

स्वशासन

SWASHASAN

(The Journal of Self-Governance & Local Development)

Year 21, 2074 Ashadh

2017 June

Vol. 43

सम्पादक मण्डल

अध्यक्ष
केदार नाथ शर्मा

सदस्यहरु
चक्रपाणि शर्मा
मदन कोइराला
लीला अधिकारी

सदस्य-सचिव
कृष्णराज अर्याल

- | | | |
|--|-----------------------|----|
| १. सामर्थ्यका दृष्टिले दुई नम्बर प्रदेशको
सिमाङ्कन परिवर्तन आवश्यक | डा. खिमलाल देवकोटा | १ |
| २. नेपालमा सार्वजनिक निर्माण व्यवसाय र
निर्माण उद्यमशीलताको सान्दर्भिकता | रमेश कुमार शर्मा | ९ |
| ३. केन्द्रीय पंजीकरण विभागको भावी मार्गचित्र:
नेतृत्व र सहकार्यको आवश्यकता | अनिल कुमार ठकुर | २३ |
| ४. लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण : स्थानीय तहसम्म | लीला अधिकारी | २८ |
| ५. स्थानीय सरकार : घर पिढीको सरकार | राममणि भट्टराई | ३६ |
| ६. स्थानीय तहमा वित्तीय सुशासन | दिनेश लम्साल | ४३ |
| ७. सार्वजनिक सुनुवाई : कार्यान्वयनका चुनौती र
समाधानका उपायहरु | दिपेश कुमार घिमिरे | ५१ |
| ८. Coordination: Some Ideas | Ramesh Kumar Adhikari | ६१ |
| ९. Decentralization and Public Service
Delivery in Nepal's Pre and Post
Federal System | Dr. Suman Kumar Regmi | ६५ |
| १०. Fiscal Decentralization and Development :
A Case Study of Lumbini, Nepal | Indra Bhusal | ८३ |



नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय
सिंहदरबार, काठमाडौं

स्वशासन

(स्वशासन र स्थानीय विकास सम्बन्धी पत्रिका)
वर्ष २१, अंक ४३, २०७४ असार

SWASHASAN
(The Journal of Self-Governance and Rural Development)
Year 21, Volume 43, June 2017



नेपाल सरकार

संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय
सिंहदरबार, काठमाडौं

फोन नं. ०१ ४२००३०८

Website: www.mofald.gov.np

Email : ipd@mofald.gov.np

स्वशासन

वर्ष २१, अङ्क ४३

प्रकाशक : नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय
योजना तथा वैदेशिक सहयोग समन्वय महाशाखा
सूचना तथा विद्युतीय शासन शाखा

फोन नं. : ०१-४२००३०९

वेबसाइट : www.mofald.gov.np

इमेल : ipd@mofald.gov.np

प्रकाशन : २०७४ आषाढ

सम्पादकीय

सङ्घीय मामिला, विकेन्द्रीकरण, सुशासन र स्थानीय विकासका विभिन्न पक्षहरूलाई समेटेर तयार गरिएका समसामयिक लेखरचनाहरू समावेश गरी संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयको नियमित प्रकाशनको रूपमा प्रकाशन हुँदै आएको “स्वशासन” को ४३ औं अङ्क यहाँहरू समक्ष आइपुगेको छ। यस अङ्कमा खासगरी स्थानीय सरकार, स्थानीय शासन, लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण, सार्वजनिक सुनुवाई, सार्वजनिक निर्माण, प्रदेश सीमाङ्कन आदि जस्ता विषयहरू समाविष्ट छन्।

नेपालको संविधान, २०७२ बमोजिम मुलुक सङ्घीय संरचनामा गएको र ७ प्रदेशमा कूल ७४४ स्थानीय तहहरू कायम भई लामो समयदेखि रिक्त रहेका स्थानीय तहहरूमा निर्वाचन सम्पन्न हुँदै गरेको अवस्था छ। यसबाट जनताको अधिकार जनताकै घरदैलोमा पुर्याउने सपना पूरा भएको छ। मुलुकले राजनैतिक स्थिरता प्राप्त गरेको छ। गति लिन नसकेको विकास निर्माणका कार्यले तीव्रता प्राप्त गर्ने विश्वास लिइएको छ। जनताका अपेक्षा असीमित हुन्छन्। जनताको भावना र आवश्यकतालाई प्राथमिकतामा राखेर नव निर्वाचित प्रतिनिधिहरूले अझ बढी उत्तरदायी, जवाफदेही, जनमुखी भई कार्य गरी जनताको अभिमतको कदर गर्दै जनविश्वास जित्ने गरी कार्य गर्ने समय आएको छ। सङ्घको रूपमा केन्द्र सँगै स्थानीय तहको अभिभावकका रूपमा रहने छ। यिनै अपेक्षाहरूका साथ मुलुकले सुशासन र विकासमा निकट भविष्य मै महत्वपूर्ण फड्को मार्नेछ भन्ने विश्वास लिन सकिन्छ।

हाम्रो अनुरोधमा आफ्नो अमूल्य लेखरचनाहरू उपलब्ध गराई स्वशासनको यस अंकलाई प्रकाशनयोग्य बनाउन सहयोग पुऱ्याउनु हुने सम्पूर्ण लेखकवर्ग प्रति सम्पादक मण्डल आभार प्रकट गर्दछ। प्रस्तुत अंकमा समावेश समसामयिक लेखरचनाहरू सम्बद्ध सवैका लागि सदा भै उपयोगीसिद्ध हुनेछन् भन्ने विश्वास लिएका छौं। आगामी प्रकाशनहरूलाई थप परिस्कृत तुल्याउने सम्वन्धमा यहाँहरूको सुभाव एवं सल्लाह निरन्तर प्राप्त हुँदै रहने समेत विश्वास लिएका छौं।

सम्पादक मण्डल

असार, २०७४ साल

स्वशासन

सम्पादक मण्डलको अनुरोध

सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयबाट अर्धवार्षिक रूपमा प्रकाशित हुने यस पत्रिकामा सङ्घीयता, स्थानीय शासन तथा विकास, समावेशी विकास तथा गरिवी निवारण आदि विषयबस्तुसँग सम्बन्धित अनुसन्धानमूलक, विश्लेषणात्मक तथा खोजपूर्ण नेपाली वा अंग्रेजी भाषाका लेखहरू प्रकाशित गरिन्छन्। पत्रिकामा प्रकाशित लेखहरू लेखकका नितान्त निजी विचारबाट ओतप्रोत अभिव्यक्ति हुन्।

माथिका विषयहरूमा कलम चलाउने सम्पूर्ण बौद्धिक व्यक्तित्वहरूको यस प्रतिको निष्ठा एवं योगदानको कदर गर्दै उहाँहरूको लेखका लागि यस पत्रिकामा स्थान सुरक्षित रहेको व्यहोरा अनुरोध गर्न चाहन्छौं। आफ्ना विचारहरू यस पत्रिकामार्फत् व्यक्त गर्न चाहनुहुने लेखकहरूले आफ्नो लेख पठाउँदा एक प्रति Hard Copy का साथै Digital Copy इमेल (ipd@mld.gov.np) वा अन्य माध्यमबाट समेत उपलब्ध गराउनु पर्नेछ। नेपाली भाषाका लेखहरू प्रीति र अंग्रेजी भाषाका लेखहरू टाइम्स न्यू रोमनमा टाइप गरी पठाउनुपर्नेछ। प्रकाशनार्थ प्राप्त भएका लेखहरू सम्पादक मण्डलबाट प्रकाशित गर्ने निर्णय भएमा सम्बन्धित लेखकलाई सो को जानकारी पठाइने छ। यस पत्रिकामा प्रकाशित लेख अन्यत्र प्रकाशन गर्नुपरेमा सम्पादक मण्डलको पूर्व स्वीकृति लिनुपर्नेछ। पत्रिकामा प्रकाशनार्थ प्राप्त लेखहरू स्वीकार गर्ने वा नगर्ने सम्पूर्ण अधिकार सम्पादक मण्डलमा रहेको छ। स्वीकृत लेखका लागि उचित पारिश्रमिकको पनि व्यवस्था भएको व्यहोरा स्मरण गराउन चाहन्छौं।

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेखहरूमाथि आफ्नो विचार, सुझाव वा प्रतिक्रिया प्रकाशन गर्न इच्छुक पाठकहरूले आफ्नो अभिव्यक्ति ५०० शब्दमा नबढाई सम्पादक मण्डल समक्ष पठाउनु पर्नेछ। त्यस्तो विचार, सुझाव वा प्रतिक्रिया व्यक्तिगत आरोप वा लाज्छना लगाउने अभिप्रायले भएको हुनुहुँदैन। विगतमा जस्तै आगामी दिनहरूमा पनि यहाँहरूको अर्थपूर्ण सल्लाह सुझाव एवं सहयोगको लागि हार्दिक अनुरोध गर्न चाहन्छौं।

सामर्थ्यका दृष्टिले दुई नम्वर प्रदेशको सिमाङ्कन परिवर्तन आवश्यक

डा. खिमलाल देवकोटा*

नेपालको संविधान अनुसार प्रदेशहरूको संख्या सातवटा छ। प्रदेशको सिमाङ्कनमा रहेको विवाद अबै पनि सुल्झन सकेको छैन। प्रदेशहरूको सञ्चालन तथा व्यवस्थापन हुनुपर्नेमा हामी अबैपनि सिमाङ्कनमा रुल्लिएका छौ। हालका प्रदेशहरूमा जनताको एक किसिमको भावनात्मक सम्बन्ध बसिसकेको छ। सम्बन्धित प्रदेशका जनताको अभिमत विना प्रदेशको सिमाङ्कनमा तलमाथि गर्नु उपयुक्त हुँदैन। राजनीतिक दलहरूले अब विना हिचकिचाहट प्रदेशको चुनाव गर्नुपर्दछ। २०७४ माघ ७ भित्रमा तीन तहकै सरकारको चुनाव गर्ने अभिभारा सरकारको छ। चुनाव गरी समग्र मुलुकको द्रुततर विकासमा जोड दिनु अहिलेको आवश्यकता हो। हामीले प्रदेशको सिमाङ्कन त कोर्यौं। तर प्रदेशसँग सम्बन्धित सामाजिक आर्थिक लगायतका विवरणहरू हामीसँग छैन। राजनीतिक आर्थिक लगायत प्रदेशको समग्र पक्षको योजनाका लागि सूचना तथा तथ्यांकहरू हुनु आवश्यक छ। भूगोल, आर्थिक परिवेश, पूर्वाधार विकास, आर्थिक अन्तरसम्बन्ध, प्रशासनिक सुगमता, प्राकृतिक साधन र स्रोत आदि लगायतका क्षेत्रमा आफै विविधतामूलक अवस्थामा रहेको नेपालका सात प्रदेशहरू समान हुने अवस्था छैन। यसै परिप्रेक्ष्यमा यो संक्षिप्त आलेख २ नम्वर प्रदेशको विविध तथ्य तथा सूचनाका आधारमा विवेचना गरिएको छ। यो विवेचनाले राजनीतिक दल, नीति निर्माता तथा अन्य सरोकारवालाहरूलाई यस प्रदेशको विकास लगायतका भावि योजनाहरू निर्माण गर्न सजिलो हुने विश्वास छ। यसै गरी अन्य प्रदेशका लागि तथ्यमा आधारित यो विश्लेषणात्मक लेख सन्दर्भ सामाग्री बन्न सहज हुने विश्वास छ।

यादव र मुसलमानहरूको बाहुल्यता

दुई नम्वर प्रदेशमा सप्तरी, सिराहा, महोत्तरी, धनुषा, सर्लाही, रौतहट, बारा र पर्सा गरी मध्यतराईका ८ वटा जिल्ला छन्। नेपालको कूल जनसंख्याको २०.४० प्रतिशत र भौगोलिक क्षेत्रफलको ६.५६ प्रतिशत यस प्रदेशले ओगट्छ। यस प्रदेशमा सबभन्दा धेरै जनसंख्या सर्लाहीको सात लाख ६९ हजार र सबभन्दा कम पर्साको छ लाख छ। यसै गरी भूगोलमा सबभन्दा धेरै पर्साको १३५३ वर्ग किमी र सबभन्दा कम महोत्तरीको १००२ वर्ग किमी छ। पर्साको कूल भूभागमा पर्सा वन्यजन्तु आरक्ष पनि पर्दछ। यस आरक्षको क्षेत्रफल ४९९ वर्ग किमी छ। यस आरक्षले बारा र मकवानपुरको समेत केही भूभाग ओगट्छ। यो नेपालको सबभन्दा ठूलो वन्यजन्तु आरक्ष पनि हो। जात/जाति र भाषीको सन्दर्भमा यस प्रदेशमा ११८ विविध जात/जातिहरू र ६४ वटा भाषाहरू छन्। प्रमुख जातिमा

* लेखक वित्तीय सङ्घीयताका जानकार हुन्

सबभन्दा बढी यादवको १४.७८ प्रतिशत र यसपछि मुसलमानको ११.५८ प्रतिशत छ । थारु र तेलीको संख्या क्रमश ५.२७ प्रतिशत र ५.०९ प्रतिशत छ । यसै गरी भाषामा सबभन्दा धेरै मैथली ४५.३० प्रतिशत र भोजपुरीको १८.५८ प्रतिशत छ । सर्लाही र रौतहटमा सबभन्दा धेरै भाषी रहेका वजिका भाषीहरूको संख्या समग्र प्रदेशमा तेस्रो स्थानमा छ । यी भाषीहरूको संख्या १४.६५ प्रतिशत छ । प्रदेशको कूल ५४ लाख जनसंख्यामा हिन्दी भाषीहरूको संख्या केवल ८६२५ (०.१६ प्रतिशत) छ । नेपाली भाषीहरूको संख्या ६.६७ प्रतिशत छ ।

प्रदेशबाट बाहिरिने धेरै

यस प्रदेशको जनसंख्या अगिल्लो जनगणनाका आधारमा करिव १८ प्रतिशतले वृद्धि भएको देखिन्छ । जनगणना ०५८ मा ४६ लाख जनसंख्या रहेको यस प्रदेशमा ०६८ मा करिव ८ लाखले वृद्धि भई ५४ लाख पुगेको छ । तर पछिल्लो समयावधिमा यस प्रदेशमा बाहिरबाट आउनेको संख्याभन्दा प्रदेशबाट बाहिरिने संख्या धेरै छ । पहिलो र दोस्रो मधेश आन्दोलनको तारो पहाडी मूलका वासिन्दा भएको हुँदा यस प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लाबाट हजारौं पहाडी मूलका वासिन्दाहरू बाहिरिएका थिए । लगातारको मधेश आन्दोलन, वेला वेलाको वन्द, हडताल, व्यापारीहरूको अपहरण, चन्दा आँतक आदि लगायतका कारण पहाडी मूलका वासिन्दा मात्रै हैन, मधेशी मूलका वासिन्दाहरूले समेत प्रदेश छाड्ने गरेका छन् । तत्कालीन जिल्ला विकास समितिहरूबाट प्राप्त विवरणका आधारमा २०७२ सालको यस प्रदेशको कूल वसाई सराईका १०० घरपरिवार मध्ये ५८ जना बाहिरिने र ४२ जना भित्रिने गर्छन् । प्रतिशतका आधारमा सबभन्दा धेरै पर्सा जिल्लाबाट बाहिरिएका छन् । पर्सा जिल्लाको कूल वसाई सराईमा ७५ दशमलव १३ प्रतिशत बाहिरिएका छन् । पर्सा पछि सबभन्दा धेरै बाहिरिनेमा धनुषा ६४ प्रतिशत, सर्लाही र बारा ६१ प्रतिशत र सप्तरी ६० प्रतिशत छ । प्रदेशमा भित्रिने भन्दा बाहिरिनेको संख्या धेरै हुनुले प्रदेश प्रति जनताको मोह कम हुँदै जानु हो । गत वर्षको मधेश आन्दोलनको केन्द्र पनि यसै प्रदेश रहेको हुँदा बाहिरिनेको संख्याको ग्राफ अबै बढ्दै जाने निश्चित प्राय छ । वीरगंज आसपासका व्यापारी तथा उद्योगीहरूले आफ्नो उद्योग व्यवसायलाई अन्य प्रदेशतिर डाइभर्ट गरेका समाचारहरूले यस तथ्यलाई थप पुष्ट्याई गर्दछ ।

शिक्षा, स्वास्थ्य लगायतमा कमजोर मानवीय विकास

मानव विकास सूचकका आधारमा यस प्रदेश अन्तर्गतका सबै जिल्लाको अवस्था राष्ट्रिय औसतभन्दा कम छ । मानव विकास सूचकमा कमजोर हुनु भनेको समग्र शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाई, आम्दानी लगायतका परिसूचकहरूमा कमजोर हुनु हो । मानव विकास सूचकमा नेपालमा सबभन्दा पछाडि परेको जिल्ला बाजुरा र वजाङ्ग, कालिकोट, हुम्ला र अछाम हुन् । यस पछि रौतहट र महोत्तरी पर्दछन् । सर्लाही र सिराहा पनि पछिल्लो १५ औं जिल्लामा पर्दछन् । यसै गरी प्रतिव्यक्ति आयमा बारा र पर्सा बाहेक बाँकि सबै जिल्लाको आय राष्ट्रिय औसत भन्दा कम छ । शिशु मृत्युदरमा नेपालमा सबभन्दा धेरै मृत्यु हुने जिल्ला रौतहट हो । एक हजार शिशु जन्मिदा यस जिल्लामा ८१ जनाको एक

वर्ष नपुगदै मृत्यु हुन्छ । रौतहटपछि नेपालमा सबभन्दा धेरै शिशु मृत्युदर हुने अर्को जिल्ला धनुषा हो । यस जिल्लामा ७८ जनाको मृत्यु हुने गर्दछ । महोत्तरी जिल्लाको शिशु मृत्युदर पनि सबभन्दा पछाडिको १०औं नम्बरमा पर्दछ । पर्सा जिल्ला बाहेक दुई नम्बर प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लाहरूको शिशु मृत्युदर राष्ट्रिय औषत भन्दा धेरै छ । शिशु मृत्युदरलाई विकासको परिपूरकका रूपमा लिने विश्वव्यापी प्रचलन छ । शिशु मृत्युदर बढी हुनु भनेको विकासको स्तर नराम्रो हुनु हो । मानिसको चेतनाको स्तर, स्वास्थ्य, आय, शिक्षा, आदिसंग शिशु मृत्युदर प्रत्यक्ष सम्बन्धित छ । साक्षरता प्रतिशत पनि दुई नम्बर प्रदेशमा एकदम कम छ । नेपालमा सबभन्दा कम साक्षरता प्रतिशत हुने जिल्ला रौतहट, सर्लाही र महोत्तरी हुन् । यसपछि साक्षरता प्रतिशत कम हुने जिल्ला हुम्ला हो । हुम्ला पछि सिराहा र धनुषा हुन् । धनुषा पछि मुगु छ । यसपछि फेरि बारा जिल्ला छ । बाँकि सप्तरी र पर्सा जिल्ला सबभन्दा पछिल्लो ११ औं र १४ औं नम्बरमा पर्दछन् । साक्षरता जस्तै सौचालय सुविधाको हालत पनि यस प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लाहरूको सबभन्दा कम छ । नेपालमा सौचालय सुविधा सबभन्दा कम हुने जिल्ला सप्तरी र सिराहा हुन् । यसपछि रोल्पा जिल्ला छ । रोल्पा पछि लगत्तै रौतहट, सर्लाही, बारा र महोत्तरी जिल्ला छन् । बाँकि पर्सा जिल्ला पछिल्लोबाट १३ औं नम्बरमा पर्दछ । औसत आयुमा समेत पर्सा जिल्ला बाहेक बाँकि सबै जिल्ला राष्ट्रिय औसतभन्दा कम छ । समग्रतामा दुई नम्बर प्रदेशको विकास गर्ने हो भने शिक्षा, स्वास्थ्य र सौचालय सुविधामा ध्यान दिनु आवश्यक छ ।

बारा र पर्सामा आधारित आर्थिक क्रियाकलाप

कूल जनसंख्याको २०.४० प्रतिशत वसोवास गर्ने दुई नम्बर प्रदेशले मुलुकको कूल गार्हस्थ उत्पादनमा १६.२ प्रतिशतले योगदान गर्दछ । प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लाहरूमा सबभन्दा बढी बारा जिल्लाको २०.४९ प्रतिशत योगदान छ । बारा जिल्लापछि पर्सा जिल्लाको योगदान १४.८० प्रतिशत छ । प्रदेश अन्तर्गत सबभन्दा कम कूल गार्हस्थ उत्पादन हुने जिल्ला धनुषा हो । यस जिल्लाको योगदान बारा जिल्लाको तुलनामा ११.९६ प्रतिशतले कमी छ । मुलुकको कूल गार्हस्थ उत्पादनमा सबभन्दा धेरै योगदान पुराउने जिल्ला काठमाडौं (१५.७६ प्रतिशत) हो । त्यसपछि क्रमश मोरङ्ग (३.९३ प्रतिशत) र बारा (३.३३ प्रतिशत) हुन् । दुई नम्बर प्रदेशको कूल गार्हस्थ उत्पादनमा बारा र पर्सा जिल्लाको योगदान करिब एक तिहाई छ ।

यसैगरी आर्थिक सर्वेक्षण ०७२/७३ अनुसार कूल गार्हस्थ उत्पादनमा कृषि क्षेत्रको योगदान ३१ प्रतिशत छ । तराईलाई अन्नको भण्डार पनि भनिन्छ । तर वास्तविकता त्यस्तो छैन । कृषि तथा पशु क्षेत्रको कूल उत्पादनमा चितवन सहित समग्र तराईका २० जिल्लाको योगदान ४० प्रतिशत छ । सबभन्दा धेरै चितवनको ३.५ प्रतिशत छ । यसपछि मोरङ्ग र भापाको क्रमश २.९१ प्रतिशत र २.३५ प्रतिशत छ । दुई नम्बर प्रदेश अन्तर्गतका सप्तरी र सिराहा जिल्ला क्रमशः नवौं र दशौं नम्बरमा पर्दछन् । समग्र मुलुकको कृषि तथा पशु क्षेत्रको उत्पादनमा दुई नम्बर प्रदेशको योगदान जम्मा १३ प्रतिशत मात्र छ ।

उद्योग विभागमा दर्ता भएका उद्योगको संख्या २०७३ कार्तिक मसान्त सम्ममा ६७२५ वटा छ । यी उद्योगको कूल पूँजी रु १२४२ अरब र रोजगारी संख्या पाँचलाख तीसहजार छ । समग्र उद्योगमा दुई नम्वर प्रदेशको उद्योगको संख्या पुगनपुग सात प्रतिशत मात्रै छ । प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लामा सबभन्दा धेरै उद्योग वारा जिल्लामा ४७ प्रतिशत छन् भने सबभन्दा कम महोत्तरी जिल्लामा केवल १.३१ प्रतिशत मात्रै छ । कूल गार्हस्थ उत्पादन लगायत आर्थिक क्रियाकलापमा दुई नम्वर प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लामा सबभन्दा राम्रो स्थान वारा जिल्लाको छ ।

भन्सारमा आधारित राजश्व

हाल सरकारले अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धिकर, संस्थागत आयकर, ब्यक्तिगत कर, पारिश्रमिक कर आदि लगायतका क्षेत्रबाट राजश्व संकलन गर्दछ । आ.व. ०७२/७३ मा यस प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लाहरूबाट भन्सार विन्दु सहित कूल रु ८७ अरब राजश्व संकलन भएको थियो । भन्सार विन्दुको राजश्व घटाउदा यस प्रदेशबाट संकलित राजश्व रु १७ अरब ६२ करोड (२०.१७ प्रतिशत) मात्र हो । नेपालभरिको भन्सार वाहेकको कूल राजश्वमा यस प्रदेशको भन्सार वाहेकको राजश्वको योगदान जम्मा ५.०५ प्रतिशत छ ।

यस प्रदेशको समग्र राजश्व संकलनमा भन्सार विन्दुको योगदान ८० प्रतिशत देखिन्छ । प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लामा सबभन्दा धेरै राजश्व पर्सा जिल्लाको छ । पर्साबाट संकलित राजश्वमा ९० प्रतिशत भन्सारको योगदान छ । पर्सामा संकलित रु ७६ अरब ६४ करोड राजश्वमा भन्सारको राजश्व हटाउदा केवल रु ७ अरब ९४ करोड बाँकि रहन्छ (२० प्रतिशत) । भन्सारबाट संकलित राजश्वको व्ययभार मुलुकका कुना काप्चामा वसोवास गर्ने व्यक्तिहरूमा समेत पर्दछ । संसारका सबै संघीय मुलुकमा भन्सारबाट संकलित हुने राजश्वलाई केन्द्रीय सरकार (संघ) को मातहतमा राख्ने गरेका छन् । भन्सारको राजश्व हटाउदा पनि दुई नम्वर प्रदेशमा सबभन्दा बढी राजश्व संकलन पर्सा जिल्लाकै (४५ प्रतिशत) छ । यसपछि बढी राजश्व वारा जिल्लाको (३३.४९ प्रतिशत) छ । राजश्व संकलनका आधारमा दुई नम्वर प्रदेशमा सबभन्दा कमजोर रौतहट र महोत्तरी जिल्ला हुन् । राजश्व संकलनमा सप्तरी र सर्लाहीको अवस्था पनि कमजोर छ । समग्र दुई नम्वर प्रदेशको राजश्व संकलनमा पर्सा र वाराको योगदान भण्डै ८० प्रतिशत छ । बाँकि ६ वटा जिल्लाको योगदान जम्मा २० प्रतिशत छ ।

भन्सार वाहेक दुई नम्वर प्रदेशबाट रु १७ अरब ६२ करोड राजश्व संकलन भएको छ । संकलित यस राजश्वमा मदिराको अन्तःशुल्क (उत्पादन, विक्री, इजाजत, नविकरण, आदि) को योगदान १६.७४ प्रतिशत छ । भारतको विहार, मनिपुर, गुजरात, नागाल्याण्ड, लक्ष्यदिप, तामिलनाडु, केरला लगायतका राज्यहरूमा मदिराको विक्री वितरणमा रोक लगाइएको छ । मदिराको विक्री वितरणमा रोकका कारण मानिसको चेतनाको स्तरमा सुधार आई घरेलु हिंसामा कटौती तथा सामाजिक सद्भावमा निकै प्रगति भएको र यसले शिक्षा, स्वास्थ्य लगायत समग्र मानवीय तथा आर्थिक प्रगतिमा सघाउ पुगेको भारतीय संचार माध्यमहरूले जनाएका छन् । सामाजिक तथा मानवीय पूर्वाधार विकासमा दुई नम्वर

प्रदेश एकदम कमजोर छ। घरेलु तथा सामाजिक हिंसाका कारण समग्र तराई विशेष गरी दुई नम्बर प्रदेशका दलित तथा महिलाहरू निकै पिछडिएका तथा पिडीत छन्। तराईका दलितहरूको साक्षरता प्रतिशत सबभन्दा कम छ। जस्तो डोमको २०.३१ प्रतिशत, मुसहर २१.८२ प्रतिशत, आदि। तराई क्षेत्रका मानिसहरूको चेतनाको स्तरमा सुधार गर्ने हो भने ढिलो चाँडो मदिराको विक्री वितरणमा रोक लगाउनै पर्दछ।

प्राकृतिक साधन र स्रोतमा कमजोर

पानी, वनजंगल, जमिन, हावा, खनिज, हिमाल, पहाड, जंगली जिवजन्तु, आदि प्राकृतिक साधन र स्रोत हुन्। यी साधन र स्रोत मानव जीवनको प्रमुख आधार हुन्। सरकारले प्रत्येक वर्ष प्राकृतिक साधनको उपयोगबाट करोडौं राजश्व संकलन गर्छ। विद्युत क्षेत्रको रोयल्टीबाट आ.व. २०७२/७३ मा रु १ अरब ७८ करोड राजश्व संकलन भएको छ। तर दुई नम्बर प्रदेशमा एउटा पनि जलविद्युत आयोजना छैन। यस क्षेत्रको आय दुई नम्बर प्रदेशमा शून्य छ। उर्जा मन्त्रालयका अनुसार नेपालमा जलविद्युत आयोजनाको सम्भाव्यता नभएको प्रदेश दुई नम्बर मात्र हो। हिमालको आरोहणबाट समेत सरकारले मनग्ये राजश्व संकलन गर्छ। आ.व. २०७२/७३ सरकारले यस क्षेत्रबाट रु ८० करोड ८२ लाख राजश्व संकलन गरेको थियो। तर विद्युत जस्तै यस प्रदेशमा हिमाल पनि छैन। प्राकृतिक साधनमा यस प्रदेशको सम्भाव्यता वन क्षेत्र हो। प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लाहरूमा सबभन्दा धेरै वन सर्लाही जिल्लामा छ। आ.व. २०७२/७३ यस जिल्लाले वन क्षेत्रबाट रु दुई करोड ७८ लाख राजश्व संकलन गरेको थियो। तर सर्लाही बाहेक वनको अन्य जिल्लाहरूको आम्दानी खासै धेरै छैन। प्राकृतिक साधनको रूपमा जमिन र जमिनमा वनेका घरहरूको खरिद विक्रीका रूपमा प्राप्त हुने घरजग्गा रजिस्ट्रेशनमा यस प्रदेशको अवस्था सामान्य छ। आ.व. २०७२/७३ मा यस प्रदेश अन्तर्गतका जिल्लाहरूले रु ६० करोड ७६ लाख राजश्व संकलन गरेका थिए।

पहाडको रूपमा यस प्रदेशमा चुरे श्रृङ्खला मात्र छ। ढुङ्गा, वालुवा, गिटी पनि प्राकृतिक स्रोत हुन्। यी स्रोतका लागि चुरेको दोहन आवश्यक छ। चुरेको दोहनका कारण हाल केही जिल्ला समन्वय समितिहरूले मनग्य आम्दानी आर्जन गरेका छन्। तर यसको दुरुपयोगका कारण कृषि भूमि विस्तारै मरुभूमिकरण हुँदैछ।

तुलनात्मक रूपमा यस प्रदेशमा कृषियोग्य भूमि धेरै छ। तर सिंचाईका लागि स्थायी/दीर्घकालीन नदीहरू भने छैनन्। प्रदेश अन्तर्गतको अलि राम्रो स्रोतका रूपमा वागमती नदी मात्रै हो। वागमती नदीको पानीबाट वागमती सिंचाई आयोजना संचालन भई रौतहट र सर्लाही जिल्लामा लगभग ५० हजार हेक्टर जमिनमा सिंचाईको सुविधा उपलब्ध भएतापनि अन्य जिल्लाहरूमा यस्तो सुविधा छैन। लालवकैया, पसाहा, जमुनी, तीयर, अरुवा, भाँभ, पौराइ, आदि नदीहरू प्रदेश अन्तर्गतका केही जिल्लामा भएपनि यी अस्थायी प्रकृतिका मात्र हुन्। हिउँदमा सुख्ने यी नदीहरूले वर्षायाममा हजारौं जमिनलाई बाँभमा परिणत समेत गर्छन्।

संविधानले प्राकृतिक साधन र स्रोत (विद्युत, पवर्तारोहण, वन, खनिज, आदि) को राजश्व/रोयल्टी तीन तहको सरकारका लागि बाँडफाँड गर्ने गरी राजश्व अधिकारको सुचीमा राखेको छ। हाल सरकारले प्राकृतिक साधनको उपयोगबाट प्राप्त रोयल्टी जिल्ला समन्वय समितिसँग बाँडफाँड गर्छ। जस्तो जलविद्युत र खानीको रोयल्टीबाट उठेको ५० प्रतिशत, वनको १० प्रतिशत, पवर्तारोहण र पदयात्राको ३० प्रतिशत सम्बन्धित जिल्ला समन्वय समितिलाई सरकारले बाँडफाँड गर्छ। यसै गरी घरजग्गा रजिस्ट्रेशनबाट प्राप्त हुने रोयल्टी प्रदेश र स्थानीय तहको साभा सुचीमा छ। यसबाट प्राप्त हुने रोयल्टी पनि हाल सरकारले स्थानीय तह (जिसस र नपा) सँग बाँडफाँड गर्छ। संविधान अनुसार अब यो रकम प्रदेश र स्थानीय तहका बीच बाँडफाँड हुन्छ। यसै गरी अन्य प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टी अब तीन तहकै सरकारका बीचमा बाँडफाँड गर्नुपर्ने हुन्छ। अपेक्षित रूपमा प्रदेश दुईको प्राकृतिक साधन र स्रोतको उपलब्धता र सम्भाव्यता राम्रो छैन। स्रोतको उपलब्धता नहुँदा राजश्व उठने सवाल नै रहेन। यसका कारण प्रदेशको राजश्वमा प्रत्यक्ष असर पर्ने अवस्था छ। यसै गरी प्राकृतिक साधन र स्रोतबाट प्राप्त हुने राजश्व अन्य तहका सरकारहरूसँग बाँडफाँड गर्नुपर्ने हुँदा दुई नम्बर प्रदेश आर्थिक रूपले कमजोर हुने स्थिति छ।

संविधानमा विशुद्ध प्रदेशको राजश्व अधिकारमा कृषि आयमा लाग्ने कर मात्र हो। सवारी साधन कर, मनोरन्जन कर, विज्ञापन कर, पर्यटन शूलक आदि प्रदेश र स्थानीय तहको साभा अधिकार सुचीमा छ। आ.व. ०७२/७३ मा कृषि उत्पादनको बिक्रीबाट रु २ करोड ४४ लाख राजश्व संकलन भएको छ। संविधान अनुसार यो राजश्व अब प्रदेशको अधिकारक्षेत्रमा पर्दछ। घरजग्गा रजिस्ट्रेशनबाट रु ६० करोड ७६ लाख संकलन भएको छ। यो राजश्व प्रदेश र स्थानीय तहका बीचमा बाँडफाँड गरिनुपर्दछ। प्रदेशलाई ६० प्रतिशत र स्थानीय तहलाई ४० प्रतिशत गर्दा प्रदेशको भागमा ३६ करोड ४६ लाख पर्दछ। सवारी साधन कर (चालक अनुमति पत्र र ब्लु बूक दस्तुर सहित) बाट रु ९५ करोड ८२ लाख संकलन भएको देखिन्छ। घरजग्गा रजिस्ट्रेशनकै अनुपातमा प्रदेश र स्थानीय तहका बीचमा बाँडफाँड गर्दा प्रदेशका लागि रु ५७ करोड ४९ लाख पर्दछ। प्राकृतिक साधन र स्रोतबाट प्राप्त रोयल्टी जम्मा रु ६ करोड ८९ लाख छ। संविधान अनुसार यो रोयल्टी तीन तहकै सरकारका लागि बाँडफाँड गर्नुपर्दछ। प्रदेशका लागि ४० प्रतिशत र बाँँकि ६० प्रतिशतमा संघ र स्थानीय तहका लागि प्रस्ताव गर्दा प्रदेशको भागमा रु १ करोड ७८ लाख पर्दछ। यी सबै क्षेत्रबाट संकलित कूल प्रदेशको राजश्व रु ९८ करोड १६ लाख हुन जान्छ।

निष्कर्ष

धार्मिक तथा ऐतिहासिक रूपले अलग्गै पहिचान बोकेको यस प्रदेश भने प्राकृतिक साधन र स्रोतका दृष्टिले भने निकै कमजोर छ। जनकपुरमा केही धार्मिक पर्यटकहरू आएता पनि पर्यटकहरूलाई आकर्षित गर्ने त्यस्ता कुनै रमणीय स्थलहरू यस प्रदेशमा छैनन्। पर्सा वन्यजन्तु आरक्ष यसै प्रदेशमा रहेता पनि यसले वाह्य पर्यटकलाई त कुरै छाडिदिउं आसपास क्षेत्रका आन्तरिक पर्यटकलाई समेत

आकर्षित गर्न सकिरहेको छैन। सामान्य पिकनिकका लागि समेत स्कूल/कलेजका विद्यार्थी र अन्य ईच्छुकहरू हेटौडा आसपास जाने गरेको पाइएको छ।

०४६ सालको परिवर्तनसँगै उदारीकरण तथा निजीकरणको प्रभावसँगै यस प्रदेश अन्तर्गत रहेका जनकपुर चुरोट कारखाना र वीरगंज चिनी तथा कृषि सामग्री कारखानाहरू बन्द भए। पछिल्लो चरणमा निजी क्षेत्र फस्टाएता पनि पटक/पटकको बन्द, हडताल र आन्दोलनका कारण विस्तारै उद्योगी तथा व्यवसायीहरू समेत पलायन हुँदै छन्। पहिलो तथा दोस्रो मधेश आन्दोलनका नै हजारौं पहाडी मूलका वासिन्दाहरूले प्रदेश छाडिसकेका छन्। छाड्ने क्रम अबै जारी छ।

शिक्षामा वीरगंजको ठाकुर राम क्याम्पस अहिले गुमनाम जस्तै छ। पूर्व प्रधानमंत्री माधव नेपालले समेत शिक्षा आर्जन गरेको यस क्याम्पसमा एकताका सुदुर पश्चिमका बभ्राङ्ग जिल्लाबाट समेत शिक्षा आर्जन गर्न मानिसहरू आउने गर्दथे। यसै गरी जनकपुरको रारा बहुमुखी क्याम्पसको समेत आफ्नै पहिचान थियो। कानून पढ्न सुदूर पूर्वदेखि पश्चिमबाट समेत सप्तरीको महेन्द्र विन्देश्वरी क्याम्पसमा विद्यार्थीहरू आउने गर्दथे। कानून संकायमा यो मुलुकको चर्चित क्याम्पस मध्ये एक थियो। पूर्व कानून मन्त्री अग्नि खरेल र सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीश हरिकृष्ण कार्कीले समेत यसै कलेजबाट शिक्षा आर्जन गरेका हुन्।

संविधानले प्रदेशलाई प्रादेशिक विश्वविद्यालयको समेत अधिकार दिएको छ। तात्कालिक रूपमा विश्वविद्यालयको रूपमा अगाडि बढाउने त्यस्ता कुनै पनि क्याम्पस वा कलेजहरूको पूर्वाधार यस प्रदेशमा छैन। राजर्षि जनक विश्वविद्यालय प्रस्तावित विश्वविद्यालयका रूपमा अगाडि ल्याइएता पनि यसको आफ्नो त्यस्तो कुनै संरचना छैन। यस प्रदेशमा मानव विकासको अवस्था कमजोर छ। मानव विकाससँग सम्बन्धित सूचकहरू कमजोर हुनु भनेको शिक्षा, स्वास्थ्य, सरसफाई लगायतका क्षेत्रका पूर्वाधारहरू कमजोर हुनु हो। कुनै पनि समाजको विकास दुत्ततर तब हुन्छ जव विभिन्न जात/ जाति तथा समुदायहरूको सम्मिश्रण हुन्छ। यस प्रदेशको सामाजिक तथा मानवीय पक्ष अलि कमजोर हुनु भनेको एकै किसिमका जात/ जाति तथा समुदायहरूको बाहुल्यताका कारण पनि हो। एउटा भनाई पनि छ -वगैचाको सुन्दरताका लागि विभिन्न किसिमका रुख तथा वोट विरुवा तथा फूलहरू हुनुपर्दछ/फुल्नुपर्दछ। यस प्रदेशमा जनसंख्याको अनुपातमा कूल गाहस्थ्य उत्पादन निकै कम छ। आयात निर्यातका लागि मुलुककै ठूलो वीरगंज भन्सार रहेतापनि अपेक्षित रूपमा उद्योग तथा कलकारखानाको संख्या पनि यस प्रदेशमा थोरै छ। नजिकै राजधानी रहेका कारण पनि यस क्षेत्रमा सबभन्दा धेरै उद्योग तथा कारखानाहरू हुनु पर्दथ्यो। प्रदेशको हकमा पनि राजश्व संकलनको अवस्था त्यति सहज छैन। समग्र प्रदेशको राजश्वले प्रशासनिक खर्चको एक तिहाई पनि व्यहोर्ने अवस्था देखिदैन।

पहिचानका नाममा यस प्रदेशको सिमाङ्गन गर्दा सामर्थ्य लगायतका पक्षलाई पटककै ध्यान दिइएन। भौगोलिक बनावट, लगानीकर्ताहरूको आकर्षण, चीन र भारत जस्ता ठूला बजार क्षेत्रमा सहज पहुँच,

आयको दीगो स्रोत, आदि लगायतका कारणले प्रदेशको सिमांकन उत्तर दक्षिण गरिनु पर्दथ्यो । हिमाल पहाडको पर्यटन, जडिवुटी, हाइड्रोपावर, पशुपालन, तराईको अन्न, उद्योग कलकारखाना आदिको संयोग र सबै किसिमका जात, वर्ग र क्षेत्रको उपस्थितिका कारणले प्रदेशको विकासले गति लिन सक्ने सम्भावना थियो ।

पहाड/तराईका जिल्लाहरूलाई मिलाएर एउटै प्रदेश बनाएको भए प्राकृतिक साधन र स्रोतको उपयुक्त बाँडफाँड समेत हुने थियो । जस्तो अहिले पनि एक विकास क्षेत्रमा उठेको विद्युतको रोयल्टी सोही विकास क्षेत्रका जिल्लाहरूमा मात्र बाँडफाँड हुन्छ । अर्को विकास क्षेत्रमा बाँडिँदैन । कालीगण्डकीवाट प्राप्त विद्युत रोयल्टी नवलपरासी, रुपन्देही लगायत पश्चिमाञ्चलका जिल्लाहरूमा मात्र वितरण गरिन्छ । अहिलेको अवस्थामा निर्माणाधीन दोलखाको तामाकोशीवाट प्राप्त हुने रोयल्टी मध्यमाञ्चल विकास क्षेत्र अन्तर्गतका दुई नम्बर प्रदेशका तराईका जिल्लाहरू समेतमा बाँडफाँड हुन्छ । तर अब यस्तो अवस्था नरहन सक्छ । सगरमाथा चढन जानेहरूबाट प्राप्त रोयल्टी आसपासका जिल्लाहरूमा समेत विनियोजन हुन्छ । तराई र पहाडको कित्ताकाटले मानिसहरूको सामाजिक सदभाव खलवलिएको छ । जनकपुरका वासिन्दाले गर्भका साथ तामाकोशी नदी, गौरीशंकर हिमाल, जिरी हाम्रो हो भन्न सक्थे भने दोलखाका वासिन्दाका लागि पनि जनकपुर गौरवको विषय हुन्थ्यो । गर्मी छल्न तराईका वासिन्दा आफ्नै प्रदेश अन्तर्गतका पहाड/हिमालमा जान्थे भने जाडो छल्न पहाड/हिमालका वासिन्दा तराईमा । यसले प्रदेशभित्रको आन्तरिक पर्यटन प्रवर्द्धनमा समेत सहयोग पुऱ्याउँदथ्यो । यसै गरी व्यापारमा पनि सहज रूपमा दक्षिण भारतदेखि उत्तर चीनसम्मको भूगागको उपयोगबाट ठूलो लाभ लिन सकिने अवस्था थियो । सामर्थ्यका हिसावले यस प्रदेशको सिमाङ्कन परिवर्तन आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

१. नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति
२. राष्ट्रिय योजना आयोग, तथ्यांक विभाग तथा विभिन्न मन्त्रालय एवं विभागबाट प्रकाशित तथा अप्रकाशित तथ्यांकहरू
३. महालेखा नियन्त्रक र अर्थमन्त्रालयबाट प्रकाशित राजश्व, खर्च, बजेट तथा आर्थिक सर्वेक्षण लगायतका सामग्रीहरू
४. पहिलो र दोस्रो संविधान सभाका विभिन्न समितिका प्रतिवेदनहरू
५. विभिन्न पत्रपत्रिकामा प्रकाशित लेखकका लेखहरू

devkotakl@gmail.com

नेपालमा सार्वजनिक निर्माण व्यवसाय र निर्माण उद्यमशीलताको सान्दर्भिकता

रमेश कुमार शर्मा¹

१. प्रारम्भिक

विकास मानव केन्द्रित हुन्छ। विकास मानवको लागि मात्र हो, तर मानव केवल विकासको लागि होइन। विकास र विकासको अनुभूति गर्न पाउनु नैसर्गिक मानव अधिकार हो। लोक कल्याणकारी राज्यमा विकासवादी मानव अधिकारको यस चिन्तनको उपयोग भौतिक पूर्वाधार निर्माणकार्यमा पनि गरिनु पर्दछ। भौतिक पूर्वाधारको निर्माण जनताको जीवनस्तर वृद्धि गर्ने लोककल्याणकारी उद्देश्यले अभिप्रेरित हुन्छ। यस्तो वृहद् उद्देश्य बोकेको सार्वजनिक निर्माणकार्यले रोजगारी श्रृजना, पुँजी अभिवृद्धि, आय अभिवृद्धि र आयको समानुपातिक वितरण जस्ता आर्थिक क्रियाकलाप सञ्चालन गरी अर्थतन्त्रमा अनुकूल बहुआयामिक प्रभाव (Multiplier effect) पारी सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for Money) अभिव्यक्त गर्दछन्। यस समग्र परिदृष्यले मुलुकलाई आर्थिक समृद्धि तर्फ अघि बढाउँछ। सार्वजनिक निर्माणकार्यको सफलतम कार्य सम्पादन नै यस परिदृष्यको अपरिहार्यता हो। सार्वजनिक निर्माणकार्यको सफलतम कार्य सम्पादन गरी भौतिक पूर्वाधार विकासको माध्यमले दिगो विकासको फल आमजनता समक्ष पुर्‍याउनु राज्य संयन्त्रको कर्तव्य हो। राज्य संयन्त्र वा सरकार आफैमा सार्वजनिक निर्माणकार्य सम्पन्न गर्न सक्षम नहुन सक्छ र यस अवस्थामा सरकारले निजी क्षेत्रको सहयोग प्राप्त गर्दछ। यस प्रयोजनका लागि निजी क्षेत्रबाट सक्षम निर्माण व्यवसायी, सरकारी क्षेत्रबाट दक्ष सार्वजनिक निकाय र तटस्थरूपका प्रभावकारी सुपरिवेक्षक समेत रहेको समन्वयकारी संयन्त्रको चयन गरिन्छ। अतः सार्वजनिक निर्माणकार्यको सफलतम कार्य सम्पादन सो कार्य सम्पादन गर्ने निर्माण व्यवसायी, सो कार्य गराउने सरकारको अंग र कार्य सम्पादनको सुपरिवेक्षण गर्ने निकाय वा सेवाप्रदायकको समन्वयकारी भूमिकामा निर्भर रहन्छ।

२. सार्वजनिक निर्माण के हो ?

आधारभूत भौतिक संरचना र पूर्वाधार उपलब्ध गराउने कार्य नै सार्वजनिक निर्माण हो। सडक, पुल, रेलमार्ग, जलाशय, भवन, जस्ता सबै संरचनाहरू सार्वजनिक निर्माणका उदाहरण हुन्। व्यक्तिगत सम्पत्तिको रूपमा नभई सर्वसाधारण जनता सबैले समानरूपमा उपभोग गर्न पाउने वस्तु वा सेवा (Public Goods) प्रवाह गर्ने सबै भौतिक संरचना र पूर्वाधारहरू सार्वजनिक निर्माण हुन्। सार्वजनिक निर्माण (Public Works) भन्ने शब्द सार्वजनिक र निर्माण गरी दुई शब्दको संयोजनबाट बनेको छ।

1 पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

सार्वजनिक शब्दले जनताका प्रतिनिधिहरूको स्वीकृतिमा जनताको कर रकमबाट सञ्चालन गरिने जुनसुकै कारोबारहरू सबैले थाहा पाउने गरी र खुलारूपमा कार्यसम्पादन गर्नु पर्दछ भन्ने जनाउँदछ भने निर्माण भन्ने शब्दले श्रम तथा सामाग्रीहरू प्रयोग गरी कुनै कुरा बनाउने वा श्रृजना गर्ने वा मर्मतसम्भार गर्ने कार्यलाई जनाउँदछ । यसरी साधारण अर्थमा भन्नु पर्दा सार्वजनिक निर्माण भन्नाले सार्वजनिक कोषको रकम खर्च गरी श्रम तथा सामाग्रीहरूको प्रयोगद्वारा गरिने भौतिक संरचनाको स्थापना वा मर्मतसम्भार र सो सँग आवद्ध अन्य सेवा समेत बुझ्नु पर्दछ । तर सरकारी प्रयोजनको अर्थमा भन्नुपर्दा भने केही नेपाली कानूनले सार्वजनिक निर्माणकार्य भन्नाले प्रचलित कानून बमोजिम सरकार तथा सरकारको पूर्णस्वामित्व भएको सङ्गठित संस्थाको तर्फबाट सम्पन्न गरिने जुनसुकै प्रकारको निर्माण सम्बन्धी कार्य सम्भन्नु पर्छ र सो शब्दले पुनःनिर्माण तथा मर्मतसम्भारको कार्य समेतलाई जनाउँछ^२भन्ने परिभाषा गरेको छ । तर यस परिभाषाले सार्वजनिक निर्माणकार्यसँग आवद्ध हुने सेवाहरूलाई समेट्न सकेको छैन ।

सार्वजनिक खरिद ऐनले सार्वजनिक निर्माणकार्यको परिभाषा गर्दा कुनै संरचना वा कुनै कुराको निर्माण गर्ने, पुनःनिर्माण गर्ने, भत्काउने, मर्मतसम्भार गर्ने वा जिर्णोद्धार गर्ने कार्य र सोसँग सम्बन्धित निर्माणस्थल तयार गर्ने, खन्ने, ठड्याउने, बनाउने, उपकरण वा मालसामान जडान गर्ने, सजाउने आदि जस्ता कार्य सम्भन्नु पर्छ र सो शब्दले नक्शा बनाउने, प्रयोगशाला परीक्षण गर्ने, भूउपग्रहीय फोटो खिच्ने, भूकम्पीय परीक्षण गर्ने जस्ता निर्माणकार्यको आनुषाङ्गिक सेवा (Incidental Services)समेतलाई जनाउनेगरी गरेको छ^३। अतः निर्माणकार्य भनेको भौतिक संरचनाहरूको निर्माण हो र सार्वजनिक निर्माणकार्य भनेको सरकारी कोषको प्रयोग गरी गरिने भौतिक संरचनाहरूको निर्माण हो । यसर्थमा हेर्दा अब केवल सार्वजनिक निकाय मात्र हैन कि सरकारी कोषको प्रयोग गर्ने सार्वजनिक संस्थानहरूले पनि सार्वजनिक निर्माणकार्य गर्दा सार्वजनिक खरिद ऐन बमोजिमको कार्यविधि अवलम्बन गर्नु पर्दछ^४।

३. सार्वजनिक निर्माणका अवयव

सार्वजनिक निर्माणकार्य आयोजना व्यवस्थापनको अभिन्न र अत्यावश्यक अंग हो । विकास आयोजनाको आवश्यक अवयव सार्वजनिक निर्माण हो । विकास आयोजना अन्तर्गत निर्माण हुने सबै किसिमका भौतिक पूर्वाधार तथा संरचनाहरू सार्वजनिक निर्माण हुन् । सार्वजनिक खरिदको दृष्टिकोणले हेर्दा सार्वजनिक निर्माणकार्यमा देहाय बमोजिमका अवयवहरू समावेश हुन्छन् :-

(क) निर्माणकार्य,

(ख) निर्माण सामाग्री र सोको आपूर्ति व्यवस्था,

२ निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५को दफा २(क) र तत्कालिन आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमावली, २०५६ को नियम (२) को खण्ड (न)

३ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २ को खण्ड (घ)

४ सार्वजनिक खरिद (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७३ को दफा ३

- (ग) मालसामान र सोको आपूर्ति तथा जडान व्यवस्था,
- (घ) परामर्श तथा अन्य सेवा, र
- (ङ) जनशक्ति ।

यी पाँच क्षेत्रहरू सार्वजनिक निर्माणकार्यका अभिन्न अंगहरू हुन । यी सार्वजनिक निर्माणकार्यका प्रमुख अवयवहरूको उपयुक्त व्यवस्थापन आवश्यक हुन्छ र यी पाँचै क्षेत्रको प्रभावकारी व्यवस्थापन नगरी निर्माणकार्य सम्पन्न गर्न सकिदैन । त्यसो भएको हुनाले सार्वजनिक निर्माणकार्यको व्यवस्थापनको कुरा गर्दा जनशक्ति (Man), सामग्री (Material) र श्रोत (Money) यी तिनै अवयवहरूको आवश्यकताको पहिचान गरी उपयुक्त योजना र प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ । सार्वजनिक निर्माणकार्यको काम गर्ने निर्माण व्यवसायी (Contractor), निर्माणकार्य गराउने जिम्मेवारी बोकेको सार्वजनिक निकाय (Procuring Entity or Employer) र सुपरिवेक्षण गर्ने उत्तरदायित्व भएको सार्वजनिक निकाय वा परामर्शदाता (Supervisory Agencies or Consultants) यी तिनै पक्षहरू सार्वजनिक निर्माणकार्यका महत्वपूर्ण अवयवहरू हुन र यी तिनै पक्षको प्रभावकारी समन्वय बिना निर्माणकार्य सम्भव हुँदैन । सार्वजनिक निर्माणकार्यको समग्र जिम्मेवारी सार्वजनिक निकायको हुने भएकाले सार्वजनिक निकायले नै यी तिनै पक्षहरूबीच समन्वयकारी भूमिका खेली निर्माणकार्य सम्पन्न गराउनु पर्दछ । सार्वजनिक निर्माणकार्यको आवश्यकताको पहिचान गर्ने कार्यदेखि कार्य समापन गर्ने समयसम्म उपरोक्त सबै सरोकारग्राहीसँग प्रभावकारी समन्वय गर्ने जिम्मेवारी त्यस्तो निर्माणकार्य गराउने सार्वजनिक निकायको हुन्छ । सार्वजनिक निकाय, निर्माण व्यवसायी र सुपरिवेक्षक यी तीन सरोकारग्राहीहरू निर्माणकार्यको उत्तरदायित्व (Responsibility) क्षेत्र पहिचान, कार्य अनुरूपको भुक्तानी (Reimbursables) को सुनिश्चितता र जोखिम (Risk) मापन र बाँडफाँड अनुरूपको कार्यसम्पादनसँग प्रत्यक्षतः सम्बन्धित हुन्छन् । त्यसो भएको हुनाले सार्वजनिक निकायले मूलतः उत्तरदायित्व क्षेत्रपहिचान, कार्य अनुरूपको भुक्तानीको सुनिश्चितता र जोखिम मापन र बाँडफाँड व्यवस्था कसरी गरिएको छ भन्ने कुराले निर्धारण गर्ने भएकाले यी कार्यगत क्षेत्रहरूको तयारीमा धेरै विश्लेषण गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

४. निर्माण व्यवसायी को हुन ?

सार्वजनिक निर्माणकार्य जोखिमपूर्ण कार्य हो । सार्वजनिक निर्माण कार्यसँग गाँसिएका यस्ता जोखिमहरूमा राजनीतिक, प्राविधिक, समाजिक, वातावरणीय, निर्माणजन्य, आर्थिक, व्यावसायिक र अन्य गैरव्यावसायिक जोखिमहरू समेत पर्दछन् । समाजिक र राजनीतिक जोखिमहरूको व्यवस्थापन राजनीतिक तहबाट हुन्छ भने सार्वजनिक निर्माणकार्यसँग गाँसिएका जोखिमहरू निजी क्षेत्रसँग साभेदारी गर्ने उद्देश्यले सार्वजनिक निकायले व्यावसायिक साभेदारको खोजी गर्दछ । यसरी सार्वजनिक निर्माणकार्यसँग गाँसिएका यस्ता जोखिमहरू न्यूनीकरण गरी सार्वजनिक निकाय आफैले यस्ता निर्माणकार्य सम्पादन नगरी निजी क्षेत्रबाट निर्माणकार्य गराउने (Out Sourcing) गर्दछ । यस प्रयोजनका लागि सार्वजनिक निकायले आफ्नो निर्माणकार्यको आवश्यकता अनुकूलको कार्य

परिधि (Working Module) तयार गरी सो अनुरूप कार्य गर्न निजी क्षेत्रलाई आव्हान गर्दछ र निजी क्षेत्रका निर्माण व्यवसायीले सो कार्य परिधि अनुकूल आपसी प्रतिस्पर्धा गरी छनौट भएको निर्माण व्यवसायीले कार्य सम्पन्न गर्ने गर्दछन्। सार्वजनिक खरिदको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा यस तरिकाको सार्वजनिक खरिद विधिलाई सरकारी मोडेल (Employer's Model) पनि भन्ने गरिन्छ। सार्वजनिक निर्माणकार्यलाई आफ्नो व्यावसायिक पेशाको रूपमा अंगाल्ने निजी क्षेत्रका निर्माणकार्य सञ्चालकहरू नै निर्माण व्यवसायीहरू हुन्। निर्माण व्यवसाय ऐन^५ ले निर्माण व्यवसायी भन्नाले निर्माण व्यवसाय सञ्चालन गर्ने उद्देश्यले प्रचलित कानून बमोजिम दर्ता भएको फर्म वा कम्पनी सम्भन्नु पर्छ भनेको छ। यस ऐनले व्यक्तिलाई निर्माण व्यवसायी मानेको छैन। सोही ऐनले इजाजतपत्र प्राप्त नगरी सार्वजनिक निर्माणकार्य गर्न नहुने^६, निर्माण व्यवसायीको चर्तुभुजी वर्गीकरण^७को व्यवस्था गरी निर्माण व्यवसायीको देहाय बमोजिमको दायित्व समेत निर्धारण गरेको देखिन्छः—

(क) ठेक्का सम्झौतामा उल्लिखित शर्तहरूको अधीनमा रही सार्वजनिक निर्माणकार्य गर्नु निर्माण व्यवसायीको दायित्व हुनेछ।

(ख) निर्माण व्यवसायीले सम्पन्न गरेको प्रत्येक सार्वजनिक निर्माणकार्यको विवरण तोकिए बमोजिम समिति समक्ष पेश गर्नु पर्नेछ।

निर्माण व्यवसायीहरू सार्वजनिक निर्माणकार्य गर्ने राज्य तथा सरकारका सहकर्मी हुन्। नेपालमा लगभग १२४०० निर्माण व्यवसायीहरू सक्रियरूपमा कार्यरत रहेको पाइन्छ। निर्माण व्यवसायीहरूको कार्यक्षमताको आधारमा संरचनागत बनौट हेर्दा करिब १०७४० साना, १४४० मध्यम र २२८ ठूला निर्माण व्यवसायी हाल सक्रिय देखिन्छन्। नेपालमा निर्माण व्यवसायीहरूको चार किसिमले वर्गीकरण गरिएको छ जस अनुसार क वर्गका २२८, ख वर्गका २८२, ग वर्गका ११५८ र घ वर्गका १०७४० गरी जम्मा १२४०८ निर्माण व्यवसायीहरू वर्गीयरूपमा इजाजतपत्र प्राप्त रहेका देखिन्छन्^८। पेशागतरूपमा नै भएपनि वर्गीय स्वरूपमा विभाजित निर्माण व्यवसायी पनि समाज कै एक अङ्ग भएको हुनाले समाजिक, आर्थिक, राजनीतिक तथा वातावरणीय सबै पक्षहरूको प्रभाव परोक्ष वा अपरोक्षरूपमा सो व्यवसायमा समेत परिरहेकै हुन्छ। तर यी व्यवसायीको क्रियाकलापले निर्माणकार्यमा पर्न सक्ने प्रतिकूल प्रभावलाई न्यूनीकरण गरी व्यावसायिक र पेशागत प्रतिस्पर्धामा ल्याउने वातावरण दिने आधारहरू निर्धारण गर्ने कार्यमा सार्वजनिक निकायले ध्यान केन्द्रित गरेको हुन्छ। यस कार्यका लागि निर्माणकार्यमा रहेका जोखिमहरू पहिचान गरी सो जोखिम वहन गर्न सक्ने क्षमता र दक्षताको परीक्षण गर्न प्रतिस्पर्धी निर्माण व्यवसायीको प्राविधिक कार्यक्षमता, आर्थिक क्षमता र व्यवस्थापकीय क्षमताको परीक्षण गर्नु आवश्यक हुन्छ।

५ निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५ को दफा २(ख)

६ निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५ को दफा ३

७ निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५ को दफा ८

८ नेपाल निर्माण व्यवसायी महासंघ एक चिनारी प्रतिवेदन, नेपाली निर्माण विशेषांक, २०७२, नेपाल निर्माण व्यवसायी महासंघ

५. खुला बोलपत्र पद्धतिमा निर्माण व्यवसायी छनौट विधि

सार्वजनिक निर्माणकार्य निजी क्षेत्रका निर्माण व्यवसायीबाट गराउने पद्धति भनेको नै निर्माणकार्यको सार्वजनिक खरिद हो। यसरी सरकारले आफूले गर्नु पर्ने कार्य निर्माण व्यवसायी मार्फत गराउने कार्यनै निर्माणकार्यको सार्वजनिक खरिद हो। यस्तो निर्माणकार्यको सार्वजनिक खरिदको लागि खुला बोलपत्र विधि संसारमै सर्वाधिक लोकप्रिय खरिद विधि हो। यो विधि सार्वजनिकरूपमा सूचना प्रकाशन गरी समान योग्यता, क्षमता र प्रतिस्पर्धाको आधारमा सबैलाई समान अवसर प्रदान गरी खरिद कार्यसम्पादन गर्ने पारदर्शी विधि हो। सबै बोलपत्रदाताहरूलाई बिना भेदभाव र समान व्यवहार गर्ने सिद्धान्तमा आधारित रहेकोले यो विधि संसार भरि नै लोकप्रिय र प्रभावकारी विधि मानिन्छ। नेपालमा पनि सार्वजनिक निकायले कुनै पनि खरिद गर्नु पर्दा सम्भव भए सम्म खुल्ला बोलपत्र आव्हान गरी खरिद गर्नु पर्दछ र योग्य बोलपत्रदातालाई खरिद प्रकृत्यामा सहभागी हुन बिना भेदभाव समान अवसर प्रदान गर्नु पर्दछ^९ भन्ने सिद्धान्त अबलम्बन गरी यस बोलपत्र विधिको मूल मान्यताको परिपालना गरिएको छ। नेपालको सार्वजनिक खरिद प्रणालीले खुला बोलपत्र विधिमा एक चरण र दुई चरण गरी दुवै प्रकृतिको खुला बोलपत्र विधि अबलम्बन गरेको देखिन्छ। यी दुवै चरणका बोलपत्रहरूमा अन्तर्राष्ट्रियस्तर र राष्ट्रियस्तर दुवै बोलपत्रको चयन गर्न सकिने अवस्थाहरू पनि राखिएको छ। हालसालै खुला बोलपत्र विधिमा विद्युतीय संचार माध्यमबाट समेत खरिद कारोबार गर्ने प्रचलन बढ्दै गएको परिप्रेक्ष्यलाई हृदयङ्गम गरी नेपालको खरिद कानूनमा^{१०} समेत यसको प्रयोगको व्यवस्था हुन पुगेको छ। वर्तमान सार्वजनिक खरिद नियमावलीले सार्वजनिक निकायले बीस लाख रुपैया भन्दा बढी लागत अनुमान भएको निर्माणकार्य गराउँदा बोलपत्रको माध्यमबाट गर्नु पर्ने व्यवस्था गरेको छ^{११}। खुला बोलपत्र विधिबाट निर्माण व्यवसायीको छनौट गर्ने विधि अपनाउँदा प्रतिस्पर्धी निर्माण व्यवसायीको प्राविधिक कार्यक्षमता, आर्थिक क्षमता र व्यवस्थापकीय क्षमताको परीक्षणको आधार लिइन्छ। यस्तो निर्माण व्यवसायीको प्राविधिक कार्यक्षमता, आर्थिक क्षमता र व्यवस्थापकीय क्षमतालाई निर्माण व्यवसायीको परीक्षण र छनौट गर्ने योग्यताको आधारको रूपमा लिइन्छ।

६. निर्माण व्यवसायीको योग्यता

सार्वजनिक निर्माणकार्य सफलतापूर्वक सम्पन्न गर्न सक्ने क्षमता नै कानूनपरायण (Eligible) निर्माण व्यवसायीको योग्यता हो। सार्वजनिक निर्माणकार्यका जोखिमहरू वहन गर्न सक्ने क्षमता र दक्षताको परीक्षण गर्नका लागि निर्धारण गरिएको निर्माण व्यवसायीको प्राविधिक कार्यक्षमता (Technical Efficiency), आर्थिक क्षमता (Financial Capacity) र व्यवस्थापकीय क्षमता (Managerial Capability) नै निर्माण व्यवसायीको योग्यता हो। सार्वजनिक निर्माणकार्य गर्ने गराउने सार्वजनिक निकायले निजी क्षेत्रका निर्माण व्यवसायीहरूलाई के कस्ता योग्यता, क्षमता र कार्यदक्षताका आधारहरूमा परीक्षण

९ सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ९ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३८

१० सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६९ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १४६

११ सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम ३१

र मूल्याङ्कन गरिने हो भन्ने कुरा प्रतिस्पर्धाको तयारी गर्दाको बखतमा नै उनीहरू सामु राखी दिनु पर्दछ। यसरी प्रतिस्पर्धाको लागि कार्य क्षमता, योग्यता वा कार्यदक्षताका आधारहरू निर्धारण गर्दा पेशागत र प्राविधिक योग्यता, उपकरणको उपलब्धता, विगतको कार्यसम्पादन, बिक्री पछिको सेवाको व्यवस्था, जगेडा पार्टपूजाको उपलब्धता, कानूनी सक्षमता, वित्तीय स्रोत र साधनको स्थिति, पेशागत कसूर गरे वापतको सजाय र यस्तै अन्य आधारहरूमा वर्गीकरण गरी उल्लेख गर्न सकिने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद ऐनले गरेको छ¹²। तर यस्ता आधार उल्लेख गर्दा कुनै खास वर्गका निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता वा सेवाप्रदायकले मात्र भाग लिन पाउने वा नपाउने गरी भेदभाव गर्नु वा प्रतिस्पर्धा सीमित पार्नु हुँदैन।

निर्माण व्यवसायीको प्रस्ताव मूल्याङ्कन गर्दा पूर्वनिर्धारित योग्यताका आधारमा पारदर्शी ढंगले मूल्याङ्कन गर्नु पर्दछ र यी योग्यताका आधारहरू कुनै भेदभाव बिना सबै निर्माण व्यवसायीलाई समानरूपले लागू हुने कुराको प्रत्याभूति गर्नु पर्दछ¹³। तर दुई करोड रुपैयासम्म लागत अनुमान भएको निर्माणकार्यको हकमा योग्यता आवश्यक पर्ने भनी सार्वजनिक निकायबाट निश्चित गरिएका निर्माणकार्य बाहेकका अन्य निर्माणकार्यहरूमा योग्यता निर्धारण नगरी निर्माण व्यवसायीहरूको ग्राह्यता (Eligibility) र कबोल अंक (Price) को आधारमा मात्र प्रतिस्पर्धा गराई निर्माणकार्य गराउन सकिन्छ¹⁴। सार्वजनिक खरिद ऐन¹⁵ ले निर्माण व्यवसायीले पेश गरेको योग्यता सम्बन्धी विवरण तथ्यगतरूपमा भुट्टा वा सारभूतरूपमा अपुरो भएको पाइएमा सार्वजनिक निकायले कुनै पनि समयमा त्यस्ता निर्माण व्यवसायीलाई अयोग्य ठहराउन सक्ने व्यवस्था समेत गरेको छ। सार्वजनिक निर्माणकार्यको खरिद गर्ने सार्वजनिक निकायले निर्माणकार्य सम्बन्धी प्रतिस्पर्धामा भाग लिने निर्माण व्यवसायीको योग्यताको आधार निर्धारण गर्दा कार्य अनुभव, आर्थिक क्षमता र प्राविधिक कार्यदक्षता पुष्टि गर्ने निम्नबमोजिमका कुराहरू मध्ये आवश्यकतानुसार कुनै वा सबै कुरालाई विचार गरी निर्धारण गर्न सक्ने व्यवस्था सार्वजनिक खरिद नियमावलीले¹⁶ गरेको छ :-

- (क) निर्धारित अवधिमा एकलौटीरूपमा कार्य सम्पन्न गर्ने मुख्य निर्माण व्यवसायी (Prime Contractor), व्यवस्थापन सम्भौता गर्ने निर्माण व्यवसायी, संयुक्त उपक्रमको साभेदार वा कट्केन्दार (Sub-contractor) को रूपमा हासिल गरेको निर्माणकार्यको सामान्य अनुभव,
- (ख) एकलौटीरूपमा काम सम्पन्न गरेको वा संयुक्त उपक्रमको साभेदारको हैसियतले आनुपातिकरूपमा गरेको कामको निर्धारित सीमा वा सो भन्दा बढीको समान प्रकृतिको निर्माणकार्यको न्यूनतम सरदर वार्षिक कारोबार (Average Annual Turnover) गरेको सामान्य अनुभव,

12 सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा १०(१) र (२)

13 सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा १०(३) र (४)

14 सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा १०(५)

15 सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा १०(६)

16 सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम २६(१)

- (ग) एकलौटीरूपमा काम सम्पन्न गर्ने निर्माण व्यवसायी, व्यवस्थापन सम्भौता गर्ने निर्माण व्यवसायी, संयुक्त उपक्रमको साभेदार वा कन्ट्रैक्टरको रूपमा निर्धारित न्यूनतम रकम वरावरको निर्माणकार्य वार्षिकरूपमा गरेको र प्रस्तावित निर्माणकार्यसँग मेल खाने प्रकृति, जटिलता र निर्माण प्रविधिका सम्बन्धमा उल्लेख भएको संख्यामा सफलतापूर्वक सम्पन्न गरेको विशेष अनुभव,
- (घ) आर्थिक र वित्तीय क्षमताको परीक्षणको लागि निर्माणकार्य शुरू गर्न निर्माण व्यवसायीले भुक्तानी नपाउने वा पाउन ढिलाई हुने अवस्थामा प्रस्तावित निर्माणकार्य र निजले सञ्चालन गरिरहेको वा सञ्चालन गर्न प्रतिबद्धता जाहेर गरेको अन्य निर्माणकार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक पर्ने नगद प्रवाहको व्यवस्था गर्न सक्ने तरल सम्पत्ती (Liquid Assets), धितो बन्धक नराखिएको भौतिक सम्पत्ती (Physical Assets), कर्जा सुविधा (Credit-line Facility) र अन्य वित्तीय स्रोत उपलब्ध भएको वा त्यस्तो सम्पत्तीको स्रोतमा पहुँचको पुष्टिकरण,
- (ङ) जनशक्ति सम्बन्धी योग्यता परीक्षणका लागि निर्धारित दक्ष जनशक्तिको उपलब्धताको पुष्टिकरण,
- (च) निर्धारण भए बमोजिमका मुख्य उपकरण निर्माण व्यवसायीको स्वामित्वमा रहेको वा निर्माण अवधि भर निजले निर्वाधरूपमा उपयोग गर्न सक्ने गरी भाडा, लिज, सम्भौता वा अन्य व्यावसायिक माध्यमबाट उपलब्ध हुने र त्यस्ता उपकरण चालू हालतमा रहेको भन्ने कुराको पुष्टिकरण आदि।

निर्माण व्यवसायीहरूको वार्षिक कार्य अनुभवको गणना गर्दा मूल्य अभिवृद्धि कर वापतको रकम कटाई नेपाल राष्ट्र बैंकको अद्यावधिक मूल्य सूचकांक अनुसार वर्तमान मूल्य कायम गरी मूल्यांकन गर्ने व्यवस्था समेत नियमावलीले गरेको छ¹⁷।

६. निर्माण व्यवसायीको प्राविधिक कार्यक्षमता

सार्वजनिक निर्माणकार्यले निर्दिष्ट गरेको प्राविधिक स्पेसिफिकेशन बमोजिम कार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक पर्ने प्रविधि र अनुभवको परीक्षण नै प्राविधिक कार्यक्षमताको परीक्षण हो। यसमा निर्माण व्यवसायीको कार्य प्रविधि, सीप कौशल, उपकरणहरू, जनशक्ति तथा समयको उपलब्धता समेतको परीक्षण गरिन्छ। सार्वजनिक निर्माणकार्यको प्रकृति र आवश्यकता अनुरूप निर्माण व्यवसायीको प्राविधिक कार्यक्षमता प्रमाणित गर्ने कागजात माँग गर्दा सार्वजनिक निर्माणकार्यको खरिद गर्ने निकायले निर्माण व्यवसायीबाट निम्न कागजातहरू माग गरी परीक्षण गर्न सकिन्छ :-

- (क) विगतको अवधिमा सम्पन्न गरेको समान प्रकृतिको निर्माणकार्यको मूल्य, मिति र कार्यस्थलको विवरण,
- (ख) कन्ट्रैक्टर (Sub-contractor) मार्फत गराउन चाहेको प्रस्तावित कार्यको अनुपात,

17 सार्वजनिक खरिद निमावली, २०६४ को नियम २६(२)

- (ग) प्रस्तावित कार्य सम्पन्न गर्नका लागि उपलब्ध प्राविधिक उपकरण र प्लान्टको विवरण,
- (घ) वार्षिक सरदर जनशक्ति र व्यवस्थापकीय कर्मचारीको विवरण,
- (ङ) अन्य कुनै निर्माणकार्य गरिरहेको भए सोको विवरण ।

अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा रहेका यी व्यवस्थाहरू मध्ये निर्माण व्यवसायीहरूको प्राविधिक क्षमताको मूल्यांकन गर्ने प्रयोजनका लागि नियमावलीले खण्ड (क), (ख) र (ग) को व्यवस्थालाई मात्र प्राविधिक क्षमता मानेको देखिन्छ¹⁸। तर हालसालै सार्वजनिक खरिद ऐनमा भएको पहिलो संशोधनले निर्माण व्यवसायीले कुनै सार्वजनिक निकायसँग सम्झौता गरी कुनै निर्माणकार्य प्रारम्भ गरेको भए त्यस्तो निकाय, कामको विवरण, सम्झौताको रकम र कार्यप्रगतिको विवरण लिई त्यस्तो प्राविधिक क्षमता सो निकायलाई आवश्यक पर्ने हदसम्म कार्य अनुभव गणना गर्न नपाइने व्यवस्था गरेको छ¹⁹। यस संशोधनले निर्माण व्यवसायीहरूले केवल काम हात पार्ने तर समयमा कार्य सम्पन्न नगर्ने प्रवृत्ति हतोत्साह गर्ने विश्वास लिइएको देखिन्छ।

७. निर्माण व्यवसायीको आर्थिक र वित्तीय क्षमता

सार्वजनिक निर्माणकार्य आर्थिकरूपले बढी जोखिमपूर्ण कार्य हो। यो कार्य सम्पन्न गर्न आर्थिक तथा वित्तीय क्षमताको वैकल्पिक मार्गहरूको पनि त्यत्तिकै आवश्यकता पर्दछ। निर्माण व्यवसायीको आर्थिक र वित्तीय क्षमता भन्नाले निर्माणकार्य शुरु गर्न वा निर्माणकार्य सम्पन्न गर्न निर्माण व्यवसायीले भुक्तानी नपाउने वा पाउन ढिलाई हुने अवस्थाहरूको जोखिम समेत विचार गरी प्रस्तावित निर्माणकार्य सम्पन्न गर्न आवश्यक नगद प्रवाहको वैकल्पिक व्यवस्था गर्न सक्ने तरल वा भौतिक सम्पत्ती, कर्जा सुविधा र अन्य वित्तीय स्रोतमा निजको पहुँचको स्थिति प्रमाणित गर्ने कागजातहरूलाई जनाउँदछ²⁰। निर्माण व्यवसायीको आर्थिक क्षमता परीक्षण गर्ने विविध तरिकाहरू रहेका छन्। आर्थिक क्षमता मूल्याङ्कन गर्नका लागि उपलब्ध यी तरिकाहरू मध्ये कस्तो तरिकाहरू पूर्वयोग्यता (Pre-qualification Proceedings) मा र कस्तो तरिकाहरू पश्चयोग्यता (Post-qualification Proceedings) मा प्रयोगमा ल्याउन सकिन्छ भन्ने कुरा निर्माणकार्यको प्रकृति, जटिलता, लागत प्रभावकारिता आदि जस्ता कुराहरूमा आधारित भई निक्यौल गर्नु पर्ने हुन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा रहेको त्यस्ता विधिहरू निम्न बमोजिमका हुन सक्छन् :-

- (क) बोलपत्र क्षमता (Bid Capacity) निर्धारण,
- (ख) नगद मौज्जात (Cash Balance) परीक्षण,
- (ग) नगद प्रवाह (Cash Flow) को स्थिति परीक्षण,
- (घ) ऋण क्षमता (Credit-line Facility) को परीक्षण,

18 सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम २६(३)

19 सार्वजनिक खरिद (पहिलो संशोधन) ऐन, २०७३ को दफा १०

20 सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम २६(१)(घ)

(ड) स्थिर तथा तरल सम्पत्ति (Fixed and Liquid Assets) परीक्षण, र

(च) वर्तमान दायित्व (Current Liabilities) को परीक्षण आदि ।

यी सबै किसिमका परीक्षणहरू उद्देश्यमूलक हुनु पर्दछ, अनावश्यक र भ्रमिलो हुनु हुँदैन । सार्वजनिक निर्माणकार्यको प्रकृति, जटिलता र आवश्यकता मिल्दो परीक्षण मात्र गर्नु पर्दछ । उदाहरणको लागि पूर्वयोग्यता विधि प्रयोग गरी सार्वजनिक निर्माणकार्यको बोलपत्र व्यवस्था गर्दा बोलपत्र क्षमता (Bid Capacity) को मापन गर्ने कामलाई खरिद प्रकृतिको माँग वा कार्यालयको आवश्यकतानुसार निम्न सूत्रको प्रयोगद्वारा गर्न सकिन्छ :-

$$\text{Bid Capacity} = (A * N * 1.5) - B$$

यस सूत्रमा A भन्नाले विगत पाँच वर्षमा बोलपत्रदाताले गरेको कार्य अनुभव मध्ये सबैभन्दा बढी कामको मूल्य, B भन्नाले हाल गरिरहेको कार्यको मूल्य र N भन्नाले अब गर्नु पर्ने कार्य सम्पन्न हुने समयलाई जनाउँदछ । यसरी मूल्याङ्कन गर्दा सार्वजनिक निर्माणकार्यको लागत अनुमान र बोलपत्र क्षमताको तुलना गरी बोलपत्र क्षमता लागत अनुमान भन्दा बढी (Bid Capacity > Cost Estimates) भएकोमा त्यस्तो बोलपत्रदाता क्षमतावान र योग्य भएको मानिन्छ । तर सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीले अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा रहेको बोलपत्र क्षमताको परीक्षण गर्ने यो विधि हालसम्म उपयोगमा ल्याएको छैन । त्यसैगरी व्यवसायको कार्यशील पूँजी (Working Capital) को स्थिति र नगद तरलता (Liquidity) तथा खुद सम्पत्ति (Networth) परीक्षण गर्नको लागि निम्न बमोजिमको सूत्रहरूद्वारा मापन गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय प्रचलन रहेको देखिन्छ :-

$$\text{Networth} = \text{Total Assets} - (\text{Capital} + \text{Retained Earnings})$$

$$\text{Working Capital} = \text{Current Assets} - \text{Current Liabilities}$$

तर यस्तो क्षमता परीक्षण गर्ने कार्य बोलपत्रको आर्थिक मूल्याङ्कनको क्रममा मात्र गर्नु पर्दछ र यसरी मूल्याङ्कन गरिने कुरा समेत बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा स्पष्टसँग खुलाइएको हुनु पर्दछ । बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा स्पष्टसँग नखुलाइएको कुनै पनि मूल्याङ्कनका आधारहरूले वैधता प्राप्त गर्न नसक्ने भएकोले यसमा चनाखो हुनु पर्दछ । उपरोक्त परीक्षणहरू संचालन गर्न प्रमाणहरू आवश्यक हुन्छन् र सार्वजनिक निकायले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा आर्थिक र वित्तीय क्षमता प्रमाणित गर्ने कागजात माग गर्दा निर्माणकार्यको प्रकृति अनुसार विगत पाँच वर्षसम्मको निम्न बमोजिमका मध्ये कुनै वा सबै कागजात माग गर्न सक्तछ²¹:-

- (क) बैंक मौज्दात सम्बन्धी विवरण,
- (ख) व्यावसायिक कारोबारको आर्थिक विवरण,
- (ग) सम्पत्ती, दायित्व तथा नाफा नोक्सानको विवरण,

21 सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम २९

- (घ) आर्थिक र वित्तीय हैसियत खुल्ने अन्य कुरा,
- (ङ) नगद प्रवाह वा कार्यशील पूँजी सम्बन्धी विवरण, र
- (च) ऋण परिचालन क्षमता ।

८. निर्माण व्यवसायीको व्यवस्थापकीय क्षमता

निर्माण व्यवसायीको व्यवस्थापकीय क्षमता भन्नाले निर्माणकार्य शुरू गरी सम्पन्न गर्न आवश्यक जनशक्ति (Manpower), पूँजी (Money) र सामग्रीहरू (Materials) को प्रभावकारी परिचालन गर्न सक्ने खुबी, सीप, कौशल, पेशागत योग्यता र साङ्गठानिक व्यवस्थापन क्षमतालाई जनाउँदछ । सार्वजनिक निर्माणकार्य जस्तो जोखिमपूर्ण कार्य सम्पन्न गर्न केवल श्रोत र साधनमा पहुँच हुँदैमा क्षमतावान हुने र उपयुक्त प्रविधिको जानकारी तथा अनुभव हुँदैमा दक्ष हुने मात्र नभई त्यस्तो श्रोत, साधन र प्रविधिको उपयुक्त, प्रभावकारी र मितव्ययी व्यवस्थापन गरी पेशागत तथा व्यावसायिक उद्देश्य हासिल गर्न सक्ने क्षमता समेत आवश्यक पर्ने हुँदा यस्तो व्यवस्थापकीय क्षमताको मूल्यांकन गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास रहेको छ । यस्तो व्यवस्थापकीय क्षमताको मूल्यांकनका लागि निम्न कागजातहरूको परीक्षण गर्न सकिन्छ :-

- (क) जनशक्ति र व्यवस्थापकीय कर्मचारीको विवरण,
- (ख) व्यावसायिक सङ्गठन सम्बन्धी विस्तृत विवरण
- (ग) व्यावसायिक कारोवारको आर्थिक विवरण,
- (घ) सम्पत्ती, दायित्व तथा नाफा नोक्सानको विवरण,
- (ङ) निर्माणकार्य सफलतापूर्वक सम्पन्न गरेको पूर्व व्यवस्थापकीय अनुभव, र
- (च) विगतका मुद्दा मामिला (Litigation History) र सोको नतिजा ।

सार्वजनिक निर्माणकार्यको लागि योग्यताको आधारहरू निकर्ग्यौल गर्दा अर्थात् आर्थिक क्षमता, प्राविधिक कार्यदक्षता र व्यवस्थापकीय क्षमताको आधारहरू तय गर्दा सम्भव भएसम्म एउटै योग्यताको आधारमा दोहोरो मूल्याङ्कन हुने गरी चयन गर्नु हुँदैन । तर यसरी दोहोरो योग्यता परीक्षण गर्नु पर्ने अवस्था आइपरेमा भने अङ्कभारलाई पनि दुवै स्थानमा कम भार दिई राख्न सकिन्छ । तर एउटै किसिमको कागजातबाट दुई वा दुई भन्दा बढी आधारहरूको परीक्षण भने आवश्यकतानुसार गर्न सकिन्छ । सबै योग्यताका आधारहरूलाई सार्वजनिक निर्माणकार्यको प्रकृति अनुरूप विभाजन गरी उत्तीर्ण पद्धति (Succeed Method) वा अङ्कभार (Weighted Method) पद्धति बमोजिम मूल्याङ्कन तथा परीक्षण गरिने कुरा बोलपत्र वा पूर्वयोग्यता सम्बन्धी कागजातमा स्पष्ट उल्लेख गर्नु पर्दछ ।

यस पद्धतिबाट मूल्याङ्कन कार्य पारदर्शी हुन गई बोलपत्रदाताको आत्मविश्वासमा बृद्धि ल्याउँदछ र प्रतिस्पर्धी मूल्यमा बोलपत्रमा सहभागी हुने कुरा सुनिश्चित गर्दछ । यसरी योग्यताका आधारहरूमा समेत सबै बोलपत्रदाताहरूलाई समान अवसर, समान पहुँच हुन जाने तथा अवलम्बन गरिने

पारदर्शी निर्णय प्रक्रिया र प्रतिस्पर्धी मूल्यका कारणले सार्वजनिक निर्माणकार्यमा भएको खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for Money) मा वृद्धि ल्याई सरकारको सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया प्रति जनविश्वासको अभिवृद्धि हुन्छ। सार्वजनिक निर्माणकार्यको लागि योग्यताको आधारहरू निकर्गोल गर्दा आर्थिक क्षमता, प्राविधिक कार्यक्षमता र व्यवस्थापकीय क्षमताको आधारहरूलाई अङ्कभारको आधारमा मूल्यांकन गरिएको अवस्थामा सम्भव भएसम्म एउटै योग्यताको आधारमा दोहोरो अङ्क पाउने गरी अङ्क निर्धारण गर्नु हुँदैन। तर यसरी दोहोरो योग्यता परीक्षण गर्नु पर्ने अवस्था आइ परेमा भने अङ्कभारलाई पनि दुवै स्थानमा कम भार दिई राख्न सकिन्छ र एउटै किसिमको कागजातबाट दुई वा दुई भन्दा बढी योग्यताका आधारहरूको परीक्षण भने आवश्यकतानुसार गर्न सकिन्छ। यसरी सबै योग्यताका आधारहरूलाई कार्यको प्रकृति अनुरूप विभाजन तथा अङ्कभार प्रदान गरी मूल्याङ्कन तथा परीक्षण गरिने कुरा बोलपत्र वा पूर्वयोग्यता सम्बन्धी कागजातमा स्पष्ट उल्लेख गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीले आपूर्तिकर्ताको प्राविधिक कार्यक्षमता, आर्थिक तथा वित्तीय क्षमताको कुरा बोलेको भएता पनि व्यवस्थापकीय क्षमताको परीक्षण सम्बन्धमा परामर्श सेवाको खरिद बाहेक अन्य खरिदमा स्पष्टरूपमा बोलेको छैन। तर पूर्वयोग्यताको बोलपत्र आह्वान गर्दा भने व्यवस्थापकीय क्षमता समेत हेर्न र परीक्षण गर्न सकिने गरी अस्पष्टरूपमा उल्लेख गरेको देखिन्छ²²।

५. निर्माण उद्यमशीलता के हो ?

कच्चापदार्थ (Inputs) हरूको प्रशोधन गरी अन्तिम र उपभोग्य उत्पादन (Output) निर्माण गर्ने व्यवसायलाई उद्योग भनिन्छ। यस्तो उद्योग हुनका लागि पूँजी लगानी, प्राविधि, श्रम, उपकरण, कारखानास्थल आदिको सम्मिश्रण आवश्यक हुन्छ। निर्माण व्यवसायमा पनि यी सबै तत्वहरू विद्यमान हुन्छन्। निर्माण व्यवसायमा पनि पूँजीको लगानी, निर्माण प्राविधिको ज्ञान र सीप, श्रमिक व्यवस्थापन, उपकरणको स्वामित्व वा उपलब्धता आवश्यक हुन्छ। निर्माण व्यवसायको कारखानास्थल भनेको नै निर्माणस्थल हो र निर्माणस्थलमा नै निर्माण व्यवसायीले भौतिक पूर्वाधारको उत्पादन गरी सरकारलाई हस्तान्तरण गर्दछन्। निर्माण व्यवसायीले अन्य उद्योगहरूबाट उत्पादित सिमेन्ट, छड, काठ, पेन्ट्स, ईट इत्यादि उत्पादनहरूलाई आफ्नो उद्योगमा कच्चापदार्थको रूपमा उपयोग गरी भौतिक संरचनाहरूको निर्माण गर्दछन्। यस अर्थमा निर्माण व्यवसाय पनि एक उद्योग हो। तर औद्योगिक व्यवसाय ऐनले निर्माण व्यवसायलाई सेवामूलक उद्योग मात्र मानेको छ²³ र सडक, पुल, रोपवे, रेलवे, ट्रलीबस, टनेल, फ्लाईड ब्रिज, तथा औद्योगिक व्यापारिक एवम् आवास कम्प्लेक्स आदि निर्माण गरी सञ्चालन गर्ने व्यवसायलाई राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त निर्माण उद्योग मानेको छ²⁴। त्यसो भएको हुनाले राष्ट्रियस्तरका निर्माण व्यवसायीहरू सामूहिकरूपमा स्वदेशी उद्योग हुन् र स्वदेशी उद्योगको प्रवर्द्धन गर्ने दायित्व राज्य, सरकार र हामी सबैको हो।

22 सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा १२(३)

23 औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०४९को दफा ३(च)

24 औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०४९ को दफा ३(छ) र अनुसूचि ४

निर्माण उद्योगलाई प्रचलित कानून बमोजिम फर्म वा कम्पनीको रूपमा दर्ता गराई पेशा व्यवसायको लागि सञ्चालन गर्ने निर्माण उद्यमीहरू हुन् र यसरी व्यवसायमा व्यवस्थापकीय सिद्धान्त अनुरूपको व्यावसायिक शीलहरूको पालना गर्ने व्यावसायिकता (Professionalism) नै उद्यमशीलता हो। अतः व्यवस्थापकीय सिद्धान्तको आधारमा भन्नु पर्दा कुनैपनि उद्योग वा व्यवसायको उद्यमशीलता (Entrepreneurship) मापनका लागि निम्न तत्वहरू त्यस्तो शील परीक्षण र व्यावसायिक सफलता सूचकको अनिवार्य कसी मानिन्छन् :

- (क) व्यावसायिक निरन्तरता (Ongoing concern)
- (ख) पेशागत निष्ठा वा इमानदारिता (Professional Integrity)
- (ग) व्यावसायिक नैतिकता (Professional Ethics)
- (घ) व्यावसायिक र समाजिक उत्तरदायित्व (Business Accountability & Social Responsibility)
- (ङ) व्यावसायिक व्यवस्थापन (Professional Management)
- (च) व्यावसायिक गुणस्तरीयता (Professional Quality Assurance)
- (छ) श्रृजनात्मकता र जोखिम क्षमता (Innovative and Risk taking)

निर्माण व्यवसायीको कानूनपरायणता (Eligibility) र व्यावसायिक योग्यता (Qualifications) लाई उपरोक्त व्यवस्थापकीय मापदण्डको आधारमा परीक्षण गरी निर्माण उद्यमशीलताको परीक्षण हुन सक्तछ। यहाँनेर कानूनपरायणता भनेको निर्माण व्यवसायीको कानूनी ग्राह्यता नै हो भने व्यावसायिक योग्यता भन्नाले प्राविधिक कार्यक्षमता (Technical Efficiency), आर्थिक क्षमता (Financial Capacity) र व्यवस्थापकीय क्षमता (Managerial Capability) नै हो। तर यी कानूनपरायणता र व्यावसायिक योग्यताका अवयवहरूलाई उपरोक्त छ किसिमका व्यवस्थापकीय मापदण्डबाट हेर्ने दृष्टिकोण भने निर्माण उद्यमशीलता हो। यस अर्थमा हेर्दा नेपाली निर्माण उद्यमीहरूमा उपरोक्त शीलहरूको विद्यमानता कस्तो रहेको छ त भन्ने कुरा आंकलन गर्नु आजको आवश्यकता भइसकेको छ र सो परीक्षणका आधारमा मात्र निर्माण उद्योग र उद्यमशीलतालाई निर्माण व्यवसायमा स्थापित भएको मान्न सकिन्छ।

१०. भावी कार्यदिशा

राज्यको विकास बजेटको भण्डै ६५ प्रतिशत खर्च भौतिक पूर्वाधार निर्माणमा खर्च हुने गरेको देखिन्छ। यस तथ्यले निर्माण व्यवसायको राष्ट्रिय विकासमा योगदान स्पष्ट हुन्छ। सार्वजनिक निर्माण कार्यलाई समयिक (Time), गुणस्तरयुक्त (Quality) र मित्तव्ययी (Economy) मैत्री बनाउन सकिएमा भौतिक संरचना निर्माणको क्षेत्रमा राष्ट्रिय विकासको काम दिगो हुन्छ। नेपाली राष्ट्रियस्तरका निर्माण व्यवसायीहरू सामूहिकरूपमा स्वदेशी उद्योग हुन् र स्वदेशी उद्योगको प्रवर्द्धन

गर्ने दायित्व राज्य र सरकारको हो । त्यसो भएको हुनाले स्वदेशी लगानी र प्रविधिले गर्न नसकिने निर्माणकार्यमा मात्र विदेशी निर्माण व्यवसायी आकर्षित हुने व्यवस्था गरी स्वदेशी उद्योगको प्रवर्द्धन राज्यले गर्नु पर्दछ । यस दिशामा धेरै गृह कार्य र सुधार कार्यक्रम सञ्चालन गर्नु पर्ने हुन्छ भने अर्कोतर्फ निर्माण उद्यमीहरूको पेशागत उत्तरदायित्व (Professional Accountability) विकास कार्यक्रमहरू चलाउनु पनि त्यत्तिकै आवश्यक छ ।

सार्वजनिक निर्माणकार्य सामयिक, गुणस्तरयुक्त र मितव्ययीमैत्री बनाउन निर्माण व्यवसायीहरूको हालको वर्गीकृत संरचनामा परिवर्तन ल्याउन आवश्यक छ । यस प्रयोजनका लागि गाभिने (Merger) कार्यक्रम उपयुक्त विकल्प हुन सक्तछ । यसले निर्माण व्यवसायीहरूको योग्यता र ग्राह्यता दुवैमा गुणात्मक परिवर्तन ल्याई निर्माण व्यवसायमा संस्थागत संस्कृति (Corporate Culture) को विकास गराउन सकिन्छ । नेपालमा विदेशी निर्माण व्यवसायी कम्पनीहरूले छाडेर गएका निर्माणकार्यहरू स्वदेशी निर्माण व्यवसायीहरूले सफलतापूर्वक सम्पन्न गरेको उदाहरण पनि हामीले बिर्सन हुँदैन । अतः सार्वजनिक निर्माणकार्य स्वदेशी निर्माण व्यवसायीबाट सम्पन्न गर्न गराउन यस गाभिने कार्यक्रम सहयोगी हुन सक्ने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

सार्वजनिक निर्माणकार्य खरिदको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासमा नेपालले अवलम्बन गरेको तरिकाको सार्वजनिक खरिद विधिलाई सरकारी मोडेल (Employer's Model) भन्ने गरिन्छ । अब यस मोडेलको अन्य विकल्पहरूको बारेमा समेत सोच्नु पर्ने बेला भएको छ । सार्वजनिक निर्माणकार्यको खरिदमा खरिद एजेन्ट (Procurement Agent) अवधारणाको उपयोग गर्न सकिएको छैन । निर्माणकार्यका सम्पूर्ण जोखिम निर्माण व्यवसायीहरूले मात्र व्यहोर्नु पर्ने व्यवस्थाले गर्दा निर्माण व्यवसायीहरूको एजेन्टको रूपमा निर्माणकार्य सम्पन्न गर्ने गराउने सन्दर्भ पनि जोखिम बाँडफाँडको कार्यमा एक महत्वपूर्ण कदम हुन सक्तछ । त्यसैगरी वित्तीय संस्थाहरू, वाणिज्य बैंकहरू र निर्माण व्यवसायी बीचको संयुक्त उपक्रम पनि जोखिम व्यवस्थापनको अर्को प्रभावकारी उपाय हुन सक्तछ । सार्वजनिक निर्माणकार्यमा टर्न कि मोडेल पनि अर्को उपाय हुन सक्तछ । यद्यपि सार्वजनिक खरिद ऐनले सोचेको डिजाइन प्रतियोगिता र दुई चरणको बोलपत्र व्यवस्थाको नै पनि उपयोग गर्न सकिएको छैन ।

निर्माण उद्योग भनेको सिमेन्ट, छड, काठ, पेन्ट्स, ईट इत्यादि अन्य उद्योगहरूबाट उत्पादित कच्चापदार्थहरूमा आधारित सेवा उद्यम हो । यस्ता उपलब्ध कच्चा पदार्थहरूको गुणस्तरले समग्र निर्माणकार्यको समग्र गुणस्तरमा प्रभावपर्दछ । यसरी कच्चापदार्थको रूपमा उपयोग हुने समग्र उत्पादनको गुणस्तरले निर्माणकार्यको गुणस्तरयुक्ततामा प्रभाव पारिरहेको कुरा मनन गरी त्यस्ता कच्चा पदार्थहरूको गुणस्तर नियन्त्रण कार्यक्रम प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ । यसका लागि निर्माण व्यवसायी पनि त्यत्तिकै जिम्मेवार हुन आवश्यक छ । नेपालबाट गुणस्तरयुक्त युवा प्राविधिक श्रम पलायन हुने क्रम जारी छ । यस कार्यले पनि निर्माण उद्यमशीलता प्रभावित भएको छ । निर्माण व्यवसायमा युवा प्राविधिक जनशक्तिलाई आकर्षित गर्ने यथेष्ट कार्यक्रमको आवश्यकता टडकारोरूपमा देखापरेको छ । यसका लागि सरकार र निर्माण व्यवसायी महासंघको पहल आवश्यक छ ।

निर्माण व्यवसायीहरूलाई पर्याप्त अवसर प्रदान गर्न साना निर्माण व्यवसायीलाई दुई करोड रुपैयासम्म लागत अनुमान भएको निर्माणकार्य बिना योग्यता परीक्षण नै प्रस्तावित मूल्यको आधारमा प्रतिस्पर्धा गराउने व्यवस्था, मध्यम र ठूला निर्माण व्यवसायीहरूले दुई करोड रुपैया भन्दा बढी रकमको निर्माणकार्यमा स्वदेशी प्रतिस्पर्धा गर्ने संरक्षित व्यवस्था र ठूलो लगानी तथा प्रविधि आवश्यक पर्ने ठूला र जटिल निर्माण कार्यहरूमा मात्र स्वदेशी विदेशी निर्माण व्यवसायीहरू संयुक्त रूपमा आकर्षित हुने वातावरण बनाउने नीतिगत व्यवस्था भइसकेको वर्तमान सन्दर्भमा यी व्यवस्थाहरूको सामयिक र प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक भएको छ ।

आजको युग सूचना प्रविधिको युग हो । अब समग्र प्रतिस्पर्धा प्रणालीमा सूचना प्रविधिको उपयोग अनिवार्य गर्नु पर्ने बेला भइसकेको छ । यस प्रविधिको प्रयोगले सार्वजनिक निर्माणकार्यको प्रतिस्पर्धालाई बढी प्रतिस्पर्धी, मितव्ययी र पारदर्शी बनाउन सकिन्छ । सार्वजनिक खरिद प्रक्रियाको बोलपत्र प्रक्रियादेखि खरिद सम्झौताको प्रशासन गर्ने, भुक्तानी दिने, अनुगमन गर्ने लगायतका कार्य सम्म सूचना प्रविधिको प्रयोग गर्नु पर्दछ । सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी सबै नियमनकारी निकायहरूबीच समेत सूचना प्रविधिको सञ्जालको माध्यमले सूचना आदान प्रदान, नियमन र अनुगमन प्रणालीको स्थापना गर्नु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामाग्री

- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र नियमावली, २०६४ (संशोधन सहित), नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति
- औद्योगिक व्यवसाय ऐन, २०४९, नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- निर्माण व्यवसाय ऐन, २०५५, नेपाल कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- नेपाल निर्माण व्यवसायी महासंघ एक चिनारी प्रतिवेदन, नेपाली निर्माण विशेषांक, २०७२, नेपाल निर्माण व्यवसायी महासंघ ।
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७३, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, काठमाडौं ।
- नेपालमा सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन (सिद्धान्त र व्यवहार), रमेश कुमार शर्मा, २०७३ ।

केन्द्रीय पंजीकरण विभागको भावी मार्गचित्रः

नेतृत्व र सहकार्यको आवश्यकता

अनिल कुमार ठाकुर*

१) नवगठित विभागको विकासको आवश्यकता :

केन्द्रीय पंजीकरण विभागले २०७१/०६/३० गते दोश्रो वार्षिकोत्सव पछिको मार्गचित्र पहिल्याउन उपलब्धि तथा भावी चुनौतीको व्यवस्थापनले माग निर्देशन गर्नेछ। घटना दर्ता सम्बन्धी पंजीकरण सम्बन्धी कार्य तथा सामाजिक भत्ता वितरणको दुवै कार्यमा स्थानीय निकायहरूलाई संयोजन तथा परिचालन गर्ने दायित्व यस विभागमा रहेको छ। यस अवधिमा विभागले Online माफत घटना दर्ताको थालनी गरेको छ, भने MIS Data Entry को कार्य अगाडि बढाएर २३ लाख लाभग्राहीहरूको विवरण Digitalized गर्ने कार्य भइरहको छ। २०७३/७४ मा विभिन्न प्रकारका सामाजिक-सुरक्षा भत्ता बैकिङ्ग प्रणाली माफत वितरण गर्न विभागको लागि चुनौती छ। यस सन्दर्भमा सरकारका अन्य निकायको सहयोग तथा संस्थागत समन्वयको आवश्यकता छ। सरकारका विभिन्न निकायहरूबाट शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी लगायतको क्षेत्रमा सेवा प्रदान गरिएको छ। उक्त सेवालाई प्रभावकारी तुल्याउन विपन्न तथा जोखिममा परेकालाई दिइने नगद अनुदानको छुट्टै महत्व छ। कतिपय नेपालीहरू नागरिकता लगायतको अधिकारबाट वंचित रहेकोले घटनादर्तामा जनसहभागिताको महत्व बढेर गएको छ। यस प्रतिको जागरुकता तथा पछाडि परेका वर्गमा पहुँच बढाउन घटना दर्तालाई संचालन गर्ने ऐन, २०३३ लाई वर्तमान आवश्यकता र नयाँ संविधान अनुसार संशोधन तथा परिमार्जन गर्न आवश्यक छ। संस्थागत व्यवस्थापनलाई सशक्त तुल्याउन स्थानीय निकायहरूको पंजीकरण इकाई, शाखाहरूको सुदृढीकरण पनि आवश्यक छ। स्थानीय निकायको पुनःसंरचना सँगै पंजीकरणको कार्य IT माफत तथा सामाजिक सुरक्षा भत्ता Bank मा खाता खोली वितरण गर्नका लागि नगरपालिका तथा गाउँपालिकाको क्षमता वृद्धि अनिवार्य छ। सन् २०२४ सम्म शत-प्रतिशत जन्मदर्ता गर्न गराउन जनसहभागिता मूलक कार्यक्रम चाहिएको छ। यस विभागको जनशक्ति व्यवस्थापन, कानूनी संरचना तथा साधन स्रोतको लागि ३ वर्षे नीति तथा योजनाको विकास गरी अगाडि बढ्नु पर्ने छ।

१) विभाग समक्ष चुनौती र अबसर

कुनै पनि संगठनको विकासको लागि नेतृत्वको भूमिका सर्वोपरि हुन्छ, तर त्यसलाई सफल तुल्याउन समर्पित टोली (Team) को सहयोग त्यतिकै आवश्यक हुन्छ। यो कुरा केन्द्रीय पंजीकरण विभागको

* महानिर्देशक/केन्द्रीय पंजीकरण विभाग

सन्दर्भमा पनि लागू हुन्छ । यस विभागको भूमिका प्रभावकारी तुल्याउन नीति-योजना, ऐन-नियम तथा दक्ष जनशक्तिको आवश्यकता पर्छ । विभाग समक्ष रहको चुनौतीहरू निम्नानुसार देखिएका छन्:-

वर्तमान र भविष्य :-

- १) संविधान तथा स्थानीय निकायको प्रावधान अनुसार परिवर्तित सन्दर्भमा केन्द्रीय पंजीकरण विभागको भूमिका निर्धारण गर्ने ।
- २) पंजीकरण विभागको आवश्यकता अनुसार जनशक्ति, श्रोत साधन तथा व्यवस्थापन क्षमताको विकास गर्ने ।
- ३) स्थानीय निकायको बढ्दो कार्यबोझले गर्दा पंजीकरण तथा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कार्यले प्राथमिकता नपाएको अवस्थामा प्रभावकारी व्यवस्था गर्ने ।
- ४) स्थानीय निकायहरूमा Automation मार्फत घटना दर्ता गर्ने कार्यको लागि पर्याप्त मात्रामा पूर्वाधार विजुली, Internet को विकास हुन नसकेको ।
- ५) बैंक मार्फत खाता खोली सामाजिक-सुरक्षा भत्ता वितरण गर्न सेवा शुल्क वा सहूलियत सहितको उपाय गर्न नसक्दा सम्बन्धित निकायको सहयोगमा कमी भएको ।
- ६) समयमा घटना दर्ता गर्न, गराउन आम-नागरिकहरूमा जागरुकताको कमी ।
- ७) सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्ने लाभग्राहीको संख्याको अनुपातमा वितरण गर्ने जनशक्ति तथा सुरक्षाको व्यवस्थापनको कमी ।
- ८) वार्षिकरूपमा सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्राप्त गर्नेहरूको यथार्थ विवरण प्राप्त गर्न तथा त्यसको वितरणमा हुने दुरुपयोग नियन्त्रण गर्न चुनौतीपूर्ण रहेको ।
- ९) Online घटना दर्ताको लागि IT सम्बन्धी जनशक्ति विकास, पूर्वाधार तथा IT मा पहुँच बढाउने ।
- १०) मन्त्रालयको नेतृत्वबाट यस विभागलाई कानुनी तथा संस्थागत रूपमा सुदृढ तुल्याउनु पर्ने ।
- ११) दातृ संस्थाको आयोजना मार्फत विभागको सुदृढीकरण र स्थानीय निकायहरूको पंजीकरण र सामाजिक सुरक्षाको कार्यमा सहकार्य अभिवृद्धि गर्ने ।

२. वर्षको उपलब्धि र भविष्यको रूपरेखा:-

विभागको ३१ जनाको दरबन्दीलाई भविष्यको आवश्यकता अनुसार पुनरावलोकन गर्दै विभाग तथा स्थानीय निकायमा प्राविधिक जनशक्तिको व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ । IT Unit स्थापना भई software Engineers मार्फत Online घटना दर्ता गरी पंजीकरणको कार्यलाई Automation मा लैजान तथा सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउनेको नाम MIS मा प्रवृष्टि गर्ने कार्य भैरहेको छ । उक्त कार्यलाई निरन्तररूपमा गर्न प्राविधिक जनशक्ति आवश्यकता हुन्छ । बैंक खाता खोल्न MIS Data भरपर्दो तथा Transferable बनाउन निरन्तर कार्य गर्नु पर्छ । Online घटना दर्ताको लागि पूर्वाधार विकास गर्न सम्बन्धित निकायको सहयोग अवश्यक छ । बैंक खाता खोल्ने कार्य अगाडि बढेपछि नक्कली नामहरू

राखी भत्ता लिने कार्य नियन्त्रण हुनेछ । वडा स्तरमा जेष्ठनागरिक, समाजिक परिचालन रहेको समिति बनाई लगत कट्टा गर्ने कार्यलाई प्रभावकारी तुल्याउनु पर्छ ।

जनशक्ति विकास, साधन श्रोत व्यवस्थापन तथा कार्य गर्ने उत्प्रेरणा जस्ता पक्ष व्यवस्थापन को लागि र त्यस कार्यको राम्रो प्रक्षेपण नागरिकन बजेट खर्च गर्न चुनौतीपूर्ण हुनेछ । दातृ निकायको सहयोगलाई विभागको आवश्यकता तथा स्थानीय निकायको समन्वयमा प्रभावकारी तुल्याउनु पर्छ । आयोजनाको उद्देश्य तथा विभागको उद्देश्य एक अर्काको परिपूरक बनाउन सहकार्यमा अभिवृद्धि गर्न आवश्यक छ । विभागमा दक्ष जनशक्तिलाई आकर्षित गर्ने र टिकाउने वातावरण बनाउन कर्मचारीलाई प्रोत्साहित गर्नु पर्छ ।

विभागको उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्तिको लागि अपनाउनु पर्ने रणनीति तथा योजना

जन्म-दर्ता, विवाह-दर्ता, जस्ता प्रमाण-पत्रको अभावमा महिला, असक्त संख्याहरू दलित, जनजाति, विपन्नले कतिपय नागरिकहक उपभोग गर्न सकेका छैनन् । यस कार्यलाई गति दिन धयचमि छबलप को सहयोगमा देशभरिको National Population Register तयार गर्न चरणबद्ध रुपमा कार्य गर्नु पर्ने हुन्छ । घटना दर्ता वारे जनचेतना बढाउन आगामी वैशाख १-७ गते प्रत्येक स्थानीय निकायमा व्यक्तिगत घटना दर्ता सप्ताहव्यापी रुपमा कार्यक्रम संचालन गरी जनचेतना बढाउन सकिन्छ । स्थानीय निकायमा जनशक्तिको कमी तथा कार्यबोभलाई सम्बोधन गर्न आयोजनाबाट निर्धारित समयको लागि IT का कर्मचारी राखी घटना दर्ता Internet प्रविधिको प्रयोग गरी गर्नु पर्ने छ । यसबाट जि.वि.स, न.पा.को कार्यबोभ घटाउन सकिन्छ । यो कार्य हाल सीमित स्थानीय निकायहरूमा भई रहेको छ । त्यसले central- server मा सबै तथ्यांक सुरक्षित रहने छन् । स्थानीय निकायमा जनताको पहुँच बढाउन Online प्रविधिको प्रयोग गर्न/गराउन प्रचार-प्रसार आवश्यक रहेको छ । त्यसको लागि विभागको IT Unit लाई सवल तुल्याउनु अपरिहार्य छ ।

यस आ.व. मा २३ लाख लाभग्राहीहरूलाई रु.३२.६९ अर्व रकम वितरण गर्न स्वयंमा चुनौतीपूर्ण कार्य हो । त्यसलाई बैंकिङ्ग प्रणाली मार्फत वितरण गर्न अब धेरै प्राविधिक व्यवस्थापकीय, वित्तीय कार्य गर्न बाँकि नै छ । उक्त कार्यमा नेपाल राष्ट्र बैंक, सरकारी तथा निजी बैंकको समन्वय अनिवार्य छ । अर्थ मन्त्रालयबाट यसमा देखिएका प्रमुख समस्यालाई सम्बोधन गर्न नीतिगत तथा स्रोतको व्यवस्था गर्नु पर्छ । उक्त कार्यमा केही समय लागे पनि चरणबद्ध रुपमा त्यसको कार्यान्वयन गर्नुको कुनै विकल्प छैन । २०७३/०७४ भित्र बैंकिङ्ग सेवा भएका क्षेत्रमा सामाजिक सुरक्षा भत्ता बैंक मार्फत वितरण गर्ने रणनीतिको विकास र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने छ । बैंकका शाखाहरू नभएको क्षेत्रमा Banking प्रणालीको विकास गर्दा बैंकहरूको Business opportunity मा समेत अभिवृद्धि हुने छ ।

विभागको लागि भावी मार्गचित्र

यस विभागको Vision, Mission, Goal सहितको भावी दिशा निर्देशन गर्न सामुहिक प्रयासको आवश्यकता छ । विभागका कर्मचारीहरू, सरोकारवाला निकायहरू राष्ट्रिय-अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रको

अनुभव सहित संस्थागत विश्लेषण गरी भविष्यको मार्गचित्र तयार गर्नुपर्छ । आवधिक योजना मार्फत प्रमुख कृयाकलापहरूको निर्धारण गर्न सकिन्छ । वार्षिक कार्यक्रम बनाउँदा नयाँ कार्यक्रमहरूको पहिचान गर्नु पर्छ । स्थानीय निकायहरूको क्षमता तथा संस्थागत सुदृढीकरणको कार्यलाई पनि त्यसले निर्देशित गर्नेछ । उक्त कार्य गर्न स्थानीय निकायमा प्राविधिक तथा व्यवस्थापन तर्फ श्रोत विनियोजन हुनुपर्छ । विभागले आगामी समयमा निम्न कार्यतर्फ ध्यान दिन आवश्यक भएको छ :-

- (क) **कानूनी पक्ष:-** स्थानीय निकायका सरोकारवालासंग अन्तरक्रिया गरी घटना दर्ता ऐन, २०३३ तथा नियमावली, २०३४ आधारित समय सापेक्ष संशोधन तथा परिमार्जन गर्ने । त्यसको मस्यौदा यस वर्षभित्र आवश्यक कारवाहीको लागि संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय मार्फत कानून मन्त्रालयमा पठाउनु पर्छ ।
- (ख) सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम संचालन कार्यविधि, २०७२ मा बैकिङ्ग प्रणाली भत्ता वितरणको कार्यान्वयन तथा भत्ता वितरणमा हुने अनियमितता नियन्त्रण गर्न दण्ड सजायको प्रावधान समावेश गर्ने ।
- (ग) **प्राविधिक पक्ष :-** विभागको घटना दर्ता Online प्रणाली मार्फत देशव्यापी रूपमा विस्तार गर्न तथा सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउने लाभग्राहीको नाम MIS-Data Entry गरी केन्द्रीय Server संग आवद्ध गर्ने प्रणाली अवलम्बन गर्ने । उक्त कार्य निर्धारित समयमा सम्पन्न गर्न जनशक्ति तथा साधन श्रोतको भरपर्दो व्यवस्था गर्न प्रथम चरणमा उक्त कार्य नगरपालिकाहरूमा अनिवार्य गर्ने र त्यस्तै अन्य क्षेत्रमा विस्तार गर्ने ।
- (घ) **जनशक्ति व्यवस्थापन :-** विभागलाई चाहिने प्राविधिक तथा प्रशासनिक जनशक्तिको विश्लेषण संगठन विकासको अवधारणामा आधारित भएर गर्ने । हालको संक्रमणकालीन तथा भविष्यको IT मा आधारित जनशक्तिको उपयुक्त संरचना सहितको दरवन्दी सिफारिस गर्ने ।
- (ङ) **व्यवस्थापन पक्ष :-** नीति, योजना, अनुगमन, छानवीन, जस्ता गहन विषयमा कार्य गर्ने दक्ष जनशक्तिको विकास गर्ने । ती जनशक्तिलाई टिकाउन विभागमा राम्रो कार्य वातावरण विकास गर्ने, विभागको हालको साँगुरो भवनको स्थानमा प्रस्तावित भवनमा आगामी आर्थिक वर्षदेखि कार्यालय संचालन गर्ने ।
- (च) **अनुगमन तथा छानवीन गर्ने जनशक्तिको विकास :-** सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरणमा हुने अनियमितता नियन्त्रण गर्न दक्ष जनशक्तिको व्यवस्था तथा विकास गर्न मन्त्रालयबाट थप जनशक्तिको व्यवस्था गरी विभागमा छानवीन र अनुगमन इकाईको गठन गरिनुपर्छ ।
- (छ) **श्रोत परिचालन :-** व्यवस्थापन तथा प्राविधिक आवश्यकताको पहिचान गरी बजेटको व्यवस्थापन गरी समयमा कार्य गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने । विभागलाई प्राविधिक रूपमा सबल निकायको रूपमा विकास गर्ने ।

(ज) स्थानीय निकायहरुसंग संचार तथा समन्वय संयन्त्रको विकास :- सबै प्रकारका सूचना प्रभावकारी रूपमा संप्रेषण गर्ने र कार्यान्वयन पक्षलाई प्रभावकारी बनाउन विभागमा सूचना केन्द्रको विकास गर्नु पर्छ । विभागबाट स्थानीय निकायमा गरिने निर्देशन तथा त्यहाँबाट प्राप्त हुने प्रतिवेदन कार्य छिटो र व्यवस्थित गर्न आवश्यक व्यवस्था गर्नु आवश्यक छ । त्यस्तै सर्व-साधारणलाई विभाग सम्बन्धी सूचनाको जानकारी दिन उपयुक्त गरी संचार माध्यमको छनौट गरी सहकार्य गर्ने ।

(झ) विभागको तथ्यांक सम्बन्धी विवरणको विश्लेषण गरी नीति निर्माण गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने :- तथ्याङ्कमा आधारित विवरणले स्थानीय निकायलाई राहत, पुर्नस्थापना तथा योजनाको निर्माण गर्नमा सहयोग पुग्ने छ । घटना दर्ता र सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाउनेको तथ्यांक विश्लेषण गरी राष्ट्रिय तथ्यांक तयार गर्ने र त्यसको आधारमा पंजीकरण तथा सामाजिक सुरक्षा भत्ता प्रदान गर्ने नीति तर्जुमा गर्ने ।

निष्कर्ष :-

तेस्रो वर्षमा प्रवेश गरेको यस विभागको जिम्मेवारी गहन रूपमा बढेको छ । विश्व बैंकको सहयोगमा संचालन हुने आयोजना कार्यान्वयन गरी कर्मचारीहरूलाई योजनाबद्ध ढंगले परिचालन गर्नुपर्ने छ । Banking सेवा मार्फत सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण गर्न अपनाउनु पर्ने रणनीति, कार्ययोजना मार्फत यथाशीघ्र कार्यान्वयन अनिवार्य भएको छ । IT सम्बन्धी तालिम, पूर्वाधार विकास मार्फत जनशक्ति विकास गर्दै, घटना दर्तालाई देशव्यापी रूपमा Online मा विस्तार गर्दै जानुपर्ने छ । MIS Data Entry सम्बन्धी कार्यलाई बढावा दिंदै सबै लाभग्राहीको विवरण तयार गर्न स्थानीय निकायसंगको सहकार्य अभिवृद्धि गर्नुपर्ने छ । यसरी विभागको कार्यलाई बढी प्रभावकारी, व्यवस्थित तथा भरपर्दो तुल्याउन सबै कर्मचारीहरू (प्रशासनिक, प्राविधिक) तथा विशेषज्ञको सहयोग अनिवार्य छ । उक्त कार्यमा संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय, अर्थमन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग, तथा सहयोगी संस्थाहरूको सहकार्य अपरिहार्य छ । यसको परिणाम स्वरूप सामाजिक सुरक्षाको भत्ताको अनियमिततालाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । घटना दर्ताको विस्तारले उक्त कार्यलाई भरपर्दो तथा सबैको पहुँचमा अभिवृद्धि हुने छ ।

सन्दर्भ सामाग्री :

- (क) पंजीकरण विभागको दरबन्दी तालिका ।
- (ख) विश्व बैंकको सामाजिक-सुरक्षा आयोजनाको प्रस्ताव र सम्बन्धित विवरणहरू, २०७३
- (ग) सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम संचालन कार्यविधि, २०७२

लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण : स्थानीय तहसम्म

लीला अधिकारी*

“Gender equality is more than a goal in itself. It is a precondition for meeting the challenge of reducing poverty, promoting sustainable development and building good governance.”

- Kofi Annan

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधान, २०७२ को प्रस्तावनामा नै बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गरी विविधताबीचको एकता, सामाजिक सांस्कृतिक ऐक्यवद्धता, सहिष्णुता र सद्भावलाई संरक्षण एवं प्रवर्द्धन गर्दै, वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैङ्गिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछुतको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ।

महिलाहरूको आर्थिक, सामाजिक विकास र सशक्तीकरणका लागि संविधानमा नै महिलाको हक प्रत्याभूत गरिएको छ। लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरणका लागि विभिन्न ऐन, नियम, रणनीति र कार्ययोजना कार्यान्वयनमा आएका छन्। सरकारको विविध प्रयासका कारण महिला घरमूली २५.७ प्रतिशत, सम्पत्तिमाथि महिलाको स्वामित्व २६ प्रतिशत, निजामति प्रशासनमा महिलाको प्रतिनिधित्व १७ प्रतिशत, महिला साक्षरता ५७.४ प्रतिशत र श्रम सहभागिता दर ५४ प्रतिशत पुगेको छ। लैङ्गिक असमानता सूचक ०.४८९, महिलाको मानवविकास सूचक ०.५२१ र संसदमा सहभागिता दर २९.९ प्रतिशत पुगेको छ। त्यसैगरी सरकारद्वारा संचालित कार्यक्रमहरूमा लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट आ.व. २०७४/७५ मा २३ प्रतिशत पुगेको छ। यी सबै प्रयासहरू भएता पनि अझै पनि महिला हिंसा २६ प्रतिशत र बालविवाह २९ प्रतिशत रहनु, विभिन्न कुरीतिजन्य प्रथाहरू प्रचलनलमा रही रहनु, महिलाले गरेको घरलु श्रमको आर्थिक मूल्यांकन गर्न नसक्नु, महिलाको नेतृत्वलाई सहजै स्वीकार गर्न नसक्नु, सरकारले संचालन गरेका कार्यक्रमहरूको प्रभावकारी रूपले कार्यान्वयन गर्न नसक्नु जस्ता पक्षहरू समन्यायिक लैङ्गिक विकासको अवरोधका रूपमा रहेको पाइन्छ।

लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरणको औचित्य

लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण भन्नाले महिला तथा पुरुष र विभिन्न सामाजिक समूहहरू बीचको असमान शक्ति सम्बन्धहरूलाई सन्तुलित बनाउने तथा हरेक प्रकारका सामाजिक

* उप सचिव, सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय

पहिचानकाबीच समान सहभागिता, अवसर एवं सम्मान सुनिश्चित गरी मानवअधिकार तथा लोकतन्त्रका लाभहरूको समान उपभोग गर्ने अवसर प्रदान गर्नु तथा राष्ट्रनिर्माणमा महिला तथा विभिन्न कारणबाट पछाडि परेका वर्गहरूको भूमिकालाई उजागर गरी उचित स्थान प्रदान गर्नुलाई जनाउँदछ । जसलाई वृंदागत रूपमा निम्नानुसार प्रष्ट पार्न सकिन्छ :

- ▶ लिङ्गका आधारमा हुने सबै प्रकारका विभेदको अन्त्य गरी समतामूलक समाजको सिर्जना गर्नु
- ▶ विकासका हरेक पक्षमा बिना भेदभाव पुरुष सरह महिलालाई सहभागिता गराउनु,
- ▶ राज्यको राजनैतिक आर्थिक तथा सामाजिक तीनै क्षेत्रमा महिला सहभागितामा वृद्धि गरी उनीहरूलाई राष्ट्रिय विकासको मूलप्रवाहमा सहभागिता गराउनु,
- ▶ राष्ट्र निर्माणमा महिलाको भूमिकालाई मूलप्रवाहीकरण गराउनु,
- ▶ महिलाले गरेको श्रमको मूल्यलाई राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा समावेश गर्नु,
- ▶ निर्णायक तहमा महिलाको भूमिकामा वृद्धि गर्नु,
- ▶ लोकतन्त्रका लाभहरूको समानुपातिक रूपमा उपभोग गर्ने अवसर प्रदान गर्नु, आदि ।

संवैधानिक व्यवस्था

आमाको नामबाट नागरिकता प्राप्त गर्न सकिने, महिलालाई लैङ्गिक भेदभावविना समान वंशीय हक हुने, सुरक्षित मातृत्व र प्रजनन स्वास्थ्यको हक हुने, राज्यका सबै निकायमा समानुपातिक समावेशी सिद्धान्तको आधारमा सहभागिता रहने, शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी र सामाजिक सुरक्षामा सकारात्मक विभेदका आधारमा विशेष अवसर प्राप्त गर्ने, सम्पत्ति तथा पारिवारिक मामिलामा दम्पतिको समान हक हुने, संङ्घीय संसद र प्रदेशसभामा निर्वाचित हुने कूल सदस्यको कम्तिमा एक तिहाई महिला सदस्य हुने, प्रतिनिधिसभा तथा प्रदेशसभाको सभामुख वा उपसभामुख, राष्ट्रिय सभाको अध्यक्ष र उपाध्यक्षमध्ये एकजना महिला हुने, गाउँ कार्यपालिकामा चारजना तथा नगर कार्यपालिकामा पाँचजना महिला सदस्य रहने, जिल्ला समन्वय समितिमा कम्तिमा तीनजना महिला रहने, गाउँपालिका र नगरपालिकाको प्रत्येक वडाबाट कम्तिमा दुई जना महिलाको प्रतिनिधित्वहुने गरी गाउँसभा वा नगरसभाको गठन हुने, राष्ट्रिय महिला आयोग संवैधानिक निकायको रूपमा रहने र सोको अध्यक्ष र सदस्यहरू महिलामात्र रहने समेतका महत्वपूर्ण हक अधिकारहरू संविधानमा नै व्यवस्था गरिएको छ ।

संविधानले राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वमा सामाजिक न्याय र समावेशीकरण सम्बन्धी छुट्टै नीतिको व्यवस्था गरेको छ । जसमा लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशी सम्बन्धी विभिन्न नीतिगत व्यवस्थाहरू गरिएको छ । सामाजिक तथा आर्थिक रूपमा पछाडि परेका वर्गहरूको विकासको लागि संविधानको धारा २५५ मा राष्ट्रिय दलित आयोग, धारा २५८ मा राष्ट्रिय समावेशी आयोग, धारा

२६१ मा आदिवासी जनजाति आयोग, धारा २६२ मा मधेशी आयोग, २६३ मा थारु आयोग, २६४ मा मुस्लिम आयोगको व्यवस्था गरेको छ ।

स्थानीय तहमा लैङ्गिक सहभागिता

स्थानीय तह अन्तर्गत गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्लासभा पर्दछन् । अहिले नेपालमा कूल ७४४ स्थानीय निकाय रहेका छन्, जसमध्ये ४७९ वटा गाउँपालिका, २४८ वटा नगरपालिका, ११ उपमहानगरपालिका र ६ महानगरपालिका रहेका छन् । प्रत्येक गाउँपालिकामा कम्तिमा ५ वटा वडा र बढीमा २१ वटा वडा रहने व्यवस्था गरिएको छ । नगरपालिका, उपमहानगरपालिका र महानगरपालिकामा भने कम्तिमा ९ वटा र बढीमा ३५ वटा वडा रहने व्यवस्था गरिएको छ ।

नेपालको इतिहासमा पहिलो पटक संघीय संरचना अनुसार गठन भएका स्थानीय तहको पहिलो चरणको निर्वाचन हालै सम्पन्न भएको छ । यस चरण अन्तर्गत कूल २८३ स्थानीय तहका लागि भएको निर्वाचनमा नगरपालिका प्रमुखमा ४ जना, उपप्रमुखमा ८७ जना तथा गाउँपालिका अध्यक्षमा ८ जना र उपाध्यक्षमा १६४ जना महिलाहरू सहित जम्मा ५४४५ जना महिलाहरू विभिन्न पदमा निर्वाचित हुन सफल भएका छन् । जुन कूल संख्याको ४१ प्रतिशत हुन आउँदछ । यहि अनुपातलाई लिने हो भने बाँकि स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न हुँदा स्थानीय तहमा महिलाको सहभागिता उल्लेख्य मात्रामा हुने अनुमान गर्न सकिन्छ । संविधानमा पहिलो पटक व्यवस्था गरेको महिला सहभागिताको यो व्यवस्थाले राजनैतिक रुपमा महिला सशक्तीकरणलाई उजागर गर्न मार्ग प्रशस्त गरेको छ ।

संविधानले गरेको व्यवस्थालाई राजनैतिक रुपमा प्रमाणित गर्न निर्वाचनले प्रमुख भूमिका खेल्ने तथ्यमा सायदै कसैको दुईमत होला । तथापि यसरी निर्वाचित पदाधिकारी समेतलाई लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण सम्बन्धी सवालमा संवेदनशील बनाई व्यवहारमा उतार्न नीतिगत उपकरणको आवश्यकता पर्दछ । स्थानीय तहको विकासमा लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण सम्बन्धी विषयलाई मूलप्रवाहीकरण गर्नको लागि संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले हाल निम्नानुसारका नीति तथा रणनीतिहरूलाई कार्यान्वयनमा ल्याएको छ :

- क) लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण नीति २०६६,
- ख) स्थानीय निकाय लैङ्गिक उत्तरदायि तथा सामाजिक समावेशी बजेट तर्जुमा एवं परीक्षण निर्देशिका २०६८,
- ग) लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण जिल्लास्तरीय प्रशिक्षण स्रोत पुस्तक २०७०,
- घ) लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट (Gender Responsive Budget) स्थानीयकरण रणनीति २०७२ ।

स्थानीय तहमा यसको व्यावहारिक कार्यान्वयन

लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण मानव अधिकार तथा सामाजिक विकास दुवै दृष्टिले अति महत्वपूर्ण सवाल हो । नेपालको संविधानले लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण, सामाजिक न्याय

र समावेशीकरणका विषयमा विशेष जोड दिएको छ । लैङ्गिक, विपन्न जातजाति, वर्ग, क्षेत्र, समुदाय, भौगोलिक विकटता, अपाङ्गता, बालबालिका तथा वृद्धवृद्धा जस्ता कारणबाट विकासको मूलधारबाट बाहिर परेका वर्गहरूका बास्तविक आवश्यकतालाई पहिचान गरी उनीहरूलाई विकासको मूलप्रवाहमा ल्याउनु आजको आवश्यकता रहेको छ ।

नेपाल सरकारको नीति, कार्यक्रम तथा बजेट वक्तव्यहरू र विभिन्न कानूनी दस्तावेजहरू तथा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा प्रतिवद्धता जनाएका विभिन्न सन्धी सम्झौता तथा विकास लक्ष्यहरूमा लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणका मुद्दाहरूलाई सम्बोधन गर्ने प्रयास गर्दै आएको भएता पनि विशेषत महिला तथा बञ्चितमा परेका वर्गको जीवनमा अपेक्षित रूपमा परिवर्तन आउन भने सकिरहेको देखिदैन । यी वर्गको विकासको लागि कानून, नीति तथा रणनीतिहरूमा क्रमशः सुधार गर्दै लिएको भएता पनि त्यसको सफल कार्यान्वयनमा सधैं चुनौती रहन गयो । तसर्थ सबै नागरिकको पहिचान, प्रतिनिधित्व, सहभागिता र अधिकार सुनिश्चित गरी उनीहरूलाई विकासको मूलधारमा ल्याई उनीहरूको योगदान प्राप्त गर्न, सवैखाले विभेद तथा द्वन्दको अन्त्य गर्न र देशको सन्तुलित तथा समानुपातिक विकास गर्नका लागि लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको आवश्यक रहेको छ । हाम्रो समुदायमा सामाजिक रूपमा सवै अवसरबाट वञ्चित भएका समूह तथा समुदायहरू प्रशस्त छन् र जवसम्म यी वर्ग विकासको मूलधारमा समावेश हुदैनन् तब सम्म सन्तुलित सामाजिक विकास सम्भव छैन ।

विगतमा आवधिक/वार्षिक योजनाहरू तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गरिएका विकास क्रियाकलापहरूबाट महिला र पुरुषहरूमा अपेक्षित रूपमा सम-विकास हुन सकेको देखिदैन । यसका कारणहरू विश्लेषण गर्दा महिला र पुरुषबीचमा समाजले निर्धारण गरेका जिम्मेवारीहरूले धेरै ठूलो विभाजन रेखा कोरेको र सोही बमोजिम महिला र पुरुषको मानसिकता एवं आवश्यकता र चाहना पनि भिन्दाभिन्दै विकास भएर गएको देखिन्छ । एकातिर ती भिन्न आवश्यकता र चाहना अनुसारको कार्यक्रम तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा समस्या रहेको छ भने अर्कोतर्फ महिला र बञ्चितमा परेका वर्गहरूको क्षमता विकासमा पर्याप्त प्रयासहरू भई नसकेको वर्तमान सन्दर्भमा उपलब्ध अवसरहरूलाई पनि महिला र पछाडि परेका वर्गहरूले आफ्नो फाइदाको निम्ति पूर्णरूपमा उपयोग गर्न सकिरहेका छैनन् । यसैले जनताको विकासमा प्रत्यक्ष रूपमा सरोकार राख्ने स्थानीय सरकारले आफ्नो स्थानीय तहको विकास गर्दा संविधानले दिएको महत्वपूर्ण विषयलाई पालना गर्नुका साथै स्थानीय जनताको बढीभन्दा बढी सक्रिय सहभागिता गराई यस क्षेत्रमा हालसम्म गरिएका असल विधि प्रक्रिया तथा कार्यक्रम (Good Practices) लाई अवलम्बन गरी कार्य गर्नु अबको राज्य संचालन प्रक्रियाको प्रमुख सवाल रहन पुगेको छ ।

समस्या तथा चुनौती

संविधानतः प्रदान गरिएका हक अधिकार तथा व्यवस्थालाई प्रभावकारीरूपले कार्यान्वयन गरी लैङ्गिक समानता तथा समावेशी विकास कायम गर्नु आजको प्रमुख चुनौती रहेको छ । नेपालले राष्ट्रिय तथा

अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा प्रतिबद्धता जनाएका विभिन्न सन्धी सम्झौता तथा विकासका लक्ष्यलाई कार्यान्वयन गर्नु अर्को समस्या रहेको छ। यसका अलावा यस क्षेत्रमा देखिएका अन्य समस्याहरूलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- राष्ट्रिय स्तरको लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण सम्बन्धी एकिकृत नीति र यस सम्बन्धी framework को कमी,
- लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण कार्यक्रम संचालन गर्न बनेको नीति, रणनीति तथा निर्देशिकाहरूको प्रभावकारी ढंगबाट कार्यान्वयनमा नहुनु,
- यसैक्षेत्रमा कार्यरत सबै तहको साभेदारहरूबीच उचित collaboration तथा coordination नहुनु,
- विभिन्न निकायबाट संचालित स्थानीय स्तरको कार्यक्रममा duplication हुनु,
- National Result based planning and monitoring framework को आधारमा स्थानीय स्तरमा integrated result based planning and monitoring कार्यान्वयनमा ल्याउन नसक्नु,
- लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट तर्जुमा एवं परीक्षण विधिलाई स्थानीय स्तरमा प्रभावकारी ढंगबाट कार्यान्वयनमा ल्याउन नसक्नु, आदि।

समस्या समाधानका उपायहरू

लैङ्गिक समानता तथा समावेशी विकास गरी लैङ्गिक स्थानीय तहसम्म लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण गर्नका लागि माथि उल्लेख गरिएका समस्या तथा चुनौतीहरूलाई समाधान गर्नका लागि निम्नानुसारका उपायहरूलाई अवलम्बन गर्न सकिन्छ :

- लैङ्गिक परीक्षाका माध्यमबाट लैङ्गिक असमानताको खाडल पत्ता लगाउने,
- नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमाका लागि गहन लैङ्गिक विश्लेषणलाई पूर्वशर्तका रुपमा प्रयोग गर्ने,
- राज्यका नीति, कार्यक्रम तथा संगठन संरचनालाई लैङ्गिकमैत्री बनाउने,
- लैङ्गिक उत्तरदायी बजेटलाई संघदेखि स्थानीय तहसम्म आन्तरिकीकरण गरी कार्यान्वयनलाई मूर्तरुप दिने,
- अन्तर्राष्ट्रिय सन्धी सम्झौताबाट सिर्जना भएका कानूनी, प्रशासनिक वित्तीय तथा प्रतिवेदन सम्बन्धी दायित्व पूरा गर्ने,
- लैङ्गिक समानताको दृष्टिकोणबाट अवशिष्ट जिम्मेवारीलाई पूर्ण परिभाषित गरी व्यवहारमा उतार्ने,
- समाजमा रहेको विविधतालाई व्यवस्थापन गर्ने,

- सबै तह, तप्का, क्षेत्र र निकायका बीचमा प्रभावकारी समन्वय र साभेदारी कायम गर्ने,
- अनुभवलाई सिकाइका रूपमा उपयोग गर्ने आदि।

स्थानीय तहको विकास प्रक्रियामा लैङ्गिक तथा सामाजिक मूलप्रवाहीकरण विधिको सारांश;

के	कसरी	उपलब्धि
जिल्ला, नगर र गाउँपालिकाका जनताको सामाजिक तथा आर्थिक अवस्थाको विश्लेषण	खण्डीकृत तथ्यांक संकलन तथा विश्लेषण	विशेषतः लक्षित समूह (महिला तथा बञ्चितमा रहेको वर्ग) को आवश्यकता पहिचान
सहभागितात्मक योजना तर्जुमा	लक्षित (महिला तथा बञ्चितमा रहेका वर्ग) समुहको पनि सहभागिता गराई लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट (Gender Responsive Budget) विधि मार्फत नतिजामुखी योजना तर्जुमा गर्ने	लैङ्गिक समानता प्राप्तिका लागि अभिव्यक्त राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताको कार्यान्वयन र विनियोजित स्रोतसाधनको समतामूलक वितरणको माध्यमद्वारा गरीबी निवारणमा सहयोग गर्नुका साथै सामाजिक न्याय सम्बन्धी वृहत लक्ष्य प्राप्तमा योगदान दिन्छ र सुशासनलाई बढावा गर्छ।
कार्यक्रम कार्यान्वयन	समुहको सक्रिय सहभागितामा	यसले सरकार तथा नागरिकहरूबीच अभि बढी खुला र सकारात्मक सम्बन्ध स्थापित भई विकासको कार्यमा अपनत्व बृद्धि गराई विकास कार्यलाई प्रभावकारी ढंगबाट सम्पन्न गरी दिगो विकासलाई टेवा पुऱ्याउँछ।

के	कसरी	उपलब्धि
कार्यक्रमको अनुगमन र मूल्यांकन	<ul style="list-style-type: none"> - स्थानीय तहको कार्यक्रम एवं संस्थागत रुपमा लैङ्गिक उत्तरदायी तथा सामाजिक समावेशी बजेट परीक्षण (Gender Responsive and Social Inclusive Budget Audit) नियमित रुपमा गर्ने - सहभागितात्मक प्रक्रियाद्वारा कार्यक्रमको नतिजामुखी अनुगमन र मूल्यांकन गर्ने 	विशेषतः बहिष्करणमा परेका तथा पिछडिएका वर्गको हित तथा सरोकारका मुद्दालाई सम्बोधन गर्ने तथा लक्ष्य अनुसारको सफलता हासिल गरी पारदर्शिता तथा जवाफदेहिताको सम्बर्द्धनद्वारा सुशासनलाई अग्रगति प्रदान गर्दछ।
प्रतिवेदन तथा पृष्ठपोषण	नियमित रुपमा लाभान्वित वर्गहरूको खण्डिकृत तथ्यांकको अध्यावधिक गर्ने तथा पृष्ठपोषण उपलब्ध गराउने	लाभान्वित वर्गहरूको खण्डिकृत तथ्यांक संकलन गरी प्रतिवेदन तयार भएको हुने र प्राप्त पृष्ठपोषणलाई आगामी नीति तथा क्रियाकलापहरूमा क्रमशः उपयोग गर्दै लैजाने।

निष्कर्ष

लैङ्गिक समानता कायम गरी विकासका हरेक क्रियाकलापहरूमा लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण गर्ने विषय विश्वव्यापी मुद्दाको रुपमा रहेको छ। दीगो विकासका लक्ष्यले पनि यो विषयलाई विशेष महत्वका साथ अघि सारेको छ। जबसम्म राज्य संचालनका हरेक क्रियाकलापहरूमा समानुपातिक हिसाबले अर्थपूर्ण लैङ्गिक सहभागिता गराइंदैन तबसम्म संविधानले प्रत्याभूत गरेका हक अधिकारहरूको ठोस रुपमा कार्यान्वयन हुन सक्दैन। संविधानको मर्म र भावना अनुरूप कार्य गरी समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समतामूलक समाजको निर्माण गर्नका लागि पनि अबको स्थानीय सरकारले लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको विषयलाई विशेष महत्वका साथ हरेक गतिविधिहरूमा एकीकृत गर्दै लैजानु पर्ने हुन्छ। सबै क्षेत्र, तह र साभेदारहरूकाबीच उचित सहकार्य तथा समन्वय गर्दै यस क्षेत्रमा हालसम्म भएका असल अभ्यासलाई अनुशरण गर्नु पनि उत्तिकै जरुरत पर्दछ। अन्त्यमा लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरणको विषय देशको राजनैतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, धार्मिक, मनोवैज्ञानिक तथा व्यवहारगत पक्षसंग बढी गांसिएको हुंदा हरेक व्यक्तिले व्यवहारगत तथा मनोवैज्ञानिक रुपमा नै आफूलाई परिवर्तन गरी लैङ्गिकमैत्री हुन जरुरी छ।

“Gender equality is not a women’s issue it is a human issue. It affects as all.”

सन्दर्भ सूचि

नेपालको संविधान, २०७२ ।

चौधौ योजना २०७३-२०७५, नेपाल सरकार ।

लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण नीति २०६६, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय ।

स्थानीय निकाय लैङ्गिक उत्तरदायी तथा सामाजिक समावेशी बजेट तर्जुमा एवं परीक्षण निर्देशिका २०६८, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय ।

लैङ्गिक समानता तथा सामाजिक समावेशीकरण जिल्लास्तरीय प्रशिक्षण स्रोत पुस्तक २०७०, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय ।

लैङ्गिकउत्तरदायी बजेट (Gender Responsive Budget) स्थानीयकरण रणनीति २०७२, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय ।

निर्वाचन आयोगका विभिन्न बुलेटिन तथा प्रगति विवरण, निर्वाचन आयोग नेपाल ।

विभिन्न कार्यक्रममा प्रस्तुत गरिएका कार्यपत्रहरू, लीला अधिकारी ।

स्थानीय सरकार : घर पिंढीको सरकार

✍ राममणि भट्टराई*

नेपाली जनताको भण्डै छ दशकको आफ्नो संविधान अबै बनाउने सपना बल्ल वि.सं.२०७२ आश्विन ३ गते प्राप्त नेपालको संविधान २०७२ ले साकार पारेको छ। यस्तो अवस्था ल्याउन दशकौं सम्म विभिन्न राजनीतिक व्यक्तिहरूको मिहिनेत र शहीदको सपना थियो। संविधान कुनै धार्मिक ग्रन्थ वा सिद्धान्त होइन संशोधन र परिमार्जनको संभावना नभएको। यो गतिशालि दस्तावेज हो जुन आवश्यकतानुसार प्रकृया मिलाएर कालान्तरमा संशोधन र परिमार्जन हुन सक्दछ। पहिला कार्यान्वयन गरी आवश्यकतानुसार प्रयोगका आधारमा देखिएका कमी कमजोरीलाई हटाउँदै पुनःप्रयोग गरौं, अघि बढौं बढ्न सकिने अवस्था छ।

यस संविधानले स्थानीय जनताको घर पिंढीमा राज्यको उपस्थिति गराएको छ। आफ्नो लागि चाहिने शिक्षा, स्वास्थ्य, सुरक्षा, पूर्वाधार विकास आदिको निर्णयकर्ता, कार्यान्वयनकर्ता, स्थानीय जनता र उनीहरूबाटै निर्वाचित व्यक्तिहरूको हातमा ल्याई पुर्‍याएको छ।

यस अघि २००४ सालमा नेपालको वैधानिक कानून २००४, नेपालको अन्तरिम शासन विधान २००७, नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५, नेपालको संविधान २०१९, आदि हुने २०६३ का नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ हुंदै वर्तमान संविधान नेपालको संविधान २०७२ बनेको छ। यी पूर्ववर्ती संविधानहरू प्रत्यक्ष रूपमा जनताद्वारा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले निर्माण गरेको नभई २०६३ को अधिका संविधान तत्कालिन राणा तथा राजाहरूबाट निर्माण गरी लागू गरिएका संविधानहरू थिए भने २०६३ को संविधान तत्कालीन शक्ति सन्तुलनको आधारमा राजनैतिक दलहरूले अन्तरिम कालको आवश्यकता पूर्ति गर्नको निमित्त जारी गरिएको थियो। त्यसकारण त्यो संविधानको एकातिर नामै अन्तरिम थियो भने अर्को तर्फ जनताका प्रतिनिधिहरू प्रत्यक्ष सहभागिता वेगर बनाइएकाले त्यसको स्वामित्व जनताले लिन पर्ने दायित्व पनि देखिएन। २०७२ साल आश्विन ३ गते जारी संविधान नेपाली जनताको करिब ६ दशकको सपना र जनताद्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूको ९०% भन्दा बढी प्रतिनिधिको सहभागितामा निर्माण भएकाले यसको स्वामित्व जनताले लिने नै भए।

यस संविधान र पूर्ववर्ती संविधानको मुख्य खास फरक के भने यस संविधानले जनताको घरदैलोमा उनीहरूको शासन प्रशासनलाई ल्याई पुर्‍याएको छ। स्थानीय जनताको प्रशासन, विकास तथा सेवा सुविधालाई स्थानीय तहको व्यवस्था मारफत घर पिंढीमा ओरालेको छ। यस संविधान भन्दा

* निवृत्त उप सचिव, सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय

अगाडि स्थानीय निकायको व्यवस्थाबाट सरकारी सेवा सुविधाको पहुँच घर दैलोमा पुर्‍याउने प्रयास भए पनि सरकारी विषयगत निकायहरूको प्रत्यक्ष सम्पर्क निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूसँग नहुँदा केन्द्रबाट उनीहरू आफ्ना निक्षेपित अधिकारहरू पनि स्थानीय तहका गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाहरूलाई दिन नमान्ने र विकासका कार्यहरू स्थानीय जनताबाट प्राप्त गर्न नसक्ने अवस्था थियो भने अहिले स्थानीय तहका गाउँपालिका र नगरपालिकालाई सोभै विषयगत कार्यालय मार्फत जोडी सम्पूर्ण सेवा सुविधाको पहुँच वडा तहसम्म पनि पुर्‍याउने व्यवस्था गरिएको छ । यी गाउँपालिका र नगरपालिकाहरू गाउँपालिका, गाउँव्यवस्थापिका, नगरकार्यपालिका र नगर व्यवस्थापिका मार्फत संविधानले अनुसूची ८ मा उल्लेख भएका एकल विषयगत क्षेत्र र अनुसूची ९ मा उल्लेखित संघ, (केन्द्र) प्रदेश र स्थानीय अधिकारको साभा सूचीका विषयमा संघीय कानून, बमोजिम आफ्नो कार्यक्षेत्र तय गर्नेछन् । यसरी हिजोको तुलनामा आजको स्थानीय तहको अधिकार कैयौँ गुणा बृद्धि भएको छ । हिजोको स्थानीय निकायहरू केन्द्रबाट निर्माण गरिएका कानून, ऐन, नियमको आधारमा कार्यान्वयन गर्ने निकायहरू अहिलेका स्थानीय तहका गाउँपालिका, नगरपालिकालाई संघीय कानूनको प्रतिकूल नहुने गरी कानून बनाउने लागू गर्ने र त्यसको अनुगमन, अवलोकन, सिंहावलोकन गरी देखिएका त्रुटी हटाउन सामर्थ्ययुक्त छ । स्थानीय तहका गाउँपालिका र नगरपालिका (उप-महानगरपालिका, महानगरपालिका) लाई व्यवस्थापकीय र कार्यकारिणी अधिकार र न्यायिक अधिकार प्राप्त छ भने जिल्ला तहमा रहेका जिल्ला सभाले समन्वय जिल्लाभित्र समन्वय गरी जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिका बीच समन्वय गर्ने काम गर्दछ । जिल्लासभाको कार्यकारिणी कार्यको निमित्त प्रत्येक जिल्लामा जिल्ला समन्वय समिति रहने र यसले जिल्लाभित्रका गाउँपालिका र नगरपालिका बीच समन्वय कायम गर्ने, विकास निर्माण सम्बन्धी कार्यमा सन्तुलन कायम गर्न अनुगमन गर्ने, जिल्लामा रहने संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालय र स्थानीय गाउँपालिका, नगरपालिकाहरू बीच समन्वय गर्ने, प्रदेश कानून बमोजिम तोकिएका अन्य कार्यहरू गर्ने गर्दछन् । जिल्ला सभाको सचिवालयको रुपमा समेत जिल्ला समन्वय समितिले कार्य गर्दछ ।

हिजोका गाउँ विकास समिति, नगरपालिकाहरू राज्यको मूल संरचनाका रुपमा नभई केन्द्रबाट प्रदत्त तथा निक्षेपित कार्यहरू मात्र गर्ने निकायको रुपमा कार्यरत थिए भने हालको गाउँपालिका, नगरपालिका र जिल्लासभाको मूल संरचनाका अंग बनेका छन् र स्थानीय स्वायत्त शासन इकाईका रुपमा रहेका छन् । यी स्थानीय तहको कार्यकारिणी, व्यवस्थापिका सम्बन्धी र न्याय प्रबन्धले संविधानले प्रदत्त गरेको अनुसूची ८ बमोजिमका २२ वटा एकल अधिकार क्षेत्रमा आफै ऐन कानून बनाउने र अनुसूची ९ अन्तर्गतका संघ (केन्द्र) प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभा सूचीमा रहेका १५ वटा क्षेत्रमा संघीय (केन्द्रीय) कानून बमोजिम कार्यक्षेत्र या अधिकार क्षेत्र तोकिएको छ । संघ प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्धलाई संविधानले सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित भनी परिभाषित गरिएको छ । यसरी स्थानीय तहलाई हिजोका गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाहरूको फेरिएको रुपका अर्थमा हेरिनु हुँदैन । आजका स्थानीय तहका कार्यपालिका,

व्यवस्थापिका र केही हदमा न्यायिक हक समेत रहेको सशक्त संस्था हो। यो संघीय (केन्द्रीय) र प्रदेश सरकारबाट दिइएको अधिकार प्रयोग गर्ने निकाय होइन। सहअस्तित्व, सहकार्य र समन्वयमा कार्य गर्ने स्थानीय सरकार हो भन्ने रूपमा बुझ्नु पर्दछ। यो नेपाली राजनीतिक इतिहासमा एउटा कोसेढुंगाको रूपमा रहेको छ। यो नेपालको संवैधानिक इतिहासमा पहिलोपल्ट लोकतान्त्रिक स्थानीय सरकारको प्रत्याभूतिको रूपमा लिनु पर्दछ। यसलाई स्थानीय तहका गाउँपालिका, जिल्लासभालाई स्थानीय तहका गाउँपालिका, नगरपालिका, जिल्लासभालाई स्थानीय, प्रदेशको समुच्चा स्वरूप समेतको संघीय नेपालको सार्वभौमिकताको प्रयोग गर्ने, तहगत व्यवस्था गरी सबै तहको सरकारले सार्वभौमिकताको प्रयोग गर्ने परिकल्पना गरिएको छ। संविधानमा उल्लेखित राज्यका निर्देशक सिद्धान्तमा स्थानीय स्वायत्तता र अधिकारको विकेन्द्रीकरणलाई उल्लेख गर्ने इकाईहरू केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तह बीच जिम्मेवारी, श्रोत साधन र प्रशासनमा सहयोगात्मक सम्बन्ध विकास गर्ने उल्लेख छ। यसले संविधानतः स्थानीय तह समेतलाई दिएको महत्व स्पष्ट हुन्छ। संविधानको भाग १७, धारा २१४, धारा १३७ सम्म स्थानीय तहका सम्बन्ध उल्लेख छ। यस्तै संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकारको सुची र अनुसूची ९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभा सुचीको व्यवस्था गरिएको र संविधानको भाग २० को धारा २३५ मा संघ प्रदेश र स्थानीय तह बीच अन्तरसम्बन्धका विषयमा उल्लेख गरिएको छ। यस्तै संविधानको अनुसूची ८ बमोजिम र संघीय तथा प्रदेश कानून अनुसार प्रदत्त अधिकारहरूका क्षेत्रमा रहेका स्थानीय तहको न्याय निरूपणको लागि गाउँपालिकाका उपाध्यक्ष र नगरपालिकाका उप प्रमुखको संयोजनमा गाउँ सभा या नगरसभाले निर्वाचित गरेका अन्य २ जना गाउँ या नगर सभासद समेत ३ सदस्यीय न्यायिक समितिको व्यवस्था गरिएको छ।

स्थानीय तहका गाउँपालिका र नगरपालिकाको आर्थिक कार्य प्रणालीको आधारमा आफै आफूलाई प्राप्त अधिकारको सुचीको अधीनमा रही कर लगाउन पाउने हुनाले स्थानीय तहको आर्थिक विकासको आवश्यकता, प्राथमिकता र निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूको सोचाई अनुसार विकासका कार्य सामान्य कार्यालय संचालनको आवश्यकता समेतलाई ध्यानमा राखी कर लगाउने कार्य गर्न सक्दछन्। स्थानीय गाउँ वा नगरपालिका तहको वडा तह ५ जना बालिग मताधिकारको आधारमा निर्वाचित वडा सदस्यहरू मध्ये १ जना नगर कार्यकारिणी सदस्यमा उनीहरूबाटै निर्वाचित हुने व्यवस्था छ। प्रत्येक वडामा २ जना महिला अनिवार्य रूपमा निर्वाचित गर्ने व्यवस्था र गाउँ कार्यकारिणीमा २ जना दलित वा अल्पसंख्यक नगर कार्यकारिणीमा दलित वा अल्पसंख्यक समुदायबाट ३ जना, महिलाहरू मध्येबाट ५ जना निर्वाचित हुने व्यवस्थाले स्थानीय तहको सरकार अर्थपूर्ण समावेशी सिद्धान्तमा आधारित रहेको मान्नै पर्दछ। प्रत्येक वडामा कम्तिमा २ जना महिला सहितको समिति गठन हुने, भएकाले वडा समितिको गठन पनि समावेशी सिद्धान्तमा आधारित रहेको मान्न सकिन्छ। यस्तै गाउँ कार्यकारिणीमा महिलाहरू मध्येबाट ४ जना र दलित वा अल्पसंख्यक समुदायबाट २ जना निर्वाचित हुने व्यवस्था रहेको छ। त्यसबाट समाजका हरेक वर्गबाट प्रतिनिधिहरूको सुनिश्चित व्यवस्था भएको छ। यस्तै जिल्ला सभाले १ जना प्रमुख, १ जना उप-प्रमुख सहित कम्तिमा ३ जना महिला र कम्तिमा १

जना दलित वा अल्पसंख्यक समुदाय सहित ९ जनाको जिल्ला समन्वय समिति गठन गर्ने व्यवस्थाले उल्लेखित समावेसिता कै उदाहरण प्रस्तुत गर्दछ ।

विगतमा केन्द्रीय सरकारबाट प्रदत्त केही आर्थिक श्रोत र केही आर्थिक अधिकार प्रयोग गरेका स्थानीय निकायको तुलनामा अब क्रियाशील हुने स्थानीय तहका गाउँपालिका र नगरपालिकाले आफ्नो लागि केन्द्रको मुख ताक्न नपर्ने गरी आफैले आर्थिक अधिकार क्षेत्रको प्रयोग गरी कर लगाउन, र राष्ट्रिय प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिश बमोजिम संघ र प्रदेश संचित कोषबाट अनुदान पाउने, संघीय सञ्चित कोषबाट समानीकरण (Equalization) अनुदानको सिफारिश पाउने व्यवस्था रहेको छ । यसबाट संघीय तथा प्रदेश संचित कोषबाट पाउने व्यवस्थाले स्थानीय सरकारको संचिति कोषमा रकम प्राप्त हुने व्यवस्था छ । स्थानीय तहको नगरपालिका र गाउँपालिकाले प्रत्येक आर्थिक वर्षमा राजश्व र व्ययको अनुमान क्रमशः नगर तथा गाउँसभाबाट पारित गराई खर्च गर्नुपर्ने र राजश्वको अनुमान पेश गर्दा घाटा बजेट पेश गर्नुपर्दा संघीय तथा प्रदेश कानून बमोजिम घाटा पूर्ति गर्ने श्रोत समेतको व्यवस्था उल्लेख गर्ने व्यवस्था छ ।

स्थानीय तहका खास खास विशेषताहरू निम्न छन् :

- १) सर्वसाधारणको घर आगनमा सुविधा पुर्याउने सर्वसाधारणको पहुँचको सरकार,
- २) कम्तिमा २ जना महिला वडा सदस्य, १ जना वडा अध्यक्ष सहित ५ जनाको वडा समिति रहने ।
- ३) कार्यपालिकामा कम्तिमा २ जना दलित सहित महिला सदस्य हुने ।
- ४) नगर कार्यपालिकामा ५ जना महिला र ३ जना दलित वा अल्पसंख्यक सदस्यको अनिवार्य व्यवस्था ।
- ५) अध्यक्ष पदमा २ पटक निर्वाचित भएको व्यक्ति गाउँ वा नगरपालिकाको निर्वाचनमा उम्मेदवार बन्न नपाउने व्यवस्था ।
- ६) महिला, दलित वा अल्पसंख्यक वर्गको नगर वा गाउँपालिकाको व्यवस्थापकीय र कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यमा अनिवार्य र अर्थपूर्ण सहभागिता र समावेसिताको व्यवस्था ।
- ७) जिल्ला विकास समिति र नगरपालिका वा गा.वि.स.ले एउटै क्षेत्रमा विकासका गतिविधिमा लगानी गरेको दोहोरोपनलाई हटाई जिल्ला विकास समितिको साटो जिल्ला समन्वय समिति गठन गरी जिल्लाभित्रका विषयगत कार्यालयहरूको समन्वयको भूमिकाको साथै अन्तर नगर या गाउँ समन्वयको भूमिका प्रदा नगरी कार्यको दोहोरोपन हटाउनु ।
- ८) विषयगत कार्यालयहरूलाई गाउँ र नगरपालिका या स्थानीय तहको सरकार अन्तर्गत ल्याएर उनीहरूलाई विषयगत जिम्मेवारी दिई जिम्मेवार बनाउने कार्य सही मानेमा विकेन्द्रीकरण हो । कार्य जिम्मेदारी (function) कार्य जिम्मेवारी अनुसारको (functionary) र श्रोत (Fund) र अधिकार प्रयोग गर्ने श्रोत (fund) तीनै वटा तल्लो तह या ग्रामीण या नगर तहमा गएकाले

त्यस तहको कार्य सम्पादनमा सहयोग पुग्ने अवस्था छ । नत्र कार्य जिम्मेदारी दिए पनि त्यस अनुरूपको श्रोत प्राप्तिको अवस्था र श्रोत प्राप्त भएन भने गृह मन्त्रालयबाट हस्तान्तरण भएका श्रोत्रा दमकल नगरपालिकाले चलाउन नसकेकै अवस्था रहन जान्छ ।

- ९) जिल्ला समन्वय समितिलाई समन्वयको मात्र जिम्मा दिएकाले कार्यान्वयनकर्ता (गाउँपालिका/नगरपालिका) र अनुगमन मूल्यांकनकर्ता फरक फरक निकाय हुनाले आफै बोक्सी आफै भाँकी हुने अवस्थाको अन्त्य भएको छ ।
- १०) स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्रको, मोटामोटी व्यवस्था संविधानमा नै व्यवस्था र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको साभा अधिकारको सुची निर्माण भएकाले प्रदेश तथा केन्द्रको अधिकारको सुची निर्माणले आफ्नो स्पष्ट कार्य क्षेत्र तोकिएँ सबैले आफ्नो तहगत जिम्मेवारी वहन गर्ने बातावरण बनाइएको छ । यसबाट स्थानीय तहले स्पष्ट जिम्मेवारी नपाएको दशकौँको गुनासो लगभग समाप्त भएको छ । तर पनि कतिपय प्रयोग गरिरहेकै विषय पनि छुटेको देख्न सकिन्छ । उदारहणको रूपमा विगत १ दशक भन्दा बढी समयदेखि भक्तपुर नगरपालिकाले स्नातकोत्तर तहका विज्ञान, इन्जिनियरिङ, व्यवस्थापन, मानविकी तथा समाजशास्त्र शिक्षा विषयका अध्यापन गराई विश्वविद्यालय स्थापनार्थ ख्वप विश्वविद्यालय सम्बन्धी विधेयक संसदमा विचाराधीन रहेको अवस्थामा अहिले पनि स्थानीय तहको अधिकारको सुचीमा माध्यमिक शिक्षासम्मको अधिकार उल्लेख हुनु, सोही नगरपालिकाबाट ५० शैयाको अस्पताल संचालनको तयारी गरिरहेका अवस्थामा आधारभूत स्वास्थ्य र सरसफाईमात्र अधिकारको सुचीमा रहनु आफैँमा अचम्म लाग्दो देखिन्छ । सम्पदा संरक्षणको र पर्यटन विकासका गतिविधिबाट वार्षिक ३०/३५ करोड, अन्य आर्जन गरिरहेकोमा सो उल्लेख्य नै नहुनु पनि कमजोरी जस्तो लाग्दछ । अधिकार पाए पछि कतिपय स्थानीय सरकारले हाल नभए पनि पछि क्षमता बृद्धि गर्न सक्दछन् भन्ने मान्यता राख्नु उपयुक्त हुन्छ । क्षमता भएका स्थानीय तहले अहिले नै गर्न बन्देजको अवस्था नहुनु राम्रो हो ।

समष्टीमा भन्नुपर्दा स्थानीय तहको क्षेत्रमा यस संविधानका व्यवस्थाहरू केही कमी कमजोरी भए पनि अति महत्वपूर्ण छन् । केन्द्रीय तहबाट स्थानीय निकायमा अधिकार प्रत्यायोजनको जतिसुकै रट लगाए पनि कहिल्यै पनि स्थानीय निकायले अधिकार नपाएको विगतको अवस्था स्थानीय तहको व्यवस्थाबाट जनताको घरपिँढीको सरकारको व्यवस्थाबाट शासन, प्रशासन, विकास तथा सेवामा सर्वसाधारणको पहुँच सरल, कम खर्चिलो सुलभ भएको छ । केही वर्षको प्रयोग पछि आवश्यक देखिएका क्षेत्रमा संशोधन, परिमार्जन र थप अधिकारहरूको उन्नयन गरी स्थानीय तहलाई जनसाधारणको घरपिँढीको सरकार बनाउन सकिन्छ ।

केही सवालहरू

- (१) आफैँ या एउटै निकायले कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक कार्य गर्नु शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त र सन्तुलन नियन्त्रणको सिद्धान्तसंग मेल खाएको देखिँदैन । आर्थिक श्रोतको बाँडफाँड

तथा संविधान संशोधन प्रकृत्यामा स्थानीय र प्रदेश तहको अर्थपूर्ण सहभागिता नहुनु, प्रदेश तह र स्थानीय तहका बीचको अन्तरसम्बन्धका सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था नदेखिनु, स्थानीय तह र प्रदेश तहका साभा अधिकारका सुचीको व्यवस्थाले यी तहहरूको बीचमा भविष्यमा कस्तो सम्बन्ध कायम हुने हो ? भन्ने संबन्धमा अन्योलता ती विषयलाई स्पष्ट पार्ने गरी बन्ने ऐन कानून र त्यसको प्रयोग पछि मात्र भन्न सकिने विषयहरू हुन्। यसलाई राम्ररी परिभाषित गर्न नसकिएमा दायित्व जति पन्छाउने र फाइदाका कुरामा मात्र आफूलाई केन्द्रित राख्ने प्रवृत्ति विकास नहोला भन्न सकिन्न। श्रोत तथा जिम्मेवारीहरू संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा स्पष्ट विभाजन गरी ऐन नियमावली आउने छन् र सवैधानिक अदालतले व्याख्या गर्ने अपेक्षा गरिन्छ।

- २) स्थानीय तहको कार्य सम्पादन गर्न आवश्यक जनशक्ति संचालन र प्रजातान्त्रिक संस्थाको सुसंचालन खर्चिलो हुने र त्यस अनुसार ती तहका संस्थाको आन्तरिकसम्मको अवस्था धेरै हदमा कमजोर देखिएकाले संघीय सरकारका लागि बोझ बन्ने र त्यसरी आत्मनिर्भर हुन नसकेका संस्थाले आर्थिक कारणले विस्तारै व्यवस्थापकीय स्वायत्तता गुमाउने संभावना रहेको देखिन्छ। यसको हल कसरी निकालिन्छ, हेरौं।
- ३) संघीय प्रणालीको संचालनमा व्यवस्थापन खर्च, खर्चिलो पूर्वाधार निर्माण लगायतका कामले जनताको पुनः केही वर्ष वास्तविक विकासका काममा श्रोतको अभाव हुने अवस्था स्पष्ट देखिन्छ।
- ४) एकैचोटी धेरै अधिकार प्राप्त हुने र त्यस अनुसारको आर्थिक ज्ञान र अनुभवको कमीले कार्य सम्पादन सोच अनुरूप हुन सक्दैन कि भन्ने आशंका बाँकि नै छ।

चुनौतिहरू

- १) स्थानीय सरकार संचालनमा यसको सही कार्यान्वयन कार्यमा शिक्षित युवा वर्गको उपस्थित नभएमा कार्यान्वयन फितलो हुने अवस्था छ,
- २) निर्वाचित पदाधिकारीहरूको अनुभवको कमीले केही समय कार्यान्वयन प्रकृया जटिल हुन सक्ने।
- ३) कार्यकारिणी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक अधिकारको प्रयोगमा उच्च दक्ष जनशक्तिको आवश्यकता स्थानीय तहमा आपूर्तिको आशंका।
- ४) कार्यालय संचालन खर्च र स्थानीय तहको जनशक्तिको आर्थिक खर्च व्यहोर्न आफैं र आफ्नै श्रोत परिचालन हुनेमा आशंका। आत्मनिर्भर नभए सही स्वायत्तता हुन सक्दैन। त्यसले पुनः सही अर्थमा स्वायत्तता विकास नहुने हो कि भन्ने आशंका कायमै छ। हेर्दै जाउँ देखिएका कमी कमजोरी हटाउँदै जाँदला भन्नु नै आजलाई उपयुक्त भनाई होला।

सन्दर्भ सामग्री सूची

- १) नेपालको संविधान २०७२, दस्तावेज ।
- २) नेपालको संविधान र स्थानीय स्वायत्त शासन – आलेख
गाउँको आवाज, वर्ष १२, अंक १६ असोज २०७२ (संविधान विशेष) गाउँ विकास समिति महासंघ, नेपाल ।
- ३) संविधानको कार्यान्वयन र पूर्वाधार विकास संगसंगै श्रीमान् मुख्य सचिव, सोमलाल सुवेदीसंगको अन्तर्वार्ता – गाउँको आवाज वर्ष १२, अंक,१६, असोज,२०७२, गाउँ विकास समिति महासंघ, नेपाल ।
- ४) स्थानीय लोकतन्त्रको मृगतृष्णा, रञ्जित तामाङ्ग, गाउँको आवाज, वर्ष १२, अंक १६, गाउँ विकास समिति महासंघ, नेपाल ।

स्थानीय तहमा वित्तीय सुशासन

दिनेश लम्साल*

कार्यकारी सारांश :

स्थानीय स्तरमा आफ्नो क्षेत्रको विकासको लागि साधनको परिचालन, विनियोजन र विकासको प्रतिफलको सन्तुलित तथा समान वितरणमा सामाजिक समानता ल्याउने कार्यमा जनजाति, आदिवासी, दलित र सामाजिक तथा आर्थिक दृष्टिकोणले पिछडिएका वर्ग समेतका समग्र जनताको सहभागितामा अभिवृद्धि गर्दै विकास प्रक्रियालाई संस्थागत गर्ने गरी स्थापित गरिने पद्धति वा प्रणालीलाई नै स्थानीय स्वायत्त शासन भन्ने गरिन्छ। यस्तो शासनको मूल आधार वित्तीय सुशासन हुनुपर्दछ। यस्का लागि पारदर्शी र जवाफदेही खर्च र अम्दानी गर्न आवश्यक हुन्छ। यस्तो वित्तीय प्रभावकारिताको एक मापदण्डकारूपमा बेरुजु व्यवस्थापन प्रमुख रूपमा आउने गर्दछ। बेरुजुको उचित सम्बोधन र व्यवस्थापनबाट नै वित्तीय सुशासन कायम हुन सहयोग मिल्दछ।

बिषय प्रवेश :

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले स्थानीय स्वशासनका लागि स्थानीय निकाय स्वशासित सस्थाको रूपमा स्थापना गरी स्थानीय लोकतन्त्र र विकासको लागि प्रमुख निकायका रूपमा मानेको छ। सोही ऐनले गरेको परिभाषा अनुसार स्थानीय निकाय भनेको जिल्ला विकास समिति, नगरपालिका र गाउँ विकास समितिलाई जनाउने भनी उल्लेख गरेको छ। यस परिभाषा अनुसार ७५ जिल्ला विकास समिति, २१७ नगरपालिका र ३१५७ वटा गाउँ विकास समिति रहेकोमा नेपालको संविधानले तीन तहको शासकीय स्वरूपको परिकल्पना गरेसँगै साविकका स्थानीय निकायहरूको पुनरावलोकन भई स्थानीय तहमा परिवर्तन गरी जिल्ला समन्वय समिति सहित ७४४ वटा नगरपालिका/गाउँपालिका गठन गरिसकेको छ जसमा ६ महानगरपालिका, १३ उपमहानगरपालिका, २४८ नगरपालिका र ४७९ गाउँपालिका रहेका छन्। मुख्यतः स्थानीय निकाय सञ्चालनको प्रमुख आधार स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र नियमावली हुन् भने आर्थिक कार्यविधि र खरीद कार्यका लागि खरीद ऐन, २०६३ र स्थानीय निकाय आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०६४ तथा स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि लगायत अन्य कार्यक्रमगत कार्यविधिहरू पनि लागू भई कार्यान्वयन भइरहेकोमा हाल नेपाल सरकार (मन्त्रीपरीषद) को मिति २०७३ फागुन ९ गतेको निर्णयानुसार स्थानीय तहको शासन संचालन सम्बन्धमा जारी गरिएको आदेश, २०७३ जारी गरी यस गठन आदेशसंग नबाकिने गरी उपरोक्त कानूनहरू लागू हुनेगरी व्यवस्था गरिएको छ।

* लेखा अधिकृत, सडक विभाग

सामान्यतया रुजु नभएको कार्य वा कारोबारलाई बेरुजु भन्ने गरिन्छ । यो कहिलेकाँही प्रशासनिक कार्यमा प्रयोग गर्ने भएपनि खासगरी आर्थिक क्षेत्र वा कारोबारमा बढी प्रयोग हुने शब्द हो । कानुनी रूपमा बुझ्दा बेरुजु भन्नाले कानुन बमोजिम पुर्‍याउनु पर्ने रीत नपुर्‍याई कारोबार गरेको वा राख्नु पर्ने लेखा नराखेको तथा अनियमित वा बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको भनी लेखापरीक्षण गर्दा औल्याइएको वा ठहर्‍याइएको कारोबारलाई सम्भन्नु पर्छ । लेखापरीक्षणको भाषामा भन्दा खर्च वा आम्दानी/प्राप्ति गर्दा नियमितता, प्रभावकारिता, दक्षता, मितव्ययितापूर्वक नगरिएको र यी सबै तरिका वाट गरिएता पनि कहिलेकाँहीँ औचित्य पुष्टि गर्नुपर्ने विषयमा औचित्य समेत पुष्टि हुन नसकिने गरी गरिएको आर्थिक कारोबारलाई वास्तविक रूपमा बेरुजु भन्ने चलन छ । यस्तो बेरुजु प्रतिवेदनका हिसावले सबैभन्दा बढी हुने निकाय सघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय र उसको प्रगति प्रतिवेदनमा समावेश हुने स्थानीय निकायहरू नै हुन् । यो किन पनि धेरै बेरुजु हुने मन्त्रालय हो भने यस अन्तर्गत प्रतिवेदन हुने (महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट हुने) जिल्ला विकास समितिको कार्यालय मात्र हुने, नगरपालिका र गाउँ विकास समितिको कार्यालयको अन्तिम लेखापरीक्षण त्यहीँको परिषद्ले छनौट वा सिफारीस गरेका दर्तावाला लेखापरीक्षकले गर्ने र सो को लगत मन्त्रालय र महालेखापरीक्षकको कार्यालयले नराख्ने हुनाले धेरै मात्रामा बेरुजुको प्रतिवेदनमा समावेश नहुने कारणले पनि हो । सारमा भन्दा तोकिएको प्रक्रियाभित्र रही उच्च विवेकशील ढंगबाट कार्य नगर्दा उत्पन्न कारोबारको कौफियत नै बेरुजु हो । यो कहिलेकाँहीँ नियतवश नभई सामान्य मानवीय त्रुटीका कारणले पनि हुनसक्ने भएकाले यसलाई हिनामिना वा भ्रष्टाचारका रूपमा हेरिंदैन र सच्याउने प्रक्रिया बनाई सच्याउन लगाइन्छ, त्यस्तो प्रक्रियालाई सम्परीक्षण भनिन्छ । सम्परीक्षणद्वारा बेरुजुको प्रतिवेदन सच्याउने वा भएको गल्ती सुधार गर्नुलाई बेरुजु फछ्यौट गरेको भनिन्छ । यसमा निश्चित लक्ष्य कायम गरी प्रगति कायम गर्ने वा गर्न लगाइन्छ जसलाई बेरुजु प्रगति भनिन्छ । यसकै आधारमा नै बेरुजु बढेको वा घटेको भनी चर्चा हुने गर्दछ । हामी यहाँ यसै सन्दर्भमा सघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयको बेरुजु संरचना र साविक जिल्ला विकास समितिको कार्यालयहरूको विगत वर्षहरूको बेरुजुको अवस्थाको विश्लेषण गरी यस सम्वन्धमा भविष्यमा चाल्नुपर्ने कदमवारे चर्चा गर्नेछौ ।

महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन, २०७३ अनुसार यो वर्ष ३ हजार ९४४ सरकारी निकायको निम्नानुसार लेखापरीक्षण भएको छ । यो वर्ष विनियोजन रु ६ खर्ब ८५ करोड १० लाख, राजस्व असुली रु ४ खर्ब ७५ अर्ब १२ करोड ४९ लाख, धरौटी आम्दानी रु २६ अर्ब ७६ करोड ४९ लाख र अन्य १ खर्ब ९२ अर्ब ७० करोड ८४ लाख समेत रु ४० अर्ब १६ करोड ४९ लाख समेत रु. १२ खर्ब ९५ अर्ब ४४ करोड ९२ लाखको लेखापरीक्षण सम्पन्न भएको छ ।

लेखापरीक्षण सम्पन्न भएका २३ नगरपालिका र ३९३ गाउँ विकास समितिमध्ये कारोबार अङ्क खुलेका ८ नगरपालिका र १५ गाउँ विकास समितिको कारोबार रु.३ अर्ब ९३ करोड ९३ लाख छ । आर्थिक कारोबार अङ्क खुलेका नगरपालिका तथा गाउँ विकास समितिको कूल बेरुजु रु.७ करोड ९८ लाख

देखिएको छ । सो मध्ये असुल गर्नुपर्ने रु.६१ लाख २७ हजार, अनियमित रु.३ करोड ९३ लाख र पेशकी बाँकि रु.३ करोड ४४ लाख रहेको छ । स्थानीय तहको लेखापरीक्षण सहज बनाउन गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाको भ्रैस्ता पुनःसंरचना पश्चात् बन्ने गाउँपालिका र नगरपालिकामा हस्तान्तरण हुने व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले अध्यावधिक गरेको बेरुजुको लगत बमोजिम गत वर्षभन्दा यस आर्थिक वर्षभरिको बेरुजु फछ्यौटको न्युनतम प्रगति (न्युनतम लक्ष्य ४० प्रतिशत) पुगेको देखिएको छ । यससँगै विगत वर्षहरूको बेरुजु र सो को फछ्यौटको प्रगतिको अवस्था तल उल्लेख गरिएको छ ।

संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयको विगत ५ वर्षको बेरुजुको अवस्था

आ.व.	कायम बेरुजु (रकम रु. हजारमा)	बेरुजु फछ्यौट रकम (रकम रु. हजारमा)	फछ्यौट प्रतिशत
२०६८/६९	८,१२,५१,४२	२,९५,७९,१६	३६.४०
२०६९/७०	९,३८,२०,४३	४,२९,६३,६०	४५.७९
२०७०/७१	८,६२,६८,९४	३,५०,१२,१६	४०.५८
२०७१/७२	९,३६,२४,८९	४,००,७६,०१	४२.८०
२०७२/७३	९,८४,२०,४०	४,२५,७८,४०	४३.२६

स्रोत : संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय

उल्लेखित विवरण अनुसार आ व ६८/६९ मा रहेको रु ८ अर्ब १२ करोड ५१ लाख ४२ हजार बेरुजु बाँकि रहेकोमा रु २ अर्ब ९५ करोड ७९ लाख १६ हजार फछ्यौट गरी ३६.४० प्रतिशत (न्युनतम भन्दा कम) फछ्यौट भएको देखिन्छ । त्यस यता भने ४० प्रतिशत भन्दा बढी नै प्रगति भएको देखिन्छ । विगत चार वर्षमा प्रगति पुर्याउने वाहेक खासै प्रगति नभएता पनि आ व ६९/७० मा उल्लेख्य प्रगति (४५.७९) नै भएको मान्न सकिन्छ । विगत ५ वर्षको बेरुजुको तथ्यांक हेर्दा बेरुजु फछ्यौटको प्रतिशत बढेको देखिएपनि बेरुजु अझ भने बढिरहेको देखिन्छ । यसबाट के भन्न सकिन्छ भने बेरुजु घट्ने होइन कि बरु बढ्ने कुरा रहेछ । यस्तै तथ्यांक कूल बेरुजुका हकमा समेत पाउन सकिन्छ । महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन, २०७२ अनुसार यस वर्षसम्म असुल फछ्यौट तथा कारबाही गरी टुगो लगाउनुपर्ने अद्यावधिक रकम रु ३ खर्ब २८ अर्ब ५२ करोड पुगेको छ । गत वर्षको तुलनामा सरकारी

कार्यालयको फछ्यौट गर्न बाँकि बेरुजुमा २३.६९ प्रतिशतले र राजस्व बक्यौतामा १८.८४ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ ।

साविक जिल्ला विकास समितिको कार्यालय मात्र त्यस्तो स्थानीय निकाय हो जस्को अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट गरिन्छ । त्यसैले यसमा हुने बेरुजुको लगत (केन्द्रबाट परिचालन हुने रकमको) संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयमा केन्द्रीय बेरुजुको रुपमा राख्ने र जिविसको बेरुजु फछ्यौटमा हुने प्रगतिले मन्त्रालयको समग्र प्रगतिमा प्रभाव पार्ने गर्दछ ।

मन्त्रालयको बेरुजुको प्रगति विवरणमा एउटा वर्षमा वाहेक अरु वर्षहरूमा न्युनतम प्रगति गर्न नै हम्मे हम्मे परेको अवस्था देखिएको थियो, तर जिल्ला विकास समितिको कार्यालयहरूको समग्र प्रगतिको स्थिति अब खराब भएको तथ्यांकमा देखिएको छ ।

जिल्ला विकास समितिहरूको बेरुजुको अवस्था

आ.व.	कायम बेरुजु (रु. हजारमा)	बेरुजु फछ्यौट रकम (रु. हजारमा)	फछ्यौट प्रतिशत
२०७१/७२	८,१७,५२,२१	२,४२,४२,८८	२९.६५
२०७२/७३	९,७५,५८,०७	२,७२,८१,१३	२७.९६
अघिल्लो वर्षको तुलनामा थप भएको रकम	१,५८,०५,८६	३०,३८,२५	(१.६९)
वृद्धि भएको प्रतिशत	१९.३३	१२.५३	(५.७०)

स्रोत : संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय

माथि उल्लेख गरिएको तथ्याङ्कलाई हेर्ने हो भने स्थानीय निकायहरू खासगरी जिल्ला विकास समितिहरूको अवस्था गम्भिर अवस्थामा रहेको पाइन्छ । जिल्ला विकास समितिहरूलाई मन्त्रालयले तोक्ने न्युनतम लक्ष्य ४६ प्रतिशत रहने गरेकोमा सो को हिसावले औसत प्रगति प्रतिशत भण्डै आधाको हाराहारीमा मात्र प्रगति देखिने गरेको तथ्याङ्कले देखाएको छ । माथि टेबल १ मा देखाए जस्तै यहाँ पनि कूल बेरुजुको अङ्क बढिरहेको नै देखिन्छ । आ.व. २०७१/७२ को तुलनामा आ.व. २०७२/७३ मा कायम कूल बेरुजु भण्डै डेढ अरबले वृद्धि भएको छ, जुन प्रतिशतमा हिसाव गर्दा १९.३३ हुन्छ तथापि यसै वर्षमा बेरुजु फछ्यौट तुलनात्मकरूपमा बढेको देखिएता पनि बेरुजु बढेको तुलनामा भण्डै ३६ प्रतिशतले कम रहेको छ । त्यस्तै फछ्यौट प्रतिशतको हिसावमा पनि भण्डै ६ प्रतिशतले कमी भएको देखिन्छ । यसले समग्रमा हेर्दा बेरुजु हुने अङ्कको तुलनामा फछ्यौट प्रगति न्यून रहेको छ भने मन्त्रालयको तुलनामा साविकका स्थानीय निकायहरूको बेरुजु अवस्था दयनीय रहेको छ ।

आर्थिक अनुशासन र लेखापरीक्षण

अनुशासन भन्ने कुरा व्यक्ति आफैँले आफैँलाई नियन्त्रण र शासन गर्ने कुरा हो। यो भित्री आत्मादेखि उत्पन्न हुने कुरा हो। व्यक्तिले आफ्नो विवेक प्रयोग गरी के ठीक के वेठीक भन्ने मूल्यांकन गर्ने हो भने उसले आफूलाई स्वतः अनुशासित बनाउन सक्दछ।

आर्थिक अनुशासन भन्नाले आर्थिक कार्य, कारोबार गर्दा वा सो कार्यमा संलग्न हुँदा त्यस्ता कर्मचारी, व्यक्तिले आफ्नो स्वार्थ नहेरी संगठनात्मक स्वार्थमा कार्य गर्ने, आफ्नो लाभ नहेरी संस्थाको लाभमा ध्यान दिने, संस्थाको कुनै कार्य गर्दा आफ्नो पैसा खर्च भएको सोची कमभन्दा कम खर्च गरी बढी प्रतिफल लिने गरी कार्य गर्नुलाई सम्झनु पर्दछ (जस्तो १ दर्जन खाम किन्नु पर्दा हामी २ / ३ पसलमा सोधी कममा दिनेसँग बागेनिङ गरी आफ्नो लागि सामान खरिद गर्छौं, त्यसरी नै संगठनको लागि खरिद गर्दा वा अन्य कार्य लिँदा पनि गर्ने गरियो भने आर्थिक अनुशासन कायम हुनजान्छ)। कागजका लागि कागज मिलाउने र मिलाएर काम गरौंला भन्ने व्यवहार वा बानीको विकासले आर्थिक अनुशासन रहँदैन।

लेखापरीक्षण गर्दा हेरिने ५ आधार/सिद्धान्त बमोजिम नै हामीले नियमितता, मितव्ययिता, प्रभावकारिता प्रष्ट हुने कार्यक्षमता देखिनुपर्दछ र कसैले प्रश्न गरेमा त्यसको औचित्यता पुष्टि गर्न सकिने गरी कार्य गरिएमा स्वतः आर्थिक अनुशासन रहन्छ। आर्थिक अनुशासन कायम गर्न माथिल्लो तहबाट नै शुरु हुनुपर्दछ। राजनैतिक व्यक्तिहरू, उच्च अधिकृतहरू, नीति निर्माणमा संलग्न हुनेहरू सर्वप्रथम अनुशासित रहनु पर्छ। एउटा व्यक्तिले गर्नुपर्ने निर्णय पनि नगरी घुमाउरो पारेर वा छल गरेर निर्णय गराई कार्य गर्ने प्रवृत्ति अन्त्य हुनुपर्दछ। नीतिगत भ्रष्टाचारलाई भ्रष्टाचारको चरम बिन्दु बनाउनु पर्दछ। त्यहीँबाट आर्थिक अनुशासनको मूल्यांकन शुरु गरिनुपर्दछ।

महालेखा परीक्षकको ५४ औँ प्रतिवेदन, २०७३ अनुसार विगतका प्रतिवेदनमा समावेश भएका व्यहोराका यो वर्ष पनि सुधार भएको पाइएन। यस सम्बन्धी केही उदाहरण देहाय अनुसार छन्:

- स्थानीय निकाय आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०६४ बमोजिम जिल्ला विकास समिति एवं गाउँ विकास समितिको आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने र आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट निस्केको जिल्ला विकास समितिको बेरुजू अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगावै फछ्यौँट गर्नुपर्ने तथा गाउँ विकास समितिको बेरुजूको लगत राखी सम्परीक्षण गर्ने व्यवस्था छ। मासिक रूपमा आन्तरिक लेखापरीक्षण नगरी चौमासिक रूपमा गर्ने र आर्थिक वर्षको अन्तमा मात्र वार्षिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पेश गर्ने परिपाटी यथावत छ भने आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट निस्केको बेरुजू अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगाडि फछ्यौँट गर्ने गरेको छैन।

- जिल्ला विकास समितिको आन्तरिक लेखापरीक्षण बेरुजू र फछ्यौँटको स्थिति अध्ययन गर्दा ७ जिल्ला विकास समितिको रु.४७ करोड ३६ लाख बेरुजू देखिएकोमा फछ्यौँट नगरेको, ५ जिल्ला विकास समितिबाट बेरुजूको लगत अद्यावधिक नगरेको, जिल्ला विकास समितिको कार्यालय, काठमाडौँमा १९ व्यक्ति तथा संस्थाको नामको पेशकी रु.२ करोड ८६ लाख बेरुजूमा समावेश नभएको, १२ जिल्ला विकास समितिले बेरुजूको आधार नखुलाई प्रतिवेदन गर्ने गरेको तथा गाउँ विकास समितिको बेरुजू लगत तथा फछ्यौँटको अभिलेख अद्यावधिक नगरेकोले आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुन सकेको छैन।
- यस्तै अन्य धेरै विषयहरूमा कैफियत देखिएको छ जुन विषय पटकपटक दोहोरिए पनि सुधार हुन सकेको छैन।

बेरुजू घटाउने उपायहरू

उल्लेख्य रूपमा बढीरहेको बेरुजूको अङ्क घटाउने बारेमा सरकारी प्रतिवद्धता धेरै आएपनि यसमा ठोस प्रतिवद्धता नआउनु लज्जाको विषय बनेको छ। सरकारले जनतामार्फत उठाएको रकमको अपचलन हुने र त्यसको ठोस किसिमको नीति नबनाई प्रत्येक वर्ष रकम थप हुँदै जानुले सरकारी कार्यमाथि प्रश्नहरू उठ्नु स्वभाविकै हुन जान्छ। तसर्थ देहायका ठोस कदम चाल्नुपर्ने देखिन्छ।

प्रगति लक्ष्यमा परिवर्तन :

अहिलेको प्रगति लक्ष्यले बेरुजू घट्ने अवस्था देखिंदैन किनभने अहिले मन्त्रालयको लक्ष्य कम्तिमा चालीस प्रतिशत मात्र रहेको छ, जसको अर्थ साठी प्रतिशत बाँकि रहने अवस्था छ त्यस्तै जिल्लास्तरका कार्यालयको न्यूनतम लक्ष्य ४६ प्रतिशतमात्र जस्को अर्थ ५४ प्रतिशत बेरुजू बाँकि रहने देखिन्छ। यस हिसावले कार्य गर्दा आधाभन्दा बढी बेरुजू थन्किने हुन्छ। यस्तो नीतिले बेरुजू घटाउने होइन बढाउने तिर लक्षित गर्छ। तसर्थ बेरुजू घटाउने लक्ष्य कम्तिमा ५० प्रतिशत हुनुपर्दछ। यस्तो प्रगति निकायगत रूपमा अनिवार्य गरी मन्त्रालयको प्रगतिमा भने लक्ष्य नराखी सबै मातहतको निकायको ५० प्रतिशत पुगेको हुनुपर्ने गरी मात्र लक्ष्य किटान गरीनुपर्दछ। त्यसपछि मात्र पुरस्कार/प्रोत्साहनका कार्यक्रमसँग मिलाउन गर्नुपर्दछ। यसो गरिएन भने मन्त्रालयले सजिलो गरी बेरुजू फछ्यौँट गर्ने कार्यालय खोज्ने र अधिकांश बेरुजू रहरिहने हुन्छ। जस्तो माथि उल्लेख गरिएको तथ्याङ्कमा मन्त्रालयको प्रगति ४० प्रतिशतभन्दा बढी हुने तर जिविसहरूको प्रगति समग्रमा २७/२८ मात्र हुने हुन्छ। यस्तो प्रगति दुर्दशापूर्ण हुन्छ। यस्तो भएमा मन्त्रालय र स्थानीय निकायमा चुनौती सामना गर्ने कर्मचारीमात्र आउने र समग्र कार्यवातावरणमा सुधार भई अहिलेको कमाउ मानसिकताका कर्मचारी पाखा लाग्ने हुन्छ।

शून्य बेरुजूमा जोड :

अवका दिनहरूमा हुने खर्चहरूमा बेरुजू नहुनेगरी कार्य गर्न जोड दिनुपर्ने देखिन्छ। यसका लागि दातृ निकायहरू वा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासलाई हेरी बेरुजू नै नहुने उपायहरूको अवलम्बन गर्ने नीति लिनुपर्ने देखिन्छ। यदि बेरुजू भैहालेमा सो को पूर्ण जिम्मेवारी स्वयं जिम्मेवार व्यक्तिले लिने र उसको

सेवा सुविधा रोक्का गरी निजहरूवाटै असुल फछ्यौट गर्ने गराउने व्यवस्था लागू गर्नु पर्दछ । यो अलि कडा जस्तो देखिएता पनि वित्तीय अनुशासनका लागि अनिवार्य छ ।

बेरुजु इकाइको प्रभावकारी संयन्त्र बनाउने :

हालसम्मको कार्यप्रगति हेर्दा बेरुजु घटाउने कार्यमा सन्तोष मान्ने ठाउँ छैन । यसको कारण बेरुजु घटाउने कार्य सरकारको प्राथमिकतामा नपर्नु नै हो । अब प्रत्येक निकायहरूमा बेरुजु सम्बन्धी कार्य गर्नका लागि छुट्टै आवश्यक संख्यामा कर्मचारीको व्यवस्था गर्ने गरी बेरुजु फछ्यौट शाखा/इकाई गठन गरिनु पर्दछ । अस्थायी प्रवन्ध र करारीय कर्मचारीको जिम्मा लगाएर बेरुजु कम गर्न सकिदैन ।

सम्परीक्षण कार्यलाई महालेखाबाट अलग गर्नु पर्ने :

कुनै मुद्दामा आफै वकिल आफै न्यायाधीश हुन नमिले जस्तै आफैले बेरुजु बनाउने आफैले बेरुजु सम्परीक्षण गर्ने कार्य प्राकृतिक न्यायको मान्य सिद्धान्त विपरीत छ भनी विभिन्न प्रतिवेदनले औल्याए पनि यी दुई कामलाई अलग गर्न सकिएको छैन । यसले महालेखापरीक्षकको कार्यालयका कर्मचारी बढीभन्दा बढी बेरुजु लेख्ने र लेखाउने कार्यमा अपवित्र गठबन्धन भएको भनेर गुनासो आइरहेकाले यो सबैलाई चिर्न पनि लेखापरीक्षण गर्ने जिम्मा महालेखापरीक्षकको कार्यालयलाई दिई सम्परीक्षणका लागि छुट्टै निकाय स्थापना गर्नुपर्छ । यसो भएमा मात्र वास्तविक बेरुजु कैफियत हुने र सम्परीक्षणमा समेत उल्लेख्य सुधार हुनेछ ।

बेरुजुको बर्गीकरण वा कैफियत गर्ने नीतिमा सुधार गर्ने :

हालको लगती बेरुजुको किसिममा नियमित गर्नुपर्ने, असुल गर्नुपर्ने र पेशकी बेरुजु भनी बर्गीकरण गर्ने गरिएको छ । यसमा पनि पेशकी बेरुजुलाई म्याद नाघेको र म्याद ननाघेको बेरुजुमा छुट्टयाउने गरिएको छ । यस मध्ये म्याद ननाघेको पेशकीलाई बेरुजुमा कैफियत नजनाउने भनेपनि जनाउने गरिएको छ । यस्तो बेरुजु म्यादभित्रै फछ्यौट हुने रकम भएकाले त्यस्तो पेशकी बेरुजु लेख्नु भनेको बेरुजु अङ्क बढाउने र सम्परीक्षणका अर्को भ्रमेला थप्नु सिवाय अरु केही होइन । यस्तै स्थानीय निकायहरूमार्फत वितरण गरिने सामाजिक सुरक्षा भत्ता वापतको रकमको पनि पेशकी लेखी सो को पनि बेरुजु लेखाई प्रगति बढी देखाउने प्रचलन देखिएकोले त्यस्तो बेरुजुलाई प्रगति नमान्ने र बैक मार्फत वितरण गर्न जोड दिनु पर्दछ ।

साथै महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनले उल्लेख गरेबमोजिम लगत कायम गरिएका र नगरिएका दुवै किसिमका बेरुजुलाई कानुनबमोजिम फछ्यौट गरी सम्परीक्षण गराउनुपर्नेमा कार्यालयहरूले लगत कायम गरिएको बेरुजुमा ध्यान दिने गरेको तर नीतिगत प्रकृतिका बेरुजु फछ्यौटमा पर्याप्त ध्यान दिने र बेरुजु फछ्यौटलाई सम्बन्धित कर्मचारीको वृत्ति विकाससँग आबद्ध गर्ने कानुनी व्यवस्था हुन सकेमा आर्थिक कारोबारमा बेरुजु न्यून बनाउन मद्दत पुग्ने देखिन्छ ।

भावी कार्यदिशा : बेरुजु घटाउने होइन हटाउने

माथि उल्लेख गरिएका उपायहरू तत्कालीन अवस्थामा बिगतदेखि लगत कायम भै सरिआएका बेरुजु घटाउने उपायहरू मात्र हुन् । हालको परिवर्तित स्वरूप र संबिधान प्रदत्त अधिकार सुची हेर्दा स्थानीय तहहरूको संचालनमा व्यापक सुधार गरी कार्यसंचालन शैली र नीतिगत व्यवस्था गर्दै उपरोक्त उपायहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन भएमा ४-५ वर्षमा पुरानो बेरुजुहरू सम्पूर्णरूपमा घट्ने र नयाँ बेरुजु शून्य हुने अवस्था श्रृजना हुन जान्छ । तसर्थ उल्लेखित उपायको यथाशीघ्र अवलम्बन गरी बेरुजु घटाउने होइन हटाउने कार्यदिशा तर्फ अग्रसर भई स्थानीय तहको वित्तीय सुशासन कायम गर्न अत्यावश्यक देखिएको छ ।

सन्दर्भ सामाग्री :

१. नेपालको संविधान, नेपाल सरकार, २०७२ ।
२. स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ , नेपाल सरकार ।
३. स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावली, २०५६, नेपाल सरकार ।
४. स्थानीय निकाय आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०६४, नेपाल सरकार ।
५. महालेखापरीक्षकको ५४ औं प्रतिवेदन , २०७३, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं ।
६. स्थानीय तहको शासन संचालन सम्बन्धमा जारी गरिएको आदेश, २०७३, नेपाल सरकार ।

dinlamsal@gmail.com

सार्वजनिक सुनुवाई :

कार्यान्वयनका चुनौती र समाधानका उपायहरू

✍ दिपेश कुमार घिमिरे^१

परिचय

सार्वजनिक सुनुवाईलाई विभिन्न किसिमले परिभाषित गरेको पाइन्छ। सार्वजनिक निकायले प्रवाह गर्ने नागरिकमुखी वस्तु र सेवाको गुणस्तर तथा प्रभावकारिताको सम्बन्धमा सेवाग्राही र सेवाप्रदायक निकायका जिम्मेवार अधिकारीहरूका बीचमा प्रश्नोत्तर गर्ने र सकारात्मक रूपमा समस्याको समाधान खोज्ने गरी हुने छलफल, बहस, प्रश्नोत्तर तथा अन्तर्क्रियालाई सार्वजनिक सुनुवाई भनिन्छ (खड्का २०६०)। सार्वजनिक सुनुवाई भन्नाले सरोकारवाला सर्वसाधारण नागरिक स्थानीय निकायका पदाधिकारीहरूका बीचमा सार्वजनिक चासोको विषयमा सार्वजनिक स्थलमा खुल्ला छलफल गर्ने प्रक्रियालाई बुझिन्छ।^२ नेपालमा करिब दुई दशकदेखि सार्वजनिक सुनुवाईको अभ्यास भइरहेको छ।^३ यस बीचमा नेपाल सरकारले विभिन्न ऐन, नियमावली, कार्यविधि तथा निर्देशिका बनाएर सार्वजनिक सुनुवाईको अभ्यासलाई संस्थागत गर्ने र प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्ने प्रयास गरेको देखिन्छ। तथापी स्थानीयस्तरमा अहिले पनि सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन प्रभावकारी रूपमा हुन सकिरहेको छैन। धेरैजसो सार्वजनिक निकायहरूले सार्वजनिक सुनुवाई तोकिए अनुसार नियमित रूपमा सञ्चालन गरिरहेका छैनन् भने सञ्चालन गरिरहेका कतिपयले कार्यविधिलाई अनुसरण गरेका देखिदैन (घिमिरे २०७०)।

यस लेखमा नेपाल सरकारले विभिन्न समयमा ऐन, नियमावली, कार्यविधि तथा निर्देशिका बनाएर सार्वजनिक सुनुवाईको अवधारणालाई संस्थागत गर्ने प्रयास गरेता पनि किन त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकिरहेको छैन। सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने निकाय खासगरी स्थानीय निकायहरू गाविस, जिविस र नगरपालिका सार्वजनिक सुनुवाईलाई कार्यविधि अनुरूप सञ्चालन गर्न किन उत्साहित देखिदैनन् ? भन्ने सवाललाई मिहिन रूपमा केलाईएको छ। र आगामी दिनमा के कस्ता सुधार गर्न सकेमा यसको कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ भन्ने सवाललाई यस लेखले प्रष्ट्याउने प्रयास गरेको छ। यस लेखलाई विभिन्न ५ भागमा बाँडिएको छ। जस अन्तर्गत पहिलोमा

- १ त्रिभुवन विश्वविद्यालय समाजशास्त्र केन्द्रिय विभागका उपप्राध्यापक घिमिरेले समाजशास्त्रमा एमफिल गरेका छन्। उनको “पोलिटिकल कम्पेन इन नेपाल: अ सेसिओन स्टक्चरल प्रस्पेक्टिभ्स” रे सह लेखनमा “समाज र भ्रष्टाचार: कारण, आयाम र परिणाम” पुस्तक प्रकाशित छ। घिमिरेलाई dipesh.ghimire33@gmail.com मा सम्पर्क गर्न सकिन्छ।
- २ स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा परिचालन कार्यविधि २०६९, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय
- ३ नेपालमा सार्वजनिक सुनुवाईको अवधारणा वि.सं. २०५१ सालमा नेपाल टेलिभिजनबाट प्रसारण भएको “एक आपस” कार्यक्रमबाट सुरुवात भएको देखिन्छ। यदि सोही कार्यक्रमलाई पहिलो सार्वजनिक सुनुवाईको अभ्यासलाई मान्ने हो भने यसको अभ्यासले दुई दशक पार गरिसकेको छ (विस्तृतको लागि हेर्नुहोस् खड्का र भट्टराई २०६८)

परिचय, दोस्रो सार्वजनिक सुनुवाईको कानुनी तथा संरचनागत व्यवस्था, तेस्रो, सार्वजनिक सुनुवाई कार्यान्वयनको अनुभव, चौथोमा सार्वजनिक सुनुवाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन नहुनुका नौ कारण र अन्त्यमा निष्कर्ष तथा सुझाव रहेका छन्।

सार्वजनिक सुनुवाईको कानुनी व्यवस्था

सार्वजनिक जवाफदेहिताका विषयसँग पूरा राष्ट्रको चासो रहन्छ। राज्य व्यवस्थापनको अभिन्न अंग र सुशासनको पूर्वाधार भएकोले सार्वजनिक उत्तरदायित्वसँग समाजका सबै पक्ष सम्बन्धित हुन्छन्। नेपालको वि.सं. २०४६ र २०६२/६३ सालको जनआन्दोलन मार्फत प्रतिस्थापित भएको बहुलवादी समाजको कारण सार्वजनिक जवाफदेहिताको सवाल अत्यन्तै लोकप्रिय भएर अगाडि आएको छ (शर्मा २०६८)। त्यसैले नेपाल सरकारले पनि ऐन नियमावली, कार्यविधि तथा निर्देशिका मार्फत सामाजिक जवाफदेहिता बृद्धि गर्ने संयन्त्रहरूलाई संस्थागत गर्ने प्रयास गरेको छ। यसैक्रममा नेपाल सरकारले सार्वजनिक सुनुवाई सम्बन्धी कार्यविधि बनाएर वि.सं. २०६२ सालमा पहिलो पटक यसलाई मान्यता दिएको देखिन्छ।⁴ यसपछि सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४ मा सार्वजनिक सुनुवाईलाई कानुनी मान्यता दिएको छ।⁵ ऐनमा सर्वसाधारणलाई सेवा प्रदान गर्ने क्षेत्रीय, अञ्चल, जिल्ला र स्थानीयस्तरमा कार्य सम्पादन गर्ने कार्यालय प्रमुखले आफू वहाल रहेको कार्यालयको काम कारबाहीलाई स्वच्छ, पारदर्शी र वस्तुनिष्ठ बनाउन र सर्वसाधारण तथा सरोकारवालाका कानूनसम्मत सरोकारलाई सम्बोधन गर्न सार्वजनिक सुनुवाई गराउनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।⁶ यसरी सुनुवाई गर्दा विषयसँग सम्बन्धित विशेषज्ञ, सरोकारवाला, नागरिक समाजका प्रतिनिधि तथा स्थानीय निकायका पदाधिकारी समेतलाई आमन्त्रण गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।⁷

यसैगरी, सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) नियमावली, २०६५ ले सार्वजनिक निकायले प्रत्येक चार महिनामा कम्तीमा एउटा सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्नुपर्ने र त्यस्तो सार्वजनिक सुनुवाईको क्रममा सेवाग्राही समक्ष प्रतिवद्धता जनाएका कुराहरू पूरा गर्न कार्यालयले गरेका प्रयासहरूबारे जानकारी दिनुपर्ने व्यवस्था गरेको छ।⁸ यसैगरी, सार्वजनिक कार्यालयबाट सेवाग्राहीलाई दिइने सेवा सुविधाको जानकारी दिनुपर्ने, कार्यालयसँग सम्बन्धित समय, जनगुनासो तथा उजुरी संकलन गर्नुपर्ने, कार्यालयबाट सञ्चालन गरिने योजना तथा कार्यक्रमको बजेटको जानकारी दिनुपर्ने, सेवाका सकारात्मक तथा नकारात्मक प्रभावबारे सुझाव संकलन गर्नुपर्ने तथा पहिले आयोजित सुनुवाईमा गरिएका प्रतिवद्धताहरू पूरा भए नभएका बारेमा नागरिकलाई जानकारी दिनुपर्ने समेत व्यवस्था गरिएको छ।⁹

4 सार्वजनिक सुनुवाई सम्बन्धी कार्यविधि, २०६२, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय, काठमाडौं, www.opmcm.gov.np

5 सुशासन -व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४ को दफा ३०

6 सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४ को दफा ३० उपदफा १

7 सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन २०६४ को दफा ३० उपदफा २

8 सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) नियमावली २०६५ को नियम १९ को उप नियम २

9 सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) नियमावली २०६५ को नियम १९ को उप नियम ३

संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले २०६७ सालमा कार्यविधि बनाएर सार्वजनिक सुनुवाईको अभ्यासलाई संस्थागत गरेको देखिन्छ।¹⁰ विशेषतः तत्कालीन स्थानीय निकाय र नागरिकहरूका बीचमा दोहोरो सम्वाद स्थापित गर्न र त्यस्तो सम्वादबाट जनतालाई देश विकासको प्रक्रियामा रचनात्मक प्रतिनिधित्व गराई पारदर्शिताको माध्यमद्वारा स्थानीय निकायको कार्य र सेवाप्रवाहलाई गुणस्तरीय र प्रभावकारी बनाई जिम्मेवारीको संस्कार बसाउन गरिने सार्वजनिक कार्यलाई व्यवस्थित गर्न सो कार्यविधि तर्जुमा गरिएको थियो।¹¹ यस कार्यविधिले सार्वजनिक सुनुवाईको तयारी¹² सम्पर्क र सहभागीहरूको चयन¹³ सुनुवाई सहजकर्ता र बजेटको व्यवस्था¹⁴ सुनुवाईको अन्तिम तयारी तथा कार्यविभाजन¹⁵ तथा सार्वजनिक सुनुवाई कार्यक्रम सञ्चालन¹⁶ को बारेमा प्रष्ट रूपमा व्याख्या गरेको थियो। उक्त कार्यविधिले सार्वजनिक सुनुवाईको प्रतिवेदन ढाँचा तथा सुनुवाईमा पालना गर्नुपर्ने आचारसंहिताको बारेमा समेत उल्लेख गरेको देखिन्छ।¹⁷

यसैगरी संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले २०६९ मा जारी गरेका स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधिले पनि सार्वजनिक सुनुवाईको बारेमा उल्लेख गरेको थियो।¹⁸ सो कार्यविधिमा स्थानीय निकायले आफूले सञ्चालन गरेको कार्यक्रम वा आयोजना, सेवा प्रवाहको अवस्था आदिका बारेमा वर्षमा कम्तीमा २ पटक सार्वजनिक सुनुवाई गर्नुपर्ने व्यवस्था भएको पाइन्छ।¹⁹

यसैगरी नेपाल सरकारले तत्कालीन जिल्ला विकास समिति, नगरपालिका तथा गाउँ विकास समितिहरूले अनिवार्य रूपमा पूरा गर्नुपर्ने मुख्य मुख्य व्यवस्थाहरूलाई न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनका सूचकको रूपमा राखी स्थानीय निकायहरूलाई ती सूचकहरू पालना गर्नुपर्ने गरी बाध्यकारी बनाएको थियो। अनिवार्य शर्त त्यस्ता सूचकहरू हुन जसको मूल्यांकनबाट स्थानीय निकायहरूले अनिवार्य रूपमा पूरा गर्नुपर्ने कानुनको पालना गरे नगरेको परीक्षण गरिन्थ्यो। जसबाट ती निकायहरूले पाउने थप पूँजगत अनुदान रकमको निर्धारण हुन्छ।²⁰ तत्कालीन जिल्ला विकास समितिको कार्य सम्पादन मापनमा सार्वजनिक सुनुवाईलाई एक सूचकको रूपमा राखेको देखिन्छ जसको कूल अंक २

10 नेपाल सरकारको मन्त्रीस्तरको मिति २०६८।१।१२ को निर्णयानुसार स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि स्वीकृत भएको थियो।

11 स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि २०६७ को परिचय

12 स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि २०६७ को परिच्छेद ३

13 स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि २०६७ को परिच्छेद ४

14 स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि २०६७ को परिच्छेद ५

15 स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि २०६७ को परिच्छेद ६

16 स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि २०६७ को परिच्छेद ७

17 स्थानीय निकाय सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि २०६७ को अनुसूची ४

18 स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि २०६९ पुस १८ गते मन्त्रीपरिषद्बाट स्विकृत भएको थियो।

19 स्थानीय निकाय स्रोत परिचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि २०६९ को परिच्छेद ९ दफा ४९ (७)

20 स्थानीय निकायहरूको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको मूल्यांकन प्रतिवेदन २०७१ पेज नं. ६

राखिएको थियो।²¹ यसैगरी नगरपालिकाको कार्य सम्पादनमा पनि सार्वजनिक सुनुवाई एक सूचकको रूपमा रहेको र त्यसको कूल अंक पनि २ रहेको थियो।²² यसैगरी गाविसको कार्यसम्पादन मापनको सूचकको रूपमा पनि सार्वजनिक सुनुवाई रहेको र त्यसको कूल अंक ५ रहेको देखिन्छ।²³

सार्वजनिक सुनुवाई कार्यान्वयनको अनुभव

सार्वजनिक सुनुवाईलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्नको लागि नेपाल सरकारले ऐन, नियमावली, कार्यविधि, निर्देशिका जारी गरे पनि त्यसको कार्यान्वयनको पक्षमा विभिन्न समस्याहरू रहेका देखिन्छन्। यस लेखमा तत्कालीन स्थानीय निकायहरू गाविस, नगरपालिका तथा जिविसमा सार्वजनिक सुनुवाईको कार्यान्वयनको अवस्थालाई मात्र विश्लेषण गरिएको छ। संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनमा जादै गरेको वर्तमान अवस्थामा विगतका स्थानीय निकायमा अभ्यास भइरहेको सार्वजनिक सुनुवाईको अनुभव निकै महत्वपूर्ण हुने देखिन्छ।

विगतका दिनहरूमा स्थानीय निकायहरूले सञ्चालन गरिरहेको सार्वजनिक सुनुवाईको अभ्यासलाई सुक्ष्मरूपमा विश्लेषण गर्दा निकै कमजोर रहेको देखिन्छ। स्थानीय निकायहरूको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनले जिविस र नगरपालिकामा हरेक चौमासिकमा एकपटक गरी कम्तीमा ३ पटक र गाविसको हकमा वर्षमा कम्तीमा दुईपटक सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको थियो। सार्वजनिक सुनुवाईको प्रक्रिया, सञ्चालन कार्यविधि लगायतका सम्पूर्ण सवाललाई स्पष्ट रूपमा उल्लेख गरिएपनि त्यसको सफल कार्यान्वयन भने त्यस समयमा पनि हुन सकेको देखिदैन। कतिपय जिविस, नगरपालिका तथा गाविसहरूले न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनमा अंककै लागि सार्वजनिक सुनुवाई गरेको नक्कली कागजात समेत बनाएका घटनाहरू सार्वजनिक भएका थिए (घिमिरे २०७१)। वि.सं. २०५९ साल देखि स्थानीय निकाय जनप्रतिनिधिविहीन रहँदा यस्ता समस्याहरू हावी हुदै गएका थिए। स्थानीय निकायहरूमा जवाफदेहिता र उत्तरदायित्वको अभाव बढेको थियो।²⁴ कतिपय स्थानीय निकायहरूले सीमित व्यक्तिहरूलाई बोलाएर कोठामा मिटिंग गरेर सार्वजनिक गरिएको कागजात समेत बनाउने, कतिपयले कित्ते कागजात बनाउने, कोठे मिटिंगलाई सार्वजनिक सुनुवाईको रूपमा माईन्युट गर्ने जस्ता अभ्यास पनि भएका थिए। यसैगरी कतिपय गाउँ विकास समितिले वार्षिक समीक्षा बैठकलाई नै सार्वजनिक सुनुवाईको रूपमा माईन्युट गरेर न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन प्रयोजनको लागि पेश गरेको समेत भेटिएका थिए।

21 जिविसको कार्यसम्पादन मापनका सूचकहरू, स्थानीय निकायहरूको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको मूल्यांकन प्रतिवेदन २०७१, अनुसूची १

22 नगरपालिकाको कार्यसम्पादन मापनका सूचकहरू, स्थानीय निकायहरूको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको मूल्यांकन प्रतिवेदन २०७१, अनुसूची १

23 स्थानीय निकायहरूको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको मूल्यांकन प्रतिवेदन २०७१, गाविसको कार्यसम्पादन मापनका सूचक संख्या र अंकभार पेज नं. ८

24 नेपालमा वि.सं. २०५९ असार मसान्त देखि स्थानीय निकाय जनप्रतिनिधिविहीन अवस्थामा रहेको छ र कर्मचारीलाई स्थानीय जनप्रतिधिको अधिकार तथा जिम्मेवारी दिइएको छ (विस्तृतको लागि हेर्नुहोस् जैसी २०७०)

सार्वजनिक सुनुवाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन नहुनुका नौ कारण

सार्वजनिक सेवा प्रदायक निकायहरूमा जवाफदेहिता बढाउनको लागि सार्वजनिक सुनुवाईको अवधारणाको विकास भएको हो। सुनुवाईको मर्म, भावना र उद्देश्य अनुरूप स्थानीय निकायहरूले सञ्चालन तथा कार्यान्वयन नगर्दा स्थानीय निकायमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता तथा नागरिक सहभागिता वृद्धि गर्ने सन्दर्भमा समस्या देखा परेको देखिन्छ। विगतको समयमा आवश्यक कानुनी प्रक्रिया, संरचनागत तथा बजेटको व्यवस्था हुँदा पनि सार्वजनिक सुनुवाईको कार्यान्वयन पक्ष कमजोर रहनुका केही खास कारणहरू रहेका छन्।

पहिलो, स्थानीय निकायका पदाधिकारीहरूको सार्वजनिक सुनुवाई प्रतिको नकारात्मक बुझाई तथा धारणा: सार्वजनिक सुनुवाईमा आफ्नो कार्यालयले प्रवाह गर्दै आएको वस्तु र सेवाको गुणस्तरको बारेमा नकारात्मक टीकाटिप्पणी हुन्छन् र सार्वजनिक स्थानमा आफ्नो वेइज्जती हुन्छ भन्ने डरले कतिपय स्थानीय निकायहरूले सुनुवाई आयोजना गर्न हिचकिचाई रहेका भेटिएका थिए। कतिपय सार्वजनिक सुनुवाईमा जिम्मेवार निकायका अधिकारीहरूलाई प्रसंग/वेप्रसंगका प्रश्नहरू सोधेर र्याख्यास्ती पार्ने र त्यस्ता अधिकारी माथि व्यक्तिगत लान्छना लगाउने किसिमले सञ्चालन भएका कारण यसप्रति स्थानीय निकायका पदाधिकारीहरूको बुझाई तथा धारणा नै नकारात्मक रहेको देखिन्थ्यो। सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्नु भनेको “आफ्नो खुट्टामा आफैले बच्चरो हान्नु” हो भन्ने धारणा स्थानीय निकायका जिम्मेवार अधिकारीहरूमा हावी भएको थियो।²⁵

दोस्रो, स्थानीय निकायका कर्मचारीहरूलाई तालिम तथा क्षमता अभिवृद्धिका कार्यक्रमको अभाव: नेपाल सरकार संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले वि.सं. २०६६ सालमै सार्वजनिक सुनुवाई सम्बन्धी कार्यविधि बनाएर लागू गरेको थियो। तथापी यसबारेमा स्थानीय निकायका अधिकारी तथा कर्मचारीहरूलाई आवश्यक तालिम तथा क्षमता अभिवृद्धिका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरेको थिएन। सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्ने कार्यविधि बनाएर लागू गर्ने मन्त्रालयले यसको प्रभावकारी सञ्चालनको लागि आवश्यक पर्ने क्षमता अभिवृद्धि तथा तालिमलाई संगसंगै नलैजादाँ त्यस समयमा यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनको सन्दर्भमा समस्या रहेको थियो।²⁶

तेस्रो, निश्चित र आवश्यक बजेटको अभाव: स्थानीय निकायहरू मध्ये जिविस र नगरपालिकाले वर्षका कम्तीमा ३ पटक र गाविसले कम्तीमा २ वटा सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको थियो। तर यसको लागि आवश्यक पर्ने बजेटको बारेमा कार्यविधिमा कतैपनि उल्लेख गरिएको थिएन।

25 यस लेखको तयारीका क्रममा कुराकानी गरिएका ९ जना गाविस सचिव, ६ जना कार्यकारी अधिकृत र ३ जना स्थानीय विकास अधिकारीहरूले सार्वजनिक सुनुवाईका सहभागीहरूले व्यक्तिगत लाञ्छनायुक्त र प्रतिशोधयुक्त प्रश्न गर्ने बताएका थिए। यस्ता प्रश्नले सार्वजनिक प्रशासनलाई सुधार्ने भन्दा पनि समस्या थोपर्ने भएका कारण यसको नियमित सञ्चालनमा समस्या आएको उनीहरूको समान धारणा रहेको थियो।

26 यस लेखको अनुसन्धानको क्रममा कुराकानी गरिएका कुल १८ जना स्थानीय निकायका अधिकारीहरू मध्ये ३ जनाले मात्र सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालनको बारेमा आधारभुत तालिम लिएको बताएका थिए जुन १७ प्रतिशत मात्र हो। उनीहरूले पनि गैरसरकारी संघसंस्थाहरूबाट उक्त तालिम पाएको बताएका थिए। सरकारी निकायले यसबारेमा तालिम सञ्चालन नगर्दा सुनुवाईको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसकेको उनीहरूको भनाई थियो।

कार्यविधिले निश्चित बजेटको बारेमा उल्लेख नगर्दा स्थानीय निकायहरूले सुनुवाई सञ्चालन गर्ने नपुग्ने बजेट विनियोजन गर्ने गरेका भेटिएको थियो। जसले गर्दा अन्य गैरसकारी संघसंस्था तथा नागरिक समाजका संस्थाहरूले पनि यसको सञ्चालनको लागि आकर्षित हुन सकेका थिएनन्।²⁷

चौथो, स्थानीयस्तरमा सार्वजनिक सुनुवाई गर्ने दक्ष जनशक्तिको अभाव: स्थानीयस्तरमा सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्ने दक्ष जनशक्तिको अभाव रहेको छ। जिल्ला विकास समिति तथा नगरपालिकाको हकमा सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालकको तालिम लिएका दक्ष व्यक्ति स्थानीयस्तरमा उपलब्ध भएपनि गाविस तहमा हेर्दा त्यस्तो जनशक्तिको अभाव पनि एक प्रमुख कारणको रूपमा भेटिएको थियो। आन्तरिक तथा वाह्य वसाईसराईको कारणले गर्दा युवा गाउँमा नबस्ने, बालबालिका तथा वृद्धवृद्धाले यस्तो कार्यक्रम सञ्चालन गर्न नसक्ने अवस्था भेटिएको थियो। गाउँघरमा पढेलेखेका तथा सार्वजनिक सुनुवाईको सहजीकरण गर्नसक्ने दक्ष जनशक्तिको अभाव भएको कारण कतिपय स्थानीय निकायहरूले सुनुवाई सञ्चालन गर्न सकेका थिएनन्। जिल्लास्तरीय सहजकर्तालाई गाउँमा लगेर कार्यक्रम सञ्चालन गर्न रकम अभाव, स्थानीयस्तरमा दक्ष सहजकर्ताको अभाव भएको कारण पनि सुनुवाईको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा समस्या रहेको थियो।²⁸

पाँचौ, नियमित अनुगमन तथा मूल्यांकनको प्रभावकारी संयन्त्रको अभाव: सुशासन ऐन, २०६४ र नियमावली २०६५ ले सार्वजनिक सुनुवाईलाई कानुनी रूपमा बाध्यात्मक बनाएको छ। यसैगरी, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले २०६६ सालमा सार्वजनिक सुनुवाई कार्यविधि बनाएको थियो। यसैगरी स्थानीय निकाय स्रोत व्यवस्थापन तथा परिचालन कार्यविधि, २०६९ मा पनि यसको कार्यान्वयनको बारेमा उल्लेख गरिएको थियो। तथापी कानुनी रूपमा गरिएका यस्ता व्यवस्था कार्यान्वयन भए नभएको बारेमा अनुगमन तथा मूल्यांकन गर्ने प्रभावकारी संयन्त्रको अभाव थियो। गाउँ विकास समितिको काम कारबाहीको बारेमा अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ ले जिविसलाई दिएको थियो।²⁹ तर जिविसले गाविसको कामकारबाहीको बारेमा संस्थागत किसिमले प्रभावकारी रूपमा अनुगमन गर्न सकेको थिएन। यसैगरी जिविस र नगरपालिकाको अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी मन्त्रालयलाई दिएको थियो। मन्त्रालयको अनुगमन तथा मूल्यांकन संयन्त्र पनि प्रभावकारी हुन नहुँदा यस्ता व्यवस्थाहरू कार्यान्वयनमा समस्या बढेको थियो।³⁰

27 यस लेख तयारीका क्रममा कुराकानी गरिएका ९ वटा गाविस, ६ वटा नगरपालिका र ३ वटा जिविसमा सार्वजनिक सुनुवाईको लागि कम्तीमा ५ हजार देखि बढीमा ७० हजारसम्म बजेट विनियोजन गरिएको भेटियो। जुन स्थानीय निकायले बढी रकम विनियोजन गरेको छ त्यो निकायको सुनुवाई गैरसरकारी निकायले सहकार्यमा सञ्चालन गरेको र जहाँ कम बजेट विनियोजन भएको छ त्यहाँ सुनुवाईनै सञ्चालन नभएको देखिएको थियो।

28 यस लेखको तयारीका क्रममा कुराकानी गरिएका मध्ये ७ स्थानीय निकायका अधिकारीले आफ्नो ठाउँमा सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्न सक्ने दक्ष व्यक्ति नहुँदा समस्या परेको बताएका थिए, जुन ३९ प्रतिशत हो।

29 स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन २०५५ को दफा ५०

30 संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयमा लामो समय काम गरेका एक अधिकारीका अनुसार अनुगमन तथा मूल्यांकनको व्यवस्थालाई प्रभावकारी रूपमा अगाडी बढाउन नसक्दा स्थानीय निकायहरूले पुरा गर्नुपर्ने कतिपय जिम्मेवारी पुरा नगर्ने र अनियमितताका घटनाहरू बढ्दै गएका थिए।

छैठौ, कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास तथा अवसरमा यस्ता कार्यक्रमलाई जोड्न नसक्नु: स्थानीय निकायहरूको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनमा सार्वजनिक सुनुवाईलाई एक सूचकको रूपमा राखिएको थियो। न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनका सूचकहरूको कार्यान्वयन राम्रो भएमा स्थानीय निकायले थप अनुदान पाउने व्यवस्था गरिएको थियो। तर उत्कृष्ट कार्य गर्ने कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास तथा थप अवसरसँग यसलाई जोड्न सकिएको थिएन। न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मूल्यांकनका अन्य सूचकहरू जस्तै सार्वजनिक सुनुवाई गरेर कार्यसम्पादनमा उत्कृष्ट भएपनि आफ्नो व्यक्तित्व विकासमा त्यसले खासै प्रभाव नपार्ने भएकाले तत्कालीन स्थानीय निकायका कर्मचारीहरू यस्ता कार्यहरू गर्नको लागि उत्सुक नभएको भेटिएको थियो।³¹

सातौ, सुनुवाईमा उठेका सवालहरूको कार्यान्वयन नहुदाँ नागरिक वेवास्ता: स्थानीय निकाय तथा गैरसरकारी निकायहरूले वेलाबखतमा आयोजना गरेका सार्वजनिक सुनुवाईमा नागरिकले राखेका गुनासा तथा उठेका सवालहरूको कार्यान्वयन पक्ष अत्यन्तै फितलो थियो। आफूलाई परेको समस्याको बारेमा सार्वजनिक सुनुवाईमा आवाज उठाउँदा पनि त्यसको कार्यान्वयन नहुँदा दोहोरियाएर नागरिकहरू सुनुवाईमा जान उत्सुक हुँदैनथे। तत्कालीन स्थानीय निकाय कर्मचारीले सञ्चालन गरेका र त्यस्ता कर्मचारीहरू सार्वजनिक सुनुवाईमा उठेका सवालहरूको कार्यान्वयनमा उदासीन रहँदा सार्वजनिक सुनुवाई प्रभावकारी हुन नसकेको देखिएको थियो।³²

आठौ, सार्वजनिक सुनुवाईको बारेमा आवश्यक प्रचारप्रसारको अभाव: स्थानीय निकायले अनिवार्य रूपमा सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ भन्ने बारेमा नागरिकहरू जानकारी थिएनन्। प्रायः नागरिकलाई सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन नगर्दा आफ्नो स्थानीय निकायको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनमा अंक घट्छ र त्यसले अनुदान कटौतीमा पर्छ भन्ने बारेमा जानकारी नै थिएन। स्थानीयस्तरका सञ्चारमाध्यम खासगरी एफएमबाट पनि यस किसिमका सन्देश तथा कार्यक्रमहरू नियमित प्रसारण हुन सकिरहेका थिएनन्। नागरिकलाई यसबारेमा जानकारी, चेतनशील, र सक्रिय नबनाएसम्म स्थानीय निकायलाई नियमित रूपमा सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्न नागरिक तहको दबाव नबढेको देखिन्थ्यो। जबसम्म यसको लागि नागरिक सक्रियता बढ्दैन तबसम्म नियमित र प्रभावकारी रूपमा सुनुवाई सञ्चालन हुने अवस्था रहदैन।

नवौ, जनप्रतिनिधि विहीन स्थानीय निकाय: नेपालमा वि.सं २०५९ असार मसान्तदेखि स्थानीय निकाय जनप्रतिनिधि विहीन रहे। राजनीतिक खिचातानी तथा तानातानले गर्दा समयमै स्थानीय

31 यस लेखको लागि अनुसन्धान गर्ने क्रममा कुराकानी गरिएका १८ जना स्थानीय निकायका कर्मचारीहरूलाई स्थानीय निकायको न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापनको एक सूचकको रूपमा सार्वजनिक सुनुवाई भएर पनि किन लक्ष्य राखिए अनुसारको सुनुवाई सञ्चालन नभईरहेको होला ? भन्ने बारेमा प्रश्न गरिएको थियो। जसमध्ये १४ जना अर्थात करिब ७८ प्रतिशतले न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन सम्बन्धित अधिकारीको वृत्ति विकास तथा अवसरसँग नजोडिएकोले यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनको नभएको हुनसक्ने बताएका थिए।

32 स्थानीय निकायका अधिकारीहरूमा सार्वजनिक सुनुवाईमा उठेका सवाललाई कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हो भन्ने बुझाई देखिदैन। यस अध्ययनको क्रममा कुराकानी गरिएका १८ मध्ये ११ जना अर्थात ६१ प्रतिशतले सार्वजनिक सुनुवाईमा उठेका सवालहरूको अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्छ भन्ने बाध्यतात्मक अवस्था नरहेकोले त्यसलाई डकुमेण्टेसन गर्ने नगरेको बताएका थिए।

निकायको निर्वाचन हुन सकेन। जनप्रतिनिधिको जिम्मेवारी कर्मचारीतन्त्रलाई दिइयो। यदि उक्त समयमा स्थानीय निकायको आवधिक निर्वाचन भएर जनप्रतिनिधिले जिम्मेवारी लिएको भए उनीहरू आफ्ना मतदाता प्रति जवाफदेही हुने र सार्वजनिक सुनुवाई जस्ता सामाजिक जवाफदेहिता वृद्धि गर्ने संयन्त्रको प्रभावकारी कार्यान्वयनको पहल गर्ने अवस्था बन्ने थियो। तर स्थानीय निकाय लामो समयदेखि जनप्रतिनिधि विहीन भएको कारण सार्वजनिक सुनुवाई जस्ता पारदर्शिता, जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व बढाउने संयन्त्रहरूको संचालनमा समस्या रहेको देखिन्थ्यो।

निष्कर्ष तथा सुझाव

नागरिकलाई व्यक्तिगत तथा सार्वजनिक सवालहरूमा स्थानीय निकायका जिम्मेवार अधिकारीहरू समक्ष जिज्ञासा राख्न, गुनासा सुनाउन तथा सुझाव राख्नको लागि सार्वजनिक सुनुवाई एक प्रभावकारी विधि हो। यसैगरी सार्वजनिक निकायलाई पनि आफूले प्रवाह गरिरहेको वस्तु र सेवाको गुणस्तरको बारेमा जानकारी लिन र त्यसका बारेमा नागरिक सन्तुष्टिको अवस्था पत्ता लगाउने एक प्रभावकारी संयन्त्र भनेको सार्वजनिक सुनुवाई हो। त्यसैले विगतको समयमा पनि नेपाल सरकारले विभिन्न कानून बनाएर यसलाई व्यवस्थित रूपमा सञ्चालन गर्ने प्रयास गरेपनि यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा समस्या देखिएको थियो। यसमा कतिपय समस्याहरू सेवाप्रदायक निकायमा रहेका थिए भने कतिपय समस्या सेवाग्राहीमा रहेका थिए। वि.सं. २०७४ वैशाख ३१ गते पहिलो चरणको स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भइसकेको वर्तमान अवस्थामा आगामी दिनमा स्थानीय सरकारका गतिविधिलाई पारदर्शी, जवाफदेही तथा उत्तरदायी बनाउनको लागि सार्वजनिक सुनुवाई जस्ता सामाजिक जवाफदेहिता वृद्धि गर्ने संयन्त्रहरूको महत्व निकै छ। विगतको अनुभवबाट पाठ सिक्दै आगामी दिनमा यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नको लागि केही महत्वपूर्ण पक्षमा ध्यान दिनु आवश्यक देखिन्छ। जसलाई तल उल्लेख गरिएको छ।

- स्थानीय तहका जननिर्वाचित प्रतिनिधि तथा कर्मचारीहरूलाई सामाजिक जवाफदेहिता वृद्धि गर्ने संयन्त्रहरू तथा त्यसको कार्यान्वयनको बारेमा आवश्यक तालिम दिनु जरुरी छ। स्थानीय तहका पदाधिकारीहरू तथा कर्मचारीहरूलाई दिइने तालिममा यस्ता सवाललाई समावेश गरेर वा छुट्टै तालिम प्याकेज बनाएर पनि यस किसिमको तालिम प्रदान गर्न सकिन्छ।
- स्थानीय तहको सरकारले सार्वजनिक सुनुवाई सञ्चालन गर्नको लागि निश्चित बजेट विनियोजन गर्नु आवश्यक छ। विगतमा स्थानीय निकायमा जाने बजेट लक्षित वर्ग र कृषिको लागि जसरी निश्चित रकम वा प्रतिशत विनियोजन गर्नुपर्ने व्यवस्था थियो। त्यसैगरी सार्वजनिक सुनुवाई लगायतका सामाजिक जवाफदेहिता वृद्धि गर्ने संयन्त्र सञ्चालन गर्नको लागि रकम तोकेर बजेट विनियोजन गर्ने बाध्यकारी व्यवस्था गर्न सकिन्छ।

- स्थानीय निकायको सुशासन तथा जवाफदेहितामा काम गरिरहेका गैरसरकारी निकायहरूले स्थानीयस्तरका युवालाई सार्वजनिक सुनुवाई तथा अन्य सामाजिक जवाफदेहिता वृद्धि गर्ने संयन्त्रहरूको संचालनको तालिम दिने र यिनीहरूको विवरण स्थानीय सरकारले रोष्टर बनाएर राखी उनीहरूलाई सुनुवाईको सञ्चालनको जिम्मेवारी दिन सकिन्छ ।
- सार्वजनिक सुनुवाई लगायतका सामाजिक जवाफदेहिता वृद्धि गर्ने संयन्त्रको बारेमा माध्यामिक तहको पाठ्यक्रममा पाठ्यसामाग्री समावेश गर्नु जरुरी छ । यदि विद्यालयस्तरको पाठ्यसामाग्रीमा यस किसिमको सामाग्री राख्ने हो भने त्यसको सफल कार्यान्वयन र प्रभावकारीतालाई बढाउन महत्वपूर्ण प्रभाव पार्नेछ ।
- हरेक जिल्लामा रहेका स्थानीय सरकारहरूको बीचमा समन्वय गर्ने कामको लागि जिल्ला समन्वय समितिको व्यवस्था गरिएको छ । यस्तो समितिले सार्वजनिक सुनुवाईको नियमित अनुगमन तथा मूल्यांकनको लागि प्रभावकारी संयन्त्रको विकास गर्नु आवश्यक छ ।
- स्थानीयस्तरका पत्रपत्रिका तथा एफएम रेडियोहरूले स्थानीय सरकारसँगको सहकार्यमा सार्वजनिक सुनुवाईका बारेमा सामाग्रीहरू प्रकाशित तथा प्रसारित गरेर प्रचारप्रसार गर्ने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ । यसैगरी, आगामी दिनमा स्थानीय सरकारले सञ्चालन गर्ने सार्वजनिक सुनुवाईलाई स्थानीय एफएम रेडियोबाट प्रत्यक्ष प्रसारणको व्यवस्था गर्दा यसको प्रभावकारिता बढ्नेछ र यसको सफल कार्यान्वयनको लागि नागरिकको दबाब पनि बढ्दछ ।
- आगामी दिनमा पारदर्शिता तथा जवाफदेहिताका संयन्त्रको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई स्थानीय तहमा जाने अनुदानसँग मात्र नभई कर्मचारीको वृत्ति विकास तथा उनीहरूले पाउने अवसरसँग पनि जोड्नु आवश्यक छ । उदाहरणको लागि यस्ता संयन्त्रहरूको कार्यान्वयन नगर्ने कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्यांकनमा निश्चित नम्बर घट्ने व्यवस्था लागू गर्न सकेमा प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि आधार तयार हुन्छ ।
- स्थानीय सरकारले सार्वजनिक सुनुवाईमा नागरिकले उठाएका हरेक प्रश्नको लिखित अभिलेख राख्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ । यसैगरी यस्ता प्रश्नहरूको कार्यान्वयनको अवस्थालाई संकलन गरेर हरेक वर्ष प्रतिवेदन तयार गर्ने व्यवस्था गरिनु पर्दछ र सार्वजनिक छलफलमा ल्याउनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू

- खड्का, केदार (२०६०) सार्वजनिक बहस: सर्वसाधारणको पहुँच जनप्रतिनिधि र प्रशासकहरूसम्म जानकारी पुस्तिका, काठमाण्डौ: प्रो पब्लिक
- खड्का, केदार र चिरञ्जीवी भट्टराई (२०६८) सामाजिक जवाफदेहिताका २१ संयन्त्र (स्रोत पुस्तक), काठमाण्डौ: नेपालमा जवाफदेहिता सम्बन्धी कार्यक्रम (PRAN), विश्व वैक नेपाल

घिमिरे, दिपेश (२०७०) सामाजिक जवाफदेहिता वृद्धि गर्ने संयन्त्रहरूको कार्यान्वयनको अवस्था, नेपालको स्थानीय शासन (सं. सुरेशप्रसाद आचार्य र कुमार यात्रु) ललितपुर: मीरेष्ट नेपाल
घिमिरे, दिपेश (२०७१) स्थानीय निकायका समस्या । काठमाडौं: नागरिक राष्ट्रिय दैनिक । पृष्ठ १६ ।
पृष्ठ नं. ७

जैसी कृष्णप्रसाद (२०७०) अविच्छिन्न स्थानीय निर्वाचन, नेपालको स्थानीय शासन (सं. सुरेशप्रसाद आचार्य र कुमार यात्रु) ललितपुर: मीरेष्ट नेपाल
शर्मा, श्यामसुन्दर (२०६८) असल शासनको लागि जवाफदेहिता, असल शासनको लागि वकालत स्रोत संगालो (सं केदार खड्का) काठमाडौं: प्रो पब्लिक

Coordination: Some Ideas

 Ramesh Kumar Adhikari*

The word coordination gives the sense of responsibility to keep intact the process of organizing people or groups so that they work together properly and well. Coordination is equally important in family, society and workplace. This helps a lot to create synergy for collaboration or cooperation. Coordination becomes much more urgent and inevitable when the work requires the engagements of many people or organizations to fulfill the purpose. This article is intended to focus on the coordination process in local development endeavor.

It is apparent that development has been open to all to join hands for desired development work. So we can see multiple engagements in development. To understand more specifically the development process, at first, we should know about the development stakeholders. Based on my more than three decade long experiences with government of Nepal gained from central to local level taste, I can confidently summarize them in four kinds- provider, recipients, supporters and observers. The providers known as duty bearer also combines government, none government, private sector, community based organizations and many more. The recipients, known as right holders also are people and place. The supporters are defined as development partners from bilateral, multilateral and international none governmental organizations. And the observers are national audit institutions, media and civil society. If there is proper understanding on purpose, process and participation among development stakeholders then we can see the outcome from effectiveness of coordination in development process.

It would be more worthy to define the key function of development stakeholders so that coordination task becomes easy. Again based on my experiences, the provider does the responsibility of planning, budgeting, implementing and monitoring. The role of recipients is to demand, receive and benefit. The supporters provide technical, financial and capacity development. And the observers do the job of advocacy, awareness and oversight. Keeping in view the equally important function of each stakeholder, it is necessary to coordinate each in a very efficient way.

We are aware that if many people or organizations work for common purpose in a location, there must be a leading personality or position to coordinate them. While talking the local development, it is much more urgent and necessary for effective coordination. We can see

* Former Joint Secretary, Government of Nepal and Chairperson, Imagine Nepal

very clearly the development scene of local level that many actors on same sector and more allocation and activities on same location. This scenario creates the challenge of wastage of time and gap or overlap of resource and efforts. An effective coordination mechanism can handle the challenges that are encountered during implementation. Coordination is therefore a helpful tool to avoid gap or overlap of resource or efforts and utilize the time. For effective coordination there is pre condition of up to date information. If up to date information is in place then coordination becomes meaningful and feeling full. Based on up to date information, balancing between offer and cover, controlling over quantity and quality and the equity in distribution are enacted.

Now question arises how to up -date the information and activate the coordination. In the context of local level, mainly of district level, there are many actors. So, among them total leader and sectoral leader must be defined and dedicated. To understand this in a simple way, the District Coordination Committee is total leader and all other local level government offices are sectoral leaders. Rest development actors are the partners. A systematic and sequential framework can be followed for coordination. I have developed this in a result chain that is depicted below:

Input	–	- Leadership (Overall/Sectoral- GO)
		- Partnership (Country Partner/Development Partner)
		- Ownership (All)
Activities	–	- Invite (Leader to Partner)
		- Provide (Idea and Information)
		- Utilize (Idea and Investment)
Output	–	- No resource gap
		- No efforts overlap
		- No time delay
		- No task relay
Outcome	–	- Better access to infrastructure, services and goods
Impact	–	- Good governance realization by everybody, everywhere, every moment
		- Improved livelihood- enriched prosperity

Above result chain gives a simple and understandable formula for up to date information and effective coordination. Now, if we see the reality of availability of development information at local level, each agency gives its own data and information only whether it is Education or Agriculture or any. No one agency gives the total information. Really a

difficult scenario appears at local level. Having this information crisis at local level, how to know who are working where with what activities and allocation? Therefore Leadership at sectoral level and total level must be enlightened with the innovation, dynamic and effective for coordination by gathering and updating the information. If the leader becomes only feeder then no hope at all arises for better coordination. So coordination is leadership driven task. It should take place timely, correctly and completely.

Now question arises how to activate the result chain of coordination? For this also I have developed the way of real practice. The actions are designed in such a way that it is simple to understand and easy to activate. And they are:-

- Meeting (Twelve months twelve meet- Development information Up to Date)
- Information Sharing
- Uniformity on Understanding
- Instruction on Differences
- Division of Roles and Responsibility
- Monitoring (Report-Review-Realize-Revise, Timely, Correctly and Completely)
- Preparation of guidelines for up to date information and effective coordination

My conviction is that if we start the practice of result chain for coordination then we can see and feel that people come together and create synergy, work jointly for common purpose and share information for fair distribution and cost reduction.

Restructured local level units have come in to effect to exercise the state power as mandated by the constitution and now they are ready for function. Newly elected energetic, aggressive and visionary leaderships are expected to drive local government unit in an efficient, coordinated and result oriented manner. In the days ahead coordination will be much more important since more agencies will be engaged in democracy and development. For making every effort positive, productive and progressive, coordination will give life energy to the team for task to yield better result.

In conclusion, coordination is an inevitable tool for development management. The Constitution of Nepal gives clear mandate to District Coordination Committee for overall supervision and coordination at district level. Legally no doubt and confusion to take initiation, however personal interest, enthusiasm and innovation determine to do or not to do the job. The above theory and practice is an outcome of my personal initiation. During the period of my posting as Local Development Officer in Kanchanpur, Salyan and Dhading, I had developed the ideas and tested them. It was helpful to build the team ready for business of coordination and make allocation equitable for the benefit of people and place. The idea I wanted to capture in participatory annual plan formulation manual which is already contained in the draft manual but the manual is yet to come to be effective from the Ministry of Federal Affairs and local Development. In fact, the word coordination is

becoming a blame bearing word because people tend to criticize every development task for not having timely and correctly in cost and quality due to weaker or no coordination. Those people do not talk the particular responsible position but focus only on the word coordination. To change the status of coordination as blame bearing in to merit carrying, we must be serious to know the method and show the miracle. At district level local development officer must be energetic, enthusiastic and empathic to take the lead role of coordination. Ministry of federal affairs and local development must capacitate the local team by providing the guideline or manual and through reach-teach-ease facilitation.

(Note: This article is totally experience based creation and no any literature has been taken as reference.)

Decentralization and Public Service Delivery in Nepal's Pre and Post Federal System

✍ Dr. Suman Kumar Regmi*

Abstract

This study has tried to assess how decentralization facilitated public service delivery will exist from federal to local level. The assessment will be viewed touching in public services in light of the services delivered before and after the federal republic. The findings indicated that the overall performances of the delivery of services will be shown better and significant improvements after more decentralization under provincial and federal system. However, the improvements were constrained by lack of financial and human resources and problems of coordination and participation before the federal system. The study also revealed that sustainable and effective decentralized public service delivery does not only depend on institutional and human resources capacity building at local level, but also a functional financial mechanism, clear and appropriate allocation of roles and responsibilities in local level, provincial and federal level.

Keywords: Local, Provincial, Decentralization, Public Service, Service Delivery

I. Introduction

1.1 Background

Many countries around the world have engaged in the process of decentralization by transferring responsibilities from the federal/provincial to lower bodies of government. Such transfer of power is believed to bring about not only political stability and contribute to democratic governance, but also improves service delivery. After coming to power, the republican government officially declared a federalist and decentralized form of governance based on Constitution of 2072 B.S.

The constitution of 2072 devolved fiscal, political and administrative powers to the provincial regional state governments to bring about harmony and cooperation to promote local self-rule and better service delivery. The decentralization drive in Nepal has proceeded in three tiers— first from the federal to provincial and subsequently into local level bodies.

* Former Deputy Executive Director of Trade & Export Promotion Center

First of all, it will be covered from the federal to the provincial states and subsequently into local level. Local level election has already done in Province 3, 4 and 6. Local level government has been forming. The local level government will be formed in Provinces 1, 2, 5, and 7 after one month. Some researchers have argued that while the first wave of decentralization (1991-2006) had been realized significant achievements, it did not bring better service delivery particularly at lower levels of administration.

Though the constitution 2072 allows for the creation of provincial state and local level with their elected representatives; lack of capacity, resources and decision power will have limited them to deliver effective services. In addition, CDO and provincial authorities should not have an unlimited controlling, checking and monitoring power over the activities of the provincial governments.

All of these will prompt the local, provincial, and federal government to take an initiative to further decentralize powers and responsibilities to the local level as per constitution 2072. This has to be carried out through the local level decentralization Program (LLDP). Unlike the first wave of decentralization, which has a simultaneous countrywide coverage, the second wave (since from republic (2063 BS) to till declaration of new constitution of 2072) has made provision of limiting to the 7 federal regional states.

The main instrument of LLDP, however, has been made by forming the Gaunpalika /Village Municipality and Nagar Palika/Municipality. This provided the basis for a meaningful participation by the people in local development programs. Typically, this also entailed primary education, primary health care, rural water supply, rural roads and agricultural extension services.

The constitution 2072 of Nepal has defined the duties and responsibilities of the federal, provincial and local level bodies and has also given them the autonomy of expenditure prioritization when planning the basic services.

Consequently, the local level and federal level have been empowered to deliver services such as agricultural extension, education, health, water supply, rural roads etc. within their respective jurisdictions as mentioned in the constitution 2072 of Nepal.

There is now a broad consensus that decentralizing power and authority to federal below levels is the key for public service delivery improvement. However, the contribution of local decentralization and challenges faced in the process are not properly assessed. This paper, therefore, aims to show how decentralization facilitates public-service delivery at lower local level bodies in the two new set up tiers (Province and local level) based on the education, health, water and road service delivery before and after local level decentralization.

Decentralization refers to the global trend of devolving the responsibilities of centralized governments to regional or local governments. The promise of decentralization is to

enhance efficiency (through inter-governmental competition and fiscal discipline) and democratic voice (though enhanced local voice over service provision).

1.2 Statement of the Problem

Decentralization has been regarded as a viable alternative to federal governance in that it enhances peoples' participation in the decision-making processes and facilitates service delivery at local levels,

Decentralization may enhance productive efficiency but will undermine allocated efficiency by making redistribution more difficult, especially in areas with regional inequality. Thus decentralization should be used with caution in situations where there are concerns with inequality, corruption and weak managerial capacity or weak democratic traditions.

Since 1991, a series of reform measures were introduced in Nepal to effectively establish a multifaceted decentralized system. With the adoption of a decentralized approach, it was expected that the system would create vibrant local governance systems, that can make public leaders become more accountable to their provincial and federal constituencies aimed at enhancing self-reliance, democratic decision-making, citizen participation and better service delivery.

One key area of focus and attention of the reform has been service delivery, which is one of the major objectives of downward decentralization. In line with this, different public sector offices

have also been re-established and restructured at local level with the objective of making local bodies which is the center of socio-economic development. It was also to provide a basis for meaningful participation of the people in local development programs. This was mainly designed to be implemented through the provision of primary education, primary health care, rural water supply, rural roads and agricultural extension. The focus given to these sectors and their delivery at local level is due to their main role in realizing national development objectives.

However, delivering such services is still self-importance significant challenges in the two new set up of local and provincial levels in Nepal. The coverage of social services is very low and the majority of the population faces difficulties in having access to such services. For instance, according to country-wide data, progress report towards achieving Millennium Development Goals, primary school gross enrollment has been fulfilled by the end of 2010-15. At the same time, increasing the quality of education, and reducing drop-outs rates and repetition rates remain a challenge. The proportion of children fully immunized, against all major childhood diseases has been increased till the end in 2011.

However, the challenge is to sustain progress in strengthening delivery of basic health services, especially in rural areas. Access to clean water in rural areas has also increased with nominal progress. However, still large number of communities is without safe drinking

water. These are reflections of the problem in public service delivery at local levels. Formally, the local level of bodies is legally an independent local level bodies' authority and has been given powers and functions maintained by the provincial state's documents. In practice, however, it does not exercise sufficient local autonomy on budgetary matters related to economic and social affairs and is tightly controlled by local level bodies within the province. As a result, inadequacy of its administrative and personnel capacity to carry out socio-economic functions and a poor revenue base are the main reasons for the continued dependence of the local level on the provincial state government. The extent of decision-making authority and fiscal and budgetary autonomy at the local level body are major criteria that are increasingly being used to measure the success of official decentralization policies in bringing about better service delivery.

In view of the foregoing bottlenecks, the study assesses the performance of public service delivery and the major constraints inhibiting delivery of public services considering decentralization before and after the federal and provincial system.. The assessment is in accordance with the local preferences and priorities in the areas of institutional structure, budget, personnel, coverage of social services and community participation.

Litvack et al discuss the considerations for implementing decentralization in developing countries. Many of the assumptions made in the literature on decentralization don't hold for developing countries, such as the presence of exit opportunities, and voice. Possible approaches to this complex problem are discussed. (Litvack, Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird 1998).

1.3 Research Questions

The guiding research question is 'How does decentralization affect the delivery of public services at the lower level?' Based on this guiding question, the study addresses the following specific questions:

- (a) Does decentralization change the mode and scale of revenue generation and expenditure patterns at lower level?
- (b) Can decentralization provide local control over human, financial and organizational responsibilities to lower tiers of government?
- (c) Can local governments at lower level exercise their new roles and responsibilities?
- (d) Do the institutional arrangements put in place enhance the provision of improved services to beneficiaries?
- (e) What are the main achievements and constraints of lower level decentralization in the delivery of basic services?

1.4 Objectives of the Study

The main objective of the study is to examine how decentralization facilitates public-service

delivery at lower level of governance in the lower two tiers set up. Specifically, the study aims to achieve the following objectives:

- (a) To assess the level of decision making autonomy of local bodies and provincial governments;
- (b) To examine into the administrative and institutional capacities of the lower level in the provision of social services;
- (c) To explore the level of budget accession and revenue generation capacity of local level to provide effective services; and
- (d) To examine the participation of citizens in different service provision activities.

1.5 Significance of the Study

Generally, decentralization is recognized as a pre-requisite for facilitating public service delivery and promoting good governance. It is, therefore, crucial that policy-makers, scholars and practitioners and other stakeholders in Nepal should advance this important governance mechanism which is the basis of good governance and active popular participation at the grass root level. Though there are different reform measures taking place in the country, there is little empirical evidence on the improvement of service delivery at local level. Therefore, it is important to find out to what extent local level decentralization facilitates service delivery at the lower level of governance. The researcher also believes that the study will shed light and give an insight for policy makers as to how to make service delivery at lower level of governance can become effective and efficient through reform measure under consideration. Furthermore, the study will add values to the existing body of knowledge in the area in country.

1.6 Scope and Limitation

There are many Gaunpalikas/Village Municipality and Nagar Palika/Municipality in one Provincial State. However, this study tries to focus on education, health, water and road services because of the constraints of time, cost and availability of information at this local level.

The study used lower level service delivery criteria: institutional structure, personnel, budget, and community participation to check the performance and see how decentralization facilitates service delivery at lower level. However, many factors can affect service delivery performance and it is very difficult to conclude that decentralization is the only one. Since the study depended mainly on secondary data, inconsistencies, unavailability of relevant and up-to-date information have, to some extent, affected its quality. Moreover, as the research has been descriptive study, based on literature review, it may not give the real picture of all tiers of governance.

1.7 Approaches and Methodology

This research was a literature reviewed based study following descriptive approach. Both qualitative and quantitative information from almost all secondary sources were collected. Semi-structured interviews were used to collect primary information from some information sector offices and administration during the past days in-service period of this researcher. Secondary data were obtained from published and unpublished materials, which are available in the form of books, journals, articles, proclamations, policy briefs, federal and provincial in constitution, laws, regulations, performance reports, and pertinent academic papers. In particular, data pertaining to fiscal and budget reports, human resource reports, public planning and implementation reports, periodic and statistical reports which have been crucial for analyzing and presenting of the findings.

The study used descriptive data analysis that combines both qualitative and quantitative data. Data were organized in view of the performances of the public services and analyzed using general comparisons.

II. Theoretical Discussion

2.1 Decentralization

The term decentralization has different meanings for different people. However, most authors on the subject agree that decentralization means transfer of authority and responsibility from higher to lower level bodies and government and their functionaries. Decentralization is a process of state reform composed by a set of public policies that transfer responsibilities, resources, or authority from higher to lower levels of government in the context of a specific type of state.

Decentralization by Rondinelli and Nellis (1989) is described as transfer of responsibilities for planning, management, and the rising and allocation of resources from the central government and its agencies to field units of the central government, semi-autonomous public authorities, regional authorities, or non-governmental, private or voluntary organization.

The transfer of legal and political authority from a central government and its affiliates to sub national units of government in the process of making decisions and managing public functions.

In the context of service delivery, decentralization is defined as a transfer of authority to provide some services to the public from an individual or agency in central government to some other individual or agency, which is closer to the public to be served.

2.2 Types of Decentralization

Generally speaking, there are four types of decentralization- namely political,

administrative, fiscal, and market decentralization which are distinguishable by their different characteristics, policy implications and conditions for success.

Stohr discusses the relationship between globalization and decentralization, and examines decentralization as a tool for achieving equity (Stohr, Walter 2001).

2.2.1 Political Decentralization.

Political decentralization refers to the decentralization of political power and authority to sub-national or local levels where elected and empowered sub-national government units exist. The most obvious manifestation of this type of decentralization are elected and empowered sub-national forms of government ranging from lowest level to state level bodies. The creation of these bodies is best undertaken as a result of an overall strategic vision and usually involves a review of legal frameworks including constitutional reforms.

Devolution is considered a form of political decentralization. It refers to a full transfer of responsibility, decision making, resources and revenue generation to a local level of public authority that is autonomous and fully independent from the devolving authority. Supporters of political decentralization assume that decisions made with greater participation will be better informed and more relevant to diverse interests in society than those made only by national political authorities. The concept implies that the selection of representatives from local to federal allows citizens to know better their political representatives and allows elected officials to know better the needs and desires of their constituents.

Boyne discusses the different types of competition in local government, and the structure and implications of each one. (Boyne, George A. 1996).

2.2.2 Administrative Decentralization

Administrative decentralization seeks to redistribute authority, responsibility and financial resources for providing public services among different levels of government (Falleti, 2005). It is the transfer of responsibility for the planning, financing and management of certain public functions from the central government and its agencies to field units of government agencies, subordinate units or levels of government, semi-autonomous public authorities or corporations, or area-wide, regional or functional authorities. The three major forms of administrative decentralization (UNDP, 1997; Falleti, 2005) are de-concentration, delegation, and devolution.

De-concentration redistributes decision making authority and financial and management responsibilities among different levels of the federal government.

It can only shift responsibilities from federal government officials in the capital city to those working in lower level or provincial level, or it can create strong field administration or local administrative capacity under the supervision of federal government ministries. Delegation is a more extensive form of decentralization. Through delegation central governments transfer responsibility for decision making and administration of public functions to semi-

autonomous organizations not wholly controlled by the federal government, but ultimately accountable to it. Governments delegate responsibilities when they create public enterprises or corporations, housing authorities, transportation authorities, special service at different level, or special project implementation units. Usually these organizations have a great deal of discretion in decision-making. They may be exempt from constraints on regular civil service personnel and may be able to charge users directly for services.

A third type of administrative decentralization is delegation. When governments delegate functions, they transfer authority for decision-making, finance, and management to quasi-autonomous units of local government with corporate status.

Delegation usually transfers responsibilities for services to municipalities that elect their own mayors and councils, raise their own revenues, and have independent authority to make investment decisions. In a delegated system, local governments have clear and legally recognized geographical boundaries over which they exercise authority and within which they perform public functions. It is this type of administrative decentralization that underlies most political decentralization.

2.2.3 Fiscal Decentralization

Fiscal decentralization involves the reallocation of resources or transfer of resource decisions to local governments to allow them to undertake their function properly. The decision to allocate or transfer of resources usually depends on factors such as interregional equity, availability of central and local resources and local fiscal management capacity (Thakur & Newman, 2000, Falleti, 2005).

If local body of government and private organizations have to carry out decentralized functions effectively, they must have an adequate level of revenues –either raised locally or transferred from the federal government– as well as the authority to make decisions about expenditures. Fiscal decentralization can take many forms (UNDP, 1997), including:

- a) Self-financing or cost recovery through user charges;
- b) Co-financing or coproduction arrangements through which the users participate in providing services and infrastructure through monetary or labor contributions;
- c) Expansion of local revenues through property or sales taxes, or indirect charges;
- d) Intergovernmental transfers that shift general revenues from taxes collected by the federal government to local governments for general or specific uses; and
- e) Authorization of Gaunpalika/Village Municipality and Nagarpalika/Municipality or municipal borrowing and the mobilization of either national or local government resources through loan guarantees.

In many developing countries local governments or administrative units possess the legal authority to impose taxes, but the tax base is so weak and the dependence on federal government subsidies so deep-rooted that no attempt is made to exercise that authority.

Fiscal federalism – the assignment of tax and expenditure authority to the lowest level of government possible - creates the discipline and market features necessary to ensure productive efficiency. Decentralization works best in settings where there are strong traditions of democracy, accountability and professionalism in sub-national government. It does not provide a short cut to governmental capacity in situations where these preconditions are absent.

This critique of fiscal federalism theory concludes that a loss of national redistribution of wealth due to decentralization will cause greater localization of wealth, greater disparity between rich and poor regions, and the loss of capacity of the national government to influence the market to soften times of crisis. (Prud'homme, Remy, 1995).

Decentralization has been promoted as a means to achieve greater economic efficiency and growth. Most of the literature has been concerned with fiscal decentralization rather than political and administrative decentralization. These other types of decentralization can play an important role in shaping policies, the provision of public goods and services and economic outcomes. The interaction between different types of decentralization is also likely to influence the results of these efforts. (Rodríguez -Pose, A. and Ezcurra, R. 2011).

2.2.4 Market Decentralization

Market decentralization refers to decentralization of government services to private organizations or firms. This form of transfer of government responsibilities and authority is done in favor of non-public entities where planning and administrative responsibility or other public functions are transferred from government to voluntary, private, or nongovernmental institutions with clear benefits to and involvement of the public. This often involves contracting out partial service provision or administration functions, deregulation or full privatization. This is typically undertaken for services that had been monopolies of the central government and ideally are earmarked for divestment to local entities where the benefits are accruing to the local population.

2.3 Service Delivery Measures

Traditionally, service delivery was based on either public or private provision depending on a variety of factors like political and economic structures, interest or capability of private providers, local finances, consumer/societal preferences, geographic dispersal of service beneficiaries, equity and properties of the service itself (Barlow, 1981).

Hence, a country may organize service delivery in a variety of ways and levels ranging from private to public and from highly centralized to highly decentralized levels. Services could be centralized by assigning the function to a provincial state government, creation of an area wide special-purpose government, and shared service agreements between two or more government agencies. Although some services are provided by private agencies, the need for public control over certain services has increased to safeguard the provision

of some basic services to enable equitable and uniform service provision irrespective of socioeconomic category of customers or consumers.

Nor the centralized form of service delivery arrangement has been capable of discharging its responsibilities to fulfill these needs. This is because of the limitations of the state, the inefficiency and ineffectiveness of state services to meet public needs and the evolution of new approaches for service delivery such as privatization and expansion of other local actors in providing services. This situation has also changed the functions and issues of local government by bringing local governments in a competitive situation by either competing among themselves or outsourcing services to competitive tendering. However, there are services which are better delivered under centralized system or decentralized system or both depending on the scope of their benefits. Services such as defense, foreign policy, and services whose benefits and costs spillovers from one jurisdiction to another, services which will be cost-effective if provided beyond one or more jurisdiction (transportation, electricity, communications etc) and issues of stabilization (monetary and fiscal functions) are generally undertaken at central level.

Therefore, service delivery arrangements or models vary between the continuums of purely private to purely public, with numerous hybrid cases in between involving different agencies. These include: contracting out services to the private sector, NGOs and others, transferring responsibilities to lower tiers of government and transferring responsibilities to communities or to households or to the clients themselves. All these methods are either operating one after the other or side-by-side in the area of providing any given service (World Development Report). With demands for resources and the need for more economical management and better services, it also requires changes in the relationship both at federal and local levels by altering the dual relationship between the politicians and service providers related to the expansion of interactions among different actors. Consequently, most basic services are becoming under the responsibility of local governments under a decentralized governance system with a devolved system at the local level.

2.4 Decentralization VS Service Delivery

While decentralization of service delivery may be attributed to different purposes in different countries, improving service delivery has been a common factor (Ahmed et al., 2005; Shah & Thompson, 2004). However, decentralization has not always been effective in improving service delivery by local governments, mainly because of lack of commensurate revenue assignments, inadequate access to financial markets, and lack of necessary administrative capacity on the part of local authorities. Decentralization is desirable but where the ingredients necessary for its proper implementation are lacking, service delivery at lower levels of government remains problematic.

According to Ahmad et al. (2005), one of the common problems associated with decentralization's impact on service delivery is lack of capacity at sub-national levels of

government in exercising responsibility for public services. For instance, in Nepal, the lower tiers of government's bodies lacked the ability to manage public finances and maintain proper accounting procedures.

Consequently, lower levels of government received less money than before decentralization. For decentralization to lead to a greater accountability and hence to increased prospects that services would reach targeted groups, it is important to strengthen the institutional capability at the local level. Institutions are needed in order to ensure greater public participation and accountability on the part of policy-makers, service providers, and users.

The adverse effects of decentralization on service delivery arise due to a number of common factors. These factors include lack of capacity at sub-national government level, which restricts local service delivery because local authorities lack the ability to manage public finances and keep proper accounting procedures; misalignment of responsibilities owing to incomplete decentralization and privileged capture when civic participation in local bodies of government is low. In addition, budget constraints that lead to over borrowing by lower level of government are some of the factors. To overcome these challenges, optimal assignment of expenditure and tax responsibilities should be based on such criteria as economies of scale, spillover benefits, and cost of administering taxes, tax efficiency, and equity. In practice, however, fiscal decentralization often depends on political realities, expediencies and historical legacies (Ahmed et al., 2005).

Kodras outlines some of the major arguments for and against three methods of changing how government services are provided: privatization, devolution to lower levels of government, and simply abandoning service provision to the nonprofit sector. (Kodras, Janet. 1997).

2.5 Decentralization: Some Empirical Evidences

Decentralization is practiced by several countries in developing and LDCs. It is, however, interesting to note that empirical evidence on the impact of decentralization is limited and also mixed.

Some authors have argued that decentralization generally resulted in improvements in service delivery. However, others indicate that there have not yet been much real improvements of service delivery as a result of decentralization.

In Nepal, the Local Governance Act has remained relatively unchanged for a long period. It gives local bodies a very limited mandate and they have few staff and manage only approximately very few of the total public expenditures.

In their form, local bodies will be becoming increasingly irrelevant for delivery of local services. In the institutional gap, sectors have to be gone ahead and established structures effectively decentralized service delivery and promote community involvement in the planning, implementation and monitoring of local level service delivery, just as a poverty

alleviation fund has initiated processes of cross sectoral planning. These moves may all feed into ultimate reforms, but timely lead to significant problems of cross-sector coordination and problems with linking recurrent and capital investments.

The potential impact of decentralized service delivery through local bodies in Nepal is not fully realized because sector funding modalities and sector control of staff remain so constant.

2.6 Decentralization in Nepal

Nepal's federal republic system has delegated fiscal, political and administrative power to the lower level government through democratic governance, and improve service delivery. Unlike previous, heavily centralized regimes, the new set up has introduced decentralized federal system, and officially allowed different political parties to compete and participate at both central and provincial government levels.

The post-federal decentralization has created federal state structure, consisting of 7 provincial regional states and Gaunpalika/Village Municipality, Nagarpalika/Municipality and Municipalities responsible for a broad range of the country's political, economic and social objectives. This was supported through fiscal measures such as the use of grant transfers and the posting of earlier central government civil service staff to the provincial states. However, initially decentralization did not involve local level in decision-making and local bodies of government enjoyed little political and administrative and fiscal autonomy.

While the post/federal decentralization will be observed significant changes, it would not capable of bringing genuine self-rule particularly at lower level bodies. Though the constitution allows for the creation of provincial states with their elected representatives and provincial councils, the lack of power, resources and authorities has limited them to effectively engage in democratic self-rule. It is within this back-drop that the government launched decentralization in massive scale, designed to shift the decision-making process closer to the local level and to improve the responsiveness of service delivery. This has been assumed to be achieved through the local level and provincial states. The process entailed enabling legislation for local governments, fiscal reform, institutional restructuring, and capacity development.

For effective decentralization implementation before federal system, it was hoped that district government would be empowered to implement their administrative and development plans without undue interference from higher tiers of authority. Accordingly, this was supposed to create and bring situations closer to genuine local self-rule through grants, rearrangement of skilled and experienced personnel to serve in local bodies of government. In this way, district's real autonomy in activity and budgetary planning, had expanded freedom of Operation in terms of raising and putting to use resources originating from own revenue resources, hiring required staff, etc to some extent, could be exercised.

As per Constitution 2072 of Nepal, the major constitutional powers and duties of the Gaunpalika/Village Municipality, Nagarpalika/Municipality, Provincial and Federal Governments have been mentioned in the concerned text.

The federal system of government in Nepal will have three levels of administration; 1. Federal/Central, 2. Provincial/State, and 3. Local/Municipality. The delineation of power between the three levels of governments shall be determined according to stipulations mentioned in the Constitution of Nepal. (From Wikipedia, the free encyclopedia).

The functional demarcations among the above are given below. The areas of Provincial State and Federal Government include:

- (a) approving the district social service, economic development, and administrative plans and programs;
- (b) levying and collection of land use taxes, agricultural income revenues, and other local taxes; (c) utilizing the District's sources of revenues, excluding such other revenues allocated and administered by the region;
- (d) preparing and approving the district budget;
- (e) construction and maintenance of lower grade rural roads;
- (f) administering primary schools and junior health institutions within the District; and
- (g) directing basic agricultural development activities and administering and protecting the natural resources of the district.

Along this line, it is not difficult to see that there is a room for improvement in order to maximize the benefits of decentralization. However, while decentralization has changed the political climate of the country, it has certainly led to questions regarding its various procedures, ramifications and impact.

Elected representatives and parties control all the provisional state governments in the Nepalese Provisional Government, either directly through its member parties or indirectly through affiliate parties.

III. Presentation and Analysis

3.1 Socio-economic and Demographic Profile

The seven arranged provincial states will have provincial capitals. Each province comprises certain numbers of Gaunpalika/Village Municipality, Nagarpalika/Municipalities and Metropolitans.

The economy of these is highly dependent on agriculture and experiencing erratic rainfall. Agricultural production is below subsistence and the inhabitants are often exposed to structural food deficit where poverty is uncontrolled.

The offices and desks that exist in the districts under each Province include: CDO Office, the District Office of Agriculture, Regional and Zonal Hospital, Health Post, Health Sub-Post, Micro, Cottage and Small Industries Board, health, education, information, finance and economic development, capacity building, micro enterprise development, water resources development desk, and women affairs. All be will coordinated by District Coordination Council under new provision.

At the grass roots level, there are governments, non governments and local institutions involved in different economic and social development activities. However, currently they are working under the direct supervision of the district administration (CDO Office).

CDO Offices have assumed extensive powers and responsibilities *in the service delivery fronts*. They are responsible for running all socio-economic development programs in the area. In practice, however, it is subject to the control and supervision of the district and regional of government in matters ranging from budget preparation and approval to undertaking most of the socio-economic development projects in the districts under consideration.

3.2 Institutional and Resource Capacity

The government structure in the country recognizes five comprising central, regional, district and local before Federal Structure but post federal structure will comprises 3 levels: federal, provincial government and local level bodies. The lowest tier is the Gaun and Nagarpalika. The district is a multi-purpose local body of government unit in the current structure. It has been given elaborate powers and responsibilities. As an autonomous self-governing unit, it can prepare and approve its own budget, prepare and implement economic and social development projects, set up and manage public services and exercise democratic decision making. While these listings indicate the devolution of power, the extent to which these are exercised in practice is not much clear.

The District Administration Office and the District Office of Comptroller General are the main institutions that play coordination roles. The district administration has overall responsibility for coordination and District Treasury Office and Office of Comptroller General have been existing to play an important role in coordination and integration of various office plans and matching these plans with the available budget. However, the respondents in both sectors confirmed that, these two sectors do not have the necessary human resource and budget to coordinate and support other development sectors. However, Office of Auditor General is the highest body in the central level to check the fund mis-utilization.

In addition, local level bodies are not involved in development planning and the plan is usually prepared by the NPC demanding plans from lowest level also in earlier structure. But after provincial and local level structure district level council will direct and coordinate Village Municipalities and Municipalities.

Understanding the problem, there was assignment of one the then VDC secretary and Chairman Ward and with Ward chairman in each ward of Municipalities.

3.3 Coverage of Public Services

Before federal decentralization set up, education service delivery coordination and implementation has been brought under the responsibility of district education office and district education offices were used to serve as branches of the Regional Educational Directorate. During the district level decentralization, district education office has been empowered to coordinate and provide education services and since then both districts witnessed rapid improvements in primary education access.

Existingly, health service delivery in the district before federal decentralization has been coordinating and implementing under the immediate supervision of the Regional Health Directorate under Department of Health. This responsibility has been transferred to the district health office, which has been established before federal decentralization. Before federal decentralization, the number of health infrastructures existed were Central / regional/zonal/ health center, and health posts/clinics in the then VDC and health center, and health posts/clinics in district.

Coverage of water services in the districts has been increased, with the proportion of households with access to safe drinking water.

Although rural road has been given emphasis by the government in all districts, the road desk is structured under Department of Roads.

The basic aim of existing district level decentralization is to serve as a means of empowering local communities, developing democratization, and improving delivery of basic services. This process requires participation of different actors and coordination among them in prioritizing public services. District Administration offices with the coordination of District Finance Office plan their activities and budget. Currently, public Service delivery role in all districts is highly concentrated at the district level with limited role given to lower administrative tiers, the then VDCs and Municipalities.

IV. Findings and Observations

This study has shown that public service delivery has been less improved before federal set up decentralization. However, the demand for social and economic services has still to be increased after federal decentralization set up.

The fiscal and financial independence of local bodies and provincial along-with federal governments will be critical factor affecting their autonomy and effectiveness in public service delivery. However, the major constraint seen in federal structure will be inadequate funding for basic services provided to lower tiers of government. Both provincial and federal governments will be heavily dependent on provincial and federal government

set up and fund transfer. Such financial dependence will be serious implications for the autonomy and independence of provincial and federal governments.

It is advised from local levels that District officials should also be authorized to report provincial and federal governments about routinely assigned functions to districts with adequate resources (skilled personnel, money, equipment and vehicles etc) to carry them out.

According to them such kind of mandates without the needed resources will create public mistrust about the ability of local government to deliver efficient services.

Now after federal set up, districts have not been made independent as local government entities. In reality intergovernmental relationships among the local bodies, provincial and federal governments, and district administration and their lines of authority should be defined.

Citizen participation is significant in managing social institutions through labor and financial contribution. However, coordination at the local level bodies to enhance the participation of the community in public service delivery should not be weak due to lack of clearly institutionalized structures. Though local bodies' structures are and will be organized as a means to reach people at grass roots level, there is no need of clearly institutionalized structure for coordination and participation of local bodies in decisions concerning public service delivery.

V. Conclusions

The purpose of decentralization in Nepal is to progressively transfer the delivery and management of public services from the centralized government bureaucracy to federal democratic governments. The constitution and the various policies provide for the formal transfer of powers and responsibilities from the federal government to provincial and local level bodies.

The findings of this study indicated that the overall performances of the delivery of basic services have shown that there is also some improvements before federal decentralization. However, the improvements will be found more decentralization in federal set up. Currently, the district administration has been given full powers to exercise complete decision-making authority. In practice, however, commands and instructions flow from central government in an unbroken bureaucratic line from the top now

In all of the studied sectors, findings have shown that scarcity of budget and inadequacies of the

Allocation system and availability of manpower has now greatly affected the delivery of public services in the district. Local revenue has been found to be low and the districts are

becoming more and more dependent on the central government now through grants and annual budget.

Political, administrative and fiscal decentralization should go hand in hand in principle. That means decision-making power, institutional capacity; fiscal and technical resources for services delivery and their management have to be devolved in an adequate and equitable ways. In addition, roles and responsibilities in the respective social sectors should be devolved to the lowest appropriate and competent level. The forthcoming federal structure in Nepal will do prosperous and development in the country.

References and Citation

- Ahmed et al. (2005) Decentralization and Service Delivery. World Bank Policy Research Working Paper 3603.
- Barlow, I.M. (1981), Spatial Dimensions of Urban Government, Research Studies Press, New York
- Boyne, George A. 1996. "Competition and Local Government: A Public Choice Perspective." *Urban Studies* 33 (4-5): 703-721.
- Elcak, Howard (1994), Local Government: Policy and Management in Local Authorities, London, Rutledge 11 New Fetter Lane.
- Kodras, Janet. 1997. "Restructuring the State: Devolution, Privatization, and the Geographic Redistribution of Power and Capacity in Governance." Pp. 79-96 in *State Devolution in America: Implications for a Diverse Society*. Ed. Lynn Staeheli, Janet Kodras, and Colin Flint. Urban Affairs Annual Reviews 48. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Litvack, Jennie, Junaid Ahmad and Richard Bird 1998. "Rethinking Decentralization in Developing Countries," Washington, DC: The World Bank.
- Prud'homme, Remy (1995). "The Dangers of Decentralization," *World Bank Research Observer* 10(2):201.
- Rondinelli and Nellis (1989) 'Analyzing decentralization policies in developing countries: a political economy framework', *Development and Change*, 20(1).
- Rodríguez -Pose, A. and Ezcurra, R. (2011). "Is fiscal decentralization harmful for economic growth? Evidence from the OECD countries," *Journal of Economic Geography*, 11 (4): 619-643.
- Stohr, Walter (2001). "Introduction" in *New Regional Development Paradigms: Decentralization, Governance and the New Planning for Local-Level Development*. Eds. Stohr, Walter and Josef Edralin and Devyani Mani. Published in cooperation with the United Nations and the United Nations Centre for Regional Development: "Contributions in Economic History Series," Number 225. Westport, CT: Greenwood Press.

Shah, A. & Thompson, T. (2004) "Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours, and road closures," Policy Research Working Paper 3353. The World Bank. Washington, D.C.

Thakur, R. & Newman, E. (2000) New Millennium, New Perspectives: The United Nations, Security, and Governance. United Nations University Press.

UNDP (1997) Decentralized Governance Program: Strengthening for People-Centered -Development, Management Development and Governance Division, Bureau for Development Policy.

Retrieved from: http://en.wikipedia.org/wiki/Federalism_in_nepal#cite_ref_1.

The writer is former Deputy Executive Director of Trade and Export Promotion Centre. He has been teaching in various Campuses and Colleges starting from Pashupati Campus since 1981. For further 9849771884.

Fiscal Decentralization and Development : A Case Study of Lumbini, Nepal

 Indra Bhusal¹

Abstract

The key objective of this paper is to analyze influence of fiscal decentralization in development: A case of Lumbini² Nepal. The regression analysis reveals that the coefficient of fiscal decentralization is positive and statistically significant at 1 % level to the GDP agricultural growth; proxy of economic development. The paper also finds that expenditure on road, education and drinking water and sanitation is also enhancing economic development to the Lumbini of Nepal. Finally, the paper also messages that the presence of Lord Buddha is enhancing economic development to the regions of Lumbini area.

Key words: Fiscal Decentralization, Revenue decentralization and Lumbini.

Introduction

Nepal is passing through the stage of state restructuring towards federal set up of three layers of government – federal, provincial, and local - with the promulgation of new constitution of the country by the Constituent Assembly in September 2015. The Constitution refers to spheres of competence as a) exclusively federal functions; b) exclusively provincial functions; c) exclusively local functions; d) concurrent functions of federal and provincial governments, and e) concurrent functions of federal, provincial and local governments.

The constitution has provided mandates of development activities and resource mobilization for the provincial and local governments. In the new set up, 'Rural Municipality has replaced the Village Development Committee (VDC) while existing institution of Municipality has remained the same. Further, the constitution has scrapped District Development Committee (DCC) and has replaced District Assembly /Council. However, no functional and financial autonomy is given for the District Council. Its role is just to coordinate between the provincial and rural/urban local governments. The election procedure of newly created 744 local units has been begun. It is hoped that within a couple of weeks elected representatives will assume their work in all local units.

Fiscal decentralization is a political economy trend in both developing and developed countries. According to World Bank (1999), some 90 percent of democracies now have

1 Mr. Bhusal is an Assistant Campus Chief in the New Horizon College, Butwal, Rupandehi. The author would like many thanks to Dr. Khim Lal Devkota for the valuable comments and suggestions.

2 In this paper Lumbini is interchangeable to Kapilbastu District.

elected sub national governments, and countries everywhere are developing political, fiscal and administrative powers to sub national tiers of government below the national level. Dillinger (1994) reported that of the 75 countries with populations greater than 5 million, all but 12 claim to have imitated measures to transfer some power to local government units. In developed countries the United States, the United Kingdom, and Canada have received debates on fiscal decentralization or devolution (Xie et al., 1999).

Fiscal decentralization has to do with the degree of fiscal autonomy and responsibility given to sub-national governments. It is a subject on the policy agenda in many developing transition and industrial countries. There always has been a cry for more decentralization of government, resulting from a combination of people wanting to get more involved in the process of government and inability of central governments to get the job done (Bahl, 1999).

Previously Local Bodies were governed by the Local Self Governance Act (LSGA). As per the article 304 of the constitution the LSGA is still valid. It is widely recognized that the LSGA has set an unprecedented policy shift by legally endorsing the concept of self-governance and devolution of authority to the Local Bodies (LBs) . LBs have been empowered and made more accountable, particularly for local development activities under the provision of the Act. Different functions (social, economic, physical infrastructure development, environmental management, planning, institutional and financial management, coordination, monitoring, poverty reduction and reporting), including sectoral functions have been devolved to the LBs. The decentralization of administrative and fiscal power to the LBs along with the increased authority has been mandated to launch and direct development activities in a participatory manner. The Act emphasizes on transparent and efficient allocation and mobilization of resources at the local level. In addition to providing annual block grants, tax collection and other rights to raise and mobilize internal resources have been widely devolved to the LBs.

Based on prevailing acts and regulations, every year the government is providing conditional and unconditional grants to the local levels. Additionally, government is directly investing a hefty sum of grants annually for socio-economic and infra-structural development at the local level through its district level agencies and offices. Moreover, they are collecting own source revenues by using various types of tax and non tax sources as assigned to them as per the LSGA. In fact, the District Coordination Committees (DCCs, previously DCCs) are mobilizing thousands of millions of financial resources every year. The resource transferred from central government to the DCCs and the revenues they collect is thus, expected to enhance the local economic growth and development overtime.

The expectation in reality was either true or false and whether these resources were supportive to enhance the local economic development and service delivery. This issue was to be reviewed. Therefore, this paper focused on a specific debate in the literature of fiscal

decentralization that it improves the local economic development. The main objective, therefore, is to empirically analyze the effect of fiscal decentralization on economic development of Nepal with special reference to Kapilbastu District. In this paper Kapilbastu district is interchangeable to Lumbini.

A Glimpse of Lumbini

Siddhartha Gautama, the Lord Buddha, was born in 623 B.C. in the famous gardens of Lumbini, which soon became a place of pilgrimage. Among the pilgrims was the Indian emperor Ashoka, who erected one of his commemorative pillars there. The site is now being developed as a Buddhist pilgrimage centre, where the archaeological remains associated with the birth of the Lord Buddha form a central feature. Lumbini is one of the holiest places of one of the world's great religions, and its remains contain important evidence about the nature of Buddhist pilgrimage centres from as early as the 3rd century BC.

The complex of structures within the archaeological conservation area includes the Shakya Tank; the remains within the Maya Devi Temple consisting of brick structures in a cross-wall system dating from the 3rd century BC to the present century and the sandstone Ashoka pillar with its Pali inscription in Brahmi script. Additionally there are the excavated remains of Buddhist viharas (monasteries) of the 3rd century BC to the 5th century AD and the remains of Buddhist stupas (memorial shrines) from the 3rd century BC to the 15th century AD. The site is now being developed as a Buddhist pilgrimage centre, where the archaeological remains associated with the birth of the Lord Buddha form a central feature³. The Lumbini is located in the Kapilbastu district. In fact, this paper analyzes whether the presence of Lumbini supports the economic development of Kapilbastu district .

Data Analysis and Estimation

It is based on published and unpublished secondary data of DCC Kapilbastu, Ministry of Federal Affairs and Local Development, Local Bodies Fiscal Commission (LBFC), Financial Comptroller General Office (FCGO) and Kapilbastu district agricultural office. The capital expenditures in various socio-economic sectors like education, health, drinking water, sanitation, road, buildings, etc. has been collected from the Kapilbastu DCCs. For the estimation purpose 13 years data set from 2002/03-2014/15 has been used. All the data set related to revenues and expenditures has been converted on base year prices (2002).

For this paper, fiscal decentralization is measured as the ratio of Kapilbastu District Coordination Committees (DCCs) total revenue to the combined government and DCCs revenue. The formula of fiscal decentralization (FD) is as follows;

$$FD = \frac{\text{Kapilbastu DCCs Total Revenue}}{\text{Total GON Revenue from Kapilbastu district} + \text{Kapilbastu DCCs Total Revenue}}$$

³ <http://whc.unesco.org/en/list/666>, retrieved on 3rd April 2017.

The name of variables applied in the estimation including the definition is presented in table 1.

Table 1: Name of variables and definition used in estimation

GDP_Growth	It is an annual growth of per capita agriculture GDP measured in real terms. It is measured in annual percentage change. It has been used as a proxy of economic development.
RD	Revenue decentralization. It is the ratio of DCCs total revenue to the combined government and DCC revenue.
Pop	Population in number.
Revenue	This is the district total revenue collected by the government measured at per capita terms (in Rs).
Expenditure	This is the district total expenditure incurred by the government measured at per capita terms (in Rs).
Edu	Per capita DCC's capital expenditure on education (in Rs).
Health	Per capita DCC's capital expenditure on health (in Rs).
Road	Per capita DCC's capital expenditure on road sector (in Rs).
Agri	Per capita DCC's capital expenditure on agriculture (in Rs).
DWS	Per capita DCC's capital expenditure on drinking water and sanitation sector (in Rs).
Other	Per capita DCC's capital expenditure on other sectors (in Rs).

Additionally, the Ordinary Least Square (OLS) methodology has been used for analyzing the data. The equation for OLS is;

$$y_t = a_0 + bX_t + gC_t + e_i \quad (1)$$

where, Y represents agricultural district per capital growth as proxy by district development and X indicates the measurements of fiscal decentralization (FD). C represents control variables like per capita expenditure on education, health, drinking water, road, agriculture, etc. The parameters α_0 is scalar, β represent parameter vectors, and e_i is the disturbance term.

Estimation Results

The regression result is included in table 2. The table shows that there is a positive and significant relationship between revenue decentralization and economic growth. The coefficient 0.07 indicates that when revenue decentralization increases by one percentage point the agricultural economic growth the proxy of economic development increases by 0.07 percentage point. The capital expenditures in all sectors namely road,

health, education, drinking water, agriculture and in other sectors have also significant relationships with economic growth. The expenditure on road and its relation with the economic growth has positive. The coefficient 0.006 states that its impact is nominal. The impact of capital expenditure to the growth is negative. However, its impact is insignificant. The coefficients of capital expenditure on education and drinking water are positive and they are statistically significant at 1 % level. The coefficients of these variables are relatively higher. The coefficient of agricultural variable is negative. However, its value is nominal and its impact on economic growth is insignificant. The coefficient of capital expenditure on other variable is positive and statistically significant at 1 % level. It has good impact on economic growth. The impact of other control variables namely population, government revenue and government expenditure have insignificants. The revenue and population have statistically significant at 1 % and 5 % levels respectively. It is concluded that the impact of fiscal decentralization to the economic development of Kapilbastu district is positive.

Table 2: Estimation results

Independent Variables	Coefficient	t-statistics
RD	0.076	13.910***
Road	0.006	5.590**
Health	-0.003	-5.770***
Education	0.049	5.360***
Drinking Water	0.011	3.020**
Agriculture	-0.002	-3.900**
Other	0.017	3.850**
Population	0.000	5.180**
Revenue	0.000	7.240***
Expenditure	0.000	0.830
Constant	-2.410	0.020
F-value	1429.79	
Prob > F	0.000	
R-sq	0.9013	
Adjusted R-sq	0.8991	
No of observations	14	

Dependent Variable agricultural GDP growth as proxy of economic development.

Note : * , ** and *** represent statistical significant at 10 % , 5 % and 1 % levels respectively.

Source: Authors calculations, 2017.

Summary and Findings

Fiscal decentralization is the mechanism of sharing fiscal resources among the tiers of governments. The assigned responsibilities and fiscal authorities must be matched. The fiscal resources determine the degrees of decentralization. The conflicts and negotiations between the levels of government are more complicated in the fiscal issues. So, fiscal decentralization is considered most important part of decentralization. Fiscal decentralization involves transferring expenditure and revenue responsibilities from the central government to sub-national governments.

It was, in this connection, to examine the role of fiscal decentralization for enhancing the economic development in local government level, this paper analyzes the influence of fiscal decentralization in economic development a case of Kapilbastu district. The time series data at the district level related to economic development such as economic growth, per capita income, etc. are not available; therefore, district agriculture per capita GDP growth was taken for the proxy of GDP per capita economic growth. This variable has been considered as an economic development variable. It has been argued that higher the revenue decentralization index higher the economic development and vice versa. Therefore, for the measurement of fiscal decentralization the revenue decentralization index has been used. The key findings of the paper are presented as follows:

- a) Capital expenditure on road, education and drinking water and sanitation is enhancing the agricultural GDP economic growth in Kapilbastu district of Nepal.

The DCCs is investing resources in education, health, drinking water and sanitation, road and agriculture. A big chunk of money goes for roads. The regression results also indicate that capital expenditure on road, education and drinking water and sanitation is enhancing the agricultural GDP economic growth the proxy of economic development.

- b) The revenue decentralization index is positively effecting in agricultural GDP economic growth in the Kapilbastu district of Nepal.

Fiscal decentralization has been measured by expenditure and revenue decentralization indices. As per the theory, the local governments are more empowered if these indices are higher. However, it does not mean that they are enhancing the economic growth. Favorably, in this paper the regression coefficient of revenue decentralization index is positive and statistically significant at 1 % level. So the revenue decentralization index is positively effecting in agricultural GDP economic growth in Kapilbastu district of Nepal. *Finally, the paper concludes that the presence of Lord Buddha temple in Lumbini areas is supporting to the economic development of Kapilbastu district.*

REFERENCES

- Bahl, R. (1999). Fiscal decentralization as development policy. *Public budgeting and finance*, 19, 59-75.
- - - (1999). *Implementation rules for fiscal decentralization*. Atlanta, Georgia: Andrew Young School of Policy Studies Georgia State University.
- Devkota, K.L. (2013). Effect of fiscal decentralization on human development of Nepal. *SWASHASAN: The Journal of Self-Governance and Rural Development, MoFALD*, 17(38), 65-70.
- LBMB (2007). *The local body financial administration regulation 2007 (LBFAR)*. Kathmandu: Ministry of Law and Justice, Law Book Management Board.
- LBFC (2000). *Report of the local body fiscal commission*. Unpublished report, Local Bodies Fiscal
- - - (2007-2016). *Financial detail analysis of local bodies*. An annual publication of Local Bodies Fiscal Commission,
- LBMB (1999). *The local self-governance regulation 1999*. Kathmandu: Ministry of Law and Justice, Law Book Management Board.
- MoF (2011/16). *Economic survey, FY 2015/16*. Kathmandu: Government of Nepal, Ministry of Finance.
- MoFALD (2012). *Local body resource mobilization and management manual, 2013*. Kathmandu: Ministry of Federal Affairs and Local Development.
- Oates, W.E. (1968). The theory of public finance in a federal system. *Canadian Journal of Economics*, 1, 37-54.
- Shrestha, C.L., & Devkota, K.L. (2010). Impact of fiscal decentralization on economic growth of Nepal. *Nepalese journal of development and rural studies*, 7 (2), 73-84. Kathmandu: Central Department of Rural Development TU.
- Tiebout, C. (1956). A pure theory of local expenditures. *Journal of Political Economy*, 64, 416-424.
- World Bank (1999). *Decentralization rethinking government*. Washington: World Bank.
- - - (2000). *The world development report: Entering the 21st century*. Washington: World Bank.
- Xie, D., Zou, H.F, & Davoodi, H. (1999). Fiscal decentralization and economic growth in the United States. *Journal of Urban Economics*, 45 (2), 228-39.

व्यक्तिगत घटना दर्ता गरौं

घटना घटेको ३५ दिनभित्र सम्बन्धित गाउँ विकास समिति/नगरपालिकामा गई निःशुल्क पाइने फाराम भरी घटना दर्ता गरौं ।

घटना दर्ता कसले गर्ने

- ❖ जन्म तथा मृत्युको दर्ता परिवारको मुख्य ब्यक्तिले ।
- ❖ विवाह तथा सम्बन्ध विच्छेद घटना पति पत्नी दुवैले ।
- ❖ बसाइँसराइको घटना परिवार भए मुख्य ब्यक्तिले र ब्यक्ति भए बसाइँसरी जाने ब्यक्तिले

समाज वा राष्ट्रलाई हुने फाइदा

१. राष्ट्रिय जनसंख्या नीति तर्जुमा गर्न मद्दत मिल्ने ।
२. शिक्षा, स्वास्थ्य तथा खानेपानी सेवा उपलब्ध गराउन मद्दत मिल्ने
३. खाद्यान्न कार्यक्रम संचालन गर्न सहयोग हुने ।
४. आवासको व्यवस्था गर्न सहयोग हुने ।

व्यक्तिलाई हुने फाइदा

१. घटना दर्ताको प्रमाणपत्रलाई कानूनी मान्यता प्राप्त भएकोले जुनसुकै अड्डा अदालतमा प्रमाणको रूपमा प्रस्तुत गर्न सकिने ।
२. आमा, बाबु, उमेर आदिको वैधानिक प्रमाण हुने ।
३. स्कूलमा भर्ना हुनको लागि सजिलो पर्ने ।
४. नागरिकता प्रमाणपत्र लिन सजिलो पर्ने ।
५. नाता कायम गर्न सजिलो पर्ने ।
६. चलअचल सम्पत्ति नामसारी गर्न सजिलो पर्ने ।
७. पति पत्नी बीच वैधानिक सम्बन्ध कायम हुने ।
८. जीवन बीमा, पेन्सन, उपदान वा बैंकबाट रकम झिक्न सुविधा हुने ।
९. विदेश जानको लागि भिसा प्राप्त गर्न सुविधा हुने ।