ययन गर्ने गरिन्छ। कर प्रशासनको प्रयास मापन गर्दा कुल गार्हस्थ उत्पादन, उपभोग र निजी उपभोग जस्ता आर्थिक परिसूचकको आधारमा कर असुलीको मात्रा, अंश वा प्रवृत्तिहरूको अध्ययन गर्ने गरिन्छ। यी बाहेक प्रतिव्यक्ति कर राजस्व, राजस्वको संरचनाजस्ता परिसूचकहरूको आधारमा कर नीतिको कार्यान्वयन पक्षको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ।

तेस्रो, कुल गार्हस्थ उत्पादन वृद्धिदरको अनुपातमा राजस्व वृद्धिदर कस्तो छ भन्ने विषय मापन गर्ने कर उछाल दर (Tax Buoyancy Rate) को अध्ययन गरिन्छ (Purohit, 2005)। प्रस्तुत लेखमा यिनै विधिहरूको प्रयोग गरी नेपालमा लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली लागु भएको पछिल्लो १५ वर्षको राजस्व परिचालनको अध्ययन र मूल्याङ्कन गरिएको छ।

तालिका १- मुख्य आर्थिक परिसूचकहरू (रु. अर्बमा)

आ.व.	कुल गार्हस्थ उत्पादन (उत्पादक मूल्य रु. अर्बमा)	वृद्धिदर	उपभोग (रु. अर्बमा)	वृद्धिदर	निजी उपभोग (रु. अर्बमा)	वृद्धिदर	प्रतिव्यक्ति कुल गार्हस्थ उत्पादन (रु.)	प्रतिव्यक्ति कुल गार्हस्थ वृद्धिदर (%)
२०६३/६४	७२७.८३	१०.६७	६५६.३७	९.७५	५७६.९१	८.८९	२८८८२.१४	-
२०६४/६५	८१५.६६	११.३८	७३५.४७	११.३७	६४१.०९	१०.५४	३१९८६.६७	१०.२०
२०६५/६६	९८८.२७	१९.१४	८९५.०४	१९.५७	७७२.७६	१८.६३	३८१५७.१४	१७.५९

आ.व.	कुल गार्हस्थ उत्पादन (उत्पादक मूल्य रु. अर्बमा)	वृद्धिदर	उपभोग (रु. अर्बमा)	वृद्धिदर	निजी उपभोग (रु. अर्बमा)	वृद्धिदर	प्रतिव्यक्ति कुल गार्हस्थ उत्पादन (रु.)	प्रतिव्यक्ति कुल गार्हस्थ वृद्धिदर (%)
२०६६/६७	११९२.८०	१८.७६	१०५६.१८	१६.५२	९१६.९९	१७.०७	४५३५३.६१	१७.२३
२०६७/६८	१५६२.६८	२६.८५	११७६.००	१०.७४	१२९८.००	३४.४०	५८९६९.०६	२६.१०
२०६८/६९	१७५८.३८	११.७९	१५९८.००	३०.४३	१४३३.९०	९.९५	६५३६७.२९	१०.२९
२०६९/७०	१९४९.२९	१०.३०	१७८९.८६	११.३३	१६१४.७०	११.८६	७१६६५.०७	९.१९
२०७०/७१	२२३२.५३	१३.५५	२०२३.४६	१२.२५	१८१२.२२	११.५३	८०८८८.७७	१२.०९
२०७१/७२	२४२३.६४	८.२१	२२३८.८३	१०.११	१९८८.९०	९.३०	८६५५८.५७	६.७७
२०७२/७३	२६०८.१८	७.३३	२५१३.१७	११.५५	२२६६.४६	१३.०५	९२१६१.८४	६.२७
२०७३/७४	३०७७.१४	१६.५०	२६७७.५९	६.३४	२३७०.५९	४.४९	१०७२१७.४२	१५.१०
२०७४/७५	३४५५.९५	११.६०	२९४४.७६	९.५०	२६१७.१७	९.८९	११८७६१.१७	१०.२२
२०७५/७६	३८५८.९३	११.०२	३२६८.३८	१०.४२	२८९६.३८	१०.१३	१३०८११.१९	९.६६
२०७६/७७	३९१४.७०	१.४३	३६६६.२९	११.४८	३२४६.४२	११.४०	१३०९२६.४२	०.०९
२०७७/७८	४२६६.३२	८.६०	३९८३.९७	८.३१	३५४५.२७	८.८०	१४०८०२.६४	७.२७

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षणहरू

यस अवधिका मुख्य आर्थिक परिसूचकहरूको अध्ययन गर्दा आ.व. २०६३/६४ मा कुल गार्हस्थ उत्पादन (प्रचलित दरमा उत्पादकको मूल्यमा) रु ७२७.८३ अर्ब रहेको रहेकोमा आ.व. २०७७/७८ सम्म आइपुग्दा रु. ४२६६.३२ अर्ब पुगेको छ। यस अवधिको प्रचलित मूल्यमा कुल गार्हस्थ उत्पादनको औसत वृद्धिदर १२.४७ प्रतिशत रहेको छ। प्रतिव्यक्ति कुल गार्हस्थ उत्पादन करिब रु. २९ सयबाट वृद्धि भई करिब रु. १ लाख ४१ हजार पुगेको छ। यी आँकडाहरूले आयकर लगायत अन्य करहरूको कराधार विस्तार गरेको देखाएका छन् ।

आयकर छुट भएको आधारभूत कृषि क्षेत्रको योगदान कुल गार्हस्थ उत्पादनमा क्रमशः घट्दै गएको र कर लाग्ने गैरकृषि क्षेत्रको योगदान वृद्धि भइरहेको (MoF, 2021) कारणले आयकर परिचालनको सम्भावना वृद्धि गरेको छ। कुल उपभोग र खास गरी निजी उपभोग समेत उल्लेख्य रूपले वृद्धि भएको कारणले उपभोगमा आधारित मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्कको आधार पनि वृद्धि भएको देखाएको छ। (हेर्नुहोस तालिका १)



तालिका-२ राजस्व असुली (रु. अर्बमा)

आ.व.	भन्सार	मू.अ.क.	आयकर	अन्तःशुल्क	अन्य कर	कर राजस्व	गैरकर राजस्व	कुल राजस्व
२०६३/६४	१६.७१	२६.०९	१५.७३	९.३४	४.२५	७२.१२	१६.५९	८८.७१
२०६४/६५	२१.०६	२९.८२	१९.०८	११.१९	५.०८	८६.२३	२२.४७	१०८.७०
२०६५/६६	२६.७९	३९.७२	२७.२५	१६.२२	८.९४	११८.९२	२६.४२	१४५.३४
२०६६/६७	३५.२२	५४.९२	३३.८२	२४.१५	१०.५२	१५८.६३	२३.६५	१८२.२८
२०६७/६८	३५.७१	६१.६६	४१.३५	२६.३४	६.७९	१७१.८५	२७.०४	१९८.८९
२०६८/६९	४३.३९	७०.९३	५१.३०	३०.०२	१६.०८	२११.७२	३२.६५	२४४.३७
२०६९/७०	५६.९३	८३.४२	६४.१९	३६.२३	१८.४५	२५९.२२	३६.८१	२९६.०३
२०७०/७१	६७.९८	१०१.११	७५.६१	४५.४१	२२.३४	३१२.४५	४४.१८	३५६.६३
२०७१/७२	७४.८४	११२.५२	८६.१६	५३.५४	२८.८९	३५५.९५	४९.९१	४०५.८६
२०७२/७३	८२.१६	१२२.४१	११७.४१	६५.७८	३३.३४	४२१.१०	६०.८७	४८१.९७
२०७३/७४	१०३.०६	१६१.०७	१४८.९८	८४.८१	५५.९५	५५३.८७	५५.३१	६०९.१८
२०७४/७५	१२६.८६	२०६.८१	१५९.८८	१०२.५८	६३.३६	६५९.४९	६७.२२	७२६.७१
२०७५/७६	१४३.३२	२४०.१२	१९४.३१	१२१.८६	३८.९९	७३८.६०	८८.१५	८२६.७५
२०७६/७७	१३७.९९	२२४.०२	२१९.७४	१००.६२	१७.६८	७००.०५	९३.६९	७९३.७४
२०७७/७८	२०१.३९	२८२.००	२३०.५५	१३३.८२	२२.३५	८७०.११	६८.२१	९३८.३२

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षणहरू

राजस्व असुलीसम्बन्धी तथ्याङ्क अध्ययन गर्दा आ.व. २०६३/६४ मा भन्सार महसुल, मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, अन्तःशुल्क र अन्य कर गरी कुल कर राजस्व रु. ७२.१२ अर्ब सङ्कलन भएकोमा आ.व.२०७७/७८ मा रु. ८७०.११ अर्ब असुल भएको छ । विगत १५ वर्षको अवधिमा भन्सार महसुल १२.०५ गुणा, मूल्य अभिवृद्धि कर १०.८१ गुणा, आयकर १४.६६ गुणा, अन्तःशुल्क १४.३३ गुणा र अन्य कर ५.२६ गुणा वृद्धि भएको छ। कर राजस्वमा मूल्य अभिवृद्धि करको योगदान सबैभन्दा बढी रहेको छ। यसको सापेक्षित योगदान आ.व. २०६३/६४ मा मूल्य अभिवृद्धि करको योगदान ३६.२ प्रतिशत रहेकोमा आ.व. २०७७/७८ मा ३२.४ प्रतिशतमा झरेको छ। यस अवधिमा भन्सार महसुलको सापेक्षित योगदान २३.२ प्रतिशत कायम रहेको छ। आयकरको योगदान २१.८ प्रतिशतबाट वृद्धि भई २६.५ प्रतिशत पुगेको छ भने अन्तःशुल्कको योगदान १३.० प्रतिशतबाट वृद्धि भई १५.४ प्रतिशत पुगेको छ। मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, अन्तःशुल्क तथा अन्य करजस्ता आन्तरिक राजस्वका स्रोतहरूको योगदान करिब ७७ प्रतिशत र वैदेशिक व्यापारमा आधारित भन्सार महसुलको योगदान करिब २३ प्रतिशत यथावत कायम रहेको पाइन्छ। मूल्य अभिवृद्धि करको निरपेक्षित एमव् सापेक्षित योगदान वृद्धि गरी आन्तरिक राजस्वको मेरुदण्डको रूपमा विकास गर्दै लाने कर नीति रही आएको सन्दर्भमा विगत १५

वर्षका आँकडाहरूले आन्तरिक राजस्वको करधार विस्तार भए तापनि तदनुसार कर परिचालन गर्न नसकिएको तथ्य अघि सारेका छन्।

यस अवधिमा गैरकर राजस्व रु १६.५९ अर्बबाट वृद्धि भई रु ६८.२१ अर्ब पुगेको छ। कुल राजस्वमा कर राजस्वको अंश ८१.३ प्रतिशतबाट वृद्धि भई ९२.७ प्रतिशत पुगेको छ भने गैरकर राजस्वको अंश १८.७ प्रतिशतबाट ७.३ प्रतिशतमा झरेको देखिन्छ। कुल राजस्व असुलीमा कर राजस्वको अङ्क वृद्धि हुनु सकारात्मक नै मान्न पर्दछ। (हेर्नुहोस तालिका २)

तालिका -३ मु.अ.कर र अन्तःशुल्कको संरचना

आ.व.	मु.अ.कर (रु. अर्बमा)				अन्तःशुल्क(रु. अर्बमा)			
	मू.अ.क. पैठारी	मू.अ.क. पैठारी	मू.अ.क. आन्तरिक %	मू.अ.क. पैठारी %	अन्तःशुल्क पैठारी	अन्तःशुल्क पैठारी	अन्तःशुल्क आन्तरिक %	अन्तःशुल्क पैठारी %
२०६३/६४	१६.४६	९.६०	६३.१६	३६.८४	१.९७	७.३७	२१.०९	७८.९१
२०६४/६५	१९.०१	१०.८१	६३.७५	३६.२५	२.७८	८.४१	२४.८४	७५.१६
२०६५/६६	२५.७८	१३.९२	६४.९४	३५.०६	५.१३	११.०९	३१.६३	६८.३७
२०६६/६७	३४.५४	२०.३८	६२.८९	३७.११	१०.५५	१३.६०	४३.६९	५६.३१
२०६७/६८	३९.३८	२२.२८	६३.८७	३६.१३	१०.५६	१५.७८	४०.०९	५९.९१
२०६८/६९	४६.५४	२५.६५	६४.४७	३५.५३	१०.५०	१९.९२	३४.५२	६५.४८
२०६९/७०	५५.०२	२८.३८	६५.९७	३४.०३	१४.६०	२२.०६	३९.८३	६०.१७
२०७०/७१	६६.८२	३४.२९	६६.०९	३३.९१	१८.००	२७.४१	३९.६४	६०.३६
२०७१/७२	७२.९८	३९.५४	६४.८६	३५.१४	२२.५०	३१.०४	४२.०२	५७.९८
२०७२/७३	७२.८९	४९.५२	५९.५५	४०.४५	२९.५५	३६.२२	४४.९३	५५.०७
२०७३/७४	९९.२०	६१.१२	६१.८८	३८.१२	३७.४६	४७.२२	४४.२४	५५.७६
२०७४/७५	१३०.६४	७६.१६	६३.१७	३६.८३	४२.०७	६०.५१	४१.०१	५८.९९
२०७५/७६	१५२.०६	८८.०६	६३.३३	३६.६७	४८.१०	७३.७५	३९.४७	६०.५३
२०७६/७७	१२५.९१	९८.१६	५६.१९	४३.८१	३५.७८	६४.८४	३५.५६	६४.४४
२०७७/७८	१६५.४६	११६.५४	५८.६७	४१.३३	५२.३५	८१.४७	३९.१२	६०.८८

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षणहरू

आ.व. २०६३/६४ मा कर लाग्ने वस्तु वा सेवाको पैठारीमा सङ्कलन भएको मूल्य अभिवृद्धि करको अंश ६३.१६ प्रतिशत रहेको थियो भने आ.व. २०७७/७८ मा ५८.६७ प्रतिशतमा झरेको छ। आन्तरिक स्रोतबाट सङ्कलन हुने मूल्य अभिवृद्धि करको अंश ३६.८४ प्रतिशतबाट वृद्धि भई ४१.३३ प्रतिशत पुगेको छ। पैठारीबाट सङ्कलन भएको मूल्य अभिवृद्धि करको अंश घटनुलाई राम्रो मानिए तापनि

आन्तरिक स्रोतबाट मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन गर्ने सम्भावना अत्यधिक रहेको हुँदा कार्यान्वयन पक्षमा थप सुधारको खाँचो रहेको छ।

मुलुक विश्व व्यापार सङ्गठन, साफ्टा र विमस्टेक जस्ता विश्वव्यापी र क्षेत्रीय व्यापार सङ्गठनमा प्रवेश गरेको हुँदा भन्सार महसुलका दरहरू घटाउनु परेको छ। दर समायोजन गर्दा गुमेको भन्सार महसुलको शोधभर्ना गर्न र आन्तरिक उद्योगहरूको संरक्षण गर्न केही नकारात्मक दर्जामा राखिएका वस्तुहरूको पैठारी तथा आन्तरिक उत्पादन तहमा अन्तःशुल्कको दायरा विस्तार गरिएको छ। आ.व. २०६३/६४ मा सङ्कलन भएको कुल अन्तःशुल्कमध्ये २१.०९ प्रतिशत अन्तःशुल्क पैठारीबाट सङ्कलन भएको थियो भने ७८.९१ प्रतिशत आन्तरिक स्रोतबाट सङ्कलन भएको थियो। तर आ.व. २०७७/७८ मा पैठारीको अंश ३९.१२ प्रतिशतमा पुगेको छ भने आन्तरिक स्रोतको अंश ६०.८८ प्रतिशत पुगेको छ। अन्तःशुल्क पैठारी र उत्पादन तहमा मात्र लाग्ने र बिक्री वितरण तहमा नलाग्ने भएको कारणले आन्तरिक स्रोतको योगदान बढ्न सकेको छैन। पेट्रोलियम इन्धन, सवारी साधन, मदिरा, सूतिजन्य पदार्थ तथा औद्योगिक उत्पादनहरूको पैठारी वृद्धि भएको कारणले गर्दा पैठारीतर्फको अन्तःशुल्कको सापेक्षित योगदान वृद्धि भइरहेको छ। (हेर्नुहोस तालिका ३)

तालिका ४- राजस्व असुली (रु. अर्बमा)

आ.व.	कर राजस्व	वृद्धिदर	गैरकर राजस्व	वृद्धिदर	कुल राजस्व	वृद्धिदर	कर राजस्वको अनुपात (%)	प्रतिव्यक्ति कुल राजस्व	प्रति व्यक्ति कुल राजस्व वृद्धिदर
२०६३/६४	७२.१२	२१.२३	१६.५९	११.०७	८८.७१	१९.२५	८१.३०	३५२०.२४	-
२०६४/६५	८६.२३	१७.८२	२२.४७	३०.११	१०८.७०	२०.२५	७९.३३	४२६२.७५	१९.०८
२०६५/६६	११८.९२	३१.८७	२६.४२	१६.१६	१४५.३४	२८.८४	८१.८२	५६११.४३	२७.३२
२०६६/६७	१५८.६३	२८.६२	२३.६५	-११.०६	१८०.२२	२२.५५	८७.०३	६९३०.६८	२१.०४
२०६७/६८	१७१.८५	८.००	२७.०४	१३.३८	१९८.८९	८.७२	८६.४०	७५०५.४३	७.९६
२०६८/६९	२११.७२	२०.७९	३२.६५	१८.८०	२४४.३७	२०.५२	८६.६४	९०८४.५४	१९.०४
२०६९/७०	२५९.२२	२०.१७	३६.८१	११.९८	२९६.०३	१९.१२	८७.५७	१०८८३.३५	१८.०२
२०७०/७१	३१२.४५	१८.६२	४४.१८	१८.२०	३५६.६३	१८.५७	८७.६१	१२९२१.२०	१७.१२
२०७१/७२	३५५.९५	१३.०२	४९.९१	१२.१८	४०५.८६	१२.९१	८७.७०	१४४९५.०७	११.४८
२०७२/७३	४२१.१०	१६.७७	६०.८७	१९.७९	४८१.९७	१७.१४	८७.३७	१७०३०.६४	१६.०९
२०७३/७४	५५३.८७	२७.२४	५५.३१	-९.५७	६०९.१८	२३.३२	९०.९२	२१२२५.७८	२१.९३
२०७४/७५	६५९.४९	१७.४१	६७.२२	१९.४४	७२६.७१	१७.६०	९०.७५	२४९७२.९६	१६.२२
२०७५/७६	७३८.६०	११.३२	८८.१५	२६.९४	८२६.७५	१२.८८	८९.३४	२८०२५.४२	११.५२
२०७६/७७	७००.०५	-५.३६	९३.६९	६.०९	७९३.७४	-४.०७	८८.२०	२६५४६.४९	-५.४२
२०७७/७८	८७०.११	२१.६६	६८.२१	-३१.४८	९३८.३२	१६.६९	९२.७३	३०९६७.६६	१५.३७

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षणहरू

कर राजस्वको असुली वृद्धि भएको छ। विगत १५ वर्षको अवधिमा कर राजस्वको औसत वृद्धिदर १७.९४ प्रतिशत रहेको छ। आ.व.२०७६/७७ मा सबैभन्दा न्यून ५.३६ प्रतिशत ऋणात्मक वृद्धिदर रहेको छ भने सबैभन्दा बढी ३१.८७ प्रतिशत आ.व.२०६५/६६ मा रहेको छ। यसैगरी गैरकर राजस्वको वृद्धिदर औसतमा १०.१३ प्रतिशत रहेको छ। आ.व.२०७७/७८ मा सबैभन्दा न्यून ३१.४८ प्रतिशत ऋणात्मक वृद्धिदर रहेको छ भने सबैभन्दा बढी ३०.११ प्रतिशत आ.व.२०६४/६५ मा रहेको छ। यसैगरी कुल राजस्वको वृद्धिदर औसतमा १६.९५ प्रतिशत रहेको छ। आ.व.२०७६/७७ मा सबैभन्दा न्यून ४.०७ प्रतिशत ऋणात्मक वृद्धिदर रहेको छ भने सबैभन्दा बढी २८.८४ प्रतिशत आ.व.२०६५/६६ मा रहेको छ। प्रति व्यक्ति राजस्वमा गरेको योगदानको आधारमा अध्ययन गर्दा आ.व. २०६३/६४ मा प्रत्यक व्यक्तिले एक वर्षमा रु ३,५२०/२४ करको भार बहन गरेका थिए भने आ.व. २०७७/७८ मा रु ३०,९६७/६६ भार बहन गरेका छन्। (हेर्नुहोस तालिका ४)

तालिका ५- कर र कुल गार्हस्थ उत्पादनबिचको अनुपात (प्रतिशत)

आ.व.	भन्सार	मू.अ.क.	आयकर	अन्तःशुल्क	कर राजस्व	गैरकर राजस्व	कुल राजस्व
२०६३/६४	२.३०	३.५८	२.१६	१.२८	९.९१	२.२८	१२.१९
२०६४/६५	२.५८	३.६६	२.३४	१.३७	१०.५७	२.७५	१३.३३
२०६५/६६	२.७१	४.०२	२.७६	१.६४	१२.०३	२.६७	१४.७१
२०६६/६७	२.९५	४.६०	२.८४	२.०२	१३.३०	१.९८	१५.२८
२०६७/६८	२.२९	३.९५	२.६५	१.६९	११.००	१.७३	१२.७३
२०६८/६९	२.४७	४.०३	२.९२	१.७१	१२.०४	१.८६	१३.९०
२०६९/७०	२.९२	४.२८	३.२९	१.८६	१३.३०	१.८९	१५.१९
२०७०/७१	३.०४	४.५३	३.३९	२.०३	१४.००	१.९८	१५.९७
२०७१/७२	३.०९	४.६४	३.५५	२.२१	१४.६९	२.०६	१६.७५
२०७२/७३	३.१५	४.६९	४.५०	२.५२	१६.१५	२.३३	१८.४८
२०७३/७४	३.३५	५.२३	४.८४	२.७६	१८.००	१.८०	१९.८०
२०७४/७५	३.६७	५.९८	४.६३	२.९७	१९.०८	१.९५	२१.०३
२०७५/७६	३.७१	६.२२	५.०४	३.१६	१९.१४	२.२८	२१.४२
२०७६/७७	३.५२	५.७२	५.६१	२.५७	१७.८८	२.३९	२०.२८
२०७७/७८	४.७२	६.६१	५.४०	३.१४	२०.३९	१.६०	२१.९९

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षण

कर प्रशासनले राजस्व असुलीको लागि कति प्रयास गरेको छ भन्ने विषयमा मूल्याङ्कन गर्न राजस्व असुलीलाई कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग दाँजेर मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ। यससम्बन्धी परिसूचकहरूले सकारात्मक उपलब्धि रहेको पुष्टि गर्दछन्। आ.व. २०६३/६४ मा भन्सार महसुल कुल गार्हस्थ

उत्पादनको २.३ प्रतिशत, मूल्य अभिवृद्धि कर ३.५८ प्रतिशत, आयकर २.१६ प्रतिशत, अन्तःशुल्क १.२८ प्रतिशत र कर राजस्व ९.९१ प्रतिशत रहेको थियो भने आ.व.२०७७/७८ मा भन्सार महसुल ४.७२ प्रतिशत, मूल्य अभिवृद्धि कर ६.६१ प्रतिशत, आयकर ५.४ प्रतिशत, अन्तःशुल्क २.१४ प्रतिशत र कर राजस्व २०.३९ प्रतिशत पुगेको छ। यसैगरी गैरकर राजस्व २.२८ प्रतिशतबाट घटेर १.६ प्रतिशत पुगेको छ भने कुल राजस्व १२.१९ प्रतिशतबाट बढेर २१.९९ प्रतिशत पुगेको छ। (हेर्नुहोस तालिका ५)

तालिका -६ Tax Buoyancy

आ.व.	कर राजस्व	वृद्धिदर	कुल राजस्व	वृद्धिदर	कर राजस्वको अनुपात	कुल गार्हस्थ उत्पादन (उत्पादक मूल्यमा)	वृद्धिदर	Tax Buoyancy	Revenue Buoyancy
२०६३/६४	७२.१२	२१.२३	८८.७१	१९.२५	८१.३०	७२७.८३	१०.६७	१.९९	१.८०
२०६४/६५	८६.२३	१७.८२	१०८.७०	२०.२५	७९.३३	८१५.६६	११.३८	१.५७	१.७८
२०६५/६६	११८.९२	३१.८७	१४५.३४	२८.८४	८१.८२	९८८.२७	१९.१४	१.६७	१.५१
२०६६/६७	१५८.६३	२८.६२	१८२.२८	२२.५५	८७.०३	११९२.८०	१८.७६	१.५३	१.२०
२०६७/६८	१७१.८५	८.००	१९८.८९	८.७२	८६.४०	१५६२.६८	२६.८५	०.३०	०.३२
२०६८/६९	२११.७२	२०.७९	२४४.३७	२०.५२	८६.६४	१७५८.३८	११.७९	१.७६	१.७४
२०६९/७०	२५९.२२	२०.१७	२९६.०३	१९.१२	८७.५७	१९४९.२९	१०.३०	१.९६	१.८६
२०७०/७१	३१२.४५	१८.६२	३५६.६३	१८.५७	८७.६१	२२३२.५३	१३.५५	१.३७	१.३७
२०७१/७२	३५५.९५	१३.०२	४०५.८६	१२.९१	८७.७०	२४२३.६४	८.२१	१.५९	१.५७
२०७२/७३	४२१.१०	१६.७७	४८१.९७	१७.१४	८७.३७	२६०८.१८	७.३३	२.२९	२.३४
२०७३/७४	५५३.८७	२७.२४	६०९.१८	२३.३२	९०.९२	३०७७.१४	१६.५०	१.६५	१.४१
२०७४/७५	६५९.४९	१७.४१	७२६.७१	१७.६०	९०.७५	३४५५.९५	११.६०	१.५०	१.५२
२०७५/७६	७३८.६०	११.३२	८२६.७५	१२.८८	८९.३४	३८५८.९३	११.०२	१.०३	१.१७
२०७६/७७	७००.०५	-५.३६	७९३.७४	-४.०७	८८.२०	३९१४.७०	१.४३	-३.७४	-२.८४
२०७७/७८	८७०.११	२१.६६	९३८.३२	१६.६९	९२.७३	४२६६.३२	८.६०	२.५२	१.९४

स्रोत: आर्थिक सर्वेक्षण

कुल गार्हस्थ उत्पादनको वृद्धिदर र राजस्व असुली वृद्धिदरबिचको अन्तरसम्बन्ध देखाउने कर उछाल दर (Tax Buoyancy Rate) को आधारमा राजस्व असुलीको मूल्याङ्कन गर्दा आ.व. २०६७/६८ र आ.व. २०७६/७७ बाहेक अन्य सबै आय वर्षहरूमा उछाल दर (Buoyancy Rate) १ भन्दा बढी रहेको पाइएको छ। उछाल दर (Buoyancy Rate) १ भन्दा बढी हुनुको अर्थ अर्थतन्त्रमा भएको कराधार (अर्थात् कुल गार्हस्थ उत्पादन) वृद्धिदरभन्दा राजस्व असुली वृद्धिदर बढी हुनु हो। यो आँकडाले राजस्व परिचालनको सम्भावना अझ रहेको भन्ने इङ्गित गर्दछ। कर प्रशासनले अझ बढी सक्रियतापूर्वक प्रयास गरेमा वा राजस्व

चुहावट तथा कर छली गर्ने प्रवृत्तिमा नियन्त्रण गर्न सकेमा थप राजस्व परिचालन हुनसक्ने सम्भावना रहेको देखाउँछ। (हेर्नुहोस तालिका ६)

### ३. कर नीति कार्यान्वयनमा देखिएका समस्या र चुनौतीहरू

राजस्व परिचालन मूलतः कराधार, करको दर, कर सहभागिता र कर प्रशासनको क्षमतामा निर्भर गर्दछ। नेपालमा आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क लगायत अन्य कर नीतिहरूको कार्यान्वयन पक्षको अध्ययन गर्दा यी चार ओटा पक्षमा देहायबमोजिमका समस्या र चुनौतीहरू रहेको पाइन्छ।

#### कराधार

राजस्व परिचालनको सन्दर्भमा कराधार भन्नाले कानूनबमोजिम निर्धारण गरिएको त्यस्तो आय, आमदानी, लाभ वा कारोबार मूल्य हो जसमा करको दरले गुणन गरी कर दायित्व निर्धारण गरिन्छ। कराधार विधायिकाले कानून बनाई निर्धारण गर्ने गर्दछ। कानुनी कराधार निर्धारण गर्दा सिद्धान्त, अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन र अनुभव, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौता वा अनुबन्ध, वित्तीय स्रोत र आवश्यकता, कर प्रशासनको कार्यक्षमता, करदाताको कर तिर्ने क्षमता र कर सहभागिता जनाउने क्षमता, राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक तथा प्रशासनिक वातावरण समेतको अध्ययन र विश्लेषण गरिन्छ।

सरकारले गर्ने कर खर्च (Tax Expenditure) जस्तै: कर छुट (Tax Exemption), कर सहूलियत (Tax Concession), कर मिनाहा (Tax Rebate), कर मिलान (Tax Credit Adjustment) तथा बहुदर (Multiple Tax Rates) पर्दछन्। यस्तो व्यवस्थाले टाढाबाटालाई अत्यधिक कर नियोजन (Excessive Tax Planning) गर्न मनग्य अवसर प्रदान गर्दछ। रणनीतिक महत्त्वका उद्योग तथा व्यवसायहरूलाई विविध मापदण्डहरूको आधारमा करको दर फरक फरक तोक्ने, कर छुट र सुविधाहरू प्रदान गर्ने व्यवस्था आयकर ऐन २०५८ ले गरेको छ। यसले गर्दा कतिपय करदाताले करको भारलाई सुनियोजित ढङ्गले एक व्यक्तिबाट अर्को व्यक्तिमा सार्ने गरेको पाइन्छ। रोजगारीमूलक, उत्पादनमूलक, प्रविधिमूलक, निकासीमूलक र निश्चित भौगोलिक क्षेत्रमा स्थापना भई कारोबार गर्ने उद्योग व्यवसायले करको दरमा छुट पाउने व्यवस्था सैद्धान्तिक रूपमा उचित भए तापनि कतिपय उद्योग व्यवसायले वास्तविक कर्मचारी र श्रमिकभन्दा बढी कर्मचारी र श्रमिकलाई रोजगारी दिएको घोषणा गरी कर छुट दाबी गर्ने, ट्रेडिङ गर्ने उद्योगले आय विवरणमा उद्योगको कर छुट दाबी गर्ने, उद्योग वा संस्था प्राथमिकताप्राप्त भौगोलिक क्षेत्रमा दर्ता गर्ने तर कारोबार अर्को भौगोलिक क्षेत्रमा गरी कर छुट वा सुविधा दाबी गरी कराधार सङ्कुचन गर्ने गरेको पाइन्छ।

#### करको दर

राजस्वको आवश्यकता र कराधारले करको दर निर्धारण गर्न मद्दत गर्दछ। करको दर उच्च भएमा कर चुहावट हुने सम्भावना र प्रवृत्ति तीव्र हुन्छ। अझ कर चुहावट गरेको पत्ता लगाउने संयन्त्र कमजोर रहेको,

नगन्य मात्रामा कर परीक्षण गर्ने गरेको, कर छली गरेको पाइएमा लाग्ने दण्ड जरिवानाको दर कम रहेको अवस्थामा करदाताले अत्यधिक कर नियोजन (Excessive Tax Planning) गरी कर छली गर्दछन्। साथै बहुदर भएमा पनि अत्यधिक कर नियोजन (Excessive Tax Planning) हुने गरेको पाइन्छ\*। विशेष उद्योगलाई २० प्रतिशत र व्यापारिक कारोबार गर्ने व्यक्ति वा निकायको करयोग्य आयमा २५ प्रतिशतका दरले आयकर लाग्ने व्यवस्था रहेको हुँदा कतिपय व्यक्तिले उद्योगको रूपमा कम्पनी दर्ता गराउने, न्यून भन्सार महसुलमा औद्योगिक कच्चा पदार्थ वा सहायक कच्चा पदार्थ पैठारी गर्ने, केही वस्तु उत्पादनमा प्रयोग गर्ने र अधिकांश औद्योगिक कच्चा पदार्थ वा सहायक कच्चा पदार्थ बिक्री गर्ने र विशेष उद्योगको हैसियतमा आय विवरण पेस गरी कर छुट र सुविधा लिई कर चुहावट गर्ने गरेको पाइन्छ।

सहकारी ऐन, २०७४ बमोजिम दर्ता भई सञ्चालन भएको कृषि वा वन पैदावारमा आधारित सहकारी संस्था तथा गाउँपालिकाको कार्यक्षेत्रमा सञ्चालित सहकारी संस्था वा संघको आयमा र यस्ता संस्था वा संघले वितरण गरेको लाभांशमा समेत आयकर नलाग्ने व्यवस्था रहेको छ। यी बाहेक अन्य सहकारी संस्थाले कर छुट हुने कारोबार बाहेकको कारोबार गरेमा नगरपालिका क्षेत्रमा सञ्चालन भएका सहकारी संस्थाको करयोग्य आयमा ५ प्रतिशत, उपमहानगरपालिका क्षेत्रभित्र सञ्चालन भएकोमा ७ प्रतिशत र महानगरपालिका क्षेत्रभित्र सञ्चालन भएकोमा १० प्रतिशतका दरले आयकर लाग्ने व्यवस्था रहेको छ। करका दरहरूमा रहेको विविधताले गर्दा केही सहकारी संस्थाहरू गाउँपालिकामा दर्ता भई नगरपालिकाहरूमा कारोबार गर्ने र केहीले नगरपालिकामा संस्था दर्ता गरी उप/महानगरपालिकामा कारोबार गर्ने गरेको पाइएको छ।

सूचीगत कर प्रणाली (Scholar Tax System)<sup>†</sup> आयकर ऐन २०५८ को दफा ८७, ८८, ८८क र दफा ८९ बमोजिम भुक्तानीका बखत भुक्तानी दिने व्यक्तिले स्रोतमा कर कट्टी गरी दाखिला गरिदिने र ऐनको

---

\* प्राकृतिक व्यक्तिको करयोग्य आयमा अधिकतम करको दर ३६ प्रतिशतले कर लाग्ने व्यवस्था रहेको छ भने कानूनद्वारा सङ्गठित निकायहरूको हकमा मानक दर २५ प्रतिशत रहेको छ। तर बैंक, वित्तीय संस्था, सामान्य बिमा व्यवसाय वा दूर सञ्चार र इन्टरनेट सेवा, मुद्रा हस्तान्तरण (मनि ट्रान्सफर), पूँजी बजार व्यवसाय, धितोपत्र व्यवसाय, मर्चेण्ट बैंकिङ्ग व्यवसाय, कमोडिटी फ्युचर मार्केट, धितोपत्र र कमोडिटी दलाल व्यवसाय, चुरोट, बिँडी, सिगार, खाने सुती, खैनी, गुट्खा, पानमसला, मदिरा, पेट्रोलियम कार्य गर्ने निकायको करयोग्य आयमा तोकिएको मानक दरमा थप ५ प्रतिशत थप गरी ३० प्रतिशतका दरले कर लाग्ने व्यवस्था रहेको छ भने वर्षभरि सञ्चालनमा रहेका विशेष उद्योगहरू, सार्वजनिक गुठी अन्तर्गत दर्ता भई सञ्चालित विद्यालय, महाविद्यालयको करयोग्य आयमा तोकिएको मानक दरमा ५ प्रतिशत कम गरी २० प्रतिशतका दरले आयकर लाग्ने व्यवस्था रहेको छ।

† करारोपण गर्न र असुल गर्न जटिल हुने र करदाताको सहभागिता लागत समेत बढी हुने विशेष प्रकृतिका सेवामूलक कारोबार र आयको सूची तयार गरी सो सूची अनुसारको कारोबार र आयमा निश्चित दरमा कर

दफा ९२ बमोजिम तोकिएका आयको भुक्तानीका बखत स्रोतमा कट्टी गरी दाखिला भएको कर नै अन्तिम हुने व्यवस्था रहेको छ। कानुनी व्यवस्थाको अपव्याख्या गरी कतिपय करदाताले कर कट्टी गर्दा न्यून दरमा कर कट्टी गर्ने गरेको पाइन्छ।

यसैगरी दफा ९५क बमोजिमका कारोबारमा आकर्षित हुने पुँजीगत लाभकर र कतिपय पैठारीमा आकर्षित हुने आयकर अग्रिम रूपमा असुल गर्ने प्रबन्ध गरिएको छ। आयको प्रकृति र मात्रा समान भए पनि करको दरमा रहेको ग्रामीण र सहरी क्षेत्रबिचको विभेद, स्वदेश र विदेशमा हुने कारोबारबिचको विभेद, स्वदेशी र विदेशी स्वामित्वबिचको विभेद, निजी वा एकल र बहु वा सार्वजनिक स्वामित्वबिचको विभेद, रोजगारीमूलक र पुँजी वा प्रविधिमूलक उद्योग वा व्यवसायबिचको विभेदको कारणले कर चुहावटका सम्भावनाहरूलाई वृद्धि गरेको मात्र नभई कर छली र चुहावटका घटनाहरू पनि वृद्धि भइरहेको पाइन्छ।

### कर सहभागिता

कर नीति, कानून, कार्यविधि तथा कार्यप्रणालीहरू स्वयम् कर निर्धारण प्रणालीमा आधारित रहेका छन्। स्वयम् कर निर्धारण प्रणालीमा आधारित कर प्रणालीमा करदाताहरूमा उच्च नैतिकता, इमान्दारिता, पारदर्शिता तथा कानूनको सम्मान र परिपालन गर्ने बानी र व्यवहार पूर्वसर्तको रूपमा मानिन्छ। यसको साथै करदाताहरूमा कानून र कार्यप्रणालीबमोजिम कर सहभागिता जनाउन सक्ने प्राविधिक, कानुनी र आर्थिक क्षमता हुनु पर्दछ। कर सम्बन्धी सबै कानूनहरूले आय विवरणमार्फत आफ्नो करदायित्व आफै निर्धारण गरी दाखिला गर्न करदातालाई अधिकार प्रदान गरेको छ। यसरी दाखिला गरेको आय विवरण र कर आय विवरण पेस गरेको ४ वर्षभित्र कानूनबमोजिम अन्यथा प्रमाणित नभएसम्म करदाताले दाखिला गरेको आय विवरण र कर नै अन्तिम हुने प्रत्याभूति रहेको छ। तर नियोजित रूपमा कर छली गर्ने उद्यम गर्ने व्यक्तिको हकमा ४ वर्षपछि पनि सूचना पाएको एक वर्षभित्र कर परीक्षण तथा छानबिन सुरु गर्नसक्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ।

कर सहभागिताको मापन सापेक्षित रूपमा गरिने गरिन्छ। करदाताप्रति सरकारको विश्वास र सरकारप्रति करदाताको विश्वास र भरोसाले करदाताहरूको स्वेच्छिक कर सहभागिताको स्तर निर्धारण गर्दछ। नेपालमा कर नीति तथा कानूनहरूको अनुपालनमा करदाताहरूमा रुचि र क्षमता कम भएको पाइन्छ। कारोबारको दर्ता, आय विवरण र कर दाखिला, कर बीजक तथा अभिलेख व्यवस्थापन र वास्तविक कारोबारको घोषणा गर्ने विषयमा कानूनको परिपालना गर्न अधिकांश करदाताहरू अनिच्छुक रहेको पाइएको छ। उच्च कर सहभागिता जनाउने करदाताहरू ज्यादै सीमित रहेका छन्। ज्यादै न्यून कर सहभागिता जनाउने करदाताहरू

---

असुल गर्ने र सोबमोजिमको कर नै अन्तिम हुने गरी कानुनी व्यवस्था गरिएको हुन्छ। यस्तो प्रणालीलाई सूचीगत करारोपण प्रणाली (Schedular Taxation System) भनिन्छ। यस प्रणालीअन्तर्गत १, १.५, २.५, ५, ७.५, १०, १५, २५ प्रतिशतका दरले लागू गर्ने व्यवस्था गरेको छ।



पनि सीमित रहेका छन्। अधिकांश करदाताहरूले आंशिक रूपमा कर सहभागिता जनाएको पाइन्छ। कर सहभागिताको विषयलाई तलका बुँदाहरूबाट स्पष्ट हुन सकिन्छ।

### करदाता दर्ता

आय वर्ष २०७७/७८ को अन्त्यसम्ममा मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता हुने करदाताको सङ्ख्या २,६८,४३६ पुगेको छ। मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएका करदाताको सहभागिता अध्ययन गर्दा दर्ता हुन नपर्ने अधिकांश व्यक्ति दर्ता भएको पाइएको छ। अर्कोतर्फ बजार सर्वेक्षण गर्दा दर्ता हुनुपर्ने धेरै व्यक्तिहरू मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता नगरी कारोबार गर्ने गरेको पाइएको छ। खरिद तथा बिक्री बीजक लिने दिने प्रवृत्ति कमजोर रहेको र अभिलेख प्रणाली कमजोर रहेको हुँदा करदाताको कर लाग्ने कारोबार पुष्टि गर्न कर प्रशासनलाई निकै चुनौतीपूर्ण कार्य भइरहेको छ।

आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को अन्त्यसम्ममा आयकर करमा दर्ता हुने व्यावसायिक करदाताको सङ्ख्या १५,७७,३८३ र वैयक्तिक स्थायी लेखा नम्बर लिने व्यक्तिको सङ्ख्या २४,७१,७२६ पुगेको छ। कतिपय व्यक्तिले कर छली गर्ने उद्देश्यले आयकरमा समेत दर्ता नगरी केही समय कारोबार गर्ने, केही अवधिपछि सो कम्पनी/फर्म बन्द गरी नयाँ कम्पनी/फर्म स्थापना गर्ने गरेको पाइएको छ भने कतिपय व्यक्तिले अन्य सोझा र कर कानूनको विषयमा ज्ञान नभएका व्यक्तिको नाममा कम्पनी/फर्म स्थापना गरी छोटो समयमा अत्यधिक कारोबार गरी कर छली गर्ने, कतिपय अवस्थामा कारोबार गर्ने व्यक्ति फरार हुने र कम्पनी/फर्म धनीहरूले करको भार बहन गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ। कतिपय व्यक्तिले बैंकबाट ऋण लिन वा सरकारबाट सेवा सुविधा लिन दर्ता हुने तर कारोबार नगर्ने, सरकारी बजेट र खर्च प्रणालीबमोजिम उपभोक्ता समिति गठन गर्ने, कार्य सम्पन्न भएपछि दर्ता खारेज नगरी बस्ने गरेको पाइएको हुँदा आयकरतर्फ करदाता सङ्ख्या उल्लेख्य रूपमा वृद्धि भएको भए तापनि अधिकांश करदाताहरूले कर नतिरेको अवस्था रहेको छ।

आर्थिक वर्ष २०७७/७८ को अन्त्यसम्ममा अन्तःशुल्क इजाजतपत्र लिने र नवीकरण गराउने करदाताको सङ्ख्या १,०३,४२३ पुगेको छ (IRD, २०२१)। अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तु वा सेवा प्रतिष्ठानबाट उत्पादन गरी निष्कासन गर्दा वा यस्ता वस्तु पठारी गर्दा वा यस्ता वस्तु भण्डारण/सञ्चय गरी राख्दा वा बिक्री वितरण गर्दा सम्बन्धित व्यक्ति वा निकायले आयकर र मूल्य अभिवृद्धि कर बाहेक अन्तःशुल्क प्रयोजनको लागि दर्ता भई कारोबार गर्ने इजाजतपत्र लिनु पर्ने र इजाजतपत्र वर्षेनी नवीकरण गराउनुपर्ने कानुनी व्यवस्था अन्तःशुल्क ऐन २०५८ को दफा ८ र ९ ले गरेका छन्। अन्तःशुल्क इजाजतपत्र व्यवस्थापनमा समेत चुनौती रहेको छ। बजार सर्वेक्षण गर्दा अन्तःशुल्क इजाजतपत्र लिनु पर्ने कर्तव्य भएका कतिपय उत्पादक, पैठारीकर्ता तथा बिक्री वितरकहरूले पनि इजाजतपत्र नलिई अन्तःशुल्क लाग्ने वस्तुको कारोबार गरेको पाइएको छ।

## बीजकीकरण र अभिलेख व्यवस्था

व्यावसायिक कारोबारको बीजकीकरण तथा अभिलेख व्यवस्थापनमा सुधार गर्नु कर प्रणालीको मुख्य चुनौती हो। अधिकांश उद्योग, व्यापार, लगानी, रोजगारी तथा अर्थोर्पाजनका गतिविधिहरू एकै परिवारभित्रका सदस्य, नाता, कुटुम्ब वा सम्बद्ध व्यक्तिहरूबाट भएको पाइन्छ। असम्बन्धित व्यक्तिहरूविच स्वतन्त्र आर्थिक कारोबार अर्थात् Arm's Length Principle बमोजिम नभई मिलोमतोमा हुने गरेको पनि पाइएको छ। आर्थिक कारोबार अनौपचारिक रूपले गर्ने, बीजक जारी नगर्ने, अभिलेख नराख्ने, सरकारी वा सार्वजनिक निकायहरूमा वस्तु वा सेवा आपूर्ति गर्नु परेमा मात्र बीजक जारी गरी अभिलेख राख्ने, कर, बैंक तथा आफ्नो लागि बेग्लाबेग्लै किसिमका अभिलेख तयार गर्ने गरेको पनि पाइएको छ। बीजक जारी नगर्दा, न्यून मूल्यमा बीजक जारी गर्दा, कारोबार नगरी नक्कली बीजक जारी गर्दा, कहिलेकाँही अधिक मूल्यमा बीजक जारी गर्दा र अभिलेख व्यवस्थापन कमजोर भएको अवस्थामा करदाधार सङ्कुचित भई कर चुहावट भएको पाइएको छ।

## आय विवरण तथा करको घोषणा

करदाताले आफ्नो कर दायित्वको घोषणा आय विवरण, कर विवरण, र अन्तःशुल्क विवरणमार्फत गर्ने गर्दछन्। करदाताले तोकिएको कर अवधिमा कारोबार भए वा नभए दुवै अवस्थामा कर विवरण पेस गर्नुपर्दछ। आन्तरिक राजस्व विभागको तथ्याङ्क अध्ययन गर्दा करिब ५० प्रतिशत आयकरमा दर्ता करदाता र करिब ३८.०५ प्रतिशत मूल्य अभिवृद्धि करमा दर्ता भएका करदाताले आय वर्ष २०७७/७८ मा कर विवरण गरेका छैनन्। कतिपय करदाताहरू दर्ता भएदेखि विवरण पेस नगरेका र कतिपयले कुनै कर अवधिको विवरण पेस गरका र लामो अवधिसम्म विवरण पेस नगरेको अवस्था रहेको छ। मूल्य अभिवृद्धि कर विवरण पेस गरे तापनि कर सहभागिता सन्तोषप्रद रहेको छैन। आय वर्ष २०७७/७८ मा पेस गरेका मूल्य अभिवृद्धि कर विवरणहरूको अध्ययन गर्दा डेविट विवरण (सरकारलाई कर तिर्ने अवस्थाको विवरण) करिब ११.०७ प्रतिशत, क्रेडिट विवरण (सरकारसँग कर दावी गर्ने अवस्थाको विवरण) करिब ५५.१५ प्रतिशत र शून्य कारोबार भएको विवरण करिब ३३.७८ प्रतिशत रहेको छ (IRD, २०२१)।

## आर्थिक कारोबार तथा करदायित्वको न्यून घोषणा

व्यावसायिक कारोबारमा मिलेमतो गरी न्यून वा अधिक मूल्याङ्कन गरी बीजक जारी गर्ने, बीजकबमोजिमको भुक्तानी बैकिङ्ग माध्यमबाट गर्ने र लुकाएको कारोबारको भुक्तानी नगदमार्फत गर्ने, आयकर वा मूल्य अभिवृद्धि करदायित्व न्यून गर्न नक्कली खरिद/बिक्री बीजकबाट खर्च दावी गर्ने, कानुनी व्यवस्थाहरूको अपव्याख्या वा दुरुपयोग गरी अनुचित खर्च दावी गर्ने र आय लुकाउने गरेका पाइन्छ। शेयरभन्दा ऋण दायित्वको प्रयोग गर्ने, निकायहरूको स्वीकृत वा जारी पुँजीबमोजिम हिताधिकारीबाट पुँजी सङ्कलन नगरी विभिन्न बैंक तथा वित्तीय संस्था वा व्यक्तिहरूबाट ऋण लिई आर्थिक कारोबार गर्ने, व्यावसायिक उद्देश्यले संस्थाको नाममा ऋण लिने र ब्याज खर्च दावी गर्ने तर उक्त ऋणलाई निजी सम्पत्ति खरिद गर्न वा अन्य

कम्पनीमा हस्तान्तरण गरी स्रोतको दुरुपयोग गर्ने, एकै व्यापारिक घराना वा समूहले उद्योग व्यवसायको अतिरिक्त बैंक, वित्तीय संस्था, बिमा कम्पनी स्थापना गरी आर्थिक अपचलन गर्ने, एकै समूह वा सम्बद्ध व्यक्तिहरू मिली उत्पादन, पैठारी, थोक तथा खुद्रा तहसम्मका सबै आपूर्ति श्रृंखलामा संलग्न भई न्यून बीजकीकरण, आन्तरिक मूल्य हस्तान्तरण तथा कर छली तथा मुद्रा निर्मलीकरण गर्ने कार्यमा संलग्न भएको पाइन्छ। यसैगरी कतिपय बहुराष्ट्रिय कम्पनी वा विदेशी कम्पनीले नेपालमा आधिकारिक प्रतिनिधि खडा गरी वा स्थायी संस्थापन खडा गरी मूल्य हस्तान्तरणमार्फत कराधार सङ्कुचित गरी कर छली गर्ने गरेको पाइएको छ भने करमुक्त देश (Tax Heaven Country) बाट वैदेशिक लगानी भित्र्याई पुँजीगत लाभ कर तथा संस्थागत आयकर छली गरेका उदाहरण पनि पाइएको छ।

### समयमा कर नतिरी बक्यौता राख्ने

आय विवरण, कर विवरण, र अन्तःशुल्क विवरणमार्फत घोषणा गरिएको कर दायित्व पनि कतिपय करदाताहरूले समयमा दाखिला नगरेको कारणले कर प्रशासनको कर बक्यौता रकम वर्षेनी वृद्धि भइरहेको छ। आ.व. २०७७/७८ को अन्त्यमा आन्तरिक राजस्व विभागको कर बक्यौता करिब रु. १७१.३९ अर्ब रहेको छ। सोमध्ये रु. १३१.९९ अर्ब विवादित भई पुनरावलोकन/पुनरावेदनमा विचाराधीन रहेको छ भने करिब रु. ३९.४१ अर्ब रकम असुल गर्नुपर्ने देखिन्छ (IRD, २०२१)। बक्यौता कर रकम असुल गर्ने कार्य निकै चुनौतीपूर्ण रहेको छ। बक्यौता रहेको करमा वार्षिक १५ प्रतिशतले ब्याज लाग्ने कानुनी प्रबन्धले गर्दा कतिपय करदाताले जानकारीको अभावले समयमा कर नतिर्दा चर्को ब्याज तिर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ भने कतिपय करदाताले जानकारी र क्षमता भए तापनि समयमा कर दाखिला नगर्ने र सरकारबाट छुटको अपेक्षा गर्ने गरेको पाइन्छ।

### ४. कर प्रशासनको क्षमता

कर प्रशासनमा कार्यरत कर्मचारीहरूमा कर, लेखा, कानून, सूचना प्रविधि र व्यवस्थापनका आधारभूत मान्यता, सिद्धान्त र व्यवहारको विषयमा पर्याप्त ज्ञानको खाँचो रहेको छ। करदाताहरूबाट हुनसक्ने अत्यधिक कर नियोजन (Excessive Tax Planning) र कर छलीका प्रयासहरूलाई समयमै पहिचान गरी तत्सम्बन्धी कानून र सिद्धान्तको प्रयोग गरी न्यायोचित कर निर्धारण गर्ने सिप/कौशलको पनि उत्तिकै अभाव रहेको छ (IRD, २०२१)। कर्मचारीहरूको वैयक्तिक क्षमता कमजोर रहेको छ भने कर प्रशासनको संस्थागत क्षमता पनि कमजोर रहेको छ।

कर्मचारी भर्ना र छनौट विशिष्टकृत नभई सामान्यकृत रहेको छ। सेवाप्रवेश तथा सेवाकालीन तालिम प्रभावकारी हुन सकेनन्। केही अपवाद बाहेक अधिकांश कर्मचारीहरूले सबै विधामा सामान्य ज्ञान राखे पनि विशिष्ट र व्यापक ज्ञान र क्षमता विकास गर्न नसकेको हुँदा करारोपण गुणस्तरीय हुन सकेको छैन।

अधिकांश कर निर्धारणहरू विवादास्पद हुने गरेका छन्। कर प्रशासनभित्रका कर्मचारीको कार्यसम्पादन विशिष्टिकृत (Specialized) नभई समान्यकृत (Generalist) हुन पुगेको छ ।

एकीकृत कर प्रणाली कमजोर रहेको छ। कर प्रणाली सूचना तथा प्रविधिमूलक भए तापनि मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, अन्तःशुल्क तथा राजस्व असुलीसम्बन्धी कार्यप्रणालीलाई एकीकृत गरी बनाइएको कम्प्युटर प्रणाली अधुरो, त्रुटिपूर्ण र जटिल प्रकृतिको रहेको छ। भौतिक तथा प्राविधिक पूर्वाधारहरू कमजोर रहेको र दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको अभाव भएको कारणले यो प्रणालीमार्फत करदाताहरूलाई प्रदान गरिने सेवाको गुणस्तर कमजोर रहेको छ।

कर प्रशासनको संस्थागत स्मरण कमजोर रहेको छ। दुई दशक अघिदेखि सङ्गठनलाई कार्यमूलक (Functional), अधिकृतमूलक र स्वचालित प्रणाली बनाउन जोड दिइएको छ। कार्यमूलक सङ्गठन संरचनाबमोजिम कार्यान्वयन तहमा करदाता सेवा, कर सङ्कलन, कर परीक्षण तथा अनुसन्धान शाखा राखिएको छ, प्रत्येक दुई वर्षमा कार्यालय सुरुवा र प्रत्येक वर्ष एक शाखाबाट अर्को शाखामा आन्तरिक सुरुवा हुने गरेको र सुरुवा हुँदा बरबुझारथ गर्ने पद्धति नरहेको कारणले फाइलिङ प्रणाली कमजोर रहेको छ। कर प्रणालीलाई पूर्ण रूपले स्वचालित बनाउन नसक्दा सबै सूचना र तथ्याङ्क स्वचालित प्रणालीले नदिने भएकाले म्यानुअल अभिलेख समेत राख्नु पर्ने अवस्था रहेको छ। अधिकृतमूलक सङ्गठन बनाउने प्रयासमा खरिदारसम्मका दरबन्दी काटिएको, नायब सुब्बाको दरबन्दी पनि ज्यादै सीमित रहेको र नायब सुब्बाको समेत दुई दुई वर्षमा सुरुवा गर्ने परिपाटीले गर्दा कर निर्धारण, बेरुजु, बक्यौता, मुद्दा वा पुनरावेदन लागत र फाइलजस्ता महत्त्वपूर्ण अभिलेख र फाइलहरू हराउने, नष्ट हुने र कसैलाई जवाफदेही बनाउन नसकिएको अवस्था रहेको छ।

राजपत्राङ्कित द्वितीय श्रेणीसम्मका कर्मचारीहरू राजस्व समूहमा समूहीकृत भएका छन्। तर विभागीय तथा मन्त्रालयको नेतृत्व राजस्व समूह इतरका कर्मचारीहरूले गर्ने गरेका छन्। राजस्व परिचालन वा कर प्रणालीको ज्ञान, अनुभव र सिप नभएका व्यक्तिले नेतृत्व गर्ने र नेतृत्वको बारम्बार परिवर्तनले गर्दा नीति निर्माण, नीति कार्यान्वयन, करजोखिम व्यवस्थापन, कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा व्यवस्थापनमा समेत अस्थिरता पैदा गरेको र यसले समग्र कर प्रशासनलाई कमजोर बनाएको छ। २०५८ देखि यता २० वर्षमा आन्तरिक राजस्व विभागको नेतृत्व १५ जनाले गरेको पाइन्छ। केही अपवादबाहेक अधिकांश नेतृत्वले कर प्रशासनभित्रका बेथितिलाई सुधार गर्न प्रयास पनि गरेको पाइएको छैन।

कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन परम्परागत र कर्मकाण्डी रहेको छ। मूल्याङ्कन पद्धतिले कर्मचारीहरूको उत्प्रेरणा, कार्यसम्पादन अभिवृद्धि तथा कार्यसन्तुष्टिमा प्रभाव परेको छैन। कार्यान्वयन तहमा कार्यमूलक परिसूचकहरू लागु गरिए तापनि कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तदनुसार नभई निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीले प्रबन्ध गरेबमोजिम हुने गरेको छ। कार्यविवरण, कार्यसम्पादनको

उपलब्धि, मात्रा र गुणस्तर, सदाचारिता, निष्ठा र प्रतिबद्धताजस्ता आधारभूत पक्षमा मूल्याङ्कनकर्ताले ध्यान दिएको पाइँदैन। काम गर्ने र नगर्ने सबै कर्मचारीहरूको समान मूल्याङ्कन हुने गरेको छ। कार्यसम्पादनमुखी कर्मचारी वृत्तिविकास श्रृङ्खलामा पछि पर्ने तर लोक सेवामुखी कर्मचारीहरू छिटो छिटो बढुवा हुने, आफैले नियुक्ति दिएको कनिष्ठ कर्मचारी एक दशकभित्र आफ्नै कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने पदमा पुग्दा कर्तव्यपरायण कर्मचारीहरूको मनोबल कमजोर रहेको छ। यसलाई निजामती सेवाभित्र लागू रहेको खुला प्रतिस्पर्धात्मक बढुवा व्यवस्थाको दुष्परिणामका रूपमा लिन सकिन्छ ।

करदाता शिक्षा तथा जागरण कार्यक्रमहरूले कर सहभागिता अभिवृद्धि गराउनेतर्फ प्रभाव पार्न सकेको पाइँदैन। अधिकांश कार्यक्रममा छद्म सहभागिता (Pseudo Participation) हुने गरेको, कार्यक्रममा प्रस्तुत गरिने विषयवस्तु, प्रस्तुतीकरण र सान्दर्भिकतामा सहभागीहरू सन्तुष्ट नभएको जस्ता विविध कारणहरूले गर्दा पनि करदाता शिक्षा तथा जागरणका कार्यक्रमहरू प्रभावकारी हुन सकेका छैनन्।

उपर्युक्त कारणहरूले गर्दा कर प्रशासनभित्रका कर्मचारीहरूको व्यक्तिगत तथा संस्थागत कार्यक्षमता वृद्धि हुन सकेको छैन।

## ५. सुधारका पक्षहरू

नेपालमा आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क लगायत अन्य कर नीतिहरूको कार्यान्वयन पक्षको सुदृढीकरण र राजस्व परिचालनमा थप सुधार गर्न देहायका पक्षमा सुधार गर्नु वाञ्छनीय रहेको छः

१. कराधार विस्तार गर्ने र करको दरमा कटौती गर्ने नीति नै श्रेयष्कर रहेको उच्च र बहुदरलाई कटौती नगरेमा कर नियोजन गर्न र कर छली कार्यलाई नियन्त्रण गर्न सकिँदैन।
२. कराधार सङ्कुचित हुने र कर चुहावटको सम्भावना वृद्धि गर्ने प्रमुख कारक सरकारको कर खर्च (Tax Expenditure) पनि एक हो। यसलाई सीमित, अल्पकालीन र छनौटपूर्ण बनाउनु पर्दछ। राजनीतिज्ञ, उच्च कर्मचारी, प्रभावशाली निजी क्षेत्र र समुदायको मिलोमतोमा अवाञ्छित सुविधा लिनै प्रवृत्तिमा विराम लाउनु पर्दछ।
३. आर्थिक कारोबार लुकाउने, आय विवरण वा कर विवरणमा अनुचित खर्च दावी गरी वा बिक्री कारोबार लुकाएर कर दायित्वको न्यून घोषणा गर्ने प्रवृत्तिमा सुधार गर्न, अत्यधिक कर नियोजन (Excessive Tax Planning) र कर छलीसम्बन्धी गतिविधिलाई नियन्त्रण गर्न कर प्रशासनको संस्थागत क्षमता वृद्धिमा जोड दिनु पर्दछ। साथै समग्र सरकारी संयन्त्रहरूमा कर प्रणाली सुदृढीकरणको लागि संस्थागत समन्वय (Mandated Coordination) गर्ने स्थायी प्रबन्ध गर्नुपर्दछ।

४. राजनीतिक एवम् प्रशासनिक पारदर्शीता, जवाफदेहिता, सुशासन, सेवा प्रवाह र कानुनको शासनजस्ता शासकीय पक्षहरूले करदाताको कर मनोबल (Tax Morale) तथा स्वेच्छिक कर सहभागिता जनाउने बानी र व्यवहारलाई प्रभाव पारिरहेको हुन्छ।
५. करदाताहरूमा कानुन र कार्यप्रणालीबमोजिम कर सहभागिता जनाउन सक्ने प्राविधिक, कानुनी र आर्थिक क्षमता हुनुपर्दछ। कर प्रशासनले वर्षेनी सञ्चालन गर्दै आएको करदाता शिक्षा तथा जागरण कार्यक्रमहरूको प्रभावकारिता अध्ययन गरी सुधार गर्न कर प्रशासन प्रतिबद्ध हुनुपर्दछ।
६. कानुनमा सुधार गरी मूल्य अभिवृद्धि करसम्बन्धी सीमा (Threshold) लाई वृद्धि गरी रु. १ करोड बनाउने र रु. १ करोडसम्म कारोबार गर्ने साना करदातालाई एकमुष्ट कारोबारमा आधारित कर मात्र लागु गर्न प्रणाली लागु गर्नुपर्दछ।
७. व्यावसायिक कारोबारको बीजकीकरण तथा अभिलेख व्यवस्थापनमा सुधार गर्न विद्युतीय माध्यमको प्रयोगलाई विस्तार गरी करदाताको व्यावसायिक खरिद तथा बिक्रीलाई केन्द्रीय बीजक अनुगमन प्रणालीमा आबद्ध गर्ने, विद्युतीय माध्यमबाट भुक्तानी गर्ने प्रणालीको सुदृढीकरण र विस्तार गर्ने र विद्युतीय माध्यमबाट भुक्तानी गर्ने उपभोक्तालाई नगद फिर्ता गर्ने र यो प्रणालीमा आबद्ध हुने व्यवसायी र भुक्तानी प्रणाली सञ्चालकहरूलाई करको दरमा सहूलियत दिने नीति अबलम्बन गर्नुपर्दछ।
८. आय विवरणमार्फत करको गणना र कर दायित्व घोषणा गर्ने र समयमा कर दाखिला गर्ने प्रवृत्तिमा सुधार गर्न करदाताको दर्ता प्रणाली, सूचना प्रणाली, करदाता शिक्षा कार्यक्रम र आय विवरण प्रशोधन प्रणालीमा सुधार गर्नु आवश्यक रहेको छ।
९. समयमा कर नतिरी बक्यौता राख्ने करदातालाई लक्षित गरी बक्यौता असुली कार्यलाई प्राथमिकता दिनुपर्दछ। कतिपय करदाताले कर तिर्ने क्षमता भए तापनि समयमा कर दाखिला नगर्ने, कर रकमलाई अन्य परियोजना वा कार्यमा प्रयोग गर्ने राजनीतिज्ञ, नीति निर्मातालाई प्रभाव पारी आर्थिक ऐनहरूमार्फत जरिवाना, शुल्क/थप दस्तुर तथा ब्याज आदि छुट लिने प्रवृत्तिमा विराम लगाउनु पर्दछ।
१०. कर प्रशासनभित्रका कर्मचारीहरूमा कर, लेखा, कानुन, सूचना प्रविधि र व्यवस्थापनका आधारभूत मान्यता, सिद्धान्त र व्यवहारको विषयमा पर्याप्त ज्ञान, सिप र दक्षता अभिवृद्धि गर्न कर प्रशासनले मात्र सम्भव नभएको हुँदा नेपाल सरकार, लोक सेवा आयोग, तालिम प्रदायक संस्थाहरूको एकीकृत प्रयासको खाँचो रहेको छ। कर्मचारीहरूको वैयक्तिक क्षमता र कर प्रशासनको संस्थागत क्षमता वृद्धि गर्न कर प्रशासनको साङ्गठनिक पुनःसंरचना (Restructuring), प्रक्रियागत सुधार (Business Process Reengineering), उन्नत र भरपर्दो प्रविधियुक्त स्वचालित प्रणाली तथा जनशक्तिको दरबन्दीमा व्यापक सुधारको खाँचो रहेको छ।

११. एकीकृत कर प्रणालीमा व्यापक सुधार गरी कम्प्युटर प्रणाली, भौतिक तथा प्राविधिक पूर्वाधारहरूमा सुधार आवश्यक रहेको छ। दक्ष प्राविधिक जनशक्तिको व्यवस्था गरी प्रणालीमार्फत करदाताहरूलाई प्रदान गरिने सेवाको गुणस्तर वृद्धि गर्न ठोस सुधारका कार्ययोजना लागु गर्नुपर्दछ।
१२. कर प्रशासनको संस्थागत स्मरण (Institutional Memory) मा सुधार गर्न सुरुवा बरबुझारथ, अभिलेख तथा फाइलिङ प्रणालीमा सुधार आवश्यक रहेको छ भने नायब सुब्बाको दरबन्दी वृद्धि गर्ने र कर्मचारीको माग नभए वा अन्य कुनै प्रशासनिक आवश्यकता नपरेसम्म नायब सुब्बाको सुरुवा ५ वर्षभन्दा अघि नगर्ने नीति लिएमा कर निर्धारण, बेरुजु, बक्यौता, मुद्दा वा पुनरावेदन लगत र फाइलजस्ता महत्त्वपूर्ण अभिलेख र फाइलहरू व्यवस्थापन गर्न सहज हुनेछ।
१३. राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणीसम्मको पदलाई राजस्व समूहमा एकीकृत गर्नुपर्दछ। राजनीतिक नेतृत्व परिवर्तन हुँदा विभागीय तथा मन्त्रालयको नेतृत्व समेत परिवर्तन हुने प्रवृत्तिलाई व्यवस्थापन गर्ने र कर प्रणालीको ज्ञान, अनुभव र सिप भएका व्यक्तिलाई नेतृत्व प्रदान गर्ने प्रशासनिक कार्यसंस्कृतिको खाँचो रहेको छ।
१४. कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन पद्धतिलाई सुरुवा, बहुवा, कर्मचारीको उत्प्रेरणा, कार्यसम्पादन अभिवृद्धि तथा कार्यसन्तुष्टिसँग अन्तरमिलान हुने गरी व्यवस्थित गर्नुपर्दछ भने स्वीकृत कार्यमूलक परिसूचक र कार्यसम्पादन उपलब्धिहरूसँग समेत आवद्ध गरिनुपर्दछ।

## ६. निष्कर्ष

सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न सार्वजनिक नीति, कानुन, संस्थागत व्यवस्था, कार्य वातावरणमा सुधार आवश्यक रहेको छ। सङ्घीय संरचनाबमोजिम तीन तहका सरकार, सार्वजनिक निकाय, सार्वजनिक संस्थान, निजी क्षेत्र तथा अन्य सरोकारवाला पक्षहरूको रचनात्मक समन्वय र सहकार्यले नै कार्यान्वयन क्षमता अभिवृद्धि गर्दछ। राजस्व असुलीको दृष्टिकोणले कर नीतिको कार्यान्वयन पक्ष सन्तोषजनक रहेको छ। राजस्वको संरचना, वृद्धिदर, कर तथा कुल गार्हस्थ उत्पादनबिचको अनुपात, Tax Buoyancy तथा प्रतिव्यक्ति कर राजस्व र कुल राजस्वका आँकडाहरू सन्तोषजनक रहेका छन्। सीमित व्यक्तिमा असीमित करको भार रहेको, कर छली र चुहावटलाई नियन्त्रण गर्ने कार्य निकै चुनौतीपूर्ण रहेको छ। नीति र कानुनहरूको कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउन नीतिगत स्पष्टता हुनु पर्दछ। शासकीय कुशलता वृद्धि गर्दै करदातामैत्री सेवा प्रवाहमा सुधार गरेमा करदाताको कर सहभागिता अभिवृद्धि हुने अनुभव रहेको छ।

## सन्दर्भ सामग्री

Dabla-norris, E., Jim, B., Annette, K., Zac, M., & Chris, P. (2011). *Investing in public investment: an index of public investment efficiency. (Working paper wp/11/37).*

- Essama-nssah, B., & Moreno-dodson, B. (2013). Fiscal policy for growth and social welfare. in b. moreno-dodson (ed.), *Is fiscal policy the answer? a developing country perspective*, 23-68. The World Bank.
- IRD. (2021). *Annual report 2077/78*. Inland Revenue Department. Government of Nepal.
- Keefer, P., and Knack, S. (2007). Boondoggles, rent-seeking, and political checks and balances: public investment under unaccountable governments. *Review of Economics and Statistics*, 89(3), 566-571.
- MoF. (2021). *Economic survey 2020/21*. Ministry of Finance. Government of Nepal.
- Musgrave, R.A. (1959). *The theory of public finance*. McGraw-Hill.
- Purohit, M. (2005). Simple tools for evaluating revenue performance in a developing country. In A. Shah (Ed.), *Fiscal Management*, pp.71-82. The World Bank.



## सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको अन्तरसम्बन्ध र चुनौती

रमेश अर्याल\*

### लेखसार

सङ्घीय शासन प्रणाली बहुतहको शासकीय अभ्यास हो। नेपालको संविधानमा शासकीय संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने तथा राज्यशक्तिको प्रयोग सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्ने उल्लेख छ। नेपालको संविधानमा नै सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका एकल तथा साझा अधिकार सूची उल्लेख गरिएको छ। नेपालको संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्ध, सहकारिता, सहअस्तित्व, समन्वय र पारस्परिक सहयोग व्यवस्थित गर्न विभिन्न ऐन तथा विषयगत कानूनहरू निर्माण गरिएको छ। तीन ओटै तहको अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न संरचनागत व्यवस्था पनि भएको छ। यद्यपि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका साथै सङ्घ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तह र स्थानीय तहबिच बेला बेलामा विवादहरू देखा परेको पाइन्छ।

**शब्दकुञ्जी :** सङ्घीयता, शासन प्रणाली, अन्तरसम्बन्ध, सहकारिता, सहअस्तित्व, समन्वय

### १. पृष्ठभूमि

एउटै भूगोल र एउटै जनतालाई फरक फरक विषयमा भिन्न भिन्न तहका सरकारले शासन गर्ने व्यवस्था सङ्घीय शासन व्यवस्था हो। यो विभिन्न तहका सरकारले एक आपसमा मिलेर शासन सञ्चालन गरी राष्ट्रको समग्र विकास र नागरिकका अपेक्षाहरू पूरा गर्ने व्यवस्था हो। सङ्घीय शासन प्रणालीमा एकभन्दा बढी तहका सरकारले संविधानले दिएको अधिकारको प्रयोग गर्दै आफ्नै नीति, नियम तथा कानूनबाट शासन सञ्चालन गर्छन्। नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा सामन्ती, निरङ्कुश, केन्द्रीकृत र एकात्मक राज्य

\* सहसचिव, नेपाल सरकार

इमेल: rmsaryal79@gmail.com

व्यवस्थाले सिर्जना गरेका सबै प्रकारका विभेद र उत्पीडनको अन्त्य गर्ने उल्लेख छ। संविधानले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकाङ्क्षा पूरा गर्ने परिकल्पना गरेको छ। नेपालको संविधानको धारा ५६(१) ले सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने तथा नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संविधान तथा कानूनबमोजिम गर्ने उल्लेख छ।

नेपालमा सङ्घ, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तह (२९३ नगरपालिका र ४६० गाउँपालिका) छन्। सङ्घीय कानूनबमोजिम सामाजिक सांस्कृतिक संरक्षण वा आर्थिक विकासका लागि विशेष, संरक्षित वा स्वायत्त क्षेत्र कायम गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ। यसका साथै संविधानमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गीण विकास, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक सङ्घीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक, कानुनी राज्य, शक्ति पृथकीकरण, नियन्त्रण तथा सन्तुलन, बहुलता र समानतामा आधारित समतामूलक समाज, समावेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्ने प्रावधान रहेको छ।

सङ्घ तह नेपालको राज्य संरचनाको एकाइ हो। यसको कार्यक्षेत्र नेपालभर रहन्छ, जसको निर्धारण संविधानको अनुसूची ५, ७ र ९ मा गरिएको छ। यसका अतिरिक्त अन्य कुनै तहलाई स्पष्ट रूपमा नतोकिएको अवशिष्ट अधिकारबमोजिमको कार्य जिम्मेवारी संविधानको धारा ५८ बमोजिम सङ्घले प्रयोग गर्ने गरी व्यवस्था गरिएको छ। संविधानले सङ्घलाई नेतृत्वदायी, समन्वयकारी र सहजीकरण गर्ने भूमिका दिएको छ। सङ्घले कार्यकारिणी अधिकार नेपाल सरकारको नामबाट प्रयोग गर्दछ।

सङ्घीय संरचनाभित्र सात प्रदेशको रहेका छन्। संविधानले दिएको अधिकार क्षेत्रभित्र रही राज्यशक्तिको प्रयोग गरी तोकिएको भूगोलभित्र शासन सञ्चालन गर्ने राजनीतिक एकाइ प्रदेश हो। कार्यक्षेत्रको हिसाबले प्रदेशले सङ्घ र स्थानीय तहका बिचमा पुलको रूपमा पनि काम गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रदेशमा प्रदेश सभाले विधायिकी अधिकार प्रयोग गर्दछ भने प्रदेश मन्त्रिषद् कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गर्दछ।

स्थानीय तह नेपालको राज्य संरचनामा नागरिकको सबैभन्दा नजिकको शासकीय एकाइ हो। स्थानीय तहअन्तर्गत नगरपालिका (महानगर र उपमहानगर समेत), गाउँपालिका र जिल्ला सभा पर्दछन्। स्थानीय तहहरू संविधान र गाउँ सभा तथा नगर सभाले बनाएको कानूनको अधीनमा रही राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने र तोकिएको भूगोलभित्र शासन सञ्चालन गर्ने अधिकारप्राप्त राजनीतिक एकाइ हुन्। यीमध्ये नगरपालिका र गाउँपालिकाले संविधानले दिएको राज्यशक्तिको प्रयोग गर्दछन्। संविधानले नगरपालिका र गाउँपालिकालाई आफ्नो अधिकारक्षेत्रमा कानून बनाई लागु गर्ने अधिकार दिएकाले नेपालका स्थानीय तह अधिकार सम्पन्न र स्वायत्त छन्। नगरपालिकामा नगर सभाले विधायिकी र नगर कार्यपालिकाले कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गर्दछ। गाउँपालिकामा गाउँ सभाले विधायिकी र गाउँ कार्यपालिकाले कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गर्दछ। यस्तै नगरपालिका र गाउँपालिकामा न्यायिक समितिमाफत

नागरिकलाई कानूनबमोजिम तोकिएका विषयहरूमा विवादको निरूपण गर्ने र न्याय प्रदान गर्ने अधिकार रहेको छ।

जिल्ला भित्रका नगरपालिका र गाउँपालिकाहरूबिच समन्वय गर्न, विकास निर्माण कार्यहरूको अनुगमन गर्न र तिनीहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्न नगरपालिका र गाउँपालिकाहरूले जिल्ला सभाको गठन गर्दछन्। जिल्ला सभाको तर्फबाट जिल्ला समन्वय समितिले कार्य गर्दछ। यसलाई विधायिकी अधिकार भने दिइएको छैन।

## २. तीन तहका सरकारको भूमिका

संविधानमा सङ्घको अधिकार अनुसूची ५ मा, प्रदेशको अधिकार अनुसूची ६ मा, सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकार अनुसूची ७ मा, स्थानीय तहको अधिकार अनुसूची ८ मा र सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार अनुसूची ९ मा उल्लेख गरिएको छ।

सङ्घको अधिकार सूचीमा राष्ट्रिय सुरक्षा, शान्ति सुरक्षा, वित्त तथा मौद्रिक नीति, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, नागरिकता, ठुला पूर्वाधार योजना, सङ्घीय निजामती सेवा लगायत ३५ ओटा विषय तोकिएको छ। प्रदेशको अधिकारअन्तर्गत प्रदेश प्रहरी प्रशासन र शान्ति सुरक्षा, रेडियो, एफ. एम, टेलिभिजन सञ्चालन, प्रदेश निजामती सेवा, प्रदेश तथ्याङ्क, प्रदेशस्तरको विद्युत, सिँचाइ र खानेपानी सेवा, परिवहन, स्वास्थ्य सेवा, भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख, कृषि तथा पशु विकास, खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन, गुठी व्यवस्थापन लगायतका २१ विषय तोकिएको छ।

सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारमा फौजदारी तथा देवानी कार्यविधि, आवश्यक वस्तु तथा सेवाको आपूर्ति, वितरण, मूल्य नियन्त्रण, गुणस्तर र अनुगमन, वैज्ञानिक अनुसन्धान, पर्यटन, खानेपानी तथा सरसफाइ, गरिबी निवारण, औद्योगिकीकरण, विज्ञान प्रविधि, मानव संसाधन विकास, रोजगारी र बेरोजगार सहायता लगायत २५ विषय उल्लेख छन्। स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा नगर प्रहरी, सहकारी संस्था, एफ. एम सञ्चालन, आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाइ, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता, स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, सिँचाइ, कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य लगायतका २२ विषय उल्लेख छन्। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकार सूचीमा सहकारी, शिक्षा, खेलकूद, स्वास्थ्य, कृषि, खानी तथा खनिज, विपद् व्यवस्थापन, सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारण लगायतका १५ विषय उल्लेख छन्।

संविधान बाहेक अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँटसम्बन्धी मापदण्ड, २०७६, सहलगानीसम्बन्धी कार्यविधि २०७७, समपूरक तथा

विशेष अनुदानसम्बन्धी कार्यविधि, नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) को मिति २०७३/१०/१८ को कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनले सङ्घीय एकाइहरूको जिम्मेवारी थप स्पष्टता ल्याएको छ। कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदनअनुसार सङ्घको ८७०, प्रदेशको ५६५ र स्थानीय तहको ३६० गरी कुल १,७१५ प्रकृतिका कार्य र क्रियाकलापको पहिचान गरिएको छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्रको आर्थिक अधिकारसम्बन्धी विषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने गर्छन्। सङ्घले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी आवश्यक नीति, कानून र मापदण्ड बनाउनसक्ने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नो तहको बजेट बनाउने तथा प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेस गर्ने समय सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने संविधानमा उल्लेख छ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्छन्। तर साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुन्छ।

वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारलाई मात्र रहेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुन्छ।

प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुन्छ। नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्छ भने प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानूनबमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्छ। नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने ससर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरणसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने उल्लेख छ।

### ३. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्धका सिद्धान्त

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

सहकारिताले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले अधिकारको प्रयोग, विकास निर्माणका कार्य, सार्वजनिक सेवा प्रवाह र स्रोतसाधनको बाँडफाँट गर्दा सम्बन्धित तहहरू एक अर्कासँग मिलेर वा सहकार्यमा गर्ने प्रणालीलाई

जनाउँछ। यसका लागि सम्बन्धित तहहरूले कानुनी प्रक्रिया निर्धारण गर्न सक्छन्। सामान्यतया साझा अधिकारक्षेत्रको प्रयोग गर्दा सहकार्य बढी नै अपरिहार्य रहेको हुन्छ।

सहअस्तित्वले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले अर्को तहको अस्तित्वलाई समान महत्त्व दिई संविधानले निर्दिष्ट गरेको परिधिभित्र रहेर आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्न स्वतन्त्र हुने विषयलाई जनाउँछ। कुनै पनि तहको समानता स्वीकार गरी एकले अर्कालाई सोहीअनुरूपको व्यवहार गर्नु सहअस्तित्वको मर्म हो। सामान्यतया एकल अधिकारक्षेत्रको प्रयोगमा तहगत सरकारबिच अहस्तक्षेप र सम्बन्धित तहको कार्यगत स्वायत्तताको सम्मानलाई सहअस्तित्वको महत्त्वपूर्ण पक्ष मानिन्छ।

समन्वयले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले मिलेर काम गर्ने प्रणालीलाई जनाउँछ। संविधानमा व्यवस्था गरिएको साझा अधिकारको प्रयोग गर्न पनि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय हुनुपर्छ। समन्वयले कुनै तहहरूकाबिच कुनै विवाद उत्पन्न भएमा त्यसको समाधानका लागि संवाद र आपसी समझदारीको आधारमा सो विवाद समाधान गर्ने कार्यलाई जनाउँछ।

#### ४. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको अन्तरसम्बन्धका आधारहरू

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच ठाडो र तेर्सो सम्बन्ध रहेको हुन्छ। ठाडो सम्बन्धले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह, सङ्घ र प्रदेश, सङ्घ र स्थानीय तह, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्धलाई जनाउँछ। तेर्सो सम्बन्धले सङ्घका विभिन्न निकायहरूबिच, प्रदेशहरूबिच र स्थानीय तहहरूबिच हुने सम्बन्धलाई जनाउँछ। संविधानले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई संविधानको अधीनमा रही तोकिएको अधिकार प्रयोग गर्न स्वायत्तता प्रदान गरेको छ। यसका साथै तहगत सरकारबिच संरचनागत र कार्य जिम्मेवारीको आधारमा हुने विभिन्न प्रकृतिका सम्बन्धको पनि व्यवस्था गरिएको छ।

#### ४.१ सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयका साथै देहायबमोजिम हुन्छ।

- नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा र प्रदेशहरूबिच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम आवश्यक निर्देशन दिनसक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को कर्तव्य हुन्छ।
- कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रियता वा स्वाधीनतामा गम्भीर असर पर्ने किसिमको कार्य भएमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई आवश्यकताअनुसार सचेत गराउन, प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र प्रदेश सभालाई बढीमा छ महिनासम्म निलम्बन गर्न वा विघटन गर्नसक्छ।

- सङ्घीय शासन कायम रहेको अवस्थामा सङ्घीय संसदले अनुसूची ६ बमोजिमको सूचीमा परेको विषयमा कानून बनाउनसक्ने र त्यस्तो कानून प्रदेश सभाले अर्को कानून बनाई खारेज नगरेसम्म बहाल रहने व्यवस्था छ।
- नेपाल सरकारले आफै वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिनसक्छ। त्यस्तो निर्देशनको पालन गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुन्छ।

त्यसै गरी तीन तहबिचको सम्बन्ध सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने संवैधानिक व्यवस्थाबमोजिम २०७७ सालमा लागु भएको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐनमा सम्बन्धका आधारहरू निम्नानुसार तय गरेको छः

- राष्ट्रिय हितका आधारभूत विषय,
- राष्ट्रिय गौरव र एकताको संरक्षण,
- राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको पालना र कार्यान्वयन,
- मौलिक हकको कार्यान्वयन,
- राष्ट्रिय नीतिको सम्मान तथा कार्यान्वयनमा योगदान,
- संविधानका व्यवस्थाहरूको समग्रता र सामञ्जस्य,
- लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण,
- संविधानको अधीनमा रही साझा हित र सरोकारको विषयमा अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्को तहको अस्तित्व र कार्यगत स्वायत्तताको सम्मान,
- नेपाली नागरिकबिच समान व्यवहार र सुरक्षा,
- कानून, नीति र न्यायिक वा प्रशासनिक निर्णय कार्यान्वयनमा आपसी समन्वय, परामर्श, सहयोग तथा सूचनाको आदानप्रदान,
- प्राकृतिक तथा भौतिक स्रोतको संरक्षण,
- प्राकृतिक, भौतिक तथा वित्तीय स्रोतको दिगो व्यवस्थापन र लाभको न्यायोचित वितरण,
- भ्रष्टाचार निवारण र सुशासन प्रवर्द्धन,
- पारस्परिक सहयोग र सहकार्य,
- समानुपातिक समावेशी तथा सहभागितामूलक शासन व्यवस्था अवलम्बन,
- नागरिकलाई प्रदान गर्ने सेवाको प्रभावकारिता,
- व्यापार, वस्तुको ढुवानी र सेवाको विस्तारमा आपसी सहयोग र समन्वय, र
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने सम्बन्धमा प्रचलित कानूनमा व्यवस्था भएका अन्य विषय।

## ४.२ अन्तरप्रदेश सम्बन्धको आधार

प्रदेशहरूले आफ्नो कार्य सम्पादन गर्न तथा प्रदेशभित्रका नागरिकहरूलाई सेवा प्रदान गर्न संविधानका प्रावधान र मर्मभित्र रही एक अर्कासँग सम्बन्ध स्थापित गर्न सक्छन्। संविधानको धारा २३३ ले प्रदेश प्रदेशबिचको सम्बन्धमा निम्न व्यवस्था गरेको छ :

- एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको कानुनी व्यवस्था वा न्यायिक एवम् प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नुपर्ने,
- एक प्रदेशले अर्को प्रदेशसँग साझा चासो, सरोकार र हितको विषयमा सूचना आदानप्रदान गर्न, परामर्श गर्न, आफ्नो कार्य र विधायनका बारेमा आपसमा समन्वय गर्न र आपसी सहयोग विस्तार गर्नसक्ने,
- एक प्रदेशले अर्को प्रदेशको बासिन्दालाई आफ्नो प्रदेशको कानुनबमोजिम समान सुरक्षा, व्यवहार र सुविधा उपलब्ध गराउनुपर्ने।

## ४.३ सङ्घले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारसँग समन्वय र परामर्श गर्ने विषयहरू

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ अनुसार नेपाल सरकारले संविधानको अनुसूची ७ मा उल्लेखित साझा अधिकारका विषयमा कानुन र नीति बनाउँदा, दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशहरूको अनुरोधमा संविधानको अनुसूची ६ मा उल्लेखित विषयमा कानुन तथा नीति बनाउँदा, राष्ट्रिय महत्त्वका ठुला परियोजना, अन्तरप्रदेशस्तरीय परियोजना वा कार्यक्रम सञ्चालन गर्दा आवश्यकताअनुसार सम्बन्धित प्रदेश सरकारसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्छ।

नेपाल सरकारले प्रदेशले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा, अन्तरप्रदेशमा सञ्चालन हुने राष्ट्रिय सडक, विद्युतीय प्रसारण लाइन तथा अन्तरप्रदेशस्तरीय सिँचाइ वा यस्तै प्रकृतिका योजना सञ्चालन गर्दा, प्रदेशको अधिकार सूचीमा पर्ने विषयमा सन्धि वा सम्झौता गर्दा र नेपाल सरकारले उपयुक्त ठहर्‍याएको अन्य विषयमा पनि प्रदेश सरकारसँग समन्वय गर्छ।

नेपाल सरकारले स्थानीय तहले समेत पालना वा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने गरी राष्ट्रिय योजना तथा नीति बनाउँदा स्थानीय तहसँग आवश्यकताअनुसार समन्वय र परामर्श गर्दछ। त्यस्तै नेपाल सरकारले संविधानको अनुसूची ९ मा उल्लिखित साझा अधिकारको विषयमा कानुन तथा नीति बनाउँदा, राजश्वको बाँडफाँट तथा नयाँ कर प्रणाली लागु गर्ने क्रममा सोको नीतिगत विषयमा र प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको लाभको बाँडफाँट गर्दा आवश्यकताअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्छ।

प्रदेश सरकारसँग सरोकार भएका अन्य विषय र संविधानको धारा ५८ बमोजिमको अवशिष्ट अधिकारको विषयमा कानुन तर्जुमा गर्दा नेपाल सरकारले आवश्यकताअनुसार प्रदेश सरकारसँग परामर्श र समन्वय गर्ने, प्रदेशले संविधानको अनुसूची ७ र ९ बमोजिम साझा अधिकारको सूचीमा उल्लिखित विषयमा कानुन

र तथा नीति बनाउँदा नेपाल सरकारको विषयगत मन्त्रालय वा निकायसँग समन्वय र परामर्श गर्ने व्यवस्था छ। स्थानीय तहले संविधानको अनुसूची ९ मा उल्लिखित विषयमा कानून तथा नीति बनाउँदा नेपाल सरकारको विषयगत मन्त्रालयसँग समेत समन्वय र परामर्श गर्ने, प्रदेशले संविधानको अनुसूची ९ बमोजिमको साझा अधिकारको सूचीमा उल्लिखित विषयमा कानून तथा नीति बनाउँदा आफ्नो र प्रदेशभित्रका स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्ने व्यवस्था छ।

#### ४.४ प्रदेश र स्थानीय तह तथा अन्तरस्थानीय तहबिचको सम्बन्ध

प्रदेश र स्थानीय तह तथा अन्तरस्थानीय तहबिचको सम्बन्ध संविधानमा उल्लेखित आधारहरूका अतिरिक्त प्रदेश र स्थानीय तहले स्थानीय आवश्यकताअनुसार अन्तरसम्बन्धको आधार निर्धारण गर्छन्। एक स्थानीय तहले अर्को स्थानीय तहसँग सहकार्य वा सम्झौता गरी सेवा प्रदान गर्न सक्ने कानुनी व्यवस्था छ। यसैगरी सङ्घ र प्रदेशले स्थानीय तहलाई स्थानीय तहको वार्षिक योजना तथा बजेट तर्जुमा, स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रको विषयसँग सम्बन्धित समानान्तर कार्यालय खारेज गरी गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको विषयगत एकाइ वा शाखाको क्षमता विकास गर्ने कार्यमा सहयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। त्यस्तै स्थानीय तहको समन्वयमा योजना सञ्चालन गर्ने र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्दा बढी प्रभावकारी हुने योजनाहरू सङ्घ र प्रदेशले स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाई स्रोतसाधन हस्तान्तरण गर्ने, सङ्घले स्थानीय तहका लागि नमुना कानूनको ढाँचा उपलब्ध गराउने, स्थानीय तहको निर्णय कार्यान्वयन गर्न सहयोग गर्ने र स्थानीय तहको सशक्तीकरण गर्न अन्य आवश्यक काममा सहयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

#### ५. कानून वा नीति बनाउँदा विचार गर्नुपर्ने विषयहरू

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ अनुसार सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले कानून वा नीति बनाउँदा धेरै कुरामा विचार गर्नुपर्छ। सङ्घले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कानून वा नीति बनाउँदा प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, लागत, दिगोपन वा सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले कुनै विषयको कार्यान्वयन प्रदेश वा स्थानीय तहबाट उपयुक्त हुने, कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका रहने विषयमा ध्यान दिनुपर्ने उल्लेख गरेको छ।

प्रदेशले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कानून वा नीति बनाउँदा सङ्घ वा स्थानीय तहको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, सङ्घीय कानूनसँग बाझिन नहुने, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, कुनै विषयको कार्यान्वयन स्थानीय तहबाट गर्दा लागत, दिगोपन, सेवा प्रवाहको प्रभावकारिताका दृष्टिले उपयुक्त हुने, कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने गरी सम्भव भएसम्म स्थानीय तहको भूमिका रहने विषयमा ध्यान दिनुपर्ने उल्लेख गरेको छ।



स्थानीय तहले आफ्नो एकल वा साझा अधिकारको विषयमा कानून वा नीति बनाउँदा सङ्घ वा प्रदेशको एकल अधिकारको अतिक्रमण नगर्ने, सङ्घीय तथा प्रदेश कानूनसँग बाझिन नहुने, राष्ट्रिय नीति वा प्राथमिकता अनुकूल हुने र त्यसको कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने, प्रदेशको नीति तथा प्राथमिकता अनुकूल हुने र कार्यान्वयनमा सघाउ पुग्ने र कुनै विषयको कार्यान्वयनमा दोहोरो नपर्ने विषयमा ध्यान दिनुपर्छ।

## ६. नेपालमा तीन तहबिचको अन्तरसम्बन्ध

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच विधायकी, राजनीतिक तथा कार्यपालिकीय, न्यायिक, वित्तीय, प्रशासनिक लगायतको अन्तरसम्बन्धलाई देहायअनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः

### ६.१ विधायिकी अन्तरसम्बन्ध र समन्वय

- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय कायम गर्न सङ्घीय संसदले आवश्यक कानून बनाउन सक्ने।
- तीन ओटै तहको साझा अधिकारको विषयमा सबै तहले कानून बनाई लागु गर्नसक्ने तर स्थानीय तहले प्रदेश र सङ्घीय कानूनसँग नबाझिने गरी तथा प्रदेशले सङ्घको कानूनसँग नबाझिने गरी कानून बनाउन सक्ने।
- सङ्घीय शासन कायम रहेको अवस्थामा सङ्घीय संसदले अनुसूची ६ बमोजिमको सूचीमा परेको विषयमा कानून बनाउनसक्ने र त्यस्तो कानून सम्बन्धित प्रदेश सभाले अर्को कानून बनाई खारेज नगरेसम्म बहाल रहने।
- दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले एकल अधिकारक्षेत्रभित्रको कुनै विषयमा कानून बनाउन नेपाल सरकारसमक्ष अनुरोध गरेमा सङ्घीय संसदले सम्बन्धित प्रदेशको हकमा मात्र लागु हुने गरी त्यस्तो कानून बनाइदिन सक्ने।
- नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहले बनाउने कानूनको नमुना उपलब्ध गराउन सक्ने।
- स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार सम्बन्धमा अन्य व्यवस्था सङ्घले कानून बनाएर गर्ने।
- जिल्ला सभाको सञ्चालन, जिल्ला समन्वय समितिका सदस्यले पाउने सुविधा तथा जिल्ला सभासम्बन्धी अन्य व्यवस्था प्रदेश कानूनबमोजिम हुने।
- सङ्घीय संसद प्रदेश सभा तथा स्थानीय तहले व्यवस्थापन विधि तथा काम कारवाहीमा सामञ्जस्य तथा एकरूपता कायम गर्नका लागि सहकार्य गर्ने र यसका लागि सूचना आदानप्रदान छलफल वा परामर्श गर्ने।

### ६.२ राजनीतिक तथा कार्यपालिकीय अन्तरसम्बन्ध

- सङ्घ र प्रदेशबिच तथा प्रदेश र प्रदेशबिच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधानका लागि प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तह समेत संलग्न अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था रहेको।

- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको समन्वय र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तह समेत संलग्न राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को व्यवस्था रहेको।
- प्रदेश र स्थानीय तहबिच वा प्रदेशभित्रका एकभन्दा बढी जिल्लाभित्रका स्थानीय तहबिचको समन्वय वा अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रत्येक प्रदेशमा मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था रहेको।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच विषयगत क्षेत्रमा समन्वय कायम गरी नीति तथा योजना कार्यान्वयन र विकास निर्माण लगायतका काममा प्रभावकारिता ल्याउने उद्देश्यले नेपाल सरकारको सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रीको अध्यक्षतामा विषयगत समितिको व्यवस्था रहेको।
- नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्त्वका विषयमा र प्रदेशहरूबिच समन्वय गर्नुपर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम आवश्यक निर्देशन दिनसक्ने र त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु सम्बन्धित प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को कर्तव्य हुने।
- कुनै प्रदेशमा नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रियता वा स्वाधीनतामा गम्भीर असर पर्ने किसिमको कार्य भएमा राष्ट्रपतिले त्यस्तो प्रदेश मन्त्रिपरिषद्लाई आवश्यकताअनुसार सचेत गराउन, प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र प्रदेश सभालाई बढीमा छ महिनासम्म निलम्बन गर्न वा विघटन गर्नसक्ने।
- नेपाल सरकारले आफै वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकालाई संविधान र सङ्घीय कानूनबमोजिम आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिनसक्छ। त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु गाउँ कार्यपालिका वा नगर कार्यपालिकाको कर्तव्य हुने।
- नेपालभर एक प्रदेश वा स्थानीय तहबाट अर्को प्रदेशको क्षेत्रमा कुनै व्यक्तिको आवागमन तथा पेसा व्यवसाय गर्न, वस्तु वा सेवाको विस्तार वा ढुवानीमा बाधा गर्न वा रोक लगाउन वा कुनै कर शुल्क दस्तुर लगाउन वा भेदभाव गर्न नपाउने।
- प्रदेश सभाका सदस्यहरू तथा गाउँपालिका र नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुख संलग्न निर्वाचक मण्डलबाट राष्ट्रिय सभाको निर्वाचन हुने।
- एक अर्को तहगत सरकारको कानुनी वा न्यायिक एवम् प्रशासकीय निर्णय वा आदेशको कार्यान्वयनमा सहयोग गर्नुपर्ने।

### ६.३ न्यायिक अन्तरसम्बन्ध

- सर्वोच्च अदालतले आफ्नो र आफ्नो अधिकारक्षेत्रभित्र पर्ने अदालत, विशिष्टीकृत अदालत वा अन्य न्यायिक निकायहरूको न्याय प्रशासन वा व्यवस्थापनसम्बन्धी विषयमा निरीक्षण, सुपरिवेक्षण गर्न आवश्यक निर्देशन दिनसक्ने।
- सङ्घ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबिचको अधिकारक्षेत्रको बारेमा भएको विवाद निरूपणका लागि सर्वोच्च अदालतमा संवैधानिक इजलास रहने।

- प्रत्येक प्रदेशमा उच्च अदालत रहने।
- जिल्ला अदालतका फैसलाउपर उच्च अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने।
- उच्च अदालतलाई रिट सुन्ने अधिकारक्षेत्र रहने।
- उच्च अदालतका फैसलाउपर कानुनी सिद्धान्तको अनुकूल व्याख्यामा त्रुटी भएको भन्ने आधारमा सर्वोच्च अदालतमा दोहोर्न्याई पाउन जान सकिने।
- जिल्ला अदालतले आफ्नो मातहतका न्यायिक निकायहरूको निरीक्षण एवम् सुपरिवेक्षण गर्न आवश्यक निर्देशन दिनसक्ने।
- आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रका विवाद निरूपण गर्न गाँउपालिका र नगरपालिकामा न्यायिक समितिको व्यवस्था भएको। न्यायिक समितिको निर्णयउपर जिल्ला अदालतमा पुनरावेदन लाग्ने।

#### ६.४ वित्तीय अन्तरसम्बन्ध

- सङ्घले साझा सूचीका विषयमा र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा प्रदेशलाई समेत लागु हुने गरी आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउन सक्ने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नो तहको बजेट बनाउने तथा प्रदेश र स्थानीय तहले बजेट पेस गर्ने समय सङ्घीय कानुनबमोजिम हुने।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो आर्थिक अधिकारक्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती स्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्छन्। तर साझा सूचीभित्रको विषयमा र कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरेबमोजिम हुने।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था गर्नुपर्ने।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको बजेट घाटा व्यवस्थापन तथा अन्य वित्तीय अनुशासनसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानुनबमोजिम हुने।
- प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसबमोजिम हुने।
- नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्छ भने प्रदेशले नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठ्ने राजस्वलाई मातहतको स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्व क्षमताको आधारमा प्रदेश कानुनबमोजिम वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण गर्नुपर्ने।
- नेपाल सरकारले सङ्घीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने ससर्त अनुदान, समपूरक अनुदान वा अन्य प्रयोजनका लागि दिने विशेष अनुदान वितरणसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानुनबमोजिम हुने।

- नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबिच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था रहेको।
- अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबिच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम बाडँफाँट गर्न नेपाल सरकारले एक सङ्घीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रकम सो कोषमा जम्मा गर्दछ। सङ्घीय विभाज्य कोषमा जम्मा भएको रकममध्ये सत्तरी प्रतिशत नेपाल सरकारलाई, पन्ध्र प्रतिशत प्रदेशलाई र पन्ध्र प्रतिशत स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गर्ने।
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच र प्रदेश तथा स्थानीय तहबिच राजस्वको बाँडफाँट गर्ने विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गरी नेपाल सरकारमा सिफारिस गर्नुपर्ने।
- नेपाल सरकारले सङ्घीय कानुनबमोजिम पर्वतारोहण, विद्युत, वन, खानी, खनिज, पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोतमा रोयल्टी लगाउन र उठाउन सक्छ। सोको बाँडफाँट गर्दा नेपाल सरकारलाई ५० प्रतिशत, सम्बन्धित प्रदेशलाई २५ प्रतिशत र सम्बन्धित स्थानीय तहलाई २५ प्रतिशत हुने।

#### ६.५ प्रशासनिक अन्तरसम्बन्ध

- सङ्क्रमणकालीन प्रबन्धका रूपमा नेपाल सरकारले सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कानुनबमोजिम समायोजन गर्ने।
- प्रदेश लोक सेवा आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकारको मापदण्ड बनाउँदा सङ्घीय संसदले मापदण्ड र आधार बनाउने।
- कुनै एक प्रकारको सङ्घीय निजामती सेवाको पदबाट अर्को प्रकारको सङ्घीय निजामती सेवाको पदमा वा अन्य सरकारी सेवाबाट सङ्घीय निजामती सेवामा सरुवा वा बढुवा गर्दा वा कुनै प्रदेशको निजामती सेवाको पदबाट सङ्घीय निजामती सेवाको पदमा वा सङ्घीय निजामती सेवाको पदबाट प्रदेश निजामती सेवाको पदमा सेवा परिवर्तन वा स्थानान्तरण गर्दा उम्मेदवारको उपयुक्तताको विषयमा लोक सेवा आयोगको परामर्शमा गर्नुपर्ने।
- नेपालको संविधानमा राज्यको राजनीतिक तथा शासकीय नीतिमा सङ्घीय एकाइबिच जिम्मेवारी, स्रोत साधन र प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधुर सहयोगात्मक सम्बन्ध विकास र विस्तार गर्ने उल्लेख भएको।

#### ६.६ अन्य विषयमा अन्तरसम्बन्ध

- नेपाल सरकारले प्रदेश सरकारलाई समेत लागु हुने गरी विकास तथा सेवाको मापदण्ड र गुणस्तर निर्धारण गर्नसक्ने।

- नवीन प्रविधि तथा अनुसन्धानका क्षेत्रमा प्रविधि हस्तान्तरण गर्नसक्ने।
- सङ्घले प्रदेश तहको सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनमा सहयोग र सहजीकरण गर्ने।
- नेपाल सरकारले दातृ निकायसँग सम्झौता गरी वैदेशिक सहयोग र ऋण लिई प्रदेश तथा स्थानीय तहका लागि उपलब्ध गराई उक्त तहहरूको विकासको कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सहयोग गर्ने, प्रदेशले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहसँग आपसमा साझेदारी गरी संयुक्त योजना सञ्चालन गर्नसक्ने।
- नेपाल सरकारले साझा अधिकारका विषयमा कानून तथा नीति बनाउँदा राजस्व बाँडफाँट तथा नयाँ कर प्रणाली लागु गर्ने क्रममा सोको नीतिगत विषयमा प्राकृतिक स्रोत तथा त्यसको लाभको बाँडफाँट गर्दा आवश्यकताअनुसार प्रदेश र स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्ने।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट संविधान तथा प्रचलित कानूनबमोजिम पारित भएका सार्वजनिक लिखतको एकीकृत अभिलेख रहने गरी नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था गर्ने।
- सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ अनुसार आफूले सम्पादन गरेका काम कारबाहीका सम्बन्धमा प्रदेश समन्वय परिषद् र विषयगत समितिले राष्ट्रिय समन्वय परिषद्मा र राष्ट्रिय समन्वय परिषद्ले सङ्घीय संसदमा वार्षिक प्रतिवेदन पेस गर्नुपर्ने।

## ७. अन्तरतह सम्बन्धका संस्थागत संरचना

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच अन्तरसम्बन्धका लागि देहायका संयन्त्रको व्यवस्था छः

(क) **अन्तरप्रदेश परिषद्:** सङ्घ र प्रदेशबिच तथा प्रदेश प्रदेशबिच राजनीतिक विवाद समाधान गर्न संविधानको धारा २३४ मा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तरप्रदेश परिषद्को व्यवस्था छ। यस परिषद्मा नेपाल सरकारका गृहमन्त्री, अर्थमन्त्री र सम्बन्धित प्रदेशका मुख्यमन्त्री सदस्यका रूपमा हुन्छन्।

(ख) **राष्ट्रिय समन्वय परिषद्:** सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको समन्वय र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को व्यवस्था गरेको छ। यस परिषद्मा नेपाल सरकारको अर्थमन्त्री, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्री, गृहमन्त्री, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्री, प्रदेश सरकारका मुख्यमन्त्रीहरू, प्रतिनिधि सभाको विपक्षी दलको नेता वा निजले तोकेको सङ्घीय संसदको सदस्य, गाउँ कार्यपालिकाका अध्यक्ष वा उपाध्यक्ष, नगर कार्यपालिकाका प्रमुख वा उपप्रमुख र जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख वा उपप्रमुखको प्रतिनिधित्व हुने गरी समावेशी सिद्धान्तबमोजिम प्रधानमन्त्रीले तोकेका कम्तीमा तीन जना महिला सहित प्रत्येक प्रदेशबाट एक जनाको दरले सात जना सदस्य हुने व्यवस्था छ। यस परिषद् साझा अधिकारका विषयमा कानून तथा नीति तर्जुमाको लागि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच समन्वय गर्ने, प्रदेश तथा स्थानीय स्तरमा कार्यान्वयन हुने राष्ट्रिय हित तथा स्वार्थसँग जोडिएको विषयमा समन्वय गर्ने, राष्ट्रिय योजना, नीति तथा कानूनहरूको प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कार्यान्वयनका सम्बन्धमा रहेका जटिलता समाधान गर्न समन्वय गर्ने, अन्तरप्रदेश तथा स्थानीय

तहलाई प्रभाव पार्ने कानुन, नीति तथा रणनीतिको तर्जुमाको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने काम गर्छ। त्यस्तै अन्तरप्रदेश स्तरमा सञ्चालित विकासका ठुला आयोजनाहरूको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा समन्वय गर्ने, सङ्घीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेका नीति, कानुन तथा योजनाको समीक्षा तथा विश्लेषण गर्ने गराउने, सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुने सेवा प्रवाहको विषयमा सामञ्जस्य कायम गर्न आवश्यक कार्य गर्ने, कानुन निर्माण तथा कार्यान्वयनको विषयमा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारलाई सुझाव दिने, र नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्, विषयगत समिति र प्रदेश समन्वय परिषद्बाट छलफलको लागि पठाएको विषयमा आवश्यकताअनुसार छलफल तथा समन्वय गर्ने काम गर्छ।

(ग) **अन्तरसरकारी वित्त परिषद्:** अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ अनुसार नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबिच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श तथा समन्वय गर्न नेपाल सरकारका अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तरसरकारी वित्त परिषद्को व्यवस्था छ। यस परिषद्को सदस्यमा प्रदेशको अर्थमन्त्री, गाउँपालिका र नगरपालिकाका प्रमुख र उपप्रमुखमध्येबाट प्रत्येक प्रदेशबाट एक जना महिला सहित २ जना प्रतिनिधित्व हुने गरी प्रदेशले सिफारिस गरेका १४ जना, वित्तसम्बन्धी विज्ञहरूमध्येबाट अर्थ मन्त्रालयले मनोनयन गरेका कम्ती १ जना महिला सहित ३ जना र अर्थ मन्त्रालयको सचिव सदस्य सचिव रहने व्यवस्था छ।

(घ) **प्रदेश समन्वय परिषद्:** प्रदेश र स्थानीय तहबिच वा प्रदेशभित्रका एकभन्दा बढी जिल्लाभित्रका स्थानीय तहबिचको समन्वय वा अन्तरसम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्न प्रत्येक प्रदेशमा मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश समन्वय परिषद्को व्यवस्था छ। यस परिषद्को सदस्यमा प्रदेश सरकारको आर्थिक मामिलासम्बन्धी विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्री, आन्तरिक मामिलासम्बन्धी विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्री, प्रदेश सरकारको प्रमुख सचिव, प्रदेशभित्रका गाउँ कार्यपालिकाका अध्यक्ष वा उपाध्यक्ष, नगर कार्यपालिकाका प्रमुख वा उपप्रमुख र जिल्ला समन्वय समितिका प्रमुख वा उपप्रमुखमध्येबाट कम्तीमा एक तिहाइ महिला सहित समावेशी सिद्धान्तबमोजिम प्रत्येक जिल्लाबाट एक जनाको दरले मुख्यमन्त्रीले तोकेको व्यक्ति, प्रदेश मुख्यमन्त्री कार्यालयका सचिव सदस्य सचिव रहने व्यवस्था छ। यस परिषद् प्रदेशभित्र प्रदेश सरकार वा स्थानीय तहबाट सञ्चालन हुने विकास आयोजना वा साझा अधिकारका विषयको कार्यान्वयनमा प्रदेश तथा स्थानीय तह र एकभन्दा बढी स्थानीय तहबिच समन्वय र अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने, राष्ट्रिय समन्वय परिषद्मा छलफल हुन उपयुक्त भएका विषयमा परिषद्लाई अनुरोध गर्ने र उक्त परिषद्बाट प्राप्त गरेको मार्गदर्शन पालना गर्ने काम गर्छ।

(ङ) **संवैधानिक इजलास :** संवैधानिक इजलासले सङ्घ र प्रदेश, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहहरूबिचको अधिकार क्षेत्रको बारेमा भएको विवादसम्बन्धी मुद्दाको सुरु कारवाही र अन्तिम कारवाही गर्दछ।

- (च) प्रदेश सभा: प्रदेश सभाले प्रदेश, गाउँपालिका र नगरपालिकाबिच समन्वय कायम गर्ने, प्रदेश, गाउँपालिका नगरपालिकाबिच कुनै राजनीतिक विवाद उत्पन्न भएमा तत्तत् तह र जिल्ला समन्वय समितिसँग समन्वय गरी त्यस्तो विवाद समाधान गर्ने गर्छ।
- (छ) राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग: यस आयोगले सरकारका तहहरू र अन्तरतहबिच प्राकृतिक स्रोत बाँडफाँटका सम्भाव्य विवादमा अध्ययन अनुसन्धान गरी निवारणका लागि समन्वयात्मक रूपमा काम गर्न सुझाव दिने, राजस्व बाँडफाँटका सम्बन्धमा विस्तृत आधार र ढाँचा तयार गर्ने, सङ्घीय सरकारले अन्य तहका सरकारहरूलाई प्रदान गर्ने अनुदानका सम्बन्धमा विस्तृत आधार र ढाँचा निर्धारण गर्ने, प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्दा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको लगानी तथा प्रतिफलका हिस्सा निर्धारणको आधार तयार गरी सिफारिस गर्ने लगायतका काम गर्छ।
- (ज) विषयगत समिति : सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच विषयगत क्षेत्रमा समन्वय कायम गरी नीति तथा योजना कार्यान्वयन र विकास निर्माण लगायतका काममा प्रभावकारिता ल्याउने उद्देश्यले नेपाल सरकारको सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेको मन्त्रीको अध्यक्षतामा विषयगत समितिको व्यवस्था गरेको छ। उक्त समितिमा प्रदेश सरकारका सम्बन्धित विषयको कार्यक्षेत्र रहेका मन्त्री, अध्यक्षले तोकेको स्थानीय तहको एक जना प्रमुख वा अध्यक्ष सदस्य रहने व्यवस्था छ।
- (झ) जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समिति: संविधानले एक जिल्लाभित्र रहेका गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूबिच समन्वय गर्न जिल्ला सभा र जिल्ला समन्वय समितिको व्यवस्था गरेको छ। जिल्लाभित्रका स्थानीय तहबिच समन्वय गर्न जिल्ला समन्वय समितिले समेत भूमिका खेल्छ। संविधानमा भएको व्यवस्थाका साथै सङ्घ वा प्रदेशले स्थानीय तहमा गर्ने विकास निर्माणसम्बन्धी कार्य र जिल्लामा रहने सङ्घीय सरकारी कार्यालय, प्रदेश सरकारी कार्यालय तथा स्थानीय तहबाट सम्पादन हुने कार्यको समन्वय गर्ने अधिकार सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ ले जिल्ला समन्वय समितिलाई तोकेको छ।

## द. तीन तहका सरकारकाबिच विवाद भएका विषय

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह, सङ्घ र प्रदेश, सङ्घ र स्थानीय तह, प्रदेश र प्रदेश, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तह र स्थानीय तहबिच कानून निर्माणदेखि विभिन्न विषयमा विवाद छ। केही विवाद देहायबमोजिम उल्लेख गरिएको छ:

- (क) सागरनाथ वन परियोजनामा अधिकार विवाद: सर्लाही, महोत्तरी र रौतहटको १३ हजार पाँच सय हेक्टर क्षेत्रफलमा फैलिएको सागरनाथ वन परियोजनालाई सङ्घीय सरकारको मन्त्रिपरिषद् बैठकले आफूमातहत ल्याउने निर्णय गरेपछि मधेश प्रदेश सरकारले प्रदेशभित्र पर्ने राष्ट्रिय वन प्रदेशमातहत

हुने तथा सोको संरक्षण र व्यवस्थापन प्रदेशले नै गर्न पाउनुपर्ने दाबी सहित सर्वोच्चमा मुद्दा दायर गरेको छ र सो मुद्दा विचाराधीन रहेको छ।

- (ख) **वन ऐनमा विवाद:** सङ्घीय सरकारले प्रदेशमातहत रहेका डिभिजन वन अधिकृतलाई सङ्घ मातहत ल्याउने गरी वन ऐन, २०७६ जारी गरेपछि मधेस प्रदेश सरकारले सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा दायर गरेको छ।
- (ग) **प्रहरी भर्नामा विवाद:** सङ्घ सरकारले प्रहरी भर्नाका लागि विज्ञापन खोलेपछि प्रदेशको अधिकारक्षेत्रमाथि अनधिकृत हस्तक्षेप भएको भन्दै मधेस प्रदेशको सरकारले सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा दायर गरेको छ।
- (घ) **कालीगण्डकी तिनाउ बहुउद्देश्यीय डाइभर्सन आयोजनामा विवाद:** लुम्बिनी प्रदेशका रूपन्देही र कपिलवस्तुमा सिँचाइ पुऱ्याउने लक्ष्यसहित सङ्घीय सरकारले बनाउँदै गरेको कालीगण्डकी तिनाउ बहुउद्देश्यीय डाइभर्सन आयोजनाको गण्डकी प्रदेश सरकारले विरोध गरेको छ। गण्डकी प्रदेश हुँदै बग्ने कालीगण्डकी नदीको पानी डाइभर्सन गरेर लुम्बिनीमा पुऱ्याउँदा नदीको तटीय क्षेत्र सुकखा हुने लगायत समस्या देखाउँदै गण्डकी प्रदेशले विरोध गरेको छ।
- (ङ) **भेरी बबई डाइभर्सन आयोजनामा विवाद :** लुम्बिनी प्रदेशका बाँके र बर्दियामा बाह्रै मास सिँचाइ सुविधा पुऱ्याउने तथा ४६.८ मेगावाट विद्युत् उत्पादन गर्ने लक्ष्यसहित सङ्घ सरकारले राष्ट्रिय गौरवको भेरी बबई डाइभर्सन आयोजना निर्माण गरिरहेकोमा कर्णाली प्रदेश सरकारले आफ्नो क्षेत्र भएर बग्ने भेरीको पानीमा हकदाबी गर्दै आयोजनाबाट बिजुली उपहार पाउनुपर्ने माग उठाउँदै आएको छ। सुरुङको प्रवेशद्वार र निकास दुवै पर्ने सुर्खेतको भेरीगंगा नगरपालिकाले पनि आयोजनाको लाभमा अधिकार खोजिरहेको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले रोयल्टी बाँडफाँटको सूत्र तयार गरे पनि विशेषतः नदीको उपयोग र बिजुलीमा माग भइरहेको लाभका विषयमा टुङ्गो लगाउन नसक्दा विवाद कायम छ।
- (च) **कुटनीतिक भेटघाट:** सङ्घीय सरकारको सहमति र जानकारी वेगर दातृ निकायका कुटनीतिज्ञहरूसँग प्रदेश र स्थानीय तहले भेटघाट र छलफल गरेकोप्रति सङ्घीय सरकारको असन्तुष्टि छ।
- (छ) **खर्क चरिचरन:** गोरखाको बारपाक सुलिकोट गाउँपालिका र धार्चे गाँउपालिकाबिच परम्परागत खर्क चरिचरनमा सामुदायिक वनले अवरोध गरेको विषयमा विवाद भएको छ।
- (ज) **बहाल कर:** बहाल कर उठाउने विषयमा काठमाण्डौँ महानगरपालिका र सङ्घ सरकारबिच विवाद भएको थियो।
- (झ) **सीमा विवाद:** प्रदेश नं.१ र मधेस प्रदेशबिच सिराहा र उदयपुर जिल्लाको चुरेको सीमानामा विवाद भएको पाइन्छ।



- (ज) नागरिकता: मधेस प्रदेशको कानुन तथा आन्तरिक मामिला मन्त्रालयले जन्मसिद्ध नागरिकका सन्तानलाई संविधानअनुसार वंशजका आधारमा नागरिकताको प्रमाणपत्र उपलब्ध गराउन प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई पत्राचार गरेकोमा प्रमुख जिल्ला अधिकारीहरूले कार्यान्वयन गर्न मानेनन्।
- (ट) ढुङ्गा, गिट्टी बालुवा: अन्तरस्थानीय तह प्राकृतिक सीमामा स्रोत साधन उपयोगमा विवाद छ।
- (ठ) भोगाधिकार: कैलालीको चुरे गाउँपालिका र गौरीगङ्गा नगरपालिकाबिच बालुवा खोला र काली खोला क्षेत्रका ढुङ्गा गिट्टी उत्खनन र भोगाधिकारमा विवाद छ।

## ९. सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अन्तरसम्बन्धमा देखापरेका चुनौतीहरू

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको अन्तरसम्बन्धका बारेमा संविधान तथा ऐनमा विभिन्न व्यवस्था गरिए तापनि प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नु चुनौतीपूर्ण छ। तीन ओटै तहले आआफ्नो संवैधानिक दायित्व र सीमा बुझेर एक तहले अर्को तहलाई पूर्ण रूपमा सहयोग र समन्वय गरी काम गर्नु चुनौतीपूर्ण छ।

संविधान तथा ऐनले व्यवस्था गरेका राजनीतिक संयन्त्रहरू निष्क्रिय रहँदा तीन ओटै तहका आपसी विवाद पेचिला बन्दै गएका छन्। सङ्घ र प्रदेश तथा प्रदेश र प्रदेशबिच अधिकार लगायतका विषयलाई लिएर निमित्ते द्वन्द्व निरूपण गर्ने अन्तरप्रदेश परिषद्को हालसम्म जम्मा तीन पटक मात्र बैठक बसेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका साझा अधिकारमा कानुन बनाउनेदेखि ठुला आयोजना कार्यान्वयनमा तीन ओटै सरकारबिच समन्वय गर्न सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ मा उल्लेख भएको राष्ट्रिय समन्वय परिषद् गठन नै हुन सकेको छैन। प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तहबिच अधिकार लगायत विवादमा समस्या आउँदा समन्वय गर्न सात ओटै प्रदेशमा भएका प्रदेश समन्वय परिषद्को भूमिका क्रियाशील हुन सकेको छैन। अतः तीन ओटै तहको समन्वयका लागि गठित परिषद्, विषयगत समिति तथा अन्य समितिहरूको बैठक नियमित बसी निर्णयको कार्यान्वयन गर्नु चुनौतीपूर्ण छ।

संविधानको अनुसूची ९ मा रहेका साझा अधिकारको सन्दर्भमा राष्ट्रिय मापदण्ड बन्न सकेको छैन। संविधानले तोकेका साझा अधिकार सूचीमा थप स्पष्टता ल्याउन कानुन निर्माण गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु चुनौतीपूर्ण छ। सरकारका तीन तहबिच देखिएको उर्ध्व असमानता (Vertical Inequality) समतलीय असमानता (Horizontal Inequality) लाई न्यूनीकरण गर्ने, तीन तहले सम्पादन गर्ने कार्यहरूको मानक स्थापित गर्ने, स्रोतको समन्यायिक वितरणमा जोड दिने तथा जनतामा अधिक भारको महसुस नहुने गरी राजस्व बढाउने उपाय अवलमबन गर्नुपर्ने र सहकारी सङ्घीयताको मूल्य र मान्यतालाई आत्मसात् गर्नुपर्ने चुनौती पनि छ।

राजनीतिक प्रभाव तथा दबाबले ससाना टुक्रे योजना समेत सङ्घको योजनामा समावेश गर्ने परिपाटीको अन्त्य गर्ने, साना प्रकृतिका सालबसाली आयोजना सङ्घले सञ्चालन नगर्ने गरी कटौती गर्ने र निर्माणाधीन साना आयोजना क्रमश सम्पन्न गर्ने वा प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण गर्नु चुनौती छ। सङ्घबाट हस्तान्तरण भएका आयोजनामा प्रदेश र स्थानीय तहले अपनत्व लिनुपर्ने र हस्तान्तरण भएका अधुरा

आयोजना सम्पन्न गर्न भुक्तानीलाई प्राथमिकता दिई सङ्घले बजेट विनियोजन गरी वित्तीय हस्तान्तरण गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सङ्घीय संरचनाबमोजिम संस्थागत संरचनाको निर्माण र व्यवस्थापन गर्नु, सबै तहमा पर्याप्त कर्मचारीको व्यवस्था गर्नु, स्थानीय तहका जनप्रतिनिधि र कर्मचारीको क्षमता विकास गर्नु चुनौतीपूर्ण छ। प्रदेश र स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकताको अध्ययन गरी स्रोत हस्तान्तरण र कार्यजिम्मेवारीमा तादात्म्यता कायम गर्नु, अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई समन्यायिक, वस्तुगत र यथार्थपरक बनाउन स्थानीय तहसम्मको खण्डीकृत र अद्यावधिक तथ्याङ्कको उपलब्धता गराउनु चुनौतीपूर्ण छ।

नेपाल सरकार तथा प्रदेश सरकारले स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराएको अनुदान रकमको खर्च र प्रगति विवरण स्थानीय तहले सङ्घ र प्रदेशका सम्बन्धित निकायमा समयमै उपलब्ध गराउनु पनि चुनौतीपूर्ण छ। सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहलाई निर्देशन दिने वा नियन्त्रण गर्ने मात्र नभई उनीहरूको कार्य सम्पादनलाई प्रभावकारी बनाउन संस्थागत क्षमता विकास गर्नुका साथै उपयुक्त वातावरण पनि निर्माण गर्नुपर्ने चुनौती छ।

## १०. निष्कर्ष

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तअनुसार हुने संवैधानिक प्रावधानबमोजिम नीतिगत, कानुनी, संस्थागत र अन्य व्यवस्था भएका छन्। यद्यपि तीन तहबिच अन्तरसम्बन्ध प्रभावकारी बनाउन अझ पनि धेरै कार्य गर्नुपर्ने देखिन्छ। संविधान तथा ऐनबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले आआफ्नो अधिकार प्रयोग गर्दा एक अर्काको साझा चासो, सरोकार, हित र राष्ट्रिय लक्ष्यलाई ध्यान दिनुपर्छ। संविधानप्रदत्त अधिकारको महत्तम प्रयोगमार्फत तीन ओटै तहले सहयोग, सहकार्य, विकास तथा सुशासनमा प्रतिस्पर्धा गरी अन्तरसरकार सम्बन्ध र समन्वयलाई मजबुत र सुमधुर बनाउनु आवश्यक छ।

## सन्दर्भ सामग्री

अर्याल, रमेश (२०७७), नेपालमा वित्तीय सङ्घीयताको अभ्यास र चुनौती, *उपहार*, पृ.४२-४५, राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक।

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

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान (२०७६), *नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली*, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान।

रमेश अर्याल, २०७९

पौडेल, हरि (२०७५), नेपालमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका बिच सम्बन्ध र सीमा, सोपान विशेषाङ्क, सोपान मासिक ।

बम, यम (२०७८ पुष २१), तीन तहका सरकारबिच अधिकारको लडाइँ, नयाँ पत्रिका दैनिक ।

भट्टराई, पूर्णचन्द्र (२०७६), अन्तरसरकार समन्वय र वित्तीय सङ्घीयता [कार्यपत्र] ।

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

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

## विकास व्यवस्थापनमा सुशासन र सकारात्मक सोच

विश्वरमण न्यौपाने\*

मिनराज ज्ञवाली\*\*

### लेखसार

समाजको विद्यमान स्थितिलाई उन्नत अवस्थामा पुऱ्याई समुदाय र व्यक्तिहरूको चाहना तथा आवश्यकता अनुरूप सक्रिय, स्वतन्त्र र अर्थपूर्ण सहभागिताबाट निरन्तर रूपमा जीविकोपार्जनमा सुधार गर्न विकासले प्रेरित गर्दछ । सहभागितामूलक पद्धतिले ल्याएका उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण प्रक्रियालाई सुनिश्चित गर्दै जनताको जीवनस्तरमा, दिगो र गुणात्मक सुधार ल्याई सकारात्मक परिवर्तन गर्न मद्दत गर्दछ । देश, राजनीतिक अवस्था, समय, स्थान, परिस्थिति र आवश्यकताअनुसार विकासको गति र कार्यान्वयन शैलीमा फरकपन भए तापनि यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि आन्तरिक र बाह्य स्रोत परिचालन र अपेक्षित परिणाममा एकरूपता हुने गर्दछ । विश्वमा योजनाबद्ध विकासको सुरुवात १९२८ मा तत्कालिन सोभियत सङ्घबाट भएको हो भने नेपालमा राणाकालमै भएको पाइन्छ । नेपालको विकास अर्थतन्त्रमा वैदेशिक सहायता र गैरसरकारी निकायको योगदान महत्त्वपूर्ण रहिआएको छ । विकासका लागि अपनाइएका प्रणालीहरू जनकेन्द्रित, पारदर्शी, समावेशी र जनमुखी भई जनताले सुख, समृद्धि र भलाइ महसुस गर्ने वातावरणले सुशासनको अवस्थालाई प्रतिबिम्बित गर्दछ । सुशासन कायम गर्न सचेत नागरिक र नागरिक समाज सरकारी तथा गैरसरकारी संयन्त्रहरूको समन्वय र सहकार्य अपरिहार्य छ । यस्तो कार्यगत समन्वय र राष्ट्रिय एकता कायम गर्न सकारात्मक सोच एक महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । यस लेखमा यिनै समसामयिक वस्तुस्थितिको विश्लेषण, सिकाइ, अनुभव र चुनौती सहित सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छ ।

\* निर्देशक, Multi-sector Governance, Suaahara II Program

इमेल: bneupane@hki.org

\*\* निर्देशक, Health Services, Suaahara II Program

min.gyawali@care.org

**शब्दकुञ्जी:** विकास, विकास कार्यक्रम, सुशासन, सकारात्मक सोच, जवाफदेहिता, गैरसरकारी क्षेत्र

## १. विकास

समग्र रूपमा विकास एक त्यस्तो सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक प्रक्रिया हो जसले वर्तमान पुस्ताको आवश्यकता र आकाङ्क्षा परिपूर्ति गर्नुका साथै भावी पुस्ताको आवश्यकता र अधिकारलाई समेत सुनिश्चित गरी समाजको यथास्थितिलाई उन्नत अवस्थामा पुऱ्याउँदछ । विकास प्रक्रियाले समुदाय र व्यक्तिहरूको चाहना अनुरूप सक्रिय, स्वतन्त्र र अर्थपूर्ण सहभागिताबाट निरन्तर रूपमा जीविकोपार्जनमा सुधार गर्न प्रेरित गर्दछ । यसरी प्राप्त उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण प्रक्रियालाई सुनिश्चित गर्दै नागरिकहरूको जीवनस्तरमा, दिगो र गुणात्मक सुधार ल्याई सकारात्मक परिवर्तन गर्न मद्दत गर्दछ । विकासले सामाजिक रूपान्तरण र मानव पुँजी निर्माणको यात्रालाई समेत निरन्तरता प्रदान गर्दछ । विकासको यो अवस्थामा समृद्धि, सुख, आनन्द, वैमनस्यता र पक्षपातरहित पद्धतिको स्थापना र सञ्चालन (Adhikari D. , 2004 (2061)) भएको हुन्छ ।

विकास सुरुमा पूर्वाधारको संरचना निर्माणसँग मात्र सम्बन्धित रहेकोमा क्रमशः मानवका लागि आवश्यक गाँस, बास, कपास, शिक्षा, स्वास्थ्य परिपूर्ति हुँदै अहिले विकास स्रोतको बाँडफाँटमा दक्षता, उपलब्धिको वितरणमा समता सहितको समानताको अवधारणामा आइपुगेको छ । आजको विकासले आर्थिक, सामाजिक अवस्थाको सुधार र स्तरीय जीवनयापन सहितको खुसी र सुखी मानव समाजको अपेक्षा राखेको हुन्छ (GoN-NPC, 2020) । यसैले नै सामाजिक रूपान्तरणका विविध आयामहरूलाई यथार्थमा नागरिकले अनुभूति गर्ने वातावरणको सिर्जना गर्दछ । परिवर्तित शासन व्यवस्थाले औपचारिक रूपमा राज्यका महत्त्वपूर्ण निणर्यमा जनताको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष सहभागिता सुनिश्चित गर्दछ (Gyawali, 2064) ।

## २. विकासका आधारभूत सीमाहरू

प्राकृतिक साधन र स्रोतको समुचित र विवेकशील प्रयोगमार्फत वातावरणीय सन्तुलन, वर्तमान पुस्ताको समग्र विकास र भावी पुस्ताको हित, कल्याण र अधिकारको सुनिश्चितता हुनु नै विकासको ध्येय हो । यसका लागि आज भोकले पीडितहरूलाई खाना बाहेक प्रविधि सिकाउनु पर्दछ (Mun, 2011) । मानव अधिकारको दृष्टिले पनि यो धर्ती कसैको होइन सबैको हो भन्ने मान्यतका साथ सम्पदाको समुचित प्रयोगमा अन्तरपुस्ता समता कायम हुनुपर्दछ । विकासका लाभहरूको समन्यायिक उपभोगको अवसर वर्तमान तथा भावी पुस्ताले प्राप्त गर्ने कुराको सुनिश्चितता भएमा मात्र विकासको वास्तविक स्वरूप झल्कन्छ । विकासमा सबै वर्ग, क्षेत्र, सम्प्रदाय र भूगोलका सरोकारवालाहरूको न्यायोचित, सम्मानजनक, सक्रिय र अर्थपूर्ण सहभागिता भएमा मात्र विकास दिगो र सुरक्षित हुन्छ । यसका लागि सकारात्मक विभेद (Basnet & Darnal, 2007) र आरक्षणसम्बन्धी नीतिलाई क्रियाशील बनाई सबैको सहभागिता सुनिश्चित गर्नुपर्दछ

(Basnet & Darnal, 2007) । विकास समय, स्थान, परिस्थिति, सन्दर्भ र आवश्यकताअनुसार फरक हुनसक्छ भने यसको समुचित र निरन्तर कार्यान्वयनका लागि आन्तरिक र बाह्य स्रोत परिचालन हुन आवश्यक छ। ४० को दशकमा घानाबाट सुरु भएको सामुदायिक विकासको अवधारणा भारत हुँदै नेपालमा तीव्र रूपमा अघि बढिरहेको छ (Bongartz & Dahal, 1997 (2054)) ।

नेपालको विकास निर्माणमा प्राथमिकीकरणका क्षेत्रहरू मुख्यतः गरिबी निवारण आर्थिक उन्नति, शान्ति प्रवर्द्धन, द्वन्द्व निवारण, दिगो विकासका लक्ष्यउन्मुख, लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण, उत्पादनमूलक रोजगारी प्रवर्द्धन, जनसहभागिता, भौतिक पुँजी निर्माण, वातावरणीय दिगोपना क्रमागत तथा मर्मतसम्भारको व्यवस्था आदि हुन् । यसका साथै श्रम र शिक्षाले विकासमा पार्ने सकारात्मक प्रभाव (Shrestha, 1998) पनि महत्त्वपूर्ण छ ।

यी विकासका प्राथमिकतालाई योजनाबद्ध कार्यसम्पादनको माध्यमबाट नजिता प्राप्त गर्न वर्तमानमा विकासका दुई ओटा अवधारणा रहेका छन् । विकासको आवश्यकतामुखी अवधारणा: यसले कआधारभूत आवश्यकता र मौलिक अधिकारलाई बढी जोड दिएको पाइन्छ । सबै नागरिकहरूले गाँस बास र कपास सहज रूपमा प्राप्त गरेका छन् कि छैनन् ? पोषिलो र स्वस्थकर खानेकुरा खान पाएका छन् कि छैनन् ? न्यायोचित ज्याला पाएका छन् कि छैनन् ? बस्ने बासको अवस्था कस्तो छ ? स्वास्थ्यको अवस्था कस्तो छ ? स्वास्थ्यका बारेमा आधारभूत जानकारी छ कि छैन ? साक्षरताको स्थिति कस्तो छ ? सबै बालबालिकाले सहज, सुलभ र गुणस्तरीय शिक्षा र स्वास्थ्य सेवा (NPC, 2076 (2020)) पाएका छन् कि छैनन् जस्ता कुराहरूमा विशेष जोड दिन्छ । अधिकारमुखी अवधारणाले राहत र सुधारका पक्षहरूलाई अधिकार स्थापनाका निमित्त परिचालन गर्दछ । यसले अधिकार स्थापनाका निमित्त संरचनागत सुधार वा रूपान्तरणसम्म जोड्दै लैजाने प्रयत्न गर्दछ । यो अवधारणा अन्तर्राष्ट्रिय मानव अधिकारको मापदण्डमा आधारित छ र मानव अधिकारको आदर, सम्मान र संरक्षणसँग सम्बन्धित छन ।

### ३. नेपालमा विकासको इतिहास र विकास चिन्तन

विश्वमा योजनाबद्ध विकासको सुरुवात सन् १९२८ मा तत्कालिन सोभियत सङ्घबाट भएको पाइन्छ । त्यसपछि क्रमशः कृषिमा आधारित योजनाबाट उद्योगमा आधारित अर्थतन्त्रको विकासका लागि योजना बन्ने क्रम सुरु भयो । पहिलो अभिलेखीकरण गरिएको योजना नै सोभियत सङ्घको “Paptileka” लाई मानिन्छ (NASC, 2015) । प्रथम विश्वयुद्धभन्दा अघि विकासका लागि व्यवस्थित योजना तर्जुमा पढ्नतिलाई त्यति आत्मसात् गरेको पाइँदैन । त्यसपछि भने विकासका लागि व्यवस्थित योजना निर्माण गर्ने कार्यलाई विश्वका धेरै देशले अवलम्बन गर्न थालेको पाइन्छ । नेपालमा भने मल्लकाल, लिच्छवीकाल र राणाकालमा अल्प विकसित तथा अविकसित राष्ट्रको लागि दान चन्दा, आर्थिक सहयोग दिएर विकसित गराउनुपर्छ भन्ने मान्यता

रहेको विभिन्न ऐतिहासिक तथ्यबाट बुझ्न सकिन्छ । राणकालमै १९९२ मा राणा प्रधानमन्त्री जुद्ध शमशेरले बिस वर्षे कागजी योजना, पद्म शमशेरले १९९६ मा १४ वर्षे योजना तर्जुमा समिति गठन र २००५ मा मोहन शमशेरले आर्थिक योजना समिति गठन गरेका थिए । तर जनसहभागिता तथा विधिको शासनको अभावमा ती योजनाहरू कामयावी हुन सकेनन् । २००७ सालमा प्रजातन्त्र प्राप्तिपश्चात् २०१३ सालमा आधाकारिक रूपमा राष्ट्रिय योजना आयोगको विधिवत स्थापना भई प्रथम पञ्चवर्षीय योजना (Whelpton, 2005) सुरु भई विकासले गति लिन थालेको हो ।

यसै कालखण्डमा केवल पुँजी तथा आर्थिक सहयोग दान चन्दा दिँदैमा अविकसित राष्ट्रको विकास सम्भव छैन यसको लागि पुँजी सहित प्रविधि हस्तान्तरण गरिनुपर्दछ, भन्ने दृष्टिकोणको विकास भई सन् १९६० पछि विस्तारै प्रविधि हस्तान्तरणको युग सुरु भयो । यस कालखण्डमा क्षेत्रगत विकास अवधारणाअनुरूप एकीकृत रूपमा कार्य सञ्चालन गरिनुपर्छ भन्ने मान्यतासँगै विकासका लागि चरणबद्ध योजनाले परिपक्वता प्राप्त गर्दै गएको देखिन्छ । सन् १९७० को दशकलाई हरित क्रान्तिको दशकका रूपमा लिई कृषि विकासको लक्ष्य प्राप्त गर्न आवश्यकताको पहिचानदेखि प्रतिफलको वितरणसम्मका सम्पूर्ण चरणमा विभिन्न जातजाति आर्थिक सामाजिक परिवेशका व्यक्तिहरूको सक्रिय सहभागितालाई विशेष जोड दिइएको पाइन्छ ।

२०४७ सालमा प्रजातन्त्रको पुनःस्थापनापश्चात् तल्लो तहबाट माथि (Bottom up planning approach) को अवधारणालाई योजना तर्जुमामा अङ्गीकार गरेको पाइन्छ । यस अवधिमा विशेषतः साधन स्रोत र प्रभावमा जनताको पहुँच बढेको अवस्था, जनकेन्द्रित विकास, जनता विकासका साझेदारका रूपमा रहेकाले योजनाकारले जनताबाट सिक्नुपर्छ भन्ने अवस्था रह्यो । जनताको इच्छा आवश्यकता र अधिकारलाई केन्द्रमा राखेर समुदायको समग्र सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, भौतिक विकासलाई एकसाथ अगाडि बढाउनुपर्छ भन्ने मान्यता विकास भइरहेको छ । २०६२/६३ मा भएको दोस्रो ऐतिहासिक परिवर्तनपछि भने सामाजिक विकासका क्षेत्रमा नयाँ दृष्टिकोणहरूले प्रश्रय पाइरहेका छन् । यस अवधिमा सहभागितामूलक विकासको सुरुवात, जनभावना केन्द्रित विकास, महिला पुरुषबिच समविकासको अवधारणा, समतामूलक विकास, सामाजिक समावेशीकरण, विपन्न वर्गको स्रोतमा पहुँच उपभोग र नियन्त्रण, स्रोतहरूको न्यायोचित वितरण र सामाजिक उत्तरदायित्व, दिगो विकास, विधि, पद्धति र सुशासनका कुरा प्रवल रूपमा उठिरहेका छन् । यी सवालहरूलाई संवैधानिक (GoN, 2015) तथा कानुनी रूपमा समेत विधिवत् रूपमा स्थापित गरिएको छ ।

वर्तमानमा गरिब सीमान्तकृत उत्पीडित पक्षीय कानुन, नीति तथा संरचनागत व्यवस्थाको साथै गरिबी निवारण तथा आर्थिक उन्नति सहित शान्ति प्रवर्द्धन, द्वन्द्व निवारण, दिगो विकास, लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक

समावेशीकरण, उत्पादनमूलक रोजगारी प्रवर्द्धन, पुँजी निर्माण, वातावरणीय दिगोपना, कृषि विकास, पर्यटन प्रवर्द्धन, जलस्रोत व्यवस्थापन जस्ता कुरालाई दिगो विकास लक्ष्य, र पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजनाले (GoN-NPC, 2020) प्राथमिकतामा राखेको छ ।

## ४. सुशासन सुनिश्चितता

सुशासनको चर्चा गर्नुअघि शासन नै के हो ? भन्ने विषय उल्लेख गर्नु सान्दर्भिक हुन्छ । नागरिकको हित र देशको विकासका लागि राज्यले काम गर्ने शैली, विधि, प्रणाली र तरिका नै शासन हो । यो राज्यमा सीमित नभएर कुनै व्यक्ति, संस्था तथा निकायलाई कुनै कार्य सञ्चालन गर्न प्राप्त अधिकारबाट सिर्जना भएको शक्तिको प्रयोग तथा अभ्यास गर्ने शैली, तरिका, विधि तथा प्रक्रिया हो । यसका साथै राज्यको समग्र विकासका लागि उपलब्ध आर्थिक, सामाजिक प्राकृतिक तथा पर्यावरणीय स्रोतहरूको समुचित र न्यायोचित व्यवस्थापन गर्नको लागि आवश्यक पर्ने राजनीतिक, कानुनी, आर्थिक र प्रशासनिक अधिकारको प्रयोग र अभ्यास गर्ने कार्यशैली तथा पद्धति हो । यो प्रक्रियामा सबै नागरिक तथा समुदायले आफ्ना आवश्यकता, अभिरुचि, चाहना र अडानहरू राख्न पाउने, विचार र भिन्नताहरूबिच मध्यस्थता गर्ने, आफ्ना दायित्वहरू पूरा गर्ने गर्दछन् । मूलतः व्यक्ति, संस्था तथा निकायले प्राप्त अधिकार र शक्तिको प्रयोग गरेर निर्णयहरू गर्ने र ती निर्णयहरूको कार्यान्वयन गर्ने प्रक्रियालाई नै शासनको रूपमा बुझिन्छ ।

छोटो अर्थमा राज्य वा संस्थाहरूले अपनाएका सबै शासनहरू जनकेन्द्रित, पारदर्शी, समावेशी र जनमुखी हुनु जनताले विना अनियमितता र भेदभाव समृद्ध, सुखी र भलाइ महसुस गरेका छन् भने त्यो नै सुशासन हो । लोकतन्त्रमा सुशासनलाई एउटा त्यस्तो आदर्श अवस्थाको रूपमा लिइन्छ जहाँ द्वापर युगका राजा रामको अयोध्यामा जस्तै सबै नागरिकको सुख, समृद्धि र भलाइको अवस्था थियो । सबै प्रकारका विभेद, उत्पीडन र असमानताको निर्मूलीकरण गरी सबै नागरिकले कसैबाट होइन आफैबाट शासित भई सुख, समृद्धि र भलाइ महसुस गरेको आदर्श अवस्था नै सुशासन हो । सुशासनले सम्पूर्ण नागरिकलाई सामाजिक तथा राजनीतिक निर्णय प्रक्रियामा संलग्न गराई राजनीतिक, कानुनी र प्रशासनिक अधिकारहरूको कार्यान्वयन र स्रोतहरूको उचित व्यवस्थापन गर्ने प्रणालीको सुनिश्चितता गरेको हुन्छ । सुशासनको अवस्थाले नागरिकलाई स्वयं शासित भएको आत्म अनुशासनको अवस्थामा पुऱ्याउँछ । उदाहरणको रूपमा आधुनिक युरोपको अवस्था आँकलन गर्ने हो भने पनि विभिन्न देशमा ठुलो सङ्घर्षले सुशासन (Acharya, 1987 (2044)) कायम गर्न सफलता मिलेको पाइन्छ ।

सुशासनयुक्त विकास नै सार्थक, सन्तुलित र न्यायसङ्गत हुने हुँदा विकासका बहुआयामिक पक्षलाई कार्यान्वयन गर्न र दिगो व्यवस्थापन गर्न आवश्यक समन्वय, निर्देशन, पैरवी, अनुगमन, बहस एवम् दिगो विकास तथा सुशासन कार्यान्वयनको लागि स्थापित संयन्त्रहरूको प्रभावकारी नियमन अत्यन्त जरूरी छ । यसका लागि दिगो एवम् सन्तुलित, समावेशी र समन्यायिक विकासलाई सारभूत रूपमा कार्यान्वयन गर्न



बनेका नीति, योजना, कार्यक्रम, बजेट, कार्यप्रक्रिया र उपलब्धिको अनुगमन, निगरानी, सचेतीकरण र दिशाबोध गरी र सुशासन प्रवर्द्धन गर्नु आवश्यक छ । तर यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्दा आर्थिक तथा नीतिगत अनियमितता, ढिलासुस्ती, स्रोतहरूको दुरुपयोग जस्ता कुराहरूले प्रश्रय पाइरहेका हुन्छन् जसले गर्दा जनताहरूमा राज्य, व्यवस्था र नेतृत्वप्रतिको क्षमता र विश्वासमा प्रश्न चिन्ह खडा हुन्छ । विकास साझेदारहरू र सङ्घ, प्रदेश तथा स्थानीय तहसँगको प्रभावकारी एवम् कार्यगत समन्वय र सहकार्यले (Adhikari, 2021) पनि सुशासन कायम गर्न सकारात्मक वातावरण तयार गर्दछ । त्यसैले खासगरी राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाले गर्ने कार्यक्रमहरू स्थानीय तहसँग मिलेर गर्ने परिपाटी सुदृढ बन्दै गइरहेको छ ।

आर्थिक, नैतिक, वातावरणीय, सामाजिक, प्राकृतिक तथा मानवीय विकास सहितको दिगो, सन्तुलित एवम् सहभागितामूलक (GON-NLC, 2017) विकासबाट नेपाल सरकारले प्रतिबद्धता जनाएको दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्ने कार्य कार्यान्वयन निर्धारित समयमा नै सम्पन्न गर्न आर्थिक, सामाजिक र मानवीय विकास सूचकमा जोड दिनुपर्दछ । यस परिदृश्यमा विकासका समष्टिगत आयाममा पारदर्शिता, जवाफदेहिता, वैधता, न्यायसङ्गतता, सूचनाको प्रत्याभूति, नागरिक सर्वोच्चता, विधिको शासन, भ्रष्टाचाररहित प्रशासन, मानव अधिकारको संवर्द्धन, शान्ति, न्याय, समानता र उच्चतम मानवीय भलाइका लागि विकास र सुशासनको सुनिश्चितता प्राथमिकतामा राख्नुपर्दछ । पन्ध्रौँ योजना सफलताका साथ सम्पन्न गर्दै दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्न सरकार, विकास साझेदारहरू, निजी क्षेत्र तथा प्रमुख सरोकारवालाको सहकार्य (GoN, 2021) अपरिहार्य रहेको र यसमा सबैको प्रतिबद्धताले गन्तव्यमा पुग्न सहज हुन्छ ।

## ५. सुशासनका लागि बहुपक्षीय र बहुसरोकारवालाको आवश्यकता

सुशासन कुनै एक पक्ष वा क्षेत्रको मात्र चासो, जिम्मेवारी र कर्तव्य नभएर सरकारी, गैरसरकारी, निजी, सार्वजनिक, व्यक्तिगत तथा संस्थागत, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सबै तहका सबै प्रकारका संस्थाहरूको विशेष भूमिका हुन्छ । यसले औपचारिक र अनौपचारिक दुवै थरी संस्थाभित्रका संयन्त्रहरू, सम्बन्ध, कार्यसम्पादन गर्ने प्रक्रिया र कार्यशैलीलाई समेटेको छ । शक्तिको अभ्यास गर्ने कुनै पनि निकाय संस्था, संयन्त्रहरूले अपनाउने कार्यशैली, प्रक्रियाहरू, आचरण र व्यवहार असल, राम्रा प्रभावकारी र परिमाणमुखी बनाई मानवीय विभेद, उत्पीडन र असमानताको अन्त्य गर्न सकेमा मात्र सुशासन कायम हुन सक्छ । विगत ५ दशकदेखिको नेपालको विकेन्दीकरणको अभ्यास फरक फरक दर्शन र व्याख्याबाट निर्देशित रह्यो । राणाकाल, पञ्चायतकाल, प्रजातन्त्र हुँदै लोकतान्त्रिक गणतन्त्रसम्म आइपुग्दा यसलाई सुशासनको लागि अपनाइएको रणनीतिक प्रयासको रूपमा हेर्न सकिन्छ । किनकी यसले अधिकार प्रत्यायोजन र शक्ति संयोजनलाई मूल मर्मको रूपमा (Gurung, 2006) केन्द्रविन्दुमा राखेको देखिन्छ ।

सुशासनमा असल, सरल, पारदर्शी, समावेशी र सहभागितामूलक प्रक्रिया अपनाई गरिएका कार्यबाट निकालिएका परिणामहरू पनि असल र प्रभावकारी हुन्छन् । गलत प्रक्रिया, जालझेल, अधिकारको दुरुपयोग गर्दै अपारदर्शी तरिका अपनाई गरिएका कार्यबाट निकालिएका परिणाम पनि सुशासित हुन सक्दैनन् भन्ने मान्यता छ । त्यसैले सामाजिक विकास तथा प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापनको क्षेत्रमा काम गर्ने विभिन्न सङ्घ संस्था तथा निकायहरूले आफ्नो अनुभव, दृष्टिकोण र प्राथमिकताको आधारमा प्रक्रिया र परिणाम सम्बन्धी सुशासनका विभिन्न तत्वहरू अगाडि सारेका छन् ।

सुशासनका यी तत्व तथा विशेषताहरूको एउटै उद्देश्य मानवीय विभेद र असमानता हटाई मानवीय एवम् आर्थिक समृद्धि हासिल गर्न प्रतिफल तथा लाभांशको न्यायोचित र समतामूलक वितरण गर्न मद्दत गर्ने सोच, दृष्टिकोण, शैली, प्रक्रिया, व्यवहार तथा आचरणबाट असल र प्रभावकारी परिणाम निकाल्नु हो । नेपाल सरकार तथा विकास साझेदारहरूले सुशासनका बहुआयामिक तत्वहरू जस्तै: जनसहभागिता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता कानूनको शासन, उत्तरदायीपन, प्रभावकारिता र कार्यकुशलता आम सहमति, समता, रणनीतिक दूरदृष्टि, जवाफदेहितालाई कार्यनीतिमा समेटेको पाइन्छ । पारदर्शिता, सहभागिता, आम सहमति, जवाफदेहिता, विकेन्द्रीकरण प्रक्रियासँग सम्बन्धित छन् भने प्रभावकारिता, कार्यकुशलता न्यायोचितता र विश्वसनीयता परिणामसँग सम्बन्धित छन् । यी प्रक्रिया र परिणामसँग सम्बन्धित सबै तत्वहरू एक अर्कासँग अन्तरसम्बन्धित छन् । नतिजा तथा परिणामको आँकलन मूल्याङ्कनबाट मात्र गर्न सकिन्छ । नतिजालाई प्रभावित गर्न अर्थात् सुधार गर्ने त प्रक्रियामा नै हो । यी सबै तत्वहरूको विश्लेषण गरी प्रक्रियासँग सम्बन्धित पारदर्शिता, सहभागिता र जवाफदेहिता र केही मात्रामा परिणामसँग सम्बन्धित विश्वसनीयतालाई अवलम्बन गर्न सकिन्छ । सुशासनका लागि सर्वप्रथम नागरिक नै सचेत भई क्रमशः सरकारी निकाय, नागरिक समाज, सरकारी तथा गैरसरकारी संयन्त्रहरूसँग सहकार्य गर्नु आवश्यक छ । यसका साथै हामीसँग यथेष्ट मात्रामा रहेको स्रोत, सामग्री, साधन र क्षमतालाई सुशासित तवरले रूपान्तरित विकासमा लगाउन २१औं शताब्दीको नेतृत्व गर्ने विचारको आवश्यकता (Dahal, 2004) रहेको छ ।

## ६. सुशासन कायम गर्न गैरसरकारी संस्थाबाट भएका प्रयासहरू

सुशासित समाजको स्थापना आम चासोको विषय भएको छ । सुशासनका क्षेत्रमा काम गर्ने विभिन्न तहका सङ्घ संस्थाहरूले यसको सचेतनाका लागि काम गरिरहेका छन् । एम्नेष्टि इण्टरनेसनल, सुशासनका लागि नागरिक आवाज, असल शासनका लागि युवा अभियान लगायत दजनौं सङ्घ संस्थाहरू यसमा संलग्न छन् । त्यस्तै विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय विकास साझेदारहरूले सुशासन प्रवर्द्धनलाई आफ्ना नियमित कार्यक्रमभित्र समावेश गरी विभिन्न क्रियाकलापहरू सञ्चालन गरिरहेका छन् । गैरसरकारी निकायबाट विशेषतः कुनै संस्थाको एउटा क्रियाकलापको मात्र लेखापरीक्षण नगरी त्यसका समग्र गतिविधि, लक्ष्य, उद्देश्य, प्रतिबद्धताबारे बहुआयामिक पक्षहरू समावेश गरेको पाइन्छ । भौतिक, आर्थिक, व्यवस्थापकीय क्रियाकलाप, संस्थागत सुशासन, समावेशीकरण, संस्थागत प्रवृत्ति तथा व्यवहारबारे विस्तृत लेखापरीक्षण तथा नागरिक सुनुवाइ जस्ता

क्रियाकलापमार्फत जनतालाई सुसूचित र सेवा प्रदायकलाई थप जिम्मेवार बनाउने कार्यमा सहजीकरण गरिरहेका छन् । नागरिकहरूलाई प्रभाव पारिरहेको वा प्रभाव पार्नसक्ने विषयवस्तुलाई केन्द्रित गरी नागरिकहरू र अधिकारप्राप्त व्यक्तिहरूबिच साझा समझदारी कायम गरी सेवा प्रवाहको स्थितिमा सुधार गर्न जनमञ्च वा सार्वजनिक संवाद वा सार्वजनिक बैठकमा सरोकार राख्ने नागरिकहरूले आफ्ना अभिव्यक्तिहरू स्वतन्त्र रूपमा पाउने वातावरण सिर्जना गर्न गैरसरकारी निकायले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको देखिन्छ ।

सङ्घीयता शासन व्यवस्थामा विकासका गातिविधिहरूको कार्यान्वयन गर्ने जिम्मेवार स्थानीय तहमा पुगेको छ । यसले गर्दा विकासको प्रक्रियामा नागरिकको रचनात्मक प्रतिनिधित्व गराई पारदर्शिताको माध्यमद्वारा स्थानीय तहबाट हुने विकास निर्माण कार्य र सेवाप्रवाहलाई गुणस्तरीय र प्रभावकारी बनाई जिम्मेवारीको संस्कार विकास गर्न र सुशासन कायम गर्न सहयोग पुऱ्याउने अवस्था सिर्जना भएको छ । स्थानीय सरकारको अधिकार क्षेत्रभित्र रही नागरिकको हितमा बनेका कानून, ऐन, नीति, नियम, कार्यक्रम, बजेट र प्रतिबद्धता लगायत अधिल्लो पटकको सार्वजनिक सुनुवाइमा प्रतिबद्धता व्यक्त गरिएका विषय र त्यस्ता विषयमा भए गरेका प्रयास, नागरिक प्रतिवेदन र बहिर्गमन अभिमतको नतिजाले सेवा सुविधा प्रवाहका विषयमा प्राप्त जनगुनासो तथा सुझावको व्यवस्थापन र स्थानीय तहको नीति, कार्यक्रम, बजेट तथा प्रगति, सामाजिक परीक्षण तथा सार्वजनिक परीक्षण प्रतिवेदनहरूले स्थानीय तहलाई थप जिम्मेवार बनाउन मद्दत गरेका छन् । यस सन्दर्भमा गैरसरकारी संस्थाहरूको सहयोगमा अपनाइएका केही विधिहरू तल उल्लेख गरिएको छ ।

### निर्गम अभिमत (Exit Poll)

यस अभिमतबाट नागरिक बडापत्रमा उल्लेखित व्यहोरा र सेवाग्राहीले प्राप्त गरेको सेवासम्बन्धी तत्कालिक मतहरू प्राप्त हुन्छ । यसमा नागरिक बडापत्रद्वारा गरिएका वाचाबमोजिम सेवाग्राहीले सेवा सुविधाको प्राप्तिपछि कार्यालयबाट बाहिर निस्कने समयमा त्यस्तो सेवा सुविधाको विषयमा व्यक्त अभिमत वा सुझावलाई समेटिन्छ । यसको लागि कार्यालयको सेवा वा सुविधा प्राप्त गरेका नागरिकमध्ये बढीमा पचास जना नागरिकबाट बहिर्गमन अभिमत भर्न लगाई सूचना सङ्कलन गरिन्छ । त्यसरी सङ्कलित अभिमतको नतिजा प्रतिवेदनको रूपमा सार्वजनिक सुनुवाइ कार्यक्रममा पेस गरिन्छ । स्थानीय तहले बहिर्गमन अभिमतमा सहभागी नागरिकलाई सार्वजनिक सुनुवाइमा भाग लिन निमन्त्रणा पनि गर्दछ ।

### नागरिक प्रतिवेदन पत्र (Citizen Report Card)

यस प्रतिवेदनले गाउँ तथा नगरपालिकाका विभिन्न एकाइहरूबिच सेवा प्रवाहसँग सम्बन्धित विविध पक्षहरूलाई समावेश गरी प्रतिस्पर्धात्मक नतिजा दिन मद्दत गर्दछ । यसबाट कुन एकाइमा के सुधार गर्नुपर्ने हो सो पहिचान गर्न यसले स्थानीय तहमाथि पार्ने प्रभाव विश्लेषण गर्न मद्दत गर्दछ । यो सेवाग्राही वा नागरिकले सार्वजनिक सेवा प्रदायक संस्थाहरूबाट सेवा लिँदा प्रत्यक्ष अनुभव गरेका, भोगेका र देखेका

कुराहरूलाई उल्लेख गरी सेवा प्रदायक संस्थालाई पृष्ठपोषण गर्ने पद्धति हो । यसमा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले सबै वडाबाट प्रतिनिधित्व हुने हिसाबले कम्तीमा पचास जनाबाट फाराम भर्न लगाउनु पर्नेछ । यसरी फाराम भर्न लगाइने नागरिक प्रतिवेदनमा कम्तीमा बिस जना दलित, जनजाति, बालबालिका, महिला एवम् पिछडिएको वर्गको प्रतिनिधित्व रहनु अनिवार्य हुनेछ । सङ्कलित सूचनाको विश्लेषणलाई नागरिक सुनुवाइका दिन पेस गरिन्छ ।

### सार्वजनिक सेवा परीक्षण

यस परीक्षणबाट गाँउ र नगरपालिका तथा स्थानीय सेवा प्रवाह संस्थाबाट प्रवाह गरिसकेका सेवाहरू निर्दिष्ट वर्ग र निर्दिष्ट एकाइकासाथ पुग्न सक्यो सकेन हेर्न मद्दत गर्दछ ।

### सामुदायिक प्रासाङ्क कार्ड/बोर्ड

यो विधि वा परीक्षणबाट सेवा प्रदायक, सेवाग्राही तथा व्यवस्थापन पक्षको संयुक्त त्रिपक्षीय छलफलबाट स्थानीय तह तथा स्थानीय सेवा प्रवाह संस्थाबाट प्रवाह भइरहेका सेवाहरू गुणस्तरीय तवरले लक्षित वर्ग र समुदायमा पुग्न सक्यो वा सकेन हेर्न मद्दत मिल्दछ । तीन ओटै पक्षले भोगेको, देखेको र समुदायको अनुभवका आधारमा गुणस्तरलाई सबैको सहमतिमा अङ्कमा परिणत गरी बोर्ड वा कार्डमा राखिन्छ । यसबाट अर्को अवधिका लागि अङ्कभारका आधारमा सुधार गर्न कार्ययोजना तयार गरिन्छ । यसमा सबैको जिम्मेवारी समान हुन्छ तर गुणस्तरीय सेवाका लागि सेवा प्रदायक र व्यवस्थापन समितिको भूमिका बढी हुन्छ ।

यी बाहेक विद्यमान नीति नियमभित्र रही प्रचलित ऐन कानूनबमोजिम कार्य गर्ने र सोहीबमोजिम आआफ्नो संस्थामा र अन्य निकायमा पैरवी गर्ने कार्यमा गैरसरकारी विकास संस्थाहरूले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका छन् ।

### ७. सकारात्मक सोच: परिवर्तन र विकासको आधार

विकास तथा व्यवसायमा सकारात्मक सोच र खोजको सिर्जनात्मक प्रयोग सहित नवीनतम खोज र लचिलोपन सहितको अवधारणा विकास भइरहेको छ (Chapagain, 2009) । मानिसको व्यवहार उसको चरित्र र विचारबाट निर्देशित हुन्छ । व्यवहारबाट नै मानिसको सही पहिचान र मूल्याङ्कन हुन्छ । व्यवहारहरू निर्माण हुन लामो समय लाग्दछ । व्यवहार मुलतः वर्षौंदेखिको सिकाइ, भोगाइ र आत्मसात्बाट निर्मित हुन्छ । मानिसले कस्तो व्यवहार गर्छ भन्ने कुरा उसले के सोचदछ ? कसरी सोचदछ र उसको विचार कस्तो छ ? भन्ने कुरामा भर पर्दछ । कोही विशाल हृदयका धनी हुन्छन् भने कोही विचार र भावनाका गरिब हुन्छन् । कसैले जीवनलाई अवसरको रूपमा लिई सोहीअनुरूपका व्यवहार प्रदर्शन गर्दछन् भने कसैले जीवनको रहस्यलाई नबुझी जीवनप्रति नै अन्याय गर्दछन् (Neupane, 2014) ।

मानिस ज्ञानी र सिपालु छ भन्दैमा उसको व्यवहार राम्रो हुन्छ भन्ने छैन । सबै ज्ञानी मानिसले असल व्यवहार नै प्रदर्शन गर्छन् भन्ने हुँदोरहेनछ । व्यवहार दैनिक क्रियाकलापको निरन्तरताले बानीमा परिणत हुँदै जीवनको अभिन्न अङ्ग बनेर जाँदो रहेछ । फेरि व्यवहार बन्न जति गाह्रो छ, त्यो भन्दा धेरै कठिन त निर्मित व्यवहारलाई परिवर्तन गर्न झनै मुस्किल हुने गर्दछ । बरु मानिसलाई नयाँ व्यवहार अवलम्बन गर्न लगाउन सकिन्छ तर पुराना व्यवहार परिवर्तन गराउन धेरै गाह्रो हुन्छ । व्यवहारबाट नै मानिसको व्यक्तित्व झल्किने भएको हुनाले राम्रो व्यवहार अवलम्बन गर्न सकेमा जीवन सार्थक बन्न पुग्दछ । नराम्रा व्यवहारबाट राम्रा व्यवहारतर्फ लाग्न मानिसमा अन्तरइच्छा र आत्मबलले ठुलो भूमिका खेलेको हुन्छ । आफ्ना नकारात्मक व्यवहारका कारणले आफूमा आइपरेका समस्या, समाजमा पर्न गएको असर र आफैभित्रका पीडाहरूलाई पहिचान गरेर पनि व्यवहार परिवर्तन गर्न सकिन्छ ।

असल चरित्र मनुष्य जीवनको सबभन्दा महत्त्वपूर्ण गहना हो । हामीले आफूमा जस्तो बानीको विकास गर्दछौं त्यस्तै चरित्र निर्माण हुँदै जान्छ । खुट्टा चिप्लियो भने त्यसलाई सम्हाल्न सकिन्छ, ऋण लाग्यो भने त्यसलाई पूर्ति गर्न पनि सकिएला तर एक पटक आफ्नो चरित्र र नैतिकतामा आँच आयो, कुनै नराम्रो बात लाग्यो भने त्यसलाई जीवनभर पखाल्न सकिन्न । यहाँ असल कर्मको प्रचार गर्नेभन्दा नराम्रा अर्थात् सुधारोन्मुख कार्यहरूको प्रचार गर्ने प्रवृत्ति धेरै छ । यो मानवीय स्वभाव नै बनेको छ भनेर निरन्तरता दिनु समाज विकासमा अवरोध गर्नु जस्तै हो । हल्ला एकै घण्टामा विश्वको परिक्रमा गर्दछ तर सत्यको प्रचार आफ्नै आँगनमा रुमल्लिइरहेको हुन्छ । ९९ प्रतिशत कर्महरू सत्यमा आधारित र नैतिक चारित्रिकरूपले अत्यन्त सुन्दर छन् तर १ प्रतिशत मात्र काम पनि विवेकशून्यतामा गरियो भने त्यसबाट पर्ने सामाजिक असरले बाँकी ९९ प्रतिशत राम्रा कर्महरूलाई ओझेलमा पारिदिन्छ । त्यसैले नकारात्मकताको खिया लागेको जञ्जिरलाई सबैको सकारात्मक भावनाले तोड्नुपर्दछ ।

चरित्र भन्नु नै राम्रो संस्कार, अनुशासन र जिम्मेवारीपनको स्वअनुभूत र व्यवहारमा प्रदर्शित हुने स्वाभाविक गुण हो । यो सबै गुणहरूको संयोजित रूप हो । चारित्रिकरूपले शुद्ध र सम्पन्न मानिस असल र सफल हुन्छन् । सबै चरित्रवान् मानिसहरू सम्मानित हुन्छन् तर सबै सम्मानित मानिसहरू चरित्रवान् नै हुन्छन् भन्ने छैन । कतिपय मानिस सामाजिक सम्मान र क्षणिक लोकप्रियतालाई चरित्र भन्दा ठुलो ठानेर भ्रममा रहन्छन् तर सामाजिक प्रतिष्ठा र चरित्रलाई तुलना गर्ने मिल्दैन । किनकि चरित्रले जति प्रतिष्ठा आर्जन हुन्छ, प्रतिष्ठाले त्यति नै चरित्र आर्जन गर्न सक्दैन (Neupane, 2014) ।

प्रतिष्ठाले अरुले हामीलाई के सोच्छन् भन्ने कुरा देखाउँछ भने चरित्रले हामी कस्ता छौं र हाम्रो आन्तरिक सुन्दरता कस्तो छ भन्ने देखाउँदछ । सामाजिक प्रतिष्ठा एउटा दक्ष फोटोग्राफरले लिएको तस्बिर जस्तै हो भने चरित्र आफ्नो वास्तविक रूप हो ।

- प्रतिष्ठा र इज्जतलाई अरुले नष्ट गर्न सक्छन् तर चरित्रलाई आफूबाहेक कसैले नष्ट गर्न सक्दैन ।

- प्रतिष्ठा र इज्जत बनावटी र देखावटी पनि हुन सक्दछ तर चरित्र सत्यमा आधारित हुन्छ ।
- प्रतिष्ठा र इज्जत क्षणिक लाभांश जस्तो हो भने सुचरित्र सदाका लागि प्राप्ति हो जो आफ्नै वशमा हुन्छ ।
- प्रतिष्ठा र इज्जत तिर्नुपर्ने सुविधायुक्त ऋण हो भने चरित्र भविष्यका लागि सुरक्षित सञ्चिति हो ।
- प्रतिष्ठा र इज्जत एउटै कर्म वा क्रियाकलापले पनि प्राप्त हुन सक्दछ तर सुन्दर चरित्र निर्माणका निम्ति धेरै मेहनत गर्नुपर्दछ ।
- प्रतिष्ठा र इज्जत च्याउ जस्तै उत्पत्ति हुन्छ र हलक्क बढ्न सक्दछन् तर चरित्र बढ्न सालको वृक्ष हर्कन जस्तै समय लाग्दछ ।
- प्रतिष्ठा र इज्जत पुर्खाहरूको विरासतका रूपमा पनि प्राप्त हुन सक्दछ तर चरित्र भावी पुस्तालाई दिन सकिन्छ ।

कहिलेकाहीं मानिस आफ्नो क्षणिक देह सुखका लागि विभिन्न अनैतिक क्रियाकलापमा लाग्दछ । क्षणिक सुख र आनन्दमा रम्ने तर त्यसको दीर्घकालीन असरबारे ख्याल नगर्नाले मानिस भ्रष्टाचार, व्यभिचार, दुराचार, अत्याचारको जञ्जालमा फसिरहेको छ । जो मानिस सम्पूर्ण नराम्रा इच्छा, चाहना र कामनालाई त्यागेर सत्कर्ममा लाग्दछ, विधिको पालन गर्दछ, असल मित्रहरूको सञ्जाल विस्तार गर्दछ, सिर्जनामा रमिन्छ, अनुशासनमा सर्वदा अनुबन्धित हुन्छ, अनुचित लोभ लालच, मोह र प्राप्तिको वशमा पर्दैन, सृष्टिका प्रत्येक वस्तुलाई प्रेम गर्दछ, सत्यमा विश्वास गर्दछ, त्यो नै सुखी र सम्पन्न हुन्छ । साथै अरुको कुराको भरमा आफ्नो धारणा बनाउनुभन्दा आफ्नो मौलिक बिश्लेषणलाई केन्द्रविन्दुमा राख्दा सधैं सकारात्मक सोचबाट ओतप्रोत भई सदा खुसी र निरोगी भइन्छ । यस्ता खुसी, सुखी र निरोगीहरूले गर्ने विकास कार्यक्रम पनि स्वाभाविक रूपमा सुशासित हुन्छ ।

असल ज्ञान र चरित्ररूपी दियोको प्रकाश तेज र सर्वव्यापी हुन्छ । चरित्र शुद्ध हुने मानिसहरूलाई प्रकृतिले पनि साथ दिइरहेको हुन्छ । हाम्रै समाजमा धैर्यता र मानवीयता गुमाएर बलात्कार, यौन दुराचार, मादक वा लागुपदार्थको सेवन, चोरी डकैती, राज्यकोषको चरम दुरुपयोग गर्नेहरूलाई हामी बाहिरबाट सुखी र सम्पन्न देख्दछौं तर भित्री रूपमा कहिल्यै शान्ति हुँदैन । कसैले आफ्ना कुकर्मबारे थाहा पाउँछ कि ? आफ्ना दुश्चरित्रको पर्दाफास हुन्छ कि? समाजबाट बहिस्कृत पो हुनुपर्दछ कि भनेर तनाव र छट्पटीमा बाँचिरहेका हुन्छन् । उनीहरू कुकर्मका कारण निराशा, कुण्ठा, आत्मग्लानी, असन्तुलन आदिबाट ग्रस्त भई जताततै समस्या देख्ने, निरुत्साहित, द्वन्द्व र विध्वंशका रूप मात्र देख्ने बन्न बाध्य हुन्छन् ।

चरित्रवान् मानिसहरू भौतिक रूपले सम्पन्न नहोलान् तर शान्तिको सुन्दर बगैँचामा विचरण गरिरहेका हुन्छन् । चरित्रवान् मानिसहरू त्यागबाट प्राप्त हुने सुखका भोका हुन्छन् । अनैतिक बाटो अपनाएर सामाजिक ढोंग गर्नेहरूको चरित्र कुनै न कुनै रूपमा पर्दाफास हुन्छ । त्यसैले यो जीवनलाई चारित्रिक

रूपले शुद्ध, मानसिक रूपले स्वस्थ र भौतिक रूपले समृद्ध बनाउन सकियो भने जीवन अति सुन्दर बनेर जान्छ । चरित्रवान् मानिसहरू सधैं खुलापन र स्पष्टतामा बाँच्दछन् । आत्मसम्मान, क्षमता, आनन्द, शान्त, खुसी र उत्साह, द्वन्द्वको सिर्जनात्मक रूप देखे, प्रगतिको बाटो पहिल्याउने, सिर्जना, निर्माण, आविष्कार, सफलताप्रति गर्व गर्ने, जतिसुकै विषम परिस्थितिमा पनि सहज तरिकाले बाँच्ने कोसिस गर्दछन् । असफलतामा नआत्तिने र सफलतामा नमात्तिने रणनीति अँगाल्दै बाँच्नुको सार्थकता देखे गर्दछन् । त्यसैले आफ्नो चरित्रलाई माथि राख्दै आफ्नो भविष्यप्रति आशा जगाउनुपर्दछ । हाल सदाचारवादी विकास अवधारणामा प्रसंशनीय खोज विधिलाई अवलम्बन गरेको पाइन्छ । जुन सङ्क्षेपमा यस प्रकार चार चरणमा राखिएको छ ।

### खोज (Discovery)

विकासको पहिलो सर्त नै सकारात्मक सोच, परिणाममुखी कर्म र असल चरित्र हो । त्यसैले हरेक विकासवादीहरूले यस अवधारणालाई केन्द्रमा राखेर अगाडि बढ्न श्रेयस्कर हुन्छ । त्यसैले अब हामीले गुनासो होइन, प्रशंसा गर्न सक्नुपर्दछ । आजसम्म हामीले हाम्रो देशको समग्र विकासका लागि गरेका राम्रा अभ्यास र प्राप्त असल परिणामहरूको खोज गरी ती राम्रा परिणामका लागि के ले काम गर्नुपर्छ, यसलाई अझ राम्रो बनाउन कुन कुराले अझ सशक्तिकरण गर्दछ ? सङ्गठन र समुदायलाई केले जीवन्तता दिन्छ ? कुन कुराले हामीलाई खास रूपमा उत्साहित एवम् उत्प्रेरित गरेको छ ? ती कुराहरूको खोजी गरी आफ्ना सफलताप्रति गर्व गर्न सकेमा हामीलाई अझ सुन्दर कर्म गर्न उत्साह प्राप्त हुन्छ ।

### परिकल्पना (Dream)

जब हामी आफ्ना सुन्दर कर्म र नजिताप्रति उत्साहित हुन्छौं तब हामीमा अझ राम्रो काम गर्ने शक्ति, धैर्यता र साहस प्राप्त हुन्छ, अनि हामी अझ राम्रा गन्तव्यमा पुग्न लालायित हुन्छौं । यस चरणमा हामी कहाँ (गन्तव्य) पुग्न चाहन्छौं वा के हुन सक्दछ, भन्ने कुरालाई परिकल्पना गर्दछौं ।

### प्रारूप (Design)

यस चरणमा परिकल्पना गरिएको कुरा हासिल गर्न कार्ययोजना बनाइन्छ । यसले सही बाटोमा हिंड्दै गन्तव्यमा पुग्न मार्गप्रशस्त गर्दछ ।

### गन्तव्य (Destiny)

यस चरणमा माथि बनेको कार्ययोजनाअनुसार कार्यान्वयन गर्ने गरी नजितासम्म पुगेको नपुगेको समीक्षा गरिन्छ र आफूले राखेका लक्ष्यमा परिमार्जन आवश्यक भए नभएको अनुगमन गर्न सकिन्छ । यस विधिसे हामीहरूलाई सशक्तिकरण गर्ने, उत्साहित परिकल्पनाका साथ चरणबद्ध रूपमा कार्यमा जानका लागि प्रोत्साहित गर्दछ ।

## द. विकासमा सुशासन कायम गर्न प्रमुख चुनौती तथा अवसरहरू

- तीनै तहको विकासको अवस्था र प्राथमिकताबमोजिम दीर्घकालिन सोच सहितको योजना तर्जुमा र कार्यक्रम पहिचान,
- तत्कालीन योजना, आवधिक योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना र वार्षिक बजेटविच सामञ्जस्य कायम गरी स्रोत साधनको सुनिश्चितता र सोहीअनुरूपको कार्यान्वयन,
- परिवर्तित सङ्घीय प्रणालीअनुरूप योजना तर्जुमासम्बन्धी सङ्गठनात्मक संरचना, प्रक्रिया तथा विधिमा सुधार,
- योजना तर्जुमा प्रक्रियामा संलग्न तीन ओटै तहका विभिन्न अङ्गहरूको क्षमता अभिवृद्धि र संस्थागत सुदृढीकरण,
- सार्वजनिक खरिद प्रक्रियालाई सहज, सरल, पारदर्शी र चुस्तदुरुस्त बनाउन आयोजना व्यवस्थापनमा सुधार गरी कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउन,
- वित्तीय सङ्घीयताको ठोस कार्ययोजना बनाई प्रभावकारी कार्यान्वयन,
- कार्यान्वयन गर्ने तह र निकायहरूका विचमा प्रभावकारी समन्वयलाई सहज बनाउन,
- स्रोत र साधनहरूको विवेकपूर्ण र न्यायोचित वर्गीकरण र प्राथमिकीकरण गर्न ।

## ९. सुझाव तथा निष्कर्ष

नागरिकको रूपमा आफ्नो देश समाज सुशासित बनाउनु हाम्रो परम कर्तव्य र दायित्व पनि हो । यसका लागि प्रत्येक नागरिक लगायत सरकारी, गैरसरकारी, निजी, व्यक्तिगत तथा संस्थागत, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय सबै तह र प्रकारका संस्थाहरूको विशेष भूमिका रहन्छ । सबैले राष्ट्रिय एकता, स्वाधीनता र स्वतन्त्रता, सार्वभौमिकता, भौगोलिक अखण्डतामा खलल पुग्ने कुनै गतिविधि नगर्ने, सङ्घीय व्यवस्थाअनुरूपका तीन ओटै तहका सरकारविचको सुसम्बन्धमा आँच पुऱ्याउने खालको गतिविधि नगर्ने संविधानप्रदत्त सार्वभौम अधिकार, स्थानीय स्वायत्तता, सुशासन, स्वशासन र विकेन्द्रीकरणका विरुद्धमा कुनै कार्य नगर्ने, कसैलाई पनि अनावश्यक र गैरकानुनी आश्वासन दिने जस्ता कार्यलाई निरुत्साहित गर्दै तुरुन्त कारबाहीको भागिदार बनाउनु पर्दछ ।

न्याय सम्पादन तथा कार्य सेवा प्रवाहमा राजनीतिक आस्थाका आधारमा भेदभावपूर्ण व्यवहार, सामाजिक भेदभाव हुने कुनै पनि कार्य, कसैको स्वाभिमान र अस्तित्वमा आँच आउने व्यवहार, विद्यमान सामाजिक मान्यता विरुद्धका आचरणहरू, लैङ्गिक समानतामा आँच आउने व्यवहार, पदाधिकारीहरूले कानुनबमोजिम तथा कार्यालय काममा बाहेक मानवीय वा आर्थिक साधन स्रोत वा भौतिक साधन स्रोतको आफू वा अन्य कुनै व्यक्तिबाट प्रयोग वा उपयोग गर्ने वा गराउने, पदाधिकारीले कानुनबमोजिम आफ्नो कर्तव्य निर्वाह गर्ने सिलसिलामा कसैबाट कुनै प्रकारको नगद वा सेवा सुविधाको रूपमा उपहार, पुरस्कार, चन्दा लिने जस्ता



कुराहरू सामाजिक अपराध भएकाले त्यस्ता कार्य कोही कसैबाट भएको भए कानूनको दायरामा ल्याई कडा कारवाही गर्नु सरकारको दायित्व हो भने नागरिकले यस कार्यमा सरकारलाई सकारात्मक सहयोग गर्नुपर्ने कर्तव्य सधैं स्मरण गर्नुपर्दछ ।

सेवा प्रदायकसँग कुनै खास विषयमा स्वार्थ निहित भएको वा सम्भाव्य स्वार्थ भएको कुनै पनि व्यक्तिबाट कुनै प्रकारको मैत्री व्यवहारहरू र आमन्त्रण, भोजभतेर, खानपान, मनोरञ्जन, बसोबास सुविधा, भाडा सुविधा, आदि लिनु वा दिनु, आफ्नो वैध आमदानीको र आफूसँग रहेको सम्पत्तिको सारभूत वृद्धिलाई तर्कसङ्गत तरिकाबाट पुष्टि गर्नु, कर्मचारीको आचारसंहिता, अनुशासन निजामती सेवाको सरह गर्ने, नागरिकमैत्री भौतिक तथा कार्य वातावरणको निर्माण, नागरिक बडापत्र, स्पष्ट कार्यविवरण र कार्यविवरणका आधारमा कार्य सम्पादन, सम्झौताको व्यवस्था र त्यसअनुरूपको मूल्याङ्कन प्रणालीको विकास र सबलीकरणले सुशासन कायम गर्ने कार्यमा ठुलो योगदान पुग्दछ । साथै अनुसन्धान, पर्याप्त तथ्य तथ्याङ्क र प्रमाणमा आधारित विकास योजना र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीलाई सुदृढ तथा दिगो रूपमा अगाडि लैजानु पर्दछ (Limbu, 2019) ।

उत्कृष्ट कार्यसम्पादन गर्ने व्यक्ति, विकास साझेदार, सङ्घ संस्थालाई पुरस्कार र न्यून कार्यसम्पादन गर्नेलाई सुझाव सहित सुधारका उपायहरू अवलम्बन गर्न, पारदर्शिता तथा जवाफदेहिता प्रवर्द्धनका लागि सामाजिक परीक्षण, सामुदायिक प्रासाङ्क बोर्ड, सार्वजनिक सुनुवाइजस्ता विधिहरूको अवलम्बन गर्न उत्प्रेरित गर्नुपर्दछ । साथै समयानुकूल सूचना प्रविधि तथा विद्युतीय माध्यमबाट जनताको गुनासो सुन्ने र सुझाव लिने प्रणाली संस्थागत गर्ने, सम्पादित कार्यहरूको मासिक रूपमा विभिन्न सञ्चार माध्यम र वेबसाइटमार्फत सार्वजनिकीकरण गर्ने, नागरिक निगरानीका लागि नागरिक समाजलाई प्रोत्साहित गर्ने, भ्रष्टाचार निवारण कानून, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसम्बद्ध कानूनमा भएका व्यवस्थाहरूको परिपालना र यसका उजुरीहरूको समयमै सम्बोधन गर्ने पद्धतिलाई संस्थागत गर्न सकेमा सुशासन कायम गर्ने दिशामा रूपान्तरण हुनेछ ।

## सन्दर्भ सामग्री

Acharya, Y. (1987 (2044)). *History of modern europe (adhunik europe ko itihās) 1789 - 1914*. Kosheli Prakashan.

Adhikari (Shastri), H. R. (2058). *Aaja ko Nepal*. Chandakala Adhikari.

Adhikari, D. (2004 (2061)). *Development, civil society and good governance*. Governance and Development Center.

Adhikari, D. B. (2021, June 24). Planning guideline for three tires government of Nepal. *Theoretical Economics Letters*, 11, 558-571. Retrieved from <https://doi.org/10.4236/tel.2021.113037>.

- Andrews, M. (2013). *The limits of institutional reform in development: changing rules for realistic solutions*. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139060974.
- Basnet, P., & Darnal, S. (2007). *bishesh adhikar ra arakshan ko rajniti*. Jagaran Media Center.
- Bongartz, H., & Dahal, D. (1997 (2054)). *Development studies (bikas addhyan)*. Foundation for Advanced Studies (NeFAS).
- Chapagain, C. P. (2009). *Appreciative inquiry*. Appreciative Learning and Development Management (ALDM).
- Constitution of Nepal*, 2015. Nepal Law Commission (2015).
- Dahal, P. (2004). *Prakshepan: collection fo political articles*. Pashupati Books and Stationery.
- Gurung, H. (2006). *Vishaya vividh*. Himal Kitab, Himal Association.
- Gyawali, C. K. (2064). *Federal system of government: restructuring tof state*. Amita Gyawali & Jansewa Printers Pvt. Ltd.
- <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/24/government-of-nepal-and-development-partners-join-forces-on-nepal-s-green-resilient-and-inclusive-development>.
- Limbu, P. P. (2019). Development policy process in Nepal: a critical analysis. *International Research Journal of Management Science*, 65-82.
- Local Government Operation Act, 2074 (2017)*. Nepal Law Commission (2017). Retrieved from [www.lawcommission.gov.np](http://www.lawcommission.gov.np).
- Mainali, M. (2004). *Basis of inclusive democracy (Samabesi loktantra ka adharharu)*. Social Science Baha, Himal Association.
- Majupuriya, I. (2007). *Nepalese women (status & role): gender approach*. MS Postgraduate College, Meerut University.
- MoWSS. (2016). *Nepal water supply, sanitation and hygiene sector development plan (2016-2030)*. Ministry of Water Supply and Sanitation, Government of Nepal.
- Mun, R. S. (2011). *Shantipremi bishwa nagarik*. World Publication Pvt. Ltd.
- NASC. (2015). *Development planning. Nepal into development*. Nepal Administrative Staff College.
- Neupane, B. R. (2014). *Positive life (Sakaratomak jeevan)*. Yatra Nepal.
- NPC. (2017, November 19). *Multi-sector Nutrition Plan (MSNP): 2018-2022*. National Planning Commission (NPC), Government of Nepal.
- NPC. (2020). *The fifteenth plan (Fiscal Year 2019/20 – 2023/24)*. National Planning Commission (NPC), Government of Nepal.

- NPC. (2075). *Local level plan formulation guideline, 2075*. National Planning Commission (NPC), Government of Nepal.
- NPC. (2076 (2020)). *Mid term expenditure framework, (2076/77-2078/79)*. National Planning Commission (NPC), Government of Nepal.
- Pandey, K. B. (2017). Foreign aid in Nepal. *Economic Journal of Development Issues, 23-24* (1-2), 71-76.
- Shrestha, N. R. (1998). *In the Name of Development: A Reflection on Nepal*. Kathmandu, Nepal: Educational Enterprises.
- Skerry, C. A., Moran, K., & Calavan, K. M. (1991). *Four decades of development; the history of U.S. assistance to Nepal 1951 - 1991*. United States Agency for International Development (USAID).
- SOA/KU. (2019, April). A survey of the Nepali people in 2018. The Asia Foundation, Interdisciplinary Analysts and School of Arts, Kathmandu University.
- Thapa, H. (2061). *Bideshi sahayataka bisangati*. National Book center.
- The World Bank. (2021, September 24). *Government of Nepal and development partners join forces on Nepal's green, resilient, and inclusive development* [Press release]. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/09/24/government-of-nepal-and-development-partners-join-forces-on-nepal-s-green-resilient-and-inclusive-development>.

## योग्यता प्रणाली र नेपालको सार्वजनिक प्रशासन

शरद चन्द्र पौडेल\*

### लेखसार

योग्यता प्रणाली आधुनिक समयको महत्त्वपूर्ण दर्शन हो । मानव सभ्यता विकासको एक मुख्य संवाहक शक्ति हो । शासकीय व्यवस्थाको सक्षमतामा र यसबाट प्राप्त सफलतामा योग्यता प्रणालीमा आधारित सार्वजनिक प्रशासनको महत्त्वपूर्ण योगदान छ । योग्यतामा आधारित सार्वजनिक प्रशासनको सबलताबाट मात्र राज्यको शासकीय क्षमता बढ्छ, प्रभावकारी हुन्छ । सक्षम र प्रभावकारी सरकारले नै आर्थिक समाजिक विकासलाई तीव्र बनाउन सक्दछन् । नेपालको सार्वजनिक प्रशासन योग्यतामा आधारित भएरै धेरै वर्ष अगाडि सुरु भएको भए तापनि यसको कुशल सञ्चालनमा अवरोध पुऱ्याउन सक्ने थुप्रै चुनौती छन् । यी चुनौतीहरूको सामना योग्यता प्रणालीबाट अझ सुदृढ गरेर मात्र सम्भव छ । स्थापनाको लामो समय भई सक्दा पनि नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको बलियो कार्यान्वयनमा केही मुख्य चुनौतीले अवरोध पुऱ्याइरहेका छन् । सार्वजनिक प्रशासन भित्र र बाहिरका यी चुनौतीहरूलाई योग्यता प्रणालीलाई थप सुदृढ बनाउने गरी व्यवस्थापन नगरी पेसेवारितामा आधारित सक्षम सार्वजनिक प्रशासन र अन्ततः सेवामा दक्षता र प्रभावकारिता हासिल गर्न सकिँदैन ।

*शब्दकुञ्जी: समानता, दर्शन, पेसेवर, क्षमता, राजनीतिक हस्तक्षेप, विशेषज्ञता, प्रभावकारिता, उत्तरदायित्व, उत्प्रेरणा, औपचारिक स्वतन्त्रता*

### १. भूमिका

सुख भनेको बढी साधन र स्रोतको उपलब्धता र उपभोग नै हो । सुखको मात्रा उपभोगको लागि उपलब्ध साधन र स्रोतको मात्रासँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित हुन्छ । यही कारणले नै मानव सभ्यताको विकाससँगै साधन र स्रोतको जगेर्नामा मानिसहरू लागेका थिए । फलस्वरूप साधन र स्रोतको वितरणमा मानिस, परिवार र समाजमा हदैसम्मको विविधता पाइन्छ, कसैसँग असाध्यै धेरै छ भने कोहीसँग छँदै छैन । साधन र स्रोतको

\*पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

इमेल: [paudelsc@yahoo.com](mailto:paudelsc@yahoo.com)

असमान वितरणले खाली सम्पत्तिको मात्रामा मात्र फरक परेन, यसले सामाजिक मर्यादा, प्रतिष्ठा, हैसियत, शक्ति पनि असमानताको अवस्था सिर्जना गर्‍यो, साधन र स्रोत सम्पन्न बलिया, प्रभावशाली शासक भए भने विपन्न, गरिब र कमजोर शासित । निरन्तर बढिरहेको असमानताले सामाजिक द्वन्द्व, विद्रोह, क्रान्ति, आन्दोलनको रूप लिएको छ । अमेरिकी दार्शनिक जोन राउलले सबै किसिमका सामाजिक अशान्तिलाई बढी समानताको लागि प्रयास भएको तर्क गर्दै प्रत्येक यस्ता अशान्तिले समानताको मात्रा बढाउँदै लगेको हुन्छ भनी उल्लेख गरेका छन् (राउल, १९९९) ।

प्रत्येक मानिसबिच निरपेक्ष समानताको दर्शन साम्यवादको पतनसँगै समाप्त भएको छ । सैद्धान्तिक र नैतिक रूपमा मानिस मानिसबिचको असमानता ठीक नभए पनि एक स्तरको असमानता समाजको आर्थिक सामाजिक गतिशीलताको लागि उत्प्रेरकको रूपमा अपरिहार्य ठानिन्छ । वंशानुगत रूपमा प्राप्त सम्पत्ति र सुविधा होइन, व्यक्तिगत क्षमता र प्रयासबाट हासिल सम्पत्तिबाट सिर्जित असमानतालाई वर्तमान समाजले स्वीकार गरेको छ । यसरी व्यक्तिको प्राकृतिक योग्यताको आधारमा आर्जित सम्पत्ति र सुविधा समाजको तल्लो तहबाट माथिल्लो तहमा स्थानान्तरणको संवाहक हो भन्ने कुराले सामाजिक मान्यता पाउँदै गएको छ ।

योग्यताको मानक के हुने? कसरी मापन गर्ने? के कति मापन भएकालाई योग्य ठहर्‍याउने? भन्ने कुरामा एकमत नभए तापनि योग्यता प्रणाली आधुनिक सभ्यताको महत्त्वपूर्ण दर्शनको रूपमा रहेको छ । व्यवस्थापक, राजनीतिज्ञ वा अन्य जोसुकैले पनि योग्यता प्रणालीलाई सूत्रधार मान्दछन् । योग्यता प्रणालीलाई समाजले विश्वास गर्दछ । यसरी योग्यतामा आधारित प्रणालीले नै वर्तमान सभ्यतालाई तीव्र गतिशीलताका साथ अगाडि बढाइरहेको छ । योग्यता प्रणाली भूगोल, विचारधारा र संस्कृति वा दर्शन आदिबाट प्रभावित नहुने तथा सबैले मानेको एक सिद्धान्त बनिसकेको छ । बुल्डरिज योग्यता प्रणालीलाई विगत दुई सय वर्षदेखि सञ्चालन हुँदै आएको विश्वको सबैभन्दा ठूलो परिवर्तनकामी तर शान्त आन्दोलन भन्दछन् (बुल्डरिज, २०२१) ।

## २. सार्वजनिक जीवन र योग्यता प्रणाली

सार्वजनिक पद र यसमा आबद्ध पदाधिकारीको पहिचान सामाजिक विभाजनको दृष्टिकोणले माथिल्लो श्रेणीमा पर्ने भएकोले सार्वजनिक पदहरू सबैका लागि सधैं आकर्षक रहेका हुन्छन् । यस्ता सार्वजनिक पदाधिकारीको गतिविधिबाट पूरै समाजको व्यवहार प्रभावित हुने हुनाले यस्ता पदहरू वितरण सम्बन्धमा धेरै पहिलेदेखि नै विहङ्गम बहस हुँदै आएको छ । विद्वान्हरूले सार्वजनिक उत्तरदायित्वका यस्ता पदमा रहनेहरूलाई सामाजिक अभिभावकको रूपमा लिँदै यस्तो पद समाजका उत्तम र असल मानिसहरूले मात्र पाउनुपर्दछ भन्ने तर्क धेरै अगाडिदेखि गर्दै आएका थिए (प्लेटो, ...) । यो अवधारणा बलियो हुँदै जाँदा समाजको यस्ता

पदहरू शासकहरूले स्वविवेकमा आफ्ना वफादारहरूलाई पुरस्कारको रूपमा वितरण गर्ने परम्परालाई क्रमशः योग्यता प्रणालीले विस्थापित गर्दै लगेको छ ।

भूमण्डलीकरण, राज्यहरूबिचको प्रतिस्पर्धा र गतिशील सभ्यताको लागि स्थिर समाजको लागि उपयुक्त वंश र सम्पत्तिमा आधारित शासकको सट्टा सक्षम र योग्य शासकको माग बढ्दै गएको छ । सक्षम शासन नै प्रभावकारी शासन हो यसको लागि शासकहरूमा विशिष्ट योग्यता चाहिन्छ भन्ने मान्यता बलियो हुँदै गएको छ । त्यही शासन प्रभावकारी र राज्य बलियो हुन्छ जहाँका शासक सक्षम र योग्य हुन्छन् । यसरी शासनमा सक्षमताको मागले शासन सञ्चालन गर्ने औजार सार्वजनिक प्रशासनमा पनि योग्यता प्रणालीको मागलाई बलियो र अपरिहार्य बनाएको छ ।

योग्यता प्रणालीलाई राज्यको सफलताको मानक समेत मान्न थालिएको छ । चीनमा वर्तमान समयमा देखिएको अद्भुत विकासलाई त्यहाँको शासनले पछिल्लो समय योग्यता प्रणालीलाई दिएको महत्त्वसँग जोडेर व्याख्या गरिन्छ । अमेरिका लगायत पश्चिमा राष्ट्रमा भन्दा चीनले कोभिड १९ नियन्त्रणमा पाएको सफलतालाई पनि योग्यता प्रणालीमा दिइएको महत्त्व र त्यसबाट सिर्जित दक्षता र प्रभावकारितासँग जोड्दछन् । सिङ्गापुर पचास वर्षको छोटो अवधिमाै कम विकसितबाट विकसित राष्ट्रमा रूपान्तरण हुनु त्यहाँका शासकको योग्यता प्रणालीप्रतिको असीम विश्वासलाई मानिन्छ । नाइजेरियाको मुख्य शहर लागोसमा विद्यमान वर्षौँदेखिको अस्तव्यस्तताबिच सन् १९९९ मा निर्वाचित गभर्नरले नातावाद कृपावादअन्तर्गत भर्ना भएका कर्मचारीलाई योग्यता प्रणालीअन्तर्गत प्रतिस्पर्धाबाट आएकाहरूले विस्थापन गर्ने बित्तिकै करिब १० वर्षको छोटो अवधिमा व्यापक सुधार भएको उदाहरण एसेमोग्लु र रोबिन्सनले दिएका छन् (एसेमोग्लु समेत, २०१९) । सार्वजनिक मात्र होइन निजी क्षेत्रका सफलतम् ठुला ठुला कम्पनीले पनि आफ्नो सफलताको श्रेय योग्यता प्रणालीबमोजिम आएका जनशक्तिमा रहेको दिमागी तागतलाई नै दिन्छन् । त्यसैले कम्पनीको मजबुती कम्पनीको सम्पत्तिभन्दा त्यहाँ रहेका जनशक्तिको योग्यता र क्षमताले निर्धारण गर्न थालेको छ ।

### ३. योग्यता प्रणालीको परिभाषा

योग्यता प्रणाली (Meritocracy) शब्द सबैभन्दा पहिला प्रयोग सन् १९५८ मा बेलायती मनोविज्ञानवेत्ता माइकल योङ्गले गरेका थिए । योग्यता प्रणाली भनेको योग्यताको सामाजिक सर्वोच्चता हो । व्यक्तिको योग्यता बाहेकका अन्य चिजलाई मान्यता नदिने अवधारणा हो । यसले परम्परागत वंश, सम्पत्ति र परिवारमा आधारित सामाजिक मर्यादाको शृङ्खलालाई अस्वीकार गर्दछ । यसका प्रवक्ताहरू सञ्जोगले कोही कसैको कोखमा गर्भाधान भएकै आधार अरुभन्दा श्रेष्ठ हुन सक्दैन र यस्तो व्यवस्थाले सामाजिक विकास सम्भव पनि हुँदैन भन्दछ । यसले मानिसको क्षमताको लागि वंश, धन, सम्पत्ति, प्रभाव वा अन्य कुनै पनि आधारलाई होइन, खाली दिमागी तागत (Brain Power) तथा प्राकृतिक क्षमता (Natural Abilities) लाई मात्र महत्त्व

दिन्छ। न कि वंश, सम्पत्ति वा परिवारको रूपमा प्राप्त कृत्रिम क्षमता (Artificial Abilities), मर्यादा र सुविधालाई । योग्यताका पक्षपातीहरू आर्जन नगरिएको सुविधालाई हेलाको दृष्टिले समेत हेर्दछन् भने योग्य व्यक्तिकै बुद्धि र मेहनतको आधारमा मात्र आधुनिक सामाजिक गतिशीलता र विकास सम्भव भएको हो र भविष्यमा पनि हुन्छ भन्ने मान्यता राख्दछन् । यसका साथै यस्ता मानिसहरूलाई नै सामाजिक प्रतिष्ठाको भन्याडमा माथि चढ्न योग्य र अधिकार भएको ठान्दछन् ।

योग्यता प्रणाली अङ्गीकार गर्ने समाजले खास गरी चार गुणहरू प्रदर्शन गर्दछन् । प्राकृतिक बौद्धिकताको आधारमा जीवनमा अगाडि बढ्नेहरूप्रति गर्व गर्दछन्, र मानिसको यस्तो चरणबद्ध सफलतालाई मात्र महत्त्व दिन्छन् । शिक्षालाई सामाजिक भन्याड चढ्ने राहदानी मानी अवसरमा समानताको लागि सबैलाई शिक्षा दिने कुरामा एकमत हुन्छन् । जात, जाति वा लिङ्ग वा अन्य असान्दर्भिक चरित्रको आधारमा गरिने भेदभावलाई नकार्दछन् । योग्यता प्रणालीको विकासको लागि यस्ता चिजहरूलाई अवरोधको रूपमा लिन्छन् । सार्वजनिक पदहरू नातावाद कृपावाद वा कसैको व्यक्तिगत विवेकको आधारमा होइन खुला प्रतिस्पर्धाको आधारमा योग्य व्यक्तिमा वितरण गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यता राखी यसको वकालत गर्दछन् ।

#### ४. सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणाली

योग्यता प्रणालीको बारेमा केही वर्षदेखि विशेष चर्चा गरिँदै आएको भए तापनि शासकीय व्यवस्थामा उत्तम मानिसको उपयोगको विषयलाई धेरै पहिलेदेखि नै महत्त्व दिइएको थियो । सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको सुरुवात आजभन्दा पच्चीस सय वर्षअगाडि चीनबाट भएको थियो । चीनियाँ दार्शनिक कन्फ्युसियस (इ.पू. ५२१-४७९) ले राज्यको शासन सञ्चालनको लागि नैतिकता र उच्च आचार भएका मानिसको आवश्यकता पर्ने र यस्ता मानिसहरू प्रतिस्पर्धाको आधारमा छनौट गरी तालिम दिएर शासनमा संलग्न गराउनुपर्छ भनेका थिए । चीनमा सुरु भएको यो प्रणालीमा विभिन्न समयमा विभिन्न किसिमका हस्तक्षेप भएको भए पनि यसको आधारभूत मान्यता भने यथावत रह्यो । यसैले गर्दा अन्य देशको तुलनामा चीनमा स्थायित्व र विकासलाई सम्भव बनाएको थियो । सत्रौँ शताब्दीसम्मको चीनियाँ सभ्यताको विशिष्टता यसैमा आधारित थियो । सोह्रौँ शताब्दीदेखि चीनको भ्रमणमा रहेका पादरीहरूले यहाँको सार्वजनिक प्रशासनमा रहेको योग्यता प्रणालीको उपयोगबाट प्राप्त सफलता वर्णनबाट दुई सय वर्षपछिका पश्चिमा विद्वान्हरू प्रभावित भएर यसलाई अनुसरण गर्नुपर्ने कुरा औँल्याएका थिए (प्युएट समेत, २०१६) । अठारौँ शताब्दीमा सदाबहार लडाइँमा लागेर सधैं साधन स्रोतको दरकारमा रहेको पर्सियन साम्राज्यले यो प्रणाली अङ्गीकार गरी कुशलतापूर्वक साधनस्रोतको जगेर्ना गर्न सफल भएको थियो । यो सफलताबाट योग्यता प्रणाली शासन सञ्चालनका लागि अपरिहार्य रहेको तथ्य पश्चिममा प्रमाणित भएको थियो । त्यसपछि पर्सियन साम्राज्यको प्रभाव रहेका र छिमेकी राज्यहरूमा पनि प्रसारण भएको थियो ।

प्रजातान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाको विकासमा अग्रणी बेलायतमा योग्यता प्रणालीको सुरुवात फुल्टनको प्रशासन सुधार प्रतिवेदन (१९६६-६८) बाट सुरु भएको थियो । यो प्रतिवेदनले तत्कालिन समयमा नातावाद र कृपावादअन्तर्गत सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेकाहरूको बेकामे चरित्रको विश्लेषण गर्दै प्रशासन सुधार गर्न सार्वजनिक पदमा भर्ना, नियुक्ति, बढुवा लगायतका सबै गतिविधिमा योग्यतालाई नै प्राथमिकता दिनुपर्ने कुरा औल्याएको थियो (फुल्टन, १९६८) । यही प्रतिवेदनको आधारमा बेलायतले आफ्नो सार्वजनिक प्रशासनलाई योग्यता प्रणालीमा आधारित बनाएको थियो । बेलायतको यही अनुभवलाई पछ्याउँदै अमेरिकी सार्वजनिक प्रशासनमा सन् १९७८ को सार्वजनिक प्रशासन सुधार ऐनअन्तर्गत योग्यता प्रणालीको अनुसरण गरिएको थियो । अठारौँ र उन्नाइसौँ शताब्दीमा बेलायती साम्राज्यमार्फत नै उसको उपनिवेशहरूमा स्थापना गरिएको प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको अङ्गीकार गरिएको थियो । बेलायती साम्राज्यको उपनिवेशको रूपमा (१८५८ देखि १९४७ सम्म) रहेको भारतमा बेलायतद्वारा सार्वजनिक प्रशासनमा स्थापित योग्यता प्रणालीले सन् १९४७ मा स्वतन्त्र भएपछि निरन्तरता पाएको छ ।

नेपालमा २००७ सालमा प्रजातन्त्र प्राप्तिपछि राणाकालको नातावाद र कृपावादमा आधारित कर्मचारीतन्त्रलाई विघटन गरी नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको गठनको सुरुदेखि नै योग्यता प्रणालीलाई महत्त्व दिइएको थियो । व्यवस्थित रूपमा भने २०१३ सालमा गठित नेपालको सार्वजनिक प्रशासन योग्यता प्रणालीमा आधारित थियो । त्यसपछि विभिन्न कालखण्डमा राजनीतिक परिवर्तन भए पनि नेपालको सार्वजनिक प्रशासन मुलभूत रूपमा योग्यता प्रणालीकै आधारमा हालसम्म सञ्चालित छ ।

सार्वजनिक प्रशासन विशुद्ध योग्यता प्रणालीमा मात्र सङ्गठित भएको हुँदैन । सार्वजनिक प्रशासनको आविष्कार अधिनायकवादी व्यवस्थाअन्तर्गत भएको भए पनि प्रजातान्त्रिक व्यवस्था अँगालेका सबै मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनको अनुगमन र सुपरिवेक्षण निर्वाचित राजनीतिज्ञले गर्दछन् । मतदातासमक्ष कामको एजेण्डा अनुमोदन गराएर आएका राजनीतिक कार्यकारीलाई आफ्ना एजेण्डा कार्यान्वयनमा कुनै किसिमको अवरोध नहोस् भनेर सार्वजनिक प्रशासनका केही महत्त्वपूर्ण पदहरूमा राजनीतिक नियुक्ति गर्ने प्रचलन संसारका सबै मुलुकमा छ । यस अर्थमा सार्वजनिक पद तीन किसिमबाट वितरण भइरहेको पाइन्छ । पहिलो, चुनावद्वारा निर्वाचित भई आउने राजनीतिज्ञबिच वितरण हुने राजनीतिक कार्यकारीको पद, दोस्रो, निर्वाचित राजनीतिज्ञले मनोनयन गर्ने राजनीतिक मनोनयनको पद र तेस्रो, योग्यता प्रणालीअन्तर्गत खुला प्रतिस्पर्धाको आधारमा वितरण हुने पद । सार्वजनिक प्रशासनभित्र तीन किसिमका पदहरू रहे पनि पहिला दुई किसिमका पदहरूको सङ्ख्या ज्यादै न्यून रहेको हुन्छ । यस अर्थमा आधुनिक सार्वजनिक प्रशासन भन्ने--वित्तिकै सामान्यतः योग्यता प्रणालीअन्तर्गत व्यवस्थित गरिएको सेवालाई बुझाउँदछ । सार्वजनिक प्रशासन योग्यताको आधारमा सङ्गठित पेसेवर समूहको जमात हो । हिजोआज राजनीतिक कार्यकारी र मनोनयन गरिने अन्य पदहरूमा पनि विशेषज्ञताको आधारमा योग्य व्यक्ति नियुक्ति गर्ने प्रचलन बढ्दै गएको छ । यसबाट योग्यता प्रणाली थप बलियो हुँदै गएको छ ।



## ५. योग्यता प्रणालीको गतिशीलता

सार्वजनिक प्रशासनको मुख्य काम सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयन र नीति निर्माणमा राजनीतिज्ञलाई सहयोग गर्ने हो । सार्वजनिक नीति समाजप्रदत्त अधिकारको सीमाभित्र समाजको बृहत्तर हितको लागि निर्धारण गरिन्छ । नीति कार्यान्वयनको लागि साधन स्रोत पनि समाजबाटै प्राप्त गरिएको हुन्छ । यस अर्थमा सार्वजनिक जिम्मेवारीको लागि सार्वजनिक प्रशासन समाजप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ । तहगत शृङ्खलामा आवद्ध सार्वजनिक प्रशासनको सामाजिक उत्तरदायित्व राजनीतिक कार्यकारीमार्फत प्रदर्शन हुन्छ । सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनबाट हुने लाभ पनि समाजले नै प्राप्त गर्दछ भने हानि पनि समाजले नै व्यहोर्नुपर्ने भएकाले सार्वजनिक जिम्मेवारीलाई महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीको रूपमा लिइएको हुन्छ ।

यस्ता महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीमा रहने पदाधिकारीमा विशेष क्षमता र योग्यता भएका र यिनीहरूले परिवार र आर्थिक सुरक्षाको लागि चिन्ता गर्न नपरी सम्पूर्ण क्षमता र ध्यान आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न लगाउन सकून् भनेर प्रवेश गरेकाहरू टिकिइरहून् र उत्प्रेरित भई सेवा गर्न सक्षम रहून् भन्नको लागि उनीहरूका लागि विशेष व्यवस्थाहरू गरिएको हुन्छ । सार्वजनिक सेवा महत्त्वपूर्ण मात्र हुँदैन, संवेदनशील पनि हुने भएकोले यसमा गैरनागरिकलाई प्रतिबन्ध लगाइएको हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासनमा काम गर्नेहरूलाई पेसेवर बनाउनको लागि तालिम र क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिएको हुन्छ ।

सार्वजनिक पद कामको हिसाबले सामाजिक उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने महत्त्वपूर्ण पद भएकोले यसलाई आकर्षक बनाई समाजमा उपलब्ध योग्य व्यक्तिको प्रवेश र विकास आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको अनुसरण गरिएको पाइन्छ । सार्वजनिक प्रशासनको महत्त्वपूर्ण पदमा बसेर जिम्मेवारी वहन गर्ने अवसर सबैलाई उपलब्ध गराउन सेवा प्रवेशको लागि खुला प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था अङ्गीकार गरिएको हुन्छ । यस्तो प्रतिस्पर्धामा सहभागिता बढाउन सजिला र साधारण किसिमका बारहरू मात्र राखिएको हुन्छ ।

सार्वजनिक प्रशासनमा भर्ना, नियुक्ति, सरुवा, बढुवा, दण्ड, पुरस्कार आदि सबैमा योग्यता प्रणालीलाई आधार बनाइएको हुन्छ । यसले कर्मचारीलाई आफ्नो योग्यता प्रदर्शन गर्न र थप योग्यता हासिल गरी उत्कृष्टता हासिल गर्न प्रोत्साहित गर्दछ । यसैबाट नै सार्वजनिक प्रशासन दक्ष र प्रभावकारी हुन्छ भन्ने मान्यता राखिएको हुन्छ ।

योग्यता प्रणालीले कर्मचारी परिचालनलाई भेदभावरहित बनाउँछ, उनीहरूबिचको अन्तर छुट्याउने मान्य आधार प्रदान गर्दछ । भेदभावको अनुभूतिले मानिसको जोस र जाँगरलाई शिथिल पार्दछ भने इर्ष्या र द्वेषजस्ता खराब गुणलाई जगाउँछ । महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीमा रहेको कर्मचारीले अलिकति पनि भेदभावको अनुभूति गऱ्यो र आफ्नो योग्यताको उपयोगमा कमजोरी देखायो भने समाजलाई नै हानि हुन जान्छ ।

त्यसकारण कर्मचारी कर्मचारीविच फरक छुट्याउन योग्यतालाई मात्र उपयोग गरिन्छ । योग्यता प्रदर्शन गरी सेवा प्रवेश गरेको कर्मचारीले त्यसपछिका सबै गतिविधिमा पनि योग्यतालाई नै आधार बनाउँदा समान व्यवहार भएको महसुस गर्दछन्, भेदभाव हुँदैन भनी निश्चिन्त हुन्छन् । सबैलाई आफ्नो योग्यता प्रदर्शन गरेर अगाडि बढ्ने अवसर उपलब्ध गराइने भएकोले योग्यताको आधारमा समकक्षीहरू अगाडि बढेकोप्रति उनीहरूमा कुनै गुनासो रहँदैन, बरु योग्यता प्रदर्शन गर्ने थप प्रेरणा प्राप्त हुन्छ । फलस्वरूप काममा आफ्नो अधिकतम क्षमताको उपयोग गर्दछन् ।

## ६. पेसेवर सेवा (Professional Service) र तागत

जनताको करबाट चल्ने भएकोले सार्वजनिक प्रशासनमा संलग्नहरूबाट बढी पेसेवारिता (Professionalism) को माग सदाबहार रूपमा भई रहेको हुन्छ । जनशक्तिको पेसेवारिता सेवाको दक्षता र प्रभाकारितासँग सिधा सम्बन्धित हुन्छ । योग्यता प्रणालीको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण योगदान भनेको सेवालार्ई अझ बढी पेसेवर बनाउने हो । त्यसकारण सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणाली र पेसेवर सेवा एक आपसमा अन्योन्याश्रित रूपमा जोडिएका हुन्छन् ।

कुनै व्यक्तिले लामो समयसम्म आफ्नो दक्षता भएको काम गर्ने अवस्थालार्ई पेसेवर भनिन्छ । यस्ता व्यक्तिहरूले लामो समयसम्म एकै प्रकृतिको काम गर्ने भएकोले कामको मानक र तौरतरिका समेत आफैले आविष्कार गरेर निर्धारण गर्दै विशिष्ट किसिमले कार्यसम्पादन गर्दछन् । निश्चित लक्ष्य प्राप्त गर्न गठन भएको सङ्गठनले काममा संलग्न हुने प्रत्येक सदस्यको लागि काम, कार्यविधि र प्रक्रिया निर्धारण गरेको हुन्छ । यसरी औपचारिक रूपमा सङ्गठनले निर्धारण गरेको कार्यविधि र मूल्य मान्यता बाहेक पनि त्यहाँ कार्यरत पेसेवर समूहले आफ्नो कामलाई बढी विषेज्ञतायुक्त बनाउन, काममा एकरूपता र समानस्तर कायम गरी एकाधिकार स्थापित गर्न कार्य सम्पादन समूहका सदस्यले पालना गर्ने अनौपचारिक मूल्य मान्यताहरू पनि बनाएका हुन्छन् । यही कारणले नै यस्ता पेसेवार समूहले गर्ने काम सामान्यतः परिवेश निरपेक्ष रहन्छ, जुनसुकै अवस्थामा पनि काममा एकरूपता र समानस्तर कायम रहन्छ । यो समूहले सङ्गठनको औपचारिक बाहेक पनि आफैले निर्धारण गरेको अनौपचारिक मूल्य मान्यताको बलमा वातावरणबाट आउने खास गरी राजनीतिको अवान्छित प्रभावलाई पन्छाउन सक्षम हुन्छन् ।

राजनीतिज्ञ जहिले पनि यो वा त्यो बहानामा हस्तक्षेपकारी हुन्छ । ऊ जहाँसुकै जुनसुकै अवस्थामा अरुलाई प्रभावित गर्त उद्दत भइहाल्छ । यस्तो चरित्र भएको राजनीतिज्ञलाई सार्वजनिक प्रशासनको शीर्षस्थानमा बसेर अनुगमन र सुपरिवेक्षण गर्ने जिम्मेवारी समेत रहँदा सार्वजनिक प्रशासनमा हस्तक्षेप गर्न सहज हुन्छ । त्यसकारण सार्वजनिक प्रशासन राजनीतिक हस्तक्षेपप्रति सदैव संवेदनशील हुन्छ । यो उसको संरचनागत चरित्र हो ।

पेसेवर समूहको रूपमा रहेको सार्वजनिक प्रशासनमा राजनीतिज्ञको खराब हस्तक्षेपलाई कमजोर पार्ने क्षमता हुन्छ । पेसेवर सार्वजनिक प्रशासन औपचारिक र अनौपचारिक मूल्य मान्यताको आधारमा एकरूपता र एकै स्तरमा सञ्चालन हुने भएकोले यसले अवाञ्छित राजनीतिक हस्तक्षेपलाई कमजोर मात्र बनाउँदैन, पन्छाई पनि दिन्छ । पेसेवर कर्मचारी एकै मूल्य मान्यताबाट सञ्चालित हुने हुनाले राजनीतिज्ञले कर्मचारी चालेर वा छानेर वा उलटपुलट गरेर आफ्नो हस्तक्षेपलाई प्रभावी बनाउन सक्दैनन् । बरु पटक पटक फरक फरक कर्मचारीलाई उपयोग गर्न खोज्दा हस्तक्षेप सार्वजनिक हुने सम्भावना बढ्ने भएकोले डराउँछन् । जनमतबाट सजिलै प्रभावित हुने राजनीतिज्ञको लागि यो उपयुक्त हुँदैन । विशेष गरी सत्तामा बस्दा हस्तक्षेप गर्न खोज्ने राजनीतिज्ञ पनि सत्ताबाट बाहिरिएपछि हस्तक्षेपले पुन्याउनसक्ने खराबीप्रति सजग हुँदै कर्मचारीतन्त्रमा पेसेवारिता बढाउनुपर्ने कुरामा जोड दिन्छन् । त्यसैले जुनसुकै मुलुकमा पनि प्रत्येक चुनावी एजेण्डामा कर्मचारीतन्त्रलाई अझ बढी पेसेवर बनाउने कुरा उल्लेख भएको पाइन्छ ।

## ७. पेसेवर सेवा र चुनौती

योग्यता प्रणालीमा व्यवस्थित विशेषज्ञतामा आधारित सार्वजनिक सेवालार्ई जीवनवृत्तिको रूपमा अँगाल्ने पेसेवर कर्मचारीहरूको समूह हो । उनीहरू खुला प्रतिस्पर्धाको माध्यमबाट योग्यता प्रदर्शन गरी सार्वजनिक सेवामा प्रवेश गर्दछन् । उनीहरू कतिको प्रतिस्पर्धात्मक अवस्थाबाट र के कस्तो योग्यता परीक्षणको कसीमा उत्तीर्ण भएर आए त्यसले उनीहरूको क्षमता निर्धारण हुन्छ । प्रतिस्पर्धाको मात्रा अवसर र सहभागिताको अवस्थाले निर्धारण गर्दछ । निजी क्षेत्रले जस्तो कामको लागि दुरुस्त व्यक्ति खोज्ने सुविधा सार्वजनिक सेवामा हुँदैन, बजारमा उपयुक्त व्यक्ति पाइँदैन पनि । अवसर र सहभागितालाई बढाउन जोड दिएर न्युनतम योग्यताको जनशक्ति प्राप्त गर्ने बरु उसलाई तालिम र क्षमता विकास गरी सेवाको लागि योग्य बनाउने रणनीति सार्वजनिक सेवामा अख्तियार गरिएको हुन्छ । त्यसकारण सार्वजनिक पदको लागि अधिकांश अवस्थामा विशेषज्ञभन्दा पनि विशेषज्ञता हासिल गर्न योग्य व्यक्तिलाई भर्ना गरिएको हुन्छ ।

विशेषज्ञता कर्मचारीतन्त्रको मुख्य चरित्र हो । यही विशेषज्ञताले नै कर्मचारीतन्त्रलाई पेसेवर समूह बनाउन सबैभन्दा बढी योगदान गर्दछ । विशेषज्ञताको जति बढी उपयोग गरिन्छ उति नै बढी थप विशेषज्ञताको अवस्था सिर्जना हुन्छ । विशेषज्ञता र थप विशेषज्ञताले कर्मचारीतन्त्रलाई सक्षम बनाउँछ, काममा दक्ष र प्रभावकारी बनाउँछ । यसरी समयसँगै पेसेवर कर्मचारीको समूहले विशेषज्ञताको विस्तारित चक्र नै निर्माण गर्दछन् र सेवालार्ई अझ बढी उत्कृष्ट बनाउँदै लैजान्छन् ।

सार्वजनिक पदमा काम गर्नेहरूको विशेषज्ञता मूलतः दुई विषयमा चिजमा निर्भर रहेको हुन्छ । पहिलो, उसको आफ्नो योग्यता र क्षमता र दोस्रो, निश्चित कामको लागि क्षेत्रगत एकाधिकार र कार्य सम्पादन गर्ने औपचारिक अधिकार । राउलका अनुसार धेरैले गर्न नसकिने काम भएकोले विशेषज्ञता आफैमा तागत हो, एकाधिकार सिर्जना गर्ने माध्यम हो (राउल, १९९९)। यस्तो बौद्धिक एकाधिकार, औपचारिक क्षेत्रगत

एकाधिकार र अधिकारसँग मिसिएपछि झन् बढी सुदृढ बन्दछ । यो अवस्था दुवैतिर धार भएको तरबार हो । यसलाई उचित किसिमले उपयोग गरियो भने राम्रो र गर्न सकिएन भने खराब परिणाम निम्त्याउँछ । बलियो एकाधिकारले निरङ्कुशता जन्माउने सम्भावना रहन्छ, प्रशासन जनताबाट टाढिँदै जान्छ । यसले मानवीय अनुहार गुमाउँदै जान्छ । सार्वजनिक प्रशासनको निरङ्कुशता लोकतन्त्र र समाज कसैको लागि पनि हितकर हुँदैन । ठुलो समूहको आफ्नै मूल्य मान्यताले समूहको सिर्जनशीलतालाई दबाउँछ, दक्षता र प्रभावकारिता अभिवृद्धिमा सीमितता ल्याउँछ भने विशेषज्ञता र यसमा आधारित औपचारिक र अनौपचारिक मूल्य मान्यताले पेसागत ऐक्यबद्धतालाई व्यक्तिगत ऐक्यबद्धतामा परिणत गरेर खराब काम गरे पनि आफ्नो समूहका सदस्यलाई सबै मिलेर बचाउने संस्कृतिको विकास हुन सक्दछ । यसबाट दण्डहीनताको संस्कृति निर्माण हुने जोखिम बढ्छ ।

## ८. सुदृढ योग्यता प्रणालीका पूर्वाधार

क्षमता र मेहनतलाई मात्र जोड दिँदैमा योग्यता प्रणाली प्रभावकारी हुँदैन । योग्यता प्रणालीलाई कामयावी बनाई कुशल पेसेवर समूहमा रूपान्तरण गर्न सार्वजनिक प्रशासनका केही महत्त्वपूर्ण पक्षहरूमा ध्यान पुग्न जरुरी हुन्छ । जनशक्तिको प्रभावकारी परिचालन र उपयुक्त वातावरण निर्माणको लागि तपसिलका पक्षहरूमा उचित ध्यान दिनुपर्दछ ।

### ८.१ सेवाको निरन्तरता

जीवनवृत्तिको रूपमा अँगालिने भएकोले सार्वजनिक सेवामा काममा उत्प्रेरणा सिर्जना गर्ने सबै आर्थिक, सामाजिक र आत्मिक चरित्रहरू समाविष्ट हुनुपर्दछ । जीवनवृत्तिलाई सुनिश्चित गर्न पेसागत सुरक्षा आवश्यक हुन्छ । तदर्थवादी वा कमजोर पेसागत सुरक्षाको अवस्थामा योग्य व्यक्ति प्रवेश नै गर्न चाहँदैनन् भने भएकाहरू पनि अनिश्चिताको कारण पलायनको सोचमा हुन्छन् । सार्वजनिक सेवामा पेसागत असुरक्षाले जोखिम लिने क्षमतालाई हात्तै घटाइदिन्छ यसले गर्दा सार्वजनिक सेवा नियमित सेवा प्रवाह प्रक्रियामा मात्र सीमित हुन्छ जसले गर्दा नवीनताले स्थान पाउँदैन । सेवाको सुरक्षा नहुँदा प्रवेश गरेको जनशक्ति टिकी रहँदैन । टिकिरहे पनि आफ्नो सबै क्षमता र मेहनत काममा लगाउँदैन, असजिलो अवस्था नआउने हदसम्मको काम मात्र गर्दछ । एकातिर प्रणालीभित्रै यस प्रकारको समस्या देखापर्दछ भने अर्कोतिर सार्वजनिक जिम्मेवारीमा बसेकाहरूबाट सार्वजनिक काम गराउन र सार्वजनिक अधिकारीसँग राम्रो सम्बन्ध बनाउन सहज ठानेर हिजोआज त निजी क्षेत्र र अन्तर्राष्ट्रिय दातृ निकाय लगायत सङ्घ संस्थाहरूले पनि स्थानीय कर्मचारीको रूपमा सार्वजनिक सेवाका अधिकारीहरूलाई भित्र्याउन मनग्य आर्थिक सुविधा दिने रणनीतिले बनाएर बस्ने हुनाले राम्रा कर्मचारीलाई टिकाउन झन् कठिन पर्दछ । यस अवस्थामा प्रवेश गरेको कर्मचारीलाई सार्वजनिक सेवामा टिकाइराख्नको लागि उपयुक्त व्यवस्था (नीतिगत, कानुनी र आर्थिक)

मिलाउनुपर्दछ । सार्वजनिक सेवामा जनशक्तिको छिटो छिटो परिवर्तन खर्च र प्रभावकारिता दुवै दृष्टिकोणले वान्छनीय हुँदैन ।

## ८.२ आर्थिक सुरक्षा

सार्वजनिक सेवालाई दीर्घकालीन पेसाको रूपमा अँगालिने भएकोले सेवामा कार्यरत जनशक्तिको आर्थिक आवश्यकता उचित किसिमले पूरा गर्नुपर्दछ । जीवनवृत्तिको लागि सार्वजनिक सेवालाई पेसाको रूपमा अँगाल्ने भनेको खाली राष्ट्रसेवाको भावनात्मक कुरा मात्र होइन । पेसाबाट प्राप्त आर्थिक सुविधाले उसलाई स्वतन्त्र र आत्मनिर्भर बनाउन सक्नुपर्दछ । आर्थिक सुरक्षाले नै कर्मचारीको वैचारिक र कार्य स्वतन्त्रता तथा आत्मनिर्भरतालाई अभिवृद्धि गर्दछ । आर्थिक सुरक्षाको लागि यताउता भौतारिने राष्ट्रसेवकले स्वतन्त्रतापूर्वक अरुको प्रभावमा नपरी सेवा प्रदान गर्न सक्दैन । पिकेटीका अनुसार एक कर्मचारीले आर्थिक सुविधाबाट तीन आवश्यकता पूरा गर्ने अपेक्षा गरेको हुन्छन् । वर्तमानको दैनिक जीविकोपार्जनको आवश्यकता, सेवा निवृत्तिपछि जीवनयापनको आवश्यकता र आफ्ना सन्ततिको लागि सम्पत्ति हस्तान्तरणको आवश्यकता पूरा गर्न (पिकेटी, २०१४)। आर्थिक सुरक्षाको अनुभव नगर्ने कर्मचारी सुरक्षाको खोजीमा लाग्दा उसको निर्णय अरुबाट प्रभावित हुने जोखिम बढ्छ, यसले गर्दा उसले दिने सेवामा असर पर्दछ । अतिरिक्त आमदानीको दबावमा आफूमा निहित अधिकारलाई आर्थिक सौदाबाजीको हतियार बनाउन सक्दछन् । आर्थिक सुरक्षाले कर्मचारीतन्त्रको दक्षता र प्रभावकारिता सिर्जना गर्नसक्ने खुबीलाई क्षय गर्दछ ।

## ८.३ कार्य स्वतन्त्रता

आर्थिक सुरक्षाले स्वतन्त्रताको वातावरण त निर्माण गर्दछ तर उसको व्यवहार अवाच्छित हस्तक्षेपबाट प्रभावित हुँदैन भन्ने कुराको सुनिश्चितता गर्दैन । उसको व्यवहारलाई स्वतन्त्र र उत्तरदायी बनाउन सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनमा उसलाई पूर्ण स्वतन्त्रता प्रदान गरिनुपर्दछ भने यस्तो स्वतन्त्रताको दुरुपयोग नहोस् भनी उसलाई नतिजाप्रति उत्तरदायी बनाउनु पर्दछ । सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको विधि र प्रक्रिया निर्धारणमा प्रशासनलाई स्वतन्त्रता दिइनुपर्दछ । नीति निर्माणको दायित्व भएको राजनीतिज्ञले सार्वजनिक प्रशासनले नीति कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुनुपर्ने नतिजा दिन सक्थे कि सकेन? भनी अनुगमन गर्नुपर्दछ । नीतिको प्रतिफलप्रति भन्दा नीति कार्यान्वयनको चरणमा राजनीतिज्ञले हस्तक्षेप गर्नु भने उत्तरदायित्व प्रणाली खल्बलिन्छ । नीति कार्यान्वयन भई प्रतिफल प्राप्त हुँदाको जस त राजनीतिज्ञले जहिले पनि पाउँछ तर प्रक्रियागत हस्तक्षेपको कारण कार्यान्वयन नहुँदाको अवस्थामा प्रशासनलाई उत्तरदायी बनाउन सकिँदैन । यस्तो अवस्थामा नैतिक रूपमा राजनीतिज्ञ पनि जवाफदेही हुनुपर्दछ । यसले राम्रो कर्मचारीलाई प्रोत्साहित र खराबलाई निरुत्साहित गर्ने उत्तरदायित्व प्रणालीको अवधारणा नै कार्यान्वयन नहुने अवस्था आउँछ । नतिजाप्रतिको उत्तरदायित्व कमजोर भएपछि सार्वजनिक प्रशासनमा दण्डहीनता मौलाउने जोखिम हुन्छ । काम गर्ने र नगर्नेबिचको अन्तर समाप्त हुन्छ । राजनीतिज्ञलाई नीति कार्यान्वयनमा चासो नै हुँदैन भन्ने

होइन, यथार्थमा नीतिको स्वामित्व उसैको हुन्छ । राजनीतिज्ञले कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने र कार्यान्वयनमा देखिएका नीतिगत अफ्याराहरू फुकाउने काम त गर्नुपर्दछ भने नीति कार्यान्वयनको प्रक्रियाबाट भने आफूलाई टाढा राख्नुपर्दछ ।

#### ८.४ साझा उत्तरदायित्व

आवधिक निर्वाचन राजनीतिज्ञलाई पुरस्कृत र दण्डित गर्ने मतदाताको औजार हो । औजारको प्रभावकारिता औजार आफैमा भन्दा पनि औजार प्रयोग गर्नेको कुशलतामा निर्भर हुन्छ । मतदाताको प्रवृत्तिले उनीहरूलाई रिझाउने राजनीतिज्ञको व्यवहार प्रभावित हुन्छ । मतदाताहरूले नीति केन्द्रित भएर मतदान गर्न थाले भने राजनीतिज्ञ पनि नीति निर्माण र कार्यान्वयनप्रति बढी संवेदनशील हुन्छन् भने मतदाताहरू व्यक्तिगत पुरस्कारमा जोड दिने भए भने राजनीतिज्ञ पनि नीति निर्माण र कार्यान्वयनभन्दा सार्वजनिक गतिविधिलाई उलटपुलट गरेर बढीभन्दा बढी व्यक्तिगत पुरस्कार सिर्जना र वितरणमा लाग्दछन् । पछिल्लो अवस्थाले नीति कार्यान्वयनबाट दीर्घकालमा प्राप्त हुने प्रतिफलमा भन्दा तत्कालै लाभ सिर्जना गर्न सकिने प्रक्रियामा राजनीतिज्ञको चासो बढ्छ । गरिबको सङ्ख्या बढी भएका र कम शिक्षित मतदाता भएका कम विकसित मुलुकका राजनीतिज्ञहरू मतदाताको प्रवृत्तिअनुसार नीतिगत प्रभावकारिता भन्दा व्यक्तिगत पुरस्कार वितरणप्रति बढी ध्यान दिन्छन् । राजनीतिज्ञको गैरनीतिप्रतिको सक्रियताले सार्वजनिक प्रशासनको नीति कार्यान्वयन क्षमता स्वतः प्रभावित हुन्छ । नीतिगत उत्तरदायित्वबाट विचलित राजनीतिज्ञले सार्वजनिक प्रशासन र कार्यरत जनशक्तिलाई पनि नीति कार्यान्वयनको लागि उत्तरदायी बनाउन सक्दैन । उत्तरदायित्व कमजोर भएपछि सेवा प्रभावकारी हुनसक्दैन ।

#### ८.५ अवाञ्छित हस्तक्षेप

अधिकांश राजनीतिज्ञहरू एक पटक मात्र निर्वाचित हुन चाहने हुँदैनन्, दोहोरिइरहन चाहन्छन् । पटक पटक निर्वाचित हुँदै माथिल्ला राजनीतिक पदमा पुग्न चाहन्छन् । यसकारण उनीहरू सधैं आफ्ना मतदातालाई टिकाइराख्ने र थप मतदाता आकर्षित गर्ने धुनमा रहेका हुन्छन् । यस क्रममा समर्थन बढाउन सहयोगी हुने जुनसुकै गतिविधि गर्न राजनीतिज्ञ तयार हुन्छन् । योग्यता प्रणालीमा आधारित सार्वजनिक प्रशासनमा सार्वजनिक पदमा नियुक्ति, सरुवा, बढुवा वा कर्मचारी प्रशासनको अन्य गतिविधिलाई राजनीतिक हस्तक्षेपबाट पर राख्ने कोसिस गरिएको हुन्छ । वास्तवमा भन्ने हो पश्चिममा आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनको विकास नै सार्वजनिक व्यवस्थापनमा राजनीतिक नियुक्तिले सिर्जना गरेको पक्षपात, भद्रगोल, अनियमितता र भ्रष्टाचारजस्ता विकृति रोक्नको लागि भएको थियो । यस्तो अवस्थामा राजनीतिज्ञ प्रशासनमा हस्तक्षेपको छिद्र खोज्ने वा छिद्र बनाउने दाउमा लागेको हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासन योग्यता प्रणालीको आधारमा व्यवस्थित भए पनि राजनीतिक हस्तक्षेपको जोखिम अन्त्य भएको हुँदैन । प्रशासनमा हस्तक्षेप गर्नको लागि राजनीतिज्ञले कर्मचारीलाई सङ्गठित गर्ने युनियनहरूलाई उपयोग गर्दछन् । कर्मचारी युनियनमार्फत सार्वजनिक प्रशासनमा राजनीति हस्तक्षेपको सञ्चार भइरहेको हुन्छ । त्यसैले कर्मचारीको ट्रेड युनियनलाई

सार्वजनिक प्रशासनलाई राजनीतिकरण गर्ने वर्तमानको औजार पनि भन्ने गरिन्छ (Micklethwait et al., 2015)। सङ्गठित हुन पाउने अधिकार हुँदाहुँदै पनि कर्मचारी युनियनहरूलाई पेसागत विकासको मर्यादामा मात्र सीमित गर्नुपर्दछ। युनियनहरूलाई राजनीतिक औजार बन्न नदिने उपयुक्त व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ।

## ८.६ नियुक्ति

योग्यता प्रणालीले सार्वजनिक पद तोकिएको योग्यता पुगेकोले मात्र पाउनुपर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ। सार्वजनिक प्रशासनका केही महत्त्वपूर्ण पदहरूमा राजनीतिक नियुक्ति गर्ने प्रचलन संसारभर छ। यस्ता पदहरूको नियुक्तिको लागि योग्यता प्रणालीमा जस्तो आधारभूत योग्यता र प्रतिष्पर्धात्मक प्रक्रिया तोकिएको हुँदैन। त्यसकारण यस्तो नियुक्ति सजिलो हुन्छ। यस्ता सजिलो नियुक्तिलाई राजनीतिज्ञले योग्यभन्दा आफूप्रति वफादारहरूलाई नियुक्ति गर्ने औजारको रूपमा उपयोग गर्दछन्। कतिपय अवस्थामा त राजनीतिक नियुक्ति गर्नकै लागि अतिरिक्त पदहरू सिर्जना गरेर पनि नियुक्ति गरिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको महत्त्वपूर्ण स्थानमा बसेर काम गर्ने राजनीतिक नियुक्ति पाएका यस्ता वफादारहरूमार्फत सार्वजनिक प्रशासनमा राजनीतिज्ञको अवाच्छिन्न हस्तक्षेप सजिलै सञ्चार हुन्छ। त्यसकारण राजनीतिक नियुक्तिलाई व्यवस्थित गरी उत्तम व्यक्तिको प्रवेश सुनिश्चित गर्ने र उसको सार्वजनिक प्रशासनसँगको सम्बन्धलाई उचित किसिमले व्यवस्थित गरी उसलाई प्रशासनमा राजनीतिक प्रभाव छिराउने विन्दु बन्न दिनुहुँदैन।

## ९. नेपालको अवस्था

२०१३ सालमा आधुनिक सार्वजनिक प्रशासन गठनको प्रयाससँगै नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको प्रवेश भएको थियो। करिब छ दशक लामो कालखण्डमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा आफ्नै मूल्य मान्यताहरू विकसित भइसकेका छन्। त्यसो त सार्वजनिक प्रशासनका मूल्य मान्यताहरूको विकास र परिमार्जन आज भन्दा पच्चीस सय वर्ष अगाडि देखि नै हुँदै आएको छ। के कस्तो अवस्थामा यसले राम्ररी काम गर्दछ ? र के कस्तो अवस्था यसको लागि प्रतिकूल हुन्छ ? भन्ने कुरामा सायदै मतभेद छ। संसारभर यसका निश्चित मूल्य मान्यताहरूलाई सर्वव्यापी रूपमा स्वीकारिएको छ। नेपालको सार्वजनिक प्रशासनका मूल्य मान्यताहरू पनि यही पृष्ठभूमिमा तयार भएर प्रचलनमा रहेका छन्।

योग्यता प्रणाली, निष्पक्षता, समानता, तटस्थता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत मूल्य मान्यताहरू हुन्। यससँगै आर्थिक र नोकरीको सुरक्षा यसका अन्य महत्त्वपूर्ण अवयवहरू हुन्। त्यसै गरी विशेषज्ञता र त्यसमा आधारित पेसेवारिता यसबाट गरिने सर्वकालिक र सदाबहार अपेक्षाहरू हुन्। सार्वजनिक कोषबाट सञ्चालित हुने भएकोले पैसाको मूल्यको लागि काममा दक्षता र प्रभावकारिता पनि सदाबहार अपेक्षामा पर्दछ। कर्मचारीलाई सामाजिक मर्यादामा उच्च स्थान दिइने भएकोले सोही स्तरमा उदाहरणीय हुनुपर्दछ। व्यक्तिगत स्वार्थबाट निर्देशित राजनीतिक हस्तक्षेपलाई पन्छाई सार्वजनिक

हित प्रवर्द्धनप्रति दत्तचित्त रहनुपर्दछ । त्यसै गरी समाजको लागि काम गरिने राष्ट्रिय सेवा भएकोले देश र समाजप्रति वफादार रहनु उसको आदर्श हुनुपर्दछ । स्थापनाको आधा दशकभन्दा बढी भइसक्दा पनि योग्यता प्रणालीमा आधारित पेसेवार सार्वजनिक प्रशासनका अन्तरनिहित यी मूल्य मान्यताको कसीमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनलाई परख गर्दा तपसिलबमोजिम कमजोरी र चुनौतीहरू देखिएका छन् ।

### ९.१ पेसेवारिताको कमी

नेपालको सार्वजनिक प्रशासन पेसेवरहरूको समूह हुँदाहुँदै पनि यसले काममा विपेशज्ञता देखाउने र अवाच्छित राजनीतिक हस्तक्षेपको व्यवस्थापन कुशलतापूर्वक गर्न सकेको छैन । नियमित रूपमा गरिने सेवा प्रवाह दक्ष र प्रभावकारी हुन सकेको छैन भने सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनका विपेश गरी आयोजना कार्यान्वयन विशेष खाडल रहँदै आएको छ । आफ्नो स्वार्थ सिद्ध गर्न राजनीतिज्ञले कर्मचारीको छटनी गर्ने प्रचलन आम रूपमा हुँदै आएको छ । कर्मचारीहरू पनि राजनीतिज्ञको नजरमा पर्नको लागि पेसेवर मूल्य मान्यता कुल्चँदै तँछाडमछाड गरिरहेका घटनाहरू बारम्बार दोहोरिडरहेका छन् । पेसेवर समूहले नहुने कुरा कसैले नगर्ने र गर्नुपर्ने कुरा जो हुँदा पनि गर्ने हुनुपर्ने हो तर त्यसो हुन नसकेको प्रशस्त उदाहरण पाइन्छन् । राजनीतिज्ञले कर्मचारी छटनी गरी इच्छित काम गराएको समाचार सामान्य जस्तै भएका छन् ।

### ९.२ सम्पूर्णतामा योग्यता

सबैको लागि स्वीकार्य बनाउन र सक्षमतालाई प्रवर्धन गर्न कर्मचारी प्रशासनका तथा कर्मचारीसँग सम्बन्धित सबै गतिविधि योग्यताको आधारमा गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो योग्यताको आधार पनि मापन गर्न मिल्ने र पारदर्शी हुनुपर्दछ । नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा पनि योग्यता प्रणालीलाई अनुसरण गर्ने गरी कानुनी व्यवस्था गरिएको भए पनि सेवा प्रवेश बाहेक अन्य गतिविधिमा यसको कार्यान्वयन नगण्य बराबर छ । भर्नाको बेलाको योग्यता प्रणालीले त्यसपछिका सबै गतिविधिलाई स्वतः योग्यतामा आधारित बनाउदैन । कर्मचारीको सुरुवा, बढुवा वा पुरस्कार लगायतका गतिविधि कामको आधारमा भन्दा अन्य तदर्थवादी र अपारदर्शी आधारमा भई रहेको छ । यसले प्रवेशको बेला टुसाउन थालेको योग्यता प्रणालीलाई पछि गएर निमोठ्ने काम भएको छ । यसबाट सार्वजनिक प्रशासनलाई योग्यता प्रणालीको सम्पूर्णतामा सञ्चालन गर्न अवरोध पुगेको छ । आंशिक प्रयासले प्रतिफल पनि आंशिक नै दिन्छ ।

### ९.३ राजनीतिक हस्तक्षेप

योग्यता प्रणालीको आविष्कार नै प्रशासनमा राजनीतिक हस्तक्षेपले नियुक्ति र सेवा प्रवाहमा ल्याउने खराबी हटाएर सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनका लागि भएको हो । सार्वजनिक प्रशासनले यो काम गर्न सकेन भने योग्यता प्रणाली सुदृढ नभएको र जनशक्तिमा पेसेवारपन कमजोर रहेको ठहर्छ । सार्वजनिक प्रशासनमा



ट्रेड युनियनमार्फत देखिने गरी राजनीतिक हस्तक्षेप भइरहेको छ । राजनीतिक आस्थाको आधारमा ट्रेड युनियनहरू गठन गर्ने र आफू निकट ट्रेड युनियनको सिफारिसमा कर्मचारीको परिचालन भइरहेको छ । राजनीतिक हस्तक्षेपलाई रोक्नको लागि गरिएका कानुनी र प्रक्रियागत व्यवस्था राजनीतिज्ञ र उच्च प्रशासक कै कारण कार्यान्वयन भएका छैनन् । योग्यता प्रणालीको आधारमा प्रवेश गरेको भए पनि कर्मचारीहरू आफ्नो पेसासँग सम्बन्धित सबै कुरा कामको आधारमा नै हुन्छ र कामलाई नै मैले प्राथमिकता दिनुपर्दछ भनी आश्वस्त हुन सकेका छैनन् । फलस्वरूप राजनीतिज्ञलाई खुसी पारी पेसागत दौडमा विजयी हुन धाउने प्रवृत्ति झाङ्गिदै गएको छ ।

करिब २५ सय वर्षदिखि विकास हुँदै आएको र नेपालकै सन्दर्भमा पनि छ दशकभन्दा बढी भइसकेको अवस्थामा पनि सार्वजनिक प्रशासनका मूल्य मान्यताप्रति नेपालका राजनीतिज्ञहरूमा एकरूपता पाइँदैन । उनीहरूको लागि सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणाली भनेको खाली भर्नामा योग्यताको आधारमा प्रतिस्पर्धा गर्ने मात्र हो भन्ने भान हुन्छ । राजनीतिज्ञहरू प्रशासनलाई अझ बढी पेसेवर समूह बनाएर सार्वजनिक प्रशासनलाई उत्तरदायी, दक्ष र प्रभावकारी सक्षम बनाउनेभन्दा आफ्नो प्रभावप्रति संवेदनशील समूह बनाउन पाउँदा सजिलो हुने धारणा राख्दछन् । संसदमा संघीय निजामती सेवा ऐन निर्माणमा विधायकहरूबिच देखिएको तनाव प्रशासनलाई राम्रो बनाउनेभन्दा पनि कसरी प्रशासनमा राजनीतिज्ञको प्रभाव बढाउन सकिन्छ भन्ने कोणबाट सिर्जना भएको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ । होइन भने लामो कालखण्डदेखि स्थापित संस्थाको कानुन निर्माणमा यस्तो वाद विवाद भएर कानुन निर्माण नै अवरुद्ध हुने अवस्था आउने थिएन ।

## ९.४ सुरक्षाको प्रत्याभूति

जीवनयापनको पेसाकै रूपमा सार्वजनिक सेवा अँगालिने भएकोले पेसागत मूल्य र आर्थिक सुरक्षाको प्रत्याभूति नितान्त जरुरी हुन्छ । पञ्चायतकालको पर्चा खडा गरेर हटाउन सकिने घाँटीमा झुण्डिएको तरबारबाट झस्किएको सार्वजनिक प्रशासनमा बहुदलीय व्यवस्थामा यसलाई हटाएर नोकरीको सुरक्षालाई बलियो बनाइएको छ । विनाकारण र उचित सफाइको मौका नदिई निश्चित विधि र प्रक्रिया पूरा नगरी कुनै पनि निजामती कर्मचारीलाई हटाउन नसकिने व्यवस्था गरिएको छ । यो व्यवस्थाले निरन्तर काम गरेर मात्र सुरक्षित हुनेभन्दा पनि प्रवेश गरेपछि सुरक्षित भइहाल्ने अवस्था बनेको छ । यसले कहिलेकाहीं कामको आधारमा कर्मचारी परिचालन गर्न अप्ठेरो अवस्था पनि सिर्जना गर्ने गरेको छ ।

अर्कोतिर आर्थिक सुरक्षा भने एकदम कमजोर छ । नेपालका कर्मचारीहरूको तलबमान समान आर्थिक अवस्था भएका अन्य देश र छिमेकी देशको भन्दा कम छ । यसबाट कर्मचारीहरूमा वैकल्पिक आमदानीको लागि यताउता लाग्ने, भ्रष्टाचार र अनियमिततामा संलग्न हुने, मौका आउने बित्तिकै सेवा नै छोडेर हिँड्ने जस्ता गतिविधि बढ्दै गएको छ । न्यून तलबमानको अवस्था भएकोले घोषित वा अघोषित, देखिने गरी वा नदेखिने गरी, साधन स्रोत उलटपुलट गरेर भए पनि अन्य सुविधाहरू विस्तार गरिँदै लागिएको छ । तर यस्तो सुविधाको वितरण र उपलब्धतामा समानता छैन, बलिया निकायमा बढी र कमजोरमा शून्यको

अवस्था छ । यस्ता सुविधाहरूमा अन्तरसेवा र सेवाभिन्न पनि अन्तरसमूह वितरणमा व्यापक असमानता छ । यसले पनि कर्मचारीलाई सुविधा भएका ठाँउमा जान वा पाइरहेको सुविधा कायम रहन अवाञ्छित क्रियाकलाप गर्न प्रतिस्पर्धा गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना गरेको छ । राजनीतिज्ञको कर्मचारी छनोटमा महत्त्वपूर्ण भूमिका हुने भएकोले यस्तो प्रतिस्पर्धाले कर्मचारीहरूमा राजनीतिक प्रभाव पर्न जाने जोखिम बढेको छ । त्यस्तै प्रशासनको उच्च पद र निम्न पदबिचको तलब अनुपात एकदम साँघुरो छ । जिम्मेवारीभन्दा न्यूनतम आवश्यकताको सिद्धान्तअनुसार तलबमान समायोजन गर्दै लगिएको छ । जिम्मेवारी निरपेक्ष यो तलब अनुपात काममा बढी क्षमता र मेहनत लगाउन उत्प्रेरित गर्ने खालको छुँदै छैन । यो अनुपातलाई संशोधन नगरी जति तलब बढाए पनि कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गर्न सकिँदैन ।

## ९.५ नियुक्ति

अन्य मुलुकमा जस्तै महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक पदहरूमा राजनीतिक नियुक्ति गर्ने प्रचलन नेपालमा पनि छ । यस्तो राजनीतिक नियुक्तिलाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न प्रक्रियागत व्यवस्था गरिएको पनि छ । तर यसरी राजनीतिक तवरबाट नियुक्ति गरिने पदमा उत्तमहरूमध्येबाट अत्युत्तमलाई छान्ने व्यवस्था छैन । अधिकांश राजनीतिक नियुक्ति बफादारहरूलाई पुरस्कृत गर्न, राजनीतिक सहयोगको गुण तिर्न वा सहयोग प्राप्त गर्न मात्र गरेको आभाष हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासनको उच्च पदमा रहने यस्ता पदमा यस प्रकार योग्यता वा क्षमतालाई बेवास्ता गरी गरिने नियुक्तिले योग्यता प्रणालीमा सङ्गठित प्रशासनमा असामञ्जस्य मात्र उत्पन्न गर्दैन नियुक्त पदाधिकारीप्रति बफादारिता निर्वाह गर्नुपर्ने बाध्यताले राजनीतिक हस्तक्षेपलाई सहज आमन्त्रण समेत गर्दछ । यसको प्रभाव पेसेवार समूहमा पनि कुनै न कुनै रूपमा पर्दछ । यो समूहको राजनीतिक हस्तक्षेप व्यवस्थापनको क्षमता प्रत्यक्ष प्रभावित हुन्छ । अर्कोतर्फ यो वा त्यो बहानामा सार्वजनिक प्रशासनका तल्ला पदहरूमा पनि करारमा राजनीतिज्ञले नियुक्ति गर्दा योग्यता प्रणालीको तल र माथि दुवैतिर राजनीतिक हस्तक्षेपको लागि उपयुक्त स्थान निर्माण हुँदै गएको छ, प्रशासन राजनीतिप्रति अन्यन्त संवेदनशील वर्गको बिचमा च्यापिन पुगेको छ । यसबाट कर्मचारी वर्गको पेसागत क्षमता खुम्चिन गएको छ ।

## १०. निष्कर्ष

योग्यता प्रणाली वर्तमान समयको एक मुख्य दर्शन हो । जटिल बन्दै गएको वर्तमान समाजलाई यसले मात्र चलायमान बनाउन सक्दछ । प्राकृतिक योग्यताको आधारमा आर्जित साधन, स्रोत र सुविधालाई मात्र सामाजिक मान्यता दिने र सामाजिक विकासको एक मात्र आधार मान्ने योग्यता प्रणाली सार्वजनिक जीवनको लागि मात्र होइन निजी क्षेत्रको लागि पनि अपरिहार्य बन्दै गएको छ । समाजप्रदत्त अधिकार र साधन स्रोतबाट परिचालित हुने र सामाजिक व्यवहारलाई नियमन गर्ने महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने सार्वजनिक प्रशासनका पद वितरणमा धेरै अगाडिदेखि योग्यता प्रणालीको अनुसरण गरिएको छ । लामो समयदेखि स्थापित संस्था भएर पनि सार्वजनिक प्रशासनलाई सम्पूर्ण रूपमा योग्यता प्रणालीमा सञ्चालन गरी पूर्ण पेसेवर सेवा दिनको लागि राजनीतिक हस्तक्षेप, पेसागत र आर्थिक सुरक्षा, कार्य स्वतन्त्रता तथा केही

नियुक्ति जस्ता चुनौतीको व्यवस्थापन सामना गर्नुपर्ने हुन्छ । जहाँको सार्वजनिक प्रशासनले यी चुनौती सामना गर्ने सामर्थ्य राख्छन्, त्यहाँको प्रशासन सफल छ, त्यहीँको शासन नै सक्षम र प्रभावकारी छ । द्रुत आर्थिक तथा सामाजिक विकासको संवाहक भएको छ । यसको विपरीत जहाँको प्रशासन यी चुनौती सामना गर्ने सामर्थ्य राख्दैनन् वा कमजोर छन्, त्यहाँको सरकार सफल पनि छैनन्, आर्थिक सामाजिक विकासले पनि गति लिन सकेको छैन ।

संस्थागत भएको आधा शताब्दी भइसकदा पनि योग्यता प्रणालीमा आधारित नेपालको सार्वजनिक प्रशासन अपवादमा बाहेक सबै अवस्थामा सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनमा दक्ष र प्रभावकारी बन्न सकेको छैन, पेसेवारिता प्रदर्शन गर्न सकेको छैन । यसको मुख्य कारण योग्यता प्रणालीको आंशिक कार्यान्वयन, राजनीति हस्तक्षेप र राजनीतिज्ञको विचलित प्रवृत्ति, कमजोर सुरक्षा र अन्य नियुक्तिको कमजोर गुणस्तर आदि हुन् । सार्वजनिक प्रशासनको विकल्प भनेको सक्षम सार्वजनिक प्रशासन मात्र हो । योग्यता प्रणालीलाई जति सुदृढ बनाइन्छ, उतिनै मात्रामा यसको सक्षमता बढ्छ । यसको पेसेवारिता बढ्छ र सेवामा दक्षता र प्रभावकारिता हसिल हुन्छ, आर्थिक सामाजिक विकासले गति लिन्छ । सेवा प्रवेशको बेलामा जस्तै कर्मचारी प्रशासनका सम्पूर्ण गतिविधिलाई योग्यतामा मात्र आधारित बनाई दक्ष पेसेवार समूह बनाउने, शासकीय संरचनाको शीर्षभागमा बस्ने राजनीतिज्ञले प्रशासन सञ्चालनको आधारभूत मूल्य मान्यतालाई अड्गीकार गर्ने, हस्तक्षेपलाई खाली नीति कार्यान्वयन र प्रशासनको उत्तरदायित्वमा सीमित गर्ने जस्ता चरित्र देखाउनु नितान्त जरूरी छ । त्यसैगरी राजनीतिक नियुक्तिलाई सीमित गरी योग्यतमलाई नियुक्ति दिने, ट्रेड युनियनको भूमिकालाई परिभाषित गरी राजनीतिक प्रभाव सञ्चार गर्ने साधन बन्न नदिने र आर्थिक सुरक्षालाई बलियो बनाई कर्मचारीलाई स्वतन्त्र र आत्मनिर्भर बनाउने विषय प्राथमिकतामा राख्नु पर्दछ । यसबाट मात्र नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सबल र सक्षम बन्दछ । नीति कार्यान्वयनमा दक्षता र प्रभावकारिता हासिल हुन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

अर्थ मन्त्रालय (..), विभिन्न आर्थिक वर्षका बजेट वक्तव्य, नेपाल सरकार ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४९)।

निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५०)।

Acemoglu, D. and James A. Robinson. (2019). *The narrow corridor: states, societies and the fate of liberty*. Viking Penguin Books.

Micklethwait, J. and Adrian Wooldridge (2015). *The fourth revolution: the global race to reinvent the state*. Penguin Books.

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty first century*. The Belknap of Harvard University Press.

Puett, M. and Christine Gross- Low (2016). *The path: a new way to think about everything*. Penguin Books.

Rawls, J. (1999). *A theory of justice*, Harvard University Press.

Wooldridge, A. (2021). *The aristocracy of talent:how meritocracy made the modern world*. Sky Horse Publishing.

## नेपालमा कानून निर्माणका सारभूत र कार्यविधिगत पक्ष

श्यामकुमार भट्टराई\*

### लेखसार

प्रशासन सुधारको प्रस्थान बिन्दु मानिएको बुच कमिसनको प्रतिवेदनमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सुधारको प्रमुख विषयको रूपमा कानून निर्माणलाई समेत समावेश गरिएको थियो। तर त्यसपछिका प्रशासन सुधारसम्बन्धी प्रतिवेदनहरूले कानून सुधारका बारेमा खासै उल्लेख गरेको पाइँदैन। अझै पनि कानून निर्माण प्रक्रियाका बारेमा गर्नुपर्ने सुधारका विषयहरू प्रशस्त छन्। कानून निर्माणलाई अझै पनि व्यवस्थित रूपमा सञ्चालन गर्न सकिएको छैन। कानून निर्माण प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्न गठन गरिएको नेपाल कानून आयोगले अपेक्षित विज्ञताका लागि योगदान गर्न सकेको छैन। वर्षेनी कानूनको संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा सर्वोच्च अदालतबाट विधायिकी कानून र प्रत्यायोजित विधायनहरू अमान्य र बदर भैरहेका छन्। मुलुकको शासन प्रणालीमा प्रशस्त परिवर्तन भए पनि धेरै कानूनको आधुनिकीकरण र रूपान्तरण हुन बाँकी नै छ। कानून निर्माण प्रक्रियामा विज्ञहरूको सहयोग र योगदानको खोजी अपवादको रूपमा मात्र गरिएको छ। राजनीतिक प्रक्रियाबाटै कानून निर्माण एवम् परिमार्जनलाई सम्पन्न गर्ने प्रयासले नयाँ बनेका कानूनको कार्यान्वयनको विषयमा थुप्रै असहज अवस्था सिर्जना भएको देखिन्छ। कानून निर्माणमा कर्मचारीतन्त्रलाई उपेक्षा गर्ने र कार्यान्वयनमा असहजता भएपछि कर्मचारीतन्त्रलाई दोष दिने पुरानो मनोविज्ञान पुनरावृत्ति भैरहेको छ। यिनै सन्दर्भलाई दृष्टिगत गरी यो लेखमा नेपालको कानून निर्माणको अवस्थाको सारभूत र कार्यविधिगत पक्षसमेतको समालोचनात्मक टिप्पणी गर्ने प्रयास गरिएको छ।

*शब्दकुञ्जी: विधायन, कानून तर्जुमा, व्यवस्थापन विधि, प्रत्यायोजित विधायन*

### १. विषय प्रवेश

संवैधानिक सर्वोच्चता र सङ्घीय शासन प्रणालीलाई मार्गदर्शन गर्नका लागि संविधानले कानूनको तहगत श्रृङ्खला निर्धारण गरिदिएको छ। संविधानको धारा १ ले संवैधानिक सर्वोच्चताको उद्घोष गरेको छ।

\* सचिव, बेपत्ता पारिएका व्यक्ति छानबिन आयोग

इमेल: [sk77bhattarai@yahoo.com](mailto:sk77bhattarai@yahoo.com)

धारा ५७ मा संविधान विपरीत नहुने गरी सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय तहका कानून निर्माण गरिनुपर्ने, संविधान र सङ्घीय कानून विपरीत नहुने गरी प्रदेश कानून निर्माण हुनु पर्ने र संविधान, सङ्घीय कानून र प्रदेश कानून विपरीत नहुने गरी स्थानीय तहको कानून बन्नुपर्ने व्यवस्था छ। धारा १३३ को उपधारा (१) मा कानून बाझिएको अवस्थामा सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकारक्षेत्र आकर्षित हुने व्यवस्था छ। संविधानको धारा १३७ बमोजिमको संवैधानिक इजलासले बाझिएको कानूनसम्बन्धी विवादको कारबाही र किनारा गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यो व्यवस्थाले संवैधानिक व्याख्याका लागि विशिष्टीकृत रूपमा कार्य सम्पादन गर्ने नयाँ संरचना निर्माण गरिदिएको छ। संवैधानिक व्याख्यामा एकरूपता कायम गर्न, सङ्घीय शासन प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न र न्यायिक अभ्यासमा विशिष्टीकरण गर्न संवैधानिक इजलासको व्यवस्था गरिएको हो।

विधायिकी प्रक्रियाबाट कानून निर्माण गर्नुपर्ने व्यवस्थाको अपवादात्मक व्यवस्थाको रूपमा अध्यादेश जारी हुनसक्ने गरी संवैधानिक प्रबन्ध गरिएको छ। नेपालको संविधानको धारा ११४ र २०२ मा अध्यादेश जारी गर्नसक्ने अधिकार राष्ट्रपति र प्रदेश प्रमुखलाई दिएको छ। त्यस्तो अधिकारको प्रयोग सङ्घीय मन्त्रिपरिषद् र प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को सिफारिसमा गरिन्छ। संसदको अधिवेशन नचलेको बखत तत्काल केही गर्न आवश्यक भएको अवस्थामा मात्र अध्यादेश जारी हुन सक्दछ। तर यो व्यवस्थाको अभ्यास संवैधानिक अपेक्षाअनुरूप हुन सकेको छैन। अध्यादेशलाई व्यवस्थापिकासँगको सम्बन्ध सन्तुलन कायम गर्ने माध्यम र राजनीतिक अभिष्ट पूरा गर्ने कार्यकारी स्वविवेकको रूपमा अभ्यास गरिएको छ। कतिपय अवस्थामा संविधानउपरकै जालसाजीको रूपमा पनि अध्यादेशको अभ्यास गरिएको छ। अध्यादेशको अभ्यासले कानून निर्माण गर्ने विधायिकी अधिकारलाई नराम्ररी खल्बल्याएको छ।

## २. कानून निर्माणका सिद्धान्त

कुनै व्यक्तिको रहर तथा लहडले कानून बन्दैन। कानून आवश्यकता सम्बोधन गर्नका लागि निश्चित सिद्धान्तमा आधारित भएर तयार पारिन्छ। कानून निर्माण सारवान रूपमा पनि सबल (Substantive soundness) हुनुपर्छ। प्रक्रियागत रूपमा पनि सबल (Procedural soundness) र स्वच्छ हुनुपर्छ। प्राविधिक रूपमा पनि कानून मजबुत (Technical soundness) हुनुपर्छ। त्यसैले कानून हतारमा बनाउनु हुँदैन। लामो समयको छलफल र अन्तरक्रियाले कानूनलाई परिस्कार गर्न सहयोग पुग्दछ। यस सन्दर्भमा कानून कस्तो हुनुपर्दछ भन्ने लर्ड विंगहमबाट प्रस्तुत यी आठ उपनियम निकै नै सान्दर्भिक छन्:

### २.१. लर्ड विंगहमका आठ उपनियम

१. कानून पहुँचयोग्य, प्रष्ट र अनुमानयोग्य हुनुपर्छ। (The law must be accessible, intelligible, clear and predictable.)

२. कानुनी अधिकार र दायित्वको प्रश्न कानुनको प्रयोगद्वारा टुङ्गो लगाउनुपर्दछ, स्वविवेकीय अधिकारको प्रयोगबाट होइन। (Questions of legal right and liability should ordinarily be resolved by the exercise of the law and not the exercise of discretion.)
३. कानुन सबैलाई समान रूपमा लागु हुनुपर्छ। (Laws should apply equally to all.)
४. सार्वजनिक अधिकारीहरूले आफूलाई प्राप्त अधिकार असल नियतले तथा स्वच्छ रूपमा प्रयोग गर्नुपर्दछ। जुन प्रयोजनका लागि अधिकार दिइएको हो सोही प्रयोजनका लागि प्रयोग गरिनुपर्दछ। त्यस्तो अधिकार प्रयोग गर्दा सीमा नाँघनुहुँदैन। (Ministers and public officials must exercise the powers conferred in good faith, fairly, for the purposes for which they were conferred – reasonably and without exceeding the limits of such powers.)
५. कानुनले आधारभूत मानव अधिकारको यथोचित संरक्षण गर्नुपर्दछ। (The law must afford adequate protection of fundamental Human Rights.)
६. विवादका पक्षहरूले टुङ्गो लगाउन नसकेको विवाद समाधान गर्ने उपाय राज्यले उपलब्ध गराउनु पर्दछ। (The state must provide a way of resolving disputes which the parties cannot themselves resolve)
७. राज्यले उपलब्ध गराएको न्याय सम्पादन प्रक्रिया स्वच्छ हुनुपर्दछ। (The adjudicative procedures provided by the state should be fair.)
८. कानुनको शासनले अन्तराष्ट्रिय र राष्ट्रिय कानुनबाट निर्धारण गरिएका दायित्वहरू राज्यले परिपालना गर्दछ भन्ने मान्दछ। (The rule of law requires compliance by the state with its obligations in international as well as national laws.)

कानुन निर्माण गर्दा उल्लिखित पक्षलाई पनि विचार गर्नुपर्दछ। तर हाम्रो कानुन प्रणालीमा कानुन निर्माण गर्दा माथि उल्लिखित पक्षलाई विचार पुऱ्याउन सकेको देखिँदैन। सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर भएका कानुनहरूको अवस्था हेर्दा धेरैजसो कानुनहरू माथि उल्लिखित आधारको उल्लङ्घन गरी बनेका कारण अमान्य र बदर भएको देखिन्छ।

## २.२. व्यवस्थापन विधि

राज्यले अवलम्बन गरेको नीतिलाई कानुनी रूपमा रूपान्तरित गर्ने प्रक्रियालाई व्यवस्थापन विधि भन्न सकिन्छ। अझै सरल भाषामा भन्ने हो भने यो व्यवस्थापिकाद्वारा कानुन निर्माण गर्दा अपनाइने विस्तृत प्रक्रिया नै व्यवस्थापन विधि हो। शक्ति पृथकीकरणको अवधारणाले कानुन निर्माणको जिम्मा व्यवस्थापिकालाई प्रदान गरेको छ। जनताका प्रतिनिधिहरूले जनताका नाममा जनताउपर शासन गर्ने अभिप्रायले कानुन तर्जुमा हुने गर्दछ। कानुन निर्माणको वैधानिकता जनताको सहभागिता र समर्थनसँग जोडिएको छ।

व्यवस्थापन विधि जनताका प्रतिनिधिहरूद्वारा कानुन निर्माण गर्ने प्रक्रिया हो। यो भिन्न भिन्न देशअनुसार भिन्न भिन्न रूपमा प्रयोगमा आउँदछ। तर यसका केही आफ्नै खालका प्रक्रियाहरू हुन्छन् जसलाई प्रायः सबै पद्धतिमा अवलम्बन गरिएको हुन्छ। कानुन निर्माण प्रक्रियालाई पारदर्शी र अनुमानयोग्य बनाउन, स्वीकृत संसदीय वा व्यवस्थापकीय अभ्यासलाई अवलम्बन गर्न, पद्धतिगत रूपमा विधायिकी प्रक्रिया अपनाउन, बहुमतको स्वेच्छाचारिता नियन्त्रण गर्न र सम्भव भएसम्म त्रुटिरहित कानुन बनाउन तथा कानुन निर्माण प्रक्रियामा जनताका प्रतिनिधिहरूको अधिकाधिक संलग्नता कायम गर्न व्यवस्थापन विधिको अभ्यास गरिन्छ। त्यसैले भनिन्छ: Its heart is the rule of the majority with respect for the minority. विधि निर्माण कार्यविधिको मुख्य उद्देश्य कानुन निर्माणसम्बन्धी छलफललाई समयमा टुङ्ग्याउनु, छलफल खुला रूपमा गर्नु तथा छलफललाई विवेकसम्मत र व्यापक बनाउनु हो। यो कार्यविधिले मूलतः देहायका आधारहरू निर्धारण गर्दछ:

- (क) विधेयकहरूको विचार गर्ने क्रम निर्धारण गर्ने,
- (ख) कुनै विधेयक कानुन बन्नका लागि पार गर्नुपर्ने तह परिभाषित र नियमन गर्ने,
- (ग) विधेयकबारे छलफल, संशोधन र समर्थन गर्ने नियम निर्धारण गर्ने।

नेपालको संविधानको भाग ९ मा सङ्घीय संसदको व्यवस्थापन विधि, भाग १५ मा प्रदेश सभाको व्यवस्थापन विधि र स्थानीय तहको व्यवस्थापन विधि प्रदेश कानुनले निर्धारण गरेबमोजिम हुने व्यवस्था संविधानको धारा २२६ मा गरिएको छ। सङ्घीय संसद दुई सदनात्मक रहेको छ भने प्रदेशमा एक सदनात्मक प्रदेश सभा र स्थानीय तहमा गाउँ सभा वा नगर सभा रहेको छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका व्यवस्थापिकाले संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ ले निर्धारण गरेको अधिकारक्षेत्रमा कानुन बनाउन सक्नेछन्। मूलतः संविधानले एकल अधिकारको सूची र साझा अधिकारको सूचीको व्यवस्था गरेको छ।

अर्थ र सुरक्षासम्बन्धी विधेयकहरू सरकारी विधेयकको रूपमा प्रस्तुत गरिने व्यवस्था छ। सङ्घीय संसदमा अर्थ विधेयक तल्लो सदनमा मात्र उत्पत्ति हुने र अरू विधेयकहरू जुनसुकै सदनमा उत्पत्ति हुनसक्ने व्यवस्था गरिएको छ। संविधानले निर्धारण गरेको व्यवस्थापन विधिका अतिरिक्त प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ तथा सङ्घीय संसदको संयुक्त बैठक र संयुक्त समिति (कार्यसञ्चालन) नियमावली, २०७५ ले पनि कानुन निर्माणका सन्दर्भमा संसदीय प्रक्रियालाई निर्देशित गरेका छन्।

### २.३. सरकारी र गैरसरकारी विधेयक

विधेयक दुई प्रकारका हुन्छन्: सरकारी विधेयक र गैरसरकारी विधेयक। सरकारले प्रस्तुत गर्ने विधेयकहरू सरकारी विधेयक हुन् भने संसद सदस्य अर्थात् सांसदले पेस गर्ने विधेयक गैरसरकारी विधेयक हुन्। नेपालमा सरकारी विधेयकको बाहुल्यता रहेको पाइन्छ। संविधानले पनि केही महत्त्वपूर्ण विषयमा सरकारी



विधेयक मात्र प्रस्तुत हुने बाध्यात्मक व्यवस्था समेत गरेको छ। संविधानको धारा ११० को उपधारा (२) मा अर्थ विधेयक, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपाल लगायत सुरक्षा निकायसँग सम्बन्धित विधेयक सङ्घीय संसदमा सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिने व्यवस्था गरिएको छ। त्यसैगरी धारा १९८ को उपधारा (२) मा अर्थ विधेयक र शान्ति सुरक्षासँग सम्बन्धित विधेयक प्रदेश सभामा सरकारी विधेयकको रूपमा मात्र प्रस्तुत गरिने व्यवस्था छ। सरकारी विधेयक औपचारिक रूपमा मन्त्रिपरिषद्ले निर्णय गरी व्यवस्थापिकामा प्रस्तुत गरिन्छ। वास्तवमा सरकारी विधेयकको अवधारणाले व्यवस्थापिकाको कानून निर्माण गर्ने, संशोधन गर्ने वा खारेज गर्ने शक्तिमा सीमा लगाएको मान्न सकिन्छ। त्यसैले सरकारी विधेयकलाई व्यवस्थापिका उपरको कार्यपालिकीय नियन्त्रण पनि भन्न सकिन्छ। गैरसरकारी विधेयकहरू अपवादको रूपमा मात्र रहेका छन्। न त माग पक्ष यो विषयमा अग्रसर छ न त आपूर्ति पक्ष नै। मानव अधिकार आयोग ऐन, २०५३, नेपाल स्वास्थ्य व्यवसायी परिषद ऐन, २०५३, कानुनी सहायतासम्बन्धी ऐन, २०५४ गैरसरकारी विधेयकको रूपमा पेस भई बनेका ऐनहरू हुन्।

### ३. कानून निर्माणका प्रक्रिया

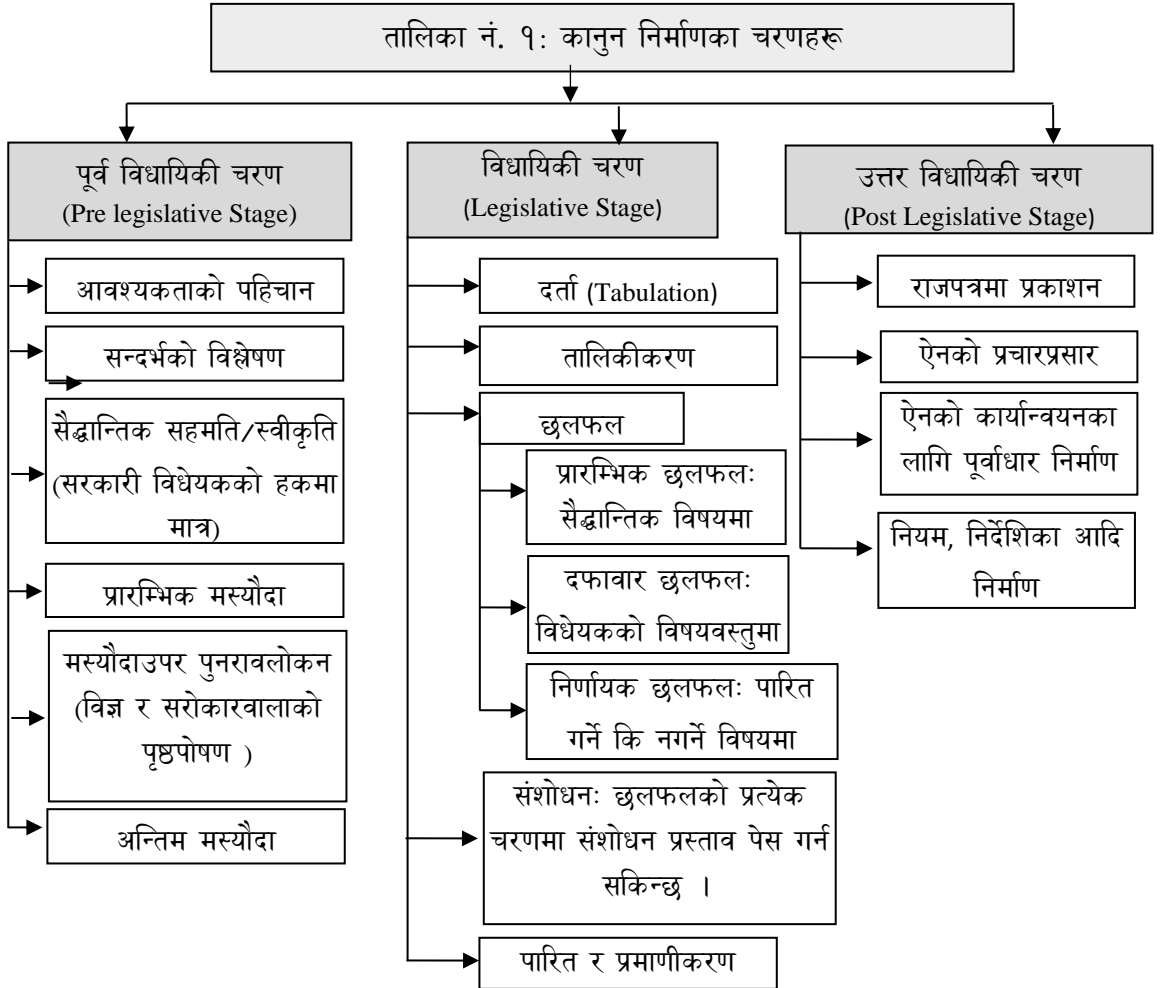
कुनै पनि कानून प्रणालीमा एउटा उपप्रणालीको रूपमा कानून निर्माण प्रक्रिया रहेको हुन्छ। यसभित्र कानून निर्माणको अधिकारक्षेत्र सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको हुन्छ। यसका साथै कानून निर्माण गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने प्रक्रियाको पनि ठुलो अर्थ रहन्छ। सो प्रक्रियाले स्वच्छता सुनिश्चित गर्दछ। कानूनको मस्यौदा प्रक्रियालाई पूर्वविधायिकी चरण भन्ने गरिन्छ। विधायिकी प्रक्रियालाई विधायिकी चरण भनिन्छ। विधायिकी चरण पूरा गरी कार्यान्वयनको प्रक्रियामा लैजाने चरणलाई उत्तरविधायिकी चरण भनिन्छ। ती चरणहरूलाई तालिका नं. १ बाट देखाउन सकिन्छ (हे. तालिका नं. १)।

सामान्यतया: सरकारी विधेयक ऐन बन्नका लागि देहायका चरणहरू पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ:

#### ३.१. आवश्यकताको पहिचान

कुनै पनि विधेयक किन तयार गर्नु परेको हो, यसको पृष्ठभूमिमा रहेका विषयहरूलाई आवश्यकताको पहिचानमा उल्लेख गर्नुपर्ने हुन्छ। कहिले संविधानले मार्गदर्शन गरेको विषय कार्यान्वयन गर्न विधेयक तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। कहिले समाजको आवश्यकताले विधेयक तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। कहिले अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व वा प्रतिबद्धता पूरा गर्न विधेयक तयार गर्नुपरेको हुन्छ। कहिले अदालतको आदेश कार्यान्वयन गर्न विधेयक तयार गर्नुपरेको हुन्छ। कहिले सरकारका नीति र कार्यक्रमको कार्यान्वयनका लागि विधेयक तयार गर्नुपरेको अवस्था पर्दछ। के आवश्यकता र कुन उद्देश्य पूरा गर्न विधेयक तयार गरिएको हो सो विषय स्पष्ट पार्नु पर्दछ। सरकारी विधेयकमा आवश्यकताको पहिचान गर्ने जिम्मेवारी सम्बन्धित कार्यक्षेत्र हेर्ने विषयगत मन्त्रालयको हुन्छ। उदाहरणका लागि कर्मचारीसम्बन्धी विधेयकको आवश्यकता पहिचान

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले गर्नुपर्दछ भने स्वास्थ्यसम्बन्धी विधेयकको आवश्यकता पहिचान स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालयले गर्नुपर्दछ।



### ३.२.सैद्धान्तिक सहमति

सरकारी विधेयक तयार गर्नका लागि सम्बन्धित मन्त्रालयले तयार पारेको आवश्यकता पहिचान सहितको अवधारणापत्रमा कानुन मन्त्रालयको सहमति र मन्त्रपरिषद्को सैद्धान्तिक स्वीकृति आवश्यक हुन्छ। गैरसरकारी विधेयकको हकमा त्यस्तो स्वीकृति आवश्यक पर्दैन।

### ३.३. प्रारम्भिक मस्यौदा

सरकारी विधेयकको हकमा सैद्धान्तिक स्वीकृति प्राप्त भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयले विधेयकको प्रारम्भिक मस्यौदा तयार गर्नुपर्दछ। त्यसरी मस्यौदा तयार गर्दा आवश्यकताको पहिचान गर्दा उल्लेख भएका विषय

र उद्देश्यलाई सम्बोधन भए नभएकोतर्फ विचार गर्नुपर्ने हुन्छ। प्रारम्भिक मस्यौदाउपर सरोकारवाला निकायहरूसँग छलफल एवम् परामर्श समेत गर्न सकिन्छ। यो चरणमा आवश्यकताअनुसार कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयको विज्ञ सेवा लिन सकिन्छ।

### ३.४. मस्यौदाको पुनरावलोकन

कानून मन्त्रालयबाट विधेयकको प्रारम्भिक मस्यौदाको पुनरावलोकन गरिन्छ। यसक्रमका कानून तर्जुमाको आधारभूत पक्षहरूमा विशेष ध्यान दिने गरिन्छ। मस्यौदा तयार भएपछि कतिपय अवस्थामा कुनै निकायको परामर्श समेत लिनुपर्ने भएमा सो समेत लिनु पर्दछ। उदाहरणका लागि निजामती सेवा ऐनको संशोधनका लागि लोक सेवा आयोगको परामर्श आवश्यक पर्दछ। न्याय प्रशासनसम्बन्धी कानूनका लागि सर्वोच्च अदालतको परामर्श आवश्यक पर्दछ।

### ३.५. मस्यौदाको प्रस्तुति

कानून मन्त्रालयबाट विधेयकको पुनरावलोकन भएपछि सो विधेयक सम्बन्धित मन्त्रालयबाट मन्त्रपरिषद्मा प्रस्तुत गरिन्छ। आवश्यकताअनुसार विधेयक समितिको परामर्श लिई वा नलिई सो विधेयकलाई सरकारी विधेयकको रूपमा प्रस्तुत गर्ने निर्णय भएपछि संसदीय मामिला हेर्ने मन्त्रालयमार्फत त्यस्तो विधेयक संसदमा दर्ता गरिन्छ।

### ३.६. व्यवस्थापन विधिअनुसार संसदीय कारबाही प्रक्रियाको अवलम्बन

सरकारी वा गैरसरकारी विधेयक संसदमा दर्ता भएपछि व्यवस्थापन विधिमा निर्धारित भएबमोजिम छलफल तथा निर्णयमा पुग्ने गरिन्छ। छलफल तीन चरणमा गरिन्छ। पहिलो चरणमा पूर्ण सदनमा सैद्धान्तिक विषयमा छलफल गरिन्छ। दोस्रो चरणमा समितिमा दफावार छलफल गरिन्छ। तेस्रो चरणमा पुनः पूर्ण सदनमा उक्त विधेयक पारित गर्ने विषयमा निर्णायक छलफल गरिन्छ। प्रत्येक चरणका संशोधनको प्रस्ताव पेस गर्न सकिन्छ। दुई सदनमा विधायिका भएको अवस्थामा एउटा सदनबाट पारित भएको विधेयक अर्को सदनमा पेस गरिन्छ।

### ३.७. विधेयक प्रमाणीकरण

संसदबाट पारित भएको विधेयकलाई उत्पत्ति भएको सदनको अध्यक्षता गर्ने व्यक्तिले प्रमाणित गरी चार प्रति प्रमाणीकरणका लागि राष्ट्रप्रमुखसमक्ष पेस गरिन्छ। त्यसरी प्रमाणीकरण भएको प्रति राष्ट्रपति कार्यालय, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालय, संसद सचिवालय र कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालयमा अभिलेख रहने व्यवस्था छ। सो प्रमाणीकरण भएको विधेयकले ऐनको रूप लिन्छ र नेपाल राजपत्रमा प्रकाशन गरिन्छ। प्रदेश सभाले पारित गरेको कानून प्रदेशप्रमुखले प्रमाणीकरण गरी प्रदेश राजपत्रमा प्रकाशित हुन्छ। स्थानीय तहले पारित गरेको कानून स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशित हुन्छ।

## ४. कानून तर्जुमाका प्राविधिक पक्षहरू

कानून तर्जुमा एक प्राविधिक विषय हो। कानून मस्यौदा गर्ने व्यक्तिसँग तीन ओटा गुणको नितान्त आवश्यकता पर्दछ। पहिलो विषयगत विज्ञता, दोस्रो प्रक्रियागत विज्ञता र तेस्रो लामो समय कानून तर्जुमाको अभ्यास अर्थात् अनुभव। यी तिनै ओटा गुण एउटै व्यक्तिमा पाउन सहज हुँदैन। विधागत आधारमा विषय विशेषज्ञ हुनुपर्दछ। प्रक्रियागत विज्ञताले संरचना, भाषा, प्रस्तुति लगायतको सेवा दिन सक्दछ। प्रक्रियागत विज्ञताभित्र समकालीन कानूनको वस्तुगत जानकारी पनि आवश्यक पर्दछ। न्यायिक व्याख्याको जानकारी आवश्यक हुन्छ। यसका लागि कानून निर्माणको अनुभव पनि आवश्यक हुन्छ। हाम्रो कानून निर्माण प्रक्रियामा माथि उल्लिखित दोस्रो र तेस्रो गुणलाई उपेक्षा गरिन्छ। अझ भनौ तर्जुमाकारलाई शुद्धाशुद्धि हेर्ने वा भाषा मिलाउने व्यक्तिको रूपमा मात्रै हेरिन्छ। तर तर्जुमाकारले विषयगत विज्ञबाट प्रस्तुत भएको विषयवस्तुलाई कानूनको भाषा र संरचना एवम् समकालीन कानूनसँगको सङ्गति समेतका आधारमा पूर्णता दिन योगदान गर्दछन्। त्यसैले तर्जुमाकार कानून निर्माणको केन्द्रमा रहनुपर्दछ तर तर्जुमाकार विना नै कानूनको मस्यौदा तयार गर्ने वा तयार भएको मस्यौदामा सारभूत हेरफेर गर्ने अभ्यासले माथि उदाहरणमा देखिएका समस्याहरू सिर्जना गरेको हो भन्ने बुझ्न आवश्यक छ। अर्कोतर्फ कानून तर्जुमाको विषय कुनै निश्चित सेवा वा पदका आधारमा जानकारी पाइने विषय होइन। यसले साधना खोज्दछ। पूर्वाधिकारीहरूको लामो मार्गदर्शन (मेन्टरिङ) बाट मात्र तर्जुमाकारको सिप हासिल हुनसक्छ। जसरी सवारी साधन वा हवाईजहाज उडाउने सिद्धान्त जानकारी राखेर सवारी चालक वा विमान चालक हुन सकिँदैन त्यसका लागि लामो अवधिको व्यावहारिक अभ्यास आवश्यक हुन्छ। त्यसैगरी कानून तर्जुमाकारको रूपमा भूमिका निर्वाह गर्नका लागि पनि लामो अवधिको व्यावहारिक अभ्यास र साधना आवश्यक हुन्छ। यसका लागि कानून मन्त्रालयले निश्चित जनशक्तिलाई उत्तराधिकारी योजनासहित विकास गर्नु आवश्यक छ।

### ४.१ नेपाल कानून आयोगको भूमिका

नेपाल कानून आयोगको इतिहास लामो छ। कानून निर्माणका लागि कार्यकारी निर्णयबाट कहिले कानून आयोग त कहिले कानून सुधार आयोगको स्थापना गरिएको थियो। पछि विधायिकी ऐनबाटै नेपाल कानून आयोग गठन गरियो। तर कानून निर्माणका लागि विशेषज्ञ सेवा उपलब्ध गराउनुपर्ने कानून आयोग स्थापनाको उद्देश्यमा अपेक्षित रूपमा क्रियाशील हुन सकेको देखिँदैन। कानून आयोग आफै पदीय प्रतिनिधित्वबाट सञ्चालन भएको देखिन्छ। यसका विषयगत विज्ञता हासिल भएका व्यक्ति पदाधिकारी भएको अवस्थामा कानून आयोगको भूमिका सक्रिय हुने गरेको र अरु अवस्थामा आयोग निस्क्रिय रहने गरेको देखिएको छ। यो आयोग विषयगत आधारमा विज्ञ समूह (Think Tank) को रूपमा क्रियाशील हुन सकेको छैन। अझ भन्ने हो भनेक न्याय र कानूनका क्षेत्रको अनुसन्धानमूलक अध्ययन गर्ने स्रोत केन्द्रको रूपमा स्थापित हुन सकेको छैन। सो आयोगको संरचना पनि विशेषज्ञतालाई भन्दा पदीय प्रतिनिधित्वले भरिएको छ। विषयविज्ञहरूको व्यवस्थापन भएको पनि देखिएको छैन। न त आयोगले कानूनको निर्माण र

परिमार्जनका लागि शोधमूलक कार्य प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्न सकेको देखिन्छ। एकाध विज्ञ पात्र पदाधिकारी रहेको अवस्थामा संस्थागतभन्दा पनि व्यक्तिगत प्रभावले कानुन निर्माणको प्रक्रियाका सक्रियता देखिएको भए पनि संस्थागत प्रतिनिधित्वको अवस्था अझै ओझेलमा नै परेको छ। यसमा परिचालन गर्ने निकाय र परिचालित हुने निकायहरूका आफ्नै मूल्याङ्कन र टिप्पणी सुनिन्छ। यथार्थमा नेपाल कानुन आयोग ऐनले परिकल्पना गरेबमोजिम नेपाल कानुन आयोगको भूमिकामा प्रभावकारिता आउन भने बाँकी नै छ। कानुन प्रणालीको स्रोत केन्द्रको रूपमा नेपाल कानुन आयोगलाई विकास गर्नु अपरिहार्य छ। कानुन आयोगका प्रतिवेदनहरूलाई सर्वोच्च अदालतको फैसलामा समेत उल्लेख गर्ने छिमेकी मुलुक भारतको अभ्यासबाट हामीले पनि सिक्न सक्दछौं। त्यसका लागि आयोगलाई स्रोत साधन र दक्षताले युक्त बनाउनुपर्ने देखिन्छ। कानुन आयोगको नाम मात्र यसको जिम्मेवारी प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्न पर्याप्त हुँदैन।

#### ४.२ सर्वोच्च अदालतले अमान्य र बदर गरेका कानुनको अवस्था

कानुनको संवैधानिकता परीक्षण गर्न न्यायपालिकालाई प्रदान गरिएको जिम्मेवारीलाई कानुनको न्यायिक पुनरावलोकन भनिन्छ। कानुनको न्यायिक पुनरावलोकन लिखित संविधान भएको मुलुकले अवलम्बन गर्ने संवैधानिक सिद्धान्त हो। यो संवैधानिक सर्वोच्चता कायम गर्ने महत्त्वपूर्ण उपाय पनि हो। नेपालको संविधानले व्यक्त रूपमा नै कानुनको संवैधानिकता परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी सर्वोच्च अदालतलाई प्रदान गरेको छ। संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा २०४७ सालको संविधान जारी भएदेखि हालसम्म (२०७८ असार मसान्तसम्म) सर्वोच्च अदालतले विभिन्न ८८ ओटा कानुनहरू अमान्य र बदर गरेको छ। त्यसरी बदर भएका कानुनहरूको सङ्ख्यात्मक विवरण यसप्रकार रहेको छ:

तालिका नं. २: सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर भएका कानुनहरूको विवरण

आ.व.	बदर भएका ऐन र अध्यादेश	बदर भएका नियमावली	बदर भएका निर्देशिका, कार्यविधिहरू र अन्य	जम्मा
२०४७।०४८				
२०४८।०४९				
२०४९।०५०	२	१		३
२०५०।०५१	१	२		३
२०५१।०५२		१		१
२०५२।०५३			१	१
२०५३।०५४	१			१
२०५४।०५५			१	१
२०५५।०५६	१	१		२
२०५६।०५७		२		२
२०५७।०५८	१			१

आ.व.	बदर भएका ऐन र अध्यादेश	बदर भएका नियमावली	बदर भएका निर्देशिका, कार्यविधिहरू र अन्य	जम्मा
२०५८।०५९	१		१	२
२०५९।०६०	१	२		३
२०६०।०६१				
२०६१।०६२	३		१	४
२०६२।०६३	२	५	१ (शाही आदेश)	८
२०६३।०६४	१	२		३
२०६४।०६५	२	१	१	४
२०६५।०६६	७	२		९
२०६६।०६७	४	१३		१७
२०६७।०६८	२	३	१	६
२०६८।०६९		२		२
२०६९।०७०	१			१
२०७०।०७१	२		१	३
२०७१।०७२	१			१
२०७२।०७३				
२०७३।०७४				
२०७४।०७५		१		१
२०७५।०७६		१		१
२०७६।०७७	६	१		७
२०७७।०७८		१		१
जम्मा	३९	४१	८	८८

स्रोत: लेखकले गरेको सर्वेक्षण

माथिको तालिकाबाट विगत ३१ वर्षमा विभिन्न पाँच आर्थिक वर्षमा मात्र सर्वोच्च अदालतबाट कुनै कानून अमान्य र बदर भएको देखिँदैन। बाँकी २६ वर्षमा कुनै न कुनै कानून संविधान विपरीत भएको भनी अमान्य र बदर भएको देखिन्छ। यसका अलावा सर्वोच्च अदालतले दर्जनौँ कानूनहरूलाई संविधान र नेपाल पक्ष भएका सन्धि अनुकूल बनाउनका लागि समेत निर्देशनात्मक आदेश जारी गरेको छ। तर त्यसरी जारी भएका निर्देशनात्मक आदेशको कार्यान्वयनको अवस्था सन्तोषजनक देखिँदैन। कानून निर्माण गर्दा वा भैरहेको कानून पुनरावलोकन गर्दा सर्वोच्च अदालतबाट जारी भएका निर्देशनात्मक आदेशउपर विचार पुऱ्याएको देखिँदैन। सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन भएपछि सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएका कानूनहरूको संवैधानिकता परीक्षण गर्ने जिम्मेवारी संवैधानिक इजलासलाई सुम्पिएको छ र सो इजलासमा

प्रशस्त सङ्ख्यामा कानुन बाझिएको भनी निवेदन दायर भई विचाराधीन रहेका छन्। विगत केही समयदेखि संवैधानिक इजलास नियमित रूपमा गठन हुन नसक्दा ती निवेदनहरू किनारा लाग्न सकेका छैनन्। अदालतमा विचाराधीन विवादहरू किनारा लाग्दा यो सङ्ख्या अझ धेरै हुनसक्ने सम्भावना देखिन्छ।

### ४.३ सर्वोच्च अदालतले कस्ता कानुन अमान्य र बदर गरेको छ ?

कानुनको संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा सर्वोच्च अदालतले अमान्य र बदर गरेका ८८ ओटा कानुनी व्यवस्थाहरू हेर्दा सबैभन्दा धेरै कानुनी व्यवस्था मौलिक हक विपरीत भएको वा मौलिक हकको प्रबन्धसँग मेल नखाएको भनी बदर भएको देखिन्छ। त्यसमध्ये पनि बहुसङ्ख्यक कानुन समानताको हक विपरीत भएको भनी अदालतले अमान्य र बदर गरेको छ। त्यसैगरी नेपाल पक्ष भएका अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिको व्यवस्थासँग मेल नखाएको भनी राष्ट्रिय कानुन बदर भएका छन्। पछिल्लो समयमा स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूलाई संविधान विपरीत पारिश्रमिक दिने गरी प्रदेश कानुन बनेको भन्ने आधारमा विभिन्न प्रदेशका कानुनका केही व्यवस्थाहरू अमान्य र बदर भएका छन्। यसबाट के निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ भने हाम्रो कानुन निर्माण गर्दा संवैधानिकता परीक्षण गर्ने विषयमा ध्यान पुऱ्याउन सकिएको छैन। संवैधानिक सर्वोच्चता भएको मुलुकमा कुनै पनि सर्तमा संविधान विपरीतका कानुनहरू क्रियाशील हुनुहुँदैन। कानुन निर्माण र परिमार्जनको क्रममा पनि यो विषयलाई गम्भीरतापूर्वक लिनुपर्दछ। कानुनको न्यायिक पुनरावलोकनको क्रममा अदालतबाट जारी भएका आदेशहरूमा गरिएको विवेचना हेर्दा कानुन निर्माण गर्दा संवैधानिक व्यवस्थाप्रति पर्याप्त ध्यान पुऱ्याउन नसकिएको देखिन्छ। यसले कानुन निर्माणमा संवैधानिक परीक्षण गर्ने संरचना र प्रक्रियाको आवश्यकता बोध गर्न सकिन्छ। अर्कोतर्फ कानुनको न्यायिक पुनरावलोकनको क्रममा सर्वोच्च अदालतले दर्जना कानुनी व्यवस्थाको आधुनिकीकरण गर्न र संविधानसम्मत बनाउन निर्देशनात्मक आदेश जारी गरेको छ। मूलतः कानुनको आधुनिकीकरण गर्नुपर्ने जिम्मेवारी कार्यपालिका र विधायिकाको नै हो। तर न्यायालयले निर्देशनात्मक आदेश जारी गरिसक्दा पनि कतिपय कानुनहरू पुनरावलोकन हुन सकेको देखिँदैन। अदालतबाट जारी भएका आदेशहरूको कार्यान्वयनको अवस्था सन्तोषजनक पनि देखिँदैन। संविधानले अदालतबाट भएका व्याख्या र प्रतिपादन भएका सिद्धान्तको कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी महान्यायाधिवक्तालाई दिएको भए पनि सो व्यवस्थाबमोजिम अनुगमन प्रभावकारी देखिएको छैन।

### ४.४ कानुन निर्माणका बारेमा सार्वजनिक रूपमा उठेका केही प्रश्नहरू र लागेका आरोपहरू

नेपालको कानुन निर्माणका सम्बन्धमा केही प्रश्नहरू उठेका छन् र केही आरोपहरू पनि लाग्ने गरेको छन्। तीमध्ये प्रतिनिधि प्रश्नहरू र आरोपहरू यसप्रकार छन्:

- (क) आफ्नो आवश्यकताभन्दा दाताको चाहना वा स्वार्थ समूहको दबावबाट कानुन निर्माणको प्राथमिकता निर्धारण गरिन्छ।

- (ख) कानुन निर्माण प्रक्रिया विधायकहरूको प्राथमिकताको विषय होइन। विधायकहरू कानुन निर्माणमा संलग्न हुनेभन्दा धेरै विकास निर्माण एवम् कार्यकारी प्रकृतिका वा प्रशासनिक प्रकृतिका काममा व्यस्त रहन्छन्।
- (ग) कानुन निर्माण गर्दा अल्पकालीन र निश्चित स्वार्थ समूहको आवश्यकतालाई केन्द्रविन्दुमा राखिन्छ। विषयगत विज्ञता र मस्यौदाको अनुभव भएका जनशक्तिहरू उपेक्षित छन्। किनकी उनीहरूले निर्देशित रूपमा स्वार्थ समूहको आवश्यकता पूर्ति गर्ने गरी कानुनको मस्यौदा तयार गरिदिँदैनन्। त्यसैले आज्ञाकारी मस्यौदाकारको खोजी गरिन्छ।
- (घ) मुलुकलाई गम्भीर र दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने खालका कानुनको निर्माण गर्दा पनि जनसहभागितालाई बेवास्ता गरिन्छ।
- (ङ) कानुन निर्माणमा उत्तरदायित्वको प्रश्न आफैमा अनुत्तरित छ। कानुन निर्माणबाट पर्ने नकारात्मक प्रभाव वा जटिलताका विषयमा कसैले पनि जिम्मेवारी बहन गर्नु पर्दैन।
- (च) कानुनहरू अनुसन्धानमा आधारित वा तथ्य एवम् प्रमाणमा आधारित बनाइएका छैनन्। मस्यौदाको चरणमा संवैधानिकता परीक्षण गर्ने औपचारिक संरचना र प्रक्रिया दुवै निर्धारण हुन सकेको छैन। विधायिकी परीक्षण (लेजिसलेटिभ स्क्रुटिनी) को अभ्यास पनि देखिएको छैन।
- (छ) कानुनको पुनरावलोकनमा प्रयोग गरिनुपर्ने प्रभाव मूल्याङ्कनको विषय हाम्रो अभ्यासमा शून्य सरह छ। यसका लागि न संयन्त्र छ, न प्रक्रिया छ, न त इच्छाशक्ति नै त्यो दिशातर्फ निर्देशित छ।
- (ज) मौलिक विधायनको अख्तियारी बेगर नै प्रत्यायोजित विधायनका नाममा कानुन बनाउने अभ्यासले कानुन निर्माणको आधारभूत पक्षलाई नै बेवास्ता गरेको देखिन्छ। पटक पटक सर्वोच्च अदालतले अख्तियारीविहीन प्रत्यायोजित विधायनहरूलाई अमान्य र बदर गरेको भए पनि त्यसप्रकारका विधायन बन्ने अभ्यासले निरन्तरता पाइरहेको छ।
- (झ) प्रत्यायोजित विधायनको अभिलेखीकरण अध्यावधिक नहुँदा संविधान र मातृ कानुन विपरीत भए पनि सहज पहुँचको अभावका कारण त्यस्ता विधायन संवैधानिक परीक्षणबाट बाहिर परेका छन्।
- (ञ) अध्यादेशलाई कार्यकारी विशेषाधिकारको रूपमा प्रयोग गरिएको छ। संविधानले निर्धारण गरिदिएको पूर्वसर्तको विद्यमानता स्थापित नगरी प्रशस्त अध्यादेश जारी भएका छन्।
- (ट) प्रत्यायोजित विधायनका लागि सीमा निर्धारण गर्ने विषय अपवाद मात्रै छ। बरु सारभूत विषयलाई नै तोकिएबमोजिम भनी प्रत्यायोजित विधायनका लागि छोडिएको देखिन्छ।

## ५. विधि निर्माण प्रक्रियामा पारदर्शिता

कानुन निर्माणका लागि संविधानले निर्धारण गरेको व्यवस्थापन विधि र विधायिकाका नियमावलीहरू एवम् विधि निर्माणका सिद्धान्तहरूले पारदर्शिताको अपेक्षा राख्दछन्। यसका लागि श्वेतपत्र र हरितपत्र जारी गर्ने गरिन्छ। कानुन निर्माणमा सरोकारवालाको व्यापक सहभागिताको अपेक्षा राखिन्छ। तर हाम्रो कानुन



तर्जुमा प्रक्रियामा गोपनीयताले प्रश्रय पाएको देखिन्छ। स्वार्थ समूहले पार्ने प्रभावका त्रासले कर्मचारीतन्त्र कुनै पनि विधेयक सार्वजनिक गर्न रुचाउँदैन। अब त कानूनको मस्यौदा प्रक्रियामा गोपनीयता संस्कृतिकै रूपमा विकास भएको छ। कानून आयोगले विधेयक तयारीका बारेमा प्रायः जानकारी नै पाउदैन। सरोकारवालाले थाहा नपाइकन नै विधेयक संसदमा प्रस्तुत गरिन्छ। विधायिकी प्रक्रिया छलनका लागि संसदका नियमावलीका नियमहरू नै निलम्बन गर्ने पनि गरिएको छ। पूर्ण सदन र समितिमा विषय केन्द्रित छलफलभन्दा राजनीतिक दलको दृष्टिकोण र स्वार्थ प्रभावी देखिने गरेको छ। कानून निर्माण प्रक्रियाका यस्ता अवगुणहरू दोहोरिन नहुने तर्फ सबै पक्षबाट उच्च सतर्कता र प्रतिबद्धताको खाँचो देखिएको छ। जेसुकै कारण देखाए पनि कानून निर्माण प्रक्रियामा गोपनीयता कायम गर्ने विषय अपवाद मात्रै हो। नियम होइन।

### ५.१ कानून निर्माणमा आचारसंहिता

कानून निर्माण गर्ने विधायिका सार्वभौमसत्ताको अभ्यास गर्ने थलो पनि हो। यहाँ प्रतिनिधित्व गर्ने विधायकहरू मुख्यतः स्वअनुशासित हुनुपर्ने हो। कुनै पनि स्वार्थको द्वन्द्व भएको विषयमा सार्वजनिक प्रशासनको निर्णय प्रक्रियामा संलग्न हुनु नहुने मान्यता कानून निर्माण प्रक्रियामा पनि आकर्षित हुनु स्वाभाविक हो। तर हाम्रो अभ्यासमा आफ्नै स्वार्थ जोडिएको विषयमा आफै कानून निर्माणमा संलग्न हुने वा हुन पाउनुपर्ने भन्ने अमर्यादित अवस्था देखिएको छ।

### ५.२ सारभूत जनसहभागिता

विधायिकाको प्रमुख काम कानून निर्माण हो। यो सार्वभौमसत्ताको उच्चतम अभ्यास गर्ने थलो पनि हो। जनताका इच्छा र आकाङ्क्षाहरूलाई सम्बोधन गर्नका लागि जनसरोकारका विषयमा कानून निर्माण गर्दा जनताको सहभागिताको अपेक्षा राखिएको हुन्छ। त्यसैले कानून निर्माणका लागि जनताबाट चयन भएका प्रतिनिधिहरूले कानून तर्जुमा प्रक्रियामा जनताको बृहत् सहभागिता सुनिश्चित गर्नु पर्ने हो। कानून निर्माणको वैधताका लागि पनि सहभागिता अपरिहार्य हुन्छ। हाम्रो कानून निर्माण अभ्यासमा जनताको सहभागिताको विषय औपचारिकतामा मात्र सीमित छ। मस्यौदा तयारीको चरणमा पनि जनतासँगको परामर्शलाई बेवास्ता गरिन्छ। जबकी सार्वभौमसत्ताको उच्चतम अभ्यास गर्ने कानून निर्माण प्रक्रियाका जनताको प्रभावकारी सहभागिता अपरिहार्य हुन्छ।

### ५.३. कार्य विस्तृतीकरणको प्रतिवेदनको उपेक्षा

संविधानले परिकल्पना गरेको सङ्घीय शासन व्यवस्था कार्यान्वयनको क्रममा तत्कालीन मुख्य सचिवको नेतृत्वमा विभिन्न विषयको कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन तयार भई नेपाल सरकारले स्वीकृत समेत गरेको थियो। तर कानून निर्माणको क्रममा सो प्रतिवेदनलाई व्यवहारमा उतार्न सकिएको देखिँदैन। सो प्रतिवेदन कार्यान्वयनमा नआउनुका केही सारभूत कारणहरू छन्। तीमध्ये सो प्रतिवेदन कर्मचारीतन्त्रको अग्रसरतामा बनेको थियो। त्यसमा प्रदेश र स्थानीय तहको सहभागिता रहेको थिएन। उक्त प्रतिवेदनको अध्ययन गर्दा

त्यहाँ केन्द्रीकृत मनोविज्ञानको गहन प्रभाव रहेको देखिन्छ। जे भए पनि सङ्घीयता कार्यान्वयनका लागि त्यो दस्तावेज एउटा महत्त्वपूर्ण आधार थियो। तथापि हालसम्मको अभ्यासका आधारमा सो प्रतिवेदनलाई पुनरावलोकन गर्नुपर्ने देखिएको छ।

## ६. नेपालमा कानून निर्माणमा देखिएका समस्याहरू

नेपालको कानून निर्माणमा देखिएका समस्याहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- (क) कानून निर्माण प्रक्रिया अनुसन्धानमा आधारित हुन सकेन। राजनीतिक स्वार्थ वा नेतृत्वको लहड नै कानूनको आवश्यकता दर्शाउने आधार बन्यो।
- (ख) कानून निर्माणमा सरोकारवालाको सहभागितालाई बेवास्ता गरियो। दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने विषयहरू अध्यादेशबाट विना छलफल कानून बनाइयो। समयमा अध्यादेश प्रतिस्थापन हुन नसक्दा कानुनी रिक्तता पनि रह्यो।
- (ग) संविधानले निर्धारण गरेको सङ्घीयताको सिन्त कानून निर्माणमा प्रतिविम्बित भएन। अझै पनि धेरै कानूनहरू बन्न सकेका छैनन्। साझा सूचीका विषयमा सङ्घीय कानून नबन्दा प्रदेश र स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रभावित भयो।
- (घ) प्रमाणमा आधारित वा तथ्यमा आधारित भएर कानून तर्जुमा हुन सकेन। अनुसन्धान र प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटी अझै आत्मसात् गर्न सकेको अवस्था छैन।
- (ङ) कानून निर्माणमा लक्षित वर्गको आवश्यकताभन्दा स्वार्थ समूहको प्रभाव बढी पन्यो। त्यसैले कानून तर्जुमा प्रक्रिया पारदर्शी हुन सकेन। गोपनीयता कायम गर्नुपर्ने विषय कानून तर्जुमाको संस्कृति नै बन्यो।
- (च) कानूनको आधुनिकीकरण गर्न राजनीतिक सहमति र राजनीति इच्छाशक्ति भएन। अदालतले पटक पटक जारी गरेका निर्देशनात्मक आदेशहरूको पनि कार्यान्वयन हुन सकेन।
- (छ) कानूनको मस्यौदा प्रक्रियामा विज्ञहरूको सहभागितालाई उपेक्षा गरियो। पदीय प्रतिनिधित्वलाई प्राथमिकता प्रदान गरिरहेको अवस्था छ।
- (ज) कानूनले पार्ने प्रभावको आकलन नगरी नयाँ विषयहरू प्रवेश गराउँदा कार्यान्वयनमा असहजता उत्पन्न भयो। कतिपय कानूनहरू हचुवामा बने।
- (झ) कानून तर्जुमामा कानून आयोगको भूमिकालाई बेवास्ता गरियो। कानून आयोग आफैले पनि आफूलाई दक्षतायुक्त निकायको रूपमा स्थापित गर्न सकेन। त्यहाँको संरचना पनि विषयगत विज्ञता कायम हुने खालको बनाइएको छैन। पदेन प्रतिनिधित्वबाट सो आयोगको प्रभावकारिता नदेखिनु स्वाभाविक नै हो।

- (ज) बनेका कानुनको कार्यान्वयनका लागि सहजीकरण भएन। कानुन कार्यान्वयनको प्रभावकारिता मूल्याङ्कन गर्ने परिपाटी विकास हुनै सकेन। नयाँ कानुनको बारेमा सूचना सम्प्रेषण गर्ने विषयलाई वास्ता गरिएन। राजपत्रमा प्रकाशन गरेपछि दायित्व पूरा भएको मान्ने मनोविज्ञान कायमै रह्यो।
- (ट) कानुन कार्यान्वयन गर्ने अधिकारीहरूलाई नयाँ कानुनी व्यवस्थाको बारेमा प्रशिक्षित गर्ने अभ्यास थालनी हुन सकेन।
- (ठ) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेका कानुनहरूको पहुँचयोग्य अभिलेख कायम हुन सकेन। समन्वयको अभाव पनि रह्यो।

## ७. कानुन निर्माण प्रक्रियामा सुधार गर्न अपनाउनुपर्ने रणनीतिक दृष्टिकोण

विद्यमान कानुन निर्माण प्रक्रियामा सुधार ल्याउनका लागि रणनीतिक दृष्टिकोण सहितको योजना आवश्यक छ। त्यस्तो योजनामा मूल रूपमा देहायका विषयहरू समावेश गरिनुपर्दछ:

- (क) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको सहभागितामा कानुन निर्माणको प्रक्रिया निर्धारण गरिनुपर्दछ। सङ्घ र प्रदेशका कानुन आयोगहरूलाई विशेषज्ञताले युक्त बनाउनु पर्दछ। यसका लागि नेपाल कानुन आयोग ऐनमा समेत सामयिक सुधारको आवश्यकता छ।
- (ख) कानुनको मस्यौदाको चरणमा कानुनको संवैधानिकताको परीक्षण गर्ने संरचना र कार्यविधि निर्माण गरिनुपर्दछ। विधायिकाभिन्न पनि संवैधानिकता परीक्षण गर्ने विज्ञ सहितको संयन्त्र निर्माण गरिनुपर्दछ।
- (ग) कानुन निर्माणलाई प्रमाण वा तथ्यमा आधारित बनाउनका लागि अनुसन्धानमूलक अध्ययन अनिवार्य गरिनुपर्दछ। कानुन आयोगलाई यो विषयमा जिम्मेवार बनाउनुपर्दछ।
- (घ) प्रत्येक कानुन कार्यान्वयनको बारेमा प्रत्येक तीन वर्षमा प्रभाव मूल्याङ्कन गर्ने अभ्यास प्रारम्भ गरिनुपर्दछ। यस्तो अभ्यास प्रदेश र स्थानीय तहले पनि अवलम्बन गर्नुपर्दछ।
- (ङ) प्रत्येक वर्ष कानुनको संवैधानिकता परीक्षणको क्रममा अदालतबाट भएका व्याख्याको बारेमा सबै तहका विधायकहरूलाई अभिमुखीकरण गरिनुपर्दछ। कानुनलाई अमान्य र बदर घोषणा गरिएका आदेशहरू प्रकाशित गरिनुपर्दछ।
- (च) कानुन निर्माण प्रक्रियाका बारेमा आधारभूत अभिमुखीकरण गरेर मात्र कानुन निर्माण प्रक्रियामा सहभागी हुने व्यवस्था गरिनुपर्दछ। आवधिकरूपमा विधायकहरूलाई पुनर्ताजगीकरण गर्ने व्यवस्था गरिनुपर्दछ।
- (छ) सङ्घीय संसद र प्रदेश सभाका पदाधिकारीहरू (सङ्घीय संसद र प्रदेश सभाका सभामुख, उपसभामुख, राष्ट्रिय सभाका अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सङ्घीय संसद र प्रदेश सभाका विपक्षी दलका नेता, प्रमुख सचेतक र सचेतकहरू समेत) सहभागी हुने गरी प्रत्येक वर्ष कानुन निर्माणको अवस्थासम्बन्धी राष्ट्रिय कार्यशालाको आयोजना गरी काम कारबाहीको समीक्षा गरिनुपर्दछ।

- (ज) प्रदेश सभाका पदाधिकारीहरू, जिल्ला समन्वय समितिका अध्यक्ष एवम् स्थानीय तहका प्रमुख/अध्यक्ष र उपप्रमुख/उपाध्यक्षको सहभागिताका कानुन निर्माणसम्बन्धी प्रादेशिक कार्यशालाको आयोजना गरी कानुन निर्माणको अवस्थाको बारेमा समीक्षा गरिनुपर्दछ।
- (झ) सबै तहका कानुनहरूको केन्द्रीय अभिलेख सङ्घीय कानुन, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय र प्रदेशको कानुन मन्त्रालयले राख्नुपर्दछ। त्यस्तो अभिलेख विद्युतीय रूपमा अध्यावधिक गरी सबैको सहज पहुँच कायम हुनसक्ने गरी सार्वजनिक गरिएको हुनुपर्दछ।
- (ञ) सङ्घीय र प्रदेश तहमा कानुन निर्माणसम्बन्धी विज्ञ समूह (Think Tank) को व्यवस्था गरी नियमित रूपमा कानुनको परीक्षण गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। त्यस्तो विज्ञ समूहले आवश्यकताअनुसार स्थानीय तहको कानुन निर्माणमा समेत सहजीकरण गरिदिनुपर्दछ।
- (ट) अध्यादेश जारी गर्ने विषयलाई संविधानले अपवादजनक व्यवस्थाको रूपमा उल्लेख गरेको छ। संवैधानिक मर्मअनुरूप बाध्यात्मक अवस्थामा मात्र अध्यादेश जारी गरिनुपर्दछ। अध्यादेश जारी गर्दा राजनीतिक सहमति र संवैधानिक सीमाको ख्याल गरिनु पर्दछ। अध्यादेशलाई राजनीतिक अभीष्ट वा स्वार्थ पूरा गर्ने वा रणनीतिक औजारको रूपमा अभ्यास गर्ने वर्तमान परिपाटी संविधानमाथिको जालसाजी हो। यस्तो अभ्यासलाई कुनै पनि रूपमा प्रश्रय दिनु हुँदैन। अध्यादेशले दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने खालका विषय अध्यादेशबाट जारी गरिनु हुँदैन। यो विषयमा राजनीतिक अनुशासनको आवश्यकता छ भने कर्मचारीतन्त्रले पनि व्यावसायिकता प्रदर्शन गर्नुपर्ने देखिन्छ।

## ८. निष्कर्ष

संविधानले मार्गदर्शन गरेको व्यवस्थापन विधि कानुन निर्माणको मार्गदर्शन हो। यो मार्गदर्शनभित्र रहेर कानुन निर्माणका स्वीकृत अभ्यास र मूल्यमान्यता आत्मसात् गर्दै व्यावहारिकरूपमा कार्यान्वयनयोग्य र दिगो कानुन बनाउनुपर्ने हुन्छ। कानुन तर्जुमा गर्ने कार्यमा राजनीतिज्ञका साथसाथै विज्ञताको समेत आवश्यकता पर्दछ। कानुन निर्माण यस्तो सिप हो जो न त अध्ययन गरेर मात्र हासिल हुन सक्छ न त पदीय जिम्मेवारीबाट हासिल गर्नसकिन्छ। यसका लागि त विषयगत दक्षता, व्यावसायिक सिप एवम् कौशल र कानुन प्रणालीको गहिरो ज्ञान आवश्यक पर्दछ। कानुन निर्माण प्रक्रिया हेर्दा जति सहज देखिन्छ त्योभन्दा धेरै गुणा जटिल काम हो। नेपालमा कानुन निर्माणको कार्यलाई सजिलो मानिन्छ। किनकी कानुन निर्माणपछिको उत्तरदायित्व हालसम्म कसैले बहन गर्नु परेको छैन। जति सहज र हलुका रूपमा कानुन निर्माणलाई लिइन्छ त्यसको सघनता, गहनता, गुरुत्व धेरै गुणा बढी छ। त्यसैले कानुन निर्माणका लागि संरचनागत सबलीकरण गरौं; प्रक्रियागत सरलीकरण गरौं; व्यावसायिक सक्षमता प्रबलीकरण गरौं; संस्थागत स्मृतिलाई अभिलेखीकरण गरौं; संलग्न जनशक्तिको सशक्तिकरण गरौं; तहगत सम्बन्धलाई संवैधानिक मर्यादा अनुकूल व्यवहारमा आत्मसात् गरौं; सारभूत र कार्यविधिगत पक्ष दुवैमा सुधार गरौं; संरचना र कार्यसंस्कृति दुवैमा सुधार गरौं। संवैधानिक दायित्व पूरा गरौं; संवैधानिक सर्वोच्चताको मर्यादा गरौं।

श्यामकुमार भट्टराई, २०७९

## सन्दर्भ सामग्री

- उप्रेती, भरतराज (सं.) (२०५४), नेपालको संवैधानिक कानून, कानून अनुसन्धान तथा विकास फोरम ।
- कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय (२०६९), सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर भएका कानूनहरूको अवस्था (अनुसन्धानमूलक अध्ययन), नेपाल सरकार ।
- गौतम, भरतराज (२०७५), कानून निर्माणको संसदीय प्रक्रिया: प्रथम, द्वितीय र तृतीय वाचन, सङ्घीय संसद सेवा स्मारिका, सङ्घीय संसद सचिवालय ।
- नेपाल कानून आयोग (२०६६), कानून तर्जुमा दिग्दर्शन, नेपाल कानून आयोग ।
- नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताव व्यवस्था समिति (२०७२) ।
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७४), नेपालको संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ मा उल्लिखित सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको कार्य विस्तृतीकरणसम्बन्धी नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत प्रतिवेदन, नेपाल सरकार ।
- बज्राडे, मोहन (२०५४), व्यवस्थापन कार्यविधि, नेपालको संवैधानिक कानून, (दोस्रो संस्करण), कानून अनुसन्धान तथा विकास फोरम ।
- भट्टराई, श्यामकुमार र कोइराला, उमेश (२०७०), सर्वोच्च अदालतबाट जारी भएका निर्देशनात्मक आदेशहरूको कार्यान्वयनको अवस्था, राष्ट्रिय न्यायिक प्रतिष्ठान, नेपाल ।
- भट्टराई, श्यामकुमार (२०७५), न्याय प्रशासनका आयामहरू (दोस्रो संस्करण), सोपान मासिक ।
- भट्टराई, श्यामकुमार (२०७६), नेपालको संवैधानिक तथा प्रशासकीय कानून (तेस्रो संस्करण), सोपान मासिक ।

Clem, A. (1988). *Congress, powers process and politics*. Brooks/Cole.

Zander, M. (2004). *The law-making process* (Sixth Edition), Cambridge University Press.

# राजनीति र प्रशासनबिचको अन्तरसम्बन्ध: सैद्धान्तिक पक्ष र नेपालको सन्दर्भ

सुरेश अधिकारी\*

## लेखसार

राजनीति र प्रशासन दुवै शासन व्यवस्थाका अभिन्न अङ्ग हुन । राजनीति जनमतबाट शासनमा स्थापित हुन्छ भने प्रशासन प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षा प्रणालीबाट । राजनीति मूलतः विधि निर्माण तथा नीति निर्माणमा संलग्न हुने हो, प्रशासन चाहिँ तर्जुमा गरेका विधि र नीतिको कार्यान्वयनमा क्रियाशील हुनुपर्दछ । यो सैद्धान्तिक मान्यतामा पनि आजभोलि केही परिवर्तन देखापरेको छ । राजनीति पनि नीति कार्यान्वयनबाट निरपेक्ष बस्न सक्दैन किनकी शासनको प्रभावकारिता यसैमा देखिन्छ । प्रशासनले पनि नीति निर्माण प्रक्रियामा सहभागी हुनै पर्दछ । जे भए पनि शासनलाई जनमुखी तथा परिणाममूलक बनाउन दुवै क्षेत्रले योगदान गर्नुपर्ने हुन्छ । आपसी अहम् र पूर्वाग्रह होइन, आपसी सम्बन्ध र सहकार्यबाट नै राजनीति र प्रशासन दुवैले सक्षमता एवम् सफलता हासिल गर्न सक्दछन् ।

**शब्दकुञ्जी:** तटस्थता, प्रतिबद्धता, वेस्ट मिनिस्टर प्रणाली, गुणतन्त्र (Meritocracy), तटस्थ प्रतिस्पर्धी (Neutral Competent)

## १. विषय प्रवेश

राज्यको नीतिगत मार्गदर्शन गर्ने, शासन सञ्चालनमा नेतृत्वदायी भूमिका भएको सङ्गठित क्रियाकलाप हो राजनीति । यो जनप्रतिनिधित्वमूलक हुन्छ, निर्वाचनमा भाग लिन्छ, प्रतिस्पर्धा गर्छ, सरकारमा पुग्दछ । समान आकाङ्क्षा, विचारधारामा आबद्ध र प्रतिबद्ध मानिसहरू मिलेर राजनीतिक दल खोल्दछन् । यस्तो दलले राज्यका विभिन्न एकाइमा रहेर शासनको नेतृत्व गर्दछन् ।

प्रशासन राज्य सञ्चालनको सहयोगी संयन्त्र हो । यो निष्पक्ष, तटस्थ संस्था हो, जुन गुणतन्त्र (Meritocracy) मा आधारित हुन्छ । प्रशासनले सामान्यतः नीति, योजना, बजेटको कार्यान्वयन गर्दछ । सरकारको सारथी

\* सचिव, नेपाल सरकार

इमेल: [sureshadhikari1968@gmail.com](mailto:sureshadhikari1968@gmail.com)

तथा कार्यकारी भूमिका निर्वाह गर्दछ । यसलाई स्थायी सरकार भन्ने गरिन्छ किनकी राजनीतिमा जस्तो प्रशासनले आवधिक रूपमा निर्वाचित भइरहनुपर्दैन, न त आफ्ना धारणालाई जनताबाट अनुमोदन नै गराउनुपर्दछ । राजनीतिक सङ्क्रमणका समयमा समेत यस संयन्त्रले काम गरेको हुन्छ ।

## २. राजनीतिक तथा प्रशासनिक सम्बन्धका सैद्धान्तिक पक्ष

### २.१ सिद्धान्तको समीक्षा (Principle Review)

- (क) राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धको विषयमा पहिलोपटक सन् १८८७ मा वुड्रो विल्सनले स्पष्ट दृष्टिकोण प्रस्तुत गरे । "A Study of Public Administration" नामक निबन्धमा उनले राजनीति र प्रशासन फरक विषय वा क्षेत्र भएको भनी औल्याए । जसलाई Dichotomy between Politics and Administration भनिएको छ । राजनीतिले नीति निर्माण गर्ने र प्रशासनले त्यसको कार्यान्वयन गर्ने हो, यी फरक विधा हुन् भन्ने धारणा रह्यो ।
- (ख) सन् १९०० मा गुडनाउले विल्सनको विचारलाई समर्थन गर्दै प्रशासनको छुट्टै अध्ययन अध्यापन हुनुपर्ने कुरामा जोड दिए । अमेरिकी विश्वविद्यालयहरूमा सार्वजनिक प्रशासनको छुट्टै अध्ययनको सुरुवात पनि भयो । सन् १९२६ मा व्यवस्थापनविद् एल. डी. हाइटले "Relationship between Politics and Administration" नामक लेखमार्फत विल्सनको धारणालाई समर्थन गरे । राजनीति र प्रशासन अलग हुन् । यिनीहरूले आफ्नो काम गर्दछन्, यद्यपि राज्य सञ्चालनमा दुवैको भूमिका हुने कुरा औल्याइयो ।
- (ग) सन् १९२२ मा नै प्रकाशित भई १९४० को दशकमा चर्चा कमाएको म्याक्स वेबरको Bureaucratic Theory ले प्रशासनलाई निरपेक्ष रूपमा व्याख्या गर्‍यो । कर्मचारीतन्त्र तटस्थ र निष्पक्ष हुन्छ, गुणतन्त्रमा आधारित रहन्छ, विचारधाराबाट स्वतन्त्र हुन्छ, तलब सुविधाका लागि काम गर्छ, अवैयक्तिकता (Impersonality) रहन्छ भन्ने मान्यताको विकास भयो । प्रशासन राजनीतिभन्दा पृथक् छ भन्ने मान्यता यसभित्र अन्तर्निहित रह्यो ।
- (घ) सन् १९४० को दशकमा व्यवहारवाद (Behaviorism) को सिद्धान्तको विकास भयो । H.A. Simon, Douglas Mc Gregore, Rensis Linkert हरूले व्यवहारवादको वकालत गरे । सङ्गठनमा बाह्य प्रभावको कुरा गरियो । प्रशासन निरपेक्ष हुँदैन, मूल्य प्रणाली (Value System) बाट निर्देशित हुन्छ । समाजसँगको अन्तरसम्बन्ध रहन्छ । यो यन्त्र होइन, मानिस आफ्नो दिमागले काम गर्छ, उसका प्राथमिकता, योजना, सोच हुन्छन् भन्ने कुरा उल्लेख गरियो । यसले प्रशासन राजनीतिसँग पनि अन्तरसम्बन्धित हुनसक्ने सङ्केत गरेको देखिन्छ ।
- (ङ) सन् १९६० मा आएको विकास प्रशासन (Development Administration) को अवधारणाले राजनीति र प्रशासनबिच विभेद सिर्जना गरेको देखिँदैन । विकासका कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन सहभागिता अभिवृद्धि, विकेन्द्रिकरण, विकास कार्यक्रमको प्रभावकारितामा जोड दिइएको छ ।

योजनाबद्ध विकास (Planned Development) मा जोड दिनुको अर्थ विकास राजनीतिक मुद्दा भएको प्रष्ट हुन्छ ।

- (च) सन् १९७० को दशकमा आएको नयाँ सार्वजनिक प्रशासन (New Public Administration -NPA) ले विकासको समतामूलक लाभ, सामाजिक न्याय, कल्याणकारी राज्य प्रणालीका लागि प्रशासनको भूमिका रहनुपर्ने कुरामा जोड दियो । यसबाट प्रष्ट हुन्छ कि राजनीतिक मुद्दाहरूको कार्यान्वयन प्रशासनले गरिरहेको हुन्छ ।
- (छ) सन् १९८० मा मागरेट थ्याचरको उदयपश्चात् राजनीतिक नेतृत्वमा नै प्रशासनको रूपान्तरणका कामहरू भए । नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management -NPM) युगको सुरुवात भयो । प्रशासन सुधारमा राजनीतिको सक्रियता देखियो । सरकार भन्नु र प्रशासन भन्नु एउटै बुझ्न थालियो । सन् १९९१ मा जोन मेजरले नागरिक बडापत्र (Citizen charter) को घोषणा गरे । यो प्रशासनलाई जनमैत्री बनाउने माध्यम थियो ।
- (ज) १९९० को दशकमा नै भएको उदारवादको पुनरोदय, प्रजातान्त्रिकीकरणको प्रक्रिया, विकेन्द्रिकरण र स्वायत्त शासनको अवधारणाले राजनीति र प्रशासनलाई एकै ठाउँ ल्याइदियो । सुशासनमा सरकारकै अङ्गको रूपमा प्रशासनलाई राखियो र शासकीय सुधारको लागि कर्मचारीतन्त्रमा सुधारको अपेक्षा गरियो ।

## २.२ राजनीतिक प्रणालीको समीक्षा (Review of Political System)

राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धको चर्चा गर्दा राजनीतिक प्रणालीलाई अध्ययन गर्न जरूरी हुन्छ । संसदीय प्रणाली भएका मुलुकहरूमा प्रशासनलाई तटस्थ शक्ति (Neutral Force) का रूपमा बढी लिइन्छ । प्रशासन राजनीतिभन्दा अलग रहनुपर्दछ भन्ने मान्यता वेष्ट मिनिस्टर प्रणाली (West Minister System) मा रह्यो । ट्रेड युनियनहरूलाई पनि राजनीति गर्ने छुट रहेन ।

- भारतमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री इन्दिरा गान्धीले प्रशासन प्रतिबद्ध रहनुपर्ने कुरा गर्दा संसदमा चर्को आलोचना भएपछि माफी माग्नु परेको थियो । (१९६९)
- राष्ट्रपति प्रणाली (Presidential System) भएका मुलुकमा प्रशासनलाई राष्ट्रपतिको नियन्त्रणमा चल्नुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ । राष्ट्रपतिको विश्वासपात्रहरू नै प्रशासनिक प्रमुख हुने गरी व्यवस्था गर्ने चलन पनि छ । अमेरिकामा वरिष्ठ कार्यकारी तह (Senior executive level) मा राष्ट्रपतिका सल्लाहकार, सहयोगी नै रहन्छन् र राष्ट्रपतिको कार्यकाल समाप्त भएपछि बिदा हुन्छन् । नीतिगत मुद्दामा उनीहरू नै हावी हुन्छन् । सरकार र प्रशासनबिच दहो सम्बन्ध राख्न खोजिन्छ ।
- निरङ्कुश शासन पद्धतिमा शासकको सहयोगी र निर्देशन एवम् आज्ञापालकका रूपमा मात्र प्रशासन रहन्छ । प्रशासनको निर्णायक भूमिका र महत्त्व कमजोर हुन्छ ।



### २.३ शासनको अवधारणा र सम्बन्धको समीक्षा (Review of Concept of Governance and Relation)

- सन् १९९० पछि सुशासनको अवधारणाले राजनीति र प्रशासनलाई राज्यका कर्ताहरू (State Actors) कै रूपमा लियो । उनीहरूले सँगै काम गर्ने परिकल्पना गर्‍यो ।
- सन् २००० पछिको नयाँ सार्वजनिक सेवा (New Public Service-NPS) ले राजनीति र प्रशासनलाई सेवा केन्द्रित हुन कर लगायो । लोकतान्त्रिक मूल्य (Democratic value) र नागरिक अधिकार (Citizen's Rights) लाई महत्त्व दिइयो, जुन दुवै पक्षको सहकार्यमा मात्र सम्भव छ ।
- नयाँ सार्वजनिक शासन (New Public Governance-NPG) ले आपसी सहकार्य (Mutual Collaboration) र आपसी उत्तरदायित्व (Mutual Accountability) मा जोड दिन्छ । नागरिकहरूको सशक्तिकरण सहितको संलग्नता नै यसको मूल ध्येय हो । यस उद्देश्यको लागि राजनीति र प्रशासनबिचको आपसी सहकार्यलाई यसले महत्त्व दिने नै भयो ।
- सन् २००० देखि २०१५ सम्म लागु भएको सहस्राब्दी विकास लक्ष्य (MDGs) होस् या २०१५ देखि २०३० सम्म लागु हुने दिगो विकास लक्ष्य (SDGs), यिनलाई सरकारको या राजनीतिको मुद्दा बनाइएको छ । राज्यको दृष्टिकोणका रूपमा रहेका यस्ता मुद्दा (Agenda) राजनीति र प्रशासनबिचको सहकार्यले मात्र कार्यान्वयन सम्भव मानिन्छन् । विश्वव्यापी सहकार्यले नै दिगो विकास लक्ष्य हासिल हुने हो, यसमा न राजनीति न प्रशासनको एकल प्रयत्न पर्याप्त छ । यी एजेण्डालाई मुलुकका नीति, योजना र कार्यक्रममा समावेश गर्दै उपलब्धि हासिल गर्न दुवै पक्षको भूमिका जरुरी हुन्छ ।

### ३. राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धमा देखिएको नयाँ धार

उल्लेखित सैद्धान्तिक धारमा आएको परिवर्तन, राजनीतिक क्षेत्रमा स्थापित लोकतन्त्र, आर्थिक उदारवाद, शासकीय क्षेत्रमा देखापरेका नवीन प्रकृतिले राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धलाई निम्नानुसार पुर्नपरिभाषा गरेको देखिन्छ:-

- राजनीति र प्रशासन दुवै शासन व्यवस्थाका अभिन्न अङ्ग हुन् ।
- दुवै पक्ष आपसमा अन्तरनिर्भर छन् । एक आपसमा सहकार्य गर्नुपर्दछ ।
- राजनीति र प्रशासन दुवैको उद्देश्य देशको विकास तथा समृद्धि हो । दुवैले नागरिकको हितका लागि काम गर्नुपर्दछ ।
- शासनमा स्थापित हुने तरिका वा पद्धति दुवैको फरक छ तर काम एउटै हो । नीति निर्माण र कार्यान्वयन भनेर मात्र विभाजन गरिरहन जरुरी छैन ।
- राजनीति खासगरी नीति कार्य (Policy Business) र कानून निर्माण (Law making) मा क्रियाशील रहने हो । जनताका आवाजलाई सुन्ने र नीति प्रतिबिम्बन (Policy Reflection) मा ध्यान दिने हो ।
- प्रशासनले राजनीतिक मार्गदर्शनअनुसार काम गर्ने र दैनिक प्रशासनिक सेवामा सक्रिय बन्ने हो ।

- राजनीतिले प्रशासनको संस्थागत सुदृढीकरण, कर्मचारीको क्षमता विकास, प्रशासनिक नीति र कानून तर्जुमा गरी सहयोग गर्नुपर्दछ ।
- प्रशासनले जुनसुकै दलको भए पनि सरकारप्रति प्रतिबद्ध भई काम गर्नुपर्दछ । राजनीतिक दलप्रति समान व्यवहार गर्नुपर्दछ ।
- प्रशासनले राजनीतिक विचारधारा बोक्नु हुँदैन । राजनीतिक टिकाटिप्पणी गर्नु हुँदैन, आलोचना गर्ने वा पूर्वाग्रही बन्नु हुँदैन ।
- राजनीति पनि प्रशासनप्रति पूर्वाग्रही हुन मिल्दैन ।
- प्रशासनले सरकारलाई सही सूचना, तथ्याङ्क उपलब्ध गराई विज्ञता प्रदान गरेर सहयोग गर्ने हो ।
- सरकारले गरेका निर्णय कार्यान्वयन गर्नु प्रशासनको दायित्व हो । तर ठीकलाई ठीक र बेठीकलाई बेठीक भन्न सक्नुपर्छ ।
- प्रशासकहरू व्यावसायिक बन्ने हो । अर्थात् Neutral Competent Force हो प्रशासन ।
- राजनीति र प्रशासनविचको असल सम्बन्ध र सहकार्यले नै देश विकास गर्न सकिन्छ । यी एउटै सिक्काका दुई पाटा हुन् ।

## ४. नेपालको सन्दर्भ

### ४.१ प्रशासनको राजनीतिक तटस्थता

- नेपालको निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीले राजनीतिप्रति तटस्थ प्रशासनको अपेक्षा मात्र गरेको छैन, राजनीतिमा भाग लिएमा नोकरीबाट हटाउनेसम्मको व्यवस्था गरेको छ ।
- निजामती वा अन्य सरकारी सेवामा रहेका कर्मचारीले राजनीतिक आस्था वा विचार प्रकट गर्न नपाउने व्यवस्था छ ।
- निर्वाचनमा कसैको पक्षमा वकालत गर्न वा कसैको लागि मत माग्न वा राजनीतिक प्रभाव पार्न पाइँदैन ।
- कर्मचारीले व्यावसायिकतालाई महत्त्व दिनुपर्दछ, राजनीतिक दर्शनलाई होइन ।

### ४.२ प्रशासनिक प्रतिबद्धता

- सरकारप्रति प्रतिबद्ध प्रशासनको अपेक्षा गरेको छ, राजनीतिक दलप्रतिको प्रतिबद्धता होइन ।
- सरकारको आलोचना गर्न नहुने, पद र गोपनीयताको सपथ लिनुपर्ने व्यवस्था छ । सरकारी गोप्य काम कुरा बाहिर प्रकट गर्न नपाइने व्यवस्था छ ।
- सेवाग्राही र सेवाप्रतिको प्रतिबद्धताको अपेक्षा गरिएको छ ।
- व्यावसायिक आचरणप्रति प्रतिबद्धता खोजिएको देखिन्छ ।

### ४.३ राजनीति र प्रशासन सँगसँगै

- नेपालमा राजनीतिक दलप्रति निरपेक्ष र सरकार तथा जनताप्रति प्रतिबद्ध प्रशासनको अपेक्षा गरिएको छ ।
- सार्वजनिक नीति निर्माणमा राजनीति र प्रशासन दुवैको भूमिका रहेको र सँगै काम गरेको देखिन्छ ।
- राष्ट्रिय समस्याहरूको समाधानमा दुवै पक्ष एक ठाउँमा रहने र सहकार्य गर्ने गरेको पाइन्छ ।
- विकास व्यवस्थापनका कार्यमा राजनीतिक क्षेत्रको पनि चासो र सहभागिता रहेको अवस्था छ । अझ स्थानीय तहको सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनमा राजनीतिक पदाधिकारीको सहभागिता नै रहने गरेको देखिन्छ ।

### ५. केही मामिलाहरू

#### ५.१ स्थानीय तहको राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्ध अपेक्षाअनुरूप नभएको

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले आर्थिक कारोबार सञ्चालनको लागि प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई जिम्मेवार बनाएको तर कतिपय स्थानीय तहमा राजनीतिक पदाधिकारीको निर्देशनबमोजिम कर्मचारीबाट काम नभएको भनी विवाद सिर्जना हुने गरेको पाइन्छ ।

कतिपय स्थानीय तहमा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी प्रक्रियालाई लिएर राजनीतिक पदाधिकारी र प्रशासनिक कर्मचारीबिच मनमुटाव रहने गरेको देखिन्छ ।

राजनीतिक पदाधिकारीलाई हामी जननिर्वाचित हौं भन्ने अहम् र कर्मचारीलाई हामी लोक सेवा पास गरेर छनौट भएका योग्य कर्मचारी हौं भन्ने अहम्का कारण केही ठाउँमा समस्या सिर्जना भएको देखिन्छ । कर्मचारीको पनि दलीय आबद्धता र राजनीतिक पदाधिकारीको कर्मचारीप्रति राजनीतिक पूर्वाग्रहका कारण यदाकदा सम्बन्धमा तित्कता रहने गरेको देखिन्छ ।

#### ५.२ प्रशासनिक व्यावसायिकता र राजनीतिक लोकप्रियताका बिच तालमेलमा कठिनाइ

राजनीतिले नीति निर्माण, कानून निर्माण र शासकीय नेतृत्व गर्नुपर्दछ । स्वाभाविक रूपमा ऊ जनतामाझ लोकप्रिय हुन चाहन्छ । प्रचलित संविधान र कानूनको परिधिमा रहेर उसले ल्याउने लोकप्रिय कार्यक्रमलाई प्रशासनले स्वीकार गर्न सक्नुपर्छ ।

प्रशासनको व्यावसायिक क्षमता विकासमा राजनीतिक क्षेत्रले सहयोग गर्नुपर्दछ, उसलाई निष्पक्ष र तटस्थ राख्न ध्यान दिनु आवश्यक छ । प्रशासन व्यावसायिक हुने हो, नियम, कानून र पद्धतिलाई उसले अनुसरण गर्छ, यो सत्यलाई राजनीतिले बुझ्न जरुरी हुन्छ । नीति, योजना कार्यान्वयन गरी सरकारलाई मद्दत गर्नु उसको दायित्व हो । यसमा बुझाइको कमी र यदाकदा अहम्को कारण प्रशासनिक व्यावसायिकता र राजनीतिक लोकप्रियताको यथार्थतालाई स्वीकार्ने क्रममा कठिनाइ देखिने गरेको छ ।

### ५.३ राजनीति र प्रशासनले एक आपसको वैधानिकताको आत्मसातीकरण

लोकतान्त्रिक मुलुकमा राजनीतिक शक्ति जनमतबाट आएको हुन्छ । स्थापित निर्वाचन प्रणालीले उसलाई शासनको नेतृत्वमा पुऱ्याउँछ । प्रशासकहरू परीक्षा प्रणालीका माध्यमबाट छनौट हुन्छन् । दुवैको राज्य र जनताप्रतिको उत्तरदायित्व रहेको हुन्छ । दुवै एउटै सिक्काका दुई पाटा हुन् । एक आपसको वैधानिकतालाई सम्मान गर्दै राजनीति र प्रशासनले आफूलाई निर्धारित भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ ।

### ६. निष्कर्ष

राजनीति र प्रशासन शासकीय प्रणालीका अभिन्न अङ्ग हुन् । शासन प्रणाली, सरकारको चरित्र र विकासक्रमले यी दुईबिचको सम्बन्धमा फरकपन ल्याउने गर्दछ । राजनीति र प्रशासनको चरित्र तथा स्थापित हुने पद्धति निश्चय नै फरक छ तर उद्देश्य भने समान छन् । देशको समृद्धि, नागरिक हित प्रवर्द्धन, कानूनको पालना, नागरिक सशक्तिकरण, सामाजिक न्याय जस्ता अनेकन क्षेत्र राजनीति र प्रशासन दुवैका साझा सवाल हुन् । नीति निर्माण, विकास र सेवा प्रवाहमा यी दुवैले काम गर्न सक्छन्, फरक यत्ति हो कि राजनीतिले सोच दिने हो र मार्गदर्शन पनि । अनि प्रशासनले त्यसलाई कार्यान्वयनमा लैजाने पक्षमा बढी केन्द्रित रहने हो ।

### सन्दर्भ सामग्री

Acharya, Madhu R. (2015). *Business of bureaucracy*. Vidyarthi Pustak Bhandar.

Maheshwari, S. R. (1970). The Indian bureaucracy: its profile, malady and cure. *The Indian Journal of Political Science*, 31(3), 222–237. <http://www.jstor.org/stable/41854383>.

Ricky W. Griffin (2016,2011). *The fundamentals of management*. Cenagage.

Svara, J. H. (2006). Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 121–139. <http://www.jstor.org/stable/25610781>.

निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४९)।

निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५०)।

भट्ट, भिमदेव (२०५९), *कर्मचारी प्रशासन*, हिसि अफसेट प्रिन्टर्स ।

# नेपालमा आर्थिक विकास: वित्तीय प्रणालीको असल अभ्यास र दिगो विकास

डा. सुरोज टण्डन\*

## लेखसार

आर्थिक विकासको लागि वित्तीय प्रणालीमार्फत पुँजी, सिप, अनुभव, ज्ञान र प्रविधिलाई समुचित उपयोग गरी सहरदेखि गाउँसम्म आर्थिक क्रियाकलाप बढाउन, पिछडिएको क्षेत्र तथा वर्गको व्यावसायिकता अभिवृद्धि गर्न, कर्जासँगै ज्ञान, पुँजीसँगै सिप, प्रविधिसँगै अनुभव प्रदान गरी साना, मझौला तथा ठुला व्यवसायलाई सहयोग गर्न आवश्यक छ। उत्पादनशील क्षेत्रमा आन्तरिक तथा बाह्य लगानीको अपर्याप्तता, अनुत्पादक क्षेत्रमा केन्द्रित लगानी, न्यून पुँजीगत खर्च, उच्च उत्पादन लागत, आर्थिक वृद्धि र रोजगारी सिर्जनाविचको कमजोर सम्बन्ध, असमान वितरण, बढ्दो अनौपचारिक क्षेत्रको हिस्सा लगायतका कारण मुलुकको आर्थिक विकासको यात्रामा चासो र चिन्ता थपिएको छ। पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजनाले लिएको लक्ष्य एवम् उद्देश्य पूरा गर्न, समग्र मुलुकको सन्तुलित आर्थिक विकास गर्न, सर्वसुलभ पूर्वाधार निर्माण गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको विकास, मानव पुँजी निर्माण तथा उपयोग, उच्च एवम् दिगो उत्पादन तथा उत्पादकत्व वृद्धि र समतामूलक राष्ट्रिय आय वृद्धि सहित आगामी २० वर्षका लागि मुलुकको दीर्घकालीन लक्ष्यहरू हासिल गर्न वित्तीय प्रणालीको भूमिका महत्त्वपूर्ण रहन्छ। मुलुकको आर्थिक विकास वित्तीय क्षेत्रका नीति तथा रणनीति र आर्थिक, सामाजिक एवम् वातावरणीय दिगो विकासका तीन ओटा खम्बाहरूको कार्यसूचीको कार्यान्वयनमा भर पर्दछ। वर्तमानको आवश्यकतामा कुनै सम्झौता नगरी भावी पुस्ताको आवश्यकता पूरा गर्नको लागि विनास विनाको विकास नै दिगो विकास हो। राष्ट्रको आर्थिक विकासका लागि वित्तीय प्रणालीमा रहेको सम्पत्ति र दायित्वको उचित परिचालन गरी रोजगार, आय, उपभोग, बचत र उत्पादनलाई प्रोत्साहन गर्न, गरिवी घटाउन, वातावरण व्यवस्थापन, समावेशी विकास, सुरक्षित खानेपानी, स्वास्थ्य, शिक्षा आदिको क्षेत्रगत सम्बोधन गर्न र अन्तर्राष्ट्रिय समुदाय समक्ष गरेका प्रतिबद्धताहरू पूरा हुने आर्थिक विकासको खाँचो छ।

\* वरिष्ठ शाखा प्रमुख, कृषि विकास बैंक लिमिटेड

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

**शब्दकुञ्जी:** आर्थिक विकास, वित्तीय प्रणाली, दिगो विकास, गरिबी, वातावरण र योजना

## १. विषय प्रवेश

नेपालले राजनीतिक प्रणालीमा आमूल परिवर्तन गरे पनि आर्थिक, सामाजिक, वातावरणीय, पारिवारिक एवम् व्यक्तिगत सुधार र लक्ष्यअनुरूप विकास गर्न सकेको छैन । नेपालको संविधानले समुन्नत, स्वाधीन र समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्रको निर्माण गर्ने परिकल्पना तथा पन्ध्रौं योजनाले सन्तुलित आर्थिक विकास, समृद्धि, सुशासन एवम् नागरिकले सुखको अनुभूति प्राप्त गर्ने ध्येय राखेको छ । उपलब्ध साधन, स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरण बुद्धिमत्तापूर्वक गर्न सकेमा मुलुकले आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गर्न सक्दछ । आर्थिक विकासको लागि सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्र एकअर्काका परिपुरक भएकोले अर्थतन्त्रलाई उत्पादनमुखी, रोजगारीमूलक र आत्मनिर्भर बनाउन वित्तीय प्रणालीमा रहेको स्रोत तथा साधनलाई अधिकतम उपयोग र दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न समन्वयात्मक कार्यक्रम कार्यान्वयनको जरुरी छ ।

आर्थिक विकास विकासोन्मुख मुलुकहरूको एक संवेदनशील एवम् जटिल विषय हो । विकासोन्मुख राष्ट्रहरूले आर्थिक विकासको नाममा केवल आर्थिक क्रियाकलापमा मात्र जोड नदिएँ मानव कल्याण जस्तो: रोजगारी, आय आर्जन, आयको वितरण, गरिबी न्यूनीकरण, वातावरण संरक्षण, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि विषयहरूमा जोड दिएँ दिगो आर्थिक विकासमा सहयोग पुऱ्याउन जरुरी छ । विकासोन्मुख मुलुकहरूले उद्योगसँगै उद्यमशीलता, विकाससँगै रोजगारी, आयसँगै बचत र परिमाणात्मकसँगै गुणात्मक विकासको लागि वित्तीय क्षेत्रको साधन तथा स्रोतको परिचालनका लागि विशेष जोड र होस पुऱ्याउनु पर्दछ । आर्थिक विकास आजका विकासोन्मुख मुलुकहरूको लागि एक उदयीमान मुद्दा बनेको सन्दर्भमा विकासोन्मुख मुलुकहरूले विकासलाई तीव्र गति प्रदान गर्न अनेकौँ उपाय एवम् रणनीति अवलम्बन गरी लक्ष्य हासिल गर्नका लागि वित्तीय प्रणालीका असल अभ्यासहरूको कार्यान्वयन आवश्यक छ । सङ्घीय संरचनाबमोजिम सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको बिचमा समन्वयका आधारमा आर्थिक, वातावरणीय र सुशासनसम्बन्धी लक्ष्यहरू हासिल गर्न वित्तीय उपकरणहरूको उपयोग र समावेशी आर्थिक समृद्धि आजको आवश्यकता हो ।

वित्तीय क्षेत्र अर्थतन्त्रको ऐना भएको हुँदा वित्तीय क्षेत्र विकास रणनीतिले अवलम्बन गरेका उद्देश्य, नीति तथा रणनीति एवम् विषयहरूको कार्यान्वयन गरी सेवालाई ग्रामीण तहसम्म पुऱ्याई वित्तीय शिक्षा र ज्ञानसँगै जनतामा वित्तीय साक्षरता अभिवृद्धि गर्न आवश्यक छ । नेपालमा वित्तीय संस्थाहरूले स्रोतको परिचालन गर्दै व्यवसाय, लगानी, निर्यात, बजार र वित्तीय पहुँच बढाउन अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरूको कार्यान्वयन गर्न देखिएका कमी कमजोरी हटाउन, सम्पत्ति र दायित्वको सन्तुलन कायम गर्न, दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न र कुल जनसङ्ख्याको करिब ४० प्रतिशत जनता वित्तीय पहुँचबाट बाहिर रहेको विषयलाई समेत सम्बोधन हुने गरी कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्दछ ।

नेपालको सन्तुलित आर्थिक विकासका लागि वित्तीय क्षेत्रको सक्रियता बढाई सोच, शिक्षा, नीति, नियम, प्रक्रिया र पद्धतिमा सुधार गरी लगानीमैत्री वातावरणको व्यवस्था मिलाई पुँजी तथा लगानीयोग्य रकम, जनशक्ति तथा मानव साधन, माग तथा आवश्यकताको पहिचानसँगै रणनीतिक सुधार गर्न आवश्यक छ । नेपाल गरिब होइन हाम्रो सोच गरिब हो, नेपालमा शिक्षा नभएको होइन व्यावहारिक उपयोग नभएको हो, नीति तथा कार्यक्रम नभएको होइन कार्यान्वयन फितलो र आर्थिक विकास गर्न लगानीकर्ता नभएका होइनन्, लगानीमैत्री वातावरण नभएको हो । तसर्थ वित्तीय प्रणालीले सन्तुलित आर्थिक विकासको लागि लघु, घरेलु, साना तथा मझौलासँगै व्यावसायिक परियोजनामा कर्जा विस्तार गर्न जोड दिई प्रवाह हुने कर्जा सहरदेखि गाउँसम्म व्यवसायीदेखि सर्वसाधारणसम्म पहुँच पुग्ने गरी स्रोतको परिचालन गर्नुपर्दछ । एकातर्फ वित्तीय प्रणालीका सेवा, सुविधा सहर केन्द्रित हुनु अर्कातर्फ वित्तीय साक्षरता समेत अपर्याप्त हुनुले सीमान्तकृत वर्ग तथा क्षेत्रले वित्तीय प्रणालीबाट अपेक्षाकृत लाभ प्राप्त गर्न सकेको सन्दर्भमा मुलुकको दिगो र सन्तुलित विकासको लागि नेपालमा बैंकिङ तथा गैरबैंकिङ क्रियाकलाप अभिवृद्धि गरी आवश्यक सुधारसँगै वित्तीय प्रणालीबाट असल अभ्यासहरूको कार्यान्वयन गरी दिगो विकासका बहुआयामिक लक्ष्यहरू हासिल गर्न आवश्यक छ ।

## २. आर्थिक विकास

आर्थिक विकास भनेको एउटा लामो र निरन्तर प्रक्रिया हो । जहाँ थुप्रै दबाव, तनाव, समस्या र चुनौतीका तत्वहरूले अझै राम्रोसँग आर्थिक परिवर्तन ल्याउनको लागि काम गरिरहेका हुन्छन् । आर्थिक विकासको मुख्य उद्देश्य समाजमा बढीभन्दा बढी उत्पादनसँगै वितरण, आयसँगै बचत, मानिसको कल्याणसँगै जीवनस्तर सुधार र रोजगारीसँगै अवसरहरू सिर्जना गराउन प्रयासरत हुन्छ । आर्थिक विकासले केवल आर्थिक क्रियाकलापमा मात्र जोड दिएर पुग्दैन, राष्ट्रको समग्र विकासका लागि रोजगारी, आय आर्जन, आयको वितरण, गरिबी न्यूनीकरण, बचत, लगानी आदिमा पनि जोड दिँदै दिगो र सन्तुलित आर्थिक विकासको लागि सहयोग पुग्ने कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा ल्याउनु पर्दछ । विकासोन्मुख देशहरूले उद्योग, उद्यमशीलता, पुँजी परिचालन र विकासका विविध आयाममा जोड दिन जरुरी छ । अर्थशास्त्री बोनका अनुसार धेरैजसो अल्पविकसित देशहरूमा आर्थिक विकासको निम्ति आर्थिक विस्तारका शक्तिहरूको सिर्जना तथा संवर्द्धन गर्नुपर्ने हुनाले एक किसिमको निर्देशन, व्यवस्था तथा पथप्रदर्शन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसरी विद्वान बोनले आर्थिक विस्तारका शक्तिहरूको सिर्जना तथा संवर्द्धनमा जोड दिएका छन् । आर्थिक विस्तारका शक्ति भन्नाले उद्योग, व्यापार, रोजगारी, आय, उद्यमशीलता, मानव पुँजी जस्ता कुरालाई जनाउँदछ । समग्रमा आर्थिक विकास भनेको देशको सम्पूर्ण नागरिकको बहुपक्षीय कल्याण र समृद्धि हो । तसर्थ आर्थिक विकास निरन्तर चलिरहने अविच्छिन्न प्रयास भएकोले विश्वका गरिब मुलुकहरूलाई गरिबीको दुस्चक्रबाट मुक्ति दिलाउन, तिनीहरूको आम्दानीमा अभिवृद्धि गराउन र उच्चस्तरको जीवन व्यतीत गर्नसक्ने अवस्था सिर्जना गराउन प्रयासरत हुन्छ ।

आर्थिक विकास एउटा आर्थिक प्रक्रिया मात्र नभएर मानवीय आवश्यकता र चाहना पनि भएकोले सबै प्रकारका मुलुकहरूमा केही न केही विकासका कार्यहरू निरन्तर भइरहेका हुन्छन् । विकसित तथा विकासोन्मुख मुलुकहरूले विकासलाई तीव्र गति प्रदान गर्न अनेकौं उपाय एवम् रणनीतिहरू अवलम्बन गर्दै आएका छन् । उच्च आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने मुलुकहरूले आर्थिक क्रियाकलापमा मात्र जोड दिँदा आर्थिक लगानी उच्च रहने तर त्यसको प्रभाव मानवीय कल्याण पक्षमा कमजोर हुने भएकोले गरिबी न्यूनीकरण, सन्तुलित तथा दिगो आर्थिक विकास, स्थायित्व र सुशासन कायम राख्नका लागि वित्तीय क्षेत्रका असल अभ्यासहरूको कार्यान्वयन गरी दिगो विकासमा जोड दिन आवश्यक छ । आर्थिक विकासको सन्दर्भमा विभिन्न अर्थशास्त्रीहरूले फरक फरक सिद्धान्त र धारणाहरू राखेका छन् । आर्थिक विकासमा अन्तर्राष्ट्रिय राजनीति र यसमा आउने परिवर्तनले असर गर्दछ भन्ने धारणा पल रोमर, र्वट लुकास, पल क्रुगम्यान लगायतका अर्थशास्त्रीको रहेको छ । वास्तवमा आर्थिक समृद्धि उत्पादनका आगतहरूको होसियारीपूर्वक गरिने उपयोग, प्रविधिको सदुपयोग र पुँजीको उपयोगको प्रतिफल नै हो भन्ने अर्थशास्त्री जेफ्रिसान्सको धारणा छ । केही राजनीतिक अर्थशास्त्रीहरूको तर्क कुनै पनि देशको आर्थिक वृद्धि त्यो देशले अपनाएको राजनीतिक प्रणाली, आर्थिक स्वतन्त्रता, प्रजातन्त्रप्रतिको प्रतिबद्धता तथा सरकारको निजी आर्थिक क्रियाकलापप्रतिको सहयोग र सकारात्मक भूमिका आदिले निर्धारण गर्दछ भनेका छन् । विकासवादी अर्थशास्त्री रोस्टोले विकसित र विकासोन्मुख मुलुकहरूबिच प्रविधिको खाडल गहिरो रहेबाट विकासोन्मुख मुलुकले उपयुक्त प्रविधि भित्र्याई चित्तबुझ्दो आर्थिक विकासतर्फ उन्मुख हुनसक्ने तर्क दिएका छन् ।

प्रस्तुत अवधारणाहरूलाई मध्यनजर गर्दा नेपालको आर्थिक विकासको आधार कृषि, वैदेशिक रोजगार, पर्यटन, व्यापार तथा व्यवसाय, उर्जा भए पनि लक्षित उद्देश्य पूरा गर्नको लागि वित्तीय क्षेत्रका असल अभ्यासहरू प्रयोगमा ल्याई दिगो विकासका दीर्घकालीन लक्ष्यहरू हासिल हुने गरी समृद्धिको यात्रातर्फ लाग्न आवश्यक छ । आर्थिक विकासको इन्जिनको रूपमा वित्तीय क्षेत्रलाई स्वीकारिएको हुँदा वित्तीय क्षेत्रका अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरू कार्यान्वयनमा ल्याई उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगानी बढाउन तथा व्यावसायिक साझेदारको रूपमा वित्तीय क्षेत्रलाई अगाडि बढाउन आवश्यक छ । अर्थतन्त्रका उपक्षेत्रहरू जस्तो: उर्जा, पर्यटन, कृषि, वैदेशिक रोजगारी, व्यापार लगायत सेवाका क्षेत्रलाई सहकारीताको अवधारणाअनुरूप तिन खम्बा (सार्वजनिक, निजी र सहकारी) लाई सरकारले प्रवृद्धनात्मक र संरक्षकत्वको भूमिका प्रदान गरी प्रदेशको आर्थिक संरचना समेत बलियो, भरपर्दो र सक्षम बनाउन सङ्घीय नेपालको आवश्यकता छ ।

नेपालको अर्थतन्त्र यतिबेला दोहोरो दबावमा परिरहेको छ । एकातर्फ सरकारले न्यून पुँजीगत बजेट विनियोजन गर्ने र अर्कोतर्फ विनियोजित बजेट खर्च नहुने प्रवृत्तिले कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको आकार सङ्कुचन हुन गई पुँजी पलायन, बेरोजगारी, गरिबी, महँगो, आयात, मुद्रास्फीति बढ्दै गएको र बजारमा



लगानीयोग्य रकम (तरलता) मा असन्तुलन हुन गई अर्थतन्त्रमा चाप परेको छ । आ.व.२०७७/७८ मा निषेधाज्ञा, आंशिक तथा पूर्ण लकडाउनबाट अर्थतन्त्र प्रभावित भए पनि करिब रु.१६ खर्ब ८० अर्ब बराबरको उच्च परिमाणमा वैदेशिक व्यापार भएको छ । सो व्यापारमध्ये करिब रु.१ खर्ब ४१ अर्ब निर्यात, रु.१५ खर्ब ३९ अर्ब बराबरको आयात भएको र करिब रु.१३ खर्ब ९८ अर्ब व्यापार घाटा हुन पुगेको तथ्याङ्कबाट पुष्टि हुन्छ । उक्त व्यापार घाटा आ.व.२०७६।७७ को तुलनामा २७.२६ प्रतिशतले बढेको देखिन्छ । प्रत्येक वर्ष आयात र व्यापार घाटा बढ्दो प्रवृत्तिमा रहेको र निर्यातको वृद्धि सामान्य देखिन्छ । आ.व.२०७७/७८ मा कुल वैदेशिक व्यापारमा आयातको हिस्सा ९१.६० प्रतिशत र निर्यातको हिस्सा ८.४० प्रतिशत रहेको छ, जुन गत आर्थिक वर्षको तुलनामा प्रतिशतका दृष्टिकोणले केही सुधारिएको स्थिति मान्न सकिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा नेपालले कुल निर्यात मध्ये भारत तर्फ ७५.३७ प्रतिशत र चीनतर्फ ०.७२ प्रतिशत गरेको र कुल आयातमध्ये भारतबाट ६३.१० प्रतिशत र चीनबाट १५.२० प्रतिशत गरेको देखिन्छ । यसरी अध्ययन गर्दा व्यापार घाटा बढ्नुमा न्यून पुँजीगत खर्च हुनु, सरकारी खर्च बढ्नु, आयातको तुलनामा निर्यात निकै कम हुनु, उच्च आयात र कमजोर निर्यातका कारण व्यापार घाटा बढ्नु, राज्यको आमदानी (राजस्व) बढाउन नसक्नु, विलासिताका सामानको आयात अत्यधिक हुनु, अनुत्पादक क्षेत्रमा पुँजी परिचालन हुनु, अनौपचारिक अर्थतन्त्रको आकार बढी हुनु, वित्तीय ज्ञान तथा शिक्षाको अभाव लगायत कोभिड १९ को महामारीबाट मानव जीवन र आर्थिक गतिविधिमा परेको प्रभावलाई समयमै लयमा पुनरावृत्ति गराउन नसक्नु जस्ता कारणले अर्थतन्त्र आयात उन्मुख बन्दै गएको छ । त्रि-वर्षीय योजना, बजेट तथा कार्यक्रम, मौद्रिक नीति र दिगो विकासका लक्ष्यले तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने सन्दर्भमा लिएका लक्ष्यहरू पूरा हुन सक्ने सम्भावना न्यून रहेको हुँदा सरकारले मुलुकको आर्थिक विकासको मोडेललाई प्रादेशिक संरचनामा परिवर्तन गरी अर्थतन्त्रलाई परनिर्भरताबाट आत्मनिर्भर बनाउन सक्नुपर्दछ ।

### ३. वित्तीय प्रणाली

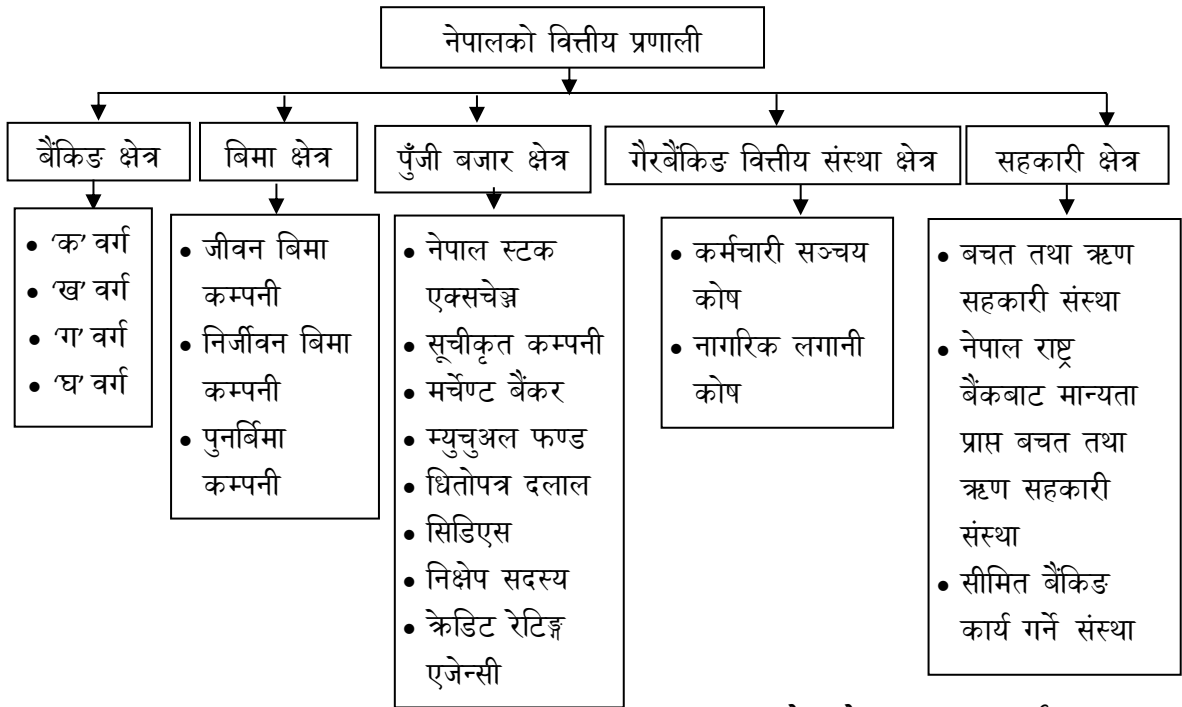
मुलुकको अर्थतन्त्र गतिशील बनाउन सङ्कलित पुँजीलाई आवश्यक परेको क्षेत्रमा परिचालन गर्न वित्तीय संस्था, वित्तीय उपकरण र वित्तीय मध्यस्थताको सामूहिक स्वरूप नै वित्तीय प्रणाली हो । वित्तीय प्रणालीले अर्थतन्त्रमा छरिएर रहेको ससानो बचतलाई एकीकृत गरी आवश्यक र सम्भावना भएका क्षेत्र वा उपक्षेत्रमा स्रोतको परिचालन गर्न बहुआयामिक भूमिका खेलेको हुन्छ । वित्तीय क्षेत्रले मुलुकको उद्योग, व्यापार र व्यवसायको विकास र विस्तारका लागि कोशेढुङ्गाको रूपमा कार्य गर्दछ । नेपालको आर्थिक विकासको लागि महत्त्वपूर्ण औजारको रूपमा रहेको वित्तीय प्रणाली अन्तर्गत बैंकिङ क्षेत्र (मुद्रा बजार), पुँजी बजार, बिमा क्षेत्र, गैरबैंकिङ वित्तीय क्षेत्र र सहकारी गरी मुख्य पाँच ओटा क्षेत्रहरू पर्दछन् । बैंकिङ क्षेत्र अन्तर्गत वाणिज्य बैंक, विकास बैंक, वित्त कम्पनी र लघुवित्त संस्थाहरू पर्दछन् जसको नियन्त्रण र व्यवस्थापन नेपाल राष्ट्र बैंकले गर्दछ । वित्तीय प्रणालीमा कुल सम्पत्तिको झण्डै ८९ प्रतिशत हिस्सा बैंकिङ क्षेत्रले ओगटेको छ । पुँजी बजार अन्तर्गत नेप्से, धितोपत्र दलाल, सूचीकृत कम्पनी, क्रेडिट रेटिङ एजेन्सी, म्युचुअल

फण्ड, मर्चेन्ट बैंक आदि पर्दछन् जसको नियमन र व्यवस्थापन नेपाल धितोपत्र बोर्डले गर्दछ । यसैगरी बिमा कम्पनीअन्तर्गत जीवन तथा निर्जीवन बिमा कम्पनी, पुनर्बिमा कम्पनीहरू पर्दछन् जसको नियमनसम्बन्धी कार्य बिमा समितिले गर्दछ । गैरबैंकिङ वित्तीय क्षेत्र अन्तर्गत कर्मचारी सञ्चय कोष, नागरिक लगानी कोष, निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण कोष आदि पर्दछन् । अर्थ मन्त्रालयका नीति, नियमबमोजिम कार्य सम्पादन गर्ने, मापदण्डबमोजिम व्यवसाय गर्ने र ऐनमा व्यवस्था भएअनुसार यी संस्थाहरूले कारोबार गर्दछन् । बचत तथा ऋण सहकारी संस्थाहरूलाई सहकारी विभागले नियमन, अनुगमन र व्यवस्थापन गर्दछ, उक्त विभागले तयार पारेका नीति, नियम र कार्यविधिवमोजिम यस प्रकृतिका संस्थाहरूले कार्य गर्नुपर्दछ ।

अर्थतन्त्रको मेरुदण्डका रूपमा रहेको वित्तीय क्षेत्र (वाणिज्य बैंक, विकास बैंक, वित्त कम्पनी, लघुवित्त वित्तीय संस्था, सहकारी संस्था, गैरसरकारी संस्था) ले नेपाल राष्ट्र बैंक ऐन, २०५८, बैंक तथा वित्तीय संस्थासम्बन्धी ऐन, २०७३, बिमा ऐन, २०४९, धितोपत्रसम्बन्धी ऐन, २०६३, सहकारी ऐन, २०७४ तथा अन्य ऐन, नियमावली र निर्देशनबमोजिम कार्य गर्ने तथा पुँजीको माग सिर्जना एवम् आपूर्ति गर्ने जस्ता कार्यहरू वित्तीय प्रणालीबाट हुन्छ । नेपालको वित्तीय क्षेत्रको दायरा, कार्यक्षेत्र र आकार निकै फराकिलो, आधुनिक, प्रतिष्पर्धी, चुनौतीपूर्ण र जोखिमपूर्ण हुँदै गएको छ । वित्तीय प्रणालीमा हाल तरलताको चाप बढ्नु, निक्षेप वृद्धि हुन नसक्नु, ब्याजदर असन्तुलित हुनु, नीतिगत अस्थिरता हुनु, लगानीमैत्री वातावरण नहुनु, कर्जालाई उत्पादनमूलक क्षेत्रमा परिचालन गर्न नसक्नु, कर्जा असुली दर न्यून हुनु, सबै क्षेत्र, वर्ग र समुदायमा बैंकिङ सेवा तथा सुविधा सहज नहुनु, निष्क्रिय कर्जा घटाउन नसक्नु, कमजोर वित्तीय साक्षरता, मुद्रास्फीती दर लक्षित सीमामा राख्न नसक्नु, कमजोर संस्थागत सुशासन हुनु, वित्तीय संस्थाको सङ्ख्यात्मक वृद्धिसँगै गुणस्तर वृद्धि हुन नसक्नु, अर्थतन्त्रमा छाँया बैंकिङ क्रियाकलाप नियन्त्रण हुन नसक्नु आदि यस क्षेत्रका समस्या तथा चुनौती हुन् ।

वित्तीय प्रणालीलाई एकीकृत संरचनातर्फ उन्मुख गराउन वित्तीय क्षेत्र सुधार कार्यक्रम, पन्ध्रौँ पञ्चवर्षीय योजना, नेपालको दीर्घकालीन सोच, नेपालको संविधानले परिकल्पना र मार्गदर्शन प्रदान गरेकोले वित्तीय क्षेत्रको वर्गीकरण, पुनःसंरचना, प्रवर्द्धन र संरक्षण गरी एकीकृत वित्तीय प्रणालीको विकास गर्नुपर्दछ । मुलुकले वित्तीय प्रणालीको सेवा सुविधा मिश्रित प्रकृतिको बनाउँदै वित्तीय पहुँच, शिक्षा, ज्ञान र समावेशीकरणलाई अभिवृद्धि गरी आर्थिक विकासमा जोड दिएको छ । समग्र वित्तीय प्रणालीलाई स्वस्थ, पारदर्शी, सुरक्षित र जोखिम रहित बनाउन आवश्यक ऐन, नीति, नियम, कार्यविधि र मापदण्ड आदिको तर्जुमा गरी नियमनकारी निकाय (बासेल समेत) बाट विभिन्न समयमा जारी भएका मापदण्ड, दस्तावेज तथा निर्देशनलाई आत्मसाथ गरी अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासअनुसार वित्तीय क्षेत्रले व्यावसायिक कार्य गर्नुपर्दछ । नेपालको सन्तुलित आर्थिक विकासको लागि वित्तीय शिक्षा, ज्ञान, पहुँच र समावेशिता समयको माग हो । नेपाल सरकारले चालु आर्थिक वर्षको बजेट तथा कार्यक्रममा समेत वित्तीय पहुँच, शिक्षा र समावेशीकरणलाई प्राथमिकतामा राखी विद्यमान न्यून वित्तीय पहुँचलाई विस्तार गरी स्थानीय तहसम्म वित्तीय सेवाको पहुँच,

ज्ञान र शिक्षा बढाउँदै लैजाने नीति अंगिकार गरेकोले वित्तीय प्रणालीलाई देशको आर्थिक विकासको कोसेढुङ्गा मान्न सकिन्छ । नेपालको विद्यमान वित्तीय प्रणालीको संरचनालाई देहायको तस्वीरमा प्रस्तुत गरिएको छः



स्रोत: नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय

नेपालले आर्थिक उदारीकरणको अवधारणा प्रयोगमा ल्याएपश्चात् वित्तीय क्षेत्रमा विगत आठ दशकदेखि क्रमशः सङ्ख्या, आकार र प्रकारमा व्यापक परिवर्तन आएको तथा अर्थतन्त्रलाई मौद्रिकीकरणमार्फत चलायमान र स्थायित्व कायम गर्न वित्तीय प्रणालीले इन्जिनको रूपमा काम गरिरहेको छ ।

## ४. दिगो विकास

कुनैपनि मुलुकको विनास रहित विकास नै दिगो विकास भएको हुँदा मानिसका वर्तमानको आवश्यकता पूरा गर्न कुनै पक्षसँग सम्झौता नगरी भावी पुस्ताको आवश्यकतालाई समेत मध्यनजर एवम् पूरा गर्दै जानु दिगो विकास हो । दिगो विकासको मुल मर्म भनेकै वातावरण संरक्षण गरी आर्थिक र सामाजिक विकास हासिल गर्नु भएको हुँदा पृथ्वीमा रहेका साधन तथा स्रोतमा खलल नपारी वर्तमानका मानिसहरूको कल्याणमा केन्द्रित हुनुपर्दछ । विकास आजका मानिसको उत्कट चाहना भएको हुँदा विकास निर्माणमा वातावरण प्रतिकूल कार्य भएमा विकासबाट अपेक्षा गरिएअनुसार लक्ष्यसम्म पुग्न कठिन हुन्छ तसर्थ दिगो विकास भन्नाले धान्न सकिने र टिकाउपूर्ण विकास हो, जसले वातावरण र विकासबिच सन्तुलन कायम

राख्नुपर्ने मान्यतालाई जोड दिएको छ । भावी पुस्ताको आवश्यकता पूरा गर्न बाधा नपर्ने गरी वर्तमानको आवश्यकता पूरा गर्न तथा आर्थिक, सामाजिक, मानवीय, प्राविधिक, संस्थागत र वातावरणीय पक्षविच सन्तुलन कायम गर्न दिगो विकासको अवधारणाले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ । मानिस विकास निर्माणसँगै आर्थिक, वित्तीय र मानव विकास अभिवृद्धिको केन्द्र भएकोले दिगो विकासमा एउटै पृथ्वी संरक्षण गरौं र बाचाँ भन्ने अवधारणा महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । विकास आजको आवश्यकता र भोलिको योजना भएकोले विकास निर्माण वातावरण प्रतिकुल हुन गए विकासबाट आशा गरिएको लक्ष्यसम्म पुग्न कठिन हुन्छ । तसर्थ दिगो विकासले साधन र स्रोतको उचित प्रयोग, वातावरणको संरक्षण र संवर्द्धन, विकासको महत्त्व र सान्दर्भिकता, जैविक विविधताको संरक्षण र उपयोग जस्ता महत्त्वपूर्ण सवालमा विशेष ध्यान दिएको हुन्छ ।

सहस्राब्दी विकास लक्ष्यको सापेक्षिक सफलतामा आधारित रहेर दिगो विकासका लक्ष्यहरूलाई सन् २०३० सम्ममा अवलम्बन एवम् हासिल गर्न नेपाल प्रतिबद्ध रहेको छ । दिगो विकासका लक्ष्यहरू केवल अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा कोसेढुङ्गा मात्र नभएर यिनीहरूले साझा प्रगतिका निमित्त नेपालीहरूले गरेका महान् प्रतिबद्धताहरूलाई समेत प्रतिनिधित्व गरेको हुन्छ । नेपालले दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्ने सन्दर्भमा पन्ध्रौं पञ्चवर्षीय योजना, क्षेत्रगत नीति तथा कानूनहरूको तर्जुमा, संरचनागत एवम् कार्यक्रमको व्यवस्थापन, विकासको दीर्घकालीन सोच लगायत वार्षिक बजेट, नीति, कार्यक्रम र प्राथमिकताहरूमा दिगो विकासका लक्ष्यहरू पूरा गर्न अभियानको रूपमा लागि परेको छ । महत्वाकाङ्क्षी कार्यसूचीहरूको कार्यान्वयन गर्न वित्तीय, संस्थागत र जनशक्तिको विवेकपूर्वक विश्लेषण एवम् मूल्याङ्कन गरी योजना बनाउनु पर्दछ । हाम्रा प्राथमिकताहरू तय गर्ने, दिगो विकास लक्ष्यहरूका निमित्त स्रोतहरूको अनुमान गर्ने र कार्यान्वयनका निमित्त पूर्वाधार तयार गर्ने सम्बन्धमा समयमै आवश्यक कार्य योजना तयार गर्न जरुरी छ । दिगो विकासका लक्ष्यहरू सरकारको मात्र जिम्मेवारी नभएर गैरसरकारी, निजी र सामुदायिक लगायतका क्षेत्रको जिम्मेवारी हो । दिगो विकास सन् २०१५ देखि २०३० सम्मका १७ ओटा लक्ष्यहरू जस्तो: गरिवी रहित, भोक रहित, असल स्वास्थ्य, गुणस्तरीय शिक्षा, लैङ्गिक समानता, स्वच्छ पानी र स्वच्छता, नवीकरणीय र खरिदयोग्य ऊर्जा, असल रोजगार र आर्थिक वृद्धि, उद्योग नवीन सोच र आधारभूत भौतिक संरचना, असमानताको न्यूनीकरण, दिगो सहरहरू र समुदायहरू, उत्तरदायी उपभोग र उत्पादन, जलवायु कार्य, दिगो जनजीवन समुद्रहरू, दिगो भूमि जीवन, शान्ति, न्याय र मजबुत संस्था र दिगो विकासको लागि साझेदारी हुन् ।

विकास भन्नु नै स्रोत र साधनहरूको विवेकपूर्वक उपयोग भएकोले विश्वका हरेक मुलुकका जनताले अपेक्षा गरेको समृद्धिको लागि दिगो विकासको विकल्प देखिँदैन । नेपालले दिगो विकासका अपेक्षित लक्ष्यहरू हासिल गर्नका निमित्त सङ्घीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकारहरूविच साझेदारी एवम् सरकारी, गैरसरकारी, निजी र सामुदायिक क्षेत्रहरूसँग सहकार्य गर्न जरुरी छ । सन् २०३० सम्ममा नेपालमा दिगो विकासका उपलब्धिहरू हासिल गर्नका लागि विभिन्न पक्षहरूसँग हातेमालो, साझेदार र सहकार्य भई कार्यान्वयनको

चरणमा रहेको छ । वास्तवमा दिगो विकासका महत्त्वपूर्ण लक्ष्यहरूको प्राप्तिका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता, स्थिरता, स्रोत प्राप्ति, प्रभावकारी योजनाको कार्यान्वयनसँगै बजेटको व्यवस्था समेतका लागि वित्तीय क्षेत्रका अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरू कार्यान्वयन गरी दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न नेपालले अपेक्षा गरेअनुरूप आर्थिक विकास र समृद्धि हासिल गर्न सकिन्छ ।

## ५. आर्थिक विकासमा वित्तीय प्रणालीका अभ्यास र दिगो विकास

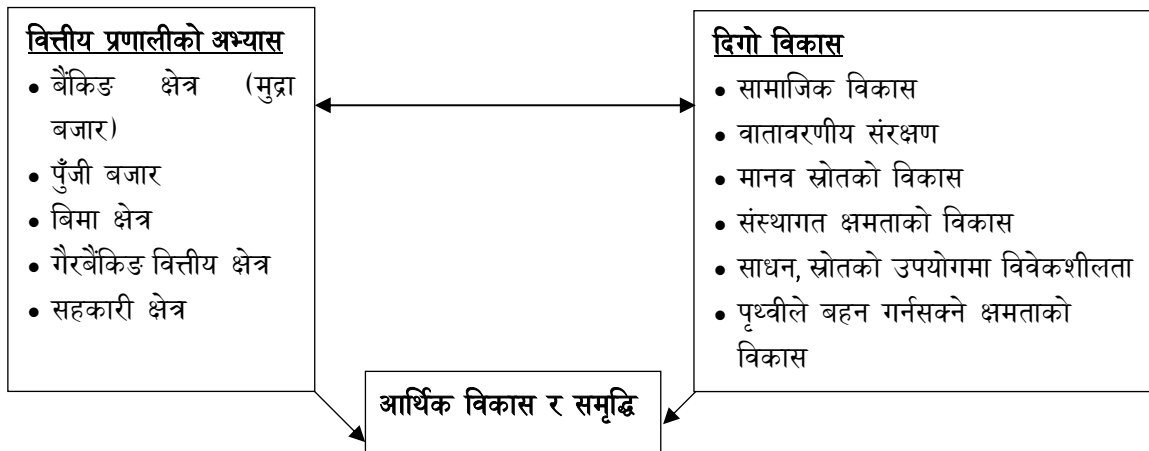
नेपालको आर्थिक विकासका लागि वित्तीय क्षेत्रको योगदान निरन्तर बढिरहेको छ । नेपालमा १९९४ सालमा नेपाल बैंक लिमिटेडको स्थापना भएपश्चात् वित्तीय प्रणालीको सुरुआत भएको मानिन्छ । यसैगरी वि.सं.२००१ सालमा निजामती प्रोभिडेन्ट फण्ड (हालको कर्मचारी संचय कोष), २०१३ मा नेपाल राष्ट्र बैंक, २०१६ मा एनआईडिसी, २०२२ मा राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक, २०२४ मा कृषि विकास बैंक, २०२५ मा राष्ट्रिय विमा संस्थान र २०३३ सालमा सेक्युरिटीज खरिद बिक्री केन्द्र लगायका संस्थाहरूको स्थापना भएको थियो । २०४० सालसम्म नेपालको अर्थतन्त्रसँगै वित्तीय क्षेत्र धेरै हदसम्म सरकार नियन्त्रित रहे पनि २०४२ सालपछि मुलुकले उदारीकरणको अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याएपश्चात् आर्थिक क्षेत्रसँगै वित्तीय क्षेत्रको दायरा, संरचना एवम् भूमिका फराकिलो र खुला भएको छ । मुलुकको तीव्र आर्थिक विकास र अपेक्षाअनुरूप दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न वित्तीय क्षेत्रका अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरूको कार्यान्वयनका साथसाथै आवश्यकता र भूमिका बढ्दै गएको छ । आर्थिक तथा दीर्घकालीन विकाससम्बन्धी मुद्दाहरू विश्वको साझा मुद्दा भए पनि विश्वका हरेक मुलुकमा एकै प्रकारको विकासका एजेण्डाहरू प्रयोग हुन सक्दैनन् । संयुक्त राष्ट्र सङ्घका महासचिव वान कि मुनले सन् २०११ मा गठन गरेको समूहले पेस गरेको प्रतिवेदनमा समावेशी आर्थिक विकास, समावेशी सामाजिक विकास, वातावरणीय दिगोपना र शान्ति, सुरक्षामा जोड दिएअनुरूप नेपालको आर्थिक विकासको अभियानमा दिगो विकासका अवधारणाहरूलाई विशेष जोड दिँदै वित्तीय क्षेत्रका उपकरणहरूको उपयोगद्वारा अपेक्षित लक्ष्य हासिल गर्न सकिन्छ । नेपालको आर्थिक विकासको लागि ससानो पुँजी सङ्कलन तथा परिचालन, व्यापार तथा व्यवसाय वृद्धि, कृषि क्षेत्रको विकास, रोजगारी तथा आय आर्जन, गरिबी निवारण, वित्तीय शिक्षासँगै वित्तीय प्रणाली र दीर्घकालीन आर्थिक विकासको यात्रा तय गर्न सकिन्छ ।

आर्थिक विकासको लागि निजीक्षेत्र विकासको महत्त्वपूर्ण भएको हुँदा मुलुकले उदार आर्थिक नीति अवलम्बन गरेसँगै अर्थतन्त्रका विभिन्न क्षेत्रमा स्वदेशी तथा वैदेशिक लगानी बढेको छ । तसर्थ आर्थिक विकासको लागि वित्तीय प्रणालीसँग भएको पुँजीको प्रभावकारी परिचालन र व्यवस्थापन गरी यस प्रणालीसँग आर्थिक वृद्धिलाई जोड्न सक्नुपर्दछ । संयुक्त राष्ट्र सङ्घको आव्हानमा नेपालले सन् २०३० सम्म दिगो विकासका लक्ष्य र गन्तव्यहरू हासिल गर्ने प्रतिबद्धताअनुसार लगानीको आवश्यकता पूरा गर्न सार्वजनिक, निजी तथा सहकारी तीन ओटै क्षेत्रमा आवश्यक पर्ने स्रोतको व्यवस्थापन गर्न वित्तीय क्षेत्रको प्रमुख भूमिका रहन्छ । आर्थिक, सामाजिक र भौतिक पूर्वाधारमा सबैजसो उत्पादनका साधनहरू आयात हुने भएकोले उत्पादन

लागत र व्यापार घाटा बढ्दै गएको छ । अर्थतन्त्रको संरचनागत परिवर्तन नगरी दोहोरो अङ्कको आर्थिक वृद्धिदर हासिल गर्न र व्यापार घाटा नियन्त्रण गर्न नसकिने भएको हुँदा वित्तीय साधनको उचित प्रबन्ध र परिचालन गर्न आवश्यक छ ।

अर्थतन्त्रलाई सक्रिय बनाउन पुँजीको सङ्कलन गर्ने, सहरको पुँजी, सिप, अनुभव र प्रविधिलाई ग्रामीण क्षेत्रसम्म पुऱ्याई राज्यको दिगो र सन्तुलित विकास, अर्थतन्त्रको संरचनात्मक सुधार, क्षेत्रगत रणनीतिक योजना बनाई तथा कार्यान्वयन र सङ्घीय लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको आर्थिक विकास गर्न वित्तीय क्षेत्रको आवश्यकता हुन्छ । नेपालको भौगोलिक संरचनाले प्रदान गरेका विविधता, सम्भावना र सहज अवस्थालाई आर्थिक समृद्धिको लागि उपयोग तथा परिचालन गरी सुधारका उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्दछ । मुलुकले एक आर्थिक वर्षमा कति लगानी गर्ने, कुन क्षेत्रमा कसरी गर्ने, त्यसबाट कति रोजगारी सिर्जना गर्ने, कति प्रतिशत गरिबी कम गर्ने भन्ने रणनीतिक योजना बनाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ । लगानी वृद्धि, रोजगारी सिर्जना, आय, बचत, उपभोग लगायतका आर्थिक सूचकहरू र दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न वित्तीय प्रणालीमा रहेको साधनलाई सोअनुरूप परिचालन गर्नु अहिलेको मुख्य आवश्यकता हो । मुलुकले आफ्नो नियमित र प्रवृद्धनात्मक भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउन योजना, नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनलाई कछुवाको चालमा नभई भ्यागुताको गतिमा लैजानुपर्दछ ।

नेपालले उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धिका लागि मात्र होइन, सहज तथा सुलभ सेवा प्रवाह गर्न र विकासको लागत न्यून गर्न पनि असल पूर्वाधारको तयारी गर्नुपर्दछ । सामाजिक न्याय, सुरक्षा, राज्यका स्रोत, साधन र अवसरमा समान पहुँच स्थापित हुने गरी समावेशी आर्थिक तथा सामाजिक विकास, स्वतन्त्रताको प्रत्याभूति, विकासका पूर्वाधारको विस्तारबाट जनताको सुख, सुविधा र सन्तुष्टिमा अभिवृद्धि हुन गई गरिबी न्यूनीकरण, शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी तथा सरसफाइ सुविधामा वृद्धि हुनसक्दछ । सरकारले अपेक्षा गरेअनुरूप आर्थिक वृद्धि, दिगो विकास, गरिबी निर्मूलीकरण र वातावरण संरक्षण गर्न दिगो कृषि विकास, खानेपानी, सरसफाइ, नवीकरणीय उर्जा, दिगो पर्यटन, दिगो शहरी विकास तथा मानव बसोबास व्यवस्थापन, स्वास्थ्य, रोजगार, प्रकोप व्यवस्थापन, लैङ्गिक समानता र युवा रोजगारको उचित व्यवस्था गर्न सकेमा स्वदेशभित्रै रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गर्न सकिन्छ । नेपालको आर्थिक विकासमा वित्तीय क्षेत्रका अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासहरू कार्यान्वयनमा ल्याई दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गरी सन्तुलित आर्थिक विकास गर्नुपर्दछ । आर्थिक विकासको लागि वित्तीय क्षेत्रका अभ्यास र दिगो विकासका आयामलाई देहायमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छः



२०४० को दशकसँगै नेपालले स्वीकार गरेको खुल्ला आर्थिक प्रणालीले गर्दा वित्तीय क्षेत्रको भूमिका बहुआयामिक हुँदै दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न र मुलुकको आर्थिक विकासमा सहयोग पुग्न गएको छ । नेपालको वित्तीय क्षेत्रले विश्वव्यापी मान्यता पाएकोले अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासअनुरूप सेवा तथा सुविधा प्रवाह गरी महत्त्वपूर्ण वित्तीय क्रियाकलापमा अन्तर्राष्ट्रिय बजारसम्म जोडिन पुगेको छ । वित्तीय सेवालार्ई दिगो, भरपर्दो, गुणस्तरीय तथा प्रतिष्पर्धी बनाउन प्रविधि र विद्युतीय माध्यमको उच्चतम प्रयोग गरी हातहातमा जानकारी साथसाथमा वित्तीय सेवा भन्ने अवधारणाअनुसार सेवा प्रवाह गरिरहेको पाइन्छ । आर्थिक मुद्दालार्ई प्राथमिकतामा राखी मुद्रास्फीति नियन्त्रण, दोहोरो अड्कको आर्थिक वृद्धि, उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगानी, बृहत् रोजगारी, लगानीमैत्री वातावरणको निर्माण, रेमिट्यान्सको उत्पादनशील क्षेत्रमा प्रयोग जस्ता महत्त्वकाङ्क्षी सवालहरू पूरा गर्न वित्तीय क्षेत्रको अहम् भूमिका हुन्छ ।

अर्थशास्त्री जोन रविन्सनको विचारमा कुनै पनि मुलुकको वित्तीय पद्धति चुस्त नहुँदा र अल्पवित्त पहुँच हुँदा आर्थिक विकासमा पछि पर्दछन् । नेपालको राजनीतिक अध्यायमा ठुलाठुला परिवर्तन भए पनि सामाजिक, आर्थिक, प्रतिव्यक्ति आय, रोजगारी, वित्तीय शिक्षा लगायत राज्यका विविध क्षेत्रमा चेतना आउन नसकेका कारण आर्थिक तथा वित्तीय क्षेत्रले अपेक्षाकृत प्रगति हासिल गर्न नसकी दिगो विकासमा समेत दबाव पर्न गएको छ । सरकारले योजना, बजेट, नीति तथा कार्यक्रममा अर्थतन्त्रका विकासका आधारहरू प्रस्तुत गर्दछ तर कार्यान्वयन कति भए वा भएन सोको लेखाजोखा, प्रभावकारिता एवम् मूल्याङ्कनको अध्ययन तथा विवेचना गरेको पाइँदैन । तसर्थ सरकारले नेपाल जस्ता मुलुकमा आप्रवाह हुने बाह्य लगानी, स्वदेश भित्रै हुने आन्तरिक लगानी तथा विप्रेषणबाट आउने रकमलाई अर्थतन्त्रका प्रमुख क्षेत्रहरू (कृषि, उद्योग, सेवा, पूर्वाधार विकास लगायत) मा लगानी गर्न सके वित्तीय प्रणालीलार्ई टेवा पुग्ने, दिगो विकासमा सहयोग हुने र आर्थिक विकासमा गति आउन सक्दछ ।

## ६. आर्थिक विकासका चुनौती र सम्भावनाको अवस्था

कोभिड-१९ महामारीको कारण मुलुकको अर्थतन्त्र कमजोर अवस्थामा पुगेको छ । मुलुकको चालु खर्चमा परिरहेको चापलाई उचित व्यवस्थापन गर्न नसक्नु, पुँजीगत खर्च लक्ष्यबमोजिम गर्न नसक्नु, तरलताको समस्या समयमा नै समाधान गर्न नसक्नु, ब्याजदरमा परिवर्तन भैरहनु, व्यापार घाटा बढ्नु, विलासिताका वस्तुको आयात वृद्धि हुनु, निक्षेपको तुलनामा कर्जा विस्तार लगायतका विभिन्न कारणले आर्थिक विकास, समृद्धि, दिगो विकास र वित्तीय प्रणालीको विस्तारमा चुनौती थपिएको छ । त्यसैगरी समावेशी, फराकिलो र दिगो आर्थिक वृद्धि तथा सामाजिक क्षेत्रमा लगानी, सामाजिक न्याय र सुरक्षा, व्यापक औद्योगिकीकरण, संस्थागत तथा मानवीय क्षमताको विकास, निजीक्षेत्रको विकास, सहभागिता र साझेदारी तथा दिगो विकासका लक्ष्यहरूको आन्तरिकीकरण, अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा पहुँच, स्थानीय निकायको सबलीकरण, सुशासन, मानव अधिकार, कानुनी शासन, पुनःनिर्माण र विकास, विकासको प्राथमिकीकरण जस्ता कार्यहरूबाट मुलुकको आर्थिक विकास गर्न सकिने सम्भावना रहेको छ । नेपाल जस्तो सानो अर्थतन्त्र भएको मुलुकको लागि न्यून प्रतिव्यक्ति आय, कम कुल गार्हस्थ उत्पादन, प्रविधिको सामान्य प्रयोग, अधिक वैदेशिक निर्भरता, बेरोजगार, गरिबी, सम्पत्ति र आयको असमान वितरण, भौगोलिक अवस्था, पूर्वाधारको अभाव जस्ता यावत पक्षहरू आर्थिक विकासको लागि चुनौती भए पनि अधिक श्रम शक्ति, प्रशस्त जलस्रोत, जैविक विविधता, पर्यटन, वित्तीय पहुँच, राजनीतिक चेतना, वित्तीय सङ्घीयता, मानव अधिकार, वैदेशिक सहयोग र चासो आदिलाई सम्भावना र अवसरको रूपमा लिन सकिन्छ । मुलुकको आर्थिक विकासका प्रमुख चुनौती र सम्भावनालाई देहायमा प्रस्तुत गर्न सकिन्छ:

### आर्थिक विकासका चुनौती

- आर्थिक वृद्धिमा सुस्तता,
- उच्च गरिबी र बेरोजगारी तथा न्यून प्रतिव्यक्ति आय,
- बढ्दो आयात र घट्दो निर्यात,
- न्यून पुँजीगत बजेटको व्यवस्था र न्यून खर्च,
- ऐन, नियम, कानूनमा निरन्तर परिवर्तन,
- विभिन्न प्रकारका महामारी तथा भुकम्प,
- अनौपचारिक अर्थतन्त्रको ठूलो आकार,
- कृषि क्षेत्रमा परम्परागत पद्धतिको प्रयोग,
- दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्नु,
- राजनीतिक अस्थिरता र जलवायु परिवर्तन,
- समावेशी तथा सन्तुलित आर्थिक विकास,
- कमजोर वित्तीय साक्षरता,



- मुद्रास्फितिलाई नियन्त्रणमा राख्नु,
- अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा व्यावसायिक पहुँच कम हुनु ।

### सम्भावनाको अवस्था

- खुला अर्थव्यवस्था र लगानीमैत्री वातावरण,
- पर्याप्त विद्युत आपूर्ति ,
- सरल र सहज नियम, कानूनको तर्जुमा,
- वित्तीय सेवालार्ई विविधिकरण गर्न प्रोत्साहन,
- बढ्दो वित्तीय पहुँच,
- कृषि क्षेत्रको व्यावसायीकरण र आधुनिकीकरण,
- बढ्दो विप्रेषण आम्दानी,
- विश्व व्यापार सङ्गठन लगायतका संस्थाहरूसँग पहुँच,
- कोभिड-१९ को असरलाई न्यून गर्न खोपको उपलब्धता,
- सङ्घीय वित्त प्रणालीको सुदृढीकरण,
- प्रतिष्पर्धात्मक क्षमताको अभिवृद्धि,
- लगानीमैत्री वातावरणको सिर्जना,
- बढ्दो वैदेशिक सहायता,
- सशक्त निजी क्षेत्र ।

### ७. नेपालमा आर्थिक विकासको लागि गर्नुपर्ने क्रियाकलाप

मुलुकको दिगो, सन्तुलित, उच्च र समतामूलक आर्थिक वृद्धि गर्न वित्तीय क्षेत्रका अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासअनुरूप साधन तथा स्रोतको परिचालन गर्न आवश्यक रहन्छ । नेपालका प्रमुख क्षेत्र एवम् उपक्षेत्रहरूको निरन्तर विकास गर्न र आर्थिक समृद्धिको लागि देहायका क्रियाकलापहरूको आवश्यकता पर्दछः

- लगानी, उत्पादन, आय, रोजगारी, बचत, पुँजी परिचालन लगायतलाई गतिशील बनाउने,
- वित्तीय प्रणालीमा रहेको साधन तथा स्रोतको समुचित उपयोग गर्न वातावरण तयार गर्ने,
- संस्थागत सुशासन कायम गर्ने र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलार्ई प्रभावकारी बनाउने,
- दीर्घकालीन लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल गर्न पुँजी परिचालन गर्ने,
- अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास एवम् प्रचलित नियम, कानूनअनुसार वित्तीय प्रणाली सञ्चालन गर्ने,
- योजना, बजेट तथा कार्यक्रमले निर्दिष्ट गरेका लक्ष्य हासिल गरी आर्थिक विकास गर्ने,
- बृहत एवम् सूक्ष्म आर्थिक विषयगत लक्ष्य एवम् रणनीति प्राप्तिको लागि स्रोतको परिचालन गर्ने,

- जनतालाई वित्तीय ज्ञान, शिक्षा र जानकारी प्रदान गरी मुलुकमा वित्तीय पहुँच अभिवृद्धि गर्ने,
- वित्तीय सेवालाई विविधिकरण गर्न प्रोत्साहित गर्ने,
- कृषि, उर्जा, पर्यटन, शिक्षा, स्वास्थ्य लगायतका क्षेत्रमा वित्तीय लगानी बढाई सन्तुलित र दिगो आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने,
- कर्मचारी एवम् मानव संसाधनको व्यवस्थापनसँगै योगदान र योग्यताको कदर गर्ने,
- अर्थतन्त्रका विद्यमान चुनौतीहरूको न्यूनीकरणसँगै अवसरमा रूपान्तरण गर्ने,
- प्रक्रियागत जटिलतालाई प्रविधिको सहयोगबाट आधुनिक बनाई सरल र छिटो बनाउने ।

## ८. निष्कर्ष

वित्तीय प्रणालीको गतिशीलताबाट मुलुकमा लगानी अभिवृद्धि भई रोजगारी, प्रतिव्यक्ति आय, बचत, उपभोग लगायतका आर्थिक पक्षमा सकारात्मक प्रभाव पर्न गई समग्र आर्थिक विकासमा सहयोग पुग्दछ । कोभिड-१९ ले भत्काएको आर्थिक संरचनालाई लयमा ल्याउन, जनतालाई राहत प्रदान गर्न, खोपको सहज उपलब्धता, होटल, यातायात, पर्यटन, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि अवस्थामा परेको बहुपक्षीय दबाबलाई सहज बनाउन र दिगो विकासलाई टेवा पुऱ्याउन वित्तीय प्रणालीका असल अभ्यासहरू कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ । पन्ध्रौँ योजनासम्म आइपुग्दा नेपालले आर्थिक विकास अपेक्षाअनुसार हासिल गर्न नसक्नु, आय र व्ययको असन्तुलन हुनु, रोजगारीको लागि भारत र तेस्रो मुलुकतर्फ श्रम शक्ति जानुले नेपालको आर्थिक अवस्था नाजुक रहेको र सेवा क्षेत्रको विकास तथा विस्तारमा जोड दिनु जरुरी छ भन्ने कुरा सङ्केत गर्दछ । लामो लकडाउन र निषेधाज्ञाको प्रभावले अर्थतन्त्र ओरालो लागेको हुँदा सरकारले व्यवसायी तथा उद्यमीलाई सहूलियतपूर्ण कर्जा, ब्याज छुट तथा मिनाहा, सरल क्षेत्रगत कर्जाका साथै कालो सूची वा निष्क्रिय कर्जामा प्रक्रियागत सहजता वित्तीय प्रणालीमार्फत उपलब्ध गराउन जरुरी छ । सन् २०२० मा नेपालको आर्थिक वृद्धि ऋणात्मक १.९९ प्रतिशत रहेको हुँदा दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्न वित्तीय क्षेत्रका असल अभ्यासहरूको कार्यान्वयनमा गरी लगानीयोग्य पुँजीको सहज उपलब्धताको व्यवस्था मिलाई आर्थिक चरहरूमा पर्न गएको प्रभाव र दबाबलाई हटाई सन्तुलित आर्थिक विकासमा जोड दिनुपर्दछ ।

## सन्दर्भ सामग्री

अर्थ मन्त्रालय (२०७३), *वित्तीय क्षेत्र विकास रणनीति* (२०७३/७४-२०७७/७८), नेपाल सरकार ।

अर्थ मन्त्रालय (२०७६), *आर्थिक सर्वेक्षण* (२०७६/७७), नेपाल सरकार ।

अर्थ मन्त्रालय (२०७७), *आर्थिक सर्वेक्षण* (२०७७/७८), नेपाल सरकार ।

अर्थ मन्त्रालय (२०७८), *बजेट तथा कार्यक्रम* (आर्थिक वर्ष २०७८/७९), नेपाल सरकार ।

सुरोज टण्डन, २०७९

टण्डन, सुरोज (२०७४), *आधुनिक बैकिङ व्यवस्थापन र अर्थव्यवस्था*, उत्सव बुक्स प्रकाशन ।

नेपाल राष्ट्र बैंक (२०७८), *मौद्रिक नीति, आर्थिक वर्ष २०७८/७९*, नेपाल राष्ट्र बैंक ।

नेपाल राष्ट्र बैंक (२०७८), *“क, “ख, “ग” र “घ” वर्गको इजाजतपत्र प्राप्त संस्थाहरूलाई जारी गरिएका एकीकृत निर्देशन*, नेपाल राष्ट्र बैंक ।

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

UNDP. (2019). *Nepal Sustainable Development Goals Progress Assessment Report, 2016-2019*. UNDP Nepal.

UNDP. (2020). *Nepal Human Development Report*. UNDP Nepal.

UN. (2020). *The Millenium Development Goals Report (2020)*. United Nations.

## नीतिगत निर्णयमा निहित 'नीतिगत भ्रष्टाचार'

हरिबहादुर थापा\*

### लेखसार

राज्य सञ्चालनको वैधानिक निकाय सरकार हो । लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा कार्यकारिणीको सम्पूर्ण अधिकार मन्त्रपरिषद्मा निहित हुन्छ । संविधान तथा कानूनबाट प्राप्त अधिकारबमोजिम मन्त्रपरिषद्बाट विभिन्न निर्णयहरू हुने गर्दछन् । यस क्रममा मन्त्रपरिषद्बाट हुने नीतिगत निर्णयलाई राज्यसञ्चालनको क्रममा लिइएको निर्णयका रूपमा लिइन्छ । नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा नहुँदा यसले विभिन्न किसिमका अन्यौलता र जटिलता ल्याउने गरेको छ । नीतिगत निर्णयमार्फत भ्रष्टाचारले प्रश्रय पाउँदा मन्त्रपरिषद्बाट आम रूपमा नागरिक केन्द्रित भएर गरिने महत्त्वपूर्ण निर्णयहरूसमेत छाँयामा पर्ने र शङ्काको दृष्टिकोणबाट हेर्ने परिस्थिति सिर्जना भएको छ । प्रस्तुत लेखमा नीतिगत निर्णयसम्बन्धी साङ्गोपाङ्ग विश्लेषण, यससँग जोडिएका विभिन्न घटनाक्रम, सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित नजिरहरूका साथै संवैधानिक र कानुनी व्यवस्थाको विश्लेषण गरिएको छ ।

*शब्दकुञ्जी: सुशासन, सार्वजनिक खरिद, स्वेतग्रेवी अपराध, मन्त्रपरिषद्, भ्रष्टाचार*

### १. पृष्ठभूमि

संसदीय व्यवस्थामा नीति निर्माण तय गर्ने वैधानिक थलो मन्त्रपरिषद्लाई मानिन्छ । जननिर्वाचित संसद्मा बहुमत प्राप्त दल वा बहुमत प्राप्त नगरेको अवस्थामा गठबन्धनका आधारमा राज्य सञ्चालनको निमित्त वैधानिक कार्यकारिणी अर्थात् सरकार निर्माण हुन्छ । उसैले राज्य सञ्चालनका निमित्त नीति तय गर्छन् । २०६५ सालमा नेपाल गणतन्त्रमा प्रवेश गर्नुअघि कहिले निरङ्कुश त कहिले संवैधानिक राजतन्त्र थियो । निरङ्कुश राजतन्त्र छँदा राज्य सञ्चालनमा दरबार हावी हुन्थ्यो, मन्त्रपरिषद् छायाँमा थियो । बहुदलीय संसदीय व्यवस्था हुँदा पनि कतिपय बेला कार्यकारिणी निर्णयहरूमा दरबारले हस्तक्षेप गर्न खोज्थ्यो ।

\* प्रधानसम्पादक, इकागज डटकम

इमेल: [hbthapa2@gmail.com](mailto:hbthapa2@gmail.com)

लोकतन्त्र स्थापनासँगै २०६३ वैशाखपछि कार्यकारिणीको सम्पूर्ण अधिकारको प्रयोग मन्त्रिपरिषद्बाट हुँदै आएको छ । राज्य संरचनामा कार्यकारिणी निर्णयको सबैभन्दा माथिल्लो थलो मन्त्रिपरिषद्लाई मानिन्छ । मन्त्रिपरिषद्कै निर्णयका आधारमा राज्य सञ्चालन हुन्छ । कार्यकारिणीबाट राज्य सञ्चालनका क्रममा नीतिगत निर्णय लिनुपर्ने हुन्छ ।

संविधान र कानूनतः राज्य सञ्चालनका नीति तय गर्ने थलो मन्त्रिपरिषद् हो । कानूनका मस्यौदा पनि मन्त्रिपरिषद्कै निर्णयका आधारमा हुन्छ र संसदबाट संशोधन पारित भएपछि वैधानिक कानून बन्छन् । नेपालको संविधानको धारा ७५ मा कार्यकारिणी अधिकारअन्तर्गतको उपधारा (१) अनुसार नेपालको कार्यकारिणी अधिकार यो संविधान र कानूनबमोजिम मन्त्रिपरिषद्मा निहित हुनेछ । सोही धाराको उपधारा (२) मा यो संविधान र कानूनको अधीनमा रही नेपालको शासन व्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषद्मा हुनेछ ।

मन्त्रिपरिषद्लाई कार्यकारिणी अधिकार प्राप्त भएपछि उसले अनगिन्ती निर्णय लिन्छ नै । कानूनतः राज्य सञ्चालनमा नीतिगत निर्णय लिनुलाई अस्वाभाविक ठान्न या मात्रा मिल्दैन । खासमा कस्ता विषय नीतिगत हुने र कस्ता विषय नीतिगत नहुने भन्ने अन्यौल तथा जटिलताका कारण यसले 'प्रकरण'को रूप धारण गरेको हो । त्यस अतिरिक्त छानबिनको दायराभन्दा बाहिर पार्न आर्थिक कारोबार जोडिएका विषय मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गराउने प्रवृत्ति बढेपछि बहस, विवाद र प्रकरणका रूप लिएको देखिन्छ ।

मन्त्रिपरिषद्को नीतिगत निर्णयलाई भ्रष्टाचारको स्रोत मान्ने क्रम बढ्दै जानु राज्य सञ्चालकका निमित्त राम्रो होइन । यसका साथै नीतिगत निर्णयका आधार, औचित्य नखुलाई हुँदै मन्त्रिपरिषद्बाट भएका हरेक निर्णयलाई शङ्काको दृष्टिकोणले हेर्ने स्थिति बनेको हो ।

## २. परिभाषाविहीन नीतिगत निर्णय

नीतिगत निर्णयका सवालमा हालसम्म सैद्धान्तिक परिभाषा भएको या गरिएको छैन । कुनै ठाउँमा सडक बनाउने निर्णय 'नीतिगत' मानिन सक्छ । तर त्यो ठाउँको ठेक्का अमूक व्यक्ति वा कम्पनीलाई दिने निर्णय 'नीतिगत' हुन्छ कि हुन्न ? भन्ने प्रश्न उब्जिएको छ ।

कानुनी परिभाषाको अभावमा सार्वजनिक सम्पत्तिमा हुने खरिद, ठेक्का वा भाडाका विषय पनि मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गराउँदै दिने प्रचलन बढेको छ । कानून र सर्वोच्च अदालतकै फैसलाहरूले मन्त्रिपरिषद्का नीतिगत निर्णयमा अनुसन्धान गर्न नपाइने नजिर प्रतिपादित भएको छ । त्यही पृष्ठभूमिमा मन्त्रिपरिषद्बाट निर्णय गराएपछि जोगिन सकिन्छ, भन्ने धारणा मन्त्री र उच्च प्रशासकमा बढेको हो ।

पूर्व सचिव शारदाप्रसाद त्रितालका विश्लेषणमा, नेपालमा मन्त्रिपरिषद्ले गरेका निर्णय कुन नीतिगत हुन् र कुन होइनन् भनी वर्गीकरण गर्ने गरिएको छैन । सैद्धान्तिक आधारमा विवेचना गर्दा नेपालको सङ्घीय मन्त्रिपरिषद्का निर्णयहरूमध्ये निकै कम निर्णयहरू मात्र नीतिगत हुने गरेको देखिन्छ । नयाँ सरकार गठन भएपछि सुरुका दिनमा मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने लगभग २५ प्रतिशत निर्णयहरू नीतिगत निर्णय हुने र अन्य निर्णयहरू नियमित वा कार्यात्मक निर्णय हुने गरेको देखिन्छ । अन्य अवस्थामा मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने निर्णयहरूमध्ये सरदर ५ देखि ७ प्रतिशत निर्णयहरू मात्र नीतिगत निर्णय हुने गरेको देखिन्छ (त्रिताल, २०७८)।

कानुनी रूपमा वस्तुपरक परिभाषित नहुँदा सार्वजनिक खरिद, ठेक्का वा सरकारी सम्पत्तिमा भाडा दिने काम पनि मन्त्रिपरिषद्बाट गराइने र त्यसले प्रकरणको रूप धारणा गर्ने क्रमले पछिल्लो समय तीव्रता पाएको हो । कुनै व्यक्ति वा फर्मलाई ठेक्का दिने वा नदिने विषय नीतिगत हुन सक्दैन । खासमा नीतिगत भनेको आम हितका लागि कुनै नयाँ परियोजना तय गर्ने र मापदण्ड तोक्ने विषय हुनुपर्ने हो । कुनै परियोजनाको ठेक्का प्रतिस्पर्धामा जाँदा मापदण्डभित्र पर्ने प्रतिस्पर्धी हुन सक्छन् । प्रतिस्पर्धीहरूमध्येबाटै ठेक्का वा खरिद स्वीकृत हुन सक्छन् ।

नीतिगत भनेको 'अवैयक्तिक' मामलामा आम हितका निम्ति लिने निर्णय हो । तर व्यक्तिगत र अमुक कम्पनीको मामला जोडिएपछि त्यसले नीतिगत रूप लिन सक्दैन र मिल्दैन पनि । तर मन्त्रिपरिषद्ले आर्थिक कारोबार जोडिएका, वैयक्तिक र कम्पनीका हकमा निर्णय लिएपछि विवाद पैदा भएका हुन् । मन्त्रिपरिषद्ले त्यसरी 'व्यक्ति वा कम्पनी'लाई लाभ पुऱ्याउने गरी नीतिगत निर्णय लिने र 'रक्षा कवच' भित्र पार्ने क्रम निरन्तर छ ।

पूर्व प्रशासक तथा निर्वाचन आयोगका पूर्व प्रमुख आयुक्त भोजराज पोखरेल उच्च तहकै संलग्नतामा नीतिगत भ्रष्टाचार बढेको दृष्टान्त पेस गर्छन् । उनको भनाइमा, बालुवाटारको प्रधानमन्त्री निवाससँगैको जग्गा वा नेपाल ट्रष्टको नामको जग्गा गरिबले हडपेका होइनन् । कार्यान्वयन तह वा बेसी जनसम्पर्क वा विकास निर्माणको क्षेत्रमा मात्र भ्रष्टाचार भयो भनौं भन्दा पनि सबैभन्दा ठुला भ्रष्टाचार मुलुकको उच्च तह अर्थात् मन्त्रिपरिषद्बाट हुने नीतिगत निर्णय नै मानिएको छ (पोखरेल, २०७६)।

अझ वार्षिक बजेटमार्फत पनि निश्चित व्यापारिक फर्म वा घरानालाई फाइदा पुऱ्याउने उद्देश्यसहित कर छुटका निर्णय भइरहेका हुन्छन् । त्यस्ता विषयहरू कतिपय अवस्थामा सतहसम्म आइपुग्छ भने कतिपय बेला कसैले पत्ता लगाउन सक्दैनन् । अझ छुटसम्बन्धी नीतिगत व्यवस्था त त्यस्ता छुटका विषय मन्त्रालय, मन्त्रिपरिषद् हुँदै संसद्बाटै आर्थिक विधेयक अनुमोदित हुन पुग्छन् । जसमा मन्त्रिपरिषद् र संसद् दुवैको संलग्नता हुन्छ । संसद्ले त्यसरी छुटसम्बन्धी व्यवस्था पारित गर्दा उसलाई त्यसभित्र भएका

बदमासी थाहा नहुन सक्छन् । किनभने कर छुटसम्बन्धी व्यवस्थाबारे संसद्मा बिरलै मात्र छलफल हुन्छन् ।

पूर्वसचिव शारदाप्रसाद त्रितालका भनाइमा, 'तल्लो तहबाट निर्णय गर्न सक्ने विषयलाई मन्त्रिपरिषद्मा लगेर निर्णय गराउने प्रचलन बढेको छ । मन्त्रिपरिषद्ले निर्णय गरेपछि त्यो नीतिगत निर्णय हुन्छ । अख्तियारले गर्ने अनुसन्धानबाट बचन सकिन्छ भन्ने मान्यताका आधारमा यो प्रवृत्तिको बढोत्तरी भएको हो । तल्लो तहबाट निर्णय हुन सक्ने, खासगरी सार्वजनिक खरिद र सरकारी, सार्वजनिक र गुठीका जग्गा व्यक्तिको नाममा गर्ने जस्ता विषयमा मन्त्रिपरिषद्मा प्रस्ताव लगी निर्णय गराउने प्रवृत्ति बढेको देखिएको छ (त्रिताल, २०७८) ।

नेपालमा ठुला भ्रष्टाचार तथा आर्थिक घोटाला प्रकरणसँगै 'नीतिगत निर्णय' जोडिने क्रम पछिल्लो समय निकै बढेको छ । मन्त्रिपरिषद्बाट भएका नीतिगत निर्णयमा अनुसन्धान गर्न नमिल्ने कानुनी प्रावधान छ । मन्त्रिपरिषद्बाट भएका नीतिगत निर्णयमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अनुसन्धान गर्न नपाउने र मुद्दा पनि नचल्ने भएपछि यस्ता विषयले समाजमा बढी उचाइ पाएको छ ।

कर्मचारीहरू पनि आफू जोगिन आर्थिक कारोबारलाई 'नीतिगत निर्णय' को आवरण दिने गर्छन् । भ्रष्टाचारको अभियोग खेप्नुपर्ने डरले प्रशासकहरू आफैँ आर्थिक कारोबारसम्बन्धी निर्णय लिन डराउँछन् । छानबिनको दायराबाट बाहिर पार्न त्यसलाई उनीहरू मन्त्रिपरिषद्बाट नीतिगत निर्णयका रूपमा पारित गराउन चाहन्छन् ।

मन्त्रिपरिषद्बाट हुने निर्णय 'बदनियतपूर्वक' नगरिएका पनि हुनसक्छन् । कुनै पनि प्रस्तावमा निर्णय लिनुको कारण, आधार र औचित्य स्पष्ट पार्न नसक्दा सन्देह बढेको हो । कतिपय निर्णय असल नियतले गरिँदा पनि आधार/औचित्य नखुल्दा शङ्काको घेरा फराकिलो पाछै । कुनै निर्णयमा चारैतिर शङ्का उत्पन्न भयो भने सरकारकै वैधतामा प्रश्न उठाउँछ र सङ्कटको चुलीमा पनि पुऱ्याउन सक्छ ।

समाजदेखि शासनसम्म भ्रष्टाचारसँग 'साना माछा' र 'ठुला माछा' प्रसङ्ग जोडिँदै घनीभूत बहस पनि भित्रिएको छ । त्यसमा 'ठुला माछा'का रूपमा 'नीतिगत निर्णय'मा भएका 'नीतिगत भ्रष्टाचार'लाई मानिँदैछ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले 'ठुला माछा'लाई कारबाहीको दायरामा ल्याउन नसकेको भनी टिकाटिप्पणी पनि बढेकै छ ।

नीतिगत निर्णयका प्रक्रियामा मन्त्रिपरिषद्, प्रधानमन्त्री, मन्त्री, उच्च प्रशासक सामेल रहन्छन् । सार्वजनिक खरिद बिक्री जोडिएका आर्थिक कारोबारका मामला, बजेट परिचालन, राज्यको सम्पत्ति कसैलाई उपयोग या उपभोग गर्न दिने, कर घटी या कर छुटजस्ता कार्य मन्त्रिपरिषद्का निर्णयका आधारमा हुन थालेपछि

शङ्का उपशङ्काले मैदान पाएको हो । यसले पनि के देखाउँछ भने नीतिगत भ्रष्टाचारका हकमा राज्यका उच्च पदाधिकारीहरूको संलग्नता बेगर यो असम्भव हुन्छ ।

भ्रष्टाचार आफैमा 'श्वेतप्रेवी अपराध' हो, अर्थात् सफेदपोस पात्रहरूबाट हुने आर्थिक अपराध कर्म हो । जुन पत्ता लगाउनु जटिल कार्य पनि हो । आर्थिक कारोबार जोडिएका सवालमा 'बदनियत' तत्त्व खोज्नु त्यति सजिलो हुन्न, जति ठान्ने गरिन्छ । त्यसमा पनि नीतिगत आवरण पहिऱ्याउँदै छानबिनबाट बाहिर पारेपछि भ्रष्टाचार र बदनियत मात्रा बढी हुन्छ भन्ने ठान्नु अस्वाभाविक होइन ।

लोकतान्त्रिक राज्य पद्धतिमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन दिने पहिलो दायित्व जननिर्वाचित मन्त्रिपरिषद्कै हो । राजनीतिक दलले भ्रष्टाचारविरुद्ध राज्य निर्ममतापूर्वक प्रस्तुत हुँदै सुशासन प्रत्याभूत गर्ने प्रतिबद्धता आमनागरिकसँग व्यक्त गरी मत पाएका हुन्छन् । नीतिगत निर्णय र नीतिगत भ्रष्टाचारका सन्दर्भमा जसरी समाजमा टिकाटिप्पणी बाक्लिँदो छ, त्यसरी हेर्दा राज्य नै भ्रष्टाचारको सन्दर्भमा 'प्रतिवादी कितामा' हो कि भन्ने आभास हुँदै गएको छ । कानूनतः भ्रष्टाचार र आर्थिक अपराधमा सरकार वादी पक्ष हो । तर कतिपय सरकारबाट भएका विवादित निर्णयमा उभिएपछि 'प्रतिवादी' भएको भान आफै गराउँछ ।

### ३. आम बुझाइमा नीतिगत भ्रष्टाचार

आम बुझाइ र ठम्याइमा पनि बृहत् प्रकृतिका भ्रष्टाचार 'नीतिगत निर्णय'कै आधारमा हुन्छन् । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग आफैले २०७५ मा नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनका अवस्थाबारे सर्वेक्षण गराएको थियो । आयोगले नेपालमा हुने भ्रष्टाचारको प्रकृति तथा फरक फरक प्रकार र चरित्रहरू अध्ययन गरी मुख्य रूपमा नीतिगत तहबाट हुने भ्रष्टाचार, संस्थागत रूपमा हुने र प्रक्रियागत रूपमा हुने तथा सानातिना भ्रष्टाचार देखाएको थियो (आयोग, २०७५) ।

उक्त अध्ययनअनुसार ३०.४ प्रतिशतले नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको बताएका छन् भने २७.२ प्रतिशतले प्रक्रियागत रूपमा गरिने निर्णयबाट भ्रष्टाचार हुने बनाइ छ । १०.४ प्रतिशतले साना रूपमा भ्रष्टाचार हुनुका साथै ६.९ प्रतिशतले संस्थागत रूपमा हुने भ्रष्टाचार औँल्याएको छ (आयोग, २०७५) । नेपालमा नीति निर्माताहरू नै आफू र आफ्नो पक्षमा नीति तथा निर्णय गराई लाभ लिने गरेको देखिन्छ । जसमा राजनीतिक नेतृत्व तह, उच्चपदस्थ कर्मचारीहरूबाट नीतिगत रूपमा लाभको लागि काम कारवाही गर्ने गराउने प्रणाली हावी भएको छ । यसले पनि नीतिगत भ्रष्टाचारको जड नीतिगत निर्णय ठानिएको देखिन्छ ।

'नीतिगत' टेकोमा मन्त्रिपरिषद्बाट आर्थिक सहायता वितरण हुँदै खरिद ठेक्कापट्टासम्मका निर्णय भइरहेका छन् । जसमा बृहत् प्रकृतिका भ्रष्टाचार अन्तर्निहित भएको ठानिन्छ । त्यस्ता विषयमा कुनै अनुसन्धान नभएपछि त्यस प्रकारका निर्णयमा भ्रष्टाचार भएको ठान्ने र शङ्का गर्ने अवस्था स्वाभाविक छ । जलविद्युत्, सडक निर्माण, उपकरण, जहाज, औषधि खरिदसम्ममा मन्त्री तथा उच्च प्रशासकको मितोमतोमा चाहेकै



व्यक्तिलाई ठेक्का दिइन्छ । त्यसरी ठुलाखाले सार्वजनिक काम निश्चित व्यापारिक घरानालाई 'सेटिङ'का आधारमा दिएको फेहरिस्त पनि बाक्लिँदो छ । समाजदेखि शासनसम्म नीतिगत भ्रष्टाचार प्रकरणले किम्बदन्तीकै रूप धारणा गर्दै गर्दा 'सेटिङ' शब्दावलीले कुख्याती कमाएको छ । ठेक्कापट्टा र खरिदमा मन्त्रिपरिषद्बाट नीतिगत निर्णय गराएपछि न बदनियत खोज्न सकिन्छ न भ्रष्टाचार नै । त्यस्ता प्रकरण केवल 'किम्बदन्ती'मा सीमित हुन पुग्छन् ।

#### ४. विवाद र बहसमा नीतिगत भ्रष्टाचार

पञ्चायतकालमा ठुला खाले आर्थिक कारोबारका निर्णयमा राजदरबार र शक्तिशाली पञ्चहरूको संलग्नता रहने हुँदा त्यो कालखण्डमा 'नीतिगत भ्रष्टाचार'का विषय बहसमा आउनसक्ने अवस्था नै थिएन । त्यसो त, दल र विपक्षीविहीन पञ्चायती व्यवस्था आफैमा दरबार नियन्त्रित व्यवस्था थियो । दरबारको चाहना बेगर कसैमाथि कारबाही गर्न सकिने अवस्था हुँदैनथ्यो । त्यति हुँदाहुँदै पनि २०३५ मा मन्त्रिपरिषद् र मन्त्रीकै संलग्नता भएको गलैँचा निकासीसम्बन्धी नीतिगत निर्णयमा तत्कालीन अख्तियार दुरुपयोग निवारण आयोगले छानबिन गरेको थियो । जुन त्यो कालखण्डमा गलैँचा काण्डका नामले कुख्याती कमाएको थियो ।

बृहत् प्रकृतिको र बहुचर्चित उक्त प्रकरणमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री डा. तुलसी गिरी र तीन जना मन्त्री, ठुलो सङ्ख्यामा उच्च तहका अधिकारी र व्यापारी मुछिएका थिए । त्यसमा व्यापारीलाई जरिवाना गर्दै राजनीतिक र प्रशासनिक वृत्तका अधिकारीलाई सफाइ मिलेको थियो । उतिबेला ठुला आर्थिक घोटाला र भ्रष्टाचारका विषयमा समाजमा खासै बहस हुँदैनथ्यो । त्यस्ता विषयमा बोल्नु र लेख्नु भनेको राज्यविरुद्धको अपराध मानिन्थ्यो ।

२०४६ मा मुलुकमा प्रजातन्त्र बहालीपछि नागरिकले खुलापन देख्न र भोग्न पाए । त्यसपछि शासकीय वृत्तका भ्रष्टाचारका विषयमा निर्धक्क बहस हुने क्रमले तीव्रता पाएको हो । यद्यपि प्रजातन्त्रकालको प्रारम्भिक समयमै मन्त्रिपरिषद्का 'नीतिगत निर्णय'मा छानबिन गर्न नपाउने कानुनी व्यवस्था राखिएपछि विवाद पैदा भएको हो ।

२०४८ मा बनेको अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐनमा भ्रष्टाचार र अनुचित कार्यको अनुसन्धान गरी मुद्दा चलाउने र विभागीय कारबाही निम्ति सिफारिस गर्दै आएको थियो । मन्त्रिपरिषद्बाट हुने 'नीतिगत निर्णय' अनुसन्धान गर्न आयोगलाई २०४८ बाटै वञ्चित गरेको थियो । अझ संविधान सभा निर्मित २०७२ को संविधानपछि 'अनुचित कार्य'सम्बन्धी अनुसन्धान गर्ने जिम्मेवारी आयोगबाट झिकिएको छ र त्यसमा अनुसन्धान गर्ने अर्को निकाय पनि बनेको छैन ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा १२ मा प्रतिबन्धात्मक वाक्यांश थियो, जसमा आयोगले प्रधानमन्त्रीलाई कुनै कारबाही गर्न नपाउने र मन्त्रीका हकमा समेत प्रधानमन्त्रीलाई लेखी पठाउने व्यवस्था थियो । अर्थात् मन्त्री भएका भ्रष्टाचार तथा आर्थिक अनियमितताका सवालमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मुद्दा चलाउन नसक्ने अवस्था थियो ।

यद्यपि २०४७ को संविधानमा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूका भ्रष्टाचार र अनुचित काम हेर्ने अधिकार आयोगलाई दिइएको थियो । संवैधानिक व्यवस्थालाई कानूनद्वारा नियन्त्रण गरिएको थियो । २०४८ मा ऐन निर्माण हुँदा संविधानबमोजिमकै व्यवस्था थियो । तर २०४९ जेठ २ मा आयोगको ऐन संशोधन गरी आयोगको क्षेत्राधिकार सङ्कुचित पारिएको थियो । आयोगले प्रधानमन्त्री र मन्त्रीविरुद्ध अनुसन्धान र कारबाही गर्न नसक्ने गरी उन्मुक्ति पाएका थिए ।

संशोधित व्यवस्था संविधानको प्रतिकूलमा रहेको दाबीसहित सर्वोच्च अदालतमा मुद्दा पऱ्यो । आयोगको अधिकारक्षेत्र सम्बन्धमा सर्वोच्च अदालतले २०५३ असोज ८ मा फैसला गर्‱यो, जुन फैसलालाई 'ऐतिहासिक' मानिएको थियो । उक्त फैसलाले प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीविरुद्ध आयोगलाई अनुसन्धान र तहकिकात गर्न नमिल्ने गरी 'उन्मुक्ति' नदिएको व्याख्या गर्‱यो । अदालती व्याख्यासँगै सरकारी सुविधा भोग गर्ने सार्वजनिक पदाधिकारीहरूविरुद्ध छानबिन गर्न सकिने भयो ।

तर फैसलामा मन्त्रपरिषद्को सामूहिक निर्णयका हकमा अनुसन्धान गर्न नमिल्ने व्याख्या गर्‱यो । नीतिगत निर्णयका हकमा उक्त फैसला भनिएको छ, 'हाम्रो जस्तो बहुदलीय प्रजातान्त्रिक संवैधानिक व्यवस्थामा विभिन्न राजनीतिक दलले कुनै खास नीति वा राजनीतिक कार्यक्रमसहित सत्ताका लागि चुनावी प्रतिस्पर्धामा जनतासमक्ष जानुपर्ने हुन्छ । निर्वाचनको परिणामबाट सरकार बनाउने स्थितिमा पुगेपछि सो दलले सोही नीति वा कार्यक्रमलाई लागु गर्नुपर्ने नैतिक कर्तव्य हुन्छ । त्यस्तो नीति वा कार्यक्रमलाई लागु गर्ने क्रममा मन्त्रपरिषद्बाट नीतिगत निर्णयहरू गर्नुपर्ने सहज सामान्य प्रक्रिया भएको र नीतिगत निर्णयको औचित्य वा उपयुक्तता सम्बन्धमा संविधान, २०४७ अन्तर्गत सार्वभौम जनताद्वारा सिद्धान्ततः सो दललाई बहुमत दिनुबाट नै मान्यता दिएको मान्नुपर्ने स्वाभाविक देखिन्छ । तसर्थ मन्त्रपरिषद्को नीतिको औचित्य वा उपयुक्तता सम्बन्धमा राजनीतिक दलहरूले आलोचना वा टिकाटिप्पणी गरी जनताको विश्वासबाट सत्तामा रहेको दललाई सरकारबाट हटाउनु सिवाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्तो संवैधानिक निकायद्वारा त्यसको जाँचबुझ गराउने विकल्प रहेको नदेखिने' ।\*

अदालतले राजनीतिक प्रक्रियाबाटै निरूपण हुनुपर्ने कुरा राजनीतिक प्रक्रियाबाट हुनुपर्ने व्याख्या गर्दै नजिर स्थापित गर्‱यो, 'मन्त्रपरिषद् वा मन्त्रपरिषद्को समितिमा सामूहिक रूपले गरिएको नीतिगत निर्णय हाम्रो

\* २०५३/०६/०८, ने.का.प. २०५३, भाग ३८, असोज अङ्क ६, निर्णय नं. ६२०५ ।

प्रजातान्त्रिक संवैधानिक संरचनाको परिप्रेक्ष्यमा स्वतः आयोगले जाँचबुझ तहकिकात गर्ने विषयमा नपने प्रकृतिको हुँदा विवादित कानूनमा उल्लेख भए वा नभएको जे भए पनि स्वतः आयोगको क्षेत्राधिकार बाहिर रहने हुँदा असंवैधानिक भन्न नमिल्ने ।

तर अदालतले उक्त फैसलामा निर्णय कार्यान्वयन सन्दर्भमा भने कारबाही चलाउन सकिने व्यवस्था गर्‍यो । फैसलामा भनिएको छ, 'त्यस्तो निर्णय कार्यान्वयन प्रक्रियामा, अथवा सामूहिक रूपमा नगरिएको कुनै मन्त्रीले र मन्त्रपरिषद्को नीतिगत निर्णय र कुनै मन्त्रीले अपनाएको विभागीय नीति वा निर्णय सम्बन्धमा पक्षपात, लापरवाही, मोलाहिजा, स्वेच्छाचारिता, बेवास्ता, ढिलासुस्ती अक्षमता इत्यादि अख्तियार दुरुपयोगको विषयमा चाहिँ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले मन्त्रपरिषद्को सदस्यउपर कारबाही चलाउन दफा ४ को उपदफा (४) को व्यवस्थाले बाधा नदिने हुँदा अरु विवेचना गर्नु परेन' ।

नीतिगत निर्णय कार्यान्वयनका सवालमा 'मोलाहिजा' वा 'पक्षपात' लगायतका जुन शब्दावली प्रयोग गरेको थियो, त्यसको परिभाषा गर्दै कानूनमा आर्थिक कारोबार जोडिएका विषय नीतिगत नहुने गरी व्यवस्था गर्न सकिन्थ्यो ।

सरकार र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबिच 'नीतिगत निर्णय'का विषयमा 'जुहारी' निरन्तर छ । २०५८ चैतमा भ्रष्टाचार निवारण विधेयक, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग विधेयकमाथि तीव्र बहस भएको हो । त्यतिखेर मन्त्रपरिषद् र उसका समितिका नीतिगत निर्णयमा आयोगले अनुसन्धान गर्न र मुद्दा चलाउन नपाउने प्रावधान राख्न आग्रह गरिरह्यो । त्यस्तो व्यवस्था राख्न सरकार र संसद दुवै उदारवादी बन्न सकेनन् । अर्थात् आफ्ना निर्णयमा छानबिन गराउने परिपाटी बसाउन चाहेनन् । त्यस्ता निर्णयमा छानबिन समेत गर्न नपाउने व्यवस्था नभएपछि ठूला निर्णयमा 'उन्मुक्ति' मिल्न पुग्यो नै ।

एकातिर नीतिगत विषयको परिभाषा हुनुपर्ने माग थियो भने अर्कातिर २०६६ मा छानबिन बाहिर संसद् र संसदीय समिति थपिन पुग्यो । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान ऐन २०४८ माथि २०६६ मा गणतन्त्र सुदृढीकरण तथा केही नेपाल संशोधनद्वारा थपिन पुगेको हो । ऐनको दफा ४ मा 'तर' उल्लेख गर्दै थप विषयलाई क्षेत्राधिकार बाहिर विषय पारियो । उक्त दफा (ख)मा व्यवस्थापिका संसद् वा समितिको बैठकमा भएको काम कारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुराको सम्बन्धमा वा मन्त्रपरिषद् वा त्यसको कुनै समितिले सामूहिक रूपमा गरेको कुनै नीतिगत निर्णय र अदालतको न्यायिक काम कारबाहीका सम्बन्धमा आयोगले यस ऐनअन्तर्गत अनुसन्धान र तहकिकात तथा तत्सम्बन्धी कुनै कारबाही गर्ने छैन । ऐन संशोधन हुनुपूर्व 'व्यवस्थापिका संसद्' उल्लेख थिएन ।

संविधान सभाकालमा संसद्बाट कानुन निर्माण गर्दैका बखत कसैलाई 'लाभ' पुऱ्याएको र लिएको अनगिन्ती घटना सार्वजनिक भएकै हुन् । कानुन निर्माण र निगरानीका थलो संसद्भित्र निश्चित स्वार्थी समूहको प्रवेश बाक्लो हुँदै गएको पृष्ठभूमि छ । संसद्मा जनप्रतिनिधिकै रूपमा ठुला व्यापारिक घराना, कारोबारी, ठेकेदारको उपस्थिति बाक्लैदा उनीहरूको स्वार्थ र हितमा कानुन निर्माण हुनसक्ने स्थिति नकार्न सकिन्न । त्यस अतिरिक्त तिनै कारोबारी प्रतिनिधि संसदीय समितिमा पनि उपस्थित हुन्छन् नै । तिनले सरकारलाई आफ्नो स्वार्थका खातिर निर्देशन दिनसक्ने र आफ्नो स्वार्थमा संसदीय समितिलाई पनि प्रयोग गर्नसक्ने स्थिति छ । लोकतन्त्रपछि बैकिङ कसुर, मेडिकल शिक्षासम्बन्धी कानुन बन्दा स्वार्थ बाझिने गरी संविधान सभा सदस्य संसदीय समितिमा उपस्थित भएको र कानुन निर्माणमा संलग्न भएको तथ्य तथ्याङ्क बाहिर आएकै हुन् ।

## ५. आयोगको माग र असन्तुष्टि

एकातिर भ्रष्टाचारसम्बन्धी अनुसन्धान गर्ने संवैधानिक अङ्ग अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले वर्षेनी आफ्ना प्रतिवेदनमा 'नीतिगत निर्णय'मा प्रश्न उठाउँदै परिभाषा माग गरिरहन्छ । तर सरकार चाहिँ संसद्मा विधेयक प्रस्तुत गर्न उदारवादी हुन चाहेको छैन । अझ नीतिगत निर्णयको दायरा फराकिलो पाउँ लागेको छ ।

आयोगले निरन्तर रूपमा नीतिगत निर्णयको परिभाषा गर्न माग गरिरह्यो । त्यहीबिचमा २०७६ माघ ७ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (तेस्रो संशोधन) विधेयक २०७६ राष्ट्रिय सभामा प्रस्तुत भयो । उक्त विधेयकमाथि संसदीय समितिमा पनि दफावार छलफल गरी प्रतिवेदन पारित गर्‍यो । तर नीतिगत निर्णयका हकमा कुनै परिभाषा नगरी सरकारद्वारा प्रस्तावित बुँदालाई अनुमोदन गरेको छ । यद्यपि उक्त विधेयकमाथि प्रतिनिधि सभामा प्रस्तुत हुन बाँकी छ ।

अझ सङ्घीय संसद् मात्र होइन प्रदेश संसद र समितिका निर्णयमा पनि अनुसन्धान गर्न नपाउने व्यवस्था राखियो । दफामा उल्लेख छ, 'सङ्घीय संसद्, प्रदेश सभा वा सो अन्तर्गतका समितिको बैठकमा भएको काम कारबाही वा निर्णय वा त्यस्तो बैठकमा कुनै सदस्यले बोलेको वा गरेको कुनै काम कुराको सम्बन्धमा वा नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषद् वा सो को कुनै समितिले वा प्रदेश सरकार, मन्त्रिपरिषद् वा सोको कुनै समितिले गरेको कुनै नीतिगत निर्णय वा अदालतको न्यायिक काम कारबाहीका सम्बन्धमा आयोगबाट यस ऐनअन्तर्गत अनुसन्धान, तहकिकात वा अन्य कुनै कारबाही हुने छैन' ।

आयोगले पछिल्लो प्रतिवेदनमा पनि मन्त्रिपरिषद्बाट गरिने नीतिगत निर्णयको स्पष्ट व्याख्या गर्नुपर्ने माग यथावत् राखेको छ । आयोगको जिकिर छ, 'प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयबाट व्यक्तिगत वा

समूहगत स्वार्थ रहेका सार्वजनिक खरिदजस्ता विषय समेत मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरी निर्णय गर्ने कार्यलाई निरुत्साहित गर्न मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरिने नीतिगत निर्णयहरूको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्या एवम् मन्त्रिपरिषद्ले गर्ने कस्ता निर्णयहरू नीतिगत हुने भन्ने सीमा निर्धारण गर्ने कानुनी व्यवस्था गर्नुपर्नेछ।

तर नीतिगत निर्णय सवालमा कुनै निर्णय नभएमा असन्तुष्टि समेत आयोगले जाहेर गरेको छ। आयोगले विगत वर्षका वार्षिक प्रतिवेदनमार्फत मन्त्रिपरिषद्मा पेस गरिने नीतिगत निर्णयको स्पष्ट परिभाषा र व्याख्या गरी नीतिगत प्रशासनिक निर्णयको सीमा निर्धारण गर्नपर्ने सुझाव दिँदै आएको भए पनि कार्यान्वयन भएको देखिँदैन। उच्चपदस्थ पदाधिकारीहरूले मन्त्रालयबाटै गर्न सकिने प्रशासनिक र सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विषयलाई समेत निर्णयका लागि मन्त्रिपरिषद्मा पुऱ्याई कानुनको भावना विपरीत कार्य गर्ने गरेको देखिन आएको छ।

## ६. निष्कर्ष

लोकतान्त्रिक र जवाफदेही सरकारले असल नियतसाथ गरेका निर्णय छानबिन या अनुसन्धानका लागि पठाउने कानुनी व्यवस्था सरकारकै हितमा हुन्छ। मन्त्रिपरिषद्को निर्णयका आधारमा कुनै विषयले प्रकरण वा काण्डको रूप लियो भने त्यसलाई सहजै अनुसन्धान गराउँदै वास्तविकता सार्वजनिक हुँदा सरकारको जवाफदेहीपन बढ्नेछ। त्यसो हुँदा नीतिगत निर्णयको परिभाषा गर्दै आर्थिक मामला र नीतिगत सवाल छुट्टिनुपर्छ। आर्थिक मामिलामा छोडिएको विषयमा छानबिन नहुने कानुनी व्यवस्था निरन्तर रहेमा उपल्लो वृत्तका शासकीय पदाधिकारीहरूमा स्वेच्छाचारिता बढ्ने हुँदा ठोस निर्णयमा जानुपर्छ।

कुनै पनि निर्णयमा आधार तथा औचित्य खुलाउने व्यवस्थासँगै जवाफदेही सरकारको जग बस्छ। त्यस विपरीत उत्तरदायित्व बहन नगर्ने, जिम्मेवारी पन्छाउने, जवाफदेही नबन्ने प्रवृत्ति मौलाउन पुग्छ। कोही कतै जवाफदेही हुनु नपरेपछि अराजकता बढ्न सक्छ। मन्त्रिपरिषद्मा भएका र हुने आर्थिक कारोबारका विषय अनुसन्धानभित्र पर्ने र जवाफदेही हुनुपर्ने पद्धति विकास गर्नुपर्छ।

यसरी आम तहमा नै नीतिगत निर्णयमा बृहत् प्रकृतिका भ्रष्टाचार हुन्छन् भन्ने तथ्य स्थापित हुँदै जाँदा राज्य र राज्य सञ्चालकलाई समस्या आइपर्न सक्छ। राज्य सञ्चालकप्रति आमनागरिकले शङ्का गरिरहने अवस्था पैदा हुनु लोकतान्त्रिक शासन पद्धतिकै हितमा हुँदैन। त्यसो हुँदा संसद्मा विचाराधीन भ्रष्टाचार निवारण र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगसम्बन्धी विधेयकमा नीतिगत परिभाषा गर्नु जरूरी छ।

त्यस अतिरिक्त आर्थिक कारोबार जोडिएको विषयका प्रस्तावहरू मन्त्रिपरिषद्मा निर्णयका लागि लैजाने परिपाटी बन्द नै गर्नुपर्छ। मुलुकमा जवाफदेही शासन पद्धति स्थापित गर्न र सुशासनको प्रत्याभूति गराउनकै लागि पनि विवादित विषयमा समयमै निष्कर्ष खोज्नु उचित हुन्छ। संसद्मा विचाराधीन विधेयक पारित गर्दाकै बखत नीतिगत निर्णय सन्दर्भमा बृहत् छलफल चलाउँदै संशोधन प्रस्तावबाट त्यस्ता व्यवस्था राख

सकिन्छ । सरकारले नीतिगत निर्णयको परिभाषा गर्न कन्ज्युस्याई गरेको हुँदा संसदले वैधानिक मागको प्रतिनिधित्व गर्दै संशोधनको पक्षमा उभिनुपर्छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, (संशोधन सहित), कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४८)।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, वार्षिक प्रतिवेदनहरू, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७५), सुशासनको अवस्थासम्बन्धी अध्ययन, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

त्रिताल, शारदाप्रसाद (२०७८ कार्तिक १०), मन्त्रिपरिषद्को नीतिगत निर्णयको गलत व्याख्या हुँदा भ्रष्टाचार बढ्यो, इकागज डट कम,  
[https://ekagaj.com/article/thought/28719/?fbclid=IwAR1zu7gQLYkg1W7K8aVG\\_ETs6JuitxLk1K49U1assEFmFk5IbbYD46Sjyc4](https://ekagaj.com/article/thought/28719/?fbclid=IwAR1zu7gQLYkg1W7K8aVG_ETs6JuitxLk1K49U1assEFmFk5IbbYD46Sjyc4).

थापा, हरिबहादुर (२०७४), रजगज, फाइन प्रिन्ट ।

पोखरेल, भोजराज (२०७६ बैशाख १३), कार्यपत्र, बारबरा फाउन्डेसन ।

# Ways of Consensus Building for Income Tax Compliance in Cooperatives

Babul Khanal\*

## Abstract

Income tax compliance is a significant phenomenon in the tax administration in both developed and developing countries. Literatures stress on the consensual way of resolving disputes on tax policy process. By virtue of its identity, cooperative model of development is regarded as a pathway of establishing the equitable society based on social justice and personal dignity. The demand of setting a reasonable income tax has exposed a considerable debate in cooperative sector in Nepal. This study was carried out in order to find ways of building consensus for income tax policy process through a sample survey based on Israel (1992) in 100 savings and credit, multipurpose and consumer cooperatives in Kathmandu district and 25 policy makers, bureaucrats, cooperative leaders and professional as key informants. The district was supposed to be the most potential in terms of both tax contribution and evasion. The data were analyzed with qualitative method using descriptive statistical techniques in SPSS. The study found out the ways of consensus building for the full compliance of income tax through the fair service and consensual policy process that needs to be delivered by the government. The value based operation of the cooperatives needs to be carried out within the legal frame while contributing to increasing production, creating employment, and enhancing the quality of life. Therefore, it is suggested to both stakeholders for regularly interact to show mutual trust and flexibility while developing and pursuing the income tax compliance policy decently.

*Keywords: Cooperatives, Income tax compliance, Consensus building*

## 1. Introduction

Income tax compliance is a significant phenomenon in the tax administration. Income tax compliance and evasion go side by side. Tax evasion behavior can be changed by improving the social or moral behavior of the tax payer (Awan, & Hannan, 2014). As a part of social behavior, negotiation about the tax policy could be made based on the principle of fiscal social negotiation. Negotiation is considered as bargaining between the state and the stakeholders/citizenry for consensual change in the taxation and public expenditure (Broms, 2011; Schneider, Lledo, & Moore, 2004). Kaplanoglou, & Rapanos (2013) stressed on the need of disputes resolving mechanism for the improvement of tax system whereas Moore (2007) argued on the consensual tax system as a pathway for improving the

---

\* Deputy General Manager, National Cooperative Federation of Nepal

Email: [ncfbabul@gmail.com](mailto:ncfbabul@gmail.com)

governance of the public sector. Consensus is a cooperative way of resolving disputes or making decisions that is acceptable to tax payers and the government. Irrespective of the economic or rational model of tax compliance, consensual taxation is the study of behavioral aspects of tax compliance through the negotiation among the stakeholders (Lumberton, De Neve, & Norton, 2014). The values of mutual respect, equality & the flexibility are the prerequisites for building consensus (Seeds for Change Lancaster Cooperative, 2013). In Nepal, there is no such policy particularly in the taxation, however the stakeholder consensus has been envisaged with the objective of successfully implementation of agriculture development strategy (ADS) (MoAD, 2014). Consensus building even in tax policy was initiated in USA in an open forum of advocates, experts and researchers with the objectives of refining & making the inclusive & fair tax policy (Brown, & McCulloch, nd). Such initiation may foster the common consensus and develop common bonds on issues for tax compliance among the stakeholders.

## **2. Literature Review**

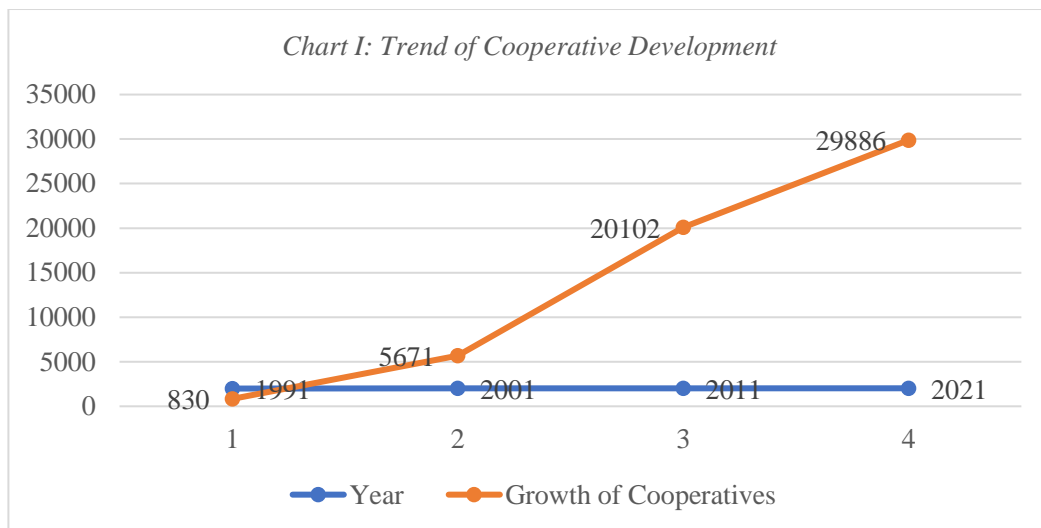
Accountability & responsiveness requires government to justify its work to the people (Moore, 2007; Province of New Brunswick, 2007). It also implies to the cooperatives to be accountable to justify their work either to members or to the government and public at large. It creates positivity for increasing the service including to leverage tax incentives. It also implies to the government for its presence to the citizen in designing and delivering the services so that tax payers need not go to any intermediary /agents for tax services (ibid). Alm, & Martinez-Vazquez (2001) discussed the negotiated tax approach executed in Soviet Union. ADB called “cooperation and the trust” (ADB, 2016, pp. 44) approach as a form of negotiated approach for tax compliance between the revenue bodies, taxpayers and other tax intermediaries. Thus, mutual cooperation and trust could enhance the consensual change in fiscal policy including taxation (Schneider et al., 2004). Citizens’ believe on government as it is doing for them is the trust which is built (Birskyte, 2014; Bitrd, 2008) and is reflected through its fair services, transparent and open in listening views of others (Levi, & Stoker, 2000). Thus, these all build an environment for consensus building on tax compliance.

By virtue of its identity, cooperative model of development is regarded as a pathway of sustainable development while establishing the equitable society based on social justice, personal dignity, cultural enhancement and environment conservation (Khanal, 2021). After the enactment of Cooperative Act 1992 autonomy to the management of cooperatives by members themselves was granted in Nepal. The cooperative act also exempted income tax irrespective of all types of cooperatives. Consequently, different types of cooperatives at the primary, secondary, tertiary and national level were established overwhelmingly. The growth was increased from 830 in 1991 to 29,886 in 2021 (Chart1). The reasons of such a numerical growth of cooperatives within the period were like open provision to establish the cooperatives, attraction of people to unite in cooperatives for their socio-economic benefits including the exemption of income tax.

Moreover, nearly \$ 38 billion has been mobilized in Nepal out of \$ 42 billion deposits with around 80 thousand direct employment and more than a million self-employment. The total number of members in the cooperative movement of Nepal has counted as more than 7.3 million having more than 56% female members (DOC, 2021). Although, there are agricultural, savings and credit, consumer, livestock, communication, transportation, herbal, micro hydro cooperatives, most of the cooperatives were inclined to do the financial services. Study showed the executives of 130 cooperatives having



more than \$ 93 million deposits are prone to be problematic cooperatives. The main reason of failing into problematic cooperatives was lack of governance & regulatory flaws. Specifically, lack of member control, nonmembers deposits, unsecured loan, lack of systematic book keeping, insufficient and ineffective follow up & inspection etc. (MoCPA, 2014, NCF, 2010).



*Source: DoC, 2021*

In order to correct the regulatory flaws, parliament set a new provision in the Cooperative Act 1992 stating that the association and cooperatives can only accept the deposits from members and lend loans only to member. Similarly, deleting the clause about income tax free provision in article 38 (1 c) of the same act., parliament made a new provision in Financial Act 2001 to impose the income tax with 30 percent rate to urban cooperatives from 2001 except agriculture, forestry and rural based cooperatives (DoC, 2015; NCF/N, 2008; MoF, 2001) (Box 1) .

***#Agriculture and forest based cooperatives***

Incomes derived by cooperative, registered under Cooperative Act, 2048 (1991), from business mainly based on agriculture and forest products such as silk production, fruit processing, animal husbandry, diary industries, sericulture, poultry & fishery farming, tea gardening and processing, coffee farming and processing, horticulture and herb processing, vegetable seeds farming, bee-keeping, honey production, rubber farming, floriculture and production and forestry related business such as lease-hold forestry, agro-forestry, cold storage established for the storage of vegetables and business of agricultural seeds, insecticide, fertilizer and agricultural tools (other than machine operated) and rural community based saving & credit cooperatives are exempt from tax. Dividends distributed by such cooperatives will have no tax (MoF, 2004).

***## Rural community***

The areas other than the metropolitan, sub metropolitan, adjoining village development committee of those metropolitan & sub metropolitan areas and municipal areas (MoF, 2004).

*Box 1 (NCF/N, 2010; MoF, 2000; IRD, 2000).*

The income tax rate was changed in three times during last 20 years (NCF, 2010). (see the table.).

Table No. 1: Income tax rates

S.N.	Fiscal Year (FY)	Income tax (%)	Tax Areas
1.	2001/2002 to 2003/2004	30	Municipality, Sub metropolitan city & metropolitan city
2.	2004/2005 to 2005/2006	15	Municipality, Sub metropolitan city & metropolitan city
3.	2006/2007 to 2020	20	Municipality, Sub metropolitan city & metropolitan city
4.	2020 to till	5 %	Municipality, Sub metropolitan city & metropolitan city
		7%	Sub metropolitan city
		10%	Metro Politian city

After the income tax began to levy, most of the urban cooperatives were arguing that the income tax rate was unjust for them because they were clamming that the tax rate was higher than the share dividend (15%) despite their service to the community (NCF/N, 2014). As the lobbying is taken as the pressure to the government for revising the law (Demirbag, et.al. 2013), the cooperative organizations also kept on lobbying with the government to revise the income tax rate in Nepal. As a response, with the enactment of Financial Act 2004, the income tax was lowered into 15% in 2004 (FY 2004/2005) to the community based SACCOS## operating even in metropolitan, sub metropolitan, and municipal areas as verified by the department of cooperatives (DoC) including the agriculture, forest and rural based cooperatives (IRD, 2015). However, the Financial Act 2006 (FY 2006/2007) provisioned 20% income tax to the cooperatives operating in the metropolitan, sub metropolitan & their adjoining village development committees (VDCs) and rest of the municipal areas in the country (MoF, 2006; IRD, 2015) except agriculture, forestry and rural based cooperatives.

Major political parties were positive to revise the tax rate for the sake of equitable development through cooperatives. Moreover, the task force, commission and committees constituted by the then government recommended to revise the income tax rate (MoCPA, 2013; MOF, 2012; NCF/N, 2010). Although the recommendations of the committee were varied. For example, Dahal Committees' study reports 2006 recommended not to impose the corporate tax to the cooperatives arguing that the cooperative are the member based organization having social objectives. Whereas, Khatiwada Committees' study reports 2006 and Committee under the then Vice Chairman of National planning Commission 2011, suggested to continue the existing tax less policy to rural, agricultural & forestry based cooperatives and also lower the tax rate to the rest of other types of cooperatives (NCF/N, 2010). Specifically, the study report 2011, proposed 10% income tax rate in metropolitan, 7% income tax rate in sub metropolitan and 5% income tax rate in municipality. The government continued announcing the income tax exemption policy till FY 2016/2017 to cooperatives with different schemes & strategies as such to encourage cooperatives registering into the permanent account number (PAN), to covering more cooperatives and to widen the tax base (MoF, 2016; MoF, 2014; MoF, 2013). However, the study in other country found that the principle of tax exemption is based on whether it provides the benefits to a specific industry, firm, individual or not. If yes, it may be the subject of tax privilege as

such incentives, exemption etc. Different countries have given different tax exemption or incentives to cooperatives (European Commission, 2014, Lerman, 2013, USAID, 2013, Prabhu, 2003, MoF, 2000, Taimni, 1994). Even though it is always hard to prepare a balance tax policy (World Bank, 2015). Study also has shown the negative effect of high tax rate in economic growth but there is the tradeoff between efficient tax system and giving privileges; exemption/incentives. In a study, FAO in Tazikistan and Kryrgyzstan noted, the income tax levied on the members discouraged the member to retain in cooperatives and added the burden to members against their limited earning (Lerman, 2013). The reason behind this as claimed by Lerman was that the cooperatives are not for profit and they cannot distribute all the surplus to the members as they separate the reserve fund first out of the surplus. Horpedahl (2014) mentioned in a study that lowering the tax rather than exemption will be an option if it benefits the society by increasing the production and creating jobs. Whereas, policy makers claim that the evasion of tax is the main problem for tax administration (Kaplanoglou & Rapanos, 2015). Therefore, the cooperatives need to keep transparency in account and other records (Lerman, 2013; DoC, 1992). Notwithstanding this, the debate of income tax revision goes on which has exposed a considerable discussion in cooperative sector.

### **3. Need and Justification of the Study**

Study has shown that there is the partial income tax compliance situation in urban cooperatives in Nepal (Khanal, 2017). Some studies have been carried out in other parts of the world regarding the consensus building as one of a best medium of income tax compliance but so far I found, no such study was done in cooperative sector in Nepal previously. Therefore, an empirical research was relevant out in order to finding a way of consensus building in income tax policy process. As I am also working in the cooperative sector in Nepal, my intuition also guided me to do this kind of research for finding the fact and suggestive measures that would be useful for the policy makers and government officials for the further improvement of income tax compliance situation.

### **4. Methodologies of Data Collection and Analysis of the Result**

In regard to obtain the data about the issue on consensus building on income tax compliance, I randomly collected data form 100 primary cooperatives covering savings & credit, multipurpose, and consumer cooperatives applying Israel (1992) as sample size in Kathmandu district which is supposed to have been most potential district in terms of both tax contribution and evasion. with 25 key informants representing the high level bureaucrats, cooperative activists and professionals Basically, the queries designed to collect the data were: Is the consensus building an important factor for income tax compliance in urban cooperatives or not? If yes, what are the obstacles for consensus building? What is the level of participation and suggestion given by the stakeholders? What would be the ways of building consensus for tax policy development process? etc. The responses were analyzed with qualitative method using some descriptive statistical techniques in SPSS.

### **5. Data Analysis and Result of the Studied Cooperatives**

#### **5.1 Consensus Building as a Factor for Tax Compliance**

While knowing the perception of consensus building as factor for income tax compliance with the key informants, most of the key informants perceived it as a factor of tax compliance. However, there were different view of some key informants who did not see the consensus building as a factor for tax compliance. They said that income tax was a matter of state and so state rule is obligatory to all.

### 5.2 Obstacles for Consensus Building

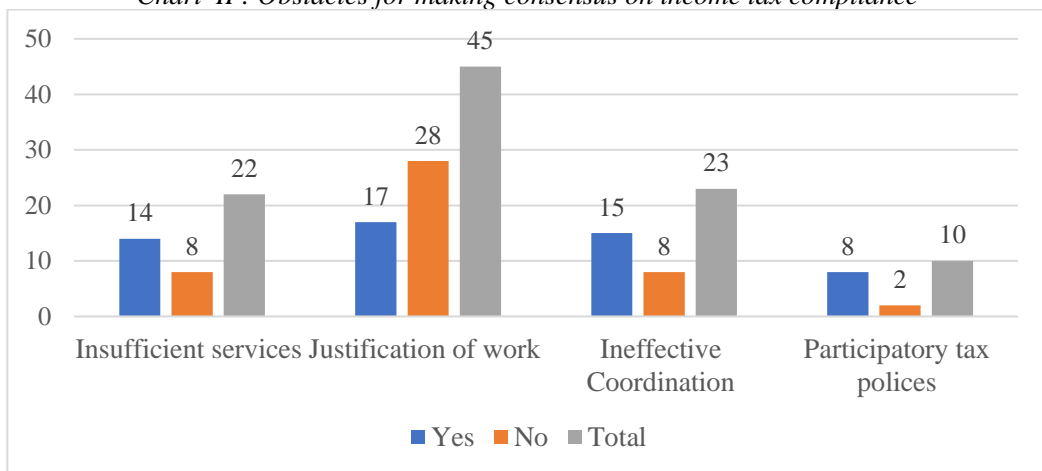
The reason why there is the obstacle for consensus building, first of all the views were gathered from the key informants representing the government and cooperatives. They expressed the reluctance of state specifically the bureaucrats for reducing the tax rate. They expressed that the bureaucracy did not consider the tax rate as an issue for tax compliance. Secondly, it was the inability of the cooperators to persuade the government about their nature of business as well as reason for lowering the tax rate. Thirdly, the government & cooperatives’ representatives also confessed that the conflict of interest between them was another obstacle for building consensus. However, key informants representing the cooperatives expressed double taxation (tax in cooperative level and tax in members level in case of share dividend) was obstacle for consensus building. Whereas key informants representing the government expressed lack of corporate culture like satisfaction of the members and staff relation through transparent and accountable services was obstacle for consensus building. They mean to say that the transparency and accountability of cooperatives towards their members was insufficient.

On the other hand, key informants representing professional experts expressed that the lack of understanding in bureaucrats about the cooperatives and the private sector was the main obstacle for consensus building. As per them cooperatives have distinct characteristic in terms of providing services and giving benefits to the members while getting the limited dividend after distributing the profits in different funds. Whereas private sector seeks profits and distribute the whole profits whatever they earn. Some experts also expressed that the deteriorating good will of the urban cooperatives has negatively affected their image in public. That’s why the public reliability of the urban cooperatives lost. They expressed the lack of coordination and mutual trust among the concerned ministries, departments and the national federation, central and district level cooperatives unions has constrained for the consensus building.

### 5.3 Consensus Building (Cooperatives Level)

While assessing the obstacles for making consensus for tax compliance in studied cooperatives comparing with those which allocate the funds and which do not allocate the funds, we find results as follows:

Chart II : Obstacles for making consensus on income tax compliance



Source: Field Survey, 2017

Most of the respondents expressed that cooperatives should justify their work in result. The indicators of justification is to show the activities of poverty focused activities. For example, they should show the public that they operate cooperatives ethically with honesty and high morale keeping in mind of business safety. Non-politicization and professional work was also necessary for sound & safety business because the bureaucracy was suspicious over the politically exposed cooperative leaders whether they mishandle the cooperative for their interest or favor even to those which commits mistake. Demand of tax incentives to all kinds of cooperatives was also obstacles. The lack of follow up and inspections were also pointed out which obstruct to verify the activities run by cooperatives in a justifiable way. However, in this category the number of the cooperatives who comply the income tax fully seem bigger than those cooperatives which don't comply.

Majority of respondents expressed ineffective coordination as obstacle for consensus building. So, ineffective coordination among the stakeholders - government offices and the representative organizations having no regular interaction obstructed to foster the mutual understanding. They require effective, responsive government and efficient bureaucracy.

For building the consensus in tax compliance insufficient services like training, orientations, financial management and taxation to the cooperatives were also another obstacle. The reward & punishment in terms of the performance rating system was also lacked which had negatively impacted for tax compliance. The respondents who expressed the less number of stakeholders' participation while formulating tax policy. Even if the participatory tax policy based on the research would have theoretical as well as empirical insights, it was lacked., however, the number of cooperatives which don't comply the tax fully in this category were high than those who comply.

## **6. Discussion and Findings**

Based on the above discussion, transparent accounting system, timely reporting, members accountability, misunderstanding between the cooperatives and policy makers, lack of corporate culture are found as main obstacles for consensus building. This might have negatively impacted to build the image of cooperatives. Activities of cooperatives could not justify their work as it ought to be complement to increase the investment in agriculture and their value added activities i.e. processing, marketing and so on. So, due to those causes and lack of persuasion, the government is reluctant to lower the tax rate in cooperatives. The findings also shows that as per the cooperatives which don't comply the income tax fully, ineffective coordination, insufficient government services and lack of participatory tax policy are the main obstacles for consensus building for the tax compliance.

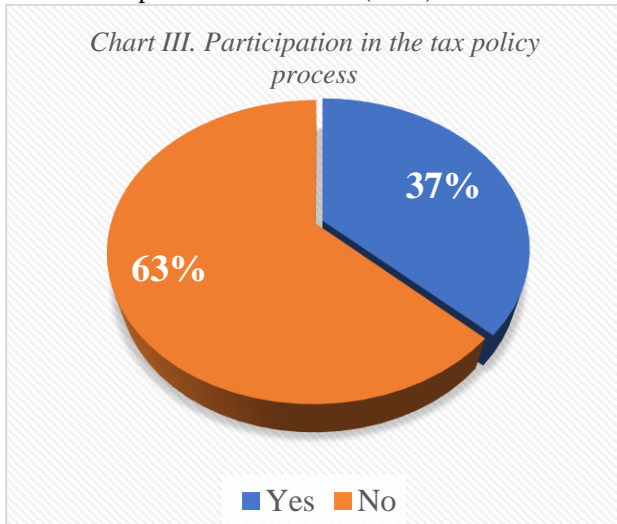
Conversely, the cooperatives which comply the income tax fully indicated that the cooperatives need to justify their work with the policy makers for building consensus. This findings seem valid since key informants and respondents have acknowledged it too. It is also recommended that the coordination among the stakeholders in setting up the income tax policy could be an option to make consensus building as Ortega et al. (2015) also validate this finding emphasizing the need to build more coordination between the state and taxpayers while developing the tax policy and its implementation. Alm, & Martinez-Vazquez, (2001), mentioned that the participation in the decision-making process increases the level of tax compliance and coordination. So, the stakeholder's participation in making the decision about tax policy process also seems to be implementable.

### 6.1 Participation

Participation obviously fosters the commitment and consensus in the decision-making process. Greater participation ease to implement the decision too. So, as we already discussed, stakeholders' participation in tax policy decision increases the level of tax compliance, let's see the level of taxpayers' participation in the tax policy process in the studied cooperatives.

The result shows there was no full participation in the surveyed cooperatives while formulating the income tax policy. Because, majority of respondents mentioned that they had never been involved in the income tax policy process whereas some responded that they were involved in tax policy process directly/ indirectly. Because the government body only involve in the process. They told that the national cooperative federation (NCF) and the central cooperative unions and national cooperative

bank represent sometimes in the meetings and give suggestions to the ministries and departments. Some expressed that the NCF used to collect the suggestions and submit even to the cabinet secretaries. Whatsoever it may be, the suggestions were not fully included into tax policy ( See Chart III).

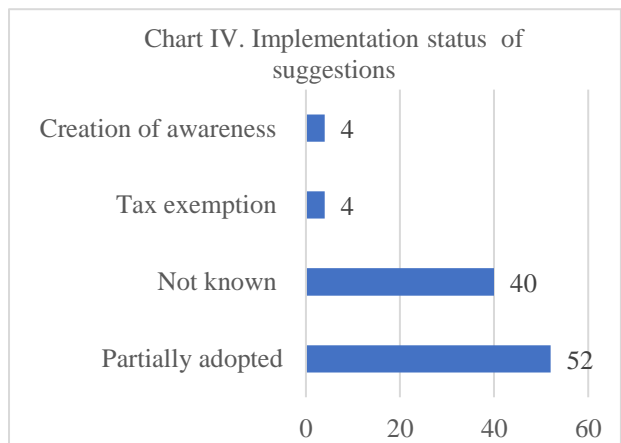


### 6.2 Implementation Status of the Suggestions

Although cooperative institutions and their representatives were participated in the meetings of the policy process several round however the policy makers were not fully convinced on the suggestions provided by cooperatives.

The cooperatives who were involved directly or indirectly in the tax policy process, Majority of them expressed that their suggestions were partially adopted. Whereas 4 % expressed that it had brought an awareness about cooperative and tax issue among the policy makers, and promoters. Another 4 % expressed that suggestions contributed to bring the policy of tax exemption. However, still 40% cooperatives did not know about the implementation status of the suggestions (see Chart IV).

Whereas some officials representing government agencies were unknown about the implementation status of the suggestions given by the cooperative representatives. However, there were mix opinions about the implementing status of the suggestions provided by the taskforce/ committees. Because some respondents opined full implementation of suggestions and some expressed their partial implementation. Expressing a distinct opinion, respondents expressed that the reports of the taskforce/ committees are not legally binding



documents. Therefore, it is revealed that the suggestions had no legally binding status for implementation. Hence, it was a conscience of the decision makers whether to adopt or keep them in showcase. Nonetheless, the suggestions have contributed to put ahead the issues to policy makers for their consideration. Moreover, the suggestions made them conscious about the tax issue of cooperatives regardless of its full or partial implementation.

### **6.3 Findings about the Implementation Status of Suggestions**

Most of the government officials didn't know/ find the suggestions submitted by the government taskforce, committee or cooperatives in the past because 1) They had no records/ documentation in the ministry/department 2) They were newly transferred from other office. Thus, the frequent transferring of the bureaucrats had negatively impacted to keep on update the organizational memory systematically. The suggestions, which were partially implemented, were not only through the normal bureaucratic process but through the political influence. As most of the reports were made through political influence and not from the bureaucratic process. So, the concerned bureaucrats might not have convinced to revise the tax rate. Thus, as a result of misunderstanding among cooperative activists and bureaucrats, there was no legal obligation for implementation of the suggestions. But as there was the low level of participation in the policy process, the problem was created in implementing the policy i.e. noncompliance of income tax and so on. UNESCAP (n.d.) mentioned that participation of the interest groups directly or through their authentic institution/representative include their voice or they can mediate them in making inclusive/consensual decision.

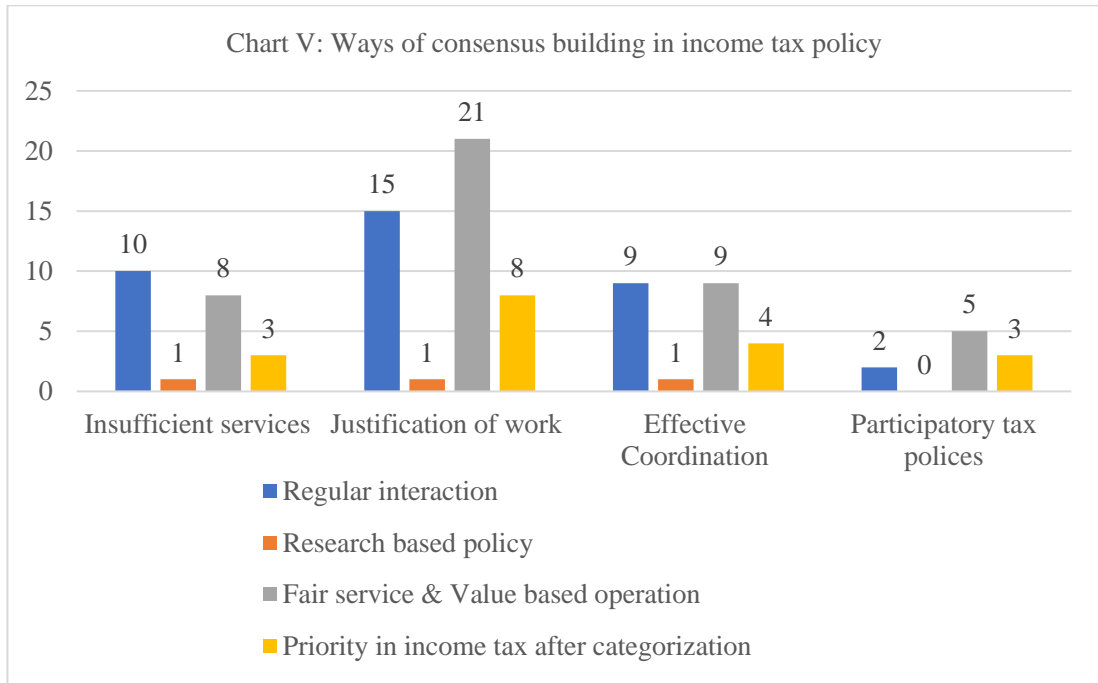
Greater participation eases the implementation of decisions. It is also applied in the income tax policy decision too. Therefore, in order to fully implement the tax policy, common consensus based on mutual understating among the stakeholders is considered as the best option to develop the tax policy. Literature in the other country validates that the stakeholder's participation in tax policy decision increases the level of tax compliance (Alm, & Martinez-Vazquez, 2003).

### **6.4 Results and Discussion on the Ways of Consensus Building**

Significant number of respondents required the fair service & value based operation. It was partly concerned with the government and partly concerned with the cooperatives themselves. To the part of government agencies, it is suggested to deliver sufficient, fair and impartial services transparently complying with the ethical code of conduct while inspecting the cooperatives along with the reward & punishments. Whereas disinterestedness and values based operation of the cooperatives, compliance with laws and ethics are suggested to the part of cooperatives. Ways of increasing the level of income tax compliance are suggested to have regular interaction, mutual discussion and clarification on participatory basis for common consensus. The key informants also have similar views on maintaining the judicious dialogue among the stakeholders. Some other views on making the common consensus in income tax policy are suggested to fix tax rate based on the grading of cooperatives i.e. location, nature of business and volume of transaction. Research based income tax policy are also regarded as more scientific approach for building consensus.

As options for building consensus on income tax policy process, the experts and government officials suggested to increase the education & training services to both taxpayers & tax authority. Furthermore, experts also suggested for the effective service delivery, inspection and cross check to the inspectors & auditor's reports as well. They pointed to strictly adhere the ethics of auditing and amend the existing laws to control the corruption and comply tax. Cooperative experts suggested for committed and stable government including bureaucrats for making consensus on tax compliance. They also

agreed with the view that the cooperatives need to be justify whether they were working based on ethical values, policy, regulation and the spirit of collective action. As others, cooperative experts also emphasized on regular education, awareness and trainings. Reward for good practice, penalty and punishment against the illegitimate activities were also recommended to adhere the rules and regulation. Experts also opined for progressive tax in contrast to the average tax system. Similarly, it is suggested to provide the sufficient, fair, transparent services based on ethical code of conduct. Likewise, ineffective coordination lack of regular interaction among the stakeholders are found as obstacles for building consensus. As two variables are correlated each other, it may be true that ineffective coordination was due to the absences of regular interaction.



## 7. Recommendations

Looking at the suggestion as mentioned above, the government should deliver the training, education, awareness, inspections, monitoring and others services sufficiently as common way for making consensus in tax compliance. Moreover, services without corruption, quick payment process, impartiality, rewards & punishment system impact positively for the tax compliance. Tax policy based on the interaction & research, reformation of the loopholes of laws to strictly adhere with the laws and regulation are some other factors to comply with the income tax. Furthermore, tax rate based on the nature of works, volume of business and location of cooperatives categorizing the agriculture and non-agriculture or financial or non-financial cooperatives. The findings like the justification of cooperatives' work should be reflected through the agricultural production, creation of employment and contribution to improve the quality of life of the people is also considerable by all cooperatives. As the literature in the other countries have also established the similar findings with this study, the coordination between the cooperative activists and bureaucrats is another factor for making consensus.



## 8. Conclusion

Cooperatives are important vehicle sustainable development mobilizing the local resource through member's participation based on the cooperative values and principles. We found the service, business and policy as three important aspects to be dealt with while building consensus on the tax policy process. Whereas fair service and consensual policy needs to be delivered by the government. The obligations of cooperatives is to operate the business based on ethical values and cooperative principles within the legal frame. Notwithstanding this, both stakeholders should regularly interact showing mutual respects and optimum flexibility in developing and pursuing the income tax policy decently. In order to build the consensus oriented tax policy process, fair and increased services and tax incentives is required to the cooperatives by categorizing them in terms of their contribution in increasing production, creating employment, and enhancing the quality of life. Therefore, justification of works performed by the cooperatives is desirable for consensus building. Accountability, responsiveness, proper services and other amenities have to be delivered by government and cooperatives for consensual tax policy.

## References

- ADB, (2016). *A comparative Analysis of tax administration in Asia and the pacific*. Asian Development Bank.
- Alm, J. and Torgler, B. (2004). *Culture differences and tax morale in the United States and in Europe*. Center for Research in Economics, Management and the Arts (CREMA). [www.crema-research.ch](http://www.crema-research.ch). (Retrieved May 26, 2017).
- Awan, A.G. and Hannan, A., (2014). The determinants of tax evasion in Pakistan: a case study of Southern Punjab. *International Journal of Development and Economic Sustainability*, 2(4),50-69.
- Birskyte, L. (2014). The impact of trust in government on tax paying behavior of nonfarm sole properties. *Scientific Annals of Economics and Business*, 61(1), 15  
<https://doi.org/10.2478/aicue-2014-0004>.
- Bitrd. R. M (2008). *Tax Challenges facing developing countries*. Georgia University.
- Broms. R. (2011). *Taxation and government quality*. University of Gothenburg. Retrieved from [https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2011\\_16\\_broms.pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2020-05/2011_16_broms.pdf).
- Brown, L. & McCulloch, H. (n.d). *Building an equitable tax code*. Policy Link. Retrieved from [http://www.policylink.org/sites/default/files/pl\\_brief\\_tax\\_110714\\_c\\_0.pdf](http://www.policylink.org/sites/default/files/pl_brief_tax_110714_c_0.pdf) (Accessed on May 7, 2017).
- DoC. (2021). *Sahakari Jhhalak*. Department of Cooperatives.
- EU. (2014). *Tax revenue mobilization in developing countries: issues and challenges*. European Union. DOI: 10.2861/58312.

- ICA. (2015). *Guidance notes to the co-operative principles*. International Co-operative Alliance. Retrieved from [http://www.aciamerica.coop/IMG/pdf/guidance\\_notes\\_en.pdf](http://www.aciamerica.coop/IMG/pdf/guidance_notes_en.pdf) (Accessed on 28 November 2015).
- Income Tax Act, 2058 (2002)*. Nepal Law Commission (2002). <https://www.lawcommission.gov.np/en/wp-content/uploads/2018/10/income-tax-act-along-with-each-year-financial-acts-amendment-2058-2002.pdf> Moore, M., (2007). How Does Taxation Affect the Quality of Governance?
- Israel, G.D. (2013) *Determining sample size*. Institute of Food and Agricultural Sciences (IFAS). University of Florida. PEOD-6, 1-5.
- Kaplanoglou, G., & Rapanos.V.T. (2013). Tax and trust: the fiscal crisis in Greece. *South European Society and Politics*, 18:3, 283-304, DOI: 10.1080/13608746.
- Khanal, B. (2017). *Income tax compliance and the governance of urban cooperatives in Nepal*. [Unpublished master's degree thesis]. Hiroshima University.
- Khanal, B. (2021). Legislative Dynamisms in the Promotion of Cooperatives in Nepal, *Sahakari*
- Lerman, Z. (2013). *Cooperative development in Central Asia*. FAO.
- Levi, M, & Stoker, L. (2000). Political trust and trustworthiness. *Annual Review of Political Science* 3, 475-507.
- Lumberton, C., De Neve, J. & Norton, M.I. (2014). Eliciting taxpayer preferences increases tax compliance. Working Paper 14-106. Harvard Business School. Available at [http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/14-106\\_479019b0-1a7c-4a7a-a338-798a91a9e83d.pdf](http://www.hbs.edu/faculty/Publication%20Files/14-106_479019b0-1a7c-4a7a-a338-798a91a9e83d.pdf).
- MoAD. (2017). *Agricultural development strategy*. Ministry of Agriculture Development.
- MoCPA. (2014). Report of the investigation commission constituted for problematic savings & credit cooperatives. Ministry of Cooperatives & Poverty Alliviation.
- MoF. (2000). *Budget Speech of the Fiscal Year 2000/2001*. Ministry of Finance.
- MoF. (2015). *Uchcha stariya kar pranali punarabalokan aayog ko pratiwedan (Report of the*
- MoF. (2015). *Uchcha stariya kar pranali punarawalokan aayogko pratiwedan (Report of the high level commission for the review of tax system)*. Ministry of Finance.
- Moore, M. (2007). How does taxation affect the quality of governance? Working paper series, 280. IDS. <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/123456789/4044>.
- NCF/N. (2010). *Sahakari vikas ko pachas barshiya grantha (Fifty years books of cooperative development)*. National Cooperative Federation of Nepal (NCF/N).

- Ortega, Ronconi, L., & Sanguinetti, P. (2016). Reciprocity and Willingness to Pay Taxes. *Economía (Washington, D.C.)*, 16(2), 55–87.
- Penas, I.L., & Penas, S.L. (2010). The determinants of tax morale in comparative perspective: evidence from European countries. *European Journal of Political Economy*, 26, 441-453.
- Prabhu, P.V. (2003). *Third Critical Study on Cooperative Legislation and policy Reforms*. International Cooperative Alliance, Asia and the Pacific (ICA-AP).
- Province of New Brunswick, (2007). *An accountable and responsible government*. Province of New Brunswick.
- Sandesh* Volume 12 page No 92, National Cooperative Federation of Nepal.
- Schneider, Aaron & Lledo, Victor & Moore, Mick. (2022). *Social contracts, fiscal pacts and tax reform in Latin America 1* (For the Inter-American Development Bank). Retrieved from <https://www.researchgate.net/publication/242074866>.
- Seeds for Change. (2013). *A consensus handbook*. Seeds for Change Lancaster Cooperative Ltd.
- Taimni, K. K. (1994). *Cooperative development: creating a favorable climate and conditions for cooperative development in Asia*. International Labor Organization.
- USDA. (2013). *Income Tax treatment of cooperatives*. United State Department of Agriculture <https://www.rd.usda.gov/files/cir44-1.pdf>.

# Conceptual Framework of Fiduciary Risks

Dr. Gopi Krishna Khanal\*

## Abstract

Nepal has adopted a course of federal governance by transferring expenditure and revenue functions to sub-national government in the form of fiscal federalism. Nevertheless, in recent years, fiduciary risks have been frequently discussed topics in fiscal federalism. This article provides some conceptual framework of fiduciary risks with particular focus on local finance. This descripto-analytical article briefly examines the relationship between the level of fiscal decentralization and fiduciary risks at local government as well. Despite some methodological limitations of cross-sectional regression analysis, it is found that the level of fiscal decentralization is associate with fiduciary risks. This provides some hints for precaution. Government of Nepal should help local government to improve their level of fiduciary governance.

**Keywords:** *fiduciary risks, principal-agent relationship, common pool problem, corruption risks*

## 1. Introduction

A fiduciary is an agent who is responsible to take care of money or other assets for another person. The politicians and bureaucrats are the fiduciary agents of the people to whom the people have assigned them with utmost trust and confidence to protect public funds. It is a legal and moral obligation of bureaucrats and/or politicians to act in the best interests of their principals, i.e., the citizens. However, the fundamental features of public finance are that the money does not belong to those who are in charge of spending. Politicians and/or bureaucrats spend people's money. "The money always belongs to the principal or the citizens and it is the agent or the bureaucrats and/or politicians to spend it for the maximum benefits of citizens. In practice, the self-interested, if not rent seeking, agents may not always act in the best interests of their masters.

The two most cited problems of public finance are the *principal-agent problem* and *common pool problem*. The principal-agent relationship in democracy between the voters (the principals) and politicians (the agents) may also be a causal effect of fiduciary risks. In a democracy, voters delegate spending and taxing power to their elected representatives and there comes a possibility of rent extraction by spending agents against the will of general people. The weak principal-agent relationship is one of the causes of fiduciary risks. The common pool problem arises when spending agents spend public fund only to the benefits of certain groups and those net benefits accrued to such groups exceed the average benefits received by people of the whole country. The powerful politicians

---

\* *Joint Secretary, Ministry of Federal Affairs and General Administration*  
Email: [gopikhanal@gmail.com](mailto:gopikhanal@gmail.com)

and or bureaucrats may divert a large chunk of budget to their constituency so that their constituents get more benefits in comparison to other constituents. The common pool problem therefore becomes an inequitable allocation of public fund to certain groups at the cost of the larger public. The burden is borne by whole country but the benefits are enjoyed by certain groups of people. These problems violate the fiduciary duty of spending agents, which comes because of incomplete contracts in public finance.

The public officials are public agents and it is their legal and moral obligation to spend public fund at the best interests of citizens living in countries. In other words, they are fiduciary agents of the people and their fiduciary duty is to spend public fund efficiently and effectively for the maximum benefit of people. Any sort of misuse, mismanagement, inefficiency, and ineffectiveness in the use of public fund is the violation of their fiduciary obligations. Fiduciary risks, therefore, reflect on such possibilities of violation of fiduciary duty by fiduciary agents in a country.

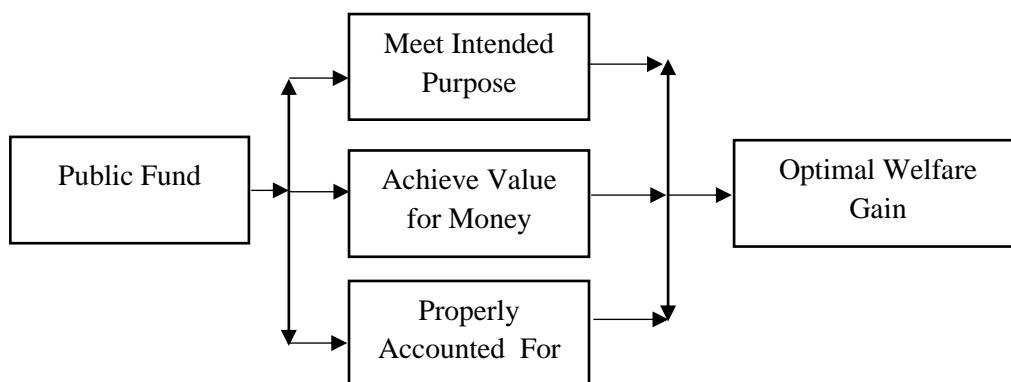
## 2. Meaning of Risk

The word ‘risk’ derived from the early Italian word ‘risicare’, which means ‘to dare’. Risk, in this respect, is a choice rather than a fate. Risk is a chance that an event or action will an effect on an organization’s ability to achieve its objectives and to successfully execute its strategy. We define the risks as *the possibilities of unintended events that will result in negative and unexpected results*. If we ignore the the risks it may result in negative outcomes that can reverse hard-won achievements and endanger the quality of institutions that produced these gains.

### 2.1 Understanding Fiduciary Risks

The notion of fiduciary risks in public finance is based on a simple premise of public governance that “no fund can be mobilized from the citizens or spent without explicit approval of their elected representatives”. The UK’s Department for International Development (DFID) has defined fiduciary risks as the “risks that funds are not used for the intended purpose; do not achieve value for money; and/or not properly accounted for”. A range of factors are responsible for fiduciary risks like lack of capacity, practice of corruption, and weak accountability in the system of public finance. Fiduciary risks are the results of corruption, capacity constraints, and other weaknesses in the system of public finance.

Figure 1: Concept of Fiduciary Risks

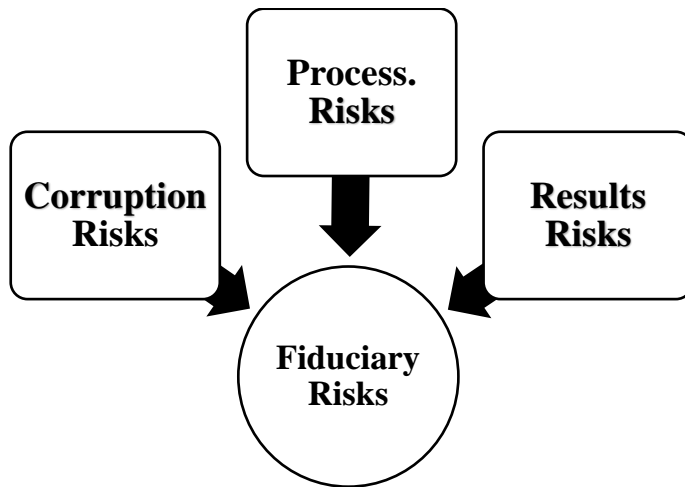


We define fiduciary risks as the possibility of misuse, mismanagement, inefficiency, and ineffectiveness of public fund due to weak capacity to deliver results, poor or non-compliance of due process of law, and corruption in public sectors. Capacity involves the ability to perform and ability to produce beneficial changes. Inefficiency occurs in public finance when spending agents use more resources than necessary to accomplish the assigned tasks primarily due to lack of ability or skills. Ineffectiveness occurs when spending agents cannot produce intended results out of public funds.

## 2.2 Components Fiduciary Risks

In this article we categorize the fiduciary risks into process risks, corruption risks, and result risks. Process related risks encompass the risks of non-compliance of due process of law in public financial management. Corruption risks are possibilities of misuse of public fund for private gains by the officials. The result risk is the exposure of not producing expected outputs, outcomes, and impact due to corruption and/or weak capacity. Outcomes are immediate benefits generated by outputs from the use of public fund and other institutional resources. The outcome cannot be bought as it is about the beneficial changes for societies and/or organizations. Impacts are the long-term benefits to intended groups produced by the outcomes. Any development initiative financed through public funds lies on input-process-output-outcome-impact continuum. Any deviation of this continuum is the symptom of fiduciary risks.

Figure 2. Components of Fiduciary Risks



## 2.3 Corruption Risks

Corruption is commonly defined as the misuse of entrusted power for private gains. We can use following formula of corruption:  $C = M + D - A$ , where C is corruption, M is monopoly, D is discretion, and A is accountability. Corruption thus equals monopoly plus discretion minus accountability. Corruption is the exercise of official powers against public interests or the abuse of public office for private gains.

Corruption is a critical governance issue and has a negative effect on public services, quality of institution, development, and other area of public governance. Corruption is an obstacle to effective

management of public fund. Corruption undermines development. Corruption distorts the quality of public expenditures.

We can examine corruption from the structural and interactive perspectives of social science. Structural approach defines corruption as an endemic to some societies. Examining the formal rules and institutions, the structural approach describes how and why certain actors, particularly elites, are able to act for personal gain. Unlike structural approach, interactional approaches focus much on the behaviours of actors in particular public office settings. Corruption in this approach is defined as the behaviour that deviates from the formal duties of a public role in favour of private or personal gain.

## 2.4 Process Risks

One of the main risks associated with public performance is that there are many instances where public officials circumvented the due process of law. Compliance with due process of law is essential not only for ensuring conformity with legal provision, but also for institutionalizing justice and fairness. Due process of law is also equally important for quality. Corruption occurs when compliance rate is low.

Office of Auditor General in Nepal have noticed the inefficient and ineffective fund flow processes, weak financial management capacity, and poor audit capacity in public sectors. It further highlights that lack of follow up on the audit, including poor internal audit, weak procurement capacity, weak monitoring and non-streamlined monitoring processes, and weak transparency and accountability framework have posed fiscal threats at public sectors.

## 2.5 Results Risks

Results are the beneficial changes brought by the public interventions. The ultimate goal of public fund is to bring public welfare that will result in sustainable prosperity for citizens. While the overall resources for government have increased, the competition for those resources has also increase. The public officials must furnish the evidence of results about the use of public fund. The results-based public financing also holds the government to account on the use of fund. Results risks occur when the beneficial changes are not produced with the use of public fund. We can illustrate the results chain in following figure. If the expenditures on health do not contribute to expected outcome and impact it will consider as the result risks.

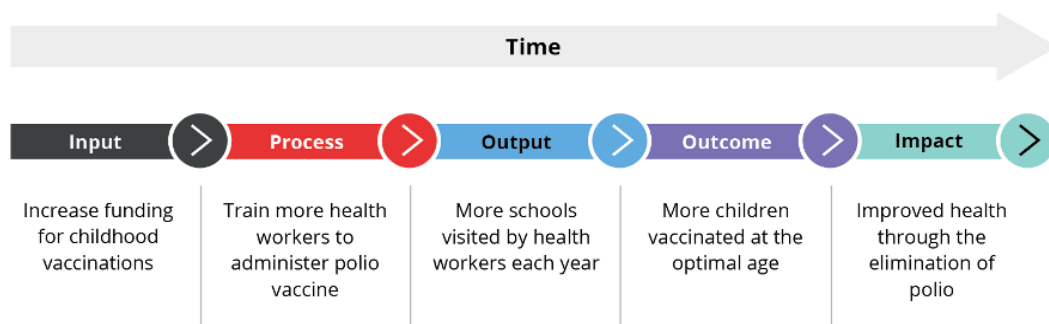


Figure 3: Results Chain

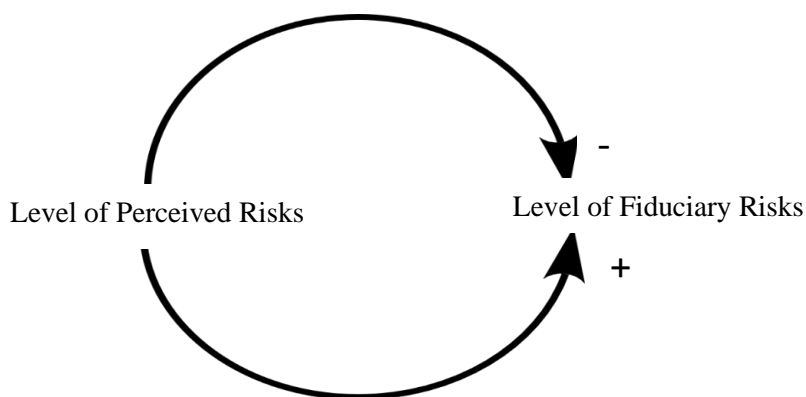
Source: London School of Economics: Public Policy and Analysis Course.

## 2.6 Fiduciary Risks and Perceived Risks

There is a negative relationship between fiduciary risks and perceived risks. Perceived risks mean fear of being caught in case of corruption or misuse of fund. One of important measures to control corruption is to increase the level of perceived risks. The media and oversight agencies and civic oversight have important role to play to increase the level of perceived risks. If the level perceived risks are low then the level of fiduciary risks may increase.

Perceived risks can be increased through both the formal and informal measures. Promoting free and fair media with impartial reporting, promoting civic awareness of people to fight against the corruption, and enforcement of social accountability measures are some of the well-established approaches to increase the perceived risks. Constitutional bodies such as Commission of Abuse of Authority and Office of Audit General have the most significant roles to increase the perceived risks.

Figure 4: Fiduciary Risks and Perceived Risks



## 3. Fiduciary Risk Assessment in Nepal

Government of Nepal has approved the fiduciary risks assessment framework for local government in Nepal. District Coordination Committees have been authorised to carry on annual assessment of fiduciary risks of municipalities and rural municipalities. Ministry of Federal Affairs and General Administration is executing agency of this framework The Ministry has developed the online e-portal to track the level of fiduciary risks at local governments. This framework will also serve as the monitoring tools of district coordination committees as these agencies have constitutional responsibilities of monitoring and coordination of local government in Nepal.

There are 100 indicators related to process risks, results risks, and corruption risks in the areas of planning, budgeting and programme management; implementation capacity; accounting and reporting; monitoring, evaluation, and auditing; and revenue management.

Dimensions	Process Risks	Results Risks	Corruption Risks	Total
Planning, budgeting and programme management	15	2	4	21



Dimensions	Process Risks	Results Risks	Corruption Risks	Total
Implementation capacity	14	4	11	29
Accounting and reporting	10	2	5	17
Monitoring, evaluation, and auditing	5	3	8	16
Revenue management	9	2	6	17
Number of indicators	53	13	34	100

#### 4. Fiduciary Risks and Fiscal Decentralization: Empirical Evidences

The empirical literatures have produced conflicting results on the relationship between fiscal decentralization and fiduciary risks. For instance, consistent with some of the claims found in the literature, Khanal (2017) found empirical evidences that sketched an inverse relationship between level of own-source revenues and its consequential fiduciary risks. He found that the increasing amount of own-source revenues was not associated with swelling fiduciary risks. On the contrary, his analysis found positive, albeit moderate, association of vertical fiscal imbalance with fiduciary risks indicating that increasing level of transfer dependency was associated with increasing level of fiduciary risks. His findings highlighted the importance of revenue decentralization vis-à-vis fiscal transfers.

Smoke and Fedelino (2013) found a positive association between fiscal decentralization and public financial management reforms. They noted that better coordination between these reform initiatives could potentially yield benefits for public sector performance in general and local fiscal discipline in particular. They suggested that strengthening public financial management is instrumental for effective local service delivery and downward accountability of local governments to their constituents. Examining fiscal behavior in China, Guo (2008) found that fiscal decentralization initiatives in China were driven by political motives to buy political stability. He found that institutional structure of local fiscal system was not conducive to sustainable fiscal behaviors.

Bird and Smart (2002) noted the flypaper effect of transfers at local level. They argued that people tend to be more careful about the expenditure of their own money. Local governments may become careless in spending grants. The local citizen may not put pressure on local politicians for effectiveness of grant. Local politicians may perceive the grant as free lunches. Sato (2007) noted, “grant can also distort to local public choice, undermining the disciplinary functions of local autonomy, which in turn gives rise to overexpansion of local spending” (p. 177). The flypaper effect arises when a grant recipient local government increases the level of public spending more than an increase in local own-source revenue due to ignorance of voter about the value of such resources for their well-being (King, 2016).

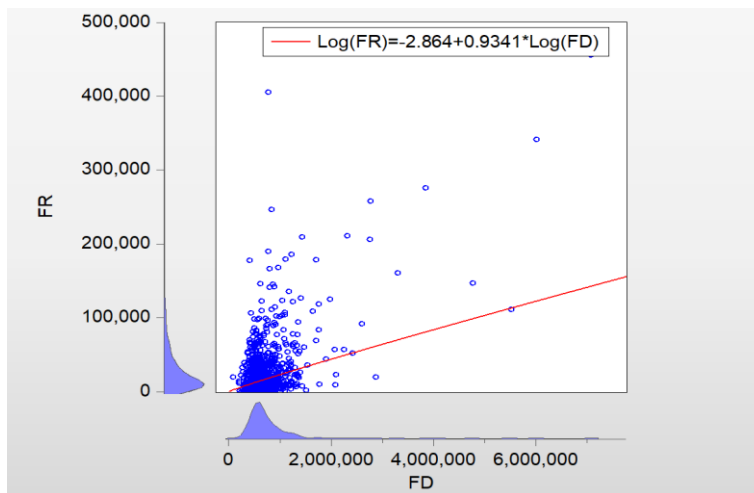
Bhatta (2010) conducted a study on fiscal decentralization and fiduciary risks in local governance and found a range of fiduciary issues such as poor public financial management systems, weak central oversights, and/or low levels of downward accountability. The aforementioned research argues that the nature and severity of fiduciary risks are such that they need to be understood in the broader context of the general public financial management system as well as the constraints inherent in local governance (Bhatta, 2011). In 2011, MLD carried out public expenditure and tracking survey of topping-up grants to LBs provided by LGCDP and draws on conclusions that perceived risks of being

caught when committing a fraud or an act of corruption is very low at LBs (LGCDP, 2011). However, this study surveyed a very limited sample of three districts, six VDCs, and only one municipality.

In this article, taking the amount of arrears as the proxy of level of fiduciary risk and annual budget of local government as the proxy of level of fiscal decentralization, it is observed that the level of fiscal decentralization is associated with the level of fiduciary risks\*. Without log transformation, the amount of fiscal decentralization explains about the 35 of variation in the amount of arrears. The positive statistical association between degree of expenditure decentralization and level of fiduciary risks demonstrates that higher level of transfer dependency could be counterproductive for fiscal outcomes. Though there are some limitations on cross-sectional regression, this analysis provides some hints on the relationship between fiscal decentralization and fiduciary risks. This empirical finding suggests that seeking other important measures to address the vertical fiscal gaps in local government would be recourse at hand. Given the high level of fiscal dependency, this empirical observation shows that relying on fiscal transfers to meet the expenditure needs of local government may invite fiduciary risks.

View	Proc	Object	Print	Name	Freeze	Estimate	Forecast	Stats	Resids
Dependent Variable: LOG(FR)									
Method: Least Squares									
Date: 02/19/22 Time: 17:18									
Sample: 1 742									
Included observations: 742									
Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.					
C	-2.864051	1.392142	-2.057298	0.0400					
LOG(FD)	0.934060	0.103676	9.009419	0.0000					
R-squared	0.098846	Mean dependent var	9.671417						
Adjusted R-squared	0.097629	S.D. dependent var	1.326078						
S.E. of regression	1.259684	Akaike info criterion	3.302290						
Sum squared resid	1174.235	Schwarz criterion	3.314715						
Log likelihood	-1223.150	Hannan-Quinn criter.	3.307080						
F-statistic	81.16962	Durbin-Watson stat	1.866760						
Prob(F-statistic)	0.000000								

\* Cross-section data for FY 2075/76 available from Ministry of Federal Affairs and General Administration. Log-log relationship was taken to address the problem of heteroscedasticity.



## 5. Conclusion

Fiduciary risk is about the possibility of misuse, mismanagement, inefficiency, and ineffectiveness of public fund due to weak capacity to deliver results, poor or non-compliance of due process of law, and corruption in public sectors. Fiduciary risk is one of the critical issues in public finance. The two main causes of fiduciary risks are the common pool problem and principal-agent problem. There is always a negative relationship between perceived risks and fiduciary risks. Building public financial management institution is crucial to achieve the fiscal outcomes. Increasing the perceived risks among political and bureaucratic actors is important to reduce fiduciary risks. Literature on fiscal decentralization has conflicting findings about the relationship between fiscal decentralization and fiduciary governance. In a cross-section study, it is found that fiscal decentralization is associated with increasing level fiduciary risks in Nepal. Improving fiduciary governance through sound public financial management is fundamental to control fiduciary risks.

## References

- Bhatta, G. (2011). *Fiscal decentralization and fiduciary risks: a case study of local governance in Nepal*. Asian Development Bank.
- Bird, R.M., & Smart, M. (2002). Intergovernmental fiscal transfers: international lessons for developing countries. *World Development*, 30, 899-912.
- Guo, G. (2008). Vertical imbalance and local fiscal discipline in China. *Journal of East-Asian Studies*, 8, 61-68.
- Khanal, G. K. (2017, January). *Fiduciary risks in fiscal decentralization: a case of municipalities in Nepal*. (n.p).
- King, D. (2016). *Fiscal tiers: the economics of multilevel government*. Routledge.

- Ministry of Local Development. (2010). *Local governance and community development programme: mid-term review*. Government of Nepal.
- Ministry of Local Development. (2012). *Public expenditure & financial accountability and fiduciary risks reduction action plan*. Government of Nepal .
- Sato, M. (2007). The political economy of interregional grant. In R. Boadway & A. Shah (Eds.), *Intergovernmental fiscal transfers: principles and practice*. The World Bank.
- Smoke, P., & Fedelino, A. (2013). Bridging public financial management and fiscal decentralization reforms in developing countries. In M. Cangiano, T. Curristine, & M. Lazare (Eds.), *Public financial management and its emerging architecture*, 363-388. International Monetary Fund.
- अर्थ मन्त्रालय (२०७७), *अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण (प्रदेश र स्थानीय तह): आर्थिक वर्ष २०७७/७८*, नेपाल सरकार ।
- नेपालको संविधान, २०७२*, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।
- सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (२०७७), *स्थानीय तह संस्थागत क्षमता स्व:मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७७*, नेपाल सरकार ।
- सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (२०७७), *स्थानीय तह वित्तीय सुशासन जोखिम मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७७*, नेपाल सरकार ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४*, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४) ।

## **Policy Lab: Efforts and Reflections**

**Purna B. Nepali\***

**Prakash Baral\*\***

**Ram Charmakar\*\*\***

**Avinash Jha\*\*\***

### **Abstract**

The contemporary challenges in the current field of public service of developing countries have led the scholars to explore new methods to increase the efficiency of the service mechanisms. South Asia, in specific, requires new and innovative policy making initiatives that promise much more efficient mechanisms than of the current standing to mitigate the contemporary challenges posed by the governments of the nations of the region. In doing so, a very unique academic program and approach stands out which proposes the integration of academicians and scholarly experts in the actual policy making processes and mechanisms of the governments. Consequently, in 2019 Kathmandu University have launched academic program (Master of Public Policy and Management - MPPM) and researchers, primarily academicians, developed more innovative policy labs where new and in-use policies are analyzed, tested and critiqued upon. This mechanism not only promises a more efficient model of policy making mechanism but also gives the relevant government access to a wider advisory group of experts who analyze, synthesize and suggest enhanced and comprehensive approaches towards policy making. Describing the need for mutual collaboration between academia and government in Nepal, this paper explores the prospects of a living public policy lab at the Kathmandu University School of Management (KUSOM) as public policy think tank and center of excellence for the public policy making mechanisms of the government whilst providing a comprehensive analysis of the current and proposed public policies. KUSOM policy lab aims to generate and disseminate ideas, knowledge and critical understanding for the formulation of an improved policy and its effective implementation to contribute in promoting democratic norms and values, rule of law, social justice and good governance through a critical public policy dialogue. The Policy lab will stimulate a human-centered design thinking approach towards policy innovation and facilitate an advanced exchange of ideas, build trust and become a catalyst for change on both regional and national scales. Using the

---

\*Associate Professor and Program Director, Master of Public Policy and Management (MPPM), Kathmandu University School of Management, Lalitpur

Email: [purna@kusom.edu.np](mailto:purna@kusom.edu.np)

\*\*Agriculture Extension Officer, Ministry of Land Management, Agriculture, Cooperatives and Poverty Alleviation, Gandaki Province, Nepal

\*\*\*Policy Scholar, MPPM 2019 (First) Batch, KUSOM, Lalitpur

methods of quantitative and qualitative analysis, the paper aims to study the efficiencies of the public policies processing them in a controlled environment in Nepal where the effectiveness of the policies will be tested with and without the intervention of the KUSOM public policy lab to determine the significance of the policy lab in the policy making mechanisms of the government of Nepal.

**Keywords:** *Public Policy Mechanisms, Challenges in Public Service, Policy Making, Academia and government collaboration, State and Societal Transformation*

## 1. Introduction

The introduction of the Master of Public Policy and Management (MPPM) program in the Kathmandu University School of Management (KUSOM) has created scope for tackling with wide range of public policy and governance issues and enhancing the knowledge/skill management for effective service delivery of public sector. KUSOM, with the aim to contribute for socio-economic, political and cultural transformation of the state, had pioneered this MPPM program by adhering to the notion of ‘University for State Transformation’ by committing with the goals and provisions of Sustainable Development Goals (2016-2030), Constitution of Nepal (2015) and “*Know your Land, Build Your Country*” campaign to create an environment where all policy makers and entrepreneurs can come together and participate in public policy issues for developing the nation in line with national mission of ‘*Happy Nepali and Prosperous Nepal*’. Also the Kathmandu University Vision 2030, also known as the KU Silver Jubilee Initiatives, has prioritized the quality, impact, equity, global engagement, identity and innovation as initiatives for promoting University-Community Partnership for its substantial community engagement. This has led the institution to establish policy lab and policy outreach center for institutionalizing the KUSOM policy into Government System of Nepal and serving as the mainstream policy institution and think-tank focusing on the evidence-based policy and decision making processes.

The concept of policy lab is to create credible platform to learn, teach, support and engage the community people in policy formulation and its effective implementation and develop the universities and their campuses/colleges not only as the ivory tower, but also the agencies to learn from the community, teach and support the community, and enjoy with the community and celebrate the community. It attempts to bridge the gap between the academia and public policy mainstream and undertake policy research on people’s concerns and their livelihood through joint collaboration of students, professors and scholars. The KUSOM policy lab and policy outreach center has the similar aim of dealing with public policy issues in Nepal acting as the creative space for specialists, university students and experts to work on analyzing the complex policies, evaluate them and recommend the reforming strategies that best serves the interests of general public. It is to act as the Living lab\* in the university (e.g. Harvard University) designed to ensure the scholars and policy activists have the opportunity to tackle socially relevant policy issues that are of interests of stakeholders and develop concrete solutions with a method of policy design based on an approach grounded in the field.’

---

\* *Living Lab practiced by Harvard University, Plymouth University, and American University of Bulgaria, saw the institutions redefine their academic priorities keeping sustainability at the centre of their mission to catalyze and accelerate changes in economic, civic and community settings (Purcell et al., 2019)*

## 2. Basic Philosophy and Methodology of the Policy Lab

Based on the human-centered design thinking approach, the policy lab would stimulate and facilitate the exchange of ideas, build trust and become catalyst for change in policy making process. Design Thinking is an iterative process in which we seek to understand the user, challenge assumptions, and redefine problems to identify alternative strategies and solutions that might not be instantly apparent with our initial level of understanding. It provides a solution-based approach to solving problems that create positive impact. In addition, human centered design thinking provides creative abilities and a process for transforming difficult challenges into opportunities for design. It involves DDE (Design, Discover and Evaluate), and scale up.

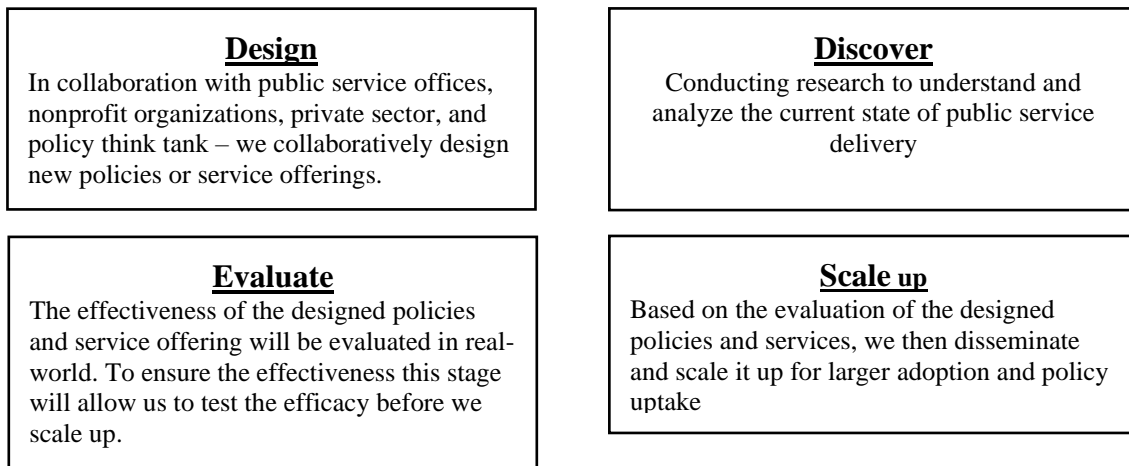
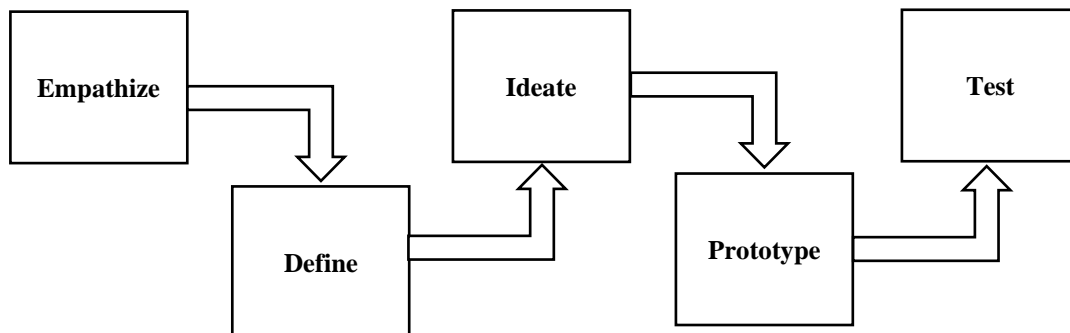
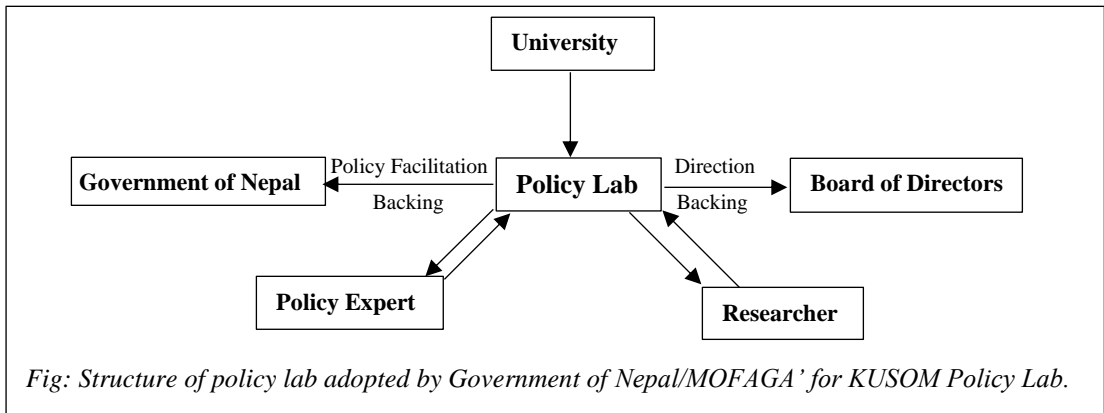


Figure 1: Diagrammatic Framework of KUSOM Policy Lab based on Design Thinking and Human Centric Innovations (Authors own adapted graphic from New York based Public Policy Lab <http://publicpolicylab.org/our-methods/>)

This innovative policy design approach would involve five stages, where we would understand the policy problems in real life situations, define and analyze the issues, generate the solutions, prepare policy draft and test whether it would actually address the identified problem or not.



The structure of the policy lab will be as shown in figure below.



All these components work together for critical and qualitative analysis of the outcomes and the required direction, coordination and facilitation of the lab regarding newly formulated and implemented policies. Ultimately, it would contribute to evidence based and informed policy making and decision making for the larger benefit of people.

### 3. Global Practices of Policy Labs and their Relevancy to KUSOM Policy Lab

The global practices and instances of the policy labs could be analyzed and lessons could be adapted from them and embedded with KUSOM policy Lab. Some of such instances could be MIT Policy Lab, Harvard EPoD, MIT JPAL Lab and Harrish Policy Lab. All these labs work to collaborate with multiple stakeholders (academia, policy workers, students, governmental agencies etc.) regarding the policy research and contribute to best serve the nation and world in 21<sup>st</sup> century.

The MIT Policy Lab at the Center for International Studies aims to establish connections between the MIT research and public policy domain and work with the faculty to identify the policy implications of their work and their effectiveness at general public domain. It creates platform to engage the policy makers and other stakeholders in dialogue sessions to create and implement outreach strategies for making the public policy more effective and allows MIT researchers to effectively develop relationships with minimal expenditure of faculty time.

The Harvard EPoD aims in fostering the economic development by bringing together the decision makers and implementing agencies of the policy and engage them along with the academia and policy scholars in deep and rigorous ground embedded researches to design/ re-design and evaluate policy so that it would better serve the disadvantaged and socially backward groups who are at high risk of economic and social vulnerability. This is done through large-scale field experiments and cutting-edge analytical methods and joint identification of policy priorities and solutions with engagement of the policy scholars, practitioners, students and policy-makers who are skilled in evidence based policy design and research and its implementation in the insights of economic development and generation of the new leaders.



The Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) works to reduce poverty based on informed and evidence based policy research by conducting randomized impact evaluations and answering the critical questions in the fight against poverty. It investigates world's greatest challenges and effectiveness of social programs regarding poverty reduction and translates research into action, promoting a culture of evidence-informed policymaking around the world. The policy analysis and outreach helps governments, NGOs, donors, and the private sector apply evidence from randomized evaluations to their work, and contributes to public discourse around some of the most pressing questions in social policy and international development. With a focus on learning and innovation, J-PAL works to build the capacity of researchers who produce evidence, policymakers and donors who use it, and advocates of evidence-informed policy.

Similarly, Harrish Policy Lab allows policy students to apply their rigorous core education to real-time public policy challenges thus guiding them to be better-prepared policy professionals with a competitive advantage in the job market. These labs strengthen students' professional experience and skills and provide students with hands-on experience on analyzing, developing, advocating for, and implementing policy in "real-world" contexts focusing on different policy area or set of policy tools. Thus, the future policy practitioners would understand the policy institutions from inside and have close network with policy makers and policy influencers, making them key drivers of policy change in future.

All these instances pave a pathway for KUSOM to engage in different topics and set of tools of policy making and implementing. There are burning issues like caste-based discrimination (casteism), historical inequality and injustice, structural poverty etc. at present context which are hindrances to social development. Taking lessons from these global policy labs, KUSOM Policy Lab could act as the common platform to bring together all the stakeholders and engage them in rigorous policy research, design and implementation so as to address the causes for these issues and create a society free from the impacts of these hindrances. KUSOM Policy lab could act as the liaison between government and social institutions and engage the government agencies and policy makers together with the community and academia to create a space for broad and evidence based policy design on these issues and implement these policy with effectiveness to build a better society with social justice and equality.

#### **4. Institutional Collaboration with Government System**

Along with the establishment of the Policy Lab, KUSOM has also signed a Memorandum of Understanding (MOU) with Ministry of Federal Affairs and General Administration (MoFAGA) on November 2, 2020 with aim to provide the scholarship for the development of graduates and human resource working for public policy under MPPM program. This was done to promote the research activities and enhance the capacities of the civil service employees at the federal, provincials and local levels and contribute to socio-economic transformation of nation. Also, it is believed to foster the cooperation between ministry and university for expansion, development and utilization of knowledge, skill and technology in public management. This step would also increase managerial capacity of public administration and maintain balance between demand and supply of public policy human resources.

Also, this collaboration will share roles and responsibilities with KU offering skill, knowledge and resources to MoFAGA for production of human resource in public policy and management and the

MoFAGA tailoring the MPPM program to make it responsive to national policy needs and make it more employment oriented.

In addition, different initiatives and collaborations are also being promoted with provincials and local governments for provincial and local development. KUSOM and Kathmandu Metropolitan City-City Planning Commission (KMC-CPC) have agreed upon a memorandum to establish a public - academic partnership framework for contributing to the development and utilization of professional management resources and practices through the use of each other's institutional strengths, experiences and resources that will eventually strengthen management capacity in the country for its social and economic transformation. A detailed plan has been prepared to intervene in the joint areas like public and social policy lab, fellowship for policy engagement, joint researches and studies on policy issues, capacity building of policy makers to sensitize them towards inclusive policy making, focus of long and short term needs of country along with pertinent issues and fostering seminars and advocacy programs regarding public policy management so that the needs of KMC could be addressed through policy research and studies in one hand while the MPPM program of KUSOM would be strengthened and institutionalized on the other. Similar memorandum has also been signed with Lalitpur Metropolitan City by KUSOM keeping the policy research, policy internship/practicum, formulation of local procurement policy and other policy issues of the city.

These instances help the MPPM program and make it responsive to national development by reorienting the policy graduates towards the issues of the very society they would act upon in near future. These collaborations and governmental networks are exemplary for other academic institutions to extend the boundary of academics beyond classical pedagogy to evidence-based analysis and reality experiencing.

The KU, in its effort to institutionalize the public policy and improve the government system of Nepal, has focused in the following outcomes of MPPM program in shorter period of time:

- Reorient the curriculum and the academics as per the immediate and long-term needs going beyond the classical and traditional pedagogy to research, community engagement and extension.
- Strengthen the University- Community relationship through the outreach centers to serve the local community and promote students to be informed members of society through critical analysis, interdisciplinary perspective, team-working and real-world problem solving skills so that they are responsible towards the very community they live and act upon.
- Promote research by collaborating with federal, provincials and local levels through different collaborative actions and establish itself as nation's Research University through innovative approaches like establishment of policy labs, production of policy journals and publications, practicing human centered design thinking and informed decision making.

## **5. Key Lesson Learnt**

The KUSOM, in line with the contemporary needs of the nation and the efforts to institutionalize public policy and management education into government system of Nepal, focuses of the key notion 'University for State Transformation' and attempts to enhance its collaborative actions with the governmental bodies considering the following points:

- National Centre of Excellence in public policy, governance, and management exemplified by the signing of Memorandum of Understanding with Ministry of Federal Affairs and General Administration, Government of Nepal-MOFAGA/GoN for provisioning the Government Scholarship towards KUSOM MPPM.
- Institutionalization of the Public Policy Lab to connect the state representatives and academia planned with support of University Grant Commission and MOFAGA/GoN focusing on generating unorthodox solutions to the existing policy problems through active engagement of different stakeholders and governmental bodies.
- Engagement with international coalitions and collaboration with reputed Universities and policy think tank like Harvard University, MIT JPAL, etc.
- Promoting the concept of being ‘Globally Connected and Locally Rooted’, with the expanded international and governmental networks and sustain the MPPM program at all levels for impactful contributions to public policy and management.
- Vibrant collaboration and partnership with Local Government (Kathmandu Metropolitan City, City Planning Commission and Lalitpur Metropolitan City) for Business Incubation Centre and Policy Outreach Centre for informed decision making
- Establishing the provincial center of excellence in public policy and governance in collaboration with Lumbini Centre for Sustainability and Sustainable Development Lab and existing universities in the province e.g. Lumbini Buddhist University, Nepal Sanskrit University.
- Promotion of the Transdisciplinary Social Policy and Justice Lab to connect social movement actors and academia for discourses on social policy and social justice issues so that they can interact and generate pragmatic solutions for the cause of social justice.
- In changing institutional landscape (emerging role of CSOs-civil society, media, and community based organization), it is an important shift that University is collaborating with the government and community to bring knowledge and wisdom. But at the same time, there will be pros and cons (benefit and threats)
- Becoming the regional center of excellence in South-Asia for Public Policy, Governance and Management as we have had positive indication of this prospect of vibrant collaboration with North-South University, Indian Institute of Management (IIM), MIT J-PAL South Asia, Harvard EPoD South-Asia, University of Bergen, Norway, Harrish School of Public Policy at University of Chicago etc.

## **6. Conclusion and Recommendations**

The KUSOM MPPM program is an innovative program of KUSOM to internalize the idea of ‘University for State Transformation’ considering various agendas of public policy and public affairs for effective formulation of public policies, their implementation and skill enhancement of the public sectors regarding policy making.

As the MPPM outreach, efforts have been taken to extend collaborative actions with government bodies (MoFAGA, KMC, LMC etc.) to re-orient and institutionalize the MPPM program in the governmental system and contribute to policy making. These efforts such as university policy lab as public policy think and centre of excellence, establishment of endowment fund, student led policy initiatives, business incubation and innovation fund, international coalition and collaboration, community engagement and collaboration with policy think tanks and all three tires of government

institutions can help the academia and the policy graduates to inform, design, improve and test policy and ultimately make government policies better.

The engagement of the policy makers with academia should be fostered and this could be done through unique approaches such as Transdisciplinary nature of academic program (professional program), MPPM outreach dealing outside the academia, Policy Outreach Centre-serving the provincial and local government, community engagement- social transformations (University-Community Partnership), and Serving the mainstream public policy institutions and think tank for informed and evidence-based policy making and decision-making processes.

Based on notion of ‘Globally Connected and Locally Rooted’, the public and policy institutions should be rooted at state and societal level (or grassroots level). Accordingly, the policy lab and policy outreach center based on design thinking and human centric innovation can contribute to serving the mainstream public policy institutions and think tank for informed and evidence-based policy making and decision-making processes. Moreover, the exemplary initiative of community engagement by KU also provides the impetus for societal transformation based on notion of University for Social Responsibility (USR) and University for Societal Transformation (UST). Therefore, an attempt is also being made to establish the Transdisciplinary Social Policy and Justice Lab for addressing the issues of social justice and social policy.

## References

- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: an introduction*. Houghton Mifflin Company. pp.1-34.
- Carl, E. V. H., Donald, C. B. & William, T. G. (1992). *Politics and public policy*. CQ Press.
- Charles, L. C. & Eloise, F. M. (1999). *Public policy: perspectives & choices*. McGraw-Hill.
- Deborah S. (2012). *Policy paradox, the art of political decision making*. Harper Collins.
- Dewey, J. (1937). Education and Social Change. *Bulletin of the American Association of University Professors (1915-1955)*, 23(6), 472–474. <https://doi.org/10.2307/40219908>
- Einstein, A. (1939). *Letter to F.D. Roosevelt. 2 August 1939*. FDR Library. Marist University.
- Forest Rights Act, 2006* (India). Government of India.
- Grindle, M. & Thomas, J. (1991). *Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries*. John Hopkins University Press.
- Henry, R. (2019). Investigation of methods universities uses to inform public policy. MIT Policy Lab at the Center for International Studies. <https://policylab.mit.edu/sites/default/files/documents/Investigation%20of%20Methods%20Universities%20Use%20to%20Inform%20Public%20Policy.pdf>.

- ICIMOD. (2008). Advocacy strategies and approaches: a resource manual. International Centre for Integrated Mountain Development.  
[https://lib.icimod.org/record/26186/files/c\\_attachment\\_516\\_3385.pdf](https://lib.icimod.org/record/26186/files/c_attachment_516_3385.pdf).
- Ignacio, P rez-Ib. (2018). Dewey's thought on education and social change. *Journal of Thought*, 52, 19-31.
- Kathmandu University. (2017). *KU vision, 2030*. Retrieved from  
<https://ku.edu.np/news/gallery/1/ku-silver-jubilee-initiatives-2017.pdf>.
- Kenneth B. & Williams, J. T. (2001). *Public policy analysis*. Houghton Mifflin.
- Kilpatrick, D.G. (2000). *Definitions of public policy and the law*. National Violence Against Women Prevention Research Center. Available on <https://mainweb-v.musc.edu/vawprevention/policy/definition.shtml>.
- KUSOM. (2021). *Kathmandu University school of management master of public policy and management (MPPM) Website*.  
[https://www.kusom.edu.np/index1.php?option=Xgc4cACnML2T1\\_DC21jA58Ttm2KiX8IXemmj5VvU8ug&id=1N6uHbn25F9juVvC-OTvSQovaeI\\_uMXFtMfpt5rPxjY](https://www.kusom.edu.np/index1.php?option=Xgc4cACnML2T1_DC21jA58Ttm2KiX8IXemmj5VvU8ug&id=1N6uHbn25F9juVvC-OTvSQovaeI_uMXFtMfpt5rPxjY).
- Lasswell, H. D. (1951). The policy sciences: recent developments in scope and method. In D. Lerner, & H.D. Lasswell (Eds.). *The Policy Orientation* (pp. 3-15). Stanford University Press.
- London, J. (2021 February 17). *Environmental justice movements in the us and reflections for Nepal: communities, public policy and science*[Lecture series]. Kathmandu University School of Management.
- London, J., Sze, J. & Cadenasso, M. (2018). Transdisciplinary conversations in environmental justice studies. In Ryan Holifield, Gordon Walker, and Jayajit Chakraborty (Eds.) *Environmental Justice Handbook*. Routledge Press.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. DOI:10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242.
- Meier, K. and Nigro, L., Dekker, M. (Eds.). (1991). The limits of cost-benefit analysis, decision-making in the public sector. In Nigro, L., Dekker, M. (Eds.). (pp. 43-63).
- MIT Policy Lab at the Center for International Studies*. Home | MIT Policy Lab at the Center for International Studies. (n.d.). Retrieved from <https://policylab.mit.edu/>
- MoF. (2016). *Economic survey, 2016*. Ministry of Finance.

- MoFAGA. (2021). *Institutional documents for policy lab* [Unpublished document]. Ministry of Federal Affairs and General Administration.
- NASC. (2015). *Feasibility study report on graduate programme in public policy*. Nepal Administrative Staff College. Available at <http://www.nasc.org.np/file/336/download?token=rYAQFihl>.
- Nepali, P.B. (2020). *Reorienting evidence-based policy analysis and dialogue in Nepal*. Policy Advocacy Working Group. KUSOM.
- Nepali, P.B. (2020). *University-community partnership and critical public policy and management education in Nepal*. Forum for Interdisciplinary Discourse, Kathmandu University. Available at <http://fid.ku.edu.np/2020/07/16/university-community-partnership-and-critical-public-policy-and-management-education-in-nepal/>.
- Our methods*. (n.d.). Public Policy Lab. Retrieved from <http://publicpolicylab.org/our-methods>.
- Paudyal, L.M. (2021 February). *Public policy and governance: past, present and tomorrow* [Lecture Series]. Kathmandu University School of Management.
- Purcell, W.M., Henriksen, H. & Spengler, J.D. (2019). Universities as engine of transformational sustainability towards delivering the sustainable development goals: living labs for sustainability. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, 20(8), 1343-1357.
- Sachs, J. (2018). Geography, geopolitics, and policy in the performance of transition economies. *Economics of Transition*, 26(4), 841-849. <https://doi.org/10.1111/ecot.12163>.
- Singh, M. (2020). Public interest litigation - a critical evaluation. Legal Service India.com. Retrieved from: <http://www.legalservicesindia.com/article/1844/Public-Interest-Litigation---A-Critical-Evaluation.html>.
- The Asian Foundation. (2012). *A guide to government in Nepal: structures, functions, and practices*. The Asia Foundation. Retrieved from <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/AGuidetoGovernmentinNepal.pdf>.
- The mahatma gandhi national rural employment guarantee act. 2005* (India). Government of India. Retrieved from [https://www.nrega.nic.in/netnrega/mgnrega\\_new/Nrega\\_home.aspx](https://www.nrega.nic.in/netnrega/mgnrega_new/Nrega_home.aspx).
- Top-down and bottom-up approaches within implementation*. (2013 February 21). Heavenswai. Retrieved from <https://heavenswai.wordpress.com/2016/02/06/lesson>.
- What is Epod?* (n.d.). Harvard Kennedy School. Retrieved from <https://epod.cid.harvard.edu/what-is-epod>.

# **Innovating Public Service: The System Thinking Approach\***

**Dr. Rajan Khanal\*\***  
**Trilochan Pokharel\*\*\***

## **Abstract**

Public services are the product of the state to safeguard citizens' entitlements, delivered either directly by the public sector or provisioned through other entities. The challenges for maintaining quality in public services are multifaceted, demanding a holistic approach for innovation. Nepal, an emerging economy, is struggling to institutionalize the political transformation enshrined through the Constitution of Nepal 2015. The Constitution has recognized the quality of public services as the fundamental rights of the people and the state is obliged to deliver it. The changing landscape with the advancement in science and technology, people's knowledge, diversity and expansion of the public services, it is apparent to adopt innovative approaches to improve overall quality of the services that public sector delivers. Without an open thinking and applying ideas like system thinking and design thinking in the public service reform, it will be a daunting challenge for the government to meet the public expectations of quality services. This article presents the idea of innovating public services through the system and design thinking citing examples from Nepal's public sector. Drawing a base from Bason's *Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society*, this article offers framework for innovation in Nepal's public sector.

*Keywords: Innovation, public sector, system thinking, design thinking*

## **1. Public Service Reform and Innovation**

Public Service Reform and Innovation basically aims to make public service more transparent, accountable and service delivery more effective so that people feel better access to and easier to receive the services in their daily life. Service innovation is a specific tool through which public service agents think differently and implement the ideas purposefully to exploit the opportunities for making public services better, efficient and transparent to a larger public. It also involves continuous learning, testing and retesting, and capacity of practicing. It requires a wider perspective from generating ideas to build strategies for successful implementation, understanding the context, stakeholders and assessment of

---

\* *This paper was presented in the Secretary Colloquium organized by Nepal Administrative Staff College*

\*\* *Executive Director, Nepal Administrative Staff College*

*Email: rajankhanal@gmail.com*

\*\*\* *Senior Director, Nepal Administrative Staff College*

*Email: trilochan.pokharel@nasc.org.np*

possible risks of while implementing reforms. In other words, it demands holistic thinking and understanding the complete ecosystem of innovation and service reform. The basics of service innovation and reform are; understanding context, understanding the stakeholders, identifying real barriers (structural or functional).

### 1.1 The Innovation Ecosystem

Innovation in public sector happens in a social lab, which has its own eco-system. The innovation ecosystem as described by Bason (2010) has four core constituencies-consciousness, capacity, co-creation and courage, as displayed in figure I. Often innovation in public sectors is hard to achieve because we fail to understand this ecosystem. Generally, we hear that in public sectors the senior

Figure I: The Innovation Ecosystem



Source: Adapted from Bason (2010)

officials claim that they want to solve the problems in an innovative way but the team with whom they are working with has apathy towards innovation. This reminds us to explore several important

#### Case 1: Woes of Driving License

Driving license has been a basic life skill. Every qualified citizen is eligible for having driving license. Recent statistics from the Department of Transportation has following facts:

- Approximately 450 thousand applicants are waiting for driving license since the last two years. This figure has come down from as high as 900 thousand two years back.
- Approximately 600 thousand applicants are waiting for trial examination.
- Dates for examination have a lag of at least six to eight months. An applicant who applied for driving license exam in March 2021 received a date of January 2022\*.
- The purchase and registration of vehicle is increasing. In 2016, 456 thousand vehicles were registered. The number is expected to increase continuously.
- The department is able to receive 5000 applications per day for driving license, which is less than a half of demand. Managing 5000 applications in itself is a challenge.

Several initiatives have been taken to reform the driving license distribution system, but public grievances are escalating. Public trust towards the license system is not satisfactory. In 2015, the government decided to replace the paper-based driving license to electronic 'smart license', although the term 'smart' still needs to be qualified, without a transition plan. This transformation was a welcome move but created woes for both service receivers and the government, in the absence of system thinking of reform. Meanwhile, the Constitution of Nepal (2015) federalized the unitary governance system assigning the transportation related functions to the provincial governments, making intergovernmental relation more important for delivering the driving license more effectively.



questions before we deal with the innovation. Did we understand the ecosystem of innovation? How do we prepare our system for innovation? Maybe we are aware of ecosystem. Before jumping into the brilliant idea that we think of, do we make an authorizing environment by educating the team, understanding their interests and respecting their knowledge?

## 1.2 Consciousness: The Innovation landscapes

There is no specific reason what triggers innovation. But a climate and awareness of innovation among the innovation actors would be the starting point. In an organization, we find staff of different interests- some have high energy; some have moderate and some have less. But the senior management has to have an orientation how this diverse staff can be mobilized. Orienting the staff about the innovation, helping them to build a common language and recognizing their skill and ability is important. No organization is problem free. No organization has hundred percent good, motivated and pro-active staff. Creating an environment for interaction, discourse and motivating staff for innovation is essential.

### Case 2: Small Initiative Matters

The Director General of Foreign Employment Department, heavy loaded government agency that serves in an average 1500 service users per day, saw his staff working late-night every day. Usually, in winter the office closes by 4 PM but the staff were working until 8 PM to complete the assignment of the day. It was not a case of specific day. He thought how this late-night working could be reduced. He found that one of the reasons for lengthy working process was more layers of decision-making. He decided to reduce the three-layer decision-making to two layers. In a few days he saw an amazing result. Staff started completing their pending works within the office hours. Wow! A small initiative could save time and effort and make the service delivery efficient.

*Based on interaction with the Director General of Foreign Employment Department, Nepal on Dec 14, 2021.*

For making the innovation happen, public organizations have to be conscious about the working environment, capacity and attitude of the staff, resource availability, experiences both successful and failures, and external knowledge and practices. The following guiding questions provide impetus for assessing the innovation landscapes and improve consciousness:

- Do the functionaries have awareness about innovation?
- Do we recognize innovation as a part of the organization culture?
- Do we learn from our practices?
- Are we open to innovation?
- Do we have innovation environment?
- How can we promote collective thinking?

The popular Chinese Yin-Yang concept, derived from ancient Yin and Yang philosophy, describes that for every concept there could be a counter-concept. For example, if there is light, there is dark; if there is positive, there is negative; if there is barrier, there is opportunity. However, these are not opposite but largely complementary. Existence of light is complimented by darkness. Negative compliments positive, barriers lead to opportunities. For every innovation, it has both barriers and

potentials. There are potentials because there are barriers. If we have not considered the potentials of reforming the immigration system at the Tribhuvan International Airport, we would not have seen the shining outface today; we would not have made attempts to replace paper-based license by ‘smart license’. We need to have an approach to see potentials in the barriers.

### 1.3 Capacity: Building innovation potential

#### Case 3: Making Immigration Smart

Clearing immigration was a cumbersome process at the Tribhuvan International Airport, the only international airport of Nepal. Service process was not efficient because of manual work process causing hassles to the service recipients. In order to improve the service, the Department of Immigration introduced immigration reform plan in 2019 at the Tribhuvan International Airport. The plan automated the immigration service process and also introduced bio-metric record system. This reform was expected to make the immigration service efficient and faster. However, the reform did not make the service efficient as expected. On an average, it took around 12 minutes to complete the immigration process for a person. The Department wanted to have a significant reduction in this processing time. They realized that the bio-metric process was lengthy because they had a system of recording prints of six fingers. The Department thought that it was unnecessary and, therefore, decided to capture the prints of two fingers only. This decision reduced the processing time from as high as average of 12 minutes to an average of two minutes per person. It saved time of both the travelers and service providers. Renovation of physical infrastructures and improvements in service process have given the immigration a positive outlook.

*Based on the discussion with the Director General of Department of Immigration, on Dec 14, 2021*

Why some organizations are considered innovative? Why we have a high trust towards some organizations? In the same environment, why some organizations perform better? This is about the culture and values, structure and performance that organization has admired and inculcated. Organizations that have an attitude of taking innovation as an opportunity, appreciate the innovative thinking, integrated practice of reflecting on experiences and thinking for continuous reform would stand in front (Rothman, 2020). For building innovation potential of any organization, we need to consider the following aspects:

- Does the organization have innovation strategy in place?
- Can government alone lead the innovation?
- How do we create a collaborative framework for innovation?
- Do we think and plan for transition between the current approach and innovative approach?
- Do we have innovation lab?
- Are functionaries well prepared for the innovation? How do we prepare the functionaries for innovation?
- Do we have a plan to engage, motivate and hold the staff accountable?

Bason (2010) suggests that building innovation potential should be considered in different levels-context, strategy, organization, and people and culture. At the context level, we need to see about the innovation legislation, innovation incubators, availability of risk capital and conducive political climate. It is recommended that the organization should develop innovation strategy to foster the

culture of innovation. This does not mean a lengthy written wish-lists but a concise practical guide that encourages and provides framework for the organization to develop innovation as a practice. The organization is considered as the structure for innovation. There could be silos, no place for innovation, lack of system thinking or random interventions as considered by the top-management. These barriers are to be replaced with the idea of innovation lab and creating an innovation environment where collective efforts are made.

### **Analyzing and Addressing Quickly**

One of the main characteristics of successful implementation of reforms is to immediately address the dislikes of the costumers. When reform does not address the need and interests of its targeted population, it is necessary to analyze weaknesses of reform innovation. And it is important to make the organizations functionaries ready to immediately address the hesitations. We can take an example of Facebook, how it started and how it improved. In the beginning Facebook had both like and dislike options. People used to post their photos. When people had dislikes in their photos, many of them left out the platform. Immediately, Facebook learned that many people have left the platform due to dislikes they had in pictures, it removed the dislike button. Regular analysis and immediately addressing the dark sides of reform innovation is a must for successful implementation of public service reforms and innovation.

### **Innovation and Transition Planning**

For innovation and implementation of service innovation, it is important to have the innovation lab, transition planning and strategies in place. Howard Schultz was director of retail operations and marketing at Starbucks, which used to sell whole bean coffee. When he saw coffee in Italy, he had a click in his mind and tried to persuade company holders for investment in selling traditional espresso. However, he failed to do so. Later, Schultz bought Starbucks and started selling coffee beverage. His visit to Italy provided him an opportunity to observe and envision the possibility of making coffeeshouse chain. It is important to continuously think and observe how things are going on around the world. Learning and observing the things and continuously adding values makes the innovation and reform sustainable. Therefore, innovation is not a one-time event, it is continuous learning and commitment to do something better every time. The ideas of innovation and possible risk factors should be addressed with alternative plans and untiredly efforts, which make our reform and innovation implementable.

The people and cultural aspects should be given higher attention for attaining the sustainable approach of innovation. In many cases, public sector innovations are top-management driven. In a hierarchical organization, the staff make their ideas congruent to the thinking of senior management. Such practice would restrict innovation. In fact, innovation does not have hierarchy, rather it is a collective team effort. There is also a 'zero-error culture', like the example of driving license trail test (Case 4). This is another challenge for innovation. We need to adopt 'learning by doing' adaptive approach. This encourages us to apply 'design thinking approach', which allows for preparing prototypes and testing of reform, before going into roll-out. Preparing functionaries for innovation, is therefore always a critical intervention, without this we can make fancy decisions but cannot go for a long race as the staff hold information and have experiences.

## 1.4 Co-creation: Designing and Learning

A popular national daily made a cover news on its Dec 23, 2021 edition challenging the performance of mobile applications introduced by the government organizations of Nepal (Baral, 2021). The main allegation was about the poor performance and absence of user-friendly interface. In fact, rampant use of technology would not solve the problem but creates frustration among the users.

### Case 4: ‘Zero-Error to Some Errors’ Driving License Exam System

Driving license examination is a cumbersome process, ever criticized. With the increase in demand of driving license by many folds, the capacity of the transport office for holding written and practical examination has not been expanded concurrently. In addition, the trial examination was more clinical where the examinee should have 100 percent accuracy, zero-error, in all steps of the trial test. This clinical examination system was criticized for not being congruent with the real-life practices. The Department of Transport Management was struggling to improve the trial examination system and make it more practical. Several rounds of discussions were held with the stakeholders and different alternatives were prepared. Finally, the Department reached to a conclusion to relax the trial examination without compromising the basic quality. In response, in April 1, 2021, the Department introduced a new guideline for trial examination of Class A (two wheelers) and B (light four wheelers) type of license. According to the new system, the examinee should score at least 70 points out of 100, unless stated otherwise. A scoring system has been developed in all elements of the trial test and license was awarded based on the cumulative points. This new system gave a great relief to the examinee, while the Department saw a considerable reduction in the workload.

*Based on the discussion with the Director General of Department of Transportation, on Dec 14.*

In many cases, the main problem with innovation is it is top-down or authority led approach. For making innovation sustainable, we need to be adaptive, come out of position and authority, and work in a group. The tendency of considering innovation as a ‘black box’ (Grandvoinet, Aslam, & Raha, 2015) should be replaced with the understanding that it is a ‘co-creation’ where the engagement of team is essential. The ‘co-creation’ is a systematic approach of learning the problems, designing the solutions, implementation and creating impact (Ansell & Torfing, 2021). In Nepal’s public sector, the top management is relatively unstable and has frequent inter-agency mobility. With the change in leadership, the thinking and orientation keeps changing. Innovation has to be considered in a calculated cycle and more concerned about producing results. This is possible if we adopt the concept of ‘co-creation’ and involve a team in the process. It will provide a continuity for reform initiatives, have organizational ownership and keep institutional memory. We need to consider following aspects for making reform happen:

- Do we appreciate ‘design thinking’?
- Do we have plan to involve people in designing the solutions?
- Do we have choice of public engagement tools?
- Do we consider ‘zero failure’ or ‘allow for mistakes’ and ‘learning from every effort’?
- Do we consider to earn ‘legitimacy’ through citizen engagement in designing solutions?

The authority driven innovation is poor in generating ownership and providing continuity. The decisions may be fast but the implementation suffers several challenges. You need to continuously exert authority throughout the implementation, which seems impractical in an open and democratic system. Instead, when we adopt ‘co-creation’, decisions may take time but it will provide a legitimacy to exercise authority throughout the implementation. Legitimacy is important for ensuring the successful implementation of innovation.

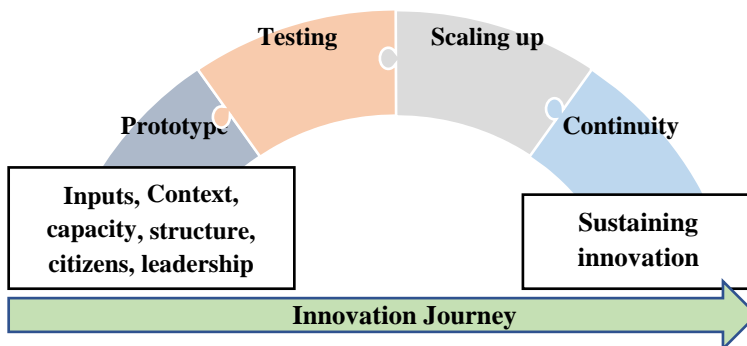
**Innovation: Associating with Existing**

It is not necessary that innovation should be completely different. It can be associated with the existing products and services. The idea of Nepali brand ‘Talo’ (a Nepali name for a piece of cloth used for wiping out vehicles and utensils) is simply emerged from demand of customers. The Talo is popular for wiping out the smears and spots of vehicles. There are variety of cloth pieces in market to do so, however Talo is little different from them. The unique characteristics of Talo is its softness and capacity to suck more water. The idea emerged when a costumer having a high price car arrived at car wash center for his car washed. While taking informal chats, he expressed his inquisitiveness if there are high brand cloth pieces which suck more water and does not scratch the car while wiping. The owner of the car wash center tried to find such pieces of cloths however he did not find in the market. He immediately thought, if such piece of cloths has a market, why not to design and produce one. He did some market research and produced a piece of cloths, called Talo, for wiping cars. Now this brand is very popular. He can make two businesses at a time; washing cars and also selling Talo. For making change and reforms, very small things can contribute if we can align the ideas with people’s demands and existing services, too.

**1.5 Courage: Leading the Public Sector of Tomorrow**

There is a criticism that public sector survives on the past. We cherish our past performance and would encourage others to think similar. However, innovation is always for future. We need to project the future scenario. The Department of Transport has to take reform initiatives to manage the problems of driving license that would come in next five or ten years. What will be the demand- both in quantity and quality- at that time? How long will the reform that we are taking now serve in the future? The Department of Immigration has to think the flow of people at the immigration desk in next three years or five years or so on. The newly expanded waiting hall of Tribhuvan International Airport can accommodate more than 200 people. There is only one water dispenser installed to serve the 200 people. The current toilet facilities can serve hardly 15 people at a time, already constrained. What will happen if the flow of passengers increased to 300 or more? How will we expand the facilities?

Figure II: Sustaining innovation



The public sector needs to display courage to lead the innovation. The innovation environment may have odds, constraints and pressures. The manager and staff should have ability to deal with these challenges and prepare the team for working in the odds. In fact, innovation comes from these challenges. Bason (2010) suggests four leadership roles – the visionary, the enabler, the 360-degree innovator and the knowledge engineer- that are important for leading innovation.

Often innovation does not reach to conclusion or fail to produce desired result mainly because we fail to prepare ourselves for the future. Many of the government organizations have prepared mobile applications for easing the services but they are not updated for long time. For this, they cite reasons as lack of budget and accountability. It makes the reform as an ad-hoc decision, not having a plan for sustaining. Practicing innovation as a discrete effort has been a reason of inefficiency for many noble reform initiatives. Figure II below shows how the innovation can be sustained and practiced in a continuum.

Sustaining innovation is to develop culture and values that through the implementation of innovation strategies. Making a clean city is not possible only by putting bans on throwing garbage haphazardly. Unless we develop managing garbage is basic culture and every citizen is responsible for it, it is challenging to have a clean city. For this the concerned authorities need to have a strategic plan that will provide a roadmap to transform an untidy city to a neat and clean city where every citizen demonstrates environment friendly behaviour. Sustaining innovation has four building blocks-prototype, testing, scaling and continuity. Some blocks of this framework resemble with the design thinking and explained in details in the respective section. Prototype allows to understand problem from different perspectives and designing solution accordingly. The prototype then has to go for testing, reflecting and revising the prototype. Once we are assured that the solution works and acceptable, we need to have a plan of scaling it up. Together with roll-out, a plan is to be in place to give a continuity unless the innovation transforms into culture and values. It requires a systematic approach to change the public behaviour.

#### **Case 5: COVID Vaccine Digital Record: What Next?**

The Department of Health Services, a central agency responsible for containing COVID-19, is also responsible for certifying the COVID vaccination. The Department could have prepared a system of certifying vaccination on real-time basis. The opportunity was missed mainly because the Department did not realize that such record would be required. Or the focus at the beginning was on the distribution of vaccine. When there was a requirement of certifying vaccination, it started with manual process and only one government health facility was allowed to certify. It created a woe for both service seekers and the certifying agency. People were forced to stay in queue for long time. The officials tried to expediate process and provide more efficient services, but it did not solve the problem. Later, the Department prepared an online platform where the service seekers could make online application and get the certified report back after a certain day. It is an appreciative effort. However, we need to consider that who require such certification? What proportion of people have access to the internet? Do they understand the requirements to be submitted while applying? Are they feeling comfortable to use the system? How can we make the system further user friendly? How will we accommodate the future vaccination plan?

Innovation does not have any end. It is in fact a continuous evolution. Therefore, innovation is not an event but a process that requires continuous thinking and preparing for future. For making innovation a sustainable effort, we need to consider the following aspects:

- Do we prepare innovation champions for tomorrow?
- Do we plan for continuity of innovation?
- How do we identify and engage leadership roles in innovation?
- Do we create institutional memory of innovation?
- Do we consider innovation as open and evolving approach?

## 2. Design Thinking

Many reform initiatives, in the absence of innovation blueprint that describes the elements and stages of reform, create further hassles, loss of state energy and reduction in trust towards the system. Hence, both the state and people suffer. The design thinking is an approach of reform which therefore, would allow the reform champions to think, iterate, plan, implement and sustain reform in a holistic manner (Global Centre for Public Service Excellence, 2014).

Making traffic rules effective is not only the function of traffic police but a collective action achieved through the status of road infrastructures, traffic signals, education of drivers and pedestrians. A student learns about traffic rules in the classroom and earns excellent grade in the examination explaining those rules. Ironically, when he/she has to test his/her idea on the road, while travelling to and forth to the school, does not find any opportunity to correlate those learning in real life. Nobody cares traffic rules. Later, the same student gets driving license. What behaviour do we expect from him/her towards adherence to traffic rules? It means that there is a big gap between education and real-life behaviour testing lab. In order to ensure traffic discipline, we need to ensure that what we learn, we will have opportunity to realize and practice, and we will make it a part of culture and values- from violation to adhering traffic rules.

### **Case 6: Unistructural Thinking- Simple Solution**

A truck driver tried to pass under a low bridge, but miscalculated the height and wedged the truck underneath the bridge by few inches, unable to move.

Emergency services, firefighters, and engineers arrived on the spot to find a solution to the traffic jam being caused, they debated — should they dismantle the truck? Knock off parts of the bridge?

A young man passing by saw the commotion, he said — *why not just let air out of the tires?*

*Source:Sharma, 2020*

Design thinking is a systematic process of innovating services in a way that considers solving problem of end users as the prerequisite of innovation and ensure that the innovation will eventually transform into a values and culture, making it a way of life (Chang, 2019). Ideally, in design thinking, we start thinking from the user's perspective, challenge existing underlying assumptions, think for alternative solution, test the idea, inbuilt feedback process and plan for sustaining the reform. It is a team-based

approach where all stakeholders are considered as the important actors and their engagement would be ensured at different stages. At the same time, these stakeholders are held accountable for their responsibility. It is therefore a basic tenet of co-creation of the service (Bason, 2010), a fundamental approach of designing public services.

A quick and fantastic solution would wither as quickly as it emerged. In April 1, 2015, the Government of Nepal (GoN) announced a ban on the plastic bags in the capital city below the certain specification through publishing a public notice. Although it was a welcome decision, given the deteriorating environmental state of the city, its implementation was crunching from the beginning, in which the April 25 Gorkha earthquake became one of the good excuses. Subsequently, the fiscal year 2016/17 budget announced ban on the plastic bags, but it did not come into effect. Meanwhile, the Supreme Court in August 2016 issued an order to impose ban on plastic bags that do not qualify for environment, but it also went unimplemented. As the latest move, government re-announced to ban plastic bags through the fiscal year 2021/22 annual budget. The recent notice, published on the Nepal Gazette in September 13, 2021, has imposed restriction on the use of plastic bags below 40 microns. However, the implementation of this decision is still at wary for several reasons, especially the preparation of functionaries, alternative solution and managing the stakeholders.

Why is the government making several decisions for a single reform? What was missing in the process? Why there is still not a confidence that the decisions will be implemented? A simple approach that we are missing is the ‘design thinking’. Making decisions is important but more important is to uphold the decisions and create impact through effective implementation. For this, we need a design thinking approach where we would see the problems from holistic dimensions, from the perspectives of the end-users, look at the several alternatives, design a prototype, test and finally scale it up. Instead of making steadfast decision, the authorities should spend considerable amount of time to understand the problems, the political-economy of the problems, make authorizing environment beforehand, take the stakeholders into confidence, find and rationalize alternatives and provide options and then finally push it up for test and scale-up the implementation.

#### **Case 7: How was Victorian Public Service Innovation Plan made?**

In late February 2010, the Department of Premier and Cabinet and the Victorian Public Service (VPS) brought together hundreds of public servants from across the state administration for four days of presentations, seminars and workshops. According to Maria Katsonis, a senior official and one of the key officers charged with the plan’s implementation, the Action Plan was the first document that had been signed by every chief executive of the VPS. Aiming at bringing the public service’s innovation efforts to a new level, the Action Plan addresses four interrelated themes: a) creating stronger networks between people, ideas and opportunities (through new collaboration software and by creating an Advisory Group to steer the implementation of the plan); b) building innovation capability (through recruitment, skills development and making innovation tools available); c) enhanced reward of best practice (through challenge and awards programmes); and, finally, d) opening up and sharing information and data across the state government. The ambition of the plan is clear: ‘Making innovation an integral part of how we approach our day-to-day work will result in better policies, better services and better value for the community’.

*Source: Bason, 2010*



Innovation in public sector, therefore, should begin from the design thinking, backed up by the authority to implement the decisions. Many decisions of the government, therefore, fail as they completely ignore the social and stakeholders' concerns and largely rely on the authority. In order to avoid the divergence in the thinking and prolonged decision-making process, we are inclined to make decisions through authoritative perspective. It may have liberty of making decisions at the choice of decision makers but will have to face several levels of internal and external resistance during implementation, which at any stage of implementation may create barrier to produce results.

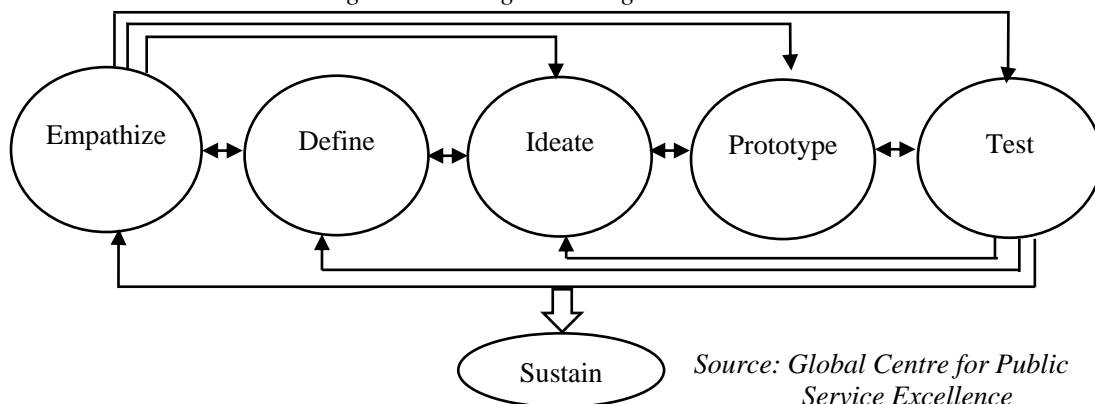
### 2.1 The Design Thinking Framework

The concept of design thinking was proposed by the Stanford University Institute of Design. The design thinking framework, human centric approach, has generally five stages (shown in figure III), which then can be subdivided into several micro elements. The sixth element is added to emphasize on creating the impact of reform.

**Empathize:** Understand the problem from the user's perspective. This requires doing research and embracing the problem as our own problem. Looking the problem from the perspective of the users would allow the decision makers to move away from the position and authority fallacy and understand the wicked problem through different lens.

**Define:** Once the problem is broadly realized, it is necessary to define what it means in terms of reform. We may need to dissect it into many sub-problems, define priorities and understand the interconnectedness of the problems as the social problems do not stand alone. There could be an ecosystem of the problems. From the ecosystem, it is necessary to identify the big problem and define appropriately from user's perspective.

Figure III: Design Thinking Framework



Source: Global Centre for Public Service Excellence (2014)

**Ideate:** Defining problem would lead to thinking for solution. We need to think on several alternatives of the solution together with cost-benefit analysis, capacity of the organizations, the attitude and thinking of functionaries, background of the users and their capacity, perspective and demands. This may go several rounds of iterative process before arriving at a conclusion. We also need to question on our assumptions. When asked in a class of senior officials taking course at Nepal Administrative Staff College, 'is it possible to make a restaurant at the top of a clock tower (*ghantaghar*)?'. Almost

all the officials quickly replied ‘NO’. Then a follow-up question was asked ‘which clock tower (*ghantaghar*) were they referring to?’ They referenced to a clock tower (*ghantaghar*) built by Bir Shumsher and standing in the middle of city of Kathmandu, at Tri-Chandra College. This is the clock tower that most of us have seen and have been conditioned that clock tower is a narrow-base artistic pillar having a clock hanged at a certain height. Could we think that the clock tower is nothing but a high-rise building having a clock hanged somewhere like a Makkah Clock Royal Tower which is 601 m tall and has 120 floors?

### **Case 8: Technology Leverages Innovation**

The Government of Nepal has taken significant initiatives in recent years to transform service processes through ICT interventions. Automation of business process in the area of public service recruitment, customs, land records management, passports are few successful examples. Public Service Commission (PSC) has completely automated the recruitment system so as to eliminate all the hassles of thousands of applicants traveling to PSC regional offices and queuing for hours to submit applications. This has contributed significantly to reduce hassle on both side – PSC and applicants.

Department of Customs is now in the process of full fledged implementation of Nepal National Single Window (NNSW) system to facilitate foreign trade with the integration of UNCTAD Automated System for Customs Data (ASYCUDA) software, an application system used worldwide for customs solutions. The single window system brings together 46 entities with facilities of faceless transactions including online payment and digital signatures. Now, 32 entities are already providing services through this system and the project is expected to complete within July 2022. Currently, Connect IPS is used for online payment in coordination with Nepal Clearing House. The Department has formulated five years Custom Reform Plan to sustain reforms having further avenues of innovation.

The Department of Land Records Management and Archives has been using Land Records Management Information System (LRMIS) in 126 land revenue offices across the country. It has not only made the land registration, ownership transfer and other service related to land records efficient and effective, it has also facilitated to ensure compliance of *hadbandi* and sourcing capital gain tax in the system. The system has feature to monitor transactions through internet-based close-circuit camera. Although yet to be used by the citizens widely, the system has Public Access Module (PAM) where service recipients may carryout transaction through online. Citizens can get updates of their land records with registered Landowner’s Identification Number (LIN). The Department is working on to fully automate the *Rokka Fukuwa* process, which accounts for about 60 percent transaction of Land Revenue Offices. The system is linked with *Nagarik App* (one stop online platform for accessing public services for people) but the inter-system document verification is yet to be resolved. The system also coordinates with local governments through *Bhu Sewa* app. The department is now working on to create linkages with Nepal Land Information System (NELIS) launched by Department of Survey. Document Management System has been developed to digitize the land records- (*Shrestas*) and historic documents by scanning, microfilming and archive.

**Prototype:** How does the solution look like? We should then prepare a specification of the solution in an implementable terms. Reducing bigger idea into specific doable framework requires experimentation. Without preparing a prototype of the solution and testing, the cost of failure may be costly. The prototype allows the decision makers to learn about the challenges of implementation, the recovery plan and providing backstopping support.

**Test:** Before launching the prototype in a mass scale, it is wiser to test in a small scale. The test will provide evidence on the effectiveness of the reform, the accuracy and acceptance of the reform initiatives. It may then encourage us to revise our reform plan. Once, we are ascertain that the initiative would work, we have to prepare a roll-out plan to reachout the larger group of the users.

**Sustain:** The reform does end with the roll-out. For ensuring traffic discipline, we need to develop a culture of appreciating traffic rules and demonstrating the traffic discipline congruent behaviour. We need to think on how can we sustain the innovation. Sustaining innovating requires a long-term plan and consistent efforts. Often reform does not provide intended impact or it would take longer time to produce impact as we fail to prepare a plan for sustaining it.

## 2.2 The System Thinking in Innovation: A Holistic Approach of Service Reform

In earlier two section, we discussed about two fundamental approaches of innovation in public sector- the innovation ecosystem and design thinking. The innovation eco-system provides an overall framework to understand innovation and make it happen. In addition, the public managers have to look at the social problems from a holistic approach, understand the multi-disciplinary nature of the problems, think in a comprehensive way and design solution accordingly. The design thinking is a tool which provides a framework on identifying a specific problem and designing solution in a more systematic manner, applying human centric approach. The design thinking is a bottom-up approach where the innovation journey begins from understanding problem from citizen's perspective and designing solution accordingly that has to solve their problem.

Building a road is not merely a technical issue. The engineers make a technical specification or design but at the same time, road is a social facility. It impacts the social, economic and environmental aspects. Therefore, design of a road is as complex as our society is. The engineers should have

### Case 10: Thinking Holistically

*Gwarko*, an emerging traffic hub of Lalitpur and a cross-road that brings together many connecting roads, is a fine example of traffic congestion these days. Passing a distance of 200 meter through the *Gwarko* junction in less than 10 minutes is nearly impossible. The traffic polices seem to be helpless, fatigue and frustrated for managing the traffic. The drivers have similar experiences. Major reason for congestion is expansion of settlements outside the ring road. The settlements outside the ring road are expanding so rapidly that we have never thought of. Hundred meters east of the *Gwarko* chowk is a river having a narrow bridge which is hardly a two-lane. Expansion of the bridge is as urgent as providing a dehydrant to a diarrheal patient. The Mahalaxmi Municipality constructed bridges on two sides of the main bridge but not for vehicle movements, only pedestrians can commute. These bridges stand odd and thus are creating further problem of managing traffic. What we lack here is the system thinking of managing road traffic.

knowledge of the society, economy, environment and many other aspects of human lives. Enforcing traffic rules is not only the responsibility of traffic police. If the traffic infrastructure is not well placed, traffic polices become helpless.

As defined by Arnold & Wade (2015), system thinking has three components- purpose, elements, interconnectedness. For every system thinking, purpose is needed. Depending on the purpose, the system may be different. For example, the system of road governance may be different than the system of immigration services. However, clearly defined purpose relates the system thinking to everyday life. The elements of system could be different stakeholders, agencies or actors that have some concerns or stakes in the purpose. It is necessary to identify and understand the elements of a system. The interconnectedness brings the elements together to serve the purpose.

The originator of system thinking, Barry Richmond, defines system thinking as ‘the art and science of making reliable inferences about behaviour by developing an increasingly deep understanding of underlying structure’ (Richmond, 1994). This definition has been further elaborated in different ways, providing more opportunities to relate in designing reform strategy.

For production of hydroelectricity, the producers have to start thinking from the end-users. How the electricity will be consumed by the consumers and what are their requirements? How do we supply the electricity to the end-users? How do we produce electricity? How do we make the production and supply of electricity reliable? What are market opportunities and barriers? What is the law of country that governs the production and supply? Is there any issue of local residents? What about environment and aquatic eco-system? The system thinking is to bring all these elements into the design plan before starting the hydroelectricity project. In the absence of such integrated thinking, the performance of the project may suffer at any time.

The system thinking is an interactive and iterative model for planning. We need to plan reform from macro, meso and micro perspectives (Stanton, Salmon, & Walker, 2018). The marco perspectives is more about the political economy analysis where the broader issues of actors, their interactions and incentives have to be considered. It also calls for looking at the macro-economy and political aspects of the reform. The meso level is mainly with the organization that is leading the reform. The reform leading organization has its own eco-system and context. While designing a reform we must assess the organization level eco-system, identify barriers and potentials and devise reform informed with the organization level environment. The micro level system thinking is about the implementation level analysis. The Department of Transportation has to manage number of actors for the implementation of new driving license trial examination system. The Department has to assess the capacity and interest of the staff working at the front line. The Department has to learn about the attitude and interests of the examinees. How will the record be kept? Do we require to train the staff for implementing the changing rules? Informed with these micro issues, the Department has to develop a plan to implement the new driving license trial examination.

The rampant production of mobile application by the public organization is a fine example of lack of system thinking. We are considering technology as the only solution, which may not be true in all cases. Organizations having a very few numbers of users may think of other better solution than designing mobile application. Or, even we need to develop mobile application, we could have done a

system analysis and conclude how many such applications are required to provide services. How could we connect these applications to reduce hassle for users to login in plethora of online gateway and provide same information several times? We have narrowly defined the use of technology and wasting public resources and degenerating trust towards the system.

The writer of the popular book 'The Fifth Discipline', Peter M. Senge argues the system thinking is the fifth discipline, earlier four are personal mastery, mental models, building shared vision and team learning. He defines system thinking as 'a discipline for seeing wholes rather than parts, for seeing patterns rather than static snapshots, and for understanding the subtle interconnectedness that gives living systems their unique character' (Senge, 2010). This definition reminds us that in the absence of system thinking, other competency may not produce a desired result.

In order to have an impactful innovation, the public sector organizations, therefore, has to consider the following aspects while designing a solution:

- Have deeper understanding of the broader dynamics of issues – political, social, economic, cultural, technical, legal, environmental etc.
- Decompose the issues at different levels – macro, meso and micro and have deeper understanding
- Understand the interconnectedness of the issue
- Learn about the innovation ecosystem
- Apply design thinking model to design the solution
- Think and plan for sustaining the innovation and creating impact

### **3. Roadmap for Innovation in Nepal's Public Sector**

Can we imagine that someone from the driving license office will knock at our door to deliver the driving license and we will exchange a big thank? Can we imagine our roads will be efficiently managed without making the traffic standing on the roads for the irritating job? Can we imagine people will have a single gateway to access all the government services? Yes, we can. And this is possible. For this to happen, we need to have a system thinking and solutions are designed through design thinking. The government will have an innovation lab that will continuously research and find areas for innovation. The public organizations will make innovation as a basic culture and values. We conclude by saying the following points for making public service innovation a sustained strategy.

*Define key imperatives of innovation:* A public service innovation strategy will provide a framework for thinking innovation in a systemic approach. The framework will define key imperatives of the public service innovation and create an environment for rethinking the process and quality of the public services. The government has to prepare a broader framework for public sector innovation. Disintegrated and discrete efforts of the innovation would not produce the expected results. We need to consider making a collaborative effort of innovation through a nationally defined framework.

*The innovation lab:* The innovation lab is both a concept and practice. Government has to establish an innovation lab that will prepare an innovation framework, continuous research and design, review, monitor and document the innovative ideas. The MindLab of Denmark is a cross-governmental innovation unit that work closely with the public entities to design innovative solutions by engaging the multi-stakeholders. The Helsinki Design Lab is another example how innovation labs are becoming a part of public sector reform. Should we have an innovation lab, we would have prepared

a blue print for ‘Nagarik App’ (a public interface online platform providing access of public services to the citizens), prepared prototype, research, improve and solve the emerging issues from the perspectives of the citizens.

*Ensure consistent support:* Innovation is not an event, nor it is impulsive. It is a calculated intervention with defined objectives and deliberate results. Several well-wished innovative ideas do not produce results as we fail to provide consistent support to the innovation. The plethora of mobile applications prepared by the public institutions are almost non-functional mainly because there is absence of a post-support plan. For any innovation to produce result direct or indirect support system has to be in place and we need to keep communicating to the concerned.

*Ensure the innovation adaptive culture and values:* Developing innovation culture in the public sector should receive top-priority. For this public organizations have to train, educate and encourage the functionaries to embrace innovative ideas. In order to sustain the reform, it has to be translated into culture and values. The road traffic reform plan has to ensure that people will transform from the non-compliance to compliance of the rules. For developing traffic rules abiding culture, a collective effort including civic education, infrastructures and compliance is required.

*Research and development:* Innovation does not end; we need to keep thinking for the next level innovation. Continuous research and development in the public sector would be essential for making next level innovation. Government has to invest on the research and development and mobilize the research institutions for continuous research and development in the aspects of public services. Nepal needs to prepare a research and development investment plan and motivate for innovators to work for offering solutions for public problems.

## References

- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). *Public governance as co-creation*. Cambridge University Press.
- Arnold, R. D., & Wade, J. P. (2015). A definition of systems thinking: a systems approach. *Procedia Computer Science*, 669 – 678. <https://doi.org/10.1016/j.procs.2015.03.050>.
- Bason, C. (2010). *Leading public sector innovation: co-creating for a better society*. University of Bristol.
- Baral, Sajana. (2021 December 23). *Upayogi chhainan sarkari app*. Kantipur Daily. <https://ekantipur.com/business/2021/12/23/164022198617624000.html>
- Chang, A. M. (2019). *Lean impact: how to innovate for radically greater social good*. Weily & Sons Inc.
- Global Centre for Public Service Excellence. (2014). *Design thinking for public service excellence*. Singapore: Global Centre for Public Service Excellence, UNDP.
- Grandvoinet, H., Aslam, G., & Raha, S. (2015). *Opening the black box: the contextual drivers of social accountability*. The World Bank.

- Richmond, B. (1994). Systems dynamics/systems thinking: let's just get on with it. *International Systems Dynamics Conference*. Sterling, Scotland.
- Rothman, J. (2020). *Practical ways to lead an innovative organization: modern management made easy, book 3*. Practical Ink.
- Senge, P. M. (2010). *The fifth discipline: the art & practice of the learning organization*. Crown Publishing Group.
- Sharma, A. (2020 November 11). *Design thinking vs systems thinking*. Medium.  
<https://medium.com/swlh/design-thinking-vs-systems-thinking-ca13caa17557>.
- Stanton, N., Salmon, P., & Walker, G. (2018). *Systems thinking in practice: applications of the event analysis of systemic teamwork method*. CRC Press.

# Role of Special Economic Zone in Development: Status of Nepal

Yam Kumari Khatiwada\*

## Abstract

Nepal initiated the concept of Special Economic Zone (SEZ) since 1980s. However, the process of construction of infrastructure development and operation of such zone is very slow. Now there is only one SEZ is in operation partially and one is ready for operation. SEZ can play an important role to uplift the economic condition of Nepal as it is in the process of graduating to developing country from least developed countries (LDCs) in near future and meeting the 2030 agendas of SDGs. Investment in productive sector increase the production and productivity that leads towards the import substitution and export promotion. To attract both foreign and domestic investment SEZ is an important mechanism. This article has focused on how the role of economic zone can be enhanced in development of Nepal. It has identified some challenges to be addressed and the opportunities that need to be grasped.

Based on the analysis of the status of SEZ in Nepal this study has recommended some areas of reforms for effective operation of on-going SEZ and upcoming SEZ in Nepal. Reforms of existing legal, institutional and procedures mechanism related to SEZ are required to create conducive environment to attract domestic, foreign and multinational companies inside the zone. Adequate research and development on the sector of comparative advantage and competitiveness is necessary and at the same time, public private dialogue and international networking in this regard is also equally important.

*Keywords: Economic Development, Infrastructure, Incentives, Services, Investment*

## 1. Background

Special Economic Zone has become an important reforms tool for economic development worldwide since 1960s by different names like Special Economic Zone (SEZ), Garment Processing Zone (GPZ), Export Processing Zone (EPZ) Free Trade Zone (FTZ), High Industrial Development Zone (HIDZ), Information and Communication Technology Park (ICT). With the concept of providing special package of incentives including the strategic location for trade and manufacture with modern industrial infrastructure facilities to investors inside the zone initially such Economic Zones were established and operated by the government worldwide. Gradually it started to develop and operate in

---

\* Secretary, Government of Nepal

Email: [yamunaanu70@gmail.com](mailto:yamunaanu70@gmail.com)



different modality, such as by the government, private sector, in Public Private Partnership, Government to Government and in multinational partnership so on.

Creating additional economic activities, modern infrastructure development, promotion of domestic and foreign investment, production, and productivity increment, import substitution and export promotion are some of the important economic traits of such zone. Similarly creation of large number of employment opportunities, transfer of technology, knowledge and skill, promotion of industry and international trade relation and networking are some of the importance of setting up SEZ across the world. There are almost 5,400 SEZs today in world economics. (World Investment Report, 2019, UNCTAD) As an important instrument for economic development establishment of SEZ was increased aggressively basically with the emergence of the economic liberalization after 1980s worldwide. From 97 SEZs in 29 economies in 1975 it has accelerated to 5400 in 47 economies in 2018. (Figure No. 1)

The concept of SEZ in Nepal was conceived during the late 1980s to develop Export Processing Zones. However, the concept was first institutionalized through the Special Economic Zone Formation Order by establishing SEZ Development Committee in 2012. The enactment of Special Economic Zone Act, 2018 and Regulation, 2019 opened door to establish Special Economic Zone Authority in Nepal. The main objective of setting up SEZ in Nepal was sustainable and planned industrial development by creating an investor friendly trade and investment environment, focusing to attract investment and modern technology, generating local employment opportunities, and promoting local value addition and export thereby contribute to reduce the overall national trade deficit. The progress of infrastructure development, and operation of SEZ in Nepal remained very slow. Now only one SEZ is in operation partially (Bhairahawa Special Economic Zone). Another one is Simara Special Economic Zone, which had been developed as a Garment Processing Zone and yet to be operated. Few of others are under construction and some of them are in the process of DPR. Some of them are in pipeline for infrastructure development.

## **2. Historical Background of Special Economic Zone**

Most of the SEZ are established as export-oriented zones, have a long history started with the concept of free ports dates back many centuries, with traders operating off ships, moving cargoes and re-exporting goods with little or no interference from local authorities. Modern zones are connected to seaports or airports or along border corridor or cross border. (UNCTAD, World Investment Report, 2019). The first modern zone is said to have been established in Brooklyn, New York’s Navy Yard in 1937 located on the East River side of New York Harbor. The following table shows the historical evolution of SEZ in different economies with different time of period.

*Table No. 1: History of Major Economic Zones of World*

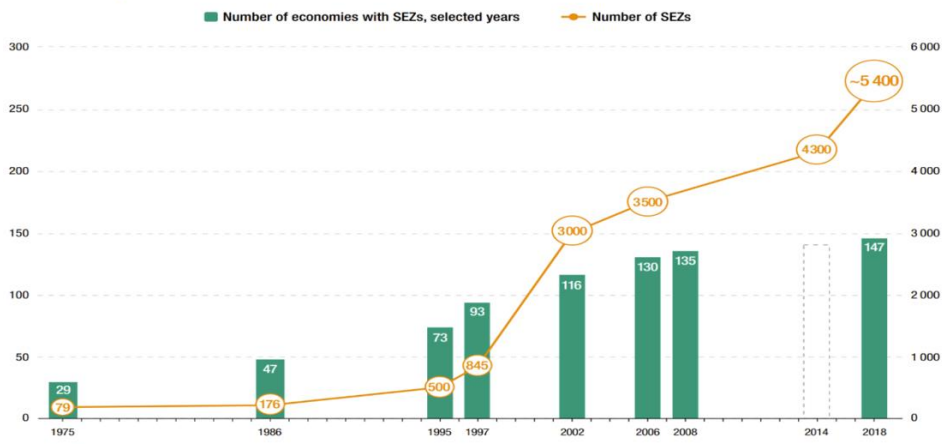
<b>Economies</b>	<b>Year</b>	<b>Zone</b>
USA/Brooklyn	1937	Newyork's Navy Yard
Europe/Ireland	1959	Shannon Free Zone
Latin America/Colombia	1964	Barranquilla Zone
Dominica Republic	1965	La Raomana Zone
India	1965	Kandla Zone
South Korias	1970	Masan Zone
Malaysia	1971	Sungei Way Zone

Economies	Year	Zone
Philippines	1972	Battan Zone
Indonesia	1973	Tajun Priok Zone
China/Guangdong	1979	Shenzhen/Jhuhai/Shantou Economic Zone
Turkey	1985	Free Zone
Africa/Mauritius/Ghana/Liberia/Senegal	1970	Special Economic Zone
Combodia	2005	Specialized SEZ/Electronics & Automobile
Bangaladesh	2015	Garment Processing Zone

Sources: World Bank (2017)

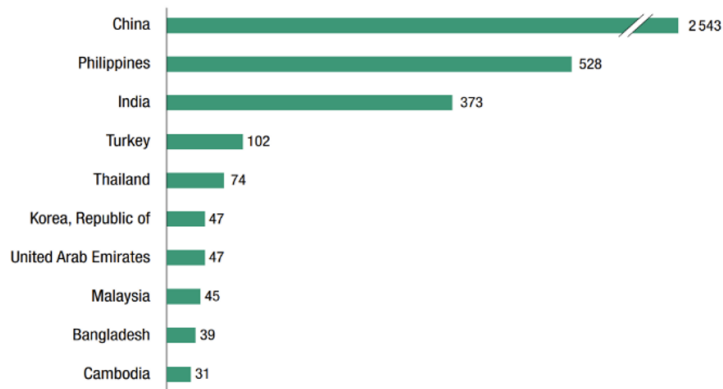
The following figure1 and 2 shows the global and regional trend of SEZ respectively.

Figure 1 | **Historical trend in SEZs** (Numbers of countries and SEZs)



Source: UNCTAD.  
 Note: The trend is indicative only. Historical estimates are based on ILO (2014) for 1975, 1986, 1995, 1997, 2002 and 2006; FIAS (2008) for 2008; *The Economist* (2015) for 2014; and UNCTAD for 2018. Scope and definitions of the various estimates across years may differ.

Figure 2 | **Developing Asia: economies with the most SEZs, 2019**



Source: UNCTAD.

### 3. Special Economic Zone in Nepal

The concept of special Economic Zone was formally introduced in Nepal as an export-oriented trade through eighth five years periodic plan (1992-1997). From tenth five-year plan, feasibility studies started to be carried out to establish Special Economic Zones. During the 11th three-year plan (2007-2010) at initial stage some technical support has been provided by International Finance Cooperation (IFC), World Bank group for feasibility study and to prepare the master plan of Bhairahawa and Simara special Economic Zone. Later on, all these responsibilities were taken by the government, the SEZ Development Committee which has been converted as SEZ Authority after the enactment of SEZ act, 2018. From 12th three-year plan (2010-2013) the land acquisition and the infrastructure Development process in Bhairahawa and Simara was started by SEZ Development committee.

The main objective of setting up SEZ in Nepal was sustainable and planned industrial development by creating an investor friendly trade and investment environment, focusing to attract investment and modern technology, generating local employment opportunities, and promoting local value addition and export thereby contribute to reduce the overall national trade deficit. Eighteen places have been identified to establish SEZs. However, the progress of infrastructure development, establishment, and operation of SEZ in Nepal remained very slow. Now only one SEZ is in operation partially in Nepal (Bhairahawa Special Economic Zone) Another one is Simara Special Economic Zone, which had been developed as an Garment Processing Zone and yet to be operated. Few of others are under construction and some of them are in the process of DPR. Some of them are in pipeline for infrastructure development. After completion of basic infrastructure and with the approval of operational guideline for BSEZ private sector were invited by SEZA through public notice to invest inside the zone in BSEZ. BSEZ was came into operation as a first SEZ in Nepal from 2018 starting production by Shakti mineral industry.

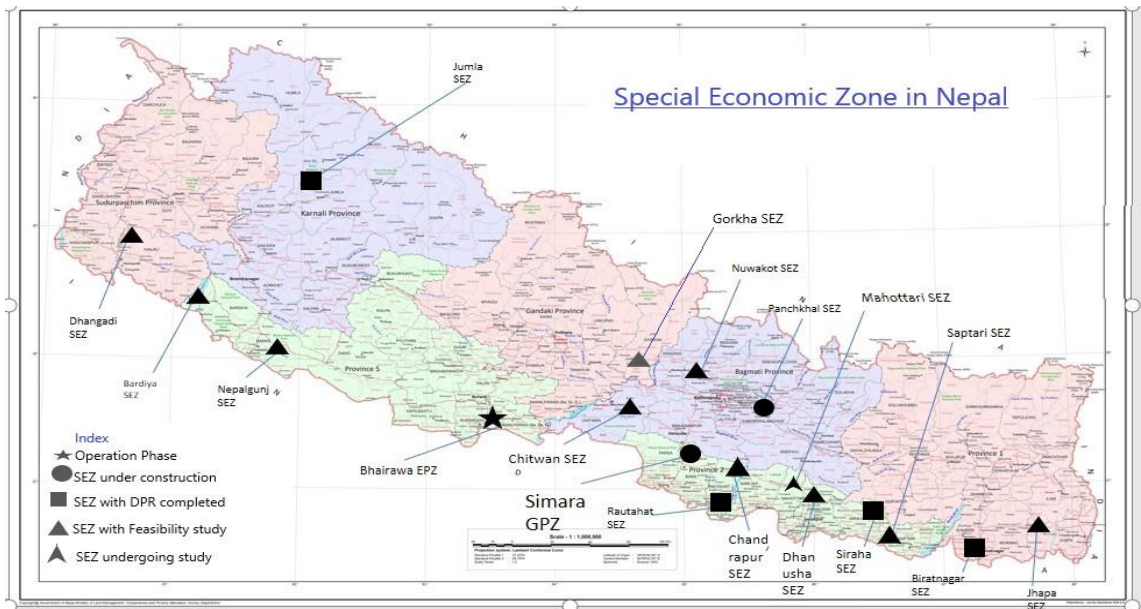


Figure No. 3: Special Economic Zones in Nepal  
 Table No. 2: Summary of the existing proposed SEZ in Nepal

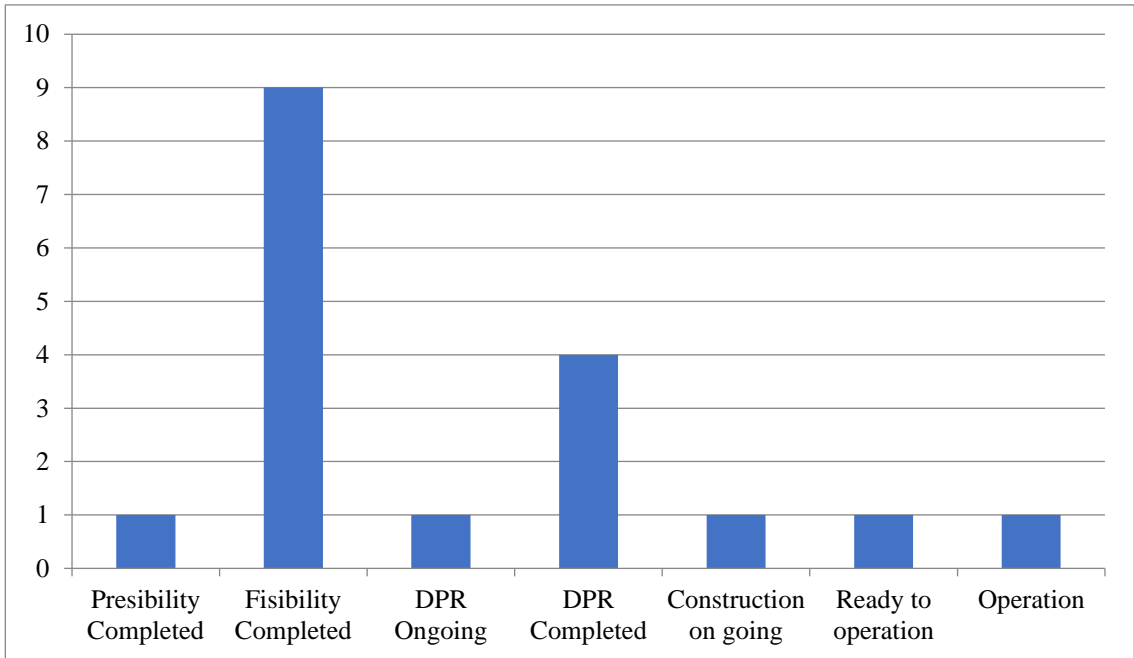
Name of Project	Project Location	Site Area	Potential Industries	Current Status
1.Bhairahawa EPZ	Rohini Rural Municipality	38.8 Ha	Herbals, fruit and vegetables	Operation
2.Simara GPZ	Jitpur Simara Sub Metropolitan City	833 Bigha(A,B,C,D,E) 120.34 Ha (Block A)	Worn readymade Garment	Infrastructure development near to completed
3.Panchkhal SEZ	Panchkhal Municipality	50 Ha	Milk and Milk products	Construction Ongoing
4.Biratnagar SEZ	Sunsari and Morang District, Amaduwa VDC And Biratnagar Metropolitan City	200 Ha	Food Products, Handicraft, Leather goods, Herbs Processing, Incense Sticks, Automobile Spare parts	DPR completed
5.Nuwakot SEZ,June 2017	Bidur Municipality	70 Ha	Forestry, Agro and Livestock,Electronics, Metal based and Manufacturing.	Completed Feasibility Study
6.Nepalgunj SEZ,June 2017	Rapti Sonari Rural Municipality	348 Ha	Natural and herbal medicine, Agarbatti, Paper Industry, Fruits and Juice Industry etc.	Completed Feasibility Study
7.Rautahat SEZ	Yamunamai Rural Municipality	55 Ha	LeatherIndustries, Noodles Industries, Dairy Product, Baby Food Industries, Sugar and Distillery Industries, etc.	DPR completed
8.Gorkha SEZ	Gorkha Municipality	60 Ha	Copper or aluminium utensils, Decorative Goods, Electrical Goods, Fruit Juice,Garment, handmade dress materials, Herbs, Hide and skins, Incense sticks and candles etc.	Completed Feasibility Study
9.Siraha SEZ	Lahan Municipality	106 Ha	Diamond and gems cutting, Electronic goods (TV, computer, Recorders, Air Conditioners, Refrigeration equipment), Telecom and Accessories (Wire, Poles, Cabinet	DPR completed

Name of Project	Project Location	Site Area	Potential Industries	Current Status
			boxes), Silver Jewellery, Copper/Bronze/Brass Products, Iron and steel products etc.	
10.Dhangadi SEZ	Godhawari Municipality	180 Ha	Diamond and gems cutting, Electronic goods (TV,computer, Recorders, Air Conditioners, Refrigeration equipment), Telecom and Accessories	DPR ongoing
11.Dhanusha SEZ, June 2014	Dhanushadham Municipality	55 Ha	Copper or aluminium utensils, Decorative Goods, Electrical Goods, Fruit Juice, Garment, Handmade Dress Materials,etc	Completed Feasibility Study
12.Jumla SEZ, May,2012	Kanaka Sundhar Rural Municipality	47 Ha	Leather Processing, Pashmina Industry, Medicinal and Aromatic Plants,Honey Processing, Apple Processing, Local Paddy etc.	DPR Completed
13.Jhapa SEZ	Kamal Rural Municipality	200 Ha	Agro-Forestry Industries	Feasibility Study completed
14.Bardiya SEZ	Rajapur Municipality	155.24 Ha	Cement Industry, Paper Factory,Oil industry etc.	Completed feasibility study
15.Chandrapur SEZ	Chandrapur Municipality	169 Ha	Agriculture based, handicraft minerals based etc.	Completed feasibility study
16.Mohattari SEZ	Bardibaas Municipality	113 Ha	Agro and forest based, assembling industries etc.	Completed pre-feasibility study
17.Saptari SEZ	Khadak Municipality	114 bigha	Agro based,non-timber forest product cotton etc.	Completed feasibility study
18.Chitwan SEZ	Khaireni Municipality	54.87 Ha	Agriculture,Forest products, Minerals	Completed feasibility study

*Source: Special Economic Zone Authority*

Among the proposed SEZ only one is in operation partially, one is ready to operate and only one under construction. The following figure shows the status of them.

Figure No. 4: Development Status of SEZ in Nepal



Source: Special Economic Zone Authority

Simara SEZ, infrastructure in block A have been already completed and ready to operate.

### 3.1 Legal and Institutional Mechanism to Develop and Operate Special Economic Zone

Initially SEZ Development Committee was formed by the cabinet through SEZ Development Committee order to start all preparatory activities about SEZ. Pre-feasibility and feasibility study of different areas of the country was conducted by the SEZ Development committee. In 2018 SEZ act was approved by the parliament with the special provision of incentives, tax rebate and other facilities to the industries inside the zone. With the enactment of SEZ act Special Economic Zone Authority (SEZA) was established by replacing SEZ Development Committee in 2019. SEZ regulation is in implementation. Foreign Investment and Technology Transfer Act, 2019 (FITTA) and Public Private Partnership and Investment Act, 2019 are related legal framework specially to approve the foreign direct investment. Similarly, Investment Board Nepal and Department of Industry are the institutional mechanism that approves the FDI project based on the threshold. There is separate guideline for the operation of BSEZ. Centre office of SEZA is in Kathmandu and there is a field office in BSEZ to manage the BSEZ.

### 3.2 Development and Operational Modality of SEZ

According to the SEZ act there are three types of modalities to develop SEZ. By the government, by the private sector and through public private Partnership also multinational or foreign company can invest inside the zone as per the existing FITTA and Public Private Partnership and Investment Act. Till now SEZA has developed BSEZ and it is partially in operation, in Simara SEZ, out of five blocks, construction of basic infrastructure of one block (A) has been completed and it is ready to operate.

### **3.3 Incentives to industries inside the Zone.**

#### ***Financial Incentives***

Special Economic Zone Act and Tax Act have provided the extra financial and non-financial benefits to the industries to be established inside the zone. Investor inside the SEZ will enjoy 100% tax exemption for first 5 years and thereafter 50% for remaining period of contract. In Hilly or Mountain District 100% tax exemption for first 10 years and thereafter 50% for the remaining period of contract. Similarly, foreign investors investing in foreign currency inside Zone to establish industries get almost 100% repatriation on amount received from the sale of some or all shares of foreign investment, profit or dividends from such foreign investment, payment of foreign capital loan or interest. The investor shall repatriate the currency prescribed in the agreement. Zero VAT on export or sales to other industries inside SEZ. Customs duty exemption on import of P/M, tools & spare parts, raw materials, and axillary raw materials, packing materials and up to 3 vehicles, they will get duty drawback facilities. Rebate on land rent as 50%, 40% & 25% in 1st, 2nd& 3rd years respectively.

#### ***Other Facilities***

Non-tourist visa will provide for 6 months for feasibility study, business visa for foreign investors, staffs, or dependant. Similarly, residential visa will provide if investment is of 10 million USD or equivalence in convertible currency till the period of foreign investment in the industry. Bonded warehouse facility, sub-contracting within SEZ, depreciation at accelerated rate will be provided.

#### ***Concept of one stop service centre***

Investor supposed to receive all required services and provided facilities inside the Zone such as Industry and company registration, IEE and EIA approval, Tax registration, Banking, Insurance, Freight forwarding Immigration facilities.

#### ***Readymade Infrastructure***

Investors will get the land for investment along with other facilities such as Suitable industrial plots, Internal roads, Power supply, water supply, drainage system, wastewater treatment plant, Fuel station, weigh bridge, recreation zone, childcare centre, first aid services, cafeteria.

#### ***Liability investor***

Investors inside the zone should have follow a rules and regulations of SEZA. 60% of manufactured product is mandatory to be exported to receive the incentives of the zone.

### **3.4 Bhairahawa Special Economic Zone**

Bhairahawa SEZ is in Rupandehi district Rohini Gaupalikaof Lumbini Province. It is about 280 kilometres far from Kathmandu, 10 km from the Bhairahawa airport and 3 km far from the boarder of India. Government of Nepal has acquired 36.8 ha of land with the purpose of establishment Export Processing Zone (EPZ) and initiated the construction for physical infrastructure development. A study was conducted on the prospects of potential industries to be set up inside the zone. Management and Operation modality of zone was also prepared. This study has identified 15 types of potential industries that can be set up inside the zone such as food products, herbal products, leather products, garments, handmade paper products, handicrafts, metal products, sports wears, jewellery, plastic products, hosiery products, assembled electrical and electronics products, electrical/electronic parts and components and IT. Moreover, the products identified by Nepal Trade integrated Strategy (NTIS) like ginger, instant noodles also included.

### **Completed Industrial Infrastructure**

Basic infrastructure like roads, electricity, water supply, bank, administrative Building, service centre, fuel station, cafeteria, 68 suitable industrial plots, drainage system, wastewater treatment plant, weighbridge, recreation zone, childcare centre, first aid services are available inside the zone. Some other facilities like complete one stop service centre yet to be started. BSEZ was supposed to provide direct employment to 2000 people while it comes in full operation.

### **Status of the operation of the zone**

Out of total 68 plots only 19 plots are in operation. There are 24 plots already leased out but not operated so far, that means only 27 percent of plots are in operation.

*Table No. 3: Status of the operation of the zone*

<b>S.N.</b>	<b>Operation of the Zone</b>	<b>No.</b>
1.	Plots in operation	19
2.	Unused /Unleased plots	25
3.	leased out plots	24
<b>Total Plots</b>		<b>68</b>

### **Production and Export status of Bhairahawa Special Economic Zone**

Bhairahawa SEZ was came into operation in 2019 with the operation of 5 industries such as Shakti Minirals, Brillent lighings, Vistaar Global, Panchakanya S.S. Export and Namobudda Metals. Now, 150 people are working inside the zone. In fiscal year 2019/20, the total production of these industries was equals to one billion rupees while during the four months of this fiscal year is more than 58 crores.

## **4. Challenges and Prospective of SEZ in Nepal**

As an important instrument for economic development SEZ has both opportunities and challenges to the country like Nepal.

### **4.1 Challenges/ Problems of SEZ in Nepal**

#### **a. lack of policy clarity to declare as SEZ**

There is no clear guideline or the procedures to declare SEZ. Comprehensive study of its possibility with the perspective of raw materials, labour force, infrastructure, transportation connectivity, electricity, international access to trade and other factors related to production and trade should be considered before to declare them.

#### **b. Industrial Districts/Park Vs SEZ**

There are no distinct differences between special economic zone and industrial park/district/state except the facilities inside the zone. There are 10 industrial districts in operation already and the large industrial estate in all provinces are under construction. At the same time there is a concept of industrial village in each local level too. There is no clear strategy and planning to manage such industrial estate/park/ village and coordination and networking among them to create synergy.

#### **c. Contradiction and overlapping of the policies and Institutions among the government**

As the investment is a cross cutting issues, many organizations should be involved on it. Similarly, there are many laws to be followed in every step of investment such as for registration, Investment



approval, taxation, IEE, EIA, Visa, FDI approval, repatriation. There is some duplication on policies and role of the institutions. Similarly, sometime there is contradictions among the policies for the same issues, so it is difficult to implement.

***d. Lack of one stop service centre to deal with investment related cross cutting issues***

The concept of one stop service inside the zone is there but it is not in implementation. investors are not getting their facilities and the required services to them from zone. Even in BSEZ investors are not getting all services from the spot. BSEZ is also not fully operated. To approve FDI there are various layer they have to cross like DOI, IBN.

***e. private sectors are not transparent.***

There is no harmonious relationship between government and private sectors. Sometime private sectors suspect over the government's policy and there is problem of compliance from private sector.

***f. Lack of adequate research and Development on comparative advantages and competitiveness***

In BSEZ the infrastructure development process seems to be very slow due to the problem of procurement to the contractor. In this global competition if we could not identify our areas of comparative advantages, it is difficult to carry out and sustained. in our cases there are very few research on the potential of our countries.

## **4.2 Prospects of SEZ in Nepal.**

As some of the sectors with comparative advantages have been identified to invest by research and also by NTIS, there are potential to establish different types of SEZ in Nepal. Agro processing, enterprises, Manufacturing, mine mineral based, pharmaceutical, Energy based, hotel and tourism based, IT based, and service-oriented industries have prospects in Nepal to invest. There are some positive aspects so that establishment of such zones can have potential to attract foreign as well as domestic investment. Some of the positive factors are as follows.

***a. Policies, Institutional and procedure Reforms***

Some of new and more than one dozen laws related to economic sector including SEZ law have been amended few years back as a second-generation reform of law after 1992 to make them more investment friendly. FITTA, IEA, PPPAIA, Labour act are some of them. There are dedicated institutions to facilitate to approve and operate of the zones like SEZA, IBN, DOI, MOI. Steps of approval of investment has been reduced through its procedural reforms. one stope

***b. Access to Market***

As Nepal is situated in a strategic location between India and China, both economies can be our biggest market for trade of production. We are in regional and international trade ties such as WTO, SAARC, BIMISTEC. we have duty free access to India and China. In China we have access for over 7787 products. Everything but Arms (EBA) Arrangement for market access to EU Duty & quota-free market access on textile items to US through TIFA are some instruments to explore our investment and trade in international market.

***c. Few competitions among the investors and vibrant market***

There is limited competition among the investor due to few prominent foreign players and consumer base market is growing rapidly that is the positive aspect to invest in zone.

***d. Young and energetic Human Resources***

We have young, energetic, educated & trained work force available at market where 61% of population is between ages of 15 to 65.

***e. Infrastructure Development***

Industrial infrastructure has been developing like road, power sufficiency, new power projects are under progress. Cross Border Economic Zones, Industrial Districts, Industrial Village, Industrial Corridors and Product Specific Industrial area being developed that can be useful for subcontracting and clustering among the industries and it also supports to attract FDI and promotes international trade as well.

***f. Double Taxation Avoidance Agreement (DTAA) AND Bilateral Investment Promotion and Protection Agreement (BIPPA)***

We have DTAA's with 11 Countries, BIPPA's with 6 Countries and additional agreements with Potential countries are in pipeline. These agreements are to be considered as an important tool to attract FDI inside the zone.

***g. Trade Connectivity***

Existing Port facility with India and China, exploring additional connectivity and port facility has open the avenue for trade facilitation. Railways and water ways, mode of transportation is under Progress, Transport transit agreement with China, MOU on BIMSTEC grid inter connection on power trade with Bangladesh, transshipment procedural using electronic cargo tracking system on third country consignment via India are some positive aspects to promote the international trade.

***h. Incentives and facilities to FDI and export-oriented industry***

The provision of investment up to 100% foreign ownership in almost all sectors and easy repatriation of investment and profit, easy entry, operation and exit of Investment are also the positive aspect of doing business in Nepal. National treatment, provision of no nationalization and due process for expropriation, extra incentives and facilities inside the zone including financial and non-financial are some attractions of investment inside the zone.

***i. Easy access to Visa***

There is provision of non-tourist visa of 6 months for study, research & survey for potential foreign investors and business visa to foreign investors, representatives, and their family members during investment period.

***j. Creating Conducive environment within the country***

Federal and local level government are also focusing on economic development with competing each other for their own local level and provincial level development offering attractive package of incentives that creates conducive environment to investor.

**5. Recommendation to Enhance the Role of SEZ in Economic Development of Nepal.**

Based on the analysis and the findings of the study some recommendations have been mentioned as below.

- We need to operate BSEZ in full capacity.

- Other feasibility studies should be reviewed based on the comparative advantages before to start the construction.
- Provision of SEZ act should be implemented effectively.
- One stop service to the investors should be provided effectively inside the zone.
- Overlapping and the contradictory provisions on different law should be reviewed
- SEZ Act should be considered as an umbrella act with all provisions regarding SEZ.
- There should be only one institution to deal with the investment inside the zone
- Enhance the capacity of SEZA with all resources including capable human resources.
- SSEZ should come in operation soon
- Remaining infrastructure development in other SEZ should be expedited
- Networking and sub-contracting with industrial estate /park should be explored and enhanced.
- The mandatory provision of 60% export of production seems to be revised after the consultation with private sectors.

## 6. Conclusion

SEZ can be an important instrument of economic development to attract foreign and domestic investment, capital formation, employment generation, transfer of knowledge, skill, and technology. Similarly, infrastructure development within the country and industrialization will enhance the trade efficiency of domestic enterprises which increase import substitution and export promotion that directly supports to reduce the trade deficit of country at large. At the same time, it supports to manage the liquidity crisis of market and balance of payment. In this regard process of construction and operation of SEZ should be expedite with the revision of existing legal framework and the role of the institution to making them more friendly to invest so as the role of SEZs to contribute to economic development of Nepal can be enhanced.

## References

- Agrawal, A. (2010). *Economic impacts of sezs: theoretical approaches and analysis of newly notified sezs in India*. MPRA.
- Devraj, R. (1998). *Development economics*. Princeton University Press.
- Douglas, Z. Z. (2012). *China's special economic zones and industrial clusters: success and challenges*. Lincoln Institute of land Policy Working Paper. Retrieved from <https://www.lincolndy.edu/sites/default/files/publfiles/2261-zeng-WPisDZ1.pdf>.
- Foreign Investment and Technology Transfer Act, 2019*. Ministry of Law, Justice and Parliamentary Affairs (2021).
- National Planning Commission. (2019). *Fifteenth plan, fiscal Year.2019/20-2024/25*. Government of Nepal.
- Gyanwali, G. P. (2020). Special economic zones (SEZ): challenges and opportunities in Nepal. *Research Nepal Journal of Development Studies*, 3(2), 49–61. <https://doi.org/10.3126/rnjds.v3i2.34481>.

[https://mpa.ub.uni-muenchen.de/20902/2/MPRA\\_paper\\_20902.pdf](https://mpa.ub.uni-muenchen.de/20902/2/MPRA_paper_20902.pdf).

Michael, P. T. & Smith, S. C., (2015) *Economic development*. Pearson.

*Public Private Partnership and Investment Act, 2019*. Ministry of Law, Justice, and Parliamentary Affairs (2019).

*Special Economic Zone Act, 2018*. Ministry of law, Justice and Parliamentary Affairs (2018)).

UNCTAD (2021). *World investment report 2021 investing in sustainable recovery*. United Nations. Retrieved from [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf).

UNCTAD. (2019). *World investment report 2019 special economic zones*. United Nations. Retrieved from [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf).

UNIDO. (2019). *International guidelines for industrial park*. Retrieved from: [https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-05/International\\_Guidelines\\_for\\_Industrial\\_Parks\\_EN.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/files/2020-05/International_Guidelines_for_Industrial_Parks_EN.pdf).

World Bank Group. (2017). *Special economic zones : an operational review of their impacts*. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29054>.

