



Articles

कृष्णहरि बाँस्कोटा	स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको विवेचना	१७१०
गोपीनाथ मैनाली	सहकारी नियमन र प्रवर्द्धन: सैद्धान्तिक अवधारणा र अभ्यासको अवस्था	१७१७
अर्जुनमणि आ.दीक्षित	अचेलका कठपुतली सचिव	१७३०
अर्जुन कुमार थापा	विकास व्यवस्थापनमा उपभोक्ता समितिको भूमिका	१७४२
Hari Bhakta Shahi (Ph.D)	Significance of Bottom- Up Approach for Policy Implementation	1748
Dr. Sushmita Acharya	Governance: An Analytical and Conceptual Synthesis	1753
Baburam Bhul	The Fashion of Federalism in Nepal: Challenges and Opportunities	1760



नेपाल जन-प्रशासन संघ

Public Administration Association of Nepal (PAAN)

Harihar Bhawan, Lalitpur, Nepal.

E-mail : paan.kathmandu@gmail.com

info@paan.org.np

Website: www.paan.org.np





PAAN Journal

(A Journal of Public Affairs Management)

ISSN: 2773-8078

Volume: 30

Poush 2080 (January 2024)

Year 22

CONTENTS

Articles

स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको विवेचना	कृष्णाहरि बाँस्कोटा	१७१०
सहकारी नियमन र प्रवर्द्धन: सैद्धान्तिक अवधारणा र अभ्यासको अवस्था	गोपीनाथ मैनाली	१७१७
अचेलका कठपुतली सचिव	अर्जुनमणि आ.दीक्षित	१७३०
विकास व्यवस्थापनमा उपभोक्ता समितिको भूमिका	अर्जुन कुमार थापा	१७४२
Significance of Bottom- Up Approach for Policy Implementation	Hari Bhakta Shahi (Ph.D)	1748
Governance: An Analytical and Conceptual Synthesis	Dr. Sushmita Acharya	1753
The Fashion of Federalism in Nepal: Challenges and Opportunities	Baburam Bhul	1760

Public Administration Association of Nepal (PAAN)

हार्दिक आभार एवं शुभकामना मन्तव्य

नेपाल जनप्रशासन संघले नियमितरूपमा जर्नल प्रकाशित गर्दै आएको छ । प्रस्तुत सन्दर्भमा २०८० पुषमा year 22, volume 30 प्रकाशनमा आएको छ । यस जर्नलको ISSN : 2773-8078 रहेको छ । यो जर्नल राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा वितरणमा रहेको छ । यसर्थ, यसको प्रकाशनमा सघाउने सबैप्रति संघको तर्फबाट हार्दिक आभार व्यक्त गर्न चाहन्छु ।

यस जर्नलको सम्पादकीय जिम्मेवारी निर्वाह गर्नु हुने संघका पूर्व अध्यक्षद्वय श्री कृष्ण ज्ञवाली र डा. हीरामणि घिमिरेलाई विशेष धन्यवाद छ । यसैगरी, संघका कोषाध्यक्ष श्री दिलीपराज पौडेल, सदस्य श्री विष्णुराज पौडेल, सदस्य ईश्वरी प्रसाद घिमिरेको योगदानको सन्मान गर्न चाहन्छु । साथै, आफ्नो लेख उपलब्ध गराउने लेखकहरूप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछु ।

अन्त्यमा, नेपाल जनप्रशासन संघका सम्पूर्ण सदस्यहरूमा यसै जर्नल मार्फत यहाँहरूको उत्तरोत्तर प्रगतिको कामना सहित हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्न चाहन्छु । साथै, संघका सदस्यहरूको निरन्तर सल्लाह र सुझावको अपेक्षा गर्दै प्रशासन र व्यवस्थापनका समसामयिक विषयमा नेपाल सरकारलाई निरन्तर पृष्ठपोषण गरिरहने संघको प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दछु ।

कृष्णाहरि बास्कोटा
अध्यक्ष, नेपाल जनप्रशासन संघ

स्थानीय सरकारको एकल अधिकारको विवेचना



✍ कृष्णहरि बास्कोटा*

हाल नेपालमा संघीय शासन प्रणाली लागू भएको छ। २०७२ सालमा संविधानसभाद्वारा जारी संविधानको अनुसूची ८ मा स्थानीय सरकारका २२ वटा एकल अधिकारको सूची रहेको छ। प्रस्तुत आलेखमा स्थानीय सरकार संचालनसम्बन्धी ऐन, २०७४ ले गरेको एकल अधिकारको कार्यविस्तृतीकरण र कार्यान्वयनको अवस्थाको विवेचना गर्ने प्रयास गरिएको छ।

यसबाट संघीयताको जगका रूपमा रहेका स्थानीय सरकारका बारेमा अवस्था बोध हुने अपेक्षा गरिएको छ। यसैगरी, प्रस्तुत आलेखको उद्देश्य जनप्रशासन र व्यवस्थापनमा अध्ययन एवं अनुसन्धान गर्नेले ७५३ वटा स्थानीय सरकारका बारेमा यर्थाथ जानकारी राखी मुलुककमा सुशासन, विधिको शासन, जवाफदेहिता र पारदर्शिता कायम गर्न तल्लो तहको सरकारमा के कसो गर्न सकिन्छ ? भनी अवस्थाको बारेमा जानकारी दिने ध्येय समेत लिइएको छ।

(१) नगर (स्थानीय प्रहरी) :

पहिलो कुरो, संविधानको अनुसूचीमा नगर प्रहरी शब्द लेखिएको कारण गाउँपालिकाको हकमा के हुने ? भने द्विविधा पैदा हुनु स्वभाविकै हो। तर, संघीयताअनुसार स्थानीय सरकारहरु गठन भएको करिब ७ वर्षको अवधिमा नगरपालिका र गाउँपालिका दुबैले नगर प्रहरी नियुक्ति गरेका छन्। तर, यस्तो पदमा नियुक्ति गर्ने पालिकाको संख्यामा ७५३ मा आधा पनि नभएको महशुस हुन्छ।

यसका लागि सबै स्थानीय सरकारले नगर प्रहरीको गठनसम्बन्धी कानून वा आदेश जारी गर्नुपर्छ। यसका लागि नियुक्ति र नियुक्ति हुनेको योग्यतासम्बन्धी मापदण्ड तोकी सोको हुबहु कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। यस्तो प्रहरीले स्थानीय सरकारको सम्पत्तिको सुरक्षा, चाडपर्वको सुरक्षा व्यवस्थापन, स्थानीय बजार र पार्किंग व्यवस्थापन तथा न्यायिक समितिबाट भएको निर्णयहरुको मिलापत्रको कार्यान्वयन गराउनु पर्छ।

यस अतिरिक्त, नगर प्रहरीले सार्वजनिक जमिनको संरक्षण गर्ने, विपदमा उद्धार गर्ने, अनधिकृत होर्डिंग बोर्डको नियन्त्रण गर्ने, छाडा चौपायाको नियन्त्रण र अनधिकृत निर्माणको नियन्त्रण गर्ने समेत कार्य गर्नुपर्छ। यसमा केही पालिकाका नगर प्रहरीहरुलाई सफलता हासिल भएको छ भने अधिकांश पालिकामा नगर प्रहरीलाई पालिकाका अन्य कर्मचारीले तत्काल परिआएका काममै संलग्न गराउदै आएका छन्। जसको कारण गर्नुपर्ने कामबाट उनीहरु विमुख भैरहेका छन्।

*पूर्व सचिव तथा प्रमुख सूचना आयुक्त श्री बास्कोटा हाल नेपाल जनप्रशासन संघको अध्यक्ष हुनुहुन्छ।

(२) सहकारी संस्था :

हाल नेपालमा करिब ३० हजारको संख्यामा सहकारी संस्थाहरू दर्ता भै क्रियाशील छन् । विविध कारणले यी सहकारी संस्थाहरूमा केन्द्रीकृत वा जिल्लागत मानसिकता यथावत पाइन्छ । जवकि हालका दिनमा यी स्थानीय सरकारमा केन्द्रित रहनु पर्नेछ ।

स्थानीय सरकार संचालन ऐनबमोजिम सबै स्थानीय सरकारहरूले सहकारीसम्बन्धी नीति र मापदण्डको निर्माण गर्नुपर्छ । आफ्नो पालिकाभित्रका सहकारीको दर्ता र कार्य अनुमति दिने अधिकार स्थानीय सरकारमा रहेको छ । यस अतिरिक्त, स्थानीय तहहरूले स्थानीय संघ संस्थासंग समन्वय र सहकार्य गर्नुका साथै यस सम्बन्धी तथ्यांक व्यवस्थापन गर्नुपर्छ । प्रत्येक स्थानीय तहले सहकारी संघसंस्थाको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने र सहकारी प्रवर्द्धनको काम गर्नुपर्छ । हालको कार्यप्रगतिलाई नियाल्दा दर्ता र नवीकरण गर्नेसम्मका काम भएका छन् । केही पालिकाहरूले वर्षमा एक पटक आधादिने प्रशिक्षणसम्म दिएका छन् । यस अलावा सहकारी संघ संस्थाहरूलाई परिचालन गर्न स्थानीय तहहरू सबल भैरहेका छैनन् ।

(३) एफएम रेडियो संचालन :

हरेक स्थानीय तहले आफूलाई तोकिएको काम प्रभावकारीरुंगले गर्नुका साथै सम्पादित कामको प्रचार प्रसार पनि गर्नुपर्छ । यसका लागि एफ एम रेडियो संचालनमा ल्याउनु पर्छ । नियमितरूपमा बुलेटिन प्रकाशन गर्नुपर्छ । केहि अपवादका पालिकाले टिभी, रेडियो, एफ एम संचालन गरेपनि अधिकांश पालिकाहरूले यसमा ध्यान दिन सकेका छैनन् ।

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम हरेक स्थानीय तहले एकसय वाटसम्मको रेडियो संचालन अनुमति दिनुपर्छ । साथै, यससम्बन्धी अन्य काम प्रदेश कानूनअनुसार गर्नु पर्छ । प्रस्तुत सन्दर्भमा प्रदेश सरकारहरू पनि आफूलाई तोकिएको काम गर्न सक्षम भैरहेका छैनन् ।

(४) स्थानीय कर, सेवा, शुल्क, दस्तुर :

हाल औसत् गाउपालिकाहरूको वार्षिक बजेट रु ५० करोडको हाराहारीमा छ । यसैगरी नगरपालिकाहरूको बजेट औसतमा रु १ अर्बको वरिपरी छ । यसैगरी, उपमहानगरपालिकाहरूले करिब २।३ अर्बको वार्षिक बजेट जारी गरिरहेका छन् । महानगरपालिकाहरूको औसत बजेट रु १० अर्बको वरिपरी छ । तर, आमरूपमा पालिकाहरूले कूल बजेटको १।२ प्रतिशत मात्रै आन्तरिक राजस्व असुली गरिरहेको अवस्था छ ।

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम स्थानीय तहहरूले सम्पत्ति कर, घरबहाल कर, घर जग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क, सवारी साधन कर, सेवा शुल्क दस्तुर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन कर, व्यवसाय शुल्क भूमिकर, मनोरंजन कर असुली गर्न पाउछन् । यसैगरी स्थानीय तहले कर, राजस्व संकलन र व्यवस्थापनसम्बन्धी काम गर्नुपर्छ । यिनीहरूले केवलकार, साहसिक खेल लगायतको शुल्क असुली गर्न सक्तछन् ।

स्थानीय तहहरूले जडिबूटी, कवाडी कर लगायत संकलन गर्ने, ढुंगा, गिट्टी, वालुवा लगायत प्राकृतिक स्रोतको राजस्व संकलन गर्ने र विभिन्न सिफारिश वापत दस्तुर संकलन गर्न पाउने कानूनी अधिकार पाएका छन् ।

यसका लागि स्थानीय तहले राजस्व प्रबर्द्धन, राजस्व सूचना र राजस्व चुहावट नियन्त्रणसम्बन्धी विविध कार्य गर्नुपर्छ । तर, भविष्यमा भोट नपाइएला भनी नयां कर प्रस्तावित गर्न पालिकाहरु हिचकिचाइरहेको अवस्था छ । यसमा सुधार हुनै पर्छ ।

(५) स्थानीय सेवाको व्यवस्थापन :

संघीयता कार्यान्वयनमा आएको लामो अवधिमा पनि संघीय निजामती सेवा ऐन जारी हुन सकिरहेको छैन । यो ऐन जारी भएपछि स्थानीय सरकारहरुले स्थानीय सेवासम्बन्धी नीति निर्माण गर्नुपर्नेछ । हुनत, केही अपवादमा रहेका पालिकाले यससम्बन्धी ऐन नै जारी गरिसकेका छन् ।

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम स्थानीय सरकारहरुले कर्मचारी व्यवस्थापन, वृत्ति विकास र ओ एण्ड एम सर्वेको काम गर्नुपर्छ । यी काममा भने पालिकाहरु केही हदमा अधि बढेका छन् । तर, संघीय सरकारबाट ऐन जारी नभएकै कारण अगाडिको बाटो रोकिएको प्रष्टै छ ।

(६) स्थानीय अभिलेख र तथ्यांक व्यवस्थापन :

संघीय शासन व्यवस्थाअनुसार नेपालमा ७६१ वटा सरकार क्रियाशील छन् । जसअनुसार स्थानीय तहले स्थानीय तथ्यांक र अभिलेख दुरुस्त राख्नुपर्छ । यससम्बन्धी नीति निर्माण गर्ने, आधारभूत तथ्यांक संकलन गर्ने, जन्म दर्ता लगायतका कामलाई व्यवस्थित गर्ने र सूचना तथा संचारको भूमिका निर्वाह गर्ने जिम्मेवारी स्थानीय सरकारको कांधमा छ । यसमा पालिकाहरुलाई आशिक सफलता हासिल भएको पनि छ । तर, एकपटक तर्जुमा गरेको गाउँ वा नगर पार्श्वचित्रलाई वर्षेनी अपडेट गर्नुपर्छ भन्नेसम्मको चेतना पनि नभएभै प्रतित हुन्छ । यसर्थ, पालिकाहरु आफ्नो जिम्मेवारीमा खरो उत्रिनुको विकल्प छैन ।

(७) स्थानीयस्तरका विकास आयोजना तथा परियोजना :

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम स्थानीय तहले यससम्बन्धी नीति निर्माण गर्नुपर्छ । पालिकाभित्र संचालन हुने परियोजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । यस क्रममा संभाव्य प्राकृतिक स्रोतको परिचालन गर्न पालिकाहरु अग्रसर हुनुपर्छ । साथै, पालिकाले शहरी विकास र वस्ती विकास योजना संचालनमा ल्याउनु पर्छ । यसैगरी, राष्ट्रिय भवनसंहिता पालना गर्नुपर्छ । स्थानीय तहले सरकारी भवनलगायतको निर्माण गर्नुपर्छ । साथै, संघ र प्रदेशका आयोजना संचालनको जिम्मेवारी पनि बहन गर्नुपर्छ । यस अतिरिक्त, घ वर्गको इजाजत जारी गर्ने क्षेत्राधिकार पनि पालिकामै रहेको छ । यसैगरी, पालिकाले पर्यटन क्षेत्रको विकास योजना पनि तर्जुमा गरी लागू गर्नुपर्छ । यी काममा पनि पालिकाहरु निकै पछाडि परेको अनुभूति हुन्छ ।

(८) आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा :

संघीय शासन प्रणालीमा स्थानीय सरकारले पाएको महत्वपूर्ण अधिकार मध्ये शिक्षाको अधिकार पनि हो । संविधानले नै आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको जिम्मेवारी स्थानीय तहको कांधमा सुम्पिएको छ । जसअनुसार पालिकाहरुले बाल विकास, आधारभूत शिक्षा लगायतको काम गर्नुपर्छ । उनीहरुले सामुदायिक

र गुठी स्कूल संचालनमा ल्याउनु पर्छ । प्राविधिक शिक्षा संचालन र तालीम व्यवस्थापनको जिम्मेवारी पनि पालिकाहरुकै कांधमा रहेको छ ।

यस अतिरिक्त, स्थानीय सरकारहरुले मातृभाषामा शिक्षा दिने, शैक्षिक संस्थाहरुको सम्पत्तिको सुरक्षा गर्ने, शिक्षा समिति गठन गर्ने र विद्यालयको नामाकरण गर्ने काम पनि गर्नुपर्छ । यसैगरी, स्कूलको जग्गाको स्वामित्व, संरक्षण, शिक्षाको गुणस्तर अभिवृद्धि, शिक्षक, कर्मचारीको दरवन्दी मिलान र विद्यालयको अनुमति दिने काम पनि पालिकाकै हो । साथै, विद्यालयको शैक्षिक पूर्वाधार, परीक्षा संचालन, सिकाइ उपलब्धिको परीक्षण, निःशुल्क शिक्षा, छात्रवृत्ति र कोचिंग कक्षा संचालन पनि पालिकाबाटै हुनुपर्छ । पालिकाले प्राविधिक ज्ञान सीप, स्थानीय ज्ञान, पुस्तकालय संचालन, शैक्षिक कार्यक्रम, विद्यालय अनुदान, शिक्षक तालीम र अतिरिक्त क्रियाकलाप संचालन गर्नुपर्ने कुरा पनि स्थानीय सरकार संचालन ऐनमा लेखिएको छ । हाल स्कूलहरुको संचालनमा पालिकाहरु सफल देखिएपछि गुणस्तरीयता कायम गर्न भने अभै निकै परिश्रम गर्नुपर्ने अवस्था टड्कारो नै छ ।

(९) आधारभूत स्वास्थ्य र सफाइ :

वर्तमान संविधान र कानूनले आम नागरिकको आधारभूत स्वास्थ्य सेवाको जिम्मेवारी स्थानीय सरकारलाई तोकेको छ । यसर्थ, स्थानीय सरकारले सफाइ र पोषण नीति जारी गर्नुपर्छ । पालिकाहरुले अस्पताल र स्वास्थ्य सेवा केन्द्र संचालनमा ल्याउनु पर्छ । यसका लागि आवश्यक भौतिक पूर्वाधार निर्माण गर्नुपर्छ । पालिकाहरुले स्वच्छ खानेपानीको प्रबन्ध गर्नुपर्छ । यसैगरी, सरसफाइ, फोहोर व्यवस्थापन, रक्त संचार सेवा, औषधि पसल, परिवार नियोजन, महिला र बालबालिकाको स्वास्थ्यसम्बन्धी कार्य पनि पालिकाले नै सम्पादन गर्नुपर्छ । यी काममा पनि पालिकाहरुलाई आशिक सफलता भने प्राप्त भएको महशुस हुन्छ ।

(१०) स्थानीय बजार व्यवस्थापन, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता :

स्थानीय सरकार संचालन ऐनले स्थानीय व्यापार, मांग, आपूर्ति व्यवस्थापनको जिम्मेवारी स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरेको छ । जसअनुसार, बजार, हाट बजार, स्थानीय वस्तुको उत्पादन, विक्री, स्थानीय व्यापार, वाणिज्य, मूल्य र गुणस्तरको काम पालिकाले सम्पादन गर्नुपर्छ । यस अतिरिक्त, व्यापारिक फर्म दर्ता, अनुमति, व्यापार तथ्यांक, निजी क्षेत्रसंग समन्वय र स्थानीय बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण पनि पालिकाले गर्नुपर्छ । यसैगरी, उपभोक्ता सचेतना अभिवृद्धि, स्थानीय वातावरण जोखिम न्यूनीकरण, जनस्वास्थ्य प्रतिकूल असर पर्ने कामको न्यूनीकरण, वातावरणमैत्री विकास, वातावरण संरक्षण र जैविक विविधतासम्बन्धी काम पनि पालिकाबाटै सम्पादन गरिनु पर्छ । यस विषयमा पालिकाहरु निकै पछाडि परेका छन् । यसर्थ, संयुक्त राष्ट्र संघको दिगो विकासको लक्ष्यलाई स्थानीयकरण गरी अधि बढ्नुको विकल्प छैन ।

(११) स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक र सिंचाई :

स्थानीय सरकार संचालन ऐन अनुसार मुलुकका ७५३ वटा स्थानीय तहले स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक र सिंचाईसम्बन्धी नीति, योजना निर्माण गर्ने सन्दर्भमा यससम्बन्धी गुरुयोजना तयार गर्नुपर्छ । साथै, यस क्षेत्रमा निर्माण र मर्मतको काम गर्नुपर्छ । साथै, सिंचाई, भोलुंगे पूल, पुलेसा र

यातायात सुरक्षाका क्षेत्रमा काम गर्नुपर्छ । विगतको प्रगतिलाई नियाल्दा पालिकाहरु सडक निर्माण, मर्मत र स्तरोन्नतिमा निकै लागिपरेका छन् । तर, सिंचाई र यातायात सुरक्षातर्फ यिनको निकै कम ध्यान गएको पाइन्छ ।

(१२) गाउँ सभा, नगर सभा, मेलमिलाप र मध्यस्थताको व्यवस्थापन :

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम पालिकाहरुले यससम्बन्धी नीति र रणनीति निर्माण गर्नुपर्छ । सभाका मुख्यतः ३ वटा समितिहरु (विधायन, लेखा र सुशासन) को गठन गर्नुपर्छ । साथै, साभेदारीका विषयमा संयुक्त समितिको बैठक राख्नु पर्छ । न्यायिक समितिबाट सभामा प्रस्तुत प्रतिवेदनमा छलफल गर्नुपर्छ । विकास आयोजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्छ । आर्थिक व्ययभार पर्ने विषयको नियमन गर्नुपर्छ । मेलमिलाप, मध्यस्थता लगायतमा जोड दिनुपर्छ । तर, विगत ५।७ वर्षको अनुभवलाई हेर्दा केही अपवादका पालिका बाहेकले सभालाई खासै विजनेश दिएका छैनन् । वर्षमा दुई पटक सभा आमन्त्रण गरी दुई । दुई दिन छलफलमा सहभागी गराउनमै सिमित राखेको पाइन्छ । यसमा राम्रै सुधारको खांचो छ ।

(१३) स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापन :

हरेक पालिकाले यससम्बन्धी नीति निर्माण गर्नुपर्छ । कूल गार्हस्थ उत्पादन, प्रतिव्यक्ति आयलगायतका विविध तथ्यांक निर्माण गर्ने, वर्षेनी अपडेट गर्नुपर्छ । साथै, सूचना तथा अभिलेख केन्द्र खडा गर्ने, सार्वजनिक सम्पत्ति लगायतको अभिलेख राख्ने, योजनाको विवरण र तिनको सम्पत्ति विवरण अद्यावधिक गर्ने, नवीनतम सूचना प्रविधि अवलम्बन गर्ने र स्थानीय अभिलेख व्यवस्थापनलाई चुस्त र दुरुस्त तुल्याउने काम पनि पालिकाहरुकै हो । यी काम सबै पालिकाबाट भएका छन् । तर, अपेक्षित गुणस्तरमा कार्य सम्पादन गर्न सकिएको छैन ।

(१४) जग्गा धनी प्रमाणपूजा वितरण :

संघीय सरकारको ढिलाइका कारण पालिकाहरुमा मालपोत र नापी कार्यालयहरु स्थापना हुन सकिरहेका छैनन् । जसको कारण पालिकाका लागि तोकिएको नक्शा, कित्ताकाट र प्रमाणपूजा वितरणको काम अपेक्षितरूपमा हुन सकिरहेको छैन । यसैगरी, पालिकाले भूमिको बर्गीकरणअनुसार लागत खडा गर्नुपर्छ । सार्वजनिक प्रयोजनका लागि जग्गा प्राप्तिसम्बन्धी आवश्यक प्रबन्ध गर्नुपर्छ । यी काममा पालिकाहरु संघप्रति आश्रित रहने र संघीय सरकार बढी कठोर हुने प्रवृत्ति विद्यमान छ ।

(१५) कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य, सहकारी:

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम ७५३ वटा स्थानीय सरकारले कृषि तथा पशुपालन, कृषि उत्पादन व्यवस्थापन, पशु स्वास्थ्य एवं सहकारी सम्बन्धी नीति र कानून निर्माण गरी यस क्षेत्रमा काम गर्नुपर्छ । यसैगरी, पालिकाहरुले कृषि तथा पशुपंक्षी बजारलगायतका क्षेत्रमा व्यापकरूपमा काम गर्नुपर्छ । साथै, यस क्षेत्रमा नसक्ने संभावित महामारी नियन्त्रण, पशुपंक्षी चिकित्सक सेवा, कृषि वातावरण र जैविक विविधतामा विशेष कार्ययोजना निर्माण गरी काम गर्नुपर्छ ।

यस अतिरिक्त, पशु नश्ल सुधार, उच्च मूल्ययुक्त कृषि, स्थानीय चरन, पशु आहार, पशुपंक्षी तथ्यांक, पशु वधशाखा, शितभण्डार र पशुपंक्षी वीमामा पालिकाहरुले प्रत्यक्ष भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ । यस क्षेत्रमा पालिकाहरुको न्यून भूमिकाकै कारण राष्ट्रिय उत्पादकत्व वृद्धि हुन सकिरहेको छैन । मुलुकबाट गरिवी हटाउन सकिएको छैन । साथै, स्थानीय आर्थिक विकासले पनि गति लिन सकिरहेको छैन । यस कुरालाई यथाशिघ्र छिट्टै पालिकाहरुले आत्मसात् गर्नुपर्छ ।

(१६) ज्येष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र असक्तहरुको व्यवस्थापन :

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमको संचालन स्थानीय तहबाट हुनेछ । यसैगरी, ज्येष्ठ नागरिक, अपांगता भएका व्यक्ति र असक्तहरुको परिचयपत्र, सुविधा र दिवा सेवा केन्द्र संचालनसम्बन्धी जिम्मेवारी पनि स्थानीय सरकारले बहन गर्नुपर्छ । यसैगरी, स्याहार केन्द्रको संचालन तथा सडक वालवालिकालगायतको व्यवस्थापनको जिम्मेवारी पनि पालिकाकै कांधमै छ । यी काम हाल पालिकाबाट भैरहेको छ । यसलाई थप व्यवस्थित तुल्याउन जरुरी छ ।

(१७) बेरोजगार तथ्यांक संकलन :

संविधान बमोजिम बेरोजगार तथ्यांकन संकलनको अधिकार क्षेत्र स्थानीय सरकारमा रहेको छ । जसअनुसार स्थानीय तहले यससम्बन्धी सूचना प्रणालीको स्थापना गर्ने, स्वदेशी र विदेशी श्रमिकको लागत राख्ने, विषयगत दक्ष जनशक्तिको तथ्यांक अद्यावधिक गर्ने, सुरक्षित बैदेशिक रोजगारी, रोजगारी सूचना केन्द्र, बैदेशिक रोजगारीका लागि सीपमूलक तालीम, बैदेशिक रोजगारीबाट प्राप्त ज्ञानको उपयोग र बेरोजगारको तथ्यांकसम्बन्धी सम्पूर्ण काम गर्नुपर्छ । यसमा हालका दिनमा पालिकाहरुबाटै बैदेशिक रोजगारीका लागि श्रम स्वीकृति प्रदान गर्न थालिएको छ । तथापि यस क्षेत्रमा थुप्रै काम गर्न बाँकी छ ।

(१८) कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, संचालन र नियन्त्रण :

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम यससम्बन्धी नीति र योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नु स्थानीय सरकारको कर्तव्य हो । साथै, स्थानीय तहले कृषि प्रसारको व्यवस्थापन, संचालन र नियन्त्रणका लागि आवश्यक पर्ने जनशक्तिको प्रक्षेपण गर्ने, कृषकको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, कृषि वीउ विज उत्पादन गर्ने, स्थानीय कृषि प्रविधि, कृषि प्रचारप्रसार, स्रोत केन्द्रहरुको स्थापना र प्रांगारिक खेतीसम्बन्धी काम पनि गर्नुपर्छ । यी काम पनि पालिकालाई आशिक मात्रै सफलता प्राप्त भएको अवस्था छ ।

(१९) खानेपानी, साना जलविद्युत, बैकल्पिक उर्जा :

मुलुकका ७५३ वटा स्थानीय सरकारहरुले खानेपानी सम्बन्धी नीति र योजना तर्जुमा गरी लागू गर्नुपर्छ । साथै, खानेपानी महशुल, एक मेगावाटसम्मका जलविद्युत आयोजना र बैकल्पिक उर्जा लगायतको कार्यक्षेत्र पनि पालिकामै पर्छ । यस क्षेत्रमा पालिकाहरु निकै पछाडि परेका छन् ।

(२०) विपद् व्यवस्थापन :

हरेक पालिकाले कानूनबमोजिम विपद् योजना तर्जुमा गर्नुपर्छ । यसैगरी, पूर्व तयारी, राहत, वफरस्टक, तटबन्ध र नक्शांकनमा पनि पालिकाहरु प्रत्यक्ष संलग्न रहनु पर्छ । यस अतिरिक्त, यस क्षेत्रका सबैसंग समन्वय गरी स्रोत परिचालन गर्ने, पुनर्स्थापन, पुनर्निर्माण, तथ्यांक, आपत्कालीन कार्य र समुदायमा आधारित कार्यक्रमहरु संचालन गर्न पालिकाहरु अग्रसर हुनुपर्छ । हालसम्मको स्थिति हेर्दा यस काममा संघकै मुख ताक्ने गरेको अनुभूति हुन्छ । तर, कोभिडजस्ता महामारीमा भने पालिकाहरुको काम अति नै प्रशंसनीय रहेको थियो ।

(२१) जलाधार, बन्यजन्तु, खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण :

हरेक स्थानीय सरकारले जलाधार, बन्यजन्तुसम्बन्धी नीति र कानून निर्माण गरी लागू गर्नुपर्छ । यसैगरी, पानी मुहानको संरक्षण, सामुदायिक भूसंरक्षण, खानी, बहुमूल्य धातु, ढुंगा गिट्टी, बालुवाको व्यवस्थापना तथा भौगर्भिक नक्शा निर्माणको काम पनि पालिकाकै कांधमा पर्छ । यी काम राम्ररी हुन सकेका छैनन् । यसका लागि पालिका स्तरमा प्राविधिक जनशक्तिको पनि अभाव छ ।

(२२) भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण र विकास :

स्थानीय सरकार संचालन ऐन बमोजिम स्थानीय भाषा, संस्कृति र ललितकलाको संरक्षण गर्न पालिकास्तरमा नीति र योजना निर्माण गरी लागू गर्नुपर्छ । यसैगरी, पुरातत्व, संग्रहालय, परंपरागत जात्रा, पर्व, भाषा, कला, संस्कृति लगायतको संरक्षणमा पनि पालिकाहरु उत्तिकै जिम्मेवार छन् । यी कामहरुले पनि अपेक्षित गति लिन सकिरहेका छैनन् ।

निष्कर्ष :

यसरी नेपालको संविधानको अनुसूची ८ ले स्थानीय सरकारलाई प्रदान गरेका २२ वटा एकल अधिकारको कार्यान्वयनमा पालिकाहरुको वर्तमान अवस्था मिश्रित किसिमको छ । यर्थाथमा, सबै पालिकाहरुले आफुलाई उपलब्ध सबै अधिकारको कार्यान्वयन गर्न सकिरहेका छैनन् । यसका लागि एकातिर पालिकासंग स्रोत, साधन र प्राविधिक जनशक्तिको अभाव छ भने अर्कोतिर संघीय र प्रदेश सरकार पनि पालिकाको लागि सहजकर्ता भन्दा पनि कैयौं केशमा अवरोधकारुपमा प्रकट भएको अवस्था छ । यसरी, संघीय शासन प्रणालीको जगकारुपमा रहेका सबै ७५३ वटा पालिकाहरुले आफुलाई संविधानले प्रदान गरेको २२ वटा एकल अधिकारलाई निर्वाधरुपमा उपयोग गर्न पाउने व्यवस्था सुनिश्चित गरिनु पर्छ ।

यसका लागि सर्वप्रथम संघीय र प्रदेश सरकार यसका लागि मन, वचन र कर्मले उदार हुनुपर्ने देखिन्छ । यसैगरी, नागरिक समाज, निजी क्षेत्र, विकास साभेदार र यस क्षेत्रका संघ संस्था एवं विज्ञ व्यक्तिहरुको सामुहिक सहयोगी भावनाको अपेक्षा गरिन्छ । यसबाट स्थानीय सरकारहरु सफल हुन्छन् र संघीय शासन प्रणालीले पनि हासिल भएको सफलतालाई थप मजबुत तुल्याउदै लैजानेछ । यही नै समयको मांग पनि हो ।

सहकारी नियमन र प्रवर्द्धन : सैद्धान्तिक अवधारणा र अभ्यासको अवस्था



✍ गोपीनाथ मैनाली*

विषय प्रवेश

कुनैपनि संस्था सञ्चालनका निश्चित आधार हुने गर्दछन् । सम्बद्ध विषयमा भएको अवधारणा विकास, तथा अवधारणाले स्थापित गरेका सिद्धान्त र मान्यताहरु संस्था सञ्चालनका सैद्धान्तिक आधार हुन् । सिद्धान्तमा भएका कुरालाई वाध्यकारी बनाई संस्थाहरुलाई नियमित गर्न त्यससम्बन्धी कानूनको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । आवश्यकताका आधारमा कानूनका व्याख्या र विश्लेषण पनि गरिन्छ । समयको अन्तरालमा कानूनलाई परिमार्जन र परिवर्तन पनि गरिन्छ । किनकि संस्थाहरु समय- र समाज-निरपेक्ष रहँदैनन्, गतिशील हुन्छन् ।

सहकारी नियमन र प्रवर्द्धनका विषयमा प्रवेश गर्नुअघि सहकारी नै के हो भन्नेमा छोटो प्रकाश पार्नु उचित हुन्छ । संयुक्त स्वामित्व र प्रजातान्त्रिक नियन्त्रणमा रहने उद्यमको माध्यमबाट समान आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक आवश्यकता एवम् आकाङ्क्षा पूरा गर्न स्वेच्छाले एकताबद्ध व्यक्तिहरुबाट स्थापित सङ्गठन सहकारी हो । सदस्यहरु आफ्ना लागि आफै गर्न सहकारीमा आबद्ध भएका हुन्छन्, त्यसैले यो सदस्यहरुको व्यवसाय हो । आर्थिक व्यवसाय र उद्यमहरु व्यक्तिगत, कम्पनीका रूपमा र सामूहिक हितका लागि गर्न सकिन्छ । वैयक्तिक उद्यमशीलता र कम्पनीका बजारवादी सिद्धान्तबाट पृथक् भै सहकारी व्यवसाय सामूहिक हित र समान आवश्यकता पूरा गर्न केन्द्रित हुन्छ । आत्म-सहयोग, स्वयम्-जवाफदेहिता, लोकतान्त्रिक व्यवस्थापन, समानता, न्याय र ऐक्यबद्धता जस्ता मूल्यहरु सहकारी व्यवसायका आधार हुन् । त्यसैले सहकारी आफ्नो इच्छाको संस्था, आफ्नो क्षमताको व्यवसाय र आफ्नो भावनाको अभियान हो । मिहेनत र परिश्रम, सहकार्य र समर्पण सहकारीका गुण हुन्, जसका आधारमा सहकारी सामाजिक जीवन पद्धति बन्न सक्छ ।

सहकारी नियमन र प्रवर्द्धनलाई कसरी बुझ्ने ?

नेपालका सहकारीको नियमन र प्रवर्द्धनका सन्दर्भमा सहकारी ऐन, २०७४ का प्रावधानहरु नै सारवान् कानून हुन्, जसलाई वाध्यात्मक रूपमा अपनाउने दायित्व सहकारी संघ-संस्थाको हुन्छ । अर्को अर्थमा सहकारी संघ-संस्था जन्मने र हुकिने आधार यही कानूनले दिएको छ । यो कानून विश्व सहकारी आन्दोलनले अवलम्बन गरेका सहकारीका सिद्धान्त र मूल्यबाट अनुप्राणित छ भने हाम्रो अभ्यासबाट पनि परिमार्जित र प्रभावित छ । विश्व सहकारी अभियानका मूल्य र सिद्धान्तबाट निर्देशित र राष्ट्रिय कानूनबाट

*नीति विश्लेषण, व्यवस्थापन तथा सुशासनमा सुपरिचित श्री मैनाली नेपाल सरकारका पूर्व सचिव/पूर्व महालेखा नियन्त्रक हुन् ।

नियमित हुनु सहकारी संस्थाहरुको व्यावसायिक आचरण हो । प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट तर्जुमा गरिने कानूनको आधार स्रोत पनि यही ऐन हो, किनकि सरकारका तहहरुले बनाएका कानूनहरु सङ्घीय ऐनका भावना प्रतिकूल रहन नसक्ने र सङ्घीय ऐनसँग बाभिएमा बाभिएजति स्वतः शून्य हुन्छन् ।

सिद्धान्त तथा मूल्यहरु मार्गदर्शक रुपमा रहने भएकोले सारवान् कानूनले नै यसको विस्तृत कार्य आचरण र अनुशासनका आधार दिने गर्दछ । सहकारी ऐन, २०७४ ले सिद्धान्त तथा मूल्यहरुको विस्तृतीकरण गरी त्यसलाई राष्ट्रिय मूल्य दिएको छ । जस्तो कि सहकारी संस्था केलाई भन्ने, संस्थाहरुको दर्ता कहाँ गर्ने, दर्ता गर्दा के कस्ता आधार अपनाउने, सदस्य संख्या एवम् संरचना र कार्यक्षेत्र कस्तो हुने, संस्था सञ्चालनको मापदण्ड के हुने, विशिष्टीकृत सङ्घ गठन गर्दा कस्तो आधार लिने, सहकारी संस्थाको कार्यक्षेत्र निर्धारण, एकीकरण र विभाजनमा के कस्ता आधार लिने, संस्थाको मुख्य कारोवार केलाई मान्ने, संस्थाले के कस्ता क्षेत्रमा लगानी गर्न पाउने, सन्दर्भ व्याजदर निर्धारण कसरी गर्ने, संस्था समस्यामा पर्नबाट कसरी जोगाउने, समस्याग्रस्त सहकारी व्यवस्थापन कसरी गर्ने, संस्थाको वर्गीकरण कसरी गर्ने, कर्जा सूचना केन्द्र कसरी सञ्चालनमा ल्याउने, विभिन्न कोषहरु (स्थिरीकरण, प्रवर्द्धन, कर्जा सुरक्षण कोष, संरक्षित पूँजी फिर्ता कोष, आदि) को व्यवस्थापन र परिचालन कसरी गर्ने, संस्थाका विभिन्न संरचना (साधारण सभा, सञ्चालक समिति, लेखा सुपरिवेक्षण समिति, अन्य समिति, लेखा परीक्षक, व्यवस्थापन समूह, आदि) को भूमिका के हुने, संस्थामा आन्तरिक नियन्त्रण र संस्थागत सुशासन कसरी कायम गर्ने लगायतका विषयमा सहकारी ऐनले स्पष्ट उल्लेख गरेको छ ।

ऐनको आशय तथा प्रावधानहरुको व्याख्या तथा कार्यविधिगत विस्तृतीकरण नियमावली, निर्देशिका, कार्य मानदण्ड जस्ता कार्यकारी आदेशबाट भएका छन् । नियमित रुपमा गर्नुपर्ने काम र विशेष अवस्थामा रजिष्ट्रार र निजको अधिकार प्रयोग गर्ने नियामक पदाधिकारीले दिएका निर्देशनहरु पनि सहकारी नियमन तथा प्रवर्द्धनका अभिन्न भाग हुन् ।

सहकारी नियमनमा मूलतः नियामक निकायको भूमिका रहन्छ । सहकारी विभागको रजिष्ट्रार नै नियामक हो । मुलुक सङ्घीय लोकतन्त्रको अभ्यासमा रहेकाले सहकारीको प्रशासन (नियमन, प्रवर्द्धन र प्रशासन) तीनै तहका सरकारले गर्ने गरी कानूनी एवम् संवैधानिक व्यवस्था छ । त्यसैले सहकारी रजिष्ट्रारको अधिकार प्रयोग गर्ने प्रदेश सरकार तथा स्थानीय तहका प्रमुखहरु पनि नियामक हुन् । संविधानतः नियमनको नीति तथा मापदण्डको भूमिकामा संघीय सरकारलाई राखिएकोले संघीय कानून र संविधानको सीमामा रहेर तहगत सरकारले नियमन अभ्यास गर्दछन् । आ व २०७९/८० को बजेट बक्तव्यमा दोस्रो तहको नियमक निकाय (सेकेण्ड टियर रेगुलेटरी इन्स्टिच्यूसन) को घोषणा गरिएको थियो । चालू आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट बक्तव्यमा पनि नियमन प्रभावकारिताका लागि दोस्रो तहको संयन्त्र चाहिने सङ्केत गरिएको छ, तर यसको कार्यविधि बनिस्केको छैन । यो सङ्केतबाट लामो समयदेखि माग भैरहेको सहकारी नियमनको दोस्रो तर स्वायत्त नियमनकारी संरचनाको आवश्यकता पूरा होला कि भन्ने आशा पलाएको छ । तर अर्कोतर्फ संरचना मात्र थपेर के गर्ने, व्यावसायिक सक्रियता देखाउन नसके सहकारी अभियानप्रति भन्ने सन्देह रहने संभावना पनि उत्तिकै छ । सङ्घीय बजेटले मात्र होइन, सबैजसो प्रदेश तथा स्थानीय तहको चालू आर्थिक वर्षको नीति कार्यक्रम र बजेटमा सहकारीलाई व्यवस्थित गर्ने दृष्टिकोण अघि सारिएको छ । प्रतिदिन सहकारीहरु समस्याग्रस्त बन्दै जाने, सञ्चालकले सदस्य भावनालाई संवोधन

नगर्ने, सहकारी संस्थामा प्रभुत्वशाली व्यक्तिहरुको मात्र बोलवाला भै स्व-नियमन, सदस्य-केन्द्रीयता र साभ्ना बन्धनको भावना कमजोर बन्दै गएको कारणले सबै तहका सरकारले नियमन प्रभावकारिताका लागि जोड दिएका हुन् ।

सरल अर्थमा बुझदा सहकारीका मूल्य सिद्धान्त, कानूनका व्यवस्था, मानक र विधिहरुको परिपालन गरिएको छ कि छैन भनेर नियमित वा आकस्मिक रूपमा गरिहने निरीक्षण, अवलोकन, जाँचबुझ, अनुसन्धान र प्रतिवेदनको काम नियमन हो । यसभित्र संस्थाका दर्ता, गठन, विघटन, सङ्घटन, एकीकरण, विभाजन, क्षेत्र विस्तार, कार्यवाही लगायतका प्रशासनिक कुराहरुसमेत पर्दछन् भने प्रवर्द्धनभित्र सहकारी अभियानलाई प्रोत्साहन, शिक्षा, क्षमता विकास तथा कार्य सहजीकरणका कामहरु पर्दछन् ।

नियमनको शुरुवात संस्था दर्तादेखि नै हुन्छ । संस्था दर्ता गर्दा कानूनले तोकेको आधार पूरा गरिएको छ छैन, सदस्य संरचना तथा पूँजी संरचना के कस्तो छ, सदस्यहरुमा सहकारी शिक्षाको जानकारी छ छैन, कार्यक्षेत्र के कति हुने हो र संस्थाको विनियममा लेखिएका कुराहरु कानूनसम्मत प्रस्ताव गरिएका छन् छैनन् भन्ने कुरा दर्ता चरणमा हेरिन्छ ।

एकपटक दर्ता भएका संस्थाहरु पुनर्गठन हुन सक्छन् । संस्थाको कार्यक्षेत्र विस्तार वा सङ्कुचन हुन सक्छ । संस्था एकीकरण वा विभाजन हुन सक्छ । यी कुराहरु पुनर्गठन अन्तर्गत पर्दछन् । कानून तथा कार्यविधिले तोके अनुरूप पुनर्गठन गर्ने काम पनि नियमन हो ।

नियमनको अर्को काम अनुगमन हो । अनुगमनलाई विस्तृत रूपमा लिँदा यो अवलोकन र विवरणको सङ्कलन मात्र होइन, न निरीक्षण/सुपरिवेक्षण नै हो । संस्थाको क्रियाकलापको विस्तृत अध्ययन र संस्थालाई क्रियाकलाप सञ्चालन गर्दा आइपरेका सामान्य बाधा-अवरोधहरुको सहजीकरण गर्नु अनुगमन हो । अनुगमन स्थलगत/गैर-स्थलगत रूपमा गर्न सकिन्छ, सघन र नियमित पनि हुन सक्छ । साथै नियमनभित्र सुपरिवेक्षण पनि पर्दछ ।

नियामक निकयबाट दिइएका वा नीति तथा कानूनमा भएका व्यवस्थाहरुको संस्थाले के कति परिपालन गरेको छ, वित्तीय तथा कार्य-मानदण्डको पालन के कति भएको छ, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धी विषयको अवलम्बन भएको छ छैन भन्ने लेखाजोखा गर्नु नियमनको अर्को पाटो हो ।

नियमनकै अभिन्न भागका रूपमा संस्था वा पदाधिकारीका विरुद्ध सदस्यबाट भएका गुनासो, गुनासो संबोधनका लागि भएका प्रयासको पर्याप्तता, सदस्य र पदाधिकारीको आचरणका विषय समेत समेटिन्छन् ।

सहकारी संस्था आपसी सहकार्य, साभ्ना बन्धन र प्रतिफलको समान विभाजनमा क्रियाशील रहन्छ । सदस्य केन्द्रीयता यसको मुटु हो भने साभ्ना हित यसको साध्य । यी कुराहरुको अभ्यास कसरी भएका छन्, अभ्यासको स्तर कस्तो छ भन्ने चित्र उतार्नु र सुधारको मार्ग प्रशस्त गर्नु पनि नियमनको काम हो ।

संस्थाका प्रतिवेदन पनि नियमनका विषयवस्तु हुन् । संस्थाले आवधिक र नियमित रूपमा सदस्य, साधारण सभा, समिति, नियामक निकाय र विशेष अवस्थामा नीति/निगरानी निकायमा प्रतिवेदन गर्नुपर्दछ । प्रतिवेदनले पारदर्शिता र वैधता बढाउँछ । प्रतिवेदनको संरचना र स्वरूप नियामक निकायले नै तोकिएको हुन्छ ।

नियमनको अन्तिम काम वा उद्देश्य संस्थालाई नीति नियमको परिपालनको स्थिति मजबुत बनाइ संस्थाको छवि सुधार्नु हो । व्यवसाय विस्तार र सदस्य हित कायम गर्नु हो । यस क्रममा कानूनी उपचारसम्मको कार्यक्षेत्र नियामकले लिनुपर्दछ ।

सहकारीको प्रवर्द्धन चाँहि सहकारी अभियानलाई प्रोत्साहन गर्नु हो । व्यवसाय सञ्चालन, विकास र विविधीकरणमा टेवा दिनु हो । नियमन केही नकारात्मक संयन्त्र पनि प्रयोग गर्दछ, तर प्रवर्द्धन प्रोत्साहन, सहजीकरण, क्षमता विकास, समन्वय र शिक्षासम्म फैलिन पुग्छ । नियामक निकायबाट यी कार्यमार्फत सहकारी प्रवर्द्धन गरिन्छ :

- सहकारी शिक्षा र सहकारी विचारको सञ्चार
- प्राथमिकताका क्षेत्रमा कार्य सहजीकरण
- प्रवर्द्धनकारी निकायबीच साभेदारी विकास
- वित्तीय टेवा परिचालन र सहलियत
- साङ्गठनिक पुनःसंरचना र पुनर्गठनमा सहयोग
- अध्ययन, अनुसन्धान र अन्वेषण
- अभिभावकत्व र संरक्षण ।

प्रवर्द्धनको अभिन्न कार्यका रूपमा तालीम तथा क्षमता विकासका कामहरु पनि स्वतः समेटिन आउँछन्, किनकि व्यावसायिकता विकासका लागि क्षमता विकास पूर्वशर्त हो, व्यावसायिक क्षमता विकास पछि मात्र सदस्य हित प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ । नियामक निकाय भनिँएता पनि नियामकहरु प्रवर्द्धनका कामबाट अलग रहन सक्दैनन् । नियमन र प्रवर्द्धन एकै सिक्काका दुई पाटा हुन् । त्यसैले यी कार्यहरु समेत सम्पादन गरेर नियामकहरु प्रवर्द्धक बन्ने गर्दछन् :

- शैक्षिक तथा प्रशिक्षण सामग्री विकास,
- प्रशिक्षण आवश्यकता पहिचान
- सदस्य शिक्षा, नेतृत्व तथा व्यवस्थापन विकासका विभिन्न प्रशिक्षणहरु
- प्रशिक्षक प्रशिक्षण
- प्रशिक्षण कार्यक्रमको अनुगमन, मूल्याङ्कन ।

स्वनियमन कि बाह्य नियमन ?

सदस्य-व्यवसायको रूपमा रहेका सहकारीहरु मूलतः स्वनियमनका संरचना हुन् । स्वयम् व्यवस्थापन, स्वयम् नियन्त्रण र स्वयम् जवाफदेहिता सहकारीका आत्मा हुन् । सहकारी संस्थाहरु आफूले यो व्यवसाय गर्छु, यहाँ-यहाँ व्यवसाय गर्छु भनेर क्रियाकलाप सञ्चालन गर्दछन् । सहकारी संस्था खडा गरी व्यवसाय सञ्चालन गर्ने व्यक्तिहरुले आफैँ स्वनियम बनाएर यो यो काम यसरी गर्छु भनी दर्ताका समयमा आवेदन गरेका हुन्छन् । संस्था दर्ता गर्ने नियामकले कानून, सिद्धान्त, मूल्य, नीति र मान्य प्रचलन अनुरूप छ कि

छैन भनी हेरिदिने मात्र हो । नमिलेका कुराहरुमा यो यो भएन भनी औल्याइ दिने र मिलेको रहेछ भने दर्ता गरिदिने हो । यी कुराहरु अनुरूप काम गर्ने स्वयम् वाचा र समर्पण भएपछि, त्यसै अनुरूप कार्य सञ्चालन हुन्छ, नियमनको दर्कार नै पढैन ।

आफैले बनाएको विनियम र आफैले प्रतिबद्धता गरेको कुरा आफैले परिपालन गर्दैनन् भन्ने कल्पना नगर्दा पनि हुने हो । फेरि सहकारी स्वयमसेवी व्यवसाय भएकाले तिमी संस्था दर्ता गर, व्यवसाय सञ्चालन गर भनी नियामकले भनेको पनि हुँदैन, गर्छु भन्नेलाई मिल्ने काम गर मात्र भनिदिएको हो ।

स्वनियमनका सूचकाङ्क

- सभा सञ्चालन प्रक्रिया
- व्यवस्थापनको कार्य प्रक्रिया
- समिति सक्रियता
- सदस्य सहभागिता
- सदस्य सेवा
- सदस्य केन्द्रियता
- ऋण परिचालन तथा फिर्ता प्रक्रिया
- निक्षेप संकलन तथा साधन योजना
- वित्तीय प्रतिवेदन
- स्वयम् लेखाजोखा

(प्रत्येक सूचकलाई निश्चित अङ्कभार दिई संस्थाको स्तर निर्धारण गर्न सकिन्छ)

सहकारी संस्थाभिन्न कारोवारलाई मूल्य, आदर्श, सिद्धान्त, कानून र विनियम अनुरूप निर्दिष्ट गराउन तीन तहका आन्तरिक संरचना हुन्छन् । पहिलो, स्वयम् सदस्यहरुको संस्था साधारण सभा हो, जसले वार्षिक विकास कार्यक्रम, आयव्यय, रणनीतिलाई स्वीकृत गर्ने र सो अनुरूप काम भए नभएको निगरानी एवम् कार्यउपलब्धिको समीक्षा गर्ने जिम्मेवारीमा रहन्छ । दोस्रो, सञ्चालक समिति हो, जसले साधारण सभाको प्रत्यायोजित अधिकारमा रहेर व्यवस्थापनका दैनिक क्रियाकलापमालाई संस्थाको उद्देश्य अनुरूप निर्दिष्ट गराउने गर्दछ । तेस्रो, लेखा सुपरिवेक्षण समिति, जसले वार्षिक बजेट कार्यक्रम, लेखा परिक्षण प्रतिवेदन, लागनी तथा असुलीको लगायतका कारोवारको सुपरिवेक्षण गरी संस्थाको वित्तीय स्वास्थ्यलाई विग्रनबाट रोक्छ । आफू मातहतका सदस्य संस्थाहरुलाई सहकारी मूल्य-आदर्शमा सजग बनाउन र क्षमता विकासका लागि राष्ट्रिय सहकारी महासङ्घ तथा विषयगत केन्द्रीय, प्रादेशिक तथा जिल्ला सङ्घहरु पनि गठन भएका छन् । यी संयन्त्र बाहेक स्वयम् सदस्यहरु पनि विभिन्न क्रियाकलाप मार्फत नियमन गरिरहेका हुन्छन् । यस अर्थमा बाह्य नियमन आवश्यक किन पर्छ भन्ने स्वाभाविक प्रश्न उठ्न सक्छ । समान आकाङ्क्षा र भावनाका मानिसहरु मिलेर खडा गरेको संरचनाले आदर्श, नैतिक र इमान्दार कार्य मात्र गर्दछ भन्ने मान्यता स्वयम् नियमनको हो ।

जब संस्थाहरु स्वनियमनबाट विषयान्तर हुन्छन्, गर्छु भनेको बाचामा समर्पित हुँदैनन्, त्यस अवस्थामा बाह्य नियमन, दोस्रो तहको नियमन वा तहगत नियमनको आवश्यकता पर्दछ। सहकारी ऐन, २०७४ ले सहकारी नियमनका विभिन्न व्यवस्थाहरु घोषणा गरेको छ। आ. व. २०७९/८० को बजेट बक्तव्यमा दोस्रो तहको नियमन संरचना (सेकेन्ड टियर इन्स्टिच्युशन) चाहिन्छ भन्ने महशुस गरिएको छ।

सङ्घीय संरचनामा नियमन तथा प्रवर्द्धन

मुलुक सङ्घीय संरचनामा क्रियाशील भएपश्चात् सहकारीको दर्ता, प्रशासन, प्रवर्द्धन तथा नियमनका काम पनि तीनै शासकीय तहमा बाँडिएको छ। एकात्मक शासकीय ढाँचा हुँदा सहकारी विभाग मात्र एकल नियामक भएकोमा अब विभाग लगायत ७५३ पालिका र ७ प्रदेशका सहकारी सम्बद्ध शाखा/इकाइ पनि नियामक निकायका रूपमा स्थापित छन्। यी सबैले सहकारी रजिष्ट्रारले साविकमा प्रयोग गर्दै आएका अधिकारहरु आआफ्ना कार्यक्षेत्रमा प्रयोग गर्दछन्। यसो गर्न यिनीहरु कानूनी रूपमा स्वायत्त छन्। यसको विस्तृत आधार सङ्घीय कानूनले र कार्यविधि लगायतका अन्य कुराहरु तहगत सरकारले बनाएका सहकारी कानूनले दिने गर्दछ।

संविधानले सहकारी क्षेत्रलाई उच्च महत्व दिई राज्यका तीनै तहको कार्यक्षेत्रमा भूमिका विनियोजन गरेको छ भने केही कार्यक्षेत्रलाई तहबीचको साभा अधिकारको सूचीमा पनि समावेश गरेको छ। कामको फैलावट, संबोधन गर्नुपर्ने सेवाग्राहीको अवस्थिति र क्षमताका आधारमा तहहरुको जिम्मेवारी एवं कार्यविभाजन गरिएको छ। अनुसूचीले सङ्घको कार्यक्षेत्रमा सहकारी नियमन, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्षेत्रमा सहकारी संस्था र साभा कार्यसूचीमा सहकारी भनी उल्लेख गरेको छ। यसर्थ संविधानले नै मानक, मापदण्ड र मूल्यहरुको घोषणाको काम सङ्घको हो र संस्थाको प्रशासनमा तहगत सरकारको जिम्मेवारी रहन्छ भन्ने व्यवस्था गरेको देखिन्छ। यसले सङ्घको भूमिका अभिभावकीय हुन्छ भन्नेतर्फ पनि सङ्केत गरेको स्पष्ट छ।

संविधानको धारा ५७ र अनुसूची ५ मा उल्लेख भएअनुरूप कार्य विस्तृतीकरणको प्रतिवेदनले सहकारी सम्बन्धमा यी विषयलाई सङ्घको एकल अधिकार क्षेत्रमा राखेको छ :

- सहकारी सम्बन्धी राष्ट्रिय नीति, कानून, मापदण्ड र नियमन,
- राष्ट्रिय स्तरमा स्थापना हुने सहकारी बैंकको अनुमति र नियमन,
- सहकारी सम्बन्धी अन्तराष्ट्रिय संघ-संस्थासंग समन्वय र सहकार्य,
- सहकारी सम्बन्धी राष्ट्रिय तथ्याङ्क व्यवस्थापन र अध्ययन-अनुसन्धान,
- सहकारी सम्बन्धी राष्ट्रिय र केन्द्रीय विषयगत संघ संस्थासंग सम्बन्ध र सहकार्य,
- अन्तर-प्रादेशिक सहकारी समन्वय,
- सहकारी सम्बन्धी क्षमता अभिवृद्धि,
- सहकारी क्षेत्रको प्रवर्द्धन र परिचालन,
- बचत तथा ऋण परिचालन सम्बन्धी मापदण्ड र नियमन।

सङ्घीय सरकारलाई सहकारीको नीति, मापदण्ड, समन्वय र क्षमता विकासमा प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्न खोजिएको छ । यस क्षेत्रमा हालसम्म पनि नगरिएको र गर्नेपर्ने कार्य अनुसन्धान र ज्ञानको आधार निर्माण हो, यसको जिम्मेवारी पनि सङ्घलाई दिइएको छ । तर सामान्य सेवा प्रवाह र प्रशासकीय औपचारिकताबाट सङ्घलाई अलग राख्न खोजिएको छ ।

त्यस्तै अनुसूची ६ को कार्य विस्तृतीकरण अनुसार प्रदेश सरकारलाई यी अधिकार दिइएको छ :

- सहकारी संस्था सम्बन्धी प्रादेशिक नीति, कानून, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन,
- प्रादेशिक सहकारी संस्था, सहकारी संघ, सहकारी बैंक सम्बन्धी अनुमति, सञ्चालन, र नियमन,
- सहकारी वचत तथा ऋण सम्बन्धी प्रादेशिक मापदण्ड र नियमन,
- सहकारी सम्बन्धी राष्ट्रिय, केन्द्रीय, विषयगत र अन्तर-प्रादेशिक संघ-संस्थासंग समन्वय र सहकार्य,
- सहकारी सम्बन्धी प्रादेशिक एवम् स्थानीय तहभित्रका संघ-संस्थासंग समन्वय र सहकार्य,
- सहकारी सम्बन्धी प्रादेशिक तथ्याङ्क व्यवस्थापन र अध्ययन-अनुसन्धान,
- सहकारी सम्बन्धी क्षमता अभिवृद्धि,
- सहकारी क्षेत्रको प्रवर्द्धन र परिचालन ।

प्रदेश तहको अधिकार र कार्यजिम्मेवारी प्रादेशिक तहमा सीमित गरिएको छ जुन सङ्गठन र कार्यविवरणको सिद्धान्तानुरूप छ । साथै प्रदेश तह सङ्घ तथा स्थानीय तहबीचको सम्पर्क र समन्वयको मध्यस्थ पनि हो भने यसले समतलीय र ठाडो रूपमा सहकार्यको कार्यजिम्मेवारी पनि निर्वाह गर्न सक्दछ ।

अनुसूची ८ अनुसार स्थानीय तहको एकल अधिकारक्षेत्रमा स्थानीय तहलाई यी अधिकारक्षेत्र निक्षेपित गरिएका छन् :

- सहकारी संस्था सम्बन्धी स्थानीय नीति, कानून, मापदण्ड, कार्यान्वयन र नियमन,
- स्थानीय सहकारी संस्था दर्ता, अनुमति, खारेजी र विघटन,
- सहकारी वचत तथा ऋण सम्बन्धी स्थानीय मापदण्ड र नियमन,
- सहकारी सम्बन्धी राष्ट्रिय, केन्द्रीय, विषयगत, प्रादेशिक र स्थानीय संघ-संस्थासंग समन्वय र सहकार्य,
- सहकारी सम्बन्धी स्थानीय तथ्याङ्क व्यवस्थापन र अध्ययन-अनुसन्धान
- स्थानीय सहकारी सम्बन्धी क्षमता अभिवृद्धि,
- स्थानीय सहकारी क्षेत्रको प्रवर्द्धन र परिचालन,
- सहकारी संस्थाको प्रवर्द्धन र विकास ।

स्थानीय सरकारलाई स्थानीय तह कार्यक्षेत्र भएका सहकारी सम्बन्धी सबैजसो कार्यमूलक अधिकार दिइएको छ । प्रायःजसो प्रारम्भिक संस्थाहरु स्थानीय कार्य आधार भएका हुन्छन् । त्यसैले स्थानीय कार्य आधार भएका सहकारी दर्ता, नियामन, प्रवर्द्धन र प्रशिक्षणजस्ता स्थानीय तहसम्म क्षेत्राधिकार भएका कार्यहरु

स्थानीय तहमा निहित छन् । कार्य विस्तृतीकरणमा उल्लिखित क्रियाकलाप स्थानीय तह सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ११ (१) (घ) गाउँपालिका तथा नगरपालिकाको काम कर्तव्य र अधिकारमा समावेश गरिएको छ ।

साथै अनुसूची ९ मा सहकारीलाई संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहका साभा अधिकार उल्लेख गरिएको छ । यी अधिकारहरू प्रयोग गर्दा संविधानको अनुसूची ८ को सर्वमान्यतामा र सहकारीका मान्य सिद्धान्त एवम् संघीय कानूनको भावनामा असर नपर्ने गरी गरिनु पर्दछ । साभा अधिकार क्षेत्रले नीति नियामक भूमिकाको सक्रियता सङ्घको हो भन्ने देखिएको छ ।

सङ्घीय शासन प्रणाली नेपालका लागि नौलो हो, यसमा हाम्रो आफ्नै अनुभव छैन, केवल उत्साह र आकाङ्क्षा मात्र छ । त्यसैले संघीयता कार्यान्वयनका सन्दर्भमा स्थानीय तह तथा प्रदेश सरकारले कार्य गर्दा सहजीकरण होस् भन्ने उद्देश्यले साविक सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालयबाट सहकारी संस्था दर्ता दिग्दर्शन (स्थानीय तह), २०७४ जारी गरी संस्था दर्ता तथा प्रशासनलाई सजिलो बनाइएको छ । जस अनुसार :

- स्थानीय तहबाट कानून बनेसम्मका लागि स्थानीय तहमा कार्यक्षेत्र भएका सहकारी संस्थाहरूको दर्ता स्थानीय तहबाट हुन्छ । कानून बनेपछि, सोही कानूनको अधीनमा रही स्थानीय तहबाट हुने कुरा स्वतः स्पष्ट छ ।
- सहकारी विभागका रजिष्ट्रारले प्रयोग गरी आएको अधिकार सम्बन्धित स्थानीय तहको कार्यपालिकाले तोकेको अधिकारीले प्रयोग गर्ने ।
- स्थानीय तहमा दर्ता हुने र स्थानीय तहसम्म कार्यक्षेत्र भएका प्रारम्भिक सहकारीको नियम स्थानीय तहबाट हुने ।
- स्थानीय तहभन्दा बढी कार्यक्षेत्र भएका प्रारम्भिक सहकारी संस्थाहरूले सम्बन्धित स्थानीय तहमा सञ्चालन गरेका गतिविधिहरूमा स्थानीय तहकै सरोकार रहने भएकाले त्यस्ता संस्था पनि नियमनको दायरामा पर्ने हुन्छन् ।
- स्थानीय तहले सहकारी नियमन गर्ने सम्बन्धमा दिग्दर्शनले तीन विकल्प अधि सारेको छ : (क) स्थानीय तहले भिन्नै ऐन बनाउने, (ख) मन्त्रालयबाट तर्जुमा भै सन्दर्भका लागि प्रेषित नमूना ऐन पारित गरेर गर्ने र (ग) सहकारी ऐन २०७४ मा भएको व्यवस्था अनुसार गर्ने । दोस्रो विकल्प अनुसार ऐन तर्जुमा गर्दा संघीय सहकारी ऐनको भावनामा आँच नआउने गरी आवश्यक परिमार्जन गर्न समेत सकिन्छ ।
- सहकारी नियमन, प्रवर्द्धन एवम् प्रशिक्षणका कार्यसम्पादनका लागि स्थानीय कार्यपालिकाले कार्यकारी अधिकृतलाई दर्ता अधिकारी तोक्यो आवश्यक कर्मचारी सहित कार्यालय वा शाखा खडा गर्नुपर्दछ ।
- दर्ता अधिकारीले संस्था दर्ता गर्ने समयमा सहकारीपनको सुनिश्चितता छ, छैन, सोको जाँच गर्ने जिम्मेवारी वहन गर्नुपर्दछ ।

- सहकारीपन सुनिश्चितताका लागि दिग्दर्शनको अनुसूची १ र २ अनुसार सहकारी सिद्धान्त सम्मतिको जाँच गर्नुपर्दछ ।
- सहकारी संस्था सहकारी संस्थाजस्तै होस् भन्नका खातिर दर्ता अधिकारीले यी पाँच पूर्वशर्त एक-एक गरी पूरा भएको सुनिश्चित गर्नुपर्दछ :
 - गैर-मध्यस्थ सदस्यताका शर्त
 - सेवा उपयोगको शर्त
 - सदस्य केन्द्रीयताको शर्त
 - नाफामा असहभागिताको शर्त
 - सहभागितामूलक लोकतन्त्रको शर्त ।
- सहकारी सङ्गठन (क) प्राथमिक उत्पादक, (ख) वास्तविक श्रमिक, र (ग) सर्वसाधारण उपभोक्ता तीनथरी आर्थिक प्रवृत्ति भएका वर्गले मात्र स्थापना र सञ्चालन गर्न सक्दछन् । दर्ता अधिकारी यी विषयप्रति पनि चनाखो हुनुपर्दछ ।
- दर्ता गर्दा सहकारी कार्यालयबाट अभिलेख हस्तान्तरण भै आएका संस्थाहरुको त्यही दर्ता कायम गरी पछि हुने दर्ताकै सिलसिलेवार क्रम कायम गर्नुपर्दछ ।
- स्थानीय तहले दर्ताको क्रममा यीमध्ये कुन प्रकृतिको सहकारी संस्था हो सो को एकीन गरी वर्गीकृत गर्नु आवश्यक हुन्छ :
 - उत्पादक संस्था
 - उपभोक्ता संस्था
 - श्रमिक संस्था
 - बहुउद्देश्यीय संस्था
 - वित्तीय संस्था
- दर्ता पछि स्थानीय सरकारको महत्वपूर्ण काम नियमन हो । यसका लागि संस्थाको विस्तृत छानवीन गर्नुपर्दछ, जसबाट संस्थाहरु सहकारीका मान्य सिद्धान्त र कानून अनुसार क्रियाशील गराउन मद्दत पुग्दछ । छानवीनको प्रयोजनका लागि दिग्दर्शनको अनुसूची १, २ र ३ (क्रमशः सिद्धान्त सम्मति, विधि सम्मति र सुशासन सम्मतिको जाँच) मा उल्लिखित कुरालाई आधार मान्न सकिन्छ ।
- नियमनका क्रममा सहकारी सिद्धान्त, विधि, सुशासनका पक्षहरुमा विस्तृत रूपमा हेर्न स्थलगत निरीक्षण आवश्यक हुन सक्दछ ।
- प्रारम्भिक/स्थानीय तहमा कार्यक्षेत्र भएका सहकारी संस्थाहरुो पुनर्गठनको अधिकार स्थानीय सरकारमा छ । कार्यक्रम, कार्यक्षेत्र, कार्यप्रकृतिलाई आधार मानेर संस्थाको पुनर्गठन/एकीकरण वा रुपान्तरण गर्न सकिन्छ ।

- स्थानीय सरकारको अर्को महत्वपूर्ण कार्य सहकारीको प्रवर्द्धन हो । यसका लागि (क) सहकारी विचारको सञ्चार, (ख) सहकारी संगठनमा सहजीकरण, (ग) सहकारी सङ्गठनको पुनःसंरचना, (घ) सहकारी व्यवसायमा सहयोग, (ङ) स्थानीय संभावना अनुरूप सहकार्यमा मार्गदर्शन, सहजीकरण र शिक्षा, यसका लागि विशेष नीति र कार्यक्रम सञ्चालन, र (च) प्रशिक्षण, क्षमता विकास र सहकार्य जस्ता क्रियाकलाप सञ्चालन गर्नुपर्दछ ।
- सहकारी संस्था र यसका क्रियाकलापहरूको अभिलेख तथा सूचना व्यवस्थापन (अद्यावधिकीकरण लगायत) गर्नुपर्दछ ।
- सहकारी गतिविधिको अध्ययन र अनुसन्धान गर्नुपर्दछ ।
- अनुभवको आदान प्रदानका लागि विषयगत संघ, सहकारी महासंघ र अन्य सरकारी गैरसरकारी निकायसंग सहकार्यका काम पनि गर्नुपर्दछ ।

प्रदेश सरकारहरू पनि कार्य विस्तृतीकरणको प्रतिवेदन र सङ्घीय सहकारी ऐनका प्रावधान अनुरूप प्रदेश सहकारी कानून बनाएर सहकारीलाई प्रशासन, विकास र नियमन गर्न सक्दछन् । यस कार्यमा सहजीकरण गर्न सहकारी नमूना कानून र दिग्दर्शनको व्यवस्था पनि सङ्घबाट भएको छ । क्षमता विकासका काममा सङ्घले प्रदेश सरकारलाई पनि सहयोग पुऱ्याउँदै आएको छ । अहिले सबैजसो प्रदेश सरकारले सहकारी कानून र नीतिहरू तर्जुमा गरिसकेका छन् ।

नेपालमा गत आ. व. मा ३०,८७९ सहकारी संस्थाहरू अस्तित्वमा रहेका छन् जसमध्ये स्थानीय तहसम्म कार्यक्षेत्र भएका २३७५९ संस्थाहरू छन् भने एक स्थानीय तहभन्दा माथि एक प्रदेशसम्म कार्यक्षेत्र भएका सङ्घ-संस्थाहरू ६००२ छन् । त्यसैगरी एक प्रदेशभन्दा बढी कार्यक्षेत्र भएका १२५ सङ्घ-संस्थाहरू सङ्घको कार्यक्षेत्रमा रहेको देखिन्छ । तर संविधान तथा सङ्घीय कानूनले सङ्घलाई अभिभावकीय भूमिका पनि दिएकाले नियमन अग्रसरतामा सङ्घको जिम्मेवारी धेरै छ ।

साकोस सुपरिवेक्षण सम्बन्धी विशेष व्यवस्था

नेपालमा ४० प्रतिशतजति सहकारीहरू ऋण तथा बचत कारोवारमा संलग्न छन् । बहुउद्देश्यीय, कृषि लगायत अन्य प्रयोजनमा दर्ता भएका सहकारीहरू पनि वित्तीय कारोवार गर्न उद्यत छन् । धेरै जोखिम पनि यही कार्यक्षेत्रमा छ । त्यसैले बचत ऋण कारोवार गर्ने सहकारीको नियमन, सुपरिवेक्षणमा विशेष व्यवस्था आवश्यक छ ।

सहकारी ऐन, २०७४ तथा नियमावली २०७५ अनुसार कारोवारको को निरीक्षण तथा हिसाव जाँच गर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यस व्यवस्थाको उद्देश्य सहकारी कारोवारमा सहकारीका मान्य सिद्धान्त र लेखा विधि अवलम्बन गर्न लगाउनु हो । रकम सीमाका आधारमा निरीक्षण तथा हिसाव जाँचको व्यवस्था देहाएअनुसार छ :

- ✓ रु. ५० करोडभन्दा बढीको बचत तथा ऋणको कारोवार गर्ने सहकारी संस्थाको निरीक्षण वा हिसाव जाँच गर्न गराउन नेपाल राष्ट्र बैंकले सक्नेछ ।

- ✓ रु. ५ करोडभन्दा बढी बचत दायित्व भएका एक स्थानीय तहभित्र कार्यक्षेत्र भएका सहकारी संस्थाको निरीक्षण वा हिसाब जाँच स्थानीय तह र प्रदेश सरकारको सहकारी नियामकको संयुक्त टोलीले गर्न सक्नेछ ।
- ✓ रु. २५ करोड भन्दा बढी बचत दायित्व भएका एक स्थानीय तह वा प्रदेश भित्र कार्यक्षेत्र सीमित भएका सहकारी संस्थाको स्थानीय तह वा प्रदेश सरकारको सहकारी नियामक निकाय र विभागको संयुक्त टोलीले गर्न सक्नेछ ।
- ✓ रु. ५० करोड भन्दा बढी बचत दायित्व भएका एक स्थानीय तह वा प्रदेशभित्र कार्यक्षेत्र सीमित भएका सहकारी संस्थाको स्थानीय तह वा प्रदेश सरकारको सहकारी नियामक निकाय, विभाग र नेपाल राष्ट्र बैंकको संयुक्त टोलीले गर्न सक्नेछ ।
- ✓ रु. ५० करोडभन्दा बढी बचत दायित्व भएको कुनै पनि सहकारी संस्थाको सघन अनुगमन गर्न विभागले सक्नेछ ।

सहकारी नियमन तथा प्रवर्द्धनका केही सवालहरू

सहकारी संस्थाका विषयमा थुप्रै आलोचना पनि सुनिने गरेको छ । सहकारीका सदस्य, सहकारीका नियामक संस्था र अन्य सरोकारवालाहरू मात्र होइन, स्वयम् सहकारी अभियानभित्रबाट पनि सहकारीहरू आलोचित छन् । सहकारीका सदस्य सञ्चालकप्रति आलोचक छन्, सञ्चालकहरू सदस्य र सरकारप्रति आलोचना गरिरहेका छन्, सर्वसाधारण भने सरकारले प्रभावकारी नियमन नगरेर सञ्चालकलाई अनुशासनमा नराखेको, सञ्चालकहरूले जथाभावी सदस्यको रकम चलाएको, संस्थाहरू राजनीतिकृत हुँदै गएको र सदस्यहरूले सञ्चालकलाई नियन्त्रणमा राख्न नसकेकोमा आलोचना गरिरहेका छन् । केहीअघि सञ्चालकहरूले सरकारको विरुद्ध आन्दोलन गरे, सदस्यहरू सदस्यविरुद्ध आन्दोलित भए । हजारौं सदस्यबाट सञ्चालकविरुद्ध नियामक निकाय र प्रहरी प्रशासनमा उजुरी पनि पर्न गएको छ । आफ्नै सञ्चालकबाट स्वयम् सदस्य ठगिनु सहकारीको आधार-मूल्य विपरीतको कुरा हो । शहर बजारका र वित्तीय कारोवार गर्ने संस्थाहरू वेथितिमा छन् । पटक-पटक नेतृत्व लिइरहेका सञ्चालकहरू नै वेथितिका कारण बनेका छन् । सरकारले सहकारीभित्र हुर्किदै गएको वेथिति नियन्त्रणका लागि सुभाक्क दिन राष्ट्रिय योजना आयोगका सदस्यको संयोजकत्वमा कार्यदल पनि गठन गर्‍यो । यसको अर्थ सहकारीका सिद्धान्त र कानूनी प्रावधानहरू पूरा भएनन् भन्ने हो, सदस्य र समाजको अपेक्षा पूरा भएनन् भन्ने हो । यसो हुनुका पछाडि नियमन प्रभावकारिता नहुनु हो भन्न सकिन्छ । यसर्थ सहकारीको नियमन तथा प्रवर्द्धनमा केही सवालहरू छन्, जसलाई संवोधन गरेर नै सहकारीलाई मूल्य-आचरणमा प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ ।

नियामक निकायहरू नियमन तथा प्रवर्द्धनका कार्यमा गहन नभै सतही छन् । सहकारीको कार्यक्षेत्र विभाजनपछि विभाग आफै अल्मलिएको छ । नीति नियामक भूमिकामा रहनका लागि चाहिने बोधगम्यता, क्षमता, अनुभव र सूचना आधार कमजोर छ ।

सहकारीलाई नियमन/प्रवर्द्धनको पृष्ठपोषणका लागि जीवन्त सूचना प्रवाह गर्न स्थापित प्रणाली कोपोमिस २०७४ मा नै पूर्णता पाउने क्रममा रहेको थियो । अहिले यो छिन्नभिन्न भएको छ । यसमा स्वामित्व

कसले लिने भन्ने नै समस्या छ । सूचनाको जीवन्त आधार नभएकाले रिएल टायममा सहकारी सम्बन्धी जानकारी मात्र प्राप्त नहुने होइन कि मुलुकमा कति सहकारी छन्, कोष प्रवाहको स्थिति कस्तो छ, कुन संस्था सवल छ र कुनचाँहि जोखिमतिर जाँदैछ भन्न सकिने आधार पनि गुमेको छ । पूर्ण हुन लागेको प्रणाली क्षतविक्षत हुनु निकै दुखद कुरा हो ।

सहकारी विभागको सवल क्षमतामा मात्र प्रदेश तथा स्थानीय तहमा क्षमता विकास र प्रणाली निर्माण गर्न सकिन्छ । स्थानीय तथा प्रदेश तहमा प्रणाली निर्माण सहितको क्षमता विकास नभएकाले नियमन र प्रवर्द्धनको काम हुन सकेको छैन । त्यति मात्र होइन, तहहरूबीच नियमन तथा प्रवर्द्धनमा साभा बुझाइ पनि विकास भैसकेको देखिदैन ।

नियामक निकायको कमजोरीको फाइदा उठाई केही सहकारीकर्मिले सहकारिताको भावना, सिद्धान्त र कानूनबाट विषयान्तर भै संस्थालाई केही व्यक्तिको स्वार्थपूर्तिमा लाने प्रवृत्ति पनि देखिएको छ । आफ्नै संस्थाबाट सदस्यहरू ठगिएका छन् । यसले आउने दिनमा सहकारी आन्दोलनलाई राइट ट्रयाकिङ्गमा लैजान नै समस्या पर्ने स्थिति छ ।

सहकारीको नियमनका लागि विषयगत संघ तथा महासङ्घहरूसँग सहकार्य गर्न सकिन्छ । तर सहकारी अभियान र नियामक निकायबीच कतिपय कुरामा समान बुझाइ कायम गर्नुपर्ने अवस्था पनि देखिएको छ ।

क्षमता अभाव एवम् न्यून प्राथमिकताका कारण स्थानीय स्तरमा सहकारी शिक्षा, सञ्चार र प्रशिक्षणका कामहरू हुन सकेका छैनन् । सङ्घबाट हुने गरेको यससम्बन्धी काम पनि हुन सकेको छैन ।

गत दुई वर्षदेखि मुलुकले व्यवहोरिरहेको कोरोना महामारीको मारबाट पनि सहकारी क्षेत्र वेस्सरी प्रभावित छ । यही समयमा सदस्यहरूमा सेवाको अधिक अपेक्षा छ तर तरलता अभाव र अन्य जोखिमका कारण सहकारीहरू खुर्मिएका छन् । ऐनले स्थापित गरेका संरचनाहरू क्रियाशील बनाउन विभाग तथा मन्त्रालयको जागरुकता देखिएको छैन ।

सहकारी एकल नभै अन्तर-सम्बन्धित विषय हो । यसको कार्यप्रकृति विस्तृत छ र विभिन्न विषयगत कार्यबाट यसले आर्थिक गतिविधिलाई जनस्तरबाट नै गतिशील बनाउने उर्जा दिनसक्छ । तर विषयगत मन्त्रालयहरू एकीकृत सोचभन्दा एकल सोचमा रहने प्रवृत्तिका कारण यस क्षेत्रको जोखिम विद्यमान छ ।

निर्वाचित स्थानीय तहहरूले वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाका सन्दर्भमा कम प्राथमिकता दिइएको छ । स्थानीय कार्यपालिका र प्रदेश तहमा सहकारी विषयगत शाखा/प्रशाखा तोक्ने र त्यहा संलग्न जनशक्तिको क्षमता विकास गर्ने कामलाई प्राथमिकतामा पुऱ्याउने समस्या छ ।

त्यस्तै स्थानीय सहकारीमार्फत प्रवाह गर्न सकिने सेवामा सरकारी संरचनाभिन्न र बाहिरबाट गरिदै आएका कामलाई सहकारी सञ्जालभिन्न कसरी ल्याउने भन्ने अर्को समस्या छ ।

स्थानीय सरकार गठन भएको चौथो वर्ष भएपनि स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ११ (१) (घ) अनुसारका सहकारी सम्बन्धी नीति, कानून तथा वार्षिक योजना तर्जुमाको कार्यमा सहजीकरण भएको छैन । प्रदेश तहमा यो स्थिति भन्ने कमजोर छ ।

कतिपय स्थानीय तहहरु सहकारीलाई बैंक वा नाफा व्यवसायको रूपमा व्यवहार गरिरहेका छन् । सहकारीलाई करका दायरामा ल्याएका त छन् तर नियमन र प्रवर्द्धनमा ध्यान दिएका छैनन् ।

लामो समयदेखिको आर्थिक तथा राजनैतिक संक्रमणको प्रभाव सहकारी क्षेत्रमा पनि छ । सहकारीहरुमा राजनैतिक प्रभाव देखिन थालेको छ । परिणामतः सहकारी क्षेत्रको सहूलियत, सेवा र सुविधाहरुको असमान वितरण भएको छ ।

सहकारी ऐन, २०७४ ले सहकारी प्रवर्द्धनका लागि कर लगायत सुविधा र छुटको व्यवस्था गरेको छ । सहकारी तथा गरिवी निवारण मन्त्रालयको सिफारिसपछि ऐनले व्यवस्था गरेका सुविधा नेपाल सरकारले उपलब्ध गराउने कानूनी प्रावधान छ । तर कर छुटको सन्दर्भमा आर्थिक ऐनमा समावेश नभएको सहूलियत कसरी उपलब्ध गराउने भन्ने द्विविधा छ । साथै स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ र सहकारी ऐन, २०७४ का प्रावधानबीच समन्वय देखिएको छैन । अन्य क्षेत्रगत कानूनमा समेत सहकारी ऐनका भावनासंग मेल नखाने प्रावधान रहेका छन् ।

उपसंहार

नेपालको अर्थतन्त्रको वित्तीय संरचनामा सहकारीको हिस्सा ठूलो छ । सहकारी संस्थाहरु सुशासित हुन नसक्दा वित्तीय सङ्कटका कारक बन्न सक्दछन् । सहकारी नियमन तथा प्रवर्द्धनका सम्बन्धमा रहेका समस्याहरु संबोधन नगरी संविधानले सहकारी क्षेत्रबाट राखेको अपेक्षा पूरा हुन सक्दैन । नियमन तथा प्रवर्द्धनमा आक्रामक हुनुपर्ने निकायहरु नै अहिले सङ्क्रमणमा छन् । साभ्ता बुभाइ, क्षमता विकास, जीवन्त सूचना प्रणालीको निर्माण र सहकार्य अहिलेको आवश्यकता हो । यसका लागि सङ्घीय मन्त्रालयको नीति, नेतृत्व र सहकारी विभागको नियामक नेतृत्व पूर्वशर्त हुन् । सहकारी अभियानले यी दुवै काममा निरन्तर घचघच्याइ रहनुपर्दछ ।

सन्दर्भ-सामग्री

- १ नेपालको संविधान, २०७२
- २ कार्यविस्तृतीकरण प्रतिवेदन, २०७३
- ३ सहकारी सम्बन्धी ऐनलाई संशोधन र एकीकरण गर्न बनेको ऐन, २०७४
- ४ सहकारी संस्था दर्ता दिग्दर्शन (स्थानीय तह), २०७४
- ५ स्थानीय तहको निमित्त नमूना सहकारी ऐन, २०७४
- ६ स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- ७ सहकारी नियमावली, २०७५
- ८ लेखकद्वारा नेफ्स्कूनमा आयोजित महिला सहकारीकर्मीहरुको भेलामा प्रस्तुत कार्यपत्र, २०७५
- ९ लेखकद्वारा सहकारी महासम्मेलन, २०७५, दोस्रो (२०७६) तथा चौथो (२०७९) साकोस समिट, मोरङ बचत सङ्घद्वारा आयोजित दोस्रो साकोस भेला, २०७९ मा प्रस्तुत कार्यपत्र,
- १० लेखकद्वारा राष्ट्रिय सहकारी दिवस, २०७७ र २०७८ मा प्रस्तुत कार्यपत्र ।

अचेलका कठपुतली सचिव



(दुइवटा हात, दुइवटा खुट्टा, एउटा टाउको र एउटा शरीरको आकारमा काठका टुकाहरूलाई जोडजाड गरी बनाइएको पुतलीलाई काठको पुतली भनिने स्पष्ट छ । यसरी बनाइएको पुतलीको प्रत्येक अंगलाई धागोले हातका औलाहरूसंग बांधी औला चलाएपछि पुतलीको चाल नियन्त्रण गर्न सकिने खेलौनालाई कठपुतली भन्ने गरेका छौं । औलाको चाल सिपालु ढंगबाट चलाउँदा कठपुतलीलाई चाहेजस्तो गरी नचाउन सकिने भएकोले यसलाई बिम्बका रूपमा पनि लिइने गरेको छ।)

✍ अर्जुनमणि आ.दीक्षित*

१. पृष्ठभूमि

कुनै बेला थियो, निजामती सेवाभिन्न कसैको सचिव पदमा नियुक्ति भएपछि राष्ट्रियस्तरमा समाचार बन्थ्यो । महिनौंसम्म सचिवको नियुक्तिका बारेमा चर्चा-परिचर्चा भैरहन्थ्यो । सचिव बनेको व्यक्तिको कतिले खुलेर प्रशंसा गर्दथे अनि कतिले मनमनै निजलाई नियुक्त गर्नेगरी भएको निर्णयको र नवनियुक्त सचिवको योग्यता, क्षमता र दक्षताको सराहना गर्दथे । मन्त्री नियुक्त भएपछि निजको पहिलो चासो अमुक मन्त्रालयमा सचिव को छन् भन्ने रहेको हुन्थ्यो । यस किसिमको चासो राख्नुका पछाडि सचिव कतितको काविल छन् वा आफूलाई काम गर्न कतितको सहज हुन्छ भनी जान्न-बुझ्न नभएर आफूले कति हदसम्म सचिवसंग मिलेर काम गर्न सकिने हो भन्ने भाव रहेको हुन्थ्यो । सामान्यतया मन्त्री र सचिवको सम्बन्ध आपसमा सहयोगी र सदभावपूर्ण रहेको हुन्थ्यो । यदाकदा कुनै कारणले आपसमा मिलेर काम गर्न नसक्ने अवस्थामा मनमुटाव हुन्थ्यो, यस्तो बेलामा फलानो मन्त्रालयमा मन्त्रीले सचिवलाई हटाइदिए भन्ने सुनिदैनथ्यो, बरु सचिवले मन्त्रीलाई हटाइदिए भन्ने सुनिन्थ्यो । यसो भन्नुको मतलव मुलुकको कार्यकारी प्रमुखको विश्वास सचिवले जितेका थिए भन्ने अर्थ लगाइन्थ्यो । त्यसो त कार्यकारी प्रमुख वा प्रभावशाली मन्त्रीको विश्वास नजिती अहिले पनि सचिव बन्न पाइँदैन । फरक के छ भने उहिले हुनेवाला सचिव काविल ठहरिएको आधारमा विश्वास जितेको हुन्थ्यो भने अहिले कठपुतली बन्न लायक छ भन्ने आधारमा विश्वास जितेको मान्नुपर्ने बेला आएको छ । यहाँनिर आफ्नो व्यावसायिकता डग्ला कि ? विवेक मार्नुपर्ने पो हो कि ? भनी सचेत रहेका केही सचिवको मनदुःखाइ स्वाभाविकै होला, तर बथानमा मिसिएपछि छिटछाटी त सहन गर्नेपर्ने कुरा पनि आफ्नो ठाउँमा सत्य हो । यस बारेमा म केही बोल्दिन, तलका प्रकरणहरूले बोल्छन् ।

२. अहिले के भएको छ ?

अहिले त विशिष्ट श्रेणीमा बढुवाको कारवाही सुरु हुन लागेको सुइँको पाउनासाथ एक तह मुनि कार्यरत सबै सेवासमूहका कर्मचारीहरूको दौडधुप सुरु हुने गरेको छ । यो दौड राजनीतिक पार्टी/नेतृत्व/शक्तिकेन्द्र तर्फ सोभिएको हुन्छ । यदाकदा कर्मचारी संघ-संगठनतिर पनि सोभिएको अनुभूति हुन थालेको छ । कतैपट्टि पनि नढल्केर सोभो ढंगमा काममात्र गरेको भरमा कुनै हालतमा पनि बढुवा हुन नसक्ने कुरा

सार्वजनिक प्रशासनको फाँटमा कलम चलाउनेले ठहर गर्ने गरेको धेरै भैसकेको छ। इमान्दारी, लगनशीलता र सदाचारलाई सर्वोपरि राखी काम गरेका कर्मचारीको वैयक्तिक गुण र चरित्र गौण हुन थालेको छ। कुनै पार्टीतिर ढल्केको नदेखाउने स्वभाव भएका कर्मचारीको मर्का कतै नसुनिने वातावरण मौलाएको छ। निजामती सेवाको व्यावसायिकताले कर्मचारीको राजनीतिक संलग्नतालाई नकार्छ, अनि यसैगरी प्रशासनिक निष्पक्षतालाई आदर्श मान्नुपर्ने मान्यताले राजनीतिक दलको छायाबाट पनि टाढिनुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ। निजामती सेवाको यस्तो कालजयी मान्यतालाई लत्याउँदै जागीरे जीवनको उत्तरार्धमा आएर नेपालमा सचिव पदको प्रत्याशी कर्मचारीले कुनै एउटा दलसंग टाँसिएको देखाउनैपर्ने विडम्बनापूर्ण स्थिति विद्यमान छ। अर्को शब्दमा भन्ने हो भने कठपुतली बन्न तयार योग्यताबाट सुसज्जित भएको हुनुपर्ने स्थिति छ।

यसै समयमा विगत आठ वर्षदेखि बन्न नसकेको निजामती सेवा ऐनका सम्बन्धमा सरकार जुरमुराउन थालेको देखिएको छ। निकै लामो समयदेखि सचिव पदमा बहुवाको विषयलाई लिएर विभिन्न कोणबाट व्यक्त हुँदैआएको गुनासो र आक्रोशसमेत आउँदो निजामती सेवा ऐन नियमले सम्बोधन गर्नुपर्दछ भन्ने मत धेरैको रहेको छ। यसै विषयको सेरोफेरोमा रहेर साविकदेखि नै प्रणालीले सम्बोधन गर्न नसकेको सचिव पदको बहुवा तथा सचिव पदबाट हुँदैआएको कार्यसंपादनको प्रभावकारिताको लागि देहायका बुंदाहरूसंग आबद्ध गरी प्रस्तुत संक्षिप्त लेख तयार पारिएको छ।

(क) सचिव पदको लागि संभाव्य उमेदवार कस्तो हुनुपर्दछ ?

सचिव पद निजामती सेवाको उच्चतम पद हो। यस पदमा आसीन कर्मचारीको व्यवस्थापकीय क्षमता अत्युत्तम हुनुपर्ने अपेक्षा गरिन्छ। किनभने यो पदमा रहँदा तत्-तत् मन्त्रालय वा निकायका विविध प्रकृतिका कामको सम्पादन वा संचालन मुलुकको प्रचलित कानून अनुसार गर्नु-गराउनु सचिवको कर्तव्य र उत्तरदायित्वभित्र पर्दछ। मन्त्रालयको कामसँग सम्बद्ध विषयमा राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशलाई समेत ध्यानमा राखी समसामयिक रूपमा मुलुक सुहाउँदो व्यावहारिक नीति निर्धारण गर्न नेतृत्वलाई सघाउनु पनि सचिवकै जिम्मेवारीभित्र पर्दछ। यस क्रममा आ-आफ्ना मन्त्रालयको मुलुकभरिका कार्यालय संजालको उचित व्यवस्थापन तथा अन्तरसरकारी निकाय समन्वयको गहन जिम्मेवारी पनि सचिवले व्यहोर्नुपर्ने हुन्छ। स्पष्टै छ, यी सबैको लागि सामान्य प्रशासन, कर्मचारी प्रशासन, योजना प्रशासन, आर्थिक प्रशासन वारे सामान्य जानकारी तथा नवीन व्यवस्थापकीय अवधारणा एवं उपागमहरू लगायत आ(आफ्नो) कामसँग सम्बन्धित विषयमा मुलुकमा प्रचलनमा रहेका विषयगत ऐन-नियमको सामान्य जानकारी हुनु पनि अत्यावश्यक छ।

(ख) प्राविधिक तथा अप्राविधिक कर्मचारीको प्रसंग

प्राविधिक सेवा समूह अन्तर्गत समूहीकृत भएका सबै कर्मचारीहरूको सेवा प्रवेश हुंदादेखिको काम-कर्तव्य र जिम्मेवारी आ-आफ्नो कार्यक्षेत्रको विशेषज्ञतालाई लक्षित गरी विशिष्टीकृत प्रकृतिको हुनुपर्ने र भैपनि आएको छ। यिनको सेवा प्रवेशको लागि आवश्यक न्यूनतम योग्यता पनि प्राविधिसंग सम्बन्धित रहेको हुन्छ। प्राविधिक सेवा-समूह अन्तर्गत समूहीकृत सबै कर्मचारीहरू

आ-आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र विशेषज्ञ नै हुन । यीमध्ये कतिपयको काम अतिविशिष्टीकृत (Super Specialized) प्रकृतिको पनि हुने गरेको छ । भलै, यिनैमध्ये सचिवस्तरको पदमा बहुवाका लागि संभाव्य उमेदवार भएका कतिपयले नेपाल सरकारको विभागको महानिर्देशक हुने अवसर पाएका, पूर्वाधारका रूपमा ठुला-ठुला आयोजनाहरू संचालन गरी नतिजामूलक रूपमा कार्य संपादन गरेका एवं व्यवस्थापकीय क्षेत्रमा विशेष दखल भएका कर्मचारीलाई विशेषज्ञीय पक्तिबाट व्यवस्थापकीय लहरमा पनि राख्न सकिन्छ । तर प्रशासन सेवाका कर्मचारीहरू विशेषज्ञ होइनन्, यिनको कार्य प्रकृति सामान्य खालको अर्थात् 'जनरलिष्ट' प्रकृतिको हुनुपर्ने मान्यता रहेको छ । यिनको काम-कर्तव्य र जिम्मेवारी सबैजसो कार्यक्षेत्रमा मिल्दो हुनेगरी व्यवस्थापकीय क्षमतामा जोड दिइनुपर्ने खालको मान्यता रहेको छ । यस अन्तर्गत सेवाव्यापी नियोजन तथा प्रशासन सेवा अन्तर्गत गठित विभिन्न कार्यसमूहभित्रको नियोजनमा सन्तुलन कायम गर्दै वृत्ति विकासमा जोड दिइनुपर्ने मान्यता रहेको छ । सुरुमा बेलायतले अपनाएको यो मोडेललाई भारतीय निजामती सेवाले पनि पछ्याई आएको छ । नेपालमा पनि २०१३ सालको निजामती सेवा ऐन बमोजिम गठित प्रशासन सेवा र सो अन्तर्गतका कर्मचारीको काम-कर्तव्य र जिम्मेवारी शाखा अधिकृत वा सो सरहको पदमा सेवा प्रवेश हुंदादेखि नै यसै सेरोफेरोमा तोकिए आएको छ । त्यसो त अमेरिका लगायत कतिपय मुलुकहरूमा निजामती सेवाका वृत्तिश्रृंखलाका माथिल्लो तहका पदहरूमा प्राविधिक समेतलाई समेटि "टेक्नोक्र्याट" का रूपमा फराकिलो फाँटमा काम गराउँदै आएको सकारात्मक पक्ष पनि नभएको होइन । तर यहाँनिर मनन गरिनुपर्ने कुरा के हो भने त्यहाँ त्यस्ता कर्मचारीहरूको कामप्रतिको भुकावका सम्बन्धमा गहिरिएर अध्ययन गरिएको हुन्छ । कतिपय प्राविधिक कर्मचारीहरू प्रशासनिक भ्याउलोबाट टाढै बस्न चाहन्छन् भने केही कर्मचारीहरू मुलुकको शासकीय स्वरूप अन्तर्गत जनतासंग प्रत्यक्ष रूपमा सरोकार राख्ने व्यवस्थापकीय कामकुरामा संलग्न हुन अभिरुचि राख्नेहरू पनि हुन्छन् । यस्तो स्थितिमा "उपयुक्त व्यक्ति उपयुक्त पद" को सिद्धान्तको मर्मलाई ध्यानमा राख्दै यस्ता कर्मचारीहरूलाई भोलिका दिनमा प्रशासनिक फाँटमा काम गर्नसक्ने तुल्याउन अनेकन प्रशिक्षण र अभिमुखीकरणको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । यति गरिसकेपछि पनि प्रशासनिक कामका लागि कर्मचारीको दक्षता नपुगेको अवस्थामा त्यसको मार निजामती सेवाले व्यहोर्नुपर्ने र प्रकारान्तरमा त्यसको भार सामान्य नागरिकले व्यहोर्नुपर्ने कुरालाई सूक्ष्म ढंगबाट अध्ययन गर्दै अत्यन्त सजगता अपनाइएको हुन्छ । सचिव पदमा बहुवा हुनासाथ रातारात सबै प्रशासकीय गुण (Managerial Traits) मस्तिष्कमा समेटिने कुरालाई त्यहाँ कल्पना गरिदैन ।

(ग) छिमेकी मुलुकको अभ्यास

छिमेकी मुलुक भारतमा हाम्रो नेपाल प्रशासन सेवाका जस्तै कर्मचारीहरू आइ.ए.एस. (Indian Administrative Service - IAS) का नामबाट विख्यात छन् । यी अधिकृतहरू आइ.ए.एस.मा नियुक्त भएपछि आफ्नै वृत्तिपथबाट अधि बढ्दै सचिव पदमा बहुवा हुन्छन् । भारत सरकारमा आइ.ए.एस. का बाहेक कुनै पनि कर्मचारी सचिव पदमा बहुवाका लागि योग्य हुँदैनन् । यो कुरा अलग हो कि त्यहाँ सेवा प्रवेश गर्दा इन्जिनियरिंग वा मेडिकल स्नातकको सहभागिता रहने मात्र

होइन, आइ.ए.यस. को योग्यताक्रममा धेरै पटक उच्चतम अंक हासिल गर्ने उमेदवार पनि यिनैमध्ये देखिएका छन् ।

(घ) सचिवमा बढुवा विषयक विगतका सिफारिसहरू

प्राविधिक सेवाभित्रका कर्मचारीहरूमध्ये आ आफ्नै कार्यक्षेत्रमा विशिष्टीकृत काम गर्न चाहनेलाई सचिव सरहको पदको व्यवस्था गरी बढुवा सहित वृत्ति विकासको अवसर प्रदान गरिनुपर्ने कुरा २०४८ सालको उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदनदेखि लिएर आजसम्म गठन भएको कतिपय कार्यदल, आयोजना, समिति आदिबाट सिफारिस समेत भएका छन् । नेपाल जस्तो विकासोन्मुख मुलुकमा धेरै साधन-स्रोत खर्चेर लामो अवधिको अनुभवसहित तयार भएको प्राविधिक विशेषज्ञताको सदुपयोग गर्ने उद्देश्यबाट प्रेरित भै प्रस्तुत सिफारिस भएको हुनुपर्दछ । सिफारिस कार्यान्वयनमा नआइदिँदा एकातिर प्राविधिक ज्ञान, सीप र अनुभवको सही उपयोग हुन नसकेको र अर्कोतिर मन्त्रालय-प्रमुखको पदस्थापनामा “उपयुक्त व्यक्ति उपयुक्त पद” को सिद्धान्त अवलम्बन नगरिएको कुरा सम्बद्ध वृत्तमा चर्चाको विषय हुने गरेको छ ।

(ङ) अमिल्दो प्रतिस्पर्धा

वर्तमानमा प्रचलनमा रहेको व्यवस्थाबाट एकातिर विभिन्न सेवाका र त्यसमा पनि विशेष गरी प्राविधिक र अप्राविधिक कर्मचारीहरूबीच मनोमालिन्य बढेको छ भने अर्कोतिर मन्त्रालयप्रमुखको रूपमा सचिव पदको अवमूल्यन पनि भएको छ । निजामती सेवाको उच्चतम पदको जिम्मेवारी वहन गर्न जो कोही पनि योग्य हुन्छन् भन्ने मानसिकतालाई उचित भन्न मिल्दैन । यो पदमा काम गर्नका निमित्त सम्बद्ध मन्त्रालयको कामसंग सम्बन्धित विषयको अनुभव आवश्यक छैन भन्न भन्ने मिल्दैन । अनि यसैगरी यो पदमा काम गर्नुअघि सम्बद्ध विषयको प्रशिक्षणको कुरा त परै जावस, सामान्य अभिमुखीकरण (General Orientation) पनि आवश्यक पर्दैन भन्ने सोच विकसित हुनुमा के कुराले बल पुर्याएको छ, विचारणीय देखिन्छ । यो व्यवस्थाबाट एकातिर प्रशासन सेवाका कर्मचारीहरूको मनोबल खस्किएको छ भने अर्कोतिर सरकारले प्राविधिक समूहका हुलका हुल कर्मचारीको अपेक्षा मात्र बढाइदिएको छ ।

(च) विशेष सचिवको सन्दर्भ

यस सन्दर्भमा विशेष सचिवको प्रसंग गांस्नु पनि सान्दर्भिक देखिन्छ । २०४२ सालमा निजामती सेवाको नयाँ स्वरूप तर्जुमा हुंदाका बखत यो प्रसंग उब्जेको थियो । यसै क्रममा विशेष सचिव केही मन्त्रालयमा कायम भएको पनि थियो । ठीक यसै बखत प्रहरीमा पनि एं.आइ.जि.को पद सृजना भयो । Line of Succession को दृष्टिकोणबाट हेर्दा यो जायजै थियो । फेरि प्रशासन सेवामा त सहसचिव स्तरका सबै सेवाका प्रथम श्रेणीका अधिकृतहरू सचिव पदमा बढुवाका लागि संभाव्य उमेदवार भैदिँदा सबैको महत्वाकांक्षा आकासिएको हुन्थ्यो । यस स्थितिमा विशेष सचिवको पद कायम गरिदिँदा अबको सचिव फलानो भनी सबैले चित्त बुझाउनुपर्ने स्थिति कायम गर्न खोजिएको

पनि थियो । यसबाट एकातिर प्रथम श्रेणीका अधिकृतबीच अवाञ्छित प्रतिस्पर्धा कम हुनु र आपसी मनमुटाव हटाउनु पनि उद्देश्य रहेको हुनुपर्दछ । तर सचिव र विशेष सचिव बीचको कार्यविभाजन र अन्तरसम्बन्ध व्यवस्थित गर्न नसकेपछि निजामतीतर्फ विशेष सचिव पद खारेज गरियो । उता प्रहरीमा यो पद कायमै रहेको कारणबाट सकारात्मक प्रतिफल प्राप्त भएको सम्बन्धित क्षेत्रबाट महसुस गरिएको हुनुपर्दछ ।

३. लोक सेवा आयोगको भूमिका

लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा सरकारले संविधानको मूल भावना र मर्म अनुकूल नीति निर्माण गर्दछ । त्यसैले स्थायी सरकारको रूपमा रहेको निजामती सेवाको गठन, यस अन्तर्गत नियुक्त हुने कर्मचारीको भर्ना तथा छनौट, संरक्षण, विकास एवं कर्मचारी प्रशासनका आधारभूत सिद्धान्तको परिपालनामा संवैधानिक निकायको रूपमा लोक सेवा आयोगको भूमिकालाई देहायका कोणबाट समेत गहन रूपमा लिइएको छ:-

- (कं) लोक सेवा आयोगलाई योग्यता प्रणालीको संरक्षक (Custodian of Merit System) पनि भनिन्छ । यसबाट स्थायी सरकारको संरचना अन्तर्गत रहेका कर्मचारीको आस्था एवं वफादारी संवैधानिक निकायको रूपमा रहेको लोक सेवा आयोगसँग गासिन्छ । त्यसैले कार्यक्षमतामा आधारित निजामती सेवाको विकास तथा सोको संरक्षण गर्नु लोक सेवा आयोगको जिम्मेवारीभित्र पर्दछ । हाम्रो सन्दर्भमा सचिव पदको बहुवा लगायत कार्यपालिकाको तजविजी अधिकारको अत्यधिक र अनियमित प्रयोगको कारणबाट पनि कार्यक्षमता प्रणाली धरापमा परेको छ । दलीय आधारमा गठित कार्यपालिकाको अहिलेसम्मको व्यवहारलाई सिंहावलोकन गर्दा कुनै पनि सरकारले निजामती सेवाको व्यावसायिकताको अभिवृद्धि गर्ने काममा सिन्को पनि भाँचेका छैनन्, वरु बचेखुचेको प्रणाली पनि ध्वस्त पार्न उद्यत रहेको देखिएको छ । यो स्थितिमा संवैधानिक निकायको रूपमा लोकसेवा आयोगले कमसेकम सचिव पदलाई व्यवस्थित गर्ने क्रममै प्रस्थानविन्दुको रूपमा कार्यक्षमता प्रणालीको संरक्षकको भूमिका प्रभावकारी ढंगबाट निर्वाह गर्न अगाडि नआउने हो भने अरु विकृति पनि थपिदै जाने निश्चित छ ।
- (ख) सचिव पदमा बहुवाको लागि रिक्त पदको अनुपातमा तेब्बर संख्यामा लोक सेवा आयोगले कर्मचारी सिफारिस गर्ने गरेको छ । यस अघि यो अनुपात डेढीको संख्यामा थियो । छनौटको दायरा जति बढी भयो, उति चलखेल गर्न पाइने भएकोले सरकारले संभाव्य उमेदवारको संख्या बढाउन खोज्नुलाई अस्वाभाविक पनि भन्न मिल्दैन । यहाँनिर सचिव पदमा बहुवाको लागि लोक सेवा आयोगले कर्मचारी सिफारिस गर्ने आफ्नो भूमिकालाई जोडघटाउ मेशीनले गर्ने काममा सीमित राखेको कुरा मननीय छ । कर्मचारीको उपयुक्तताको परीक्षणको लागि संवैधानिक निकायको व्यवस्था गरिएको हो भने कर्मचारी बहुवामा पनि आयोगको भूमिका प्रभावकारी बन्नुपर्दछ, अर्थात् आयोगले विवेक प्रयोग गर्ने ठाउँ राख्नुपर्दछ । कार्यपालिकाले छानेर तीन गुणालाई स्वीकार गर्नु, अनि तीनै तीन गुणा सर्लक्क कार्यपालिकामा पठाउनु, आयोगको विवेक केमा प्रयोग भयो? अवका दिनमा रिक्त पदको अनुपातमा मात्र कर्मचारी सिफारिस गरिनुपर्दछ र सिफारिसको क्रममा कर्मचारीको कार्य संपादन र कार्य संपादन उपरको मुल्यांकनको छड्के जांचको लागि के कस्तो नियम कानून बन्नुपर्दछ,

त्यो अकै कुरा हो । कार्यपालिकाले रिक्त पदको अनुपातमा आयोगको सिफारिसभिन्न नपरेकालाई पनि टिप्न मिल्ने हो भने सिफारिसको के अर्थ रह्यो ? मौजुदा मूल्यांकनको आधारमा आयोगले सिफारिस गर्दैरहने अनि कार्यपालिका चाहि प्रत्येक पटक सिफारिसको अन्त्यतिर परेकालाई सचिव बनाउँदै जाने हो भने कार्यक्षमताको सिद्धान्त (Merit Order) कहाँ गयो? सचिवजस्तो गरिमामय पदमा बहुवाको लागि कार्यपालिकाको तजवीजबाट बाहिर राख्ने उद्देश्यलाई सर्वोपरि राख्दै बहुवा समितिको अध्यक्षता संबैधानिक निकायको रूपमा रहेको लोक सेवा आयोगको अध्यक्षबाट गर्न प्रस्तावित गरिएको हुनुपर्दछ । उद्देश्य बमोजिम काम नहुँदा संबैधानिक निकायकै अवमूल्यन भएको कुरालाई हामीले कति सजिलैसँग पचाइरहेका छौं, उदेकलागदो देखिएको छ ।

(ग) सचिव पदलाई सेवा-समूहविहीन तुल्याइदिएको कारणबाट पनि राजनीतिकरणमा प्रशस्त बल पुगेको छ । निजामती सेवामा प्रत्येक पदको काम, कर्तव्य र अधिकारको व्यवस्था कानूनले गरे तापनि सचिव पदको हकमा जो कोही पदस्थापना हुन सक्ने प्रारूप अन्तर्गत कार्यविवरणलाई अवमूल्यन गरिएको छ । बहुवाको प्रयोजनका लागि Cluster मा वर्गीकरण गरिएको तर्क जायज देखाउन खोजिएतापनि विशेषज्ञताको दृष्टिकोणबाट आफैमा विरोधाभासपूर्ण छ । यो व्यवस्था भागबण्डाको नाममा व्यावसायिकतालाई कमजोर तुल्याउने अतिरिक्त संयन्त्रको रूपमा मात्र देखा परेको छ ।

४. सचिव पदको अवमूल्यन

सचिवस्तरको पदको मौजुदा संख्यालाई पनि यहाँनिर गाँसेर हेर्नु आवश्यक देखिन्छ । कस्तो ठाउँमा सचिव पद आवश्यक हो, कस्तोमा होइन भन्ने विषयमा कुनै आधारस्तर र मापदण्ड बनेकै छैन । मन नपरेको कर्मचारीलाई थन्क्याउने प्रयोजनका लागि अनावश्यक रूपमा सचिव पद सजना गरिएको कुरा कर्मचारी वृत्तमा चर्चा हुने गरेको कुरालाई सामान्य रूपमा लिन थालिएको धेरै भैसक्यो । उदाहरणका लागि संबैधानिक आयोगहरूलाई लिन सकिन्छ । अन्य कतिपय ठाउँहरूमा पनि उपसचिवस्तरको कर्मचारीको काम, कर्तव्य र जिम्मेवारी नै नपुग्ने ठाउँमा विशिष्ट श्रेणीको पद कायम गरिएको देखिएको छ ।

५. हचुवा ढंगको पद व्यवस्थापन

निजामती सेवामा कार्य विभाजन नियमावली र कार्य सम्पादन नियमावलीलाई साविकमा संबिधानमै उल्लेख गरेर निकै महत्व प्रदान गरिएको थियो । नामको नियमावली भएर पनि एक किसिमले ऐनभन्दा माथिल्लो स्तरमा राखिएको थियो । अहिले आएर मन्त्रीको दरबन्दी सृजना गर्ने प्रयोजनका लागि मन्त्रपरिषदको एउटा निर्णयले कार्य विभाजन नियमावलीमा संशोधन गरी मन्त्रालय थपघट गर्ने अनौठो परिपाटी कायम भएको छ । प्रचलनमा रहेको संबैधानिक प्रावधानले एकमना सरकारको गठन असम्भवप्रायः हुने मौजुदा स्थितिमा विभिन्न दलहरूबीच गठबन्धनको सरकार स्वाभाविक हुने र यस प्रयोजनको लागि मन्त्रालय गठन गरिनु प्रशासनिक हिसावले घोर आपत्तिजनक हुँदाहुँदै पनि राजनीतिक हिसावले यो अपरिहार्य हुने कुरालाई सामान्य रूपमा लिन थालिएको (Taken for granted) धेरै भैसक्यो । प्रचलित निजामती सेवा ऐन, नियम अनुसार एउटा कार्यालय सहयोगीको पद सृजना गर्न अनेकौं विधिविधान पुर्याउनुपर्ने तर मन्त्रालय गठन जस्तो विषय एउटा मन्त्रपरिषदको निर्णयबाट हुने व्यवस्थाले एकातिर कार्य विभाजन नियमावलीको

अवमूल्यन हुने गरेको छ, भने मन्त्रालय गठनसंगसंगै हचुवाकै रूपमा सचिव पद सृजना भै निजामती सेवामा प्रतिकूल असर परिरहेको छ, भनी आलोचना गर्नेलाई भन्ने बल पुगेको छ ।

६. सेवा परिवर्तनको सन्दर्भ

अघि नेपालको निजामती सेवामा पनि सचिव पद प्रशासन सेवा अन्तर्गत वर्गीकृत थियो । यस अनुसार प्रशासन सेवामा सेवा प्रवेश गरेका कर्मचारी मात्र सचिव पदमा बढुवा हुन योग्य हुन्थे । यसो भएतापनि प्रशासन सेवा बाहेकको पदमा कार्यरत जो कोहीलाई पनि सचिव बनाउन पनि सकिने व्यवस्था थियो । सरकारी सेवाभित्र जुनसुकै सेवा वा निकायमा कार्यरतमध्ये सचिव बनाउनका लागि योग्य देखिएका कर्मचारी मौजुद रहेको अवस्थामा त्यस्ता कर्मचारीको क्षमता र दक्षता उपयोगका लागि संयन्त्र पनि बनाइएको थियो । व्यवस्थापकीय क्षमताको आधारमा कसैलाई सचिव बनाउन आवश्यक नै देखिएमा, प्रथमतः प्रशासन सेवामा सेवा परिवर्तन गरिन्थ्यो, अनिमात्र बढुवा गर्ने प्रचलन थियो । प्रशासन सेवामा ल्याउनुअघि व्यवस्थापकीय क्षमता भए-नभएको उपयुक्तता परीक्षणका लागि संवैधानिक हैसियत भएको लोक सेवा आयोगको परामर्शलाई आधार मानिने गरेको थियो । लोक सेवा आयोगको यो भूमिका २०१५ सालको संविधानदेखि लिएर आजका मितिसम्म अविच्छिन्न निर्वाह हुँदैआएको छ । यो कुरा अलग हो कि राजाको समयमा दरवारको छनौटमा परेकालाई मात्र यो संयन्त्रको प्रयोग गरेर सचिव बनाइन्थ्यो, तर नबिसौं, त्यसबखत पनि संवैधानिक निकायलाई समुचित मान्यता प्रदान गरी प्रणालीको अनुसरण गरिएको हुन्थ्यो । अहिले प्रचलनमा रहेको संविधानमा पनि अधिजस्तै एउटा सेवाको कर्मचारीलाई निजामती सेवाको अर्को सेवामा सेवा परिवर्तन गर्न लोकसेवा आयोगले परामर्श दिने प्रावधानलाई कायमै राखिएको छ । यसलाई सक्रिय तुल्याउन पछि नलागेर सचिव पदलाई नै सेवाविहीन तुल्याइदिएको कारणबाट अहिलेको विचलन देखापरेको हो । यो विषय सल्टाउन पनि अवेर भैसकेको छ ।

७. सचिवको कार्यसंपादन

संविधानले मन्त्रीलाई प्रधानमन्त्रीसंगै सामूहिक रूपमा संसदप्रति उत्तरदायी तुल्याएको छ, र मन्त्रीलाई आफ्नो कामको लागि व्यक्तिगत रूपमा प्रधानमन्त्रीप्रति उत्तरदायी तुल्याएको छ । नबिसौं, प्रधानमन्त्रीले समग्र कार्यपालिकाको जिम्मा लिएका हुन्छन् । मन्त्रीले आ -आफ्नो मन्त्रालयसंग सम्बन्धित काममा प्रधानमन्त्रीलाई सहयोग गर्नुपर्दछ । मन्त्रीको कामबाट सन्तोष नभएमा प्रधानमन्त्रीले मन्त्रीलाई कारवाही गर्नसक्ने व्यवस्था छैन बरु मन्त्री पदबाटै हटाउनसक्ने व्यवस्था छ । स्थायी सरकारको नाताबाट प्रधानमन्त्रीले सचिवलाई विश्वासमा लिनुपर्ने हुन्छ, त्यसैभएर सचिवको नियुक्ति मन्त्रीले गर्ने नभएर मन्त्रिपरिषदले गर्ने व्यवस्था छ, र सचिवलाई कारवाही गर्ने अधिकार पनि मन्त्रिपरिषदमै सुरक्षित छ । यहाँनिर पदसोपानमा सचिव मन्त्री मातहत रहेतापनि कार्यगत रूपमा हेर्दा उनी प्रधानमन्त्री मातहतका हुन् । प्रशासकीय दृष्टिकोणले भन्नुपर्दा कार्यक्रम कार्यान्वयनको जिम्मा सचिवको हो, मन्त्रीको होइन । मन्त्रालयको कामको सन्दर्भमा मन्त्रीको जवाफले संसद सन्तुष्ट नहुने अवस्थामा प्रधानमन्त्री आफैले रोष्टममा उभिएर जवाफ दिनुपर्ने हुन्छ । पदीय हिसावले सचिवको यस्तो अवस्थिति भएतापनि एकातिर निजले प्रधानमन्त्रीकहाँ सोभो पहुँच नपाउनु र अर्कोतिर मन्त्रीकै आदेश-निर्देश पनि मन्त्रीको निजी सचिवमार्फत कार्यान्वयन गर्नुपर्ने अवस्थाबाट गुञ्जन परेको तीतो सत्य सचिवले व्यहोरेको छ ।

८. विगतको स्थिति

बहुदलीय व्यवस्थाको पुनःस्थापना पछि यो रोग नराम्ररी सल्केको हो । सुरुवातको चरण वास्तवमा सक्रमणकाल थियो । बहुदलीय व्यवस्था आइसकेपछि निजामती सेवा र राजनीतिबीचको सीमांकन आवश्यक हुन्छ भन्ने कुरा राजनीति गर्नेले त बुझ्ने कुरै आएन, निजामती सेवामा त्यसबखत बहाल रहेका सचिव समूह त्यसप्रति सतर्क रहनु पर्दथ्यो, किनभने ढिलोचाँडो यसको असर निजामती सेवालै नै व्यहोर्नु पर्ने हुन्छ भन्ने मानसिकता राखेर व्यवस्थापकीय कामकुरामा बढीभन्दा बढी ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्दथ्यो । त्यति मात्र नभएर आवश्यकतानुसार नीति निर्धारण तहमा रहेकालाई कुनै काम गर्न वा नगर्न बेलैमा सजग तुल्याउनुपर्दथ्यो । प्रशासकीय दृष्टिकोणले विगतका घटनाक्रमलाई जोडेर के उचित वा अनुचित बुझाइदिनुपर्दथ्यो, कुन काम गर्दाको प्रतिफल कस्तो रह्यो, पक्ष वा मोलाहिजा नगरी निर्भीक भएर बताइदिनुपर्दथ्यो । राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशसंग गाँसेर प्रशासकीय संरचना तथा व्यवस्थापनसंग सम्बन्धित कामकुराको असर वा प्रभावका बारेमा आवश्यक पर्दा सचेत समेत गराउन चुक्नुहुन्थ्यो । तर, अपसोच, यी सब कुरामा तत्कालको निजामती सेवा अर्थात् सचिव समूहले ध्यान पुर्याएन । निजामती सेवाको पहलमा निजामती सेवा र राजनीति बीचको सीमारेखा यसैबखत कोरिएको भए माथिल्ला तहका कर्मचारी सम्हालिनथे अनि तलका कर्मचारी पनि उच्छृंखल हुँदैनथे । बहुदलीय व्यवस्थाको प्रारम्भिक चरणमै सचिवलगायत माथिल्लो तहका केही सचिवहरु त दलमाथि राज्यले बन्देज लगाएको

अवस्था (पञ्चायती कालखण्ड) मा आफूले भूमिगत रहेका वा नरहेका कुन पार्टीका कुन नेतालाई कसरी गुन लगाएको भन्न तँछाडमछाड गर्ने गरेको पनि कतिले देखे, अनि कतिले सुनेका रहेछन् । रहँदा-बस्दा कर्मचारी बीचमै युनियन जन्म्यो । प्रत्येक दलविशेषको आ-आफ्नो अलग-अलग युनियनले पार्टीको भातृसंस्थाको रूप लियो । राजनीतिक तहमा निजामती सेवाको सञ्चालनसँग सम्बन्धित विषयमा केही नजानेका, जाने पनि आफैँउपर विश्वास नभएका मन्त्रीहरुले युनियनको सहयोग बेगर कुनै पनि विषयमा निर्णय गर्न हच्किन थाले । युनियनबाट प्राप्त सूचना तथा जानकारीलाई मुख्य आधार मानी निर्णय गर्ने परम्परा बस्न थाल्यो । यहाँदेखि सचिवको स्तर अभै खस्कन थालेको हो ।

९. निजी सचिवको रजाइ

अघि मन्त्रीको निजी सचिव सिंहदरवार भित्रका निजामती कर्मचारी नै हुन्थे, स्वकीय सचिव आवासमा बस्थे । स्वकीय सचिवलाई सिंहदरवारको संघार नाघ्ने अधिकार थिएन । २०५१ सालमा सरकार परिवर्तन हुँदा अमुक पार्टीले कुन मन्त्रालयमा कुन मन्त्रीको निजी सचिव को हुने भन्ने विषयमा खटिने कर्मचारीको नामावली नै पार्टीबाट जारी भयो । यतिञ्जेल निजी सचिवको कुर्सीमा निजामती कर्मचारी नै बसेको कुरालाई लिएर चित्त बुझाउने ठाउँ थियो । यसपछि त निजी सचिव नै निजामती बाहिरबाट पार्टीले तोके बमोजिमको कर्मचारी आउन थाले । यिनले कुनै किसिमको शपथ खाने प्रावधान थिएन । यो परिपाटीमा आजसम्म पनि सुधार हुन सकेको छैन । तथापि निजी सचिव पदमा आसीन यिनलाई नै मन्त्रपरिषदका निर्णयहरु समेत आफूसँगै राख्ने अनुमति मन्त्रीले दिन्छन् भने यो कुरा नेपाल सरकारको सचिवलाई कसरी सह्य भएको होला, विचारणीय छ ।

१०. कर्मचारी संघ संगठनको दबदबा

'ट्रेड युनियनले यसरी ध्वस्त पारेका छन् निजामती सेवा' - शीर्षकमा शोभा शर्माको लेख आश्विन १८ को सेतोपाटीमा प्रकाशित भएको छ। यसै लेखमा हालै सेवानिवृत्त हुनुभएका प्रशासनविद् शारदा प्रसाद त्रितालसंगको कुराकानीको उतार तलका प्रकरणमा उल्लेख गरेको छु :

ट्रेड युनियनमा लागेको सुब्बासँग सचिवकै सरूवा गर्दिने तागत हुन्छ,' त्रितालले भने ।

'सुब्बाले कसरी गर्न सक्छ सचिवको सरूवा ?' हामीले सोध्यौं ।

'सजिलो छ,' जवाफमा उनले भने,' कुनै दलको नयाँ मन्त्री आउनेबित्तिकै त्यही दल निकटको ट्रेड युनियन खादा बोकेर स्वागत गर्न जान्छ । त्यतिबेले उसले मन्त्रीलाई भेटेर' फलानो सचिव अर्कै दलको सरकार हुँदा आएको हो, योसँग तपाईं काम गर्न सक्नुहुन्न, त्यसैले फलानो सचिव ल्याउनुहोस्' भनेर सिफारिस गर्छ । उसले जे भन्यो, मन्त्रीले त्यही गर्छ । त्यसपछि ट्रेड युनियनको मान्छे अर्को सचिवकहाँ गएर 'मैले मन्त्रीलाई भनेको छु, तपाईंको सरूवा हुन्छ' भनेर भन्छ । सचिव पनि राजनीतिक छायाको दबावपूर्ण वातावरणसँग अभ्यस्त भइसकेका हुन्छन् । त्यसैले मलाई त्यहाँ सरूवा चाहिन्न भनेर कसैले भन्दैन ।'

त्रितालले अगाडि भने, 'जब त्यो सचिव सरूवा भएर मन्त्रालय आउँछ, अनि ट्रेड युनियनका मान्छे उसको कार्यक्षमा जान्छन् र उपरखुट्टी लगाएर आदेशको शैलीमा सिफारिस गर्छन् ल सचिवज्यू, फलानो कर्मचारीलाई फलानो ठाउँमा सरूवा गर्नुपर्छ । हाम्रो मान्छेलाई यहाँ ल्याउनुपर्छ । एकचोटि युनियनको प्रभावमा परिसकेको सचिव त्यसपछि सधैं उनीहरूकै कुरा मान्न बाध्य हुन्छ ।'

सरूवामा त युनियनको दबाव कतिसम्म हुन्छ भनेर अर्का एक सचिवले हामीलाई बाह्र वर्षअघिको घटना सुनाए -

२०६८ माघ अन्तिमतिरको कुरा हो । एमाले निकट निजामती कर्मचारी संगठनका पदाधिकारीहरू तत्कालीन सामान्य प्रशासन सचिव तिलकराम शर्मालाई भेट्न गए । आफूले सिफारिस गरेका कर्मचारीलाई भनेको ठाउँमा सरूवा नगरेको भौँकमा उनीहरूले सचिव शर्मालाई जथाभावी गाली गरे ।

'सचिवज्यूलाई त के-के मात्र भनेनन् घुस्याहा भने, दललाई पैसा बुझाएर सचिव भएको भन्दै ठाडै गाली गरे,' उक्त घटना प्रत्यक्ष देखेका ती सचिवले भने, 'हामीले भनेको मान्छे सरूवा भएन भने घोक्याएर निकाल्छौंसम्म भने ।'

त्यसको पाँच-छ दिनपछि कांग्रेस निकट कर्मचारी युनियनको समूहले सचिव शर्मालाई फेरि उसैगरी भेटेर गाली गर्‍यो ।

दुइटा छुट्टाछुट्टै कर्मचारी संगठनको दबावमा पिल्सिएका शर्मा केही दिन अफिसै गएनन् ।

हामीले कुरा गरेका ती सचिवले आफू महालेखामा हुँदाको अनुभव पनि सुनाए ।

'मैले महालेखामा छँदा सरूवाको निर्णय सुटुक्क गरेर चिठी हुलाकबाट रजिष्ट्री गरी पठाउनुपरेको थियो,' उनले भने, 'हामीले भनेअनुसार सरूवा भएन भने आगो लगाइदिन्छौं भनेका थिए ।'

'सरूवामा युनियनको दादागिरी अचाक्की छ,' उनले अगाडि भने, 'उनीहरूले यस्तो गर्ने हैसियत राजनीतिक दल र नेताहरूको आडबाट पाइरहेका छन् । युनियन भनेको दलहरूकै भ्रातृसंगठन भएकाले जे गरे पनि छुट छ ।'

सरूवामा दबाव दिने यी कर्मचारी युनियनहरूको चासो योग्यताका आधारमा सरूवा भएन भन्नेमा चाहिँ कहिल्यै हुँदैन । सबभन्दा बढी त आर्थिक कारोबार धेरै हुने ठाउँमा आफ्नै संगठन निकटका कर्मचारी सरूवा गर्न जोडबल गर्छन् । त्यसबाहेक शक्तिशाली पदहरूमा पनि आफ्नै मान्छे पठाउन खोज्छन् ।

उनले अनुभव गरेको अर्को कुरा पनि छ – नेताहरू आफैँ यस्ता ट्रेड युनियनसँग डराउँछन् ।

यसै सिलसिलामा केही सचिवहरूसँग भएको पंक्तिकारसंगको कुराकानी मन छुने खालका छन् । कतिले कसरी बेइज्जती सहन गर्न बाध्य हुनुपरेको थियो, कतिले फोहरी गाली सहन गर्नुपरेको थियो, कतिलाइ हातपातसम्म पनि भएको थियो । यहाँ लेख्न मिल्दैन । यसमा सचिवहरूका आ-आफ्नै कथा-व्यथा हुनुपर्छ । ती निरीह सचिवले आफ्नो गुनासो कसलाई गएर सुनाउने? कर्मचारीको संरक्षण सरकारले गर्नेपर्दछ, यहाँ त सचिवको हर्मत लिने काममा मन्त्रीहरू नै उद्यत भएपछि कसको के लाग्छ? यस्तो पनि सरकार हुन्छ?

११. सचिवको निश्चयात्मक (Assertive) व्यवहार :

हालै मुलुकमा भूटानी शरणार्थी प्रकरण, ललिता निवास प्रकरण, अवैध रूपमा भित्रिएको सुनको प्रकरण आदि विभिन्न घटनाहरू घटेका छन् । ती सबै काण्डका सम्बन्धमा अहिलेसम्मका कार्यान्वयन स्थितिलाई मध्यनजर गर्दा सबैजसो काण्डमा कर्मचारीमाथि दोषारोपण गर्दै राजनीतिक तहमा कसैउपर कारवाही भएगरेको नदेखिएको अवस्था छ । राजनीतिक तहको स्वार्थपूर्तिका लागि कर्मचारीले (विशेषगरी सचिवले) राजनीतिक तहबाट हुने नहुने, जायज नाजायज, नैतिक-अनैतिक, नियमितअनियमित जस्तो काममा पनि हतियार र मतियार बनिदिंदा आफैँ फस्नसक्ने कुरा बुझ्नुपर्ने हो । अनुसन्धानभिन्न प्रवेश गरेपछि यो काम त नियम-कानून जान्नुपर्ने दायित्व बोकेका कर्मचारीले बुझेको हुनुपर्ने भनी राजनीतिक तह सर्लक्क पन्छिएको देखेका कर्मचारी त भन्न सतर्क हुनुपर्ने हो । परिआएको बखतमा संरक्षण गर्ने कोइ हुंदारहेन छन् भन्ने कुराको पाठ कर्मचारीले सिक्नुपर्नेमा उल्टो राजनीतिक तहसँगको सामीप्यबाट उठ्न सक्ने फाइदाको प्रलोभनमा आफैँ खाडलमा खस्ने स्थितिप्रति कर्मचारीको सजगता देखिएन । लोभ र पाप कर्म गर्नुहुन्न भनी अडान लिने कर्मचारीलाई राजनीतिक तहबाट सजायस्वरूप बढीभन्दा बढी अपायक ठाउँमा सरूवा गर्ने हो, जागिर खोस्न कसैले सक्दैन भनी आत्मविश्वास राख्दा अपार मानसिक सन्तुष्टि प्राप्त हुन्छ । आफ्नो विवेकले देखेको कुरा भन्न वा लेख्न कसैले हात समात्न आउदैनन् । दृढ, दरो र दरिलो व्यवहार (Assertive Behaviour) को प्रदर्शनबाट आफैँमा रमाएको अनुभूति गर्न सकिन्छ ।

१२. प्रधानमन्त्री कार्यालयमा सचिवको हुल

प्रधानमन्त्री कार्यालयमा वर्तमानमा ७८ जना सचिव छन् भन्ने कुरा केही समय अघि छापामा आएको थियो । यसका साथै कुनै मन्त्रीसंग खटपट परेको बखत मन्त्रीले आफ्नो मन्त्रालयबाट बाहिर निकालेको सचिवलाई अतिरिक्त समूहमा हाजिर गराए जस्तो गरी प्रधानमन्त्री कार्यालयले आश्रय दिएको कुरा पनि सुन्न पाइएकै हो । छापामै आएको कुरा गर्दा सचिवहरू प्रधानमन्त्री कार्यालयमा पदस्थापना हुंदा वा प्रधानमन्त्री कार्यालयमा हाजिर गराइँदा उनीहरूले हदैसम्मको ग्लानि व्यहोर्नु परेको कुरा पनि पढिएकै हो । यहाँनिर एउटा रोचक प्रसंग जोडनु उपयुक्त हुने लेखियो । केही वर्ष अघि उद्योग वाणिज्य मन्त्रालयबाट कुनै एक सह सचिव नेपाली राजदूतावास दिल्लीमा काउन्सेलरको पदमा काम गर्न खटिएका रहेछन् । रहँदा-बस्दा साउथ ब्लकका केही अधिकृतहरूसँग गाढा सम्पर्कमा आएछन् । केही समयपछि उनको आफ्नो कार्यावधि सकिएर हो वा नसकिएँदै सिंहदरवारस्थित प्रधानमन्त्री कार्यालयमा सरुवा गरिएछ । उनको सरुवा प्रधानमन्त्री कार्यालयमा भएको खुशीयालीमा उनका साउथ ब्लकका नयाँ बनेका साथीभाइले पार्टीको आयोजना गरेछन् । हाम्रो सन्दर्भमा पनि प्रधानमन्त्री कार्यालयमा पदस्थापना भएपछि कर्मचारी खुशी भै आफैँले वा उनका साथीभाइले पार्टीको आयोजना गरेको दिनदेखि सचिवहरूको मनोबल उकासिने देखियो । त्यो दिन कहिले आउला ?

यिनै कुरालाई ध्यानमा राखेर पनि होला, हाम्रा प्रधानमन्त्रीले पदबहाली गरेपछि आफ्नो प्राथमिकतामा प्रधानमन्त्री कार्यालयको सुदृढीकरण गर्न अध्ययन गराउने प्रयोजनका लागि कार्यदल गठन गरेको कुरा उहिल्यै सुनिएको हो । यसको टुंगो अहिलेसम्म भएको बाहिर आएको छैन । आशा गरौं यो अध्ययनले माथिका विकृतिहरू नियन्त्रणमा ल्याउन सघाउ पुर्याउने छ । यसका साथै निम्न वृंदाहरू कार्यदलले आफ्नो प्रतिवेदनमा समेटने छः-

- मन्त्री र सचिवले गर्ने कामको सीमांकन स्पष्ट हुनुपर्दछ । यस क्रममा मन्त्रिपरिषदबाट निर्णय हुने विषयदेखि बाहेक सम्पूर्ण कामकुरा सचिवको तहबाट टुंगिने व्यवस्था गरिनुपर्दछ । यसको लागि प्रचलनमा रहेको कार्यसंपादन नियमावलीको अनुसूचीमा अनुकूल संशोधन आवश्यक भए सोसमेत गरिनुपर्दछ ।
- निजामती कर्मचारीको हैसियतमा प्रचलनमा रहेको कानून अनुसार सचिवले गर्नुपर्ने र गर्न नहुने काम तोकिएजस्तै मन्त्रीको आचरणमा पनि (गर्नुपर्ने र गर्न नहुने (डुज र डोन्ट डुज) का कामहरूको विवरण सविस्तार तोकिनुपर्दछ । यसमा पनि विशेषतः मन्त्रीले तल्लो तहमा अधिकार प्रत्यायोजन गरेपछि प्रत्यायोजित अधिकारमा अतिक्रमण गर्न नहुने कुरा विशेष रूपमा इंगित गरिनुपर्दछ ।
- सम्बन्धित मन्त्रालयका सचिवलाई पर्दा उपयुक्त समयमा प्रधानमन्त्रीसंग आफ्ना गुनासो राख्ने सुविधा पाउनुपर्दछ ।
- मन्त्रालयका कर्मचारीलाई वा मन्त्रालयमा सचिवको सहमति बेगर कर्मचारी पदस्थापना वा सरुवा नगर्ने परिपाटी बसालिनुपर्दछ । यसैगरी मन्त्रालयको सचिवलाई निश्चित अवधि नपुगी सरुवा गर्न नपाइने व्यवस्था कडाइका साथ पालना गराइनुपर्दछ ।

- मन्त्रालयको निजी सचिवमा सरकारी कर्मचारी नै राख्ने, स्वकीय सचिवले मन्त्रीको क्वार्टरमा काम गर्ने व्यवस्था लागु गरिनुपर्दछ । ।
- प्रधानमन्त्रीको बढीभन्दा बढी समय सिंहदरवारभित्रै अनि सिंहदरवारकै प्रयोजनका लागि बित्नुपर्दछ ।
- सचिव पदको गरिमालाई ध्यानमा राखी अहिले मौजुदा सचिवसरहको आधा पदहरु तत्काल खारेज गर्ने गरी कानूनी प्रक्रिया अगाडि बढाइनुपर्दछ ।

१३. सचिवको संरक्षक प्रधानमन्त्री

नविसौं, कर्मचारीको हाकिमको रूपमा काम गर्ने सचिवको हाकिम पनि प्रधानमन्त्री नै हो । पार्टी नेताको रूपमा चुनावी घोषणापत्रमा जे गर्छु भनी प्रधानमन्त्रीले चुनाव जितेका छन् त्यो सवै गर्ने कर्मचारीले नै हो । कर्मचारीले हात बाँधेर बस्दा साख गिर्ने प्रधानमन्त्रीकै हो । त्यसै भएर प्रधानमन्त्रीले निर्देशन दिने पनि सचिवलाई नै हो, मन्त्रीलाई होइन । मन्त्रालयको प्रगति विवरण पेश गर्ने पनि प्रधानमन्त्रीको तहमै हो । यो भूमिकामा रहेका कर्मचारीलाई 'हामी राम्रा अनि हाम्रा कर्मचारी नराम्रा' भन्दै कर्मचारीको हुर्मत लिने काममा उद्यत मन्त्रीलाई ठेगानमा राख्ने काम पनि प्रधानमन्त्रीकै हो । कर्मचारीले नचाहँदा वरको भाँडो पर नसर्ने तथ्यलाई ध्यानमा राख्दै राम्रा कर्मचारीको मनोवल उकास्ने र नराम्रा कर्मचारीलाई समयमै दण्डित गरी राम्रालाई हौस्याउने काम पनि प्रकारान्तरले प्रधानमन्त्रीकै हो, किनभने कर्मचारीको एकमात्र संरक्षक प्रधानमन्त्री मात्र हो । कर्मचारीउपर आस्था लगायत विभिन्न आधारमा काखापाखा भएको हृदयसम्म निगानी पुर्याउने दायित्व पनि प्रधानमन्त्रीकै हो । सरकारी कामको दौरान मन्त्रालयको सचिवलाई राजनीतिक नेताले चड्कन हान्छन् वा युनियनका मान्छेले थर्काउछन् भने त्यो चड्कन प्रधानमन्त्रीलाई हानेको र त्यो थर्काइ प्रधानमन्त्रीतर्फ सोझिएको संभन्नुपर्ने हुन्छ ।

सन्दर्भ-सूची :

- नेपालको संविधान
- निजामती सेवा ऐन र नियमावली
- सोपानका प्रकाशनहरु
- अनलाइन खबरमा प्रकाशित सामग्री ।

विकास व्यवस्थापनमा उपभोक्ता समितिको भूमिका



✍ अर्जुन कुमार थापा*

१. विषय प्रवेश

प्रत्येक मुलुकका नागरिकले आफ्नो जीवनयापनका निमित्त आवश्यक वस्तु वा सेवाको उपभोग गर्दछन् । वस्तु र सेवा उपभोग वा प्रयोग गर्ने हरेक व्यक्ति उपभोक्ता मानिन्छ । नेपालको संविधानले प्रत्येक उपभोक्तालाई गुणस्तरीय वस्तु वा सेवा प्राप्त गर्ने हकलाई वैधानिक रूपमा उजागर गरेको छ । आम उपभोक्ताले वस्तु वा सेवा सामान्यतया दुई प्रकारले प्राप्त गरी उपभोग गर्दछन्, एउटा उत्पादन क्षेत्रबाट प्रवाहित बजार व्यवस्थाबाट र अर्को सरकारका संघीय, प्रादेशिक, स्थानीय तह, र अन्य विभिन्न सार्वजनिक निकायबाट सडक, सिंचाई, खानेपानी, उर्जा, शिक्षा, स्वास्थ्य, सहकारी जस्ता आधारभूत विकास निर्माणका कार्य र सेवाहरू प्राप्त गरेर । बजार व्यवस्थाबाट गुणस्तरीय वस्तु वा सेवा प्राप्त गर्ने उपभोक्ताको हक, हित, संरक्षण र सम्बर्धनको निमित्त उपभोक्ता संस्था स्थापना भएका हुन्छन् भने स्थानीय तह (गाउँपालिका तथा नगरपालिका) वाट प्राप्त हुने विकास निर्माण सम्बन्धी योजनाहरू सम्पादन गरी उपयुक्त वस्तु वा सेवा प्राप्त गर्ने उद्देश्यबाट लाभग्राही उपभोक्ताहरूको प्रतिनिधित्व हुने गरी उपभोक्ता समिति गठन गरिएका हुन्छन् । उपभोक्ताहरूद्वारा आफ्नो आवश्यकताका आधारमा योजना आफैँ छनौट गर्ने, निर्माण वा कार्यान्वयन गर्ने, रेखदेख, मर्मत र संरक्षण समेत आफैँ गर्ने परम्परागत मान्यताबाट उपभोक्ता समितिको विकास भएको देखिन्छ । नेपालका गाउँ गाउँका समुदायमा रहेका सदस्यहरूले आपसमा मिली बाटो खन्ने, कुँवा एवं कुलो बनाउने पाटी धर्मशाला, विद्यालय बनाउने र सोको रेखदेखसमेत आफैँ गर्ने परिपाटी प्राचीनकालदेखि नै चलदै आएको हो । व्यवस्थित उपभोक्ता समितिको शुरुवात भने आजभन्दा ५० वर्ष अगाडि सिन्धुपाल्चोक र काभ्रे पलाञ्चोक जिल्लाका वन उपभोक्ता समितिहरूबाट भएको देखिन्छ । सिन्धुपाल्चोक जिल्लाको ठोकर्पा गाउँको सामुदायिक वन उपभोक्ता समितिको ऐतिहासिक महत्व रहेको छ र हाल सो ठाउँमा वन विकाससम्बन्धी अनुसन्धान केन्द्रसमेत स्थापना भएको छ । यस आलेखमा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाबाट निर्माण गरिने विकाससम्बन्धी योजनाहरूको छनौट, तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन, मूल्यांकन, रेखदेख मर्मत संभार र दिगो संरक्षणमा उपभोक्ता समितिबाट निर्वाह हुने भूमिकालाई विश्लेषण गरिएको छ ।

२. उपभोक्ता समितिका सम्बन्धमा भएको कानूनी व्यवस्था

स्थानीय तहबाट उपभोक्ता समिति मार्फत गरिने विकास निर्माणसम्बन्धी भूमिकालाई स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ र

*पूर्व उपसचिव, नेपाल सरकार

स्थानीय तह (गाउँपालिका र नगरपालिका) का उपभोक्ता समितिको गठन र परिचालनसम्बन्धी आ-आफ्ना विशेष ऐन, नियमावली वा कार्यविधिका कानूनी व्यवस्थाले निर्देशित गरेको हुन्छ। स्थानीय सरकार संचालन ऐन २०७४ को दफा (१५) मा गाउँपालिका तथा नगरपालिकाले स्थानीय स्तरमा विकास निर्माण तथा सेवा प्रवाहसम्बन्धी कार्य गर्दा आफ्नो क्षेत्र भित्रका उपभोक्ताको परिचालन र सम्बर्धनलाई प्रोत्साहन गर्नुपर्ने व्यवस्था उल्लेख गरिएको छ भने सोही ऐनको दफा (२५) मा उपभोक्ता समितिले विकास निर्माणलगायत अन्य सेवासम्बन्धी कार्यहरु गर्दा स्थानीय तहसंगको समन्वयमा रही गर्नुपर्ने व्यवस्था उल्लेख छ।

सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ को दफा (४४) मा रोजगारी श्रृजना गर्ने र लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराउने विकास निर्माणसम्बन्धी कार्य उपभोक्ता समितिमार्फत गराउने विषय उल्लेख गरिएको छ भने सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ को नियम (९७)मा रु १ करोडसम्म लागत अनुमान भएका निर्माण कार्य वा सोसम्बन्धी सेवा उपभोक्ता समितिबाट गराउने व्यवस्था गरिएको छ। यस नियममा कार्यविधिसम्बन्धी देहायका विषयहरु पनि उल्लेख गरिएको छ :

- ❖ स्थानीय तहले उपभोक्ता समितिसंग गरिने सम्झौतामा निर्माण कार्य वा सेवाको प्रकृति, परिमाण, लागत, अनुमान, उपभोक्ता समितिले बेहोर्ने रकम, कार्य वा सेवा सम्पन्न गर्नु पर्ने अवधि उल्लेख हुनुपर्ने
 - स्थानीय तहले सम्बन्धित कार्यको डिजाईन, लागत अनुमान तयार गर्ने, स्वीकृत गर्ने, नाँपजाच गर्ने, जाँचपास गर्ने र अन्य आवश्यक प्रविधिक सहयोग उपलब्ध गराउने।
 - सम्पन्न निर्माण कार्यको संचालन वा मर्मत संभार उपभोक्ता समितिले गर्नु पर्ने
 - सम्पन्न निर्माण कार्य वा सेवाको भुक्तानीको शर्त र तरिका
- ❖ उपभोक्ता समितिबाट संचालन हुने निर्माण कार्यमा लोडर एक्साभेटर, रोलर, डोजर, ग्रेडर, विटुभिन डिष्ट्रीब्यूटर, विटुभीन व्वाईलर जस्ता मेशीनहरु उपयोग गर्न नसकिने
- ❖ उपभोक्ता समितिले पाएको काम आफैले सम्पन्न गर्नु पर्ने र कुनै निर्माण व्यावसायी वा सब कन्ट्र्याक्टरबाट गराउन नपाइने
- ❖ स्थानीय तहले काम सम्पन्न भएपछि आयोजनाको स्वामित्व उपभोक्ता समितिलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्ने
- ❖ उपभोक्ता समितिले वा लाभग्राही समुदायले आफूले प्राप्त गरेको रकम दुरुपयोग गरेको पाइएमा त्यस्तो रकम उपभोक्ता समितिका पदाधिकारीहरुबाट दामासाहीबाट सरकारी बाकी सरह असुल उपर गर्ने

स्थानीय तह (गाउँपालिका वा नगरपालिका) वाट निर्माण कार्य वा सोसम्बन्धी सेवा उपभोक्ता समिति मार्फत गराउनका निमित्त धेरै जसो स्थानीय निकायहरुले उपभोक्ता समितिको दर्ता र परिचालनसम्बन्धी कार्यविधि बनाई लागु गरेका छन् भने कतिपय स्थानीय निकायहरुले सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३ र नियमावली २०६४ मा भएको व्यवस्थालाई टेकेर उपभोक्ता समितिको परिचालन गरेका छन्। दृष्टान्तको रूपमा हेर्दा काठमाडौं जिल्लामा रहेको गोकर्णेश्वर नगरपालिकाले उपभोक्ता समितिको गठन काम, कर्तव्य र अधिकार

सम्भौताका ढाँचा लगायत आवश्यक विषयहरू उल्लेख गरी उपभोक्ता समिति गठन तथा परिचालन कार्यविधि २०७५ कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। अर्को उदाहरण बेनी नगरपालिकाले खानेपानी तथा जलश्रोत उपभोक्ता समिति संचालन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि २०७९ तर्जुमा गरी खानेपानी उपभोक्ता समिति, खानेपानी जलश्रोत व्यवस्थापन समितिको गठन विधि र काम, कर्तव्य अधिकारसमेतको वैधानिक व्यवस्था गरेको देखिन्छ। स्थानीय तहका उपभोक्ता समितिमा सबैभन्दा आकर्षक र प्रतिस्पर्धात्मक उपभोक्ता समितिमा खानेपानी उपभोक्ता समिति रहेको छ। यस प्रकारको उपभोक्ता समितिका लागि एकातिर विशेष कार्यविधि निर्माण गरिएको हुन्छ भने अर्कोतर्फ सो समितिको पदाधिकारीको छनौट बढी प्रतिस्पर्धात्मक हुने, समितिमा नेपाल सरकार र प्रदेश सरकारबाट समेत श्रोत र साधन सहजरूपमा उपलब्ध हुने एवं स्थानीय समुदायको पनि क्रियाशील सहभागिता हुने अवस्था रहेको देखिन्छ।

३. उपभोक्ता समितिबाट भइरहेको कार्य सम्पादनको मूल्यांकन एवं विश्लेषण

गाउँपालिका तथा नगरपालिका जनताका घरदैलोका सरकार हुन। शान्ति सुरक्षा, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, कानून विशेषमा आधारित अदालती न्याय सम्पादनबाहेक जनतालाई पुऱ्याउनु पर्ने सबैजसो विकास निर्माण र सेवा प्रवाहमा स्थानीय सरकार संलग्न रहेका हुन्छन्। विगत केही वर्षअघिसम्म सडक, सिचाई, खानेपानी, सामुदायिक भवन निर्माण वैकल्पिक उर्जा जस्ता विकास निर्माणका कार्यहरू मात्र स्थानीय तहबाट हुँदै आएकोमा पछिल्लो संवैधानिक व्यवस्थाअनुसार शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, सहकारी, सामाजिक कल्याण, (महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक), सामुदायिक रेडियोलगायत सबै सेवा प्रवाहका कार्यहरूमा स्थानीय तह संलग्न रहेका हुन्छन्। जटिल प्रकृतिका वृहतर विकास योजना तथा कार्यक्रमहरू भने स्वभावतः प्राविधिक र पूंजीगत क्षमताका कारण संघीय सरकारका सम्बद्ध निकायहरूबाट कार्यान्वयन हुँदै आएका छन्।

- हाल मुलुकभरका (गाउँपालिका र नगरपालिका)बाट कार्यान्वयन भएका विकास निर्माणका योजनाहरूको कार्य सम्पादन स्तरको सरसर्ती लेखाजोखा गर्दा ६० प्रतिशत देखी ८० प्रतिशत (संख्यात्मक मात्रा) योजनाहरू उपभोक्ता समिति मार्फत र २० प्रतिशतको संख्याका योजनाहरू निर्माण व्यवसायीबाट संचालन भएको देखिन्छ। योजनाहरूको प्रकृति हेर्दा ५० प्रतिशतको हाराहारीका विकास निर्माण योजनाहरू सडक निर्माण, सडक स्तरोन्नति, सडक मर्मत, ढुङ्गा र ब्लक छपाई जस्ता कार्यमा केन्दीत देखिन्छन् भने खानेपानीको अभाव भएका ठाउँका स्थानीय तहमा खानेपानी योजना तर्फको लगानीको हिस्सा निकै ठुलो (भण्डै एक तिहाई) रहेको देखिन्छ।
- काठमाण्डौ उपत्यकाको भक्तपुर जिल्लाका ४ नगरपालिकाहरूमध्ये भक्तपुर नगरपालिकामा आ.व. २०७९/८० मा संचालित ६० विकास योजनाहरू मध्ये २८ योजनाहरू र मध्यपुर थिमि नगरपालिकामा संचालित २५७ योजनाहरू मध्ये १६० योजनाहरू सडक निर्माणको क्षेत्रमा संचालन भएको देखिन्छ भने अन्य दुई नगरपालिका सूर्यविनायक नगरपालिका र चांगुनारायण नगरपालिकामा पनि सडक विस्तार, सडक स्तरोन्नति, सडक पेटी निर्माण, ढुंगा र ब्लक छपाई जस्ता सानातिना सडकसम्बन्धी योजनाहरू नै अधिकाधिक रूपमा संचालन भएको देखिन्छ। जिल्लाका यी ४ नगरपालिकामा आ.व. २०७९/८० संचालित १४५३ योजनाहरू मध्ये केवल १० प्रतिशत योजनाहरू मात्र निर्माण व्यवसायी

(ठेक्का पट्टा) वाट संचालित भएको तथ्य सम्बन्धित नगरपालिकाका वार्षिक प्रतिवेदनहरूवाट स्पष्ट हुन आएको छ ।

भक्तपुर जिल्लाका नगरपालिकाहरूवाट आ.व. २०७९/८० मा संचालित विकास योजनाहरूको संख्यात्मक विवरण (स्रोत - नगरपालिकाका वार्षिक प्रतिवेदनहरू)

क्र.स.	नगरपालिकाको नाम	उपभोक्ता समिति (सार्वजनिक संस्था समेत) वाट संचालित योजनाहरूको संख्या	निर्माण व्यवसायी (ठेक्का पट्टा) वाट संचालित विकास योजनाहरूको संख्या
१	भक्तपुर नगरपालिका	५६	४
२	सूर्य विनायक	४९६	१७
३	मध्यपुर थिमि	२५७	७७
४	चाँगु नारायण	६४४	३०

उपभोक्ता समितिवाट भएको कार्यसम्पादन स्तरको मूल्यांकन गर्दा यो औसत प्रकारको (कही राम्रो, कही कमसल) देखिन्छ । यसो हुनुका कारणमा उपभोक्ता समितिको प्राविधिक र संस्थागत क्षमताको कमी एक प्रमुख कारण हो भने उपभोक्ता समितिको परिचालनसम्बन्धी कार्यविधि एवं निर्देशिका कतिपय निकायमा तर्जुमा भई अक्षरशः लागु नहुनु दोश्रो हो । त्यस्तै जटिल प्रकृतिका योजनाहरू पनि विभक्त गरी उपभोक्ता समितिद्वारा गराउने कार्यले पनि गुणस्तरमा कमी आएको देखिन्छ । उपभोक्ता समितिवाट गरिने कार्यमा स्थानीय तहको निरन्तर नतीजामूलक अनुगमन नहुनु, वस्तुपरक लेखापरीक्षण, सहभागितात्मक सार्वजनिक सुनुवाई र यथार्थपरक सामाजिक परीक्षण गर्ने परिपाटीको कमी भने अन्य प्रमुख कारणको रूपमा देखिएका छन् ।

– यसै संदर्भमा महालेखा परीक्षकको कार्यालयले आफ्नो ६०औं वार्षिक प्रतिवेदनमा प्रस्तुत गरेको निम्न बमोजिमको सुझावलाई सरोकारवाला पक्षले गंभीरतापूर्वक अंगीकार गरी भविष्यमा आवश्यक सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ :- सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा उल्लिखित सीमाभन्दा बढीको काम टुक्राटुक्रा गरी उपभोक्ता समितिलाई दिइने, उपभोक्ता समितिले निर्माण व्यवसायीवाट काम गराउने र बोलपत्रवाट खरिद गर्नुपर्ने सामानसमेत उपभोक्ता समितिवाट सोभै खरिद गर्ने परिपाटिलाई कडाइका साथ नियन्त्रण गरिनु पर्दछ । उपभोक्ता समितिको क्षमता, जनशक्ति उपकरणलगायतका कारणले निर्माण कार्यको गुणस्तर कायम गर्न कठिनाइ हुने हुँदा जटिल प्रकृतिका निर्माण कार्य उपभोक्ता समितिमार्फत गराउनु उचित देखिदैन । उपभोक्ता समितिले गर्नुपर्ने गरी संभौता गरिएको कार्य निर्माण व्यवसायीवाट गराउने प्रवृत्तिमा सुधार हुनु पर्दछ ।

४. उपभोक्ता समितिको कार्य सम्पादनस्तर सुधारका लागि आवश्यक सुझावहरू

१) विकास निर्माणमा संलग्न हुने उपभोक्ता समितिहरूको गठन र परिचालनका लागि आवश्यक पर्ने कार्यविधि एवं निर्देशिका बनाउन बाँकी रहेका स्थानीय तह (गाउँपालिका एवं नगरपालिका) ले

उपभोक्ता समितिको गठन विधि, काम कर्तव्य र अधिकारलगायतका आवश्यक विषयहरु समावेश गरी परिचालन कार्यविधि वा निर्देशिका तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ। साथै यस प्रकारको वैधानिक व्यवस्थाबारे सबै उपभोक्ताहरुलाई अभिमुखीकरण समेत गर्नु पर्दछ। उपभोक्ता समितिको गठन निष्पक्ष एवं समावेशी हुनु पर्दछ।

- २) विकास निर्माणसम्बन्धी आयोजना कार्यान्वयन एवं व्यवस्थापन कसरी गर्ने, खाता संचालन र भुक्तानी प्रक्रिया कसरी गर्ने निर्माण कार्यको फरफारक र जाँचपास कसरी गर्ने, सार्वजनिक परीक्षण र सार्वजनिक सुनुवाइ कसरी गर्ने भन्ने आधारभूत विषयमा संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यबाट उपभोक्ता समितिका पदाधिकारीहरुका लागि विज्ञहरुद्वारा उद्देश्यमूलक क्षमता विकास तालिम संचालन गर्नु पर्दछ।
- ३) योजना छनौट गर्दा रोजगारी श्रृजना गर्ने, लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराउन सकिने, जटिल प्राविधिक सीप आवश्यक नपर्ने, दिगो समयसम्म स्थानीय उपभोक्ताले रेखदेख, मर्मत र संरक्षण गर्न सकिने विकास निर्माणसम्बन्धी योजनाहरु मात्र उपभोक्ता समितिद्वारा कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ।
- ४) कानूनद्वारा निर्धारित सीमाभन्दा बढीका विकास योजना टुक्राटुक्रा गरी उपभोक्ता समितिलाई दिने, उपभोक्ता समितिले योजना लिई अप्रत्यक्षरूपमा निर्माण व्यवसायीबाट काम गराउने परिपाटिलाई पूर्ण रूपमा नियन्त्रण गरिनु पर्दछ।
- ५) उपभोक्ता समितिद्वारा कार्यान्वयन गरिने योजनाहरुको वस्तुपरक लेखापरीक्षण, सहभागितामूलक सार्वजनिक सुनुवाइ र यथार्थपरक सामाजिक परीक्षण गरिनु पर्दछ।
- ६) उपभोक्ता समितिद्वारा गरिने काम वा सेवामा उल्लेख गरिने जनसहभागिताको अंशको रकम र अभिलेख तथ्यपरक हुनु पर्दछ।
- ७) उपभोक्ता समितिद्वारा कार्यान्वयन गरिने योजनाहरुको स्थानीय तहबाट औपचारिकतामा सीमित नरही वस्तुपरक अनुगमन एवं मूल्यांकन गरिनुपर्दछ।
- ८) स्थानीय तह (गाउँपालिका वा नगरपालिका) मा कार्यरत पदाधिकारीहरु एवं सम्बन्धित कर्मचारीहरुका लागि महालेखा परीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयद्वारा संयुक्तरूपमा सार्वजनिक खरिदका आधारभूत सिद्धान्त र प्रक्रियाका सम्बन्धमा अल्पकालीन तालिम संचालन गरिनु पर्दछ। यस प्रकारको तालिम वा गोष्ठीमा उपभोक्ता समितिद्वारा संचालित योजना कार्यान्वयनमा देखिएका समस्या एवं लेखासम्बन्धी वेरुजुहरुलाई समेत दृष्टान्तका रूपमा छलफलमा प्रस्तुत गरिनु पर्दछ।

५. उपसंहार

विकास व्यावस्थापनको सैद्धान्तिक मान्यताअनुरूप स्थानीय तह (गाउँपालिका वा नगरपालिका) सेवा प्रदायक हुन भन्ने स्थानीय उपभोक्ता सेवाग्राही हुन। तर उपभोक्ताको क्षमता र योजनाको कार्य प्रकृतिको समीक्षा गरी जब कुनै विकास योजना तथा निर्माण सेवा योजना तर्जुमा चरण देखि कार्यान्वयन, अनुगमन, मूल्यांकन, रेखदेख र दिगो संरक्षण गर्ने गरी योजनाको स्वामित्व नै उपभोक्ता समितिलाई स्थानीय

तहले सुम्पन्छन् तब उपभोक्ता समिति सेवा प्रदायक र सेवाग्राही दुवैको भूमिकामा रहन्छन् । उपभोक्ता समितिद्वारा संचालित हुने सबै योजना तथा निर्माण कार्यको सफलता वा असफलता उपभोक्ता समितिमा निर्भर रहन्छ । स्थानीय तहले योजनाको प्रकृति, जनशक्ति, प्राविधिक आवश्यकता, व्यवस्थापकीय क्षमताको मूल्यांकन गरेर मात्र विकास निर्माणसम्बन्धी कार्य उपभोक्तालाई दिनु पर्दछ भने उपभोक्ता समितिले पनि आफ्नो क्षमताको आत्मसमीक्षा गरी विकास योजना कार्यान्वयनमा संलग्न हुनुपर्दछ । जटिल प्रकृतिका योजनाहरू भने निर्माण व्यवसायीबाट सम्पादन गरिनु श्रेयस्कर हुन्छ । विकास निर्माणसम्बन्धी काम वा सेवामा मितव्ययिता, गुणस्तरीयता, इमान्दारीता र दिगोपना अभिवृद्धि गर्ने मान्यतालाई उपभोक्ता र सम्बद्ध सरोकारवाला सबैले अंगीकार गर्नुपर्ने तथ्यमा मतैक्य हुनै पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- १) उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५, (www.law.commission.gov.np)
 - २) गोकर्णेश्वर नगरपालीका उपभोक्ता समिति गठन तथा परिचालन कार्यविधि, २०७५- गोकर्णेश्वर नगरपालीका (२०७५)
 - २) नेपालको संविधान, २०७२ - कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७३)
 - ३) बेनी नगरपालिकाको खानेपानी तथा जलश्रोत उपभोक्ता समिति व्यवस्थापन कार्यविधि, २०७९ - बेनी नगरपालिका (२०७९)
 - ४) महालेखा परीक्षकको साठिऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ - महालेखा परीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं (२०७९)
 - ५) वार्षिक प्रतिवेदनहरू - २०७९/८० (भक्तपुर नगरपालिका, चांगुनारायण, नगरपालिका, सूर्यविनायक नगरपालिका, मध्यपुर थिमी नगरपालिका, २०८०)
 - ६) सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ - कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४)
- स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ - कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४)

Significance of Bottom- Up Approach for Policy Implementation



*Hari Bhakta Shahi (Ph.D.)**

Abstract

Developing the connection between the creation and execution of policies is the primary goal of the top-down approach. The ability to be innovative, experienced, knowledgeable, and authoritative allows top level personnel to oversee lower level policy implementation. However, there are certain drawbacks to the top-down strategy. At the top, things like local conditions, surroundings, and ground reality are unknown. A bottom-up strategy was developed to lessen the constraints of the top-down strategy when implementing policies. As a result, the emphasis on a bottom-up approach, the significance of street-level bureaucrats, and locally based organizations can all contribute to the implementation of policies successfully.

Key words: Bottom- Up approach, leverage, linkages, reformulated, limitations and oppress

Concept on Bottom- Up Approach

The inadequacies of the top-down approach in elucidating the policy implementation process gave rise to the bottom-up approach (Pulzl & Oliver, 2007). The bottom-up approach contends, in opposition to the top-down approach, that policy formulation and implementation are inextricably linked. Aaron Widavesky and Jeffrey Pressman are credited as founding fathers of the top-down and bottom-up approaches.

Direction and regulations are less powerful than contextual factors. According to the bottom-up approach, it is important to comprehend the micro level objectives, strategies, activities, dynamism, barriers, and relationships of the actors involved in implementation. When implementing policies, a bottom-up approach that emphasizes engagement and interaction between the target group and service delivery is important (Mutland, 1995).

Emphasizing the value of the street level, bureaucrats, and locally based organizations are all factors that bottom-up approaches can contribute to in the successful implementation of policy. Since implementing policies involves discussion, disagreement, and interaction. The primary consumers who decide how effective a policy is are the target group and individuals (Fitz, 1994). Wetherley and Lipsky (1977) argued that interaction of bureaucrats with their clients at

*Associate Professor and Campus Chief, Public Administration Campus, T.U.

street level is success full Implementation. Bottom up approach focuses on implementation, negotiation and consensus building. This model includes focus on administrative capability, culture of organization and political environment. According to Hjen and Porter (1981, p 211)" Implementation is analyzed in terms of institutional structure which comprises cluster of actors and organizations".

Bottom-up approaches concentrate on the envelopment of implementers, who make decisions at the local level and are familiar with local policy implementation. Sapru (2012) discusses the implementation policy of grass-root level knowledge in the top-down approach controversy. More participants were given active roles in the process in the bottom-up approach, which maintained a distinct division between formulation and implementation.

Top-down approach excludes local level actors. According to Sabatier (1986) there are three limitations of bottom up approach: first, it frustrates the center's intentions. Second, there is deviation between recent and past policy. Third, the social legal and economic factors are different from policy initiatives (Flitz, 1994). Similarly Mutland, (1995), pointed two limitations of this model: normative that accountability is ignored and methodological, which is about over emphasis on local autonomy, which may damage policy design (Mutland, 1995).

The bottom up approach places more emphasis on lower level administrative officers in the policy implementation process, whereas the top down approach only addresses top level bureaucrats. This upward approach highlights the discretionary power of front line officers while examining the interactions between actors and how they resolve issues during the implementation of policies. Because of their discretion, front-line officers will be able to alter the policy to suit their needs and the viability of the circumstance. Linder and Peter (1987), on the other hand, vehemently disagree with the bottom-up scholars' descriptive generalization of the implementation process, contending that lower level bureaucrats alone are responsible for determining the success or failure of implementation. This challenges the idea of policy control in a democratic political system and shows the inability of policy making hierarchies in government. (Lindr and Peter, 2018). In this study, the bottom up approach is more useful because it focuses on the role of street level bureaucrats in implementing Nepal's foreign employment policy 2012. Using their discretionary powers the street level bureaucrats may influence public policy differently. Policy may be interpreted differently based on their knowledge and understanding. As they are meeting the clients face to face they may change the policy in a feasible way. These are common practices in the country's bureaucratic system. Therefore, studying the role of bureaucrats following the bottom up approach is more relevant. But the other approach as also applicable.

Application of Bottom- Up Approach

The bottom-up approach, a contemporary management strategy, evolved simultaneously with an emphasis on Industrial and Organizational Psychology (I/O). I/O is defined as "the scientific study of human behavior in organizations and the workplace" by the American Psychological Association (APA). The use of bottom-up management showed a notable upward trend as I/O gained more recognition as a field. Employers are encouraged by the I/O field to continuously

value their workforce and make their contribution to the business top priority. Because of this strategy, higher-ranking staff members were able to participate more frequently and upper management's control over decision-making was weakened (Kate Eby, 2018). In the modern age all the activities, scenario, local environment, local situation etc., cannot be carried out from the top level only. In the industrial sector, various organizations and government sectors' policy are formulated at the top level but their implementation is possible through the linkage to the division. This is top down perspective. But without feedback and information from the bottom, policy formulation and implementation are incomplete. Therefore, policy implementation is impossible without help and suggestions from lower level staff. In this modern age, policy formulation and implementation are successful using both top-down and bottom-up approach .

Advantage of Bottom- Up Approach

The rationale behind the bottom-up approach is based on the fact that everyone in the organization has to be involved in decision making. This means that all members of staff should be actively involved in developing policies and this ensures that they understand the basis of policies. Implementation of such policies become easy as all stakeholders had their say in its design. It is guided by interactive principles, whereby, every opinion is taken seriously, hence, adding weight to the formation of useful policies. Policies that are made following this approach stand better chances of getting implemented without a lot of changes. This happens because everyone in the organization takes part in proposing what they think is appropriate for the organization (Free Essay Example, 2021).

In this modern age policy formulation to implementation is impossible without bottom-up approach. Federalization is an emerging trend. Many developed countries have already adopted the concept of federalization in their countries. Policy formulation and implementation are made in grass roots level. Some of the main advantages of bottom-up approach are as follows:

- The limitation of top-down approach is addressed by bottom-up approach knowing the activities and behavior of grassroots level.
- Contextual factors are stronger than directions and rules for policy implementation
- Bottom-up approach focuses on goals, strategies, activities, dynamism, obstacles and contacts of actors for policy implementation
- Bottom up approach emphasizes participation and interaction in service delivery, and target group is significant in policy implementation
- Bottom up approach emphasizes the importance of the street level bureaucrats and locally based organizations can play a role in the success of policy Implementation
- Target group and individuals are the main consumers who determine the extent to which policies are effective
- Bottom up approach focuses on implementation, negotiation and consensus building

- Bottom up approach focuses on involvement of implementers as they know how policy is implemented in the local area
- In bottom up approach more participants are assigned for an active role in the process sustaining policy implementation

Limitations of Bottom- Up Approach

This approach is faced with various shortcomings, which include difficulties in evaluating its effects. This becomes extremely hectic because implementers are involved in the development of the policy. Therefore, people should find it hard to identify their successes or failures since they want to justify whatever they formulate. People observe only areas, which they supported ignoring areas of less interest to them. Also, separating the interest of various individuals in the organization becomes difficult. This is because people with diverse reasoning tend to have diverse issues and interests to support (Free Essay Example, 2021).

This approach is biased because it gives power to those at lower levels and people at grassroots level allowing other stakeholders opportunities to contribute to the policy-making. Organizations should embrace the spirit of consulting all stakeholders in the development of policies. The grassroots level within an organization may come up with policies that threaten their senior colleagues. This may lead to a difficult situation in the organization causing difficulties in policy formulation and implementation. Another shortcoming of this approach is that it increases the ambition of lower level staff and create challenges for maintaining discipline.

Conclusion

There are various limitations of top-down approach. Therefore, bottom up approach emphasizes, the importance of the street level bureaucrats and locally based organizations can play a role in the success of policy implementation. It is good if the grassroots level is involved in policy formulation and policy implementation. But this approach also embraces the top level. This approach increases ambition, pressure, interest and so on in the organization, which causes difficulties in policy formulation and policy implementation. The best way for policy formulation and implementation is to combine both top-down and bottom-up approaches.

References

- Elisa beth, Brookes (2021), Offender Profiling Explained in Offender Profiling in - Simply Psychology visited on 3 May, 2022.
- Fitz, J., (1994), Implementation Research and Education Policy: Practice and Prospects, British Journal of Education Studies, London, Society for Educational Studies, Vol.42, no.1, p. 53-69.
- Hjen, B. and Porter, D. O., (1981), Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis Organization Studies in visited on 3 May, 2022.

- Kate Eby (2018) History of the Top-Down and Bottom-Up Approach in Top-Down vs. Bottom-Up Approach | Smartsheet visited on, 2 May, 2022
- Lindr and Peter (2018), Public Policy Implementation in <https://www.google.com/search?q=linder+and+peter+policy+implementaion+book&oq=linder+and+peter.69i57j33.13581j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>, visited on 3 May, 2022.
- Mutland, Richard, E., (1995), Synthesizing the implementation literature: The ambiguity – conflict model of policy implementation, journal of public administration research and theory, J. Part, Oxford University Press. Vol. 5, No. 2, p 145-174.
- Pulzl, H., & Oliver, T. (2007). *Implementing Public Policy*. In history of bottom-up approach to policy implementations - Search (bing.com) visited on 2 May, 2022.
- Sabatier, Paul A. 1986. "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a 31 critical analysis and suggested synthesis". Journal of public policy 6 (01):21-48.
- Sapru R. K., (2012), Public Policy Formulation, Implementation and Evaluation. New Delhi, Sterling Publishers Private Limited.
- Top-Down Approach in Public Policy Implementation in Free Essay Example (studycorgi.com) visited on 2, May 2022.
- Weatherly, R. and Lipsky, M., (1977). *Street Level Bureaucrats and Institution Innovation: Implementing Special Education Reform* in [https://www.scirp.org/\(S\(z5mqp453edsnp55r%20rgjct55\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=867902](https://www.scirp.org/(S(z5mqp453edsnp55r%20rgjct55))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=867902) visited on 3 May, 2022.

Governance: An Analytical and Conceptual Synthesis



 Sushmita Acharya¹

Abstract

The purpose of this article is to provide an analytical and conceptual synthesis on governance. Although governance is a vague term, in common parlance it resembles the action or manner of governing. Research scholars have defined 'governance' with the perspective of change and have given four broad meanings to governance in the literature, including a structure, a process, a mechanism and a strategy. Multinational organizations have portrayed governance as a mechanism of power exercise in the management of a country's economic and social resources for development. However, governance is not simply about how government conducts business in its own sphere but also deals with how government interacts with civil society to encourage and facilitate people's participation not only in the delivery of services but also in the formulation, implementation and evaluation and monitoring of government performance.

The advantage of this article is that it not only describes what governance is all about but it also accentuates 'What governance is not?'. It has been concluded that governance has not been a unified approach to the study of politics, economics, and society as it lacks specific virtue of theory of causal relation.

Key words: Governance, Government, Participation, Democracy

Introduction

The concept of governance has gained high priority and widespread interest globally. Nepal is no exception. Generally, governance has been understood as the governing capacity of the state and its public institutions. The capacity here refers the service delivering functions of any form of government by responding to citizens' needs and demands in a democratic way. Several studies have shown that administrative systems of Nepal have been facing various governance and service delivery challenges (Acharya, 2011).

This article at first provides the academic definition of 'governance' followed by multinational and United Nations definition of governance.

Governance at a Glance

The concept of governance has originated from the Greek word 'Kybernan' meaning to pilot, steer or direct, which in Latin translated as 'Gubarnare'. Governance in common parlance is the action or manner of governing. Various literatures have asserted that governance is a vague

¹ Sushmita Acharya (PhD) is lecturer at Public Administration Campus, Balkhu, Kathmandu.

concept, operates at every level, such as household, community, municipality, nation, region and globally. It is very difficult to delimit the scope of its application. However, governance refers to the way a society sets and manages the rules that guide policy cycle. Governance generally refers to the exercise of the power for the management of available resources for growth and development of the community and region.

Research scholars have defined 'governance' with the perspective of change which is needed or demanded in relation to the period of turbulence in the society. 'Governance signifies the change in the meaning of government, referring to new process of governing, or changed condition of ordered rule; or new methods by which society is governed (Rhodes, 1996).

Regarding the government, research scholars like Aiyede, E. R.(2023), has opined that the ultimate role of government is to make public policies, even if the idea come from outside government or through the interaction of government and non-governmental actors.

Governance can be generalized as "the process by which power and authority are exercised in a society in which different actors—government, the private sector and the civil society— try to communicate their interests; reconcile their differences and exercised their legal rights and obligations" (Fukuda-Parr and Ponzio, 2002).

Governance, much like government, has at least four meanings in the literature: a structure, a process, a mechanism and a strategy. "As a structure, governance signifies the architecture of formal and informal institutions; as a process it signifies the dynamics and steering functions involved in lengthy never ending processes of policy making; as a mechanism it signifies institutional procedures of decision-making, of compliance and of control (or instruments); finally, as a strategy it signifies the actors' efforts to govern and manipulate the design of institutions and mechanisms in order to shape choice and preferences" (Levi-Faur, 2012).

Jonas and Müller (2013) have opined that governance refers not just to the decision-making processes in the management organizations, but also to the processes and systems by which these organizations operate. It describes the mechanisms these organizations apply to ensure that their constituencies follow the established processes and policies of the organization. Governance therefore is an instrument for maintaining oversight and accountability in a democratic way within an organizational structure to achieve its goals.

According to Bevir (2013, p.1) "Governance refers to all processes of governing, whether undertaken by a government, market, or network; whether over a family, tribe, corporation, or territory; and whether by laws, norms, power, or language". He opined that literature on governance is diffused and is a much broader concept than government because it focuses not only on the state and its institutions but also on the creation of rule and order in social practice. Social theorists use "governance" to conceptualize abstract analyses of social coordination and organization. Governance is all about practices to reach collective decision-making; it is totally different with regards to sciences which are based on clear causal pathway. In the South Asian context, Jamil et al, (2013) have opined that 'all societies encounter numerous governance challenges and these become even more precarious in a democracy and South Asia is gradually introducing democratic practices in its search for better governance'

The World Bank (1997) has identified three distinct aspects of governance: (i) the form of political regime, (ii) the process by which authority is exercised in the management of the country's economic and social resources for development; and (iii) the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions (Parr & Ponzio, 2002., p.2)

From the above definitions it can be said that governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, to manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting and diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken for mass benefits. In order to guide public policy, governance need to be designed in the context of economic, social and political objectives. In the 1960s, 1970s and 1980s when development was seen to be state led through 'planning' framework, strengthening public administration was the focus of what is today called governance. As the macroeconomic reform programs introduced in the 1990s, attention turned to question of why policy reforms were not implemented, and to obstacles such as lack of adequate legal frameworks for investors, weak institutions in enforcing law, corruption and ineffective administration. These governance proponents are concerned with creating efficient and effective institutions and rules that promote development and ensure public service delivery.

'Governance is a complex concept; it includes state institutions and structures, decision-making processes, capacity to implement and the relationship between government officials and the public' (Manasan et al 1999, p.4). As such, governance has both political and technical dimensions. It relates to a nation's political system and how this functions in relation to public administration. At the same time, it also involves the efficiency and effectiveness of public management. The key to improving the level of governance is to find rules and norms that create incentives for state agencies, officials and civil society to act in the collective interest at the least cost to society (World Bank 1997). In practice civil society organizations exist between the levels of household and state. Civil society ranges from small grassroots associations to the national associations and also includes large nongovernmental organizations (NGOs). In the context of developing countries, several dilemmas arise about civil society organizations. Civil society is often largely excluded from interactions with government, its voice is often absent from political and policy processes which is preventing it from promoting and enhancing the quality and effectiveness of governance. Moreover, it has been seen in the Nepali context that civil society is mostly disorganized and there exists some kind of conflict in their role. In most civil society organizations, role ambiguity and lack of functional clarity and accountability persist. More precisely, governance comprises complex mechanisms, processes, relationships, and institutions through which groups articulate their interests. Therefore, governance is not just about how a government and social organizations interact. It is concerned with the State's ability to provide services to people and community

What governance is not

For analytical and theoretical purpose, more elaboration might be required of governance. Researchers also questions; what governance is not?

Firstly, governance is not a unified homogeneous and hierarchical approach to the study of

politics, economics, and society.

Secondly, it is not a theory of causal relation.

And thirdly, governance is not government. It may be considered as more than government, or an alternative to government but it is not synonymous with it (Levi-Faur, 2012).

Types of Governance

Nzongola-Ntalaja 2003 has broadly divided governance into three types.

1. Political or public governance

The authority of the political or public governance, is the State, government or public sector. It relates to the process by which a society organizes its affairs and manages itself. The public sector activities that are undertaken with public funds represent a direct transfer or are provided in the form of an implicit guarantee.

2. Economic governance

In economic governance, the private sector is the authority, and it relates to policies, processes or organizational mechanisms that are necessary to produce and distribute services and goods.

3. Social governance

In social governance, civil society is the authority, including citizens and non-for-profit organizations. It relates to a system of values and beliefs that are necessary for social behaviors to happen and for public decisions to be taken. Governance should not be reduced to government, as the three aspects of governance are interdependent in a society. Indeed, social governance provides a moral foundation, while economic governance provides a material foundation, and political governance guaranties the order and the cohesion of a society.

Likewise, Hufty, M. (2011) has developed four approaches to the concept of governance, including corporate governance, global governance, good governance, and modern governance.

In the South Asian context, governance is very weak and has failed to manage to fulfill the social and political needs of citizens. Diminishing level of trust in government and limited basic services provided by governments in South Asia show that South Asia is far behind developed nations (Jamil et al 2013). Governance describes the process of decision making and the way by which decisions are being implemented. It includes both formal and informal actors involved in decision making and in implementing decisions. Government is one of the actors in governance and the other actors involved in governance vary depending on the level of government.

It has been found in social science literature that the terms such as governance, good governance and people's participation are being increasingly used. Nowadays, civil society organizations (CSOs) have been emerging as robust actors on the demand

side of governance with potential to positively collaborate with governments. It is true that the degree and nature of collaboration with governments may vary based on the level of socio-economic and cultural development of the community, including the level of political awareness.

For instance, in the Nepali context, other actors may include religious leaders, non-governmental organizations (NGOs), and influential media persons among others. Governance has been defined 'as the body of rules, enforcement mechanisms, and corresponding interactive processes that coordinate the activities of the involved persons with regard to a concerted outcome' (Pokharel, R.K. and Tiwari, 2013). Additionally, governance is viewed as the bedrock on which economic growth, poverty reduction, and the improvement in the quality of life and social well-being, rests. The problems associated with achieving targeted goals are understood to be a result of poor governance. Governance may become "good" when it allocates and manages resources efficiently for providing goods and quality services to its people.. Policies that supply public goods are guided by principles such as human rights, democratization and democracy.

Level of Governance

In broad categorizations, governance can be examined at three levels global level, national level and local level. Governance whether global or local is about promoting a better understanding of the state's operations and its concern for the well- being of the society. It can be said that there is no one specific or particular theory of governance in public administration as social science scholars have used a variety of approaches to examine what is going on. So it is important, when reviewing the literature, to be clear about what criteria one is applying to select theories to study in more depth. In the a context of local governance, the issues and coverage of subject matter under the study have focused on specific geographical location. Broader than the local government, local governance is becoming a cross-cutting sector to address local accountability, transparency and participation of citizens. Transparency is the availability and clarity of information provided to the general public about government activity. 'Governments must not only provide information, but also ensure that as many citizens as possible have access to this information with the goal of increasing citizen participation' (United Nations, 2007). Strengthening accountability and improvement in the local service delivery are what must happen after the implementation of Citizens' Charter in Municipalities in Nepal.

In the case of local government, decentralization makes it an attractive target for fulfilling the needs and aspirations of local people by delivering public services. Hence, decentralization is of significant interest from a governance perspective. By bringing government closer to the people, decentralization in theory allows for stakeholders' representation and participation in planning, implementation and management of development programs. In carrying out local services, the local government is more efficient than the central government. When decision making is concentrated in the central government, it is believed that it is too remote and far-removed from the ordinary citizens, and lacks knowledge of the real problems and preferences

at the lowest level. When the functions and powers are transferred to lower levels, decisions can be taken that are more responsive to the needs of the people. Decentralization is commonly used to consider the powers, functions and authorities of the local government in improving its efficiency. That is one reason why federalism has been adopted as a major principle of governance in Nepal.

On the other hand, the quality of governance varies across South Asian countries ; some countries are managing better than others in terms of steady economic growth, human security and safety, and political stability. Others are lagging in ensuring and maintaining the basic tenets of democracy, despite the fact that most of these countries have adopted democracy as the form of governance (Jamil et al. 2013). Some South Asian countries are so beset with internal conflicts and confrontations amongst various groups and political parties that they may be termed as 'weak' or even 'failed states'.

In the Nepali context, the awareness of the importance of governance has been increasing. In reality, it has been found that there exists a big difference between the theory and the practice of governance in Nepal. It is obvious that governance is a complex as well as crucial procedure . It is very important to discuss the agenda and the whole policy cycle.

Conclusion

It is clear from the above discussion that the term governance as such is vague, and it needs to be contextualized. However, in common parlance it is about the actions or manners of governing. This article has conceptualized 'governance' with the perspective of change in the social, cultural and political context and has discussed four broad meanings of governance: structure, process, mechanism and strategy. International organizations like United Nations have portrayed governance as a mechanism for the exercise of power in the management of a country's economic and social resources for development. In reality, in today's globalized context governance is not simply about how government conducts business in its own sphere but also deals with how government interacts with civil society to encourage and facilitate people's participation not only in the delivery of services but also in the formulation, implementation and evaluation and monitoring of government performance.

It has been clarified that governance is not a unified homogeneous and hierarchical approach to the study of politics, economics, and society as there does not exist any specific theory of causal relations. Most importantly, governance is not just government; it is much more than that.

References

- Acharya, S. (2011). *Citizen's Charter for improving Municipal Services: Myth or reality? Effective Implementation of Citizen's Charter at the Local level in Nepal*. Lap-Lambert.
- Aiyede, E.R. (2023). Governance and Politics of Public Policy in Africa. In: Aiyede, E.R., Muganda, B. (eds) *Public Policy and Research in Africa*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99724-3_5

- Baskota, K.H. (FES, 2013) 'Administrative Reform in the Context of Good Governance: The Areas of Challenges and Reforms' (Seminar working paper)
- Bevir, Mark.(2013). "A Theory of Governance". University of California, Berkeley Publication
- Fukuda-Parr, S. and Ponzio, R. (2002). *Governance: Past, Present and Future; Setting the governance agenda for the Millennium Declaration*. Morocco: Fourth Global Forum
- Jonas and Müller (2013), Use of scorecards in measuring the governance of public special schools, *Administratio Publica*, 21(1). retrived from <https://journals.co.za/doi/pdf/10.10520/ejc-adminpub-v21-n1-a8>
- Hufty, M. (2011). *Governance: Exploring four approaches and their relevance to research* https://www.researchgate.net/publication/216756437_Governance_Exploring_four_approaches_and_their_relevance_to_research
- Jamil, I., Askvik, S., & Dhakal, T. (2013). *In Search of Better Governance in South Asia and Beyond* (Vol.V.3, Public Administration, Governance and Globalization). Dordrecht: Springer.
- Levi-Faur(2012)(Ed.)*Oxford Handbook of Governance*: Oxford University Press, New York.
- Mangla, S. (2015). *Citizenship and Governance*. New Delhi: Kaveri Books.
- Minogue, et al. (2000), 'The Analysis of Public management and Governance', In Martin Minogue, Charles Polidano and David Hulme, eds., *Beyond The New Public Management- Changing Ideas and Practices in Government*, Edward Elgar Publishing Limited
- Nzongola-Ntalaja G. (2003). *Governance and Development, A conference prepared for a group of Haitian politicians visiting Norway for study at the invitation of the Government of Norway and the Institute of International Applied Studies, Oslo*. Retrieved from <http://www.undp.org/oslocentre/pub.htm>
- Pokharel R.K. and Tiwari (2013) 'Good Governance Assessment in Nepal's Community Forestry', *Journal of Sustainable Forestry*, 32:6, 549-564, DOI: 10.1080/10549811.2013.779902
- Rhodes. R. A. W. (2003). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press: Philadelphia
- Rhodes. R. A. W. (1996). *The New Governance: Governing without government. Political Studies* 44,p(652-667).
- UNDP (2008), *A Users' Guide to Measuring Local Governance*, UNDP Oslo Governance Centre. <http://www.np.undp.org/content/nepal/en/home/ourwork/democraticgovernance/successstories/citizen-charters-play-increasingly-important-role-in-partner-mun>
- United Nations. (2007). *Public governance indicators*: Retrieved from https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2007%20Public%20Governance%20Indicators_a%20Literature%20Review.pdf
- The World Bank. (1997). *The state in a changing world*. New York, NY: Oxford University Press.

The Fashion of Federalism in Nepal: Challenges and Opportunities



 **Baburam Bhul***

Ph.D Scholar, Nepal Open University

Abstract

This article examines federalism as a political system combining self-rule and shared rule, clarifying the latter's meaning beyond mere participation in central government decisions. The focus is on Nepal's transition from a historically unitary system to a federal structure, a response to longstanding desires for regional development and the elimination of inequalities. This article is based on the review of existing literature. It is also based on secondary data and information and findings of previous research work especially in a thematic approach. The study traces the evolution of Nepal's federal system from its inception, influenced by societal mobilizations and a changing political landscape. The importance of federalism lies in empowering diverse communities while fostering collaboration at different government levels. The article also reviews global perspectives on federalism, emphasizing its role in ensuring peace, democratic resilience, service delivery, and efficient decision-making in diverse, large countries. Key findings highlight the need for active engagement and cooperation between the federal and subnational governments for a successful federalism in Nepal. Nepal's hourglass-shaped federal model effectively distributes power but grapples with fiscal centralization and revenue disparities, underscoring the need for continuous implementation and intergovernmental collaboration for efficient public service delivery. The study emphasizes the significance of honest and dedicated implementation by political parties and advocates for a federal system that guarantees the rights and autonomy of minority groups. Ultimately, Nepal's journey towards federalism strives to correct historical disparities and create an inclusive democracy, fostering economic development at the state level and positioning federal states as economic centers. The federal government's critical role lies in ensuring the security, prosperity, and rights of the people, unlocking the potential of federalism for Nepal's future.

Keywords: hourglass federalism; ethnicity; peace; challenges; opportunities; Nepal

Introduction

Federalism is most commonly understood as a political system that combines "self-rule" and "shared rule." A common misunderstanding of "shared rule" is that it refers to co-determination or constituent units' participation in central government decision-making. This conflates typical parts of federal structure, like bicameralism, or significant components of federal operation, such as intergovernmental interactions, with the fundamental or defining characteristics of a federal system. The analysis presented here clarifies what is meant by "shared rule" and

supports the idea that a political system can be characterized as a federation if it has at least two constitutionally guaranteed orders of government that each have a close relationship to the populace and meaningful powers. Federalism is an arrangement of constitutional power-sharing that allows federal structures to have extensive, constitutionally guaranteed autonomy over specific areas of policy while sharing power with other levels of government in accordance with established standards in other areas.

A constitutionally specified division of powers between various levels of government is established by a federalist system of government. There are often two or three main levels: (a) a national, central, or federal level; (b) a state, provincial, or regional level; and (c) a local, municipal, or grass-roots level. However, in different scenarios, a federal system may mandate a three-fold distribution of power by establishing the constitutional authority of local governments (such as in South Africa) or by establishing intricate types of territorial and linguistic federalism that overlap (such as in Belgium). Federalism enables distinct communities, identified by their territorial borders, to exercise guaranteed autonomy over some matters of particular importance to them while remaining part of a larger federal union through which shared powers and responsibilities are decided over matters of common problems.

Since its unification in 1743, Nepal was governed under a unitary system of government. The failure of the unitary system to meet the desires of the people for development has led to increased worries among Nepali political actors, who now see federalism as the solution to addressing regional inequality and development gaps. After the 240-year-old Shah monarchy was overthrown on May 28, 2008 by the Interim Constitution, Nepal became a republic and adopted the federal system of government. After the uprising of the Madheshi people in 2007, the fifth amendment to the constitution recognized the nation as the Federal Democratic Republic of Nepal. Nepal's federal system was envisioned as an important component of the country's new governance system. The necessity to tackle three major issues that the country had faced for generations led to the establishment of federalism. The major purpose was to decentralize political and economic power away from Kathmandu's centralized administration.

The nation is moving toward institutionalizing federal democracy. Additionally, there is a growing concern that the new federal structure is rapidly reducing the civic forum for people to voice their concerns (Bhattarai, 2019). Its goal is to make the local and provincial governments stronger. The federal political system will be appealing and resilient if policies strengthen the provincial government. In order to strengthen federalism, this article discusses the process of interprovincial coordination, cooperation, and coexistence. It will present the types and number of bills approved by the provincial assembly, how these acts are improving interprovincial relations, and the obstacles that have emerged during the early stages of the implementation of federalism. The federal democratic system is taking strong roots after the two general elections for the three levels of government were successfully concluded in 2017 and 2022. The framework for a new political system and way of conducting government is being institutionalised. The schedules of the Constitution make a clear reference to the powers and responsibilities of all three levels of government. Cooperative federalism is one of the major principles of governance in Nepal.

Literature Review

Federalism is a system of ensuring peace, stability, and collaboration in countries when identity, race, religion, or linguistic distinctions are territorially concentrated. Federalism, particularly in large or diverse countries, may also enhance service delivery and democratic resilience, ensure decisions are made at the most acceptable level, protect against power and resource concentration, and create more opportunities for democratic participation (Bulmer, 2015). A federation is a compound polity composed of constituent units and a general government, each of which has powers delegated to it by the people through a constitution, each of which is empowered to deal directly with its citizens in the exercise of a significant portion of its legislative, administrative, and taxing powers, and each of which is directly elected by its citizens (Watt, 1998). The term "federal political systems" is a descriptive term that covers a variety of potential types of unions, federacies, associated states, leagues, and cross-border functional authorities. As a normative concept, federalism represents an organizing principle that prescribes the adoption of institutional arrangements. The United States Constitution, which was adopted in 1787, is regarded as the first attempt to create a federal system of government in the modern age. The Constitutions of Switzerland, the Dominion of Canada, the Commonwealth of Australia, and the Republic of India later adopted federalism as a system of political organization (Paleker, 2006). A renewed interest in the confederal system of political structure has emerged over the last ten years.

In the post-colonial era, federalism was established in the majority of emerging nations, including Africa, not only to foster national cohesion but also to set up a system of governance. However, the application of federalism in Africa did not seem to have any advantageous results (Eghosa-Osaghae, 2004). Despite this, after World War II, the idea of federalism gained popularity in both industrialized and emerging nations as a means of balancing the authority between the federal government and state or lower-level governments, sustaining a governing system, and bolstering institutional capacity (Keating, 2007). According to Welch et al. (2012), federalism was used to rule as much as half of the world's landmass by the end of the 1960s. Because of this, all tiers of government were able to work together to coordinate their responses to major national issues like the economic and civil rights movements. By the middle of the 1980s, new paradigms for governance, such as decentralization and citizen engagement, had taken hold (Hood, 1995; Moore, 1995; Dunleavy et al., 2006; Stoker, 2006; Pollitt and Bouckaert, 2011). These made it possible for citizens and governments to collaborate on the implementation of policies, plans, networks, and connections.

Nepal's federal Constitution, which was promulgated in 2015, envisioned new types of competition, produced new approaches to public administration, and produced novel principles for the relationship between the central government and local governments (Acharya, 2018). In order to promote the devolution of authority to the local government system and other state organizations, the Constitution foresees three tiers of administration: federal, provincial, and local. Local governments are closest to the people (Government of Nepal, 2015). Over 700 local government units were established in 2017 as part of the Government of Nepal's decision to execute a significant territorial reform of the local government system based on the

"principle of subsidiarity" and "economies of scale." According to Burgess (2006), federalism is a form of shared and self-rule of the government. Under Schedule 6 of Nepal's Constitution, all provinces have equal rights. Federalism is both a societal and an institutional phenomenon (Erk; 2008). Federalism refers to the constitutional/institutional architecture of the political system. The nominal distribution of political power between the federal and provincial governments is not completely executed by the provincial government due to a lack of legislation and other operational challenges. On the other hand, there is some confusion about the powers of federal and provincial governments. Contrary to focusing just on the institutional and constitutional limitations, inter-provincial relations now face new problems. Schedule 6 of the Constitution gives the provincial level specific powers, which the institutions of the province will use to carry out their responsibilities. We might be able to view intergovernmental relations within federal political systems as argumentative practices other than "hard bargaining" if a "deliberative turn" is introduced into federalist literature.

Major Models of Federalism

There are multiple levels of government in a federal system, and each level is responsible for some independent as well as joint decision-making. In a flat (globalized) world where many nation-states are both too big and too small to handle both small and large tasks, federalism represents either a "coming together" or a "holding together" of constituent geographic units. Daniel J. Elazar, who supports the "coming together" theory of federalism, emphasized and explained how the name "federalism" derives from the Latin word *foedus*, which can indicate "league," "treaty," or "compact" (Shah, 2006). More recently, Robert Inman observed that the term "federal" now refers to any type of government that unites, in an alliance, constituent governments, each of which acknowledges the legitimacy of an overarching central government to make decisions on some issues that were previously solely the province of individual member states (Elazar, 1995). "Coming together" has served as a guiding paradigm for mature federations such as the United States, Canada, and, more recently, the European Union (Inman, 2006). The alternative "holding together" concept of federalism, often known as "new federalism," involves an endeavor to decentralize responsibilities to state-local systems of government in order to address regional and local discontent with central policies. This viewpoint is driving the present interest in federalist concepts in unitary countries such as Sri Lanka and Britain, as well as in comparatively newer federations such as Brazil and India and growing federations such as Iraq, Spain, and South Africa. Federalism is a political system in which power is divided and shared by a central or national government and subnational or regional governments. Depending on their historical, cultural, and political situations, different countries may embrace different forms of federalism. Here are some examples of common federalist models:

- 1) **Dual Federalism (Layer Cake Federalism):** This approach emphasizes a clear and obvious division of national and state governments' powers and responsibilities. Without significant overlap, each level of government operates within its scope of jurisdiction.
- 2) **Cooperative Federalism (Marble Cake Federalism):** The distinctions between the

national and state governments are blurred in this paradigm, and they frequently collaborate to address concerns and solve problems. The two levels of government are more collaborative and interdependent.

- 3) **Competitive federalism:** Its primary goal is to promote competition among states or regions by providing them some autonomy in policy formulation and implementation. States compete by giving appealing policies or incentives to attract enterprises, investments, and citizens.
- 4) **Creative Federalism:** This model entails a strong relationship between the national and state governments, with the central government providing funding and resources to the states to solve various concerns. The national government frequently establishes broad criteria for how resources should be allocated.
- 5) **New Federalism:** The goal of new federalism is to decentralize power and return more authority to the states. It stresses lowering the size and influence of the federal government while providing states more authority over their policies and activities.
- 6) **Permissive Federalism:** Permissive federalism permits the federal government to take a more hands-off approach, allowing states significant flexibility to operate within specific bounds. The national government offers states permission or flexibility to solve specific concerns as they perceive a good fit.
- 7) **Mandatory Federalism:** Mandatory federalism entails the national government establishing clear and explicit standards and requirements for the states to comply. States must follow these mandates in order to obtain federal funds or support.
- 8) **Fiscal Federalism:** Fiscal federalism is concerned with the division of financial resources and taxation authorities between national and subnational governments. It seeks to provide equitable resource distribution and a stable fiscal system at all levels of government.
- 9) **Ethnic or Cultural Federalism:** This model should be considered for countries with a diverse ethnic or cultural population. It entails giving areas or governments extensive autonomy based on their particular cultural or linguistic identities.
- 10) **Symmetric and Asymmetric Federalism:** All of the component states or regions have equal status and power under symmetric federalism. According to negotiated agreements or historical considerations, different states or areas in an asymmetric federal system have varying levels of autonomy and authority.

Objective:

The major objective of this article is to review the practices of federalism in Nepal. This article examines the results, challenging issues, and current achievements in Nepal since 2015 to draw a conclusion.

Method:

This article is based on the review of existing literature and used secondary data and information. This article analyzes the findings of previous research work most especially in a thematic approach. The review relies heavily on the secondary method of data collection and other relevant documents published on national and international platforms.

Findings and Discussion

An Overview of Federalism in Nepal

The federal Constitution of Nepal was the result of a decade-long struggle. Its origins can be traced back to a centralized polity that was unable to fully handle growing frustration with political and economic marginalization, notably of certain ethnicities, castes, classes, and regions. The conflicts began when disadvantaged groups began to mobilize within existing parties, in new parties, through armed militias, and through informal networks. These mobilizations posed a challenge to established institutions and power systems. The foundations of this Constitution may be traced back to the Maoist movement, which began in 1996, and the identity-based Madhesh Andolan, which began in 2007. The 2007 movement was a mobilization that swept through all districts of the present Madhesh province, resulting in the formation of numerous new regional parties and influential leaders who have since transitioned from regional/provincial to national politics. For the first time in Nepali politics, caste and religious groups such as Backward Classes, Dalits, and Muslims gained political influence (demands for women's representation from civil society would follow later). These mobilizations had far-reaching ramifications, clearly signifying a move away from 'business-as-usual' politics dominated by upper castes predominantly from the hills, non-Terai regions, who had long opposed Madheshi identity politics.

Federalism was desired in Nepal as a reaction to the privileged elite's rule and the economic, social, and political isolation of a sizable portion of the populace. In a way, Nepal has been a nation of divergent minorities since it became a state in 1768, and its population diversity is much higher than that of Sri Lanka. Nepal is home to more than 120 distinct ethnic groups, each of which has its own language family. Accordingly, the dominating group was not a majority because it only made up roughly 30% of the population overall. However, many groups were excluded from society due to a centralized position of power in the Bahun-Chhetri governing elite in Kathmandu, including women, Dalits, ethnic groups or "Janajatis," people from remote and inaccessible districts, and other marginalized groups. A democratic movement that was mainly concerned with the monarchy's power, multiparty parliamentary democracy as opposed to the panchayat system, and the degree of Hinduism's influence in Nepali culture emerged in the second half of the 20th century. The adoption of Nepal's fifth constitution in November 1990 signaled a significant turning point in the evolution of its democracy.

The Constitution acknowledged that Nepal is a multi-caste, multi-lingual, multi-cultural, and diverse geographical kingdom, but it also reaffirmed the state's predominantly Hindu identity and the harmony of all religions as a symbol of the Nepali nation and the unity of the Nepali people.

Nepal's three ecological regions are mountain, hills, and Terai. More than 123 different castes and ethnic groups live in Nepal, yet none of them make up the majority of the population. There are 123 different ethnic groups, although only 18 of them have a population of more than 1%. The same is true of the 131 Mother Tongues; only 12 are spoken by more than 1% (Language Commission, 2022). The 2015 Constitution was adopted to improve the responsiveness and participation of local governments. As a result, to maintain a balance between levels of government, the Constitution gave local governments 22 exclusive powers while giving the federal, provincial, and local levels 15 concurrent powers (Government of Nepal, 2015). More than 750 local government units, including Gaunpalika (village government) and Nagarpalika (urban government), were created as a result of the reform of the local government system. Such power devolution is justified by the need to foster democratic practice in local government bodies, improve local planning effectiveness, cut administrative costs, and increase political awareness among people (Acharya, 2015).

Ethnicity, Power, Conflicts, and the Emergence of the Federalism

Prior to the enactment of the federal constitution by Nepal in 2015, the nation struggled to resolve a complicated dispute fueled by numerous mobilizations based on ethnicities, castes, gender, and regional identities. Particularly in the Terai-Madhesh region, there was an intense ethnic mobilization that culminated in calls for the acknowledgment of Madheshi identity and the creation of a separate Madhesh province. At the same time, the Terai Tharus pushed for the creation of a separate territorial state so that they might exercise political control over their future. The Madhesh movement became a powerful force, pushing for the recognition of ethnic identities in the constitution and the drawing of provincial borders primarily along ethnic lines. This movement aimed to give previously underrepresented ethnic groups more power by enabling them to band together, make claims, and distribute resources in accordance with their priorities.

Castes were the focus of another prominent division, illustrating the association between caste and ethnic exclusion. Caste dynamics and broader ethnic movements interacted, as evidenced by the mobilization of particular castes that was essential in achieving caste representation for Dalits and Janajatis in the new federal constitution. Additionally, women were more actively encouraged and involved in politics and armed conflict as a result of the social justice movement, which led to enhanced representation and rights for women in the new Constitution. Reserved seats for women in various government domains were created in response to calls for greater representation. However, because so many concessions were made in a tumultuous environment of violence, strife, and uncertainty, the constitutional principles that eventually formed did not accurately reflect the distribution of organizational powers at the time. The Constitution established provinces with limited powers to solve these issues, reflecting the concerns of the powerful factions that ethnic identity-based politics could endanger their interests and Nepal's sovereignty. But, this structure made it challenging to completely operationalize devolution. Effective coordination between the federal government and local governments through a middle ground level government is required for a devolution model that can be sustained. Centralized resource allocation akin to the old Panchayati

system may prevail in the absence of a strong provincial sphere with sufficient resources and coordination authority. The possibility for the balance of discretionary powers to shift back in favor of the federal realm emphasizes the need to address these issues in order to ensure the viability of devolution and promote a fair and inclusive federal system in Nepal.

However, several communities, particularly the dominant upper caste hill ethnicities, saw these ethnic identity-based mobilizations as threatening. They saw these demands not just as a challenge to their power, but also as a potential threat to Nepal's territorial integrity. Concerns were voiced that identity-based movements in the Terai regions would lead to 'excessive' autonomy or identify themselves with India too strongly due to historical ties with adjacent regions in India. As a result, there were fundamental differences about the type of federal system the constitution should establish, reflecting the competing interests of numerous coalitions. While certain organizations in the Terai called for ethnic identity-based federalism, significant factions in other parts of Nepal sought to transfer authority without strengthening ethnic identities, potentially separating major ethnicities among provinces. Others wanted to maintain a stronger degree of central power by calling for earlier patterns of decentralization, bypassing the provincial domain, and emphasizing a strong central coordination of resource distribution across several local administrations. The final version of the Constitution was a compromise that did not fully please any single party, and competing interests continued to affect the Constitution's execution even when official amendments were not directly on the agenda.

Hourglass Federalism and Nepal's Practices

Nepal's new federal system is characterized not only by the existence of seven provincial governments but also by a unique three-tiered structure, which distinguishes it from the more typical two-tiered federal models. In addition to the central government and seven provinces, the 2015 Constitution also establishes 753 local entities, underscoring the critical role of local governance in Nepal's federal arrangement. This legal autonomy granted to local government positions it as a pivotal actor in public service management and rights protection within the new federal framework. Local government in Nepal is widely perceived as the most tangible manifestation of governmental influence, holding significant responsibilities. According to the 2020 Nepali People Survey, the majority of Nepalis view local government as the primary authority responsible for essential sectors such as education, healthcare, and infrastructure maintenance, emphasizing the high expectations placed on local administrations. The ambitious slogan "singha darbarko adhikar gaun-thaunma" (the power of Kathmandu's central administrative block, Singha Durbar, in every village) was echoed by candidates across party lines during the 2017 and 2022 election campaigns, further highlighting the public's anticipation of substantial change and development at the local level.

Nepal's federal structure, depicted as an emerging "hourglass" model, distributes taxation and spending authority equally across the three tiers of government. Despite this balance, the fiscal framework remains predominantly centralized, with significant revenue sources concentrated at the national level. Local entities and provinces have access to relatively low-yielding revenue sources, contributing to a notable financial imbalance in favor of the central government. The

2015 Constitution grants local governments exclusive power over various aspects, including service management, development projects, education, healthcare, and more, reinforcing their significance in the multi-tiered federation. While local governance received relatively less attention during the constitution-making process, it is viewed as a powerful layer of government within the hourglass federal system, embodying aspirations for greater inclusion in governance. However, challenges persist, requiring continued implementation and collaboration across governments to ensure effective public service provision.

Challenges facing the federal system in Nepal

In Nepal, the change from a unitary to a federal administration was difficult. The transition has its own set of challenges that require actions to address lingering problems for more efficient administration under the new federal structure. The division of powers is a persistent source of discontent that leads to disagreements between the federal and provincial governments. Conflicts between the various levels of government are frequently caused by divergent views on this power division. The provincial and local entities have not yet built the institutional capacity required to efficiently carry out their assigned tasks, particularly in service provision, even while the federal government retains significant executive responsibilities. The federal system's implementation in Nepal needed a substantial investment in new governance infrastructure, which proved to be expensive. Both the federal government and the country's subnational entities, which find it difficult to earn significant income on their own, rely largely on budgetary resources. According to a study performed by Devkota (2020), provincial governments receive about 15% of the entire national budget. The process is further complicated by administrative issues, such as understaffing in provincial and local administrations since officials typically favor posts in the federal system. Focusing on the implementation of administrative federalism, institutional development, inter-provincial and inter-local government collaboration, fiscal federalism, and other issues are necessary to address these obstacles.

Five years of federalism in Nepal have been a mixed bag, with the new system generally being viewed positively but creating financial worries. Due to the perceived high costs of the administration and legislature, there is growing public dissatisfaction, particularly with provincial administrations. Concerns regarding redundancy have been expressed as a result of the expansion of government institutions and procedures, many of which are similar to those at the federal level and encourage financial mismanagement and a culture of corruption. The intention behind decentralizing services and maintaining good administration at the provincial level has been tainted by significant corruption scandals, which have raised doubts about the effectiveness of the federal system in Nepal. Nepal is a developing nation with an ethnically and linguistically varied population as well as a number of political parties. Nepal's key issues continue to be poverty, regional imbalance, inadequate infrastructure, and unemployment. Following the victory of the People's Movement in 2006, the notion of a federal structure as a political agenda against a unitary government developed. In light of the experiences of other federal nations, provinces in Nepal's recently established federal government have also requested increased funding as they face new problems (Subedi, 2018). Following are some challenges that are identified:

1. In Nepal, it has become more challenging to pay for increased parliamentary, administrative, and bureaucratic costs. Other restrictions include the limited number of civil workers with poor technical skills and insufficient logistical assistance.
2. The federal management may face other difficult challenges due to the distribution of resources among the states. The federal (central), state, and municipal levels are intended to get advantages from the utilization of natural resources (or development) in a fair manner under the new Constitution. One of the main issues with federalism is how to fairly distribute and allocate natural resources like rivers, forests, mining, etc. between the federal states. It also generates issues with disaster management, as well as the strategies, policies, and guidelines to address these issues.
3. There is a genuine problem with the development of linguistically and ethnically homogenous regions, which is highly important for Nepal. Due to the diversity and mixing of peoples across ethnic boundaries, ethnic and linguistic homogeneity is virtually ever attainable in any territory in multiethnic republics. As a result, it's possible that new minorities will emerge within the subunits, increasing their vulnerability to intentional or unintentional victimization (Adeney 2000).
4. Tax burden and duplication are still another potential issue where local governments and provincial governments may choose to impose various tax rates on different goods and services within provinces as well as on local municipalities and the provinces as a whole. People could adapt to these tax differences in eventuality by shifting their economic activity to other provinces or between various areas within the same province.
5. The transition period between the provincial and federal elections will be longer due to vertical intergovernmental relations. Even though the backing of vertical authorities, particularly the central ones, may continue to be insufficient, the process of establishing horizontal relationships may need to start right away (Dhungel, 2017). The federal system's implementation procedures in Nepal encounter other major challenges on top of this issue. Some of them include territorial disputes between province and municipal governments, the usage of resources, the duplication of taxes and revenue, Madhesi and ethnic concerns, the view of federalism in surrounding nations, discussions about foreign and educational policies, and more. However, all of these problems are solvable if the provinces can come to an agreement and if Nepal's leaders and general people adopt changing attitudes.

Opportunities with Federalism

It has been felt that the unitary system was in contradiction to democratic norms because it failed to provide equality for all citizens. Additionally, the resources needed for a balanced development were not successfully mobilized by the unitary system. So it is crucial for local governments and people to play key roles in a federal system in order to safeguard and effectively utilize these resources. The creation and application of appropriate policies by the federal system of government can help the country experience greater economic growth.

Conventional industries including hydropower, agriculture, tourism, and hospitality, as well as forestry and herbal products, minerals, and crime, health, and education services all have potential. In the context of Nepal, there are many opportunities based on the experiences and procedures of federal government systems around the globe. These are as follows:

- 1) **Local Empowerment for Effective Governance:** In the federal context, certain functions such as education, health, and agriculture have been delegated to local bodies, aligning with the principle of devolving functions to the lowest level of government. Democratically elected local governments offer numerous advantages, including improved governance, enhanced development, and increased citizen engagement. This approach also ensures better oversight of public expenditures and services, fostering democratic governance (Local Governance Act, 2074).
- 2) **Promoting Inclusivity and Pluralism:** Federal governance emphasizes inclusivity and democratic pluralism to address discrimination and uphold 'unity in diversity,' a fundamental value of a multi-order government system. Notably, it encourages greater participation of women from diverse caste groups and guarantees minimum representation for marginalized or minority groups through quota systems.
- 3) **Strengthening Fiscal Autonomy:** The Constitution entrusts local bodies with extensive fiscal autonomy and responsibilities for resource mobilization and management. While building administrative capacity for effective budget planning remains a challenge at the local level, this empowerment fosters fiscal capacities and a self-reliant economy for both local and federal governments.
- 4) **Mitigating Conflict through Unified Governance:** The federal system unites the government and its people, minimizing gaps and conflicts at local, regional, and national levels. This approach promotes equal utilization of resources, reducing potential conflicts and facilitating cohesive governance.
- 5) **Enhanced Responsiveness to Citizens' Needs:** Local and provincial governments can become more responsive to citizens' needs, establishing a direct link between the government and its constituents. The responsiveness of government entities to citizens' needs is a crucial factor, enabling states to better address and serve their citizens.
- 6) **Promoting Equitable Development at the Grassroots:** A primary goal of the federal system is to promote equitable development, reaching down to the grassroots level. Nepal's Constitution emphasizes the participation of local communities in the development of all sectors, focusing on various societal aspects such as gender, region, class, ethnicity, and caste (Basnet, 2017).

In the Nepali context, the discussion on federalism highlights the inadequacies of a democratic facade protecting a corrupt authoritarian oligarchy (Thapa, 2008). The allocation of governmental functions at different levels presents a complex challenge, and while the underlying justification for federalism is rooted in the distribution of public resources, achieving a balanced distribution of powers remains elusive. Various theories, such as rational choice theory, emphasize the importance of citizen participation and representation at different government levels to

determine the appropriate placement of programs and authority (Beam et al., 1983). However, the task of aligning governmental functions with citizen representation is intricate, and existing political theories of federalism struggle to comprehensively address the evolving dynamics of federal politics and intergovernmental relations. Nevertheless, the administrative perspective underscores the necessity of decentralization in effectively managing a country, illustrating the incompatibility of a unitary system with the diverse functional needs of a nation (Markovitz, 1999).

Federalism holds particular relevance in diverse and geographically large societies, encouraging a nuanced and localized approach to governance (Lijphart, 1999). It is perceived as a means to enable citizens to play an active role in decision-making processes, serving the values of associational freedom and equality of opportunity. However, the implementation of federalism demands a careful consideration of local context and effective mechanisms for inclusivity, especially in multicultural societies like contemporary Nepal (Thapa & Sharma, 2011). Federalism is seen as a way to diversify and localize demands, leading to more effective policy outcomes and better governance. Ultimately, it aims to empower local communities, foster political accountability, and contribute to democratic control (Walle, 2010; Yackee and Palus, 2010; Kuhlmann, 2010; Thapa, 1998).

Summary and Conclusion

Nepal's history of governance systems, from hereditary Rana rule to authoritarian monarchy and constitutional monarchy, has demonstrated that no governance system is flawless. The latest addition to this trajectory is the federal system, which was enshrined in the 2015 Constitution. However, its promised outcomes have not yet materialized. For the federal system to thrive in Nepal, it necessitates active involvement and commitment from both the federal government and subnational governments. The federal government must act as a guardian, empowering and supporting subnational entities. Simultaneously, subnational levels need to earnestly focus on effective implementation. Despite inevitable ups and downs, it's vital not to panic or feel disheartened during the implementation phase. True success in federalism will only be achieved when political parties display the honesty and dedication needed for its implementation, turning the system into a conduit for tangible and positive outcomes.

In essence, federalism in Nepal endeavors to rectify historical disparities rooted in socio-cultural aspects like class, caste, ethnicity, language, religion, region, and gender. Its primary goal is to nurture an inclusive democracy that protects the rights and interests of all minorities, ensuring that no particular group or elite class holds undue influence. A critical facet of this vision is the cultivation of a thriving and inclusive local democracy, empowering not just the elites but the entire local population and minority groups. Economic development at the state level is fundamental, positioning each federal state as an economic center. The federal government must play a pivotal role in safeguarding the rights, security, and prosperity of the populace, thus realizing the true potential of federalism in Nepal. The "hourglass"-shaped federal structure of Nepal successfully distributes power among its three levels of government, demonstrating the value of local governance as an outward sign of national power. Even so,

fiscal centralization and unequal revenue sources highlight the ongoing difficulties in achieving a truly decentralized and financially balanced federal structure, emphasizing the need for ongoing implementation and intergovernmental cooperation for efficient public service delivery.

References

- Acharya, K. K. (2015). Community governance and peacebuilding in Nepal, *Rural Society*, 24(1), 65-84.
- Acharya, K.K. (2018b). "Local governance restructuring in Nepal: from government to governmentality", *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, Vol. 12, pp. 37-49.
- Adeney, K. (2000). Regionalism, identity and reconciliation: Federalism in India and Pakistan. Paper presented at the Political Studies Association-UK 50th Annual Conference London 10-13 April 2000.
- Basnet, S. (2017). Importance and challenges of federalism in Nepalese prospective. Retrieved from, <http://sudershanbasnet.blogspot.com/2017/08/importance-and-challenges-of-federalism.html>.
- Beam, D. R., Conlan, T. J. & Walker, D. B. (1983). Federalism: The challenge of conflicting theories and contemporary practice, In: Finifter A. W. (ed.) *Political Science: The State of the Discipline*, pp. 247-279 (Washington DC: *American Political Science Association*).
- Bhattarai. (2019, April 23). The new federal structure in Nepal: Challenges and opportunities for quality governance - EDP Network. EDP Network. Retrieved October 10, 2023, from <https://www.external-democracy-promotion.eu/the-new-federal-structure-in-nepal-challenges-and-opportunities-for-quality-governance/>
- Bulmer, E. (2015). Federalism. International institute for democracy and electoral assistance building primer 12. *IDEA*.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism*, Routledge, New York, NY.
- Devkota, K. L. (2020). Intergovernmental fiscal relations in a federal Nepal. *ideas.repec.org*. <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper2013.html>
- Dhungel, S. (2017). Unique local governance model. *Magazine Issue: VOL. 10, NO. 22, July 07, 2017*.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2006). "New public management is dead—long live digital-era governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, pp. 467-494.
- Eghosa-Osaghae, E. (2004). "Federalism and the management of diversity in Africa", *Identity, culture and politics*, Vol. 5 No. 1/2, pp. 162-178.
- Elazar, D. J. (1995). Federalism: An overview. *Human Sciences Research Council*.
- Erk, J. (2008). Explaining federalism, state, society, and congruence in Austria, Belgium,

- Canada, Germany, and Switzerland. *Routledge*, London, and New York
- Government of Nepal (2015). The constitution of Nepal, *Nepal Law Commission*, Kathmandu.
- Hood, C. (1995). "The 'new public management' in the 1980s: variations on a theme", *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20 No. 2/3, pp. 93-109.
- Inman, R. (2006). "Why Federalism?" *unpublished paper*, Wharton School, University of Pennsylvania, Philadelphia, September.
- Keating, M. (2007). Federalism and the balance of power in European States, OECD, Paris.
- Kuhlmann, S. (2010). Between the state and the market: Assessing impacts of local government reforms in Western Europe, *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 8(1), pp. 1-21, doi:10.4335/8.1.1-21(2010).
- Lijphart, A. (1999). Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (*New Haven: Yale University Press*).
- Markovitz, I. L. (1999). Constitutions, The federalist papers, and the transition to democracy, In: *Anderson, L. (ed.), Transitions to Democracy*, pp. 42-71 (New York:Columbia University Press).
- Moore, M. (1995). Creating public value: Strategic management in government, *Harvard University Press*, London.
- Paleker, S.A. (2006). Federalism: A conceptual analysis. *The Indian Journal of Political Science*, 67(2), 303-310. <http://dcac.du.ac.in/documents/E-Resource/2020/Metrial/410SudhanshuKumar3.pdf>
- Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2011). Public management reform: A comparative analysis, *Oxford University Press*, Oxford.
- Shah, A. (2006). Fiscal decentralization and macroeconomic management, *International Tax and Public Finance*, 13(4), 437–62.
- Stoker, G. (2006). "Public value management: a new narrative for networked governance?", *American Review of Public Administration*, Vol. 36 No. 1, pp. 41-57.
- Subedi, Y. (2018). Governance challenges in federal structure. Retrieved from, <http://kathmandupost.ekantipur.com/news/2018-05-31/governance-challenges-in-federal-structure.html>.
- Thapa, G. B. (1998). Promoting participatory democracy in Nepal, in: Thapa, G. B. (ed.) *Promoting Participatory Democracy in Nepal: An assessment of local self-government*, pp. 1-17 (Kathmandu: *Political Science Association of Nepal*)
- Thapa, G. B. (2008). Nepal: From authoritarianism to democracy, In: Behera, N. (ed.) *International relations in South Asia: Search for an alternative paradigm*, pp. 152-176(Delhi: *Sage Publications*).
- Thapa, G. B. & Sharma, J. (2009). From insurgency to democracy: The challenges of peace

and democracy building in Nepal, *International Political Science Review*, 30(2), pp. 205-219, doi: 10.1177/0192512109102437.

Walle, S. (2010). Building local communities: Place-shaping as nation-building, *Lex localis- Journal of Local Self-Government*, 8(1), pp. 23-33, doi:10.4335/8.1.23-33(2010).

Watts, R. (1998). Federal systems and accommodation of distinct groups: A comparative study of institutional arrangements (Kingston, Ontario: Institute of Intergovernmental Relations, Queens University, 120.

Welch, S., Gruhl, J., Comer, J. and Rigdon, S. (2012). Understanding American government, *Thompson Learning Academic Centre*, London.

Yackee, S. W. & Palus, C. K. (2010). Learning from experience? Second-order policy devolution and government responsiveness, *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 8(1), pp. 65-92, doi: 10.4335/8.1.65-92(2010).

PAAN Journal

(A Journal of Public Affairs Management)

Editors

Krishna Hari Baskota
Krishna Gyawali
Dr. Hiramani Ghimire

Managing Editors

Dilip Raj Paudel
Jamuna Dangal

The PAAN Journal is the official journal of Public Administration Association of Nepal (PAAN) and is published twice a year. Opinions expressed in the journal are those of authors and do not necessarily reflect the views of PAAN.

Note to Contributors

Manuscripts are solicited for this journal, preferably original research articles. Articles submitted for publication should have approximately 4000 words. The Editorial Board reserves the right to make necessary editorial modifications including changes in the title of articles.

Subscription Rate

Institutional

Domestic: NRs.: 500/-
Foreign: US \$ 10
Additional US \$ 10 shall be charged for Airmail

Individual

Domestic: NRs.: 300/-
Foreign: US \$ 6

All communications should be addressed to the Editorial Board and orders for subscription should be made to Public Administration Association of Nepal (PAAN), Harihar Bhawan, Lalitpur, Nepal.

E-mail: paan.kathmandu@gmail.com, info@paan.org.np. website: www.paan.org.np

Current PAAN Executive Committee

President
Krishna Hari Baskota

Vice President
Prof. Yashoda Kumari Kafle Acharya

Secretary General
Mukunda Prasad Niraula

Secretary
Subash Sharma

Treasurer
Dilip Raj Paudel

Members

Dr. Hiramani Ghimire
(Immediate Past President)

Bishnu Raj Paudel

Bhim Dhoj Shrestha

Ishwari Prasad Ghimire

Prof. Dr. Sabitri Aryal

Chudamani Devkota

Sarad Bickram Rana

Shanti Laxmi Shakya

Dr. Govinda Tamang

नेपाल जन-प्रशासन संघको

"Inclusive Development in Nepal:
The Role of Public Administration"

मूल विषयमा हुन लागेको

चौबिसौ साधारण सुभा

तथा

उन्नाइसौ राष्ट्रिय सम्मेलनको

सफलताको लागि

हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु।

गाउँसम्म आयो, "आयो नून" यसले लगायो धेरै गुन

आयो नून खाउँ स्वस्थ रहौं

दुई
बालबालिका चिन्ह
अंकित आयोडिनयुक्त
पाकेटका नून सधैं प्रयोग
गर्नुहोस।



साल्ट ट्रेडिङ कर्पोरेशन लिमिटेड

केन्द्रीय कार्यालय: पो.ब.नं. ४८३, कालिमाटी, काठमाडौं, नेपाल।

फोन नं. ४२७०३९५, ४२७१०९४, ४२७१२०८,

फ्याक्स नं.: ९७७-१-४२७१७०४, ४२७१३९५