

# विकास

# VIKAS

## A Journal of Development

वर्ष ४२ - अंक १ - २०८२ पुस

Vol. 42 - No. 1 - Jan, 2026



नेपाल सरकार

राष्ट्रिय योजना आयोग  
सिंहदरबार, काठमाडौं



# विकास

## VIKAS

A Journal of Development

---

वर्ष ४२ - अंक १ - २०८२ पुस

Vol. 42 - No. 1 - Jan, 2026

---



नेपाल सरकार

राष्ट्रिय योजना आयोग  
सिंहदरबार, काठमाडौं

# विकास

## VIKAS

A Journal of Development

ISSN : 3021-9140 (Print)

---

© राष्ट्रीय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं ।

प्रकाशन प्रति : २०० ।

## सल्लाहकारहरू

डा. प्रकाश कुमार श्रेष्ठ

प्रा.डा. सुनीती श्रेष्ठ हाडा

## सम्पादक मण्डल

अध्यक्ष

रविलाल पन्थ

## सदस्यहरू

हरिशरण पुडासैनी

राजेश गौतम

देवी प्रसाद थपलिया

## सदस्य-सचिव

प्रमिला के.सी.

## माषा सम्पादन

महेन्द्र प्रसाद गुरागाई

Email : [vikas@npc.gov.np](mailto:vikas@npc.gov.np)

Web : [www.npc.gov.np](http://www.npc.gov.np)

## सम्पादकीय

समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको दीर्घकालिन लक्ष्यसहित नेपाल विकासको दृढ़ गतिमा अधि बढ़दैछ। दिगो विकासले लिएको लक्ष्यहरूलाई स्थानीयकरण तथा मूलप्रवाहीकरण गरी सन् २०३० सम्ममा तोकिएको लक्ष्यहरू हासिल गर्नुपर्ने छ। साथै, सन् २१०० सम्ममा दीर्घकालिन सोचको लक्ष्य पूरा गर्ने र सन् २०२६ सम्म अतिकम विकसित राष्ट्रबाट स्तरोन्नती हुनको लागि आर्थिक वृद्धि, सामाजिक न्याय, वातावरणीय संरक्षण तथा मानवपूँजीको विकासलाई प्राथमिकता दिइ उपलब्ध स्रोतसाधनको कुशलतापूर्वक विनियोजन र कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ। सन्वत् २०८२ भद्रौ २३-२४ मा भएको आन्दोलनको क्रममा राज्यले दूलो मानवीय र भौतिक क्षति व्यहोर्नु परेको छ। क्षति भएका भौतिक संरचनाहरूको समयमै पुनः निर्माण गर्ने कार्यलाई सरकारले उच्च प्राथमिकतामा राखी तदनुरुप कार्य सम्पादन पनि गर्दै आएको छ।

संघीय संरचनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन, आर्थिक रूपान्तरण, दिगो विकास लक्ष्यप्रति प्रतिवद्धता र अतिकम विकसित राष्ट्रबाट स्तरोन्नतिको तयारीले हास्रो विकास यात्रालाई थप अर्थपूर्ण बनाएको छ। यस यात्रामा योजनावद्व सोच, प्रमाणमा आधारित नीति र सैवैतहका सरोकारवालाहरूवीचको सहकार्य अत्यन्त महत्वपूर्ण छ।

राष्ट्रिय योजना आयोगले आवधिक विकास योजनाको निर्माण, नीति निर्माण, समन्वय र मार्गदर्शनमार्फत समावेशी, सन्तुलित र दिगो विकासलाई अधि बढाएको छ। यसै पृष्ठमूलमा, विगत लामो समयदेखि राष्ट्रिय योजना आयोगले नियमितरूपमा प्रकाशन गर्दै आएको विकास पत्रिका नीति निर्माण, विकासकर्मी, अनुसन्धानकर्ता र आम नागरिकबीच ज्ञान, अनुभव र नवीन सोच आदान प्रदान गर्ने साभामञ्चको रूपमा रहेको छ। विकास पत्रिकामा अर्थतन्त्र र विकास सम्बन्धी समसामयिक विषयका मौलिक एवं तथ्यमूलक विषयका लेख रचनाहरू प्रकाशन हुँदै आएको विषय पाठकलाई विदीतै छ। प्रस्तुत वर्ष ४२ अंक १ मा आयोजना व्यवस्थापन, तरलता व्यवस्थापन, डिजिटल अर्थतन्त्र, भूपरिवेष्टित राष्ट्रको आर्थिक विकासको लागि भएका प्रयासहरू, दिगो विकास लगायतका अन्य विविध समसामयिक विषयहरूमा लेखिएका लेखहरू समावेश गरिएको छ।

अन्त्यमा, लेखहरू उपलब्ध गराई सहयोग पुर्याउनु हुने विद्वान लेखकहरूप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दै प्रकाशित लेख रचनाबाट पाठक वर्गको ज्ञान अभिवृद्धिमा थप योगदान पुग्ने विश्वास छ। प्रस्तुत लेख, विश्लेषण र अनुभवले राष्ट्रिय विकास वहसलाई समृद्ध एवं थप सशक्त बनाउने अपेक्षा गरिएको छ। साथै, आगामी अड्डहरूलाई अर्थै स्तरीय बनाउने सम्बन्धमा अमूल्य राय सुभावहरू प्रदान गरी दिनहुन हार्दिक अनुरोध गर्दछौं।

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनामा व्यक्त विचार तथा धारणा सम्बन्धित लेखकका निजी हुन्। यस सम्बन्धमा लेखक स्वयम् जिम्मेवार हुनुहोस्छ। लेख रचनाहरूमा व्यक्त विचारले यस आयोगको आधिकारिक धारणा प्रतिनिधित्व नगर्ने र यस सम्बन्धमा राष्ट्रिय योजना आयोग तथा सम्पादक मण्डल जवाफदेही नहुने व्यहोरा सम्बन्धित सबैमा जानकारी गराइन्छ।

-सम्पादक मण्डल



## विषय-सूची

क्र.सं.	शीर्षक	लेखकको नाम	पेज नं.
१.	प्राथमिकता विहीन प्राथमिकतामा अलिम्फएको नेपालमा वैदेशिक लगानी भित्र्याउने वातावरण	प्रदीप कुमार कोइराला	१
२.	तथ्यमा आधारित नीति : मूल्याङ्कन	कवीन्द्र नेपाल	१३
३.	भूराजनीतिक परिवेश तथा भूपरिवेष्टित राष्ट्रको आर्थिक विकासका प्रयास	धोलकराज ढकाल	२५
४.	तरलता व्यवस्थापन: परिभाषा, प्रकृति र वित्तीय प्रणालीमा यसको प्रभाव तथा भूमिका	लक्ष्मी तिवारी	४३
५.	डिजिटल अर्थतन्त्रको उदय: कृत्रिम बुद्धिमत्ताले पुनर्लेखन गरिरहेको विकासको भविष्य	तोमनाथ उप्रेती	५८
६.	आयोजना व्यवस्थापनका समस्या तथा सुधारको मार्गचित्र	भुदेव भा	७२
७.	आयोजना व्यवस्थापनका सन्दर्भमा अस्थायी दरवन्दीको अवधारणा, अन्यास र सुधारका पक्षहरू	रूपनारायण खतिवडा	८०
८.	Rationalizing Functional Responsibilities for the Development of Federal Nepal: Clarity, Efficiency and Performance-Based Governance	Dilli Raj Aryal	९०९
९.	Meeting the Sustainable Development Goals (SDGs) with Specific Reference to Nepal	Mahesh Bhattarai	९१७
१०.	Sustainable Energy Security: Strategy and Challenges	Chhabindra Parajuli	९३३
११.	Nepal's Shift from the LDC Category: Key Contexts, Ground Realities, and Future Prospects	Toya N. Gyawali	९४४
१२.	Environment Friendly Local Governance in Nepal	Gopi K. Khanal	९५४
१३.	Redefining Development: An Analytical Study on Concepts, Dimensions, and Contemporary Approaches	Gokul Bhujel	९६८
१४.	Comparative Approach on Post-LDC Trade Outlook of Bangladesh, Nepal & Lao PDR	Hemanta Raj Joshi	९८३
१५.	Slopes at Risk: Political Influence, Dozer Roads, and the Erosion of Sustainable Development in Nepal	Subigya Dhungana	९८५



# ‘प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता’ मा अलिङ्गएको नेपालमा वैदेशिक लगानी भित्र्याउने वातावरण

कृ प्रदीप कुमार कोइराला

## सारः

नेपालले अबका दिनमा आर्थिक एजेण्डाहरूलाई प्राथमिकता दिनु पर्ने भएको छ। राजनीतिक सिद्धान्त र विचारहरूलाई आर्थिक एजेण्डाले सही दिशाबोध गर्न सके जनतामा निराशा आउँदैन। यसका लागि स्वदेशी पुँजीका अतिरिक्त विदेशी पुँजी परिचालनमा पर्याप्त ध्यान दिनै पर्छ। कुनैपनि मुलुकले यदि वैदेशिक लगानीमा बढोत्तरी चाहेको हो भने त्यस मुलुकले आफ्नो 'डुइड' बिजनेस रिपोर्ट का सूचकहरूमा सुधार गर्नुपर्छ। लगानीको वातावरण नहुनुमा देखिएका प्रमुख समस्याहरूमा 'प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता' लाई प्रमुख रूपमा लिन सकिन्छ। यसबाहेक पनि, राजनीतिमा हुने अस्थिरता, दीर्घकालीन दृष्टिकोणको अभाव, बजेट कार्यान्वयनमा अपूर्णता, आयात निर्भरतामा वृद्धि र आन्तरिक उत्पादनमा कमी, श्रम तथा रोजगारको संरचनागत समस्या, संस्थागत क्षमता तथा साधन व्यवस्थापनमा कमजोरी जस्ता विषयहरूलाई विशेषरूपमा हेरिनु पर्छ। नेपालमा लगानीको वातावरण नहुनुमा धेरै कुराहरू जिम्मेवार छन्- तर 'प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता' को विषयलाई शीर्ष स्थानमा नै राखिनु पर्छ। राष्ट्रको नीति निर्माणमा संलग्न पदाधिकारीले प्रायः जसो 'धेरै क्षेत्रलाई एकैसाथ मुख्य प्राथमिकता' को रूपमा प्रस्तुत गरेको पाइन्छ। यसले सामान्यतः व्यापक दृष्टिकोण जस्तो देखिए पनि व्यवहारमा भने लक्ष्यमा रहेको अनिश्चितता, कार्यान्वयनमा रहेको अस्पष्टता र संसाधनको चुहावटको गम्भीर सङ्कट निर्माणको हुन्छ। यही विडम्बनापूर्ण अवस्थालाई नै 'प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता' भनिएको हो- यसमा कतिपय विषयहरू प्राथमिकतामा राखिएको जस्तो देखिन्छ, तर वास्तवमा कुनै कुरालाई वास्तविक प्राथमिकता दिइएको हुँदैन। प्राथमिकता विहीन प्राथमिकताले नीतिगत विचलन मात्र ल्याउँदैन, सरकारी कार्यप्रणालीमा जवाफदेहिताको स्तरलाई कमजोर पनि बनाएको हुन्छ। यसको समाधानका लागि 'थोरै तर स्पष्ट प्राथमिकता' राखिनु पर्छ। नेतृत्वले घोषणा गर्ने मात्र होइन, नीति छनौटमा स्पष्टता देखाउनु पर्छ। यही स्पष्ट दृष्टिकोणले मात्र 'प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता' को चक्र तोड्न सक्छ।

\* सहसचिव, नेपाल सरकार।

## १. विषय प्रवेश

लगानीको वातावरणका लागि रोजगारीको सिर्जना र सुशासन दुवै आवश्यक पर्छ तर हामी 'रोजगारीको सिर्जना वा सुशासन भन्ने विषयमा - प्राथमिकतामै अलमलिएको अवस्था छ, हाम्रो प्राथमिकता के हो? विज्ञ वा कर्ताहरूले दिएको अभिव्यक्ति र व्यवहार हेर्दा - 'हाम्रो प्राथमिकता दुवै हो।' भन्ने गरेको पाइन्छ। 'दुई डुङ्गामा खुट्टा राखेर हिँड्ने बटुक खोलामा खस्छ' भनेझै हामीले प्राथमिकता निश्चित गर्न नसक्दा मुलुक 'आर्थिक समृद्धि' को दिशातर्फ लक्षित हुन नसकेको यस आलेखको उद्देश्य हो। 'रोजगारी सिर्जना' का लागि लगानीको वातावरण हुनु पर्छ, यसका लागि सरकारको 'काम र भूमिका- कम भन्दा कम' हुनुपर्छ।

कुनै उद्योग वा प्रतिष्ठान खोल्न वा वन्द गर्नका लागि 'अनलाईन निवेदन' गर्नासाथ 'त्यसको केही घण्टा पछि' 'हुने वा नहुने' निर्णय 'अन लाईनबाटै जानकारी आउन'का लागि उद्योग विभाग वा कम्पनी रजिष्टर कार्यालयले 'उद्योग वा प्रतिष्ठानको दर्ता वा खारेजी' लाई अभिलेख प्रयोजनका लागि जानकारीमा लिने र 'अनुगमनमा आफ्नो काम केन्द्रित गर्ने' वित्तिकै दुइङ्ग विजनेस प्रतिवेदनले भनेका उक्त सूचकहरूमा सुधार हुन्छ। सामान्य गर्न सकिने सुधार पनि नगरी सरकारको 'काम र भूमिका' घटाउन नसकेर हामी 'वैचारिक अलमला' कै अवस्थामा छौं - यसमा सुधार जरुरी छ।

नेपालले अबका दिनमा आर्थिक एजेण्डाहरू प्राथमिकता दिनुपर्छ। राजनीतिक एजेण्डामा मुलुकले पचासौ वर्ष व्यतित गर्यो - जनताको निरासा र मुलुकको अवस्थाको नकारात्मकतामा अपेक्षाकृत कमी आउन सकेन। राजनीतिक एजेण्डालाई आर्थिक एजेण्डाले सही दिशाबोध गर्न सकेमा जनतामा उत्पन्न हुने निराशा कम गर्न सकिन्छ। यस अर्थमा, अबका दिनमा हामी आर्थिक विकास र आर्थिक समृद्धिमा लाग्नुको कुनै विकल्प बाँकी नरहेको आभास भइरहेको अवस्था छ। यसका लागि स्वदेशी पुँजीका अतिरिक्त विदेशी पुँजी परिचालनमा पर्याप्त ध्यान दिनै पर्छ।

आन्तरिक पुँजी परिचालनका अतिरिक्त विदेशबाट स्वदेशमा रकम प्रवाह हुने अवस्थाहरू सामान्यतः वैदेशिक अनुदान, वैदेशिक ऋण र वैदेशिक लगानी हुन्छ, यी तीनवटा तरिकाका आ-आफ्नै सकारात्मक र नकारात्कम पक्षहरू छन्। यी सबैका आफ्ना पक्ष र विपक्षका कुराहरू छन्। यी तीन मध्ये कुन राम्रो भनेर निष्कर्ष निकाल्नु अघि यिनीहरूका सकारात्मक र नकारात्मक पक्षहरू राम्ररी केलाउनु जरुरी हुन्छ- तर यहाँ सामान्य विश्लेषण सम्म गरिएको छ।

## २. वैदेशिक अनुदान, वैदेशिक ऋण र वैदेशिक लगानी

**वैदेशिक अनुदान (Foreign Grants)** आफैमा राम्रो विषय हो, यो फिर्ता गर्नुपर्दैन र यसले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा अतिरिक्त ऋणभार नबढाई विकास परियोजना सञ्चालन गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। यो दुर्गम

तथा प्राथमिक क्षेत्रको विकासमा उपयोगी हुन्छ। यस्तो अनुदान रकम शिक्षा, स्वास्थ्य, विपद् व्यवस्थापनजस्ता क्षेत्रमा सिधा खर्च गर्न सकिने भएकाले सामाजिक विकासको क्षेत्रमा प्रभावकारिता आउछ। यसबाट प्राविधिक तथा सीप हस्तान्तरण हुने हुँदा अनुदानसँगै प्राविधिक सहयोग (TA), तालिम र क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रम आउँछन्। यसले अल्पविकसित अर्थतन्त्रलाई सहाराको रूपमा काम गरी बजेट घाटा पूर्ति र सरकारी सेवा विस्तारमा महत्वपूर्ण योगदान पुर्याउँछ।

यसका नकारात्मक पक्षहरू पनि त्यतिकै जोडदार छन्। यसले परनिर्भरता बढने खतरा हुन्छ अर्थात दीर्घकालीन रूपमा अनुदानमा निर्भरता बढेमा आन्तरिक स्रोत परिचालन कमजोर हुन सक्छ र यसबाट दातृ देशको प्राथमिकताहरू हाबी हुने डर रहन्छ। वैदेशिक अनुदानमा भर परिएको खण्डमा परियोजना छनौटमा दातृ निकायको हितले प्राथमिकता पाउन सक्छ, राष्ट्रिय प्राथमिकता कमजोर पर्न सक्छ। यसका साथै अनुदानलाई राजनीतिक प्रभाव विस्तारका रूपमा प्रयोग गर्न सक्ने सम्भावना समेत हुँदा यसलाई सहायता ब्याज - राजनीति (Aid Politics) को रूपमा अंकित समेत गरिएको छ। विदेशी अनुदान समास भएपछि परियोजनाको निरन्तरता कमजोर हुने सम्भावना रहेको हुँदा स्वदेशी प्राथमिकतामा सञ्चालित योजना भए तापनि यसबाट क्रमबद्धता र दिगोपनामा समस्या आउँछ।

**वैदेशिक ऋण (Foreign Loans)**लाई समेत कतिपय मुलुकमा विकासको संवाहको रूपमा लिइन्छ। यसका सकारात्मक पक्षहरू यथेष्ट छन्- यसबाट ठूला पूर्वाधार परियोजना चलाउन आवश्यक स्रोत जुटाउन सकिन्छ, जलविद्युत, सडक, विमानस्थल, ऊर्जा, सिंचाइ आदिका महत्वपूर्ण परियोजना सञ्चालन गर्न सहयोग पुग्छ। विशेषगरी बहुपक्षीय संस्थाबाट प्राप्त ऋणमा सहलियत प्राप्त हुनेहुँदा यसमा प्राप्त रकममा कम ब्याज र दीर्घकालीन भुक्तानी अवधि (Concessional Loans) को सुविधा प्राप्त हुन्छ। यसको कारणले अर्थतन्त्रमा पुँजीगत खर्च बढाएर आर्थिक गतिविधि विस्तार गर्न सकिने हुँदा यसबाट निजी तथा सार्वजनिक दुवै क्षेत्रको पुँजी अभाव पूरा हुनसक्छ। यसका साथै, परियोजनासँगै अन्तर्राष्ट्रिय विशेषज्ञता प्राप्त गर्ने अवसर हुनेहुँदा विदेशी प्राविधिक ज्ञान र व्यवस्थापन सीप प्राप्त हुन्छ।

यसका धेरै नकारात्मक पक्षहरू पनि छन्। यसले ऋणभार बढाउने हुँदा वैदेशिक व्यापार घाटा वा बजेट घाटा उच्च भएको अवस्थामा ऋण चक्र बढेर मुलुक ऋण-जालको जोखिममा पर्ने खतरा रहन्छ। यसमा मुद्रा विनियम जोखिम पनि हुन्छ, विदेशी मुद्रामा ऋण लिँदा रूपान्तर दर घटबढले भुक्तानी भार बढन सक्छ। यसमा शर्तहरूको दबाव हुन्छ, यससँगै नीतिगत सुधार, निजीकरण, आयात तथा निर्यात नीति परिवर्तन जस्ता शर्तहरू आउन सक्छन्। सबैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष भनेको, यसबाट अप्रभावी खर्च र भ्रष्टाचारको जोखिम बढ्छ, ऋण परियोजना ढिलो वा असफल हुँदा आर्थिक भार भने सरकारकै काँधमा पर्द्द।

कुनै पनि मुलुकको विकासका लागि वैदेशिक लगानी (Foreign Direct Investment -FDI) लाई एक महत्वपूर्ण साधनको रूपमा मानिन्दै आएको छ। दक्षिणपूर्वी एसियाली मुलुकहरूको विकासको मूल संवाहकको रूपमा विदेशी लगानीलाई नै लिने गरिन्छ। यसका सकारात्मक पक्षहरू अनगिन्ति छन्। यसमा पुँजी भित्रिने र रोजगारी सृजना प्रबल हुन्छ, मुलुकमा औद्योगिक क्षेत्र, सेवा क्षेत्र तथा उत्पादनमा ठूला लगानी आएर रोजगार र आर्थिक गतिविधि बढ्छ। यस प्रक्रियामा नवीन प्रविधि, नवप्रवर्तन र व्यवस्थापकीय सीप जस्ता माध्यमबाट विदेशी लगानीकर्ताले अन्तर्राष्ट्रिय प्रविधि, ज्ञान र दक्षता स्वदेशमा भित्र्याउँछ। यस्तो लगानी बढेको खण्डमा मुलुकको निर्यातमा बढोत्तरी हुन्छ तथा उत्पादन गुणस्तर र प्रतिस्पर्धात्मकता बढाना निर्यात बढने सम्भावना रहन्छ। स्वदेशी वस्तुहरूको अन्तर्राष्ट्रिय बजार पहुँच सहज भई विदेशी ब्रान्ड र नेटवर्कको सहायताले स्वदेशी उत्पादनको अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा प्रवेश गर्न सजिलो हुन्छ। यसबाट सामान्य हिसाबले पनि राजस्वमा वृद्धि हुन्छ अर्थात कर, भन्सार र सेवा शुल्कबाट सरकारी राजस्वमा उल्लेख्य योगदान पुरन जान्छ।

यसका नकारात्मक पक्षहरू पनि छन्। यसले ठूलो परिमाणको नाफा विदेशी कम्पनीले लैजाँदा देशमा पुँजी सङ्कलन कमजोर भई मुनाफा पुनः- लगानी नभई विदेश फिर्ता हुने (Repatriation) सम्भावना रहन्छ। वैदेशिक लगानी आगमन वृद्धिसँगसँगै ठूला बहुराष्ट्रिय कम्पनीको प्रतिस्पर्धाले स्थानीय उद्योग थला पर्न सक्ने सम्भावना भई प्रतिस्पर्धामा घरेलु उद्योग पराजित हुने र स्वेदेशी साना लगानीकर्ताहरू निरुत्साहित हुने वातावरणको सिर्जना हुनसक्छ। वैदेशिक लगानीकर्ताले खानी, जलस्रोत वा प्राकृतिक स्रोतको अत्याधिक उपयोग गरी स्वेदेशी संसाधन दोहन गर्ने खतरा सधैँ रहिरहन्छ भने विदेशी लगानीकर्ताको दबावमा नीति तथा कानुन परिवर्तनको जोखिम पनि रहन्छ। यसबाट राष्ट्रको आर्थिक स्वाधीनतामा असर पर्ने अर्थात संवेदनशील क्षेत्र (शिक्षा, स्वास्थ्य र यातायात आदि) मा विदेशी नियन्त्रण बढेमा दीर्घकालीन रणनीतिक जोखिम रहिरहन्छ।

यी तीनै अर्थात वैदेशिक अनुदान, वैदेशिक ऋण र वैदेशिक लगानी मध्ये कुनै पनि एक भन्दा अन्य राम्रो वा नराम्रो होइन। प्रत्येकको भूमिका फरक - फरक छ र यिनीहरूको उपादेयता उपयुक्त राष्ट्रिय प्राथमिकता तथा क्षेत्रको प्रकृतिमा निर्भर हुन्छ। यसमा भन्ने गरिन्छ कि सामाजिक क्षेत्र, मानवीय विकास, क्षमता अभिवृद्धि विषयमा वैदेशिक अनुदान, ठूला पूर्वाधार र दीर्घकालीन विकासको क्षेत्रमा वैदेशिक ऋण र उद्योग, उत्पादन, रोजगारी, निर्यात वृद्धिमा वैदेशिक लगानी उपयुक्त हो। यिनीहरूको 'सन्तुलित मिश्रण (Grants, Concessional Loans र Regulated FDI) नै कुनै पनि मुलुकको दिगो विकासका लागि 'सबैभन्दा प्रभावकारी मोडेल हो' भन्ने गरिन्छ।

नेपालको अहिलेको आवश्यकता भनेको रोजगारीको सिर्जना र आर्थिक समृद्धिको अभियान नै हो। यस अर्थमा हेर्दा, अन्य कुराहरूको अतिरिक्त मुलुकले अब आगामी दिनमा 'सन्तुलित मिश्रण' मा

भनिएका यी तीन पक्षहरूमध्ये पनि 'वैदेशिक लगानी' मा नै जोड दिनु पर्छ भन्ने नै हो। वैदेशिक लगानीका लागि कुनै व्यक्ति, संस्था वा लगानीकर्ताले लगानी गर्नुपूर्व जुन देशमा लगानी गरिने हो, त्यहाँको 'डुइड बिजनेस रिपोर्ट' का सूचकहरू हेर्नु पर्छ। अर्थात् कुनैपनि मुलुकले यदि वैदेशिक लगानीमा बढोत्तरी चाहेको हो भने त्यस मुलुकले आफ्नो 'डुइड बिजनेस रिपोर्ट' का सूचकहरूमा सुधार गर्नुपर्छ। यसका लागि 'डुइड बिजनेस रिपोर्ट' का विषयमा केही स्पष्टता हुनु जरुरी छ।

### ३. डुइड बिजनेस रिपोर्ट (Doing Business Report)

विश्व बैङ्कले प्रकाशन गर्ने डुइड बिजनेस रिपोर्टको प्रमुख उद्देश्य देशहरूमा व्यावसायिक वातावरण (business environment) कस्तो छ भन्ने बुझ्ने र यसमा सुधार गर्न प्रेरित गर्ने हो। यस रिपोर्टको माध्यमबाट विश्वका देशहरूबीच व्यवसाय गर्नको लागि हुने सजिलोपनाको तुलना गर्न सकिन्छ, र यसले देशहरूलाई आफ्ना नीति, कानून र प्रशासनिक प्रक्रिया सुधार गर्न सहयोग समेत पुर्याउँछ। 'डुइड बिजनेस रिपोर्ट' ले कुनै पनि मुलुकको व्यावसायिक वातावरण मापन गरेर त्यस देशमा व्यवसाय सुरु गर्न, कर तिर्न, बिजुली जडान गर्न, सम्पत्ति दर्ता गर्न तथा कानुनी सम्झौता लागू गर्न जस्ता व्यावहारिक विषयहरू कति सजिलो वा कठिन छ भन्ने मापन गर्छ। अर्थात, यसले देशको व्यावसायिक सहजता (Ease of Doing Business) देखाउँछ, र देशहरूबीच लगानीको वातावरणको तुलना गर्न सहज बनाउँछ। यस रिपोर्टबाट कुन देशमा व्यवसाय गर्न सजिलो छ र कुन देशमा कठिन भन्ने विषयमा तुलनात्मक अध्ययन गर्न सहज बनाउँछ। यसले लगानीकर्तालाई लगानीको वातावरण सम्बन्धी जानकारी दिन र लगानीका लागि उक्त मुलुक अनुकूल रहे वा नरहेको विषयलाई राम्ररी केलाएर त्यस देशमा प्रत्यक्ष लगानी (FDI) आकर्षित हुन सजिलो पुर्याउँछ। यसका साथै उक्त मुलुकलाई उपयुक्त पृष्ठपोषणको माध्यमबाट आफ्नो प्रशासनिक प्रक्रिया र कानुनी प्रणाली सुधार गर्न प्रेरित गरी यसले वैश्विक सुधार र पारदर्शिता समेत बढाउँछ।

यस प्रतिवेदनमा साधारणतया १० वटा मुख्य सूचकहरू प्रयोग गरिन्छ: व्यवसाय सुरु गर्न सजिलोपन (Starting a Business), निर्माण अनुमति पाउन सजिलोपन (Dealing with Construction Permits), बिजुली जोड्न सजिलोपन (Getting Electricity), सम्पत्ति दर्ता (Registering Property), क्रेडिट पहुँच (Getting Credit), अल्पसङ्ख्यक लगानीकर्ताको सुरक्षा (Protecting Minority Investors), कर प्रणाली (Paying Taxes), अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सजिलोपन (Trading Across Borders), करार कार्यान्वयन (Enforcing Contracts) र व्यवसाय बन्द गर्न सजिलोपन (Resolving Insolvency)। यी सूचकहरूको औसत अङ्कका आधारमा देशको समग्र स्थान (Overall Rank) तय गरिन्छ। विश्व बैङ्कको Doing Business Report २०२० (अन्तिम प्रकाशित संस्करण) अनुसार नेपालको स्थान १९० देशहरूमध्ये

९४ ओँ थियो र नेपालको स्कोर करिब ६३.२ अङ्क (Out of १००) रहेको थियो। उक्त सूचकहरूमध्ये केही सूचकमा नेपालले सुधार पनि गरेको छ। अनलाइन व्यवसाय दर्ता प्रणाली सुरु गरिएको, इलेक्ट्रोनिक कर प्रणाली लागू गरिएको, विद्युतीय स्वीकृति प्रणाली केही शहरहरूमा सुरु गरिएको तथा सीमापार व्यापारमा डिजिटल प्रणाली लागू (Customs Automation) गरिएको जस्ता विषयहरूलाई कार्यान्वयन प्रगतिको रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ।

‘डुइड बिजनेस रिपोर्ट’ नै केलाएर भन्नुपर्दा हामीकहाँ अपेक्षित विदेशी लगानी (FDI) आकर्षित गर्न सकिएको छैन, त्यसका कारणहरू Doing Business सूचकसँग पनि जोडिएका छन्: यसमा प्रमुख रूपमा प्रशासनिक जटिलता, व्यवसाय दर्ता गर्न अझै धेरै कार्यालय धाउनुपर्ने, प्रक्रिया ढिलो र कागजी काम बढी, कानुनी अस्थिरता, नियम र नीति बारम्बार परिवर्तन हुँदा लगानीकर्तामा अनिश्चितता, पूर्वाधार कमजोर, ऊर्जा, सडक, बिजुली र इन्टरनेटमा अस्थिरता हुँदा लगानी जोखिमपूर्ण ठहरिने, राजनीतिक अस्थिरता, सरकारहरू छोटो अवधिमा फेरिने र नीति निरन्तरता नहुने, भ्रष्टाचार र अनौपचारिक दबाव, स्वीकृति पाउन अनौपचारिक खर्च र दबावले लगानी वातावरण बिगार्ने, कानुनी विवाद समाधान ढिलो, व्यवसायसँग सम्बन्धित मुद्दा समाधानमा वर्षै लाग्ने जस्ता विषयहरू उजागर गर्न सकिन्छ।

यसका सुधारका लागि प्रयासहरू नभएका पनि होइनन् सुधारहरू भएका तथा सुधारका लागि सुझावहरूलाई केलाउने प्रयास गरिएको छ। यस क्रममा वन-स्टप प्रणाली (One Stop Service) लाई प्रभावकारी बनाउने, लगानीकर्तालाई सबै प्रक्रिया एउटै निकायबाट पूरा गर्न सक्ने बनाउने, विद्युतीकरणमा विस्तार गर्ने, कर, दर्ता, अनुमति, भन्सार सबै कार्य अनलाइन गर्ने, कानुनी सुधार र पारदर्शिता बढाउने, लगानीसम्बन्धी कानुन स्थिर र पारदर्शी बनाउने, भौतिक पूर्वाधारमा लगानी बढाउने, बिजुली, सडक र उद्योग क्षेत्रका आधारभूत सुविधा सुधार गर्ने, राजनीतिक स्थायीत्व र नीति निरन्तरता ल्याउने, सरकार फेरिए पनि लगानी नीति स्थिर राख्ने जस्ता विषयहरूलाई सुधारका लागि प्रदान गरिएका सुझावहरू रहेको पाइन्छ।

डुइड बिजनेस रिपोर्ट (Doing Business Report) का प्रमुख दशवटा सूचकहरूमा नेपालको स्थिति सन्तोषजनक छैन। यसका सूचकहरू मध्ये व्यवसाय खोल्ने सूचकको स्थिति अरू सूचकहरू भन्दा खराब छ। कम्पनीले निर्माण अनुमति प्राप्त गर्ने, विद्युत जडानको सुविधा पाउने, कर्जा पाउने, सम्पत्ति दर्ता वा हस्तान्तरण गर्न पाउने जस्ता सामान्य आधारभूत विषयहरू पनि नेपालको सन्दर्भमा दुरुह बनेको यस प्रतिवेदनले देखाउँछ। नेपालमा कर तिर्ने प्रक्रियामा समस्या, सीमा व्यापार अर्थात आयात तथा निर्यातमा समस्या, ठेक्का सम्बन्धी अनुवन्धहरू लागु गर्नमा समस्या, कम्पनी नचलेको अवस्थामा

खारेजी प्रक्रियामा समस्या रहेको विषय प्रतिवेदनले औल्याएको छ। संसारका अन्य मुलुकको तुलनामा सबै सूचकहरू खरावै छन् भन्न खोजिएको त छैन-जस्तो कर तिर्ने, ऋण प्राप्त गर्ने र सीमा पार व्यापार गर्ने सूचक अन्य मुलुकको तुलनामा अपेक्षाकृत बलियो देखाएता पनि अन्य सूचकहरूको स्थिति निराशाजनक नै भएकोले व्यापक सुधारको खाँचो छ।

यसलाई केही विस्तृत गरेर हेर्ने हो भने- व्यवसाय खोल्न वा कम्पनी दर्ता गर्न लाग्ने प्रक्रिया र समय, लागत तथा यस प्रक्रियामा लाग्ने न्यूनतम रकम व्यवसाय गर्नेलाई निरुत्साहित गर्ने खालकै छ। यसका लगानी कर्ताहरूले विशेषतः तीनवटा मुख्य समस्याहरू देखाउँदै आएका छन्- १. आवश्यक ठूलो भूमि २. श्रमिकको बढी अधिकार र ३. शासकीय जटिलता। यसलाई अझै केलाएर हेर्ने हो भने- कुनै पनि ठूलो कम्पनी नेपालमा आउनका लागि धेरै मात्रामा जमिन आवश्यक पर्दै। दक्षिण अफ्रिकाको डझोटाले नेपालमा सिमेन्ट उद्योग खोल्ने केही प्रयास पनि गर्यो र नेपालले आयोजना गरेको लगानी सम्मेलनमा आएर प्रतिबद्धता पनि गर्यो तर अन्तमा ठूलो मात्रामा भूमि पाइएन भनेर सम्पर्कबाट ओझेल भयो। त्यस्तै चीनको Power China र Huijin Investment तथा भारतका विरला र टाटाजस्ता कम्पनीका प्रतिनिधिहरू लगानी सम्मेलनमा आए, नेपालको लगानी वातावरणको विषयमा बुझे र नेपालमा श्रमिकको सार्वभौमिकताको कुरा बुझेर गए र पछि सम्पर्कमा आएनन्। त्यस्तै शासकीय प्रबन्धका विषयमा रहेका समस्याहरूबाट लगानी कर्ताहरू आजित नै छन्। यी विषयहरूमा विषयवस्तुको गहिराइमा गएर समाधान खोज्नुपर्छ।

नेपालले विदेशी लगानी आकर्षित गर्नका लागि धेरै प्रयास नगरेको होइन। विदेशी लगानी नीति पनि वि.सं. २०७१ सालमा र विदेशी लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐन वि.सं. २०७५ मा ल्याइएको हो। नेपालमा लगानी भिन्न्याउनको लागि एकद्वार प्रणाली लगायत धेरै नीतिगत तथा कार्यागत सुधारहरू गरिएको छ। लगानी स्वीकृत गर्ने कानुनी प्रक्रिया, अनुमति र स्वीकृतिमा हुने ढिलाईलाई कम गर्नका लागि शासकीय सुधारका प्रबन्धहरू भएका छन्। यी र यस्ता तमाम प्रयासहरूका अतिरिक्त किन नेपालमा विदेशी लगानी आकर्षित भइरहेको छैन? यो गम्भीर चासो र खोजको विषय भएको छ।

नेपाल जस्तो विकासोन्मुख राष्ट्रका लागि समुचित आर्थिक नीति, प्रभावकारी विकास योजना र समयमै कार्यान्वयन हुने कार्यक्रम अत्यन्तै महत्वपूर्ण हुन्छन्। विगतका दशकहरूमा नेपालले आर्थिक वृद्धिदर बढाउने, संरचना सुधार्ने र सामाजिक सूचक सुधार्ने प्रयत्न गरे पनि अपेक्षित परिणाम प्राप्त गर्न सकेको छैन। यसको कारण सुशासनमा हुने कमजोरी, योजना निर्माणमा वस्तुगत आधारको अभाव, निजी क्षेत्रसँग अपर्याप्त सहकार्य, राजनीतिक अस्थिरता तथा कमजोर संस्थागत क्षमता रहेको देखिएको छ। यस सन्दर्भमा नेपाली अर्थतन्त्रमा देखिएका प्रमुख समस्याहरू, नीति तथा कार्यक्रमसँग सम्बन्धित चुनौतीहरू तथा सम्भावित समाधानका उपायहरू विस्तृत रूपमा चर्चा गर्नु पर्ने हुन्छ।

## ४. लगानीको वातावरण नहुनुमा देखिएका प्रमुख समस्या

### ४.१ प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता

नेपाली अर्थतन्त्र 'प्राथमिकता निर्धारण' को समस्यामानै अलझेको छ। नेपालको आवधिक योजनाहरू हेरिएको खण्डमा त्यहाँ प्राथमिकताहरू नै धेरै देखिन्छ। काम गर्नका लागि एउटा विषयलाई प्राथमिकतामा राख्ने र उक्त विषय समाधान भएपछि अर्को विषयलाई प्राथमिकतामा राख्नु पर्दछ। बङ्गलादेशमा रहेको भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा काम गर्ने 'एन्टी करपसन कमिशन'ले एक पटक उसको 'रङ्गेहात अपरेशन (Sting Operation)' लाई 'चिन्ता, आलोचना र विवादहरू ' गरेको विषय त्यहाँको 'उद्योग-वाणिज्य सङ्ग'ले आफ्नो 'डेलिगेशन' मा राखेको भनेर कुनै समय सञ्चारमा आएको समेत थियो। अर्थात, 'कुशासनको अन्त्य'को नाममा सरकारले गर्ने 'एकोहोरो कार्य'ले इन्हाँ 'लगानीको वातावरण बिगारेको', सरकारको 'कुशासनको अन्त्यको प्रयास' सँगै 'कर्मचारीलाई काममा लगाउने उत्प्रेरणाको उपाय' पनि सँगसँगै गर्नुपर्छ भन्ने आशय हो।

बङ्गलादेशका सम्बन्धित कर्मचारीहरू समयमा मात्र कार्यालय आउने र समयभित्रमात्र उद्योग दर्ता लगायतका कार्य गर्दा लगानीको मैत्रीपूर्ण वातावरणमा नराम्भो असर पर्यो - काम गर्दा ढिलासुस्ति गरिदिने, आलटाल गर्ने र थप प्रेरणा हामीले दिँदा नलिने' भन्ने विषय नै थिए। उनीहरूले यस विषयलाई प्रष्टसँग राखेका थिए- 'सरकारले यस विषयमा कि निकास निकाल्न पर्यो- कि हामीलाई आफ्नो तरिकाले काम गर्न दिनुपर्यो।' अर्थात, भन्न खोजिएको विषय भनेको 'राज्यको प्राथमिकता एक मात्र हुनपर्छ' र त्यस 'प्राथमिकता'लाई कार्यान्वयन गर्नका लागि 'धेरै कार्यहरू' हुनसक्छन् तर 'प्राथमिकताहरू नै धेरै हुनु हुँदैन।' काम नगर्नका लागि प्राथमिकता नै धेरै राख्नुका पछाडि धेरै कारणहरू हुन्छन्।

### ४.२ राजनीतिमा हुने अनिश्चित चलायमान

राजनीतिक नेतृत्व बारम्बार परिवर्तन हुने, सरकारका प्राथमिकताहरू अस्थिर हुने तथा विकासका विषयमा दीर्घकालीन रणनीतिक योजना नबनाइने अवस्था देशको आर्थिक दिशानिर्देशका लागि प्रमुख चुनौती बनेको छ। यसका कारण धेरै योजना बीचमै रोकिन्छन् या प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुँदैनन्। राजनीति स्वभावैले परिवर्तनशील हुन्छ तर यसको परिवर्तनशीलता आंकलन हुनुपर्छ। नेपालमा राजनीति यसरी गिजोलियो कि यसका प्रक्रिया र लक्ष्यका बारेमा कसैले पनि अनुमान नै गर्न नसक्ने भयो। यसका साथै, राजनीतिले नीति बनाउने र प्रशासकले प्रशासन चलाउने तथा विकासविद्हरूले विकासका क्रियाकलापहरू चलाउने भन्ने सामान्य अवधारणा पनि लागु नभएर राजनीतिले प्रशासन चलाउने र स्थानीय तहसम्ममा विकासका संवाहक भएर हिँडिन थालेको पाइयो।

प्रशासकहरूले नीतिको खाका बनाउने र नीति निर्माणमा लागेको पाइयो भने विकासविद्हरू अलमलको अवस्थामा यत्रतत्र भौतारिरहेको पाइयो । नेपालमा राजनीतिमा हुने अनिश्चित चलायमान र यसको कुप्रभाव समग्र विकास व्यवस्थापनमा समेत पुगेको देखिन्छ ।

#### ४.३ दीर्घकालीन दृष्टिकोणको अभाव

द्वाईभरले गाडी राम्रोसँग चलाउँछ, तर कहाँ जाने भन्ने गन्तव्यको विषयमा उसलाई स्पष्ट छैन भने ऊ कहींको पनि रहेदैन । नेपालमा राजनीतिज्ञ, प्रशासनिक वृत्त र विकासविद्हरूको अवस्थिति हेर्दा विकासका विषयमा दीर्घकालीन दृष्टिकोणको अभाव नै देखियो । आगामी पाँच वर्षमा हामी कहाँ पुग्ने र आगामी बीस वर्षमा हामी कहाँ पुग्ने भन्ने विषयमा हुनुपर्ने स्पष्टता नभएको आभाष भएको छ । राष्ट्रिय योजना आयोगले प्रकाशन गर्ने आवधिक योजनामा केही गन्तव्यका विषयहरू समेटिएको भए तापनि यसलाई वार्षिक बजेटले नसमेटदा यसमा अन्योलता आई यसबाट दिशाहीनता बढेको पाइएको छ ।

#### ४.४ बजेट कार्यान्वयनमा अपूर्णता

नेपालमा प्रत्येक वर्ष बजेटको ठूलो हिस्सा अन्तिम त्रैमासिकमा मात्र खर्च हुन्छ । यसले योजना तथा कार्यक्रमको गुणस्तर घटाउने, भ्रष्टाचार बढाउने र समयमै सेवा नपुग्ने स्थिति सिर्जना गरेको छ । प्रायः पुँजीगत खर्च पूरा गर्न नसक्ने समस्या पनि निरन्तर देखिन्छ । सार्वजनिक खर्च पूर्णरूपमा खर्च गर्नका लागि शासकीय समस्याहरू त छँदैछ, यसमा भ्रष्टाचारका आशंकाहरू प्रचुर पाइन्छ । यसमा 'प्रक्रिया प्रधान वा नतिजा प्रधान' प्रमुख द्विविधाको रूपमा रहेको छ । ऐन तथा नियमद्वारा निश्चित गरिएको सबै प्रक्रिया पुर्याएको खण्डमा अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्नमा कठिनाई भएको अवस्था छ र नतिजा तर्फ केन्द्रित भएको अवस्थामा प्रक्रियामा सम्झौता गर्नुपर्ने हुन्छ । यसै 'प्रक्रिया वा नतिजा' को द्विविधामा बजेट कार्यान्वयनमा अपूर्णता रहेको पाइन्छ ।

#### ४.५ आयात निर्भरतामा वृद्धि र आन्तरिक उत्पादनमा कमी

देशको अर्थतन्त्र अत्याधिक रूपमा वैदेशिक आयातमा निर्भर छ । घरेलु उत्पादन, उद्योग, कृषि तथा सेवा क्षेत्रलाई आधुनिकीकरण र प्रतिस्पर्धी बनाउन नसकदा व्यापार घाटा लगातार बढ्दै गएको छ । औद्योगिक क्षेत्रले पर्याप्त रोजगारी सिर्जना गर्न सकेको छैन । नेपालको विगत बीस वर्षको तथ्याङ्क हेर्ने हो भने निर्यात निरन्तर घटिरहेको छ र आयात निरन्तर बढी रहेको छ । नेपालमा 'डुइड विजनेस प्रतिवेदन'ले देखाएको अवस्था समेतको आधारमा र वर्तमान अवस्थामा देखिएको 'लगानीको वातावरणमा समस्याका कारणले नेपालमा आयातमा बढोत्तरी, निर्यातमा निर्भरता र उत्पादनमा कमजोरी देखिएको अवस्था छ ।

## ४.६ श्रम तथा रोजगारको संरचनागत समस्या

देशको ठूलो मात्रामा श्रमशक्ति विदेशिएको छ । वैदेशिक रोजगारबाट आएको रेमिट्यान्सले अर्थतन्त्र चलाए पनि दीर्घकालीन रूपमा उत्पादनशील क्षेत्र कमजोर चलिरहेको अवस्था छ । देशभित्र रोजगारी सिर्जना गर्ने उद्योग, कृषि तथा पर्यटन क्षेत्र पर्यास विकास हुन सकेका छैनन् । नेपालमा प्रचलित कानुन अनुसार समेत 'श्रमिकहरूको सार्वभौमसत्ता' केही बढी वा अस्वाभाविक नै भएको हो की जस्तो देखिन्छ । कसैले ठूलो लगानी गरेर उद्योग खोल्यो भने त्यसको केही वर्ष पछि नै उक्त उद्योग त्यहाँको 'श्रमिक नेता'को नियन्त्रणमा जान्छ । नेपालमा श्रम सम्बन्धी कानुनहरू यति धेरै बलिया छन् की उद्यमीको भन्दा श्रमिकको 'हक र अधिकार' बढी भएको परिस्थिति छ । लगानी सम्मेलनमा आउने विदेशी लगानीकर्ताहरू नेपालको श्रम कानुनको कडापन देखे वित्तिकै तर्सिएर नेपालमा लगानी नगर्ने मनसाय सहित फर्किएको उदाहरण हाम्रो सामु देखिएकै कुरा हो । यसले गर्दा हाम्रोमा श्रम तथा रोजगारको क्षेत्रमा संरचनागत समस्याहरू पर्यास देखिएको अवस्था छ ।

## ४.७ संस्थागत क्षमता तथा साधन व्यवस्थापनमा कमजोरी

प्राथमिकताहरू नै यति धेरै हुन्छन् कि कुनबाट सुरु गर्ने र कुन अन्तिममा गर्ने भन्ने विषयमा नै नीति निर्माता र कार्यान्वयनकर्ताहरू अलमलमा रहन्छन् । यसले गर्दा, जुन विषयमा तत्काल माँग वा दबाव आयो वा आग्रह आयो - त्यही विषय अगाडि बढने गर्दछ । माँग, दबाव वा आग्रहको कारणले जुन विषय अगाडि बढाए पनि त्यो विषय प्राथमिकता भित्रै पर्दछ । यस कारणले समयको कम र नेतृत्वको परिवर्तन सँगै प्राथमिकताका विषयहरू परिवर्तन हुँदै जान्छन् र समयमा सम्पन्न नभएका कार्यहरूको सूची लामो हुँदै जान्छ । यसलाई वर्तमानको संस्थागत तथा प्राविधिक क्षमताले धान्न सक्दैन । यसका साथै, राष्ट्रिय योजना आयोगदेखि स्थानीय तहसम्म विकास योजना कार्यान्वयन गर्ने संस्थागत क्षमता पनि सीमित छ । प्राविधिक जनशक्तिको अभाव, तालिम तथा प्राविधिक दक्षतामा कमजोरी, तथ्याङ्क प्रणालीको कमजोरीले नीति निर्माण तथा कार्यान्वयनमा असर पारेको छ ।

अन्य देशहरूको तुलनामा हामीकहाँ करको दर उच्च तर दायरा साँधुरो भएकोले सङ्कलित राजस्व रकम न्यून नै छ । कर छुट दिने प्रवृत्ति, कर फस्यौट नहुने संस्कृति, कर प्रणालीको जटिलता, अनौपचारिक अर्थतन्त्रको ठूलो आकार आदिले राजस्व घटाउने काम मात्र गरेको छ । विकास खर्चका लागि वैदेशिक सहयोगको आश गर्नु स्वाभाविक भए तापनि अहिले समग्र विकासकै लागि वैदेशिक स्रोत आधार बन्दै गएको अवस्था छ । सामान्य दैनिक प्रशासनका लागि समेत आवश्यक वित्त उपलब्ध गराउन कठिन भइरहेकै छ । यस अवस्थामा संस्थागत क्षमता, प्राविधिक अवस्था र स्रोत-साधन व्यवस्थापनमा रहेको कमजोरीले वर्तमान अवस्थामा स्थितिलाई झनै अप्यारो बनाएको छ ।

## ५. निष्कर्ष

नेपालमा लगानीको वातावरण नहुनुमा धेरै कुराहरू जिम्मेवार छन्- तर 'प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता' को विषयलाई शीर्ष स्थानमा नै राखिनु पर्छ। मुलुकमा आर्थिक समृद्धि ल्याउनु नै छ र यसका लागि डुइङ्ग विजनेस प्रतिवेदनका सूचकहरूमा सुधार ल्याउनु पर्छ भन्ने विषयमा कसैको द्विविधा नहोला, तर यी सबैका पछाडि मुलुकले कुन विषयलाई वास्तविक प्राथमिकता दिएको छ भन्ने विषय नै अहम् हो। राष्ट्रिय योजना आयोगबाट प्रकाशित दस्तावेजमा राखिएका प्राथमिकताहरूमा पनि कुन पहिला गर्ने र कुन त्यस पछि गर्ने भनेर प्रष्ट गर्नु जरुरी छ। अर्थात् प्राथमिकताहरूलाई पनि प्राथमिकीकरण गरिनु पर्छ। एक नम्बरको प्राथमिकताको कार्य सम्पन्न भएपछि मात्र अर्को प्राथमिकतामा भनिएका विषयलाई अगाडि बढाउनु उपयुक्त हुन्छ। यसरी कार्यमा स्पष्टता भएमा मात्र अपेक्षित नतिजा प्राप्त हुनसक्छ। उदाहरणका लागि 'रोजगारीको सिर्जना वा सुशासन भन्ने विषयमा प्राथमिकतामा नै प्रष्टता छैन। सुशासनमा जोड दिने हो भने नतिजामा नगई प्रक्रियामा ध्यान केन्द्रित गर्न पर्छ- तर, रोजगारी सिर्जना नतिजा केन्द्रित कार्य हो। यस अर्थमा, प्राथमिकताहरूमा प्रष्टता हुनु जरुरी छ।

राष्ट्रको नीति निर्माणमा संलग्न पदाधिकारी र कार्यकारी नेतृत्वले प्रायः जसो 'धेरै क्षेत्रलाई एकैसाथ मुख्य प्राथमिकता' को रूपमा प्रस्तुत गरेको पाइन्छ। यसले सामान्यतः व्यापक दृष्टिकोण जस्तो देखिए पनि व्यवहारमा भने लक्ष्यमा रहेको अनिश्चितता, कार्यान्वयनमा रहेको अस्पष्टता र संसाधनको चुहावटको गम्भीर सङ्कट निम्त्याएको हुन्छ। यही विडम्बनापूर्ण अवस्थालाई नै 'प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता' भनिएको हो। यसमा कतिपय विषयहरू प्राथमिकता राखिएको जस्तो देखिन्छ, तर वास्तवमा कुनै कुरालाई वास्तविक प्राथमिकता दिइएको हुँदैन। देशको सरकारी नीति, योजना र बजेटमा यो समस्या बारम्बार दोहोरिरहेको हुन्छ। हामी सबैलाई थाहा भएकै विषय हो- सीमित स्रोत, कमजोर संस्थागत क्षमता, राजनीतिक अस्थिरता र प्रशासनिक सीमितताका कारण यति धेरै क्षेत्रलाई समान रूपमा सम्बोधन गर्न सम्भव हुँदैन। फलस्वरूप, प्राथमिकता भनिएका कुनै पनि क्षेत्रले ठोस परिणाम देखाउन सक्दैन। प्राथमिकताको बहुलताले वास्तविक प्राथमिकता हराएको हुन्छ। आर्थिक विकास, रोजगारी, सुशासन, पर्यटन, कृषि आधुनिकीकरण, डिजिटाइजेसन, सङ्गीयता कार्यान्वयन आदि सबै कुरा एकैसाथ प्राथमिकताका विषयको रूपमा घोषित भएका हुन्छन्- यी विषयहरूलाई कार्य असफलताको 'राम्रो उदाहरण' को रूपमा लिन सकिन्छ।

प्राथमिकता विहीन प्राथमिकताले नीतिगत विचलन मात्र ल्याउँदैन, सरकारी कार्यप्रणालीमा जवाफदेहिताको स्तरलाई पनि कमजोर बनाएको छ। जब सबै कुरा प्राथमिकता हुन्छन् तब कसैलाई

पनि ठोस कार्यका लागि जिम्मेवार बनाउन सकिंदैन। यसको समाधानका लागि 'थोरै तर स्पष्ट प्राथमिकता' राखिनु पर्छ। नेतृत्वले घोषणा गर्ने मात्र होइन, नीति छनौटमा स्पष्टता देखाउनु पर्छ। देशका स्रोत, क्षमता र सम्भावना हेरी दुई वा तीन क्षेत्रमा केन्द्रित भई ती क्षेत्रमा गरिने सुधारका विषयमा गहिरो चिन्तन र सार्थक तथा निरन्तर लगानी आवश्यक हुन्छ। विकास र सुशासनको मूल चुनौती प्राथमिकताको अभावमा होइन, प्राथमिकतामा स्पष्टता नहुनुमा नै छ। जब नेतृत्वले 'कतिपय कुरालाई होइन भन्छ र 'सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण कुरा पहिचान गरेर त्यसलाई निरन्तरता दिन्छ, अनि मात्र वास्तविक परिवर्तन अनुभव गर्न सकिन्छ। यही स्पष्ट दृष्टिकोणले मात्र 'प्राथमिकता विहीन प्राथमिकता' को चक्र तोड्न सकिन्छ।

नेपालको आर्थिक विकासमा देखिएका समस्याहरू जटिल र बहुआयामिक छन्। राजनीतिक अस्थिरता, कमजोर शासन प्रणाली, उत्पादनमा कमजोरी, नीति-कार्यक्रममा रहेको बेमेल, परियोजना कार्यान्वयनमा रहेको अनियमितता आदिले दिगो आर्थिक विकास अबरूद्ध गरेको छ, र यसले रोजगारी सिर्जनाको अवस्थामा सङ्कुचन ल्याएको छ। यी समस्याहरू समाधान गर्न दीर्घकालीन दृष्टिकोण, तथ्याङ्कमा आधारित नीति-निर्माण, पारदर्शिता तथा प्रभावकारी समन्वय, निजी क्षेत्रसँगको सहकार्य, क्षेत्रीय सन्तुलित विकास र संस्थागत क्षमता विकास जस्ता विषयहरू अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण भएका छन्। यी सुधारहरू कार्यान्वयन गर्न सके र प्राथमिकता भित्रपनि प्राथमिकता निर्धारण गरी कार्य अगाडि बढाउन सके नेपालले दिगो, समृद्ध तथा समावेशी आर्थिक विकास हासिल गर्ने सम्भावना प्रबल छ।

### सन्दर्भ सूची:

नेपाल कानून आयोग, श्रम ऐन, २०७४ ।

Doing Business in Nepal - 2025, NBSM, M00RE,

John Maynard Keynes (1997), *General Theory of Employment, Interest, and Money*,  
ISBN,

9781573921398 (ISBN10: 1573921394), Prometheus Publication, USA

Nepal Human Development Report, 2014, *Unlocking Human Potential*, National  
Planning Commission Nepal,

National Planning Commission, *The Sixteenth Plan* (Fiscal Year 2024/25 - 028/29).

VIKAS, a Journal of Development, Vol 41 - No. 2 - Jun 2025, National Planning  
Commission Nepal,

## तथ्यमा आधारित नीति : मूल्याङ्कन

कवीन्द्र नेपाल\*

### सारः

सार्वजनिक नीति मूलतः राजनीतिक निर्णयिको आधारमा गरिन्छ। सार्वजनिक नीतिको गुणस्तरीयता पर्याप्ति सूचना, तथ्याङ्क र यसको विश्लेषण तथा उपयोगमा निर्भर रहन्छ। सरोकारवालाको अपेक्षा र सरकारको प्राथमिकता बीचको सन्तुलनबाट नीति निर्माण हुने भएकोले कार्यान्वयनको निश्चित समय पछि प्रभावकारिता र दक्षताको मापन गरिन्छ। संयुक्त राष्ट्र सङ्गीय निकायका साथै विकसित मुलुकमा तथ्यमा आधारित नीतिको निर्माण र प्रभाव मापन वा मूल्याङ्कन गर्ने कार्यलाई संस्थागत गरिनुका साथै अनुसन्धान तथा विकासमा पर्याप्ति लगानी सहित विशेषज्ञ जनशक्ति तयार गरिएको हुन्छ। नेपालमा सरकारी तवरबाट नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठानको गठन, सुशासन प्रयोगशाला, नीति प्रयोगशाला, प्रतिभा डबली जस्ता अभ्यासको थालनी प्रारम्भिक चरणमा छ। अनुसन्धानमूलक संस्था, सरकारी निकाय र सरोकारवालाको साझा प्लेटफर्ममा नीति, योजना तथा कार्यक्रमको गहन छलफल, विश्लेषण र मन्थन गरी नीति निर्माण गर्नुपर्नेमा नीति निर्माण गरेपछि स्वतः कार्यान्वयन हुन्छ भन्ने एकाङ्की सोच (लिनियर थिङ्किङ) रहेको पाइन्छ। राष्ट्रिय नीतिको वर्गीकरण र विश्लेषण सम्बन्धी प्रतिवेदन कार्यान्वयन हुन सकेको छैन भने तर्जुमा भएका एक सयभन्दा बढी राष्ट्रिय नीति मध्ये पाँच वटाको मात्र प्रारम्भिक परीक्षण (Audit) गरिएको छ। निर्माण भएका कानुन विधायिकी मनसाय अनुरूप कार्यान्वयन भएनभएको भनी प्रभाव अद्ययन गरेको पाइँदैन। यसैले कानुनको पूर्व र उत्तर विधायिकी परीक्षणलाई संस्थागत गर्नु पर्दछ। प्रस्तुत लेखमा मूलतः सार्वजनिक नीति चक्रमा तथ्य/प्रमाणको अधिकतम उपयोग गरी गुणस्तरीय निर्णय सम्बन्धी सैद्धान्तिक र व्यावहारिक पक्ष, अन्य मुलुकको अभ्यास र नेपालको विद्यमान अवस्था सहित नीति मूल्याङ्कनका आधारभूत पक्षको प्रस्तुति र विश्लेषण गरी तथ्यमा आधारित नीति निर्माण र मूल्याङ्कनलाई संस्थागत गर्न अवलम्बन गर्नुपर्ने उपायहरू प्रस्तुत गरिनेछ।

### १. पृष्ठभूमि

आम नागरिकसँग प्रत्यक्ष जोडिएका शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, गरिबी निवारण, सामाजिक सुरक्षा, कर, शुल्क, दस्तुर लिने, नियमन गर्ने तथा समुदायलाई हानि गर्ने आचरण र व्यवहारलाई नियन्त्रण गर्न तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा मुलुकको साख अभिवृद्धि गर्न तथा अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको सक्रिय

\* सहसचिव, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय।

सदस्यको रूपमा क्रियाशील हुन सरकारबाट लिइने निर्णयको समग्रता सार्वजनिक नीति हो। Public policy can also be defined as deliberate action of Government than in same way alters or influences the society or economy outside the government. Public policy as course of action or inaction chosen by the Government to address a given problem or interrelated set of problems (skopje, April 2007). विद्वान थोमस डाइका अनुसार Public Policy is whatever governments choose to or not to do. सरकारले मुलुकको संविधान, नागरिकको अपेक्षा, अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता आदिलाई सम्बोधन गर्ने सन्दर्भमा कुनै काम गर्न वा नगर्नका लागि लिने निर्णय नै सार्वजनिक नीतिको सार हो। मुलुकको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक अवस्था र सार्वजनिक निकायको क्षमताको सीमाभित्र रहेर नागरिक तथा समुदायको अपेक्षालाई सम्बोधन गर्नु सार्वजनिक नीतिको लक्ष्य हो। सरोकारवाला पक्ष, सञ्चार माध्यम, नागरिकबाट उजागर भएका समस्या तथा सवाललाई नीतिको एजेन्डामा समावेश गर्न मुलुकको आर्थिक, सामाजिक लगायतका पक्षले प्रभाव पार्दछ। नीतिको एजेन्डा अनुमोदन पछि क्षेत्रगत मन्त्रालय, थिङ्क ट्याङ्क, सरोकारवालासँग समस्या/सवालको गहन विश्लेषण गरी उपलब्ध विकल्पबाट उत्तम विकल्पको छनौट गरिन्छ। सार्वजनिक सेवाको गुणस्तरीयता नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा निर्भर रहने भएकोले नीति कार्यान्वयनमा सम्बद्ध निकायले ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ। कार्यान्वयनको निश्चित समयपछि नीतिको असर र प्रभावको मूल्याङ्कन सरकारी निकाय, थिङ्क ट्याङ्क तथा तेस्रो पक्षबाट गराउने अभ्यास पनि छ। यसरी एजेन्डा सेटिङ्गदेखि प्रभाव मूल्याङ्कन सम्मका चरणमा उपलब्ध सूचना, तथ्य वा प्रमाणको गहन र वस्तुगत विश्लेषण आवश्यक छ।

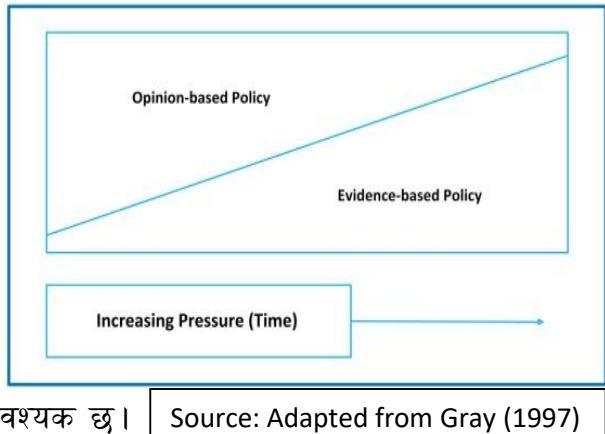
## २. तथ्यमा आधारित नीति

सार्वजनिक नीतिको गुणस्तरीयता समस्या/सरोकारको गहन विश्लेषण, सम्बद्ध पक्षसँगको समन्वय र सहकार्यमा निर्भर रहन्छ। Evidence informed policy making claim that rigorous evaluation practices can significantly improve attainment of cost effective outcomes (Brian W. Head). यसैले समस्या पहिचान देखि प्रभाव मूल्याङ्कनका सबै चरणमा वस्तुगत तथ्य र प्रमाणको विहङ्गमदृष्टिले विश्लेषण गरी निर्णयमा पुग्ने अवधारणा नै तथ्यमा आधारित (तथ्य प्रति सूचित) नीति हो। तथ्य/प्रमाणको विश्लेषणबाट समस्याको सघनता र सम्बोधनका लागि प्रस्ताव गरिएका नीति, योजना तथा कार्यक्रमको सम्बन्ध तथा नीति कार्यान्वयन पछि आउने नतिजा, असर र प्रभावको पनि पूर्वानुमान गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक नीतिलाई बढी भन्दा बढी समस्या केन्द्रित र नतिजा उन्मुख बनाउन तथ्याङ्क संङ्कलन र विश्लेषण गुणस्तरीय हुनुपर्दछ।

सार्वजनिक नीति निर्माण गर्दा अनुभव, विवेक, अनुसन्धानको नतिजालाई संयोजन गर्नु पर्दछ। नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा राजनीतिक सोच र अभ्यास, स्रोत साधनको उपलब्धता, सार्वजनिक निकायको

क्षमता र दक्षता, अनुसन्धानमूलक संस्थासँगको सहकार्य, अनुसन्धानमूलक सञ्चार क्षेत्रको विकासको अवस्था, नागरिक समाजको सक्रियता तथा स्वयं नागरिकको भूमिकाले प्रत्यक्ष प्रभाव पार्दछ ।

सार्वजनिक नीति राजनीतिक निर्णय भएको हुँदा राजनीतिक विचारधाराबाट प्रभावित हुन्छ । राजनीतिक विचारधारा तथा सोच मूलतः मनोगत धारणा तर दूरदृष्टियुक्त हुने हुँदा यस्तो मनोगत ढङ्गको दूरदृष्टिलाई तथ्य/प्रमाणबाट सन्तुलन गराई राजनीतिक विचार वा धारणालाई तथ्यसँग जोड्ने काममा कर्मचारी अर्थात टेक्नोकेट्सको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ । यसैले, कर्मचारीले पार्टी राजनीति (Party Politics) होइन की नीतिको राजनीति (Policy Politics) गर्न आवश्यक छ ।



Source: Adapted from Gray (1997)

अर्कोतर्फ तर्जुमा भैसकेका नीति अक्षरसः कार्यान्वयन गर्ने दायित्व कर्मचारीतन्त्रको हो भन्ने मान्यता छ । यसरी Policy Politics मा तथ्य/प्रमाण नै आधारको रूपमा रहनु पर्दछ । विकसित देशहरूले तथ्यमा आधारित नीति निर्माणलाई संस्थागत गरिसकेको भए तापनि नेपाल जस्ता अल्पविकसित मुलुकहरूमा यसको महत्त्व र सान्दर्भिकता विस्तौरै वृद्धि भैरहेको छ । सन् १९५० को दशक भन्दा अगाडि मनोगत निर्णयको बाहुल्यता रहेको थियो भने क्रमशः तथ्यमा आधारित तथा तथ्यप्रति सूचित (Evidence based or evidence informed) निर्णयको अभ्यास हुँदै आएको पाइन्छ । बेलायतको क्याविनेट अफिसका पिल डेभिसका अनुसार “the integration of experience, judgement and expertise with the best available external evidence from systematic research, and notes that it involves shift away from opinion-based decision making towards decision based on ‘the opinions and judgement of experts(that) constitute high quality valid and reliable evidence” यसरी समस्या तथा सवाललाई गहन, विवेकयुक्त तथा विवेचनात्मक (Critically) ढङ्गले हेरी निर्णय गर्दा अनुसन्धानका नतिजालाई व्यावहारिक रूपमा कार्यान्वयन गर्ने अभ्यास क्रमशः बढ़दै गएको तथ्य प्रस्तुत चित्रले पनि देखाउँदछ ।

अनुसन्धानको नतिजा तथा परिणामलाई निर्णय निर्माणको आधार बनाउँदा नीतिले समेट्न खोजेको क्षेत्र पहिचान गरी परिवर्तित अवस्थालाई आत्मसाथ गर्न मद्दत मिल्दछ । समस्या तथा आवश्यकता सम्बोधन गर्न उपलब्ध विकल्पमध्ये उत्तम विकल्पको छनौटबाट नै यसबाट आउने दीर्घकालीन सकारात्मक असरको अपेक्षा गर्न सकिन्छ । नीतिगत दिशानिर्देश, उद्देश्य र अपेक्षित प्रभाव बीचको सामन्जस्यता कायम गरी प्राप्त गर्न खोजिएको लक्ष्य सुनिश्चित गराउन गहन र सघन रूपमा विकल्पको विश्लेषण गर्नुपर्दछ ।

### ३. तथ्यमा आधारित नीतिका आधारभूत पक्ष

सरकार, विश्वविद्यालय वा प्राज्ञिक क्षेत्र तथा अनुसन्धानमूलक संस्थाको संयुक्त प्रयासबाट प्राप्त हुने नतिजालाई समस्या तथा सवालको सम्बोधनका लागि उपयोग गर्नुपर्दछ । नीति निर्माण तथा कार्यान्वयनको चरणमा उपलब्ध तथ्य वा प्रमाण नीति निर्माता समक्ष पुऱ्याइ उनीहरूलाई त्यसप्रति जानकार र सचेत गराउनु पर्दछ किनकि अनुसन्धानको नतिजा वस्तुगत हुनका साथै राजनीतिक विचारधाराबाट मात्र प्रभावित हुँदैनन् । यसैले निर्णय निर्माणमा तथ्यको प्रयोगलाई देहाय बमोजिम हेर्न सकिन्छ:

- क) अनुसन्धानको नतिजा, सन्दर्भ सामग्री, सरोकारवालासँगको गहन छलफलका साथै विगतमा कार्यान्वयन गरिएका नीतिबाट प्राप्त उपलब्धिलाई निर्णय आधारको रूपमा लिइन्छ । व्यवस्थित ढङ्गले गरिएको अनुसन्धानबाट आएको नतिजालाई नीति निर्माणमा उपयोग गर्ने अभ्यास विकसित मुलुकमा छ । OECD का अनुसार Any systematic effort to increase the stock of knowledge is evidence भनिएको छ । यसरी उपलब्ध सूचना तथा तथ्याङ्कको विश्लेषण सहित वर्गीकरण (Codify) गरिएका प्रमाणलाई विकास नीति लगायत अन्य नीति निर्माणमा उपयोग गर्नुपर्दछ ।
- ख) निर्णय निर्माण गर्दा तथ्यको तहगत श्रृङ्खलालाई ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । उपलब्ध तथ्य वा प्रमाण सबै सरकारी निकायको लागि उपयोगी र आवश्यक हुन्छन् भन्ने हुँदैन । यसैले कुन निकायको लागि कुन सन्दर्भमा तथ्यलाई निर्णयको आधारको रूपमा लिने भन्ने विषय समस्या वा सवाल र अनुसन्धानको नतिजाले समेटेको विषयक्षेत्रमा निर्भर गर्दछ । त्यस्तै सरकारले गर्ने निर्णय सधै Empirical research मात्र होइन सामाजिक विज्ञान तथा समुदायको आवश्यकताको आधारमा पनि गरिन्छ । सरकारले गर्ने सबै निर्णय लागत प्रभावकारी नहुन पनि सक्दछ । यसरी हेर्दा स्थापित विधि र पद्धति अवलम्बनले सामाजिक परिवेश तथा समाजको आवश्यकतालाई सम्बोधन नगर्न पनि सक्दछन् । यसैले नीतिको वैज्ञानिक पक्ष (Science of policy) र सामाजिक पक्षलाई ध्यान दिई विवेकपूर्ण निर्णय गर्नुपर्दछ ।
- ग) उपलब्ध सबै तथ्य तथा अनुसन्धानको नतिजालाई नीति निर्माताले निर्णयको आधार बनाएको पाइँदैन । निर्णयकर्ताले उद्देश्य प्राप्तिमा सहयोग पुग्ने, गुणस्तरीय र शुद्ध प्रमाणलाई मात्र निर्णयको आधार बनाउँदछन् । उपलब्ध नतिजा उद्देश्यमूलक, सूचना तथा तथ्याङ्कको व्यवस्थित विश्लेषण सहित आर्थिक, सामाजिक र विकास व्यवस्थापनका समस्यामा केन्द्रित भए वा नभएको यकीन गरेर मात्र उपयोग गरिन्छ । उपयुक्त ढङ्गले तथ्याङ्कको सङ्कलन तथा विश्लेषणका विधिको प्रयोगले अनुसन्धानको नतिजालाई प्रभावित पार्दछ । यसैले अनुसन्धानमूलक संस्था,

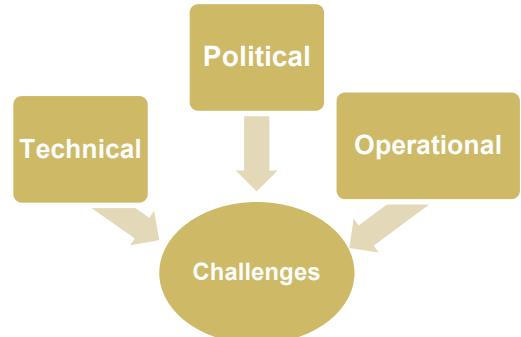
दक्ष जनशक्ति, पर्यास समय सहित प्राप्त नतिजा मात्र निर्णयमा उपयोग गर्नु पर्दछ यद्यपि यो विषय अत्यन्त चुनौतीपूर्ण छ ।

घ) अपेक्षित उपलब्धि हासिल भएका नीति, योजना तथा कार्यक्रमलाई निरन्तरता दिन, सुधार गर्नुपर्ने र कार्यान्वयनको ढाँचा परिवर्तन गर्नुपर्ने तथा अपेक्षित लक्ष्य हासिल हुन नसकेका कार्यक्रमलाई पुनरावलोकन गरी निर्णयमा पुग्न गुणस्तरीय तथ्यको अध्ययन तथा विश्लेषण गर्नु पर्दछ ।

यसरी नीति चक्रका सबै चरणमा अनुसन्धानबाट प्राप्त नतिजाको उपयोगले स्रोत साधनको अधिकतम उपयोग, नवप्रवर्तन सम्बन्धी कार्यक्रमको विस्तार सहित सार्वजनिक पदाधिकारीलाई जिम्मेवार र जवाफदेही बनाई विवेकपूर्ण निर्णय गर्न मद्दत पुऱ्याउँदछ ।

#### ४. ज्ञान र तथ्यलाई हेर्ने अवधारणा

समाजमा रहेका दुष्प्रवृत्ति (Wicked), जटिल समस्या तथा सवाललाई सम्बोधन गर्न राजनीतिक पक्ष, सामाजिक सङ्ग संस्था तथा कर्मचारीतन्त्रको साझा प्रयत्न आवश्यक हुन्छ । सार्वजनिक नीतिलाई तलको चित्रमा उल्लेख भए बमोजिम मूलतः राजनीतिक, प्राविधिक र कार्यान्वयनमा आउने चुनौतीलाई साझा प्रयत्नबाट सम्बोधन गर्नुपर्दछ ।



यस्ता चुनौती सम्बोधनका लागि निम्न पक्षलाई ध्यान दिई सन्तुलित विश्लेषण गर्नुपर्दछ किनकि यी तीनवटै पक्षको विषयवस्तुलाई हेर्ने दृष्टिकोण फरक फरक हुन्छ । राजनीतिक पक्ष अन्तर्गत राजनीतिक पार्टी, सङ्गठित समूह तथा सञ्चार माध्यमले समस्या तथा सवाललाई ग्रहण गर्ने, नीति एजेन्डाको रूपमा स्थापित गराउने र विश्लेषण गर्न लिने सोच तथा दृष्टिकोणले नीति निर्माण तथा कार्यान्वयनमा प्रभाव पार्दछ । एकापसको बुझाइमा एकरूपता कायम गर्न भने कठिन हुन्छ । राजनीतिज्ञबाट गरिएका प्रतिबद्धता तथा राजनीतिक विचारधाराको आधारमा लिनुपर्ने नीतिगत निर्णय तथ्य/प्रमाणको आधार भन्दा मनोगत पक्षको प्रधानता हुन्छ ।

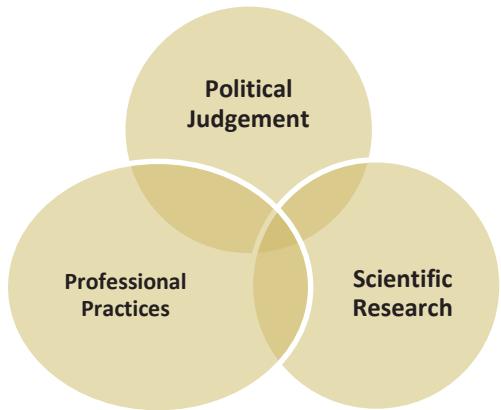
वैज्ञानिक ज्ञान तथा अनुसन्धानको नतिजाले विगत तथा वर्तमानको वस्तुस्थिति सहित प्रवृत्ति विश्लेषण गरी भविष्यको लागि निर्णयाधार तय गर्दछन् । यसमा राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र प्रशासनिक पक्षलाई ध्यान दिई गुणस्तरीय तथ्याङ्कको वस्तुगत विश्लेषणका आधारमा नतिजा निकाल्नु पर्दछ । यस्तो

अवस्थामा अनुसन्धानदाताले समस्याको प्रवृत्ति, विभिन्न पक्षको अन्तरसम्बन्धका आधारमा स्थापित उपलब्ध विश्लेषणका औजारको प्रयोग गरी नतिजा हासिल गर्नुपर्दछ। यस कार्यमा सूचना तथा तथ्याङ्कको सङ्कलन तथा विश्लेषणका आधारमा कस्तो नीतिगत व्यवस्थाबाट के कस्तो नतिजा प्राप्त हुन सक्दछ भनि व्यावसायिक संस्था वा विज्ञले ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ।

राजनीतिक दृष्टिकोण तथा अनुसन्धानको नतिजाको आधारमा प्रस्ताव गरिएका नीतिको प्रभावकारिता र दक्षता यसको विवेकपूर्ण कार्यान्वयनमा निर्भर गर्दछ। नीति कार्यान्वयनका लागि मूलतः कर्मचारीतन्त्रको भूमिका हुन्छ। नीति कार्यान्वयन गर्दा गैरसरकारी क्षेत्र, निजी क्षेत्र र सरोकारवालासँगको सामीप्यता र बुझाइमा एकरूपता कायम गराउन अधिकतम प्रयत्न गर्नुपर्दछ। पेशाविद्हरु समस्या तथा सवालसँग जानकार हुनुका साथै सरोकारवालाको चासो र सरोकारलाई पनि नजिकबाट बुझेका हुन्छन्। उनीहरूले हासिल गरेको अनुभव र ज्ञानलाई अधिकांश राजनीतिक तहबाट भने महत्त्व दिईँदैन। यस्तो अवस्थामा राजनीति र प्रशासन बीच अविश्वासको वातावरण सिर्जना हुन्छ यसको प्रत्यक्ष असर नीतिको प्रभावकारितामा पर्दछ। यसैले तथ्यमा आधारित नीति निर्माण तथा कार्यान्वयन गर्दा यी तीनवटै पक्षको उचित सन्तुलन कायम गरिनु आवश्यक छ।

#### ५. तथ्यमा आधारित नीति निर्माणका सीमाहरू

- (क) नीति निर्माण राजनीतिक प्रकृतिको हुने भएकोले राजनीतिज्ञको अपेक्षा छोटो समयमा धेरै काम गरौ भन्ने हुन्छ। यस्तो दबावमूलक अवस्थामा कर्मचारीतन्त्रले प्रत्येक निर्णयको वैज्ञानिक विश्लेषण तथा अनुसन्धानको नतिजालाई निर्णय आधारको रूपमा लिनसक्ने अवस्था देखिँदैन।
- (ख) नीति निर्माताले धेरै क्षेत्रमा आफ्नो विज्ञता देखाउनुपर्दछ (Jack of all master of non)। यस्तो परिस्थितिमा सबै समस्याको गहिराई तथा गाम्भीर्यमा पुगेर नीति निर्माण तथा कार्यान्वयन गर्ने क्षमता उनीहरूले राख्दैनन्। यसैले सतही तथा मनोगत निर्णय हुने सम्भावना रहन्छ।
- (ग) सबै किसिमका नीति समस्याको लाभ-लागत विश्लेषण गर्न सकिँदैन किनकि सुरक्षा, सामाजिक क्षेत्र तथा क्षतिपूर्ति नीति सरकारको जिम्मेवारी र दायीत्व तथा नागरिकको आवश्यकताको परिवेशमा निर्णय गर्नुपर्ने हुन्छ।



(घ) सरकारले लिने कतिपय निर्णयहरू सुरक्षा संवेदनशीलता तथा गोपनीयता कायम गर्नुपर्ने किसिमका हुन्छन्। यस्तो अवस्थामा तथ्य प्रमाण भन्दा पनि/राजनीतिक आवश्यकता महत्त्वपूर्ण हुन्छ।

(ङ) नीति निर्माता र अनुसन्धानकर्तामा एकअर्को प्रति मनोवैज्ञानिक दूरी कायम हुने भएकोले सबै निर्णयमा अनुसन्धानको नतिजालाई मात्र आधार मानिन्दैन।

तथ्यमा आधारित नीति निर्माण गर्दा ध्यान दिनुपर्ने आधारभूत पक्ष तथा सिद्धान्तलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:-

क) तथ्यको सङ्कलन गरी लाभ लागतको विश्लेषण गरेर कार्यान्वयन योग्य नीति तथा कानुन निर्माण गर्नुपर्दछ। उपलब्ध वस्तुगत आधार, प्रमाणको सङ्कलन गरी सूचना तथा तथ्याङ्कको ग्रहन विश्लेषण गरिन्छ। यसको लागि Randomized Control वा Quasi Experiment जस्ता विधि प्रयोगमा ल्याइन्छ। यसरी अनुसन्धान तथा विश्लेषणबाट प्रस्तावित नीति तथा कानुनबाट आउने अपेक्षित नतिजाको आँकलन गर्न सकिन्छ। तथ्यको सङ्कलन र विश्लेषणको विश्वसनीयता तथा लाभ-लागत विश्लेषण मूलतः विश्वसनीय विधिमा निर्भर गर्दछ।

ख) नीति, कार्यक्रमको प्रभावकारिता मापन गर्न कार्यान्वयनको अनुगमन तथा प्रभावको मूल्याङ्कन गर्नुपर्दछ। नीति, कानुन तथा कार्यक्रमबाट गुणात्मक र सङ्ख्यात्मक नतिजा प्राप्त भइरहेको छ वा छैन भनी आगत (Input), सञ्चालित क्रियाकलाप, नतिजा, असर प्रभावको आँकलन गर्न प्रक्रियाको मूल्याङ्कन तथा कार्यसम्पादन व्यवस्थापनमा ध्यान पुऱ्याउनु पर्दछ।

ग) अपेक्षित लक्ष्य हासिल गर्ने नीति, कार्यक्रमलाई निरन्तरता दिन तथा अप्रभावकारी नीति खारेज वा पुनर्मूल्याङ्कन गर्न पनि तथ्य र विश्लेषणको सहायता लिनुपर्दछ। प्रक्रियाको मूल्याङ्कन र कार्यसम्पादन व्यवस्थापनको विश्लेषणबाट सकारात्मक नतिजा प्राप्तिका साथै सानो क्षेत्रमा भएको यस्तो सफल अनुभवलाई ठूलो क्षेत्रमा विस्तार गर्न तथा अपेक्षित नतिजा प्राप्त नभएमा त्यसलाई पुर्नमूल्याङ्कन वा खारेज गर्न सकिन्छ। यसबाट उपलब्ध सीमित स्रोत साधनको अधिकतम उपयोग सुनिश्चित हुन्छ।

घ) नवप्रवर्तनलाई प्रोत्साहन गरी नवीन सोच (Innovative Idea) को परीक्षण र प्रयोग गर्नुपर्दछ। नयाँ सिद्धान्तको अवलम्बन तथा कामलाई फरक ढङ्गले सम्पादन गरी नीति तर्जुमा तथा कार्यान्वयनमा आउने चुनौतीलाई सम्बोधन गर्न तथ्याङ्क विश्लेषणका नवीन विधिको प्रयोग गर्न सकिन्छ। कर्मचारीमा नवप्रवर्तनीय सोचको विकास गराउन अभ्यासमा ल्याइएको प्रतिभा डबली (सुशासनका लागि नवीन सोच) जस्ता कार्यक्रम यसको उदाहरण हो। नवीन

सोचलाई पाइलट प्रोजेक्टको रूपमा परीक्षण तथा अनुसन्धानमूलक वा प्राज्ञिक संस्थाबाट अनुसन्धान गराउन सकिन्छ ।

## ६. मूल्याङ्कनको अवधारणा

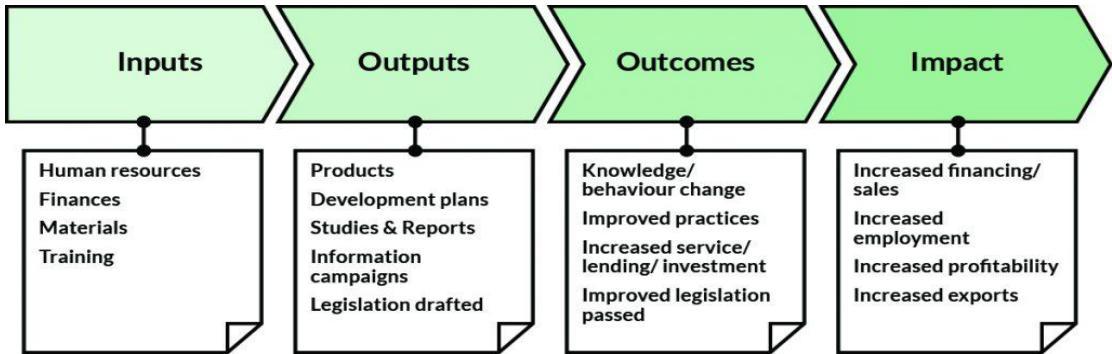
कार्यान्वयन चरणमा रहेका वा सम्पन्न भएका नीतिको सान्दर्भिकता, प्रभावकारिता, कार्यदक्षता, दिगोपना तथा प्रभाव सम्बन्धमा लैङ्गिकता तथा समताका दृष्टिले समेत आन्तरिक वा बाह्य मूल्याङ्कनकर्ताबाट उद्देश्यपूर्ण र व्यवस्थित तरिकाले गरिने कार्यलाई मूल्याङ्कन भनिन्छ । (राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन निर्देशिका, २०७५)

Thomas R. Dye ले नीति मूल्याङ्कनलाई assessment of overall effectiveness of national program in meeting its objectives को रूपमा परिभाषित गरेका छन् भने Millennium Challenge Corporation (MCC) का अनुसार Evaluation is a systematic and objective assessment of the design, implementation and results of an activity, project or program.

मूल्याङ्कन मूलतः व्यवस्थित ढंगले तथ्य, उद्देश्य र अनुभूतिको मापन गर्ने विधि हो । नीतिको उपयोगिताको मापन गर्ने विधिलाई नीति मूल्याङ्कनको रूपमा लिइन्छ । यसलाई विवेकपूर्ण विश्लेषण, कार्यसम्पादनको मापन गर्ने विधि, नीतिको परीक्षण गर्ने उपायको रूपमा लिइने भएको हुँदा नीतिको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्दा निम्न पक्षको मापन वा परीक्षण गरिन्छ:

- लक्षित अवस्था तथा समूहमा परेको प्रभाव,
- लक्षित अवस्था तथा समूह बाहेक अन्य पक्षमा परेको प्रभाव,
- लक्षित समूह तथा क्षेत्रमा तत्काल र दीर्घकालमा परेको प्रभाव,
- नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा गरिएको लगानी प्राप्त उपलब्धिको अवस्था,
- नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा राज्य तथा सम्बन्धित पक्षबाट लगानी भएको अप्रत्यक्ष लागत ।

नीति चक्रका प्रत्येक चरणमा तथ्यको सबल र कमजोर पक्षको पहिचान गरी यस्तो सिकाइ र भोगाइलाई निरन्तर सुधार गर्दै जाँदा नीतिको प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुन्छ । नीति निर्माणमा गरिएको लगानी देखि प्रभाव र दिगोपनासम्मका चरणमा मूल्याङ्कन गर्ने अभ्यास छ । मूल्याङ्कनलाई महत्वपूर्ण व्यवस्थापकीय दक्षता तथा उत्तरदायित्व मापन गर्ने औजारको रूपमा पनि लिइन्छ । मूल्याङ्कनबाट कार्यसम्पादनको मापन भई प्राप्त नतिजाको आधारमा आगामी दिनका लागि निर्णयका आधार तय गर्न नीतिको प्रभावकारिता र दक्षता अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुगदछ । नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा गरिएको लगानी र अपेक्षित प्रभावको श्रृङ्खलालाई देहाय बमोजिमका चरणमा विभाजन गर्न सकिन्छ:



<https://www.bing.com/images>

## ७. मूल्यांकनका आधार

मूल्यांकनको मुख्य आधार नीतिले लिएको लक्ष्य हासिल भयो वा भएन यकिन गर्नु हो । Frohock ले Equity, Efficiency, Pareto Optimality र Public Interest आदिलाई नीति मूल्यांकनको आधारको रूपमा लिएका छन् भने Edward Suchman ले Effort, Performance, Adequacy, Efficiency र Process लाई नीति मूल्यांकनको उपायको रूपमा सुझाएका छन् । नीति मूल्यांकन मूलतः देहाय बमोजिमका आधारमा गरिन्छः

- (क) **दक्षता:** उपलब्ध स्रोतसाधन तथा जनशक्तिको उपयुक्त समयमा दक्षताका साथ प्रयोग भए वा नभएको मूल्यांकन गरिन्छ । यसरी दक्षताको मापन उत्पादित वस्तु तथा सेवाको प्रतिइकाई खर्चसँग तुलना गरेर गरिन्छ ।
- (ख) **प्रभावकारिता:** नीतिको प्रभावकारिता मापन निर्धारित उद्देश्य तथा लक्ष्य प्राप्ति भयो वा भएन सो को आधारमा गरिन्छ । जस्तो यातायात नीतिको कार्यान्वयनबाट सडक सुरक्षामा भएको सुधार तथा दुर्घटना न्यूनीकरणका आधारमा गरिन्छ । स्वास्थ्य नीतिको कार्यान्वयनबाट नागरिकको स्वास्थ्य अवस्थामा आएको सुधारलाई यसको सफल कार्यान्वयनको रूपमा लिइन्छ ।
- (ग) **पर्यासिता:** लक्षित समुदाय तथा क्षेत्रमा पार्ने प्रभावको पूर्वानुमानित लक्ष्यको आधारमा प्राप्त उपलब्धि अपेक्षित मात्रामा हासिल भए वा नभएको आधारमा प्रर्यासिता मापन हुन्छ ।
- (घ) **समानता:** नीति कार्यान्वयनबाट लक्षित वर्ग वा क्षेत्रमा लाभको वितरण समतामूलक ढङ्गले भयो भएन यकिन गर्न मदत मिल्दछ । यस्तो मूल्यांकन आर्थिक र गैरआर्थिक दुवै पक्षबाट गरिन्छ । यस विधिले वितरणात्मक समता कायम गर्न मदत पुन्याउँदछ ।

(ड) **प्रभाव:** नीतिको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्दा अपेक्षित र अनपेक्षित प्रभावको मापन गरिन्छ। यसरी मापन गर्दा सकारात्मक पक्षका साथै आर्थिक, राजनीतिक, सामाजिक, प्राविधिक तथा समग्र वातावरणमा परेको प्रभावको विहङ्गमदृष्टिले विश्लेषण गरिन्छ।

(च) **सान्दर्भिकता:** नीतिको डिजाइन गर्दा अपेक्षा राखिएको लक्ष्यको कसीमा लाभग्राही समक्ष उपलब्धि हासिल भयो वा भएन अर्थात नीतिगत हस्तक्षेपबाट लक्षित वर्ग, क्षेत्र तथा समुदायमा पुगेको वास्तविक सकारात्मक लाभको मूल्याङ्कन सान्दर्भिकताको परीक्षणबाट गरिन्छ।

(छ) **तादात्म्यता:** सार्वजनिक नीति बहुआयामिक तथा अन्तरसम्बन्धित हुने भएको हुँदा नीतिगत तादात्म्यताको मूल्याङ्कन पनि आवश्यक मानिन्छ। जस्तै: वाणिज्य नीतिको लक्ष्य प्राप्तिमा औद्योगिक नीति, लगानी नीति, कृषि नीतिले प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने हुँदा यी पक्षहरूको अन्तरआबद्धताको मूल्याङ्कन गरिन्छ।

माथि उल्लिखित आधारमा अधिकांश सार्वजनिक निकायहरूले देहाय बमोजिमको विधि प्रयोग गरी सार्वजनिक नीति तथा कार्यक्रमको मूल्याङ्कन गर्दछन्:

- ▶ कार्यान्वयन गर्ने निकायबाट प्राप्त मूल्याङ्कन प्रतिवेदनका साथै सार्वजनिक र सामाजिक परीक्षणका रिपोर्टको आधारमा कार्यान्वयन प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- ▶ नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन भइरहेको क्षेत्र तथा समुदायमा नियामक निकायबाट स्थलगत अवलोकन गरेर पनि प्रत्यक्ष रूपमा प्रभावको आकलन र मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- ▶ नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनबाट लाभग्राहीको कति क्षेत्र, सङ्ख्या र दायरामा प्रभाव पन्यो भनि सङ्ख्यात्मक उपलब्धिको विश्लेषण गरेर पनि नीति प्रभावकारिताको मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- ▶ नीति कार्यान्वयनमा जानु भन्दा अगाडि र पछाडिको अवस्थाको तुलनात्मक अध्ययन तथा विश्लेषणको आधारमा पनि प्रभाव मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- ▶ नागरिकबाट आएका गुनासोको सङ्ख्या र प्रकृतिका आधारमा नीति कार्यान्वयनको प्रभावकारिता यकिन गर्न सकिन्छ।
- ▶ नागरिक सन्तुष्टि मापन गर्न सर्वेक्षण लगायतका विधि पनि प्रयोगमा ल्याइन्छ। यस्तो सर्वेक्षण सरकारी निकाय स्वयं वा तेस्रो पक्षबाट गराउने अभ्यास छ।

## ८. मूल्याङ्कन विधि

सार्वजनिक नीति तथा कार्यक्रमको लक्षित उद्देश्य हासिल भए वा नभएको मापन गर्ने प्रचलित विधिलाई R.K. Sapru ले देहाय बमोजिम उल्लेख गरेका छन्:

- क) कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन: कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा नीतिको प्राविधिक पक्षका साथै नीति कार्यान्वयनमा लागेको समय, लागत समेत मापन तथा मूल्याङ्कन गरिन्छ। यसरी मूल्याङ्कन गर्न सामान्यतया सम्बन्धित निकायबाट मूल्याङ्कन समूहको गठन गरी निश्चित सूचकका आधारमा कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- ख) परीक्षण: यस्तो परीक्षणमा नीति कार्यान्वयनमा गरेको लगानीको आधारमा यसको वित्तीय उपलब्धीको परीक्षण गरिन्छ। नेपाल सरकारबाट आर्थिक वर्ष २०७५/७६ पछि जारी भएका राष्ट्रिय नीतिहरूमा नीति परीक्षणको प्रावधान राखी आर्थिक पक्षको साथै नीतिको समग्र पक्षको परीक्षण गरिन्छ।
- ग) नतिजा मूल्याङ्कन: नीति निर्माण गर्दा राखिएको उद्देश्यको कसीमा कार्यान्वयनबाट प्राप्त उपलब्धिको मूल्याङ्कन गरिन्छ। यसमा उद्देश्य प्राप्तिको मापन गर्न निश्चित सूचक निर्धारण गरी त्यसको आधारमा उपलब्धि मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- घ) लाभ लागत मूल्याङ्कन: यसमा नीतिको मौद्रिक पक्षको मापन गरिन्छ। नीति कार्यान्वयनको लागि विनियोजन गरिएको बजेटको कार्यान्वयनबाट सम्बन्धित पक्षमा परेको प्रभावको मौद्रिक मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- ड) प्रभाव मूल्याङ्कन: नीति कार्यान्वयनबाट सम्बन्धित क्षेत्र वा पक्षमा परेको दीर्घकालीन प्रभावको मापन गरिन्छ। प्रभाव मूल्याङ्कनका स्थापित विधिको प्रयोग गरी नीतिको मात्रात्मक तथा गुणात्मक प्रभावको मूल्याङ्कन गरिन्छ। यसका लागि संयुक्त राष्ट्र सङ्गीय निकायका साथै एसियाली विकास बैड़ तथा अन्य क्षेत्रीय सङ्गठनले विभिन्न विधिको प्रयोग गरेको पाइन्छ।

## ९. निष्कर्ष

तथ्य प्रमाणको आधारमा नीति, कानून, योजना तथा कार्यक्रम निर्माण र कार्यान्वयन गर्नुपर्नेमा कसैको दुईमत रहेको पाइँदैन। नीति तथा कानून निर्माण चक्रका प्रत्येक चरणमा अनुसन्धानका नतिजा तथा तथ्यको वस्तुगत विश्लेषण गरी कार्यान्वयनयोग्य नीति प्रस्ताव गर्नुपर्दछ। तथ्यमा आधारित नीति निर्माणलाई संस्थागत गर्न अनुसन्धान तथा विकासमा पर्याप्त लगानी गर्नुका साथै नीति निर्माणमा

संलग्न जनप्रतिनिधि र कर्मचारीको क्षमताका वृद्धिका कार्यक्रम सञ्चालन गर्नु आवश्यक छ । यसरी वस्तुगत तथ्यको आधारमा नीति, कानुन, योजना निर्माण हुन सकेमा मात्र सरकारले गर्ने लगानीबाट आर्थिक, सामाजिक विकास र नागरिकको जीवनमा सकारात्मक परिवर्तन हासिल हुन्छ । यसरी समस्या र चुनौतीको जरासम्म पुगेर सचेतापूर्वक गरिएका निर्णयको औचित्य पुष्टि हुन्छ । अनुसन्धान तथा विकास संस्कृतिको विकासका साथै सार्वजनिक नीति चक्रका चरणलाई तथ्य र प्रमाणमा आधारित बनाउन गरिएको प्रस्ताव बमोजिम पर्यास बजेट विनियोजन गरी सरकारी, प्राज्ञिक तथा निजी क्षेत्रमा रहेका अनुसन्धानमूलक संस्थाको साझा प्रयत्नको आवश्यकता छ । सङ्ग, प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट निर्माण गरिने सार्वजनिक नीतिमा राजनीतिक, व्यावसायीक र प्राज्ञिक ज्ञानको सामग्र्यता कायम गरी नीति चक्रका प्रत्येक चरणको विश्लेषण तथ्य/प्रमाणका आधारमा गर्ने संस्कृतिलाई संस्थागत गर्नुपर्दछ । यसका लागि तथ्याङ्क प्रणालीलाई प्रभावकारी, व्यवस्थित र गुणस्तरीय बनाउन तथ्याङ्क साक्षरता, विश्लेषण र उपयोग सम्बन्धी कार्यक्रम तीनवटै तहका सरकारमा अभियानकै रूपमा सञ्चालन गर्नु आवश्यक छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्थापन समिति ।  
नीति अनुसन्धान प्रतिष्ठान (२०७२), सार्वजनिक नीति निर्माणको विषयवस्तु विधि र प्रक्रिया ।  
नेपाल सरकार, नेपाल सरकारबाट जारी भएका विभिन्न राष्ट्रिय नीतिहरू ।  
प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७५), राष्ट्रिय नीतिहरूको वर्गीकरण अध्ययन प्रतिवेदन ।  
प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७५ र २०७७), नीति परीक्षण प्रतिवेदन ।  
राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७२), सोहौं योजना ।  
राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७२), राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन ।  
Bipartisan Policy Center. (n.d.). Evidence-Based Policymaking Primer.  
Nepal, K. (2021). Policy Audit. *PRASHASAN*, 122, 122-135. Ministry of Federal Affairs and General Administration.  
Nepal, K. (2025). Evidence based policy, testing, and practice (*PRASHASAN*, 141, 1-15. Ministry of Federal Affairs and General Administration.  
Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy* (Realist Perspective). SAGE Publications.  
Sapru R. K. (2013). Public Policy (Art and Craft of Policy Analysis). PHI Learning Private Limited.  
Thomas R. Dye (2014), Understanding Public Policy. Pearson.

# भूराजनीतिक परिवेश तथा भूपरिवेष्टित राष्ट्रको आर्थिक विकासका प्रयास

९ धोलकराज ढकाल\*

## सर:

कुनै राष्ट्रको भौगोलिक अवस्थिति, अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको राजनीतिक उपस्थितिको सन्दर्भ छिमेकी राष्ट्रहरूसँगको सम्बन्ध तथा अन्तर्राष्ट्रिय शक्तिहरूसँगको सम्बन्ध समेतका आधारमा उत्पन्न हुने रणनीतिक आर्थिक र सुरक्षासम्बन्धी प्रभावलाई भूराजनीतिले अध्ययन गर्ने गर्दछ। भौगोलिक हिसाबले नेपाल दुई विशाल छिमेकीहरूबीच रहेको सानो राष्ट्र हो तर भूराजनीतिक हिसाबले नेपाल यी दुवै ठुला राष्ट्रहरूबीचको सन्तुलित सम्बन्ध बनाउने माध्यमका रूपमा रहेको छ भन्दा अन्यथा नहोला। आफ्नो राष्ट्रको भूभाग समुद्री सतहसम्म नजोडिएको अवस्था भूपरिवेष्टित हो। भूपरिवेष्टित राष्ट्रले यही भौगोलिक अवस्थाका कारण आफ्ना आर्थिक सम्भावनाका क्षेत्रहरूको भरपुर उपयोग गर्न सकिरहेका हुँदैनन् भने उत्पादन लागत उच्च भएका कारण व्यापारिक क्षेत्रमा समेत उल्लेख्य प्रगति हासिल गर्न सक्दैनन्। विश्व समुदायमा रहेका सबै राष्ट्रहरू समान हुन, कुनै पनि राष्ट्रमा रहेको सामुद्रिक मार्ग प्रयोग गरी व्यापार गर्न पाउने साझा अधिकार सबै राष्ट्रलाई हुनुपर्दछ भनी विश्वस्तरमा आवाजहरू उठ्न थालेपश्चात भूपरिवेष्टित राष्ट्रको अधिकार प्राप्ति र त्यस्ता राष्ट्रहरूको सामाजिक आर्थिक विकासका लागि विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा द्विपक्षीय पहलहरू भएका छन्। भूपरिवेष्टित राष्ट्रले हाल भोगिरहेका समस्या समाधानका लागि पूर्वाधार विकाससँगै विभिन्न राष्ट्रहरू जोड्ने यातायात मार्गहरूको निर्माण, विकास तथा विविधीकरण गर्ने रणनीति लिनुपर्ने देखिन्छ।

## १. पृष्ठभूमि

भूराजनीति (Geopolitics) ले अन्तर्राष्ट्रिय राजनीति तथा सम्बन्धहरूमा भौगोलिक अवस्थिति स्थिर रहन सक्छ, तर त्यसको आधारमा विकसित हुने राजनीतिक रणनीतिहरू समय, परिस्थिति र विश्व परिवेशसँगै परिवर्तनशील रहन्छन्। आधुनिक राज्य प्रणालीको विकाससँगै भूराजनीतिको आयाम पनि विस्तार भएको छ। परम्परागत भूराजनीति मुख्यतः सैन्य शक्ति र भौगोलिक नियन्त्रणमा केन्द्रित थियो, तर आजको

\* प्रदेश सचिव, सामाजिक विकास मन्त्रालय, कर्णाली प्रदेश।

भूराजनीति आर्थिक निर्भरता, पूर्वाधार विकास, ऊर्जा सुरक्षालगायत विविध पक्षमा फैलिएको छ। यसले परम्परागत दृष्टिकोणलाई चुनौती दिँदै अब भूराजनीति केवल सिमानाको रक्षा मात्र नभई, सम्बन्ध व्यवस्थापन, साझेदारी निर्माण तथा क्षेत्रीय प्रभाव विस्तारसँग पनि सम्बन्धित भएको छ। यस सन्दर्भमा, मुलुकहरूले आफ्नो भू-स्थिति अनुसार रणनीति निर्माण गरी अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धमा सशक्त उपस्थिति जनाउने प्रयास गरेका छन्।

## २. भूराजनीतिमा प्रभाव पार्ने तत्त्वहरू

### २.१ भूगोल

कुनै पनि देशको भौगोलिक अवस्थिति, सिमाना, प्राकृतिक स्रोत साधन, समुद्रसम्मको पहुँचको अवस्था, छिमेकी देशहरूसँगको सम्बन्ध आदिले भूराजनीतिमा प्रभाव पारेको हुन्छ। उदाहरणका लागि, समुद्रतटीय देशहरू अन्य देशहरूमा व्यापार पहुँच र विस्तार गर्न सक्छन भने भूपरिवेष्टित राष्ट्रले छिमेकीहरूसँग सहकार्य गरेर मात्र अन्य देशहरूसँगको व्यापार पहुँच र अभिवृद्धि गर्न सक्छ।

### २.२ जनसांख्यिक संरचना

देशको जनसङ्ख्या, उपलब्ध जनशक्ति, युवाहरूको अनुपात, शिक्षाको स्तर र जनघनत्वजस्ता पक्षहरूले मुलुकको आन्तरिक शक्ति, अन्तर्राष्ट्रिय ख्याति र बाह्य प्रतिस्पर्धामा असर पार्छ। जनशक्ति सशक्त भएमा सैन्य, आर्थिक र कूटनीतिक क्षमता बलियो बन्न सक्छ।

### २.३ विचारधारा र संस्कृत

विश्वमा रहेका देशहरू कुनै न कुनै विचारधाराबाट शासित छन्। अतः कुन देश कुन विचारधारामा आधारित छ (जस्तै लोकतन्त्र, अधिनायकवाद, साम्यवाद आदि) भन्ने विषयले अन्तर्राष्ट्रिय राजनीतिमा प्रभाव पारेको हुन्छ। यसका अतिरिक्त मुलुकको सांस्कृतिक मूल्यमान्यताले समेत अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धमा प्रभाव पार्दछ। समान विचारधारा र साझा सांस्कृतिक पृष्ठभूमिले देशहरूबीचको सम्बन्ध प्रगाढ बनाउन सक्छ।

### २.४ विकासको स्तर

देशको प्रविधि, नवप्रवर्तन (innovation), औद्योगिकीकरण, आर्थिक समृद्धि जस्ता पक्षहरू र मुलुकको विकासको अवस्थाले अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा उक्त देशको उपस्थिति र प्रभावलाई जनाउँछ। यी विषयहरू मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय भूमिकालाई निर्धारण गर्ने मूल आधार हुन्। विश्वमा विकसित राष्ट्रको रूपमा पहिचान बनाएका मुलुकहरूको राजनीतिक प्रभाव बढी हुने गर्दछ।

## २.५ शक्ति

देशको सैनिक क्षमता, कूटनीतिक पहुँच, र आर्थिक बल, भूराजनीतिक प्रतिस्पर्धाको निर्णयिक तत्व हुन्। शक्ति राष्ट्रहरूले नै विश्व नीति निर्माणमा अग्रस्थान लिन्छन्।

## २.६ स्रोत साधन

प्राकृतिक स्रोत (जस्तैः तेल, ग्यास, जल, खनिज), मानव स्रोत तथा प्राविधिक स्रोतको प्रचुरताले मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय मूल्य बढाउँछन्। प्राकृतिक स्रोत साधनमा सम्पन्नशाली राष्ट्रले भूराजनीतिक क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण प्रभाव पारेका हुन्छन्।

## २.७ रणनीतिक चासो

अन्तर्राष्ट्रिय जगतका कुन राष्ट्रसँग आर्थिक र कूटनीतिक सम्बन्ध जोड्ने भन्ने विषयमा कुनै पनि मुलुकले आफ्नो राष्ट्रलाई हुने फाइदालाई विश्वेषण गरी आवश्यक रणनीति निर्माण गरेका हुन्छन्। अतः कुनै पनि देशले कुन क्षेत्रमा कस्तो चासो राख्छ, भन्ने कुरा भूराजनीतिक निर्णयको मूल आधार हो।

## ३. नेपालको भूराजनीतिक अवस्था

नेपालको भूराजनीतिक अवस्था निकै संवेदनशील, जटिल र रणनीतिक महत्त्वले भरिएको छ। भारत र चीनजस्ता दुई उदाउँदो महाशक्तिहरूको बीचमा अवस्थित नेपाललाई प्रायः दुई दुङ्गा बीचको तरुलको संज्ञा दिईएको हुन्छ। प्राकृतिक वा भौगोलिक रूपले नेपाल भूपरिवेष्टित (Land-Locked) राष्ट्र भए तापनि भारतसँगको भौगोलिक सम्बन्ध, अत्यधिक निर्भरता र खुला सीमानाका कारण यसलाई India-locked समेत भन्ने गरिन्छ।

क्षेत्रफलका हिसाबले नेपाल सानो मुलुक भए पनि अवस्थितिका हिसाबले नेपाल रणनीतिक महत्त्वको मुलुकको रूपमा रहेको विषय दुवै छिमेकीले समेत स्वीकारेको अवस्था छ। अवस्थितिका कारण नै नेपाललाई यी दुई ठूला राष्ट्रहरूसँग सन्तुलित सम्बन्ध कायम राख्नुपर्ने बाध्यात्मक अवस्था छ। भारत र चीन दुवै मुलुकबीचको बढ्दो आर्थिक समृद्धि र प्राविधिक उन्नतिनेपालका लागि अवसर पनि हो र सँगसँगै चुनौती पनि। छिमेकी मुलुकहरूको आर्थिक प्राविधिक समृद्धिबाट नेपालले फाइदा लिन सक्छ भने दुई देशहरूबीचको विवाद, झगडा र प्रतिस्पर्धाले नेपाल खतरामा पर्न सक्ने अवस्था पनि देखिन्छ। नेपालका प्रायः सबै नदीहरू भारततर्फ बगदछन् जसका कारण जलस्रोतको व्यवस्थापनमा भारतसँग समन्वय अपरिहार्य छ। साथै, नेपालका आधारभूत आवश्यकता विकास पूर्वाधार एवम् प्रविधिका क्षेत्रमा नेपाल चीनसँग समेत निर्भर रहेको कारण चीनसँगको सम्बन्धमा समेत उत्तिकै महत्त्वपूर्ण छ। हिमालय पर्वतले नेपाल र चीनबीच भौगोलिक अवरोधको काम गर्दै, जसले आवागमन,

व्यापार, र सम्बन्धमा केही अड्चन समेत सिर्जना गरेको छ। नेपालमा यदाकदा हस्तक्षेप बढ्ने गरेको विभिन्न अवस्था एवम् परिस्थितिले देखाउँछ। विशेषतः राजनीतिक निर्णय, स्वदेशी नीति निर्माणमा बाह्य दबाव वा प्रभाव पर्ने गरेको अनुभूत हुन्छ। नेपालको आन्तरिक नीति स्वतन्त्र र सार्वभौम हुनुपर्नेमा कतिपय अवस्थामा विदेश नीतिले आन्तरिक नीतिलाई निर्देशित गर्न थालेको सङ्केत देखिन थालेको छ, जुन स्वाधीन नीति निर्माण प्रक्रियाका लागि चिन्ताको विषय हो। नेपाल, भारत र चीनबीच संस्कृति, भाषा र सभ्यता केही हदसम्म समान भए पनि ठूला भिन्नताहरू पनि छन् जसले नेपाललाई दुवै मुलुकसँग सम्बन्ध राख्न सक्ने तर सधै सावधानी अपनाउनुपर्ने अवस्था समेत छ।

यसरी हेर्दा, नेपालको भूराजनीति केवल अवस्थिति र आकारको विषय मात्र नभई त्यस अवस्थासँग जोडिएको राजनीतिक विवेक, रणनीतिक र कूटनीतिक सन्तुलन र राष्ट्रिय हित संरक्षणको क्षमताको विषय पनि हो। आफ्नो भूराजनीतिक बाध्यता र सम्भावनाबीच सन्तुलन कायम गर्न सक्ने अवस्थामा मात्र नेपाल समृद्ध र स्वाधीन हुने लक्ष्य एवम् सपना साकार पार्न सक्छ।

#### ४. नेपालको भूराजनीतिको समस्या

दूरदृष्टियुक्त नेतृत्व, राजनीतिक स्थिरता र स्पष्ट राष्ट्रिय लक्ष्य नहुँदा नेपाल रणनीतिक हिसाबले महत्त्वपूर्ण स्थानमा रहेको भए तापनि यसबाट अपेक्षित फाइदा लिन सकेको देखिँदैन। भारतसँगको खुला सिमाना, आर्थिक तथा सामाजिक विकासका हिसाबले छिमेकीहरूभन्दा कमजोर, निर्यातयोग्य वस्तुभन्दा आयात गरिने वस्तुहरूको बाहुल्यता, आत्मनिर्भर भन्दा पनि परानिर्भर रहेको अवस्था एवम् परिस्थिति समेतले नेपालले भूराजनीतिबाट फाइदा लिन सकेको देखिँदैन। नेपालको भूराजनीतिका सन्दर्भमा देखिएका यस प्रकारका समस्यालाई निम्न अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः-

##### ४.१ परम्परागत मानसिकताबाट ग्रसित

नेपालले भूराजनीतिका सन्दर्भमा ऐतिहासिक पृष्ठभूमि र पुराना दृष्टिकोणहरूमा आधारित रहेर निर्णय लिइरहेको छ। जसका कारण वैश्विक परिवर्तन र विश्व शासनमा आफूलाई समायोजन गर्न कठिनाई महसुस भएको देखिन्छ। विशेष गरी नेपालको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता स्वाभिमानलाई अक्षुण्ण राख्दै परिवर्तन समेतलाई आत्मसात् गर्दै राष्ट्रिय हित अभिवृद्धि गर्नुपर्ने देखिन्छ।

##### ४.२ अवस्था र अवस्थितिबारे कम जानकारी

नेपालको भूराजनीतिक अवस्था र अवस्थितिबारे नेतृत्ववर्ग कम जानकार देखिन्छन्। नेपालले भूराजनीतिका माध्यमबाट छिमेकी तथा अन्य विदेशी मुलुकहरूसँग लिन सक्ने फाइदाहरूको विश्लेषण गर्न योग्य नेतृत्व हुन नसकदा समेत उचित राजनीतिक निर्णय हुन सकेको देखिँदैन।

जसले गर्दा एकातर्फ बाह्य मुलुकहरूबाट अपेक्षित प्रतिफल हासिल गर्न सकेको छैन भने बाह्य सम्बन्धहरूमा चुनौतीको सामना समेत गर्नुपरिहेको छ ।

#### ४.३ अरूलाई खेलमैदानको रूपमा प्रयोग हुन सक्ने

नेपालले आफ्नो स्वतन्त्रता र स्वाभिमानलाई बलियो बनाउनका लागि आर्थिक कूटनीतिको प्रयोग बलियोसँग गर्न सकेको देखिन्दैन । आफ्नो स्थिर राष्ट्रिय लक्ष्य स्थापित गर्न नसकदा एवम् अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा प्रतिस्पर्धा गर्न सक्ने वस्तु तथा सेवाको न्यून उपलब्धता समेतका कारण अन्य देशहरूले नेपाललाई आफ्नो राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्ने माध्यमको रूपमा उपयोग गर्ने अवस्था देखिन्छ । यसले गर्दा अन्य देशहरूले नेपाललाई आफ्नो खेल मैदानको रूपमा प्रयोग नगर्नान् भन्न सकिन्न ।

#### ४.४ सन्तुलित विदेश नीति मुख्य चुनौती

दुई ढुङ्गा बीचको तरुलका रूपमा पहिचान बनाएको नेपालले छिमेकी मुलुकहरूसँग सन्तुलित सम्बन्ध कायम राखिरहन निकै चुनौतीपूर्ण विषय छ । राजनीतिक परिवर्तनसँगै छिमेकीहरूप्रतिको झुकाव पनि परिवर्तन हुन्छ कि भन्ने आशंका रहिरहेको पाइन्छ । नेपालले अन्य देशहरूसँग मित्रता गरेतापनि छिमेकीहरूसँग घनिष्ठता बनाउनु जरुरी छ ।

#### ४.५ विदेश नीतिमा राजनीति हावी

नेपालको विदेश नीतिमा आन्तरिक राजनीतिक प्रभाव अत्यधिक रहेको छ । राजनीतिक दलहरूको प्रतिस्पर्धारव्यक्तिगत स्वार्थहरूले विदेश नीतिमा परिमार्जन प्रयत्न गराउने गरेको देखिन्छ । जसले विदेश नीतिमा एकातर्फ स्थिरता हुन सकेको छैन भने अर्को तर्फ अन्तर्राष्ट्रिय जगतले गर्ने विश्वासमा समेत प्रभाव पर्ने गरेको छ । अतः नेपालले समग्र राष्ट्रिय हित र रणनीतिक स्थिरता सुनिश्चित गरी स्थिर एवम् सन्तुलित विदेश नीति अवलम्बन गर्नु श्रेयस्कर देखिन्छ । नेपालको भूराजनीतिक समस्याहरूको समाधानका लागि आधुनिक दृष्टिकोण, सुसङ्गत रणनीतिक योजनार परिपक्व कूटनीतिक सोचको आवश्यकता छ । यसले नेपालको स्थिति सशक्त र स्थिर बनाउन मद्दत पुर्याउँछ ।

### ५. भूपरिवेष्टित राष्ट्र

विश्वभरका महासागरहरू परम्परागत रूपमा मात्र नभएर विश्व व्यापारका लागि आज पनि उत्तिकै महत्त्वपूर्ण छन् । विश्वको कुल भूभागको ७१ प्रतिशत महासागरीय क्षेत्रले ओगटेको भए तापनि विभिन्न राजनीतिक एवम् भौगोलिक कारणले सबै देशले समुद्र उपयोगको समान अवसर प्रयोग गर्न पाएका छैनन् । यस अर्थमा विश्वमा भएका मूलुकहरूलाई तटवर्ती राष्ट्र र भूपरिवेष्टित राष्ट्रका रूपमा दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ । समुद्री तटसँग सिमाना जोडिएका राष्ट्र तटवर्ती राष्ट्र हुन भने

आफ्नो देशको सिमाना समुद्रसँग नजोडिएको मूलक नै भूपरिवेष्टित राष्ट्र हुन। यस्ता राष्ट्रहरूले समुद्रसम्मको पहुँचको अभावका कारण छिमेकी मुलुकको सडक यातायात वा पारवहन मार्गको प्रयोग गर्नुपर्ने हुन्छ। साथै यस्ता मुलुकहरूको व्यापार र आर्थिक समृद्धि अन्य राष्ट्रसँगको सम्बन्धमा निर्भर रहने भएकोले अपेक्षित मात्रामा विकास भएको हुँदैन। भूपरिवेष्टितालाई भौगोलिक विकटता र व्यापारका लागि अनुकूल अवस्थाका रूपमा लिईँदैन किनकि यस्ता राष्ट्रहरूको समुद्रसम्मको पहुँच सङ्कटपूर्ण हुन्छ। संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय सामुद्रिक कानुन सम्बन्धी महासन्धि १९८२ को धारा १२४ ले समुद्री तट नभएको र चारैतिरबाट भूमिले घेरिएको राष्ट्रलाई भूपरिवेष्टित राष्ट्रका रूपमा परिभाषित गरेको छ।

### भूराजनीतिक अवस्था

१. समुद्रसँग जोडिएका राष्ट्र: Coastal States
२. समुद्रीतटसँग सिमाना नजोडिएका राष्ट्रहरू: Land Locked States
३. समुद्री किनारा जोडिए पनि अर्को देशको बन्दरगाह प्रयोग गर्ने राष्ट्र: Self locked
४. अन्य भूपरिवेष्टित राष्ट्रसँग घेरिएका राष्ट्रहरू: Double Landlocked

प्राचीनकालमा समुद्रमाथि सबैको समान पहुँच रहेको थियो। राष्ट्रहरूबीच प्रतिस्पर्धा, आर्थिक तथा सामाजिक अन्तरनिर्भरता समेतका कारण पछि तटवर्ती राष्ट्रले भूपरिवेष्टित राष्ट्रलाई आफ्नो अधिकारबाट बच्चित गरे। समयक्रमसँगै समुद्रको सीमा नहुने भएको कारण समुद्रमा सबै राष्ट्रको समान अधिकार हुनुपर्ने मागहरू उठ्न थाले। त्यसपश्चात भूपरिवेष्टित राष्ट्रले समेत समुद्रमा खुला र निर्वाध प्रवेश एवम् सामुद्रिक सम्पत्तिको उपयोग गर्न पाउने अधिकार स्थापित गर्न अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा भर्सेलिज सन्धि जस्ता महत्त्वपूर्ण दस्तावेजहरू बनाइए। उक्त दस्तावेजले भूपरिवेष्टित राष्ट्रलाई झन्डाको अधिकार सुनिश्चित गरेको थियो।

दोस्रो विश्वयुद्धअघि विश्वका केही सीमित मुलुकहरू मात्र भूपरिवेष्टित देशका रूपमा रहेका थिए। तर, दोस्रो विश्वयुद्धपश्चात राष्ट्रहरूको स्वतन्त्रता आन्दोलन र राजनीतिक परिवर्तनको परिणामस्वरूप भूपरिवेष्टित मुलुकहरूको सङ्ख्या बढ्न गयो। राष्ट्रहरूको नयाँ सीमाङ्गन र पृथकीकरणले अधिक भूपरिवेष्टित राष्ट्रहरूको जन्म गरायो, जसले आन्तरिक र बाह्य रूपमा चुनौतीहरू सिर्जना गर्यो। वर्तमानमा, विश्वमा ४९ वटा भूपरिवेष्टित मुलुकहरू छन्, जसमा ५ वटा सीमित मान्यता प्राप्त मुलुकहरू पनि समावेश छन्। यी भूपरिवेष्टित मुलुकहरूले विश्वको कूल क्षेत्रफलको ११.४ प्रतिशत र कुल

### भूपरिवेष्टित राष्ट्रले पारवहन राष्ट्रमाथि निर्भर रहनुपर्ने क्षेत्रहरू

१. पारवहन संरचनामा
२. छिमेकी राष्ट्र वा अन्य राष्ट्रसँगको राजनीतिक सम्बन्धमा
३. पारवहन सुविधा दिने राष्ट्रको आन्तरिक शान्ति एवम् सुव्यवस्थामा
४. प्रशासनिक प्रकृयाहरूमा

जनसङ्ख्याको ६.९ प्रतिशत अंश ओगटेका छन्। यस्ता मुलुकहरूले पारवहन र व्यापारिक नेटवर्कमा सीमित पहुँचका कारण अर्थतन्त्र र समाजमा थप समस्याहरूको सामना गर्नुपर्छ।

भूपरिवेष्टित मुलुकहरूको प्रमुख समस्याहरूमा व्यापारिक पहुँचको अभाव, आर्थिक विकासमा अवरोध र सुरक्षा तथा कूटनीतिक चुनौतीहरू पर्दछन्। यी मुलुकहरूको व्यापार पारवहन मार्गहरूको प्रयोगमा निर्भर रहन्छ, जसले गर्दा तिनीहरूको व्यापार महँगो र कठिन बनाउँछ। यसका साथै, भूपरिवेष्टित मुलुकहरूलाई आफ्ना व्यापारिक र कूटनीतिक हितहरूको संरक्षण गर्नमा पनि कठिनाई आउँछ।

नेपाल पनि एक भूपरिवेष्टित राष्ट्रको रूपमा रहेको छ, जसको समुद्रसम्म पहुँचको अभाव छ र यसका लागि कूटनीतिक र व्यापारिक सम्बन्धलाई बलियो बनाउन आवश्यक छ। यसले नेपालको भूराजनीतिक अवस्था र आर्थिक समृद्धिमा ठूलो प्रभाव पार्न सक्छ, र नेपाललाई अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धहरूमा आफ्नो स्थान बलियो बनाउन सहयोग पुर्याउँछ।

#### ६. भूपरिवेष्टित देशका अधिकारहरू

सामुद्रिक कानुनको इतिहासमा तटवर्ती राष्ट्र र भूपरिवेष्टित राज्यहरूको अधिकारलाई लिएर निरन्तर सङ्ग्रष भएको देखिन्छ, जहाँ एकथरी राष्ट्रले समुद्रमाथि आफ्नो एकाधिकार कायम गर्न चाहान्दै भने अर्काथरी राष्ट्रहरूले सामुद्रिक सञ्चार, नौ परिवहन र माछा मार्ने जस्ता स्वतन्त्रताको माग गर्दै आएको पाइन्छ। सामुद्रिक कानुनको सवालमा भूपरिवेष्टित राष्ट्रहरूको अधिकार भन्नाले खुला समुद्रमा प्रवेश गर्ने, पारवहनको अधिकार पाउने र आफ्नो देशको झण्डा राखी जहाज चलाउन पाउने अधिकारमात्र बुझिन्थ्यो। तर महासागरको आर्थिक महत्त्व बढ्दै गएसँगै यसको बहुपक्षीय उपयोगको अधिकारका मागहरू उठ्दै गएसँगै भूपरिवेष्टित राष्ट्रका अधिकारहरूमा समेत विविधता आएको देखिन्छ। भूपरिवेष्टित राष्ट्रको अधिकारका विषयमा धेरै अन्तर्राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा राष्ट्रिय प्रयास भएका छन्। यी महासान्धिहरूले भूपरिवेष्टित राष्ट्रको अधिकारका विषयमा विभिन्न पहल गरेको भए तापनि सन् १९८२ को संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय सामुद्रिक कानुन सम्बन्धी महासान्धि आएपश्चात मात्र भूपरिवेष्टित राष्ट्रका अधिकारहरू स्थापित भएका छन्। संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासान्धिले विभिन्न धारामा उल्लेख गरेका भूपरिवेष्टित राष्ट्रका अधिकारहरू देहाय बमोजिम रहेका छन्:

१. भूपरिवेष्टित राष्ट्रलाई अभिसन्धिले दिएका अधिकारहरू उपभोग गर्न, तटवर्ती राष्ट्रको पारवहन मार्ग प्रयोग गरी सबै किसिमका यातायातका साधन प्रयोग गरी समुद्रसम्म आवत जावत गर्ने अधिकार हुने। (धारा १२५)
२. तटवर्ती राष्ट्रको बन्दरगाहमा भूपरिवेष्टित राष्ट्रको जहाजलाई Most Favoured Nation Treatment र खुला क्षेत्रको सुविधा र अधिकार हुने। (धारा १२६ र धारा १२८)
३. भूपरिवेष्टित राष्ट्रका पारवहन वस्तुमा सेवा शुल्क बाहेक अन्य कर लगाउन नपाइने र करमा समान व्यवहार लागू गर्नुपर्ने। (धारा १२७)

४. भूपरिवेष्टित राष्ट्रले आफ्नो झन्डा राखी जहाज प्रयोग गर्न पाउने अधिकार (धारा १३१)
५. भेदभाव रहित समान व्यवहार पाउने अधिकार (धारा १३२)
६. Exclusive Economic Zone मा रहेका सामुद्रिक सम्पदा माथिको अधिकार (धारा ६९)
७. राष्ट्रिय क्षेत्राधिकारभन्दा बाहिरको कन्टिनेन्टल सेल्फबाट गरिएको खनिज पदार्थ उत्पादनबाट प्राप्त अनुदानको हिस्सा पाउने अधिकार। (धारा ८२)
८. International Seabed Authority (ISA) को अनुमति लिएर सामुद्रिक पीँधमा रहेका सम्पदाको अन्वेषण, उपयोग र उपभोग गर्ने अधिकार। (धारा १५३)
९. International Seabed Authority (ISA) मा सहभागिता र यसले गरेको फाइदा प्राप्तिमा प्राथमिकता प्राप्त गर्ने अधिकार। (धारा १४०, १६० र १६२)
१०. High Sea क्षेत्रमा Navigation, माछा मार्ने, अनुसन्धान गर्न पाउने, सञ्चार सुविधा, जहाज दर्ता र झन्डा फहराउने अधिकार। (धारा ८७)

उल्लिखित अधिकारहरू भूपरिवेष्टित राष्ट्रले उपयोग तथा उपभोग गर्न पाउने अधिकार भएता पनि यी अधिकार प्राप्तिका लागि तटवर्ती राष्ट्रसँग द्विपक्षीय समझौता गर्नुपर्ने व्यवस्था अभिसन्धिले गरेको छ। यसरी गरिने समझौता तटवर्ती राष्ट्रको इच्छामा भर पर्ने भएको हुँदा अधिकार प्रचलन गराउने विषय जटिल बन्दै गएको देखिन्छ। यद्यपि पछिल्लो समयमा संयुक्त राष्ट्र सङ्घको सक्रियता, राष्ट्रहरूबीचको मैत्रीपूर्ण र सन्तुलित व्यवहार समेतका कारण अधिकारको प्राप्ति, उपभोग, उपयोग र प्रचलनमा सुधार आएको मान्न सकिन्छ।

## ७. भूपरिवेष्टित राष्ट्रको दायित्व

अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले भूपरिवेष्टित राष्ट्रलाई अधिकार मात्र दिएको छैन। केही जिम्मेवारी तथा दायित्व पनि निर्धारण गरेको छ। यसरी उल्लेख भएका दायित्वहरू वा नियमहरू उल्लङ्घन गरेको अवस्थामा सोको छानबिन सम्बन्धमा International Tribunal for the Law of the Sea वा International Court of Justice जस्ता माध्यमको प्रयोग गरिन्छ। कुनै राष्ट्रले सामुद्रिक स्रोतको चोरी, प्रदुषण, अवैध किसिमले माछा मार्ने वा पारवहनमा अवरोध सिर्जना गरेमा आवश्यक क्षतिपूर्ति समेत भराउन सक्ने व्यवस्था अभिसन्धिले गरेको छ। यसका अतिरिक्त त्यस्ता राष्ट्रलाई समुद्रको उपयोग र उपभोगका सन्दर्भमा दिइएको सुविधा कटौती गर्न सक्ने व्यवस्था समेत रहेको छ। अभिसन्धिले निर्धारण गरेका दायित्वहरूलाई निम्न अनुसार उल्लेख गरिएको छः-

१. पारवहन राष्ट्रको सार्वभौमिकता कानुन, नियम र सुरक्षा चासोको सम्मान गर्नुपर्ने (धारा १२५ को उपधारा ३)
२. समुद्री वातावरणमा क्षति हुन नदिने। (धारा १३९ को उपधारा २)

३. सामुद्रिक अन्वेषणमा प्रयोग हुने प्रविधि निष्पक्ष र जिम्मेवार रूपमा प्रयोग गर्नुपर्ने । (धारा १४४ को उपधारा १)
४. झान्डा फहराउने राष्ट्रले प्रयोग गरेको जहाजको कानुनी सुरक्षा र प्रशासनिक जिम्मेवारी लिनुपर्ने । (धारा ९४)
५. अधिकार प्रयोग गर्दा सदाचार, अन्तर्राष्ट्रिय विश्वास, शिष्टाचार र शान्तिपूर्ण सहअस्तित्वको सिद्धान्त पालना गर्नुपर्ने । (धारा ३००)
६. UN महासन्धिले निर्माण गरेका कानुनहरूको पालना गर्नुपर्ने । (धारा २१६)

#### **८. भूपरिवेष्टित देशहरूको अधिकार प्राप्ति एवम् आर्थिक विकासका लागि भएका प्रयासहरू**

प्रथम विश्वयुद्ध अधिसम्म भूपरिवेष्टित राष्ट्रले तटवर्ती राष्ट्रसँग द्विपक्षीय समझौता गरी खुला समुद्रसम्म पहुँचका लागि पारवहन सुविधा लिएको पाइन्छ । यस्ता कार्यहरू दुई देशहरूबीचको सामाजिक राजनीतिक सम्बन्ध, कूटनीतिक सम्बन्धका साथै तटवर्ती राष्ट्रको इच्छा अनुसार हुने गर्दथ्यो । कुनै तटवर्ती राष्ट्रले यो सुविधा राजनीतिक प्रतिशोधका कारण नदिएमा त्यसको प्रत्यक्ष असर भूपरिवेष्टित राष्ट्र र त्यसको विकासमा पर्ने अवस्था देखिएकोले संयुक्त राष्ट्र सङ्गीय महासभाको सन १९५८ मा बसेको सामुद्रिक कानुन सम्बन्धी सम्मेलनबाट यस प्रकारको विषयलाई सम्बोधन गर्ने प्रयत्न गरिएको थियो । यद्यपि उक्त सम्मेलनभन्दा अघि पनि धेरै अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरू नभएका होइनन । भूपरिवेष्टित राष्ट्रको अधिकार स्थापनाका सन्दर्भमा भएका विभिन्न प्रयासहरूलाई देहायका क्षेत्रगत आधारमा वर्गीकरण गरी अध्ययन गर्न सकिन्द्यः-

##### **(क) अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरू**

- सन् १९१९ को भर्सेलिज सन्धि: झान्डाको अधिकार
- सन् १९२१ को बार्सिलोना महासन्धि: भूपरिवेष्टित मुलुकहरूका लागि पारवहन सुविधाका सम्बन्धमा दुई सिद्धान्तहरू प्रतिपादन गरेको (बाटोको सिद्धान्त र पारवहनयोग्य जलमार्गहरू)
- सन् १९४७ को GATT को महासन्धि: पारवहन स्वतन्त्रताको व्यवस्था गरेको, तर भूपरिवेष्टित मुलुकका लागि मात्र भनी विशेष व्यवस्था भने नगरेको ।
- सन् १९५८ को खुला समुद्रसम्बन्धी जेनेभा महासन्धिले High Sea को परिभाषा गर्नुका साथै समुद्री स्वतन्त्रता अन्तर्गत जहाज चलाउने, माछा मार्ने, सञ्चार सुविधा र वैज्ञानिक अनुसन्धान गर्ने अधिकार स्थापित गरेको ।
- सन् १९६४ मा जेनेभामा भएको UNCTAD सम्मेलन: सामुद्रिक प्रवेशाधिकारलाई स्थापित गरेको, समान व्यापार गर्न पाउने अधिकारलाई मान्यता प्रदान गरेको ।
- सन् १९६५ को भूपरिवेष्टित देशहरूको पारवहन व्यापारसम्बन्धी न्यूयोर्क महासन्धि: भूपरिवेष्टित राष्ट्रहरूलाई तटीय राष्ट्रमार्फत अन्तर्राष्ट्रिय बजारसम्मनिःशुल्क र बाधारहित पहुँच (freedom of transit) सुनिश्चित गरेको ।

- सन् १९८२ को सामुद्रिक कानुनसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसङ्गीय महासन्धि: महासागरको स्वतन्त्रता र भूपरिवेष्टित देशको अधिकार र विवाद सुलझाउने प्रक्रिया सम्बन्धी व्यवस्था गरेको। समुद्रसँग सम्बन्धित सार्वभौम अधिकार, आर्थिक प्रयोग, पारवहन, वातावरणीय संरक्षण, तथा समुद्रको सतहमुनि रहेका स्रोतहरूको प्रयोग सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी रूपरेखा तय गरेको।
- Almaty Program of Action (२००३-२०१३): भूपरिवेष्टित तथा तटवर्ती विकासोन्मुख मुलुकहरूको यातायात प्रणालीमा सुधार सहित Efficient Transit Transport System विकास गर्न देहाय बमोजिम निर्णय भएको:-  
  १. सबै यातायातको साधनहरूबाट समुद्रसम्म आवतजावत सुनिश्चित गर्ने।
  २. निर्यात क्षमता बढाउन लागत घटाइ सेवामा सुधार गर्ने।
  ३. आयातको ढुवानी लागत घटाउने।
  ४. व्यापार मार्गमा हुने ढिलासुस्ती र अनिश्चितता सम्बोधन गर्ने।
  ५. पर्याप्त राष्ट्रिय सञ्चालहरूको विस्तार गर्ने।
  ६. सामान ढुवानी गर्दा बाटोमा हुने नोकसानी घटाउने।
  ७. निर्यात विस्तारका लागि मार्ग प्रशस्त गर्ने।
  ८. सडक यातायात सुरक्षा र सडकमार्ग आसपास बस्ने व्यक्तिको सुरक्षामा सुधार गर्ने।
- Vienna Program of Action (2014-2024) अल्माटी प्रोग्रामले ल्याएका विषयहरूलाई थप जोड दिँदै भूपरिवेष्टित राष्ट्रले सामना गरिरहेका चुनौती समाधानमा केन्द्रित योजना हो। यसले यातायात सम्बन्धी मुद्दामा मात्र केन्द्रित नभई व्यापार, आइसिटी, ऊर्जा सम्बन्धी पूर्वाधार, अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार सहजीकरण र लजिष्टिक, क्षेत्रीय एकीकरण र सम्पर्क र संरचनात्मक आर्थिक रूपान्तरण लगायतका विषय समेट्दछ। यसका मुख्यतया छ वटा प्राथमिकताका क्षेत्रहरू छन्:-  
  - प्राथमिकता १: आधारभूत पारवहन नीति सम्बन्धी मुद्दाहरू
  - प्राथमिकता २: यातायात, ऊर्जा तथा सूचना तथा सञ्चार प्रविधि सहितको पूर्वाधार विकास
  - प्राथमिकता ३: अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार तथा व्यापार सहजीकरण
  - प्राथमिकता ४: क्षेत्रीय एकीकरण तथा सहयोग
  - प्राथमिकता ५: संरचनात्मक आर्थिक रूपान्तरण
  - प्राथमिकता ६: कार्यान्वयनका माध्यमहरू
- भूपरिवेष्टित विकासोन्मुख देशहरूको अन्तर्राष्ट्रिय थिङ्क ट्याङ्क  
  - यसको अवधारणा पहिलो पटक भूपरिवेष्टित र तटवर्ती राष्ट्रहरूको अन्तर्राष्ट्रिय मन्त्रीस्तरीय सम्मेलनमा अल्माटी, काजाकिस्तान) २००३ (मा प्रस्ताव गरिएको थियो।

- उलनबटार घोषणापत्र २००७ मा प्रस्तावित प्रस्ताव सन् २००९ मा उलनबटारमा संयुक्त राष्ट्रसङ्घका महासचिव बान की मुनद्वारा आधिकारिक रूपमा उद्घाटन गरिएको ।
- यस सङ्घठनले उच्च-गुणस्तरीय अनुसन्धान र पैरवीमार्फत भूपरिवेष्टित राष्ट्रहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने प्रमुख उद्देश्य राखेको छ । यसले अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार र विश्व व्यापार सङ्घठनबाट प्रभावकारी लाभ लिन सक्ने उपायहरूको खोजी गर्दछ ।
- नेपालले यो समझौता कार्यान्वयनमा ल्याउन आवश्यक न्यूनतम सदस्यताको मापदण्ड पूरा गरी १० औँ राष्ट्रको रूपमा पहिचान स्थापित गरेको छ ।
- WTO Trade Facilitation Agreement (TFA, 2017), यसले निर्यात र आयात प्रक्रियाको सरलीकरण, आधुनिकीकरण, र समन्वयमार्फत सीमापार व्यापारको समय, लागत र प्रशासनिक इन्झिट घटाउने लक्ष्य राख्छ ।

#### (ख) क्षेत्रीय प्रयासहरू

- SAARC क्षेत्रीय बहुपद्धति यातायात रणनीति: दक्षिण एसियामा यातायात प्रणाली सुधारका लागि ढाँचाको रूपमा काम गर्दछ ।
- दक्षिण एसिया उपक्षेत्रीय आर्थिक सहयोग (SASEC): क्षेत्रीय सहयोग र व्यापार सञ्चालनलाई प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यका साथ तर्जुमा गरिएको ।
- बङ्गलादेश, भूटान, भारत, नेपाल (BBIN) पहल: यी चार राष्ट्रहरूको बीच यातायात र व्यापार सुधार गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलदछ ।
- बङ्गलाको खाडीको बहुक्षेत्रीय, प्राविधिक र आर्थिक सहयोग पहल (BIMSTEC): यसको यातायात पूर्वाधार र लजिस्टिक्स अध्ययन (BTILS), दक्षिण एसिया र दक्षिणपूर्व एसियाको बीच यातायात र लजिस्टिक्स प्रणालीको विकासका लागि आधारभूत मानिन्छ ।

#### (ग) द्विपक्षीय प्रयासहरू

##### ❖ *Nepal- India Transit Treaty:*

- द्विपक्षीय व्यापारको अतिरिक्त, नेपालको ट्रान्जिट व्यापार भारत-नेपाल सीमा र कोलकाता/हलिदया एवम् विशाखापटनम् बन्दरगाहहरूबीचका २२ तोकिएका मार्गहरूबाट सञ्चालन हुन्छ । त्यसैगरी, बङ्गलादेशसँग र बङ्गलादेश हुँदै हुने नेपालको व्यापार पनि भारतमार्फत ट्रान्जिट हुन्छ ।
- नेपालले भारतबाट निम्न क्षेत्रमा सहयोग प्राप्त गरिरहेको छ: सीमापार व्यापारसम्बन्धी पूर्वाधार निर्माण, चार मुख्य भन्सार चेकपोइन्टहरू (वीरगञ्ज-रक्सौल, विराटनगर-जोगबनी, भैरहवा-सुनौली, नेपालगञ्ज-रूपैङ्गिया) र यी क्षेत्रहरूको स्तरोन्नतिसँगै अन्य सडक सञ्चालको विकासको लागि समेत भारतीय सहयोग प्राप्त भएको छ ।

- वीरगञ्जको एकीकृत जाँच चौकी सञ्चालनमा छ भने भैरहवा, नेपालगञ्ज र विराटनगरमा पनि एकीकृत जाँच चौकी (ICP) विस्तारका प्रयासहरू जारी छन्।
- दुवै देशका सरकारहरूले अहिले ट्रान्जिट कार्गोका लागि इलेक्ट्रोनिक कार्गो ट्रयाकिड प्रणाली (Electronic Cargo Tracking System- ECTS) पाइलट प्रोजेक्टको रूपमा सञ्चालन गरिरहेका छन्। यसलाई स्थायी रूपमा लागू गर्न छलफल जारी छ।
- नेपालले विशाखापटनम् बन्दरगाह प्रयोग गर्दा कुल लागतमा इन्डै २०० डलर बराबरको व्यापार लागत बचत हुन्छ। (यद्यपि कोलकाता-वीरगञ्ज भन्दा विशाखापटनम्-वीरगञ्जको दूरी इन्डै दोब्बर छ)
- नेपाल र भारतबीचको रेल सेवा सम्झौता (RSA) रेलमार्गबाट हुने ट्रान्जिट सम्बन्धी मुद्दाहरूलाई व्यवस्थित गर्नका लागि प्रभावकारी छ। विशेषगरी, वीरगञ्जमा रहेको इनल्यान्ड कन्टेनर डिपो (ICD) र एकीकृत जाँच चौकी (ICP) को सञ्चालन हाम्रो लागि महत्वपूर्ण छ।
- यसैगरी, नेपालले समुद्रसम्मको ट्रान्जिट विकल्प विस्तार गर्न गङ्गा नदीमा रहेका तीन इनल्यान्ड जलमार्गहरूको प्रयोगको खोजी गरिरहेको छ। यी मार्गहरूमा समावेश छन्:
  - क. कोलकाता-कलुगढ-रक्सौल
  - ख. कोलकाता-साहेबगञ्ज-विराटनगर
  - ग. कोलकाता-वाराणसी-रक्सौल
- भारतीय जलमार्गहरूको पहुँचले तेस्रो देशबाट नेपाल आयात हुने कार्गोको प्रभावकारी ढुवानीलाई सहज बनाउने अपेक्षा गरिएको छ।

#### ❖ *Nepal- China Transit Treaty*

- नेपाल र चीनले सम्माननीय राष्ट्रपति विद्यादेवी भण्डारीको चीन भ्रमणका क्रममा सन् २०१६ मा ट्रान्जिट सम्बन्धी प्रोटोकलमा हस्ताक्षर गरेको थियो। उक्त प्रोटोकलले नेपाललाई समुद्रपार व्यापारका लागि निम्न चार बन्दरगाहहरू प्रयोग गर्न अनुमति दिन्छ:
  - शेन्जेन, लियानयुज़ा़ड, झानजियाड, टियानजिन
- त्यसैगरी तीन सुक्खा/स्थल बन्दरगाहहरू प्रयोग गर्न पनि अनुमति दिइएको छ:
  - लान्झोउ, ल्हासा, शिगात्से

- प्रोटोकल अनुसार नेपाली व्यापारीहरूले तेस्रो देशको व्यापारका लागि यी समुद्री बन्दरगाहहरूमा पहुँच गर्न रेल वा सडक जुनसुकै परिवहन माध्यम प्रयोग गर्न पाउने व्यवस्था गरिएको छ।

#### ❖ *Nepal- Bangladesh Transit Treaty*

- नेपाल र बङ्गलादेश बीच २ अप्रिल १९७६ मा द्विपक्षीय ट्रान्जिट समझौतामा हस्ताक्षर गरिएको थियो ।
  - धारा ८ ले सामान र व्यापार कार्गोको आवागमनलाई सहज बनाउन केन्द्रित छ।
  - धारा ९ ले कुनै पनि प्रतिबन्ध र अनावश्यक ढिलाइलाई रोक्ने प्रावधान राख्छ।
- समझौताले मोगल्दा र चिट्ठागाउँ बन्दरगाहहरूलाई नेपालको ट्रान्जिट ट्राफिकका लागि अनुमति दिन्छ। यद्यपि, विभिन्न कारणले गर्दा यी बन्दरगाहहरू हाल सञ्चालनमा छैनन्।
- अहिले फुलवारी-बङ्गलाबन्ध मार्ग मात्र सञ्चालनमा रहेको छ, जुन समुद्रसम्मको ट्रान्जिटको लागि प्रयोग हुँदैन।

#### (८) राष्ट्रिय प्रयासहरू

- WTO सदस्यको रूपमा नेपाल रहेको छ। नेपालको हालसम्म १६३ सदस्य राष्ट्रहरूसँग बजार पहुँच छ।
- यसका अतिरिक्त नेपालसँग १८२ देशहरूसँग कूटनीतिक सम्बन्ध छ, १७ देशहरूसँग द्विपक्षीय व्यापार समझौताहरू छन् र विदेशमा ३९ नेपाली दूतावासहरू रहेका छन् (३० दूतावास, ३ स्थायी मिशन र ६ कन्सुलेट जनरल)।

#### ९. भूपरिवेष्टित राष्ट्रले बेहोर्नु परेका समस्या

उल्लिखित प्रयासहरू हुँदाहुँदै पनि नेपालले आफ्नो राष्ट्रिय हितका पक्षमा उल्लिखित व्यवस्थाहरूको सदुपयोग गर्न नसकी चुलिदो व्यापार घाटा व्यहोर्न परिरहेको छ। नेपालले यी प्रयासहरूको उपयोग गरी आफ्नो अधिकार उपभोग गर्न नसक्नुका पछाडि विभिन्न व्यापार सहजीकरण आपूर्तिजन्य अवरोधहरू (Poor Physical and digital Connectivity, low investment and technology transfer, high cost of doing business, non-tariff barriers) प्रमुख रूपमा रहेका छन्। यसका अतिरिक्त व्यापार लगानी र व्यवसायमा संलग्न निकाय एवम् साझेदारबीच प्रभावकारी समन्वय हुन सकेको देखिँदैन। अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा प्रतिस्पर्धा गर्न सक्ने, अन्तर्राष्ट्रियस्तरका माग सम्बोधन गर्न सक्ने र

अन्तर्राष्ट्रियस्तरको गुणस्तर कायम गर्न सक्ने गरी एकातर्फ चेतनाको विकास हुन सकेको छैन भने अर्कोतर्फ उत्पादकत्व बढाउने प्रयोजनका लागि अत्यावश्यक भौतिक पूर्वाधार विकास हुन सकेको छैन। घरेलु, मझौला तथा साना उद्योगहरूको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता कमजोर छ। साथै, यस्ता उद्योगहरूलाई अन्तर्राष्ट्रियस्तरको मापदण्डबारे न्यून जानकारी रहेको देखिन्छ। कतिपय अवस्थामा नेपालको छिमेकी मित्रराष्ट्र भारतले समेत तेस्रो मुलुकसँगको व्यापार विस्तारमा अवरोध सिर्जना गर्ने गरेको छ। भूपरिवेष्टित राष्ट्रले व्यहोर्नुपर्ने यस्ता समस्यालाई बुँदागत रूपमा निम्न अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

१. सार्वभौम समानता र शान्तिपूर्ण सहअस्तित्वको प्रश्नले पारवहन अधिकार प्राप्तिमा कठिनाई उत्पन्न हुने गरेको छ।
२. तटवर्ती मुलुकहरूमा सीमाक्षेत्रमा हुने झन्झटिलो प्रक्रियाका कारणसमेतले LLCs को व्यापार लागत बढिरहेको छ। यसले भूपरिवेष्टित राष्ट्रको प्रतिस्पर्धी क्षमतामा हास आएको छ भने निर्यात सुस्त एवम् उर्लदो व्यापार घाटा भइरहेको छ।
३. LLCs ले पारवहन अधिकार पाउन द्विपक्षीय सन्धि गर्नुपर्ने, तर यो कार्य तटवर्ती देशको इच्छाशक्तिमा भरपर्ने हुँदा द्विपक्षीय सन्धि गर्ने कार्य थप जटिल बनेको छ।
४. तटवर्ती राष्ट्रले अनुमति दिएका सीमित प्रवेश बिन्दुहरूले आपूर्ति शृङ्खला व्यवस्थापनमा कठिनाई व्यहोर्नु परिरहेको छ।
५. तटवर्ती देशले लिनसक्ने प्रतिकूल नीतिबाट बच्नका लागि ती मुलुकहरूसँगको राजनीतिक सम्बन्धलाई निरन्तर सुमधुर बनाइराख्नु पर्ने बाध्यता छ, जुन आँफमा कठिन छ।
६. तेस्रो राष्ट्रसँग व्यापार विस्तार गर्ने क्रममा तटवर्ती देशको अवरोध व्यहोर्नु परेको छ।
७. पारवहन राष्ट्रमा हुने Civil Conflict का कारण पनि समुद्रसम्मको आवागमनमा बाधा आउने गरेको छ।
८. तटवर्ती देशहरूबाट नाकाबन्दी जस्तो अमानवीय व्यवहार समेतको सामना गर्नुपरिरहेको छ।
९. विदेशी लगानी आकर्षण हुँदैन, जसले गर्दा अपेक्षित मात्रामा पूर्वाधार विकासमा सोतको कमी हुने गरेको छ।

## १०. नेपालले हालसम्म गरेका सकारात्मक प्रयास

भूपरिवेष्टित राष्ट्रको हैसियतले नेपालले उल्लिखित समस्याहरू व्यहोर्नपरेको भए तापनि राष्ट्रियस्तरबाट व्यापार सहजीकरण, लगानी आकर्षण र राष्ट्रिय उत्पादन तथा उत्पादकत्व बढाउन देहाय बमोजिमका सकारात्मक प्रयास भएका छन्:

- अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, सम्झौता, व्यापारिक पूर्वाधार, नीति नियम समेतको सम्पर्क मन्त्रालयको रूपमा उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयलाई तोकिएको छ।
- आर्थिक विकास तथा व्यापार सहजीकरणका लागि Inland Clearance Depots (ICDs), Integrated Check Post (ICPs) को निर्माण तथा सञ्चालन व्यवस्थापन गर्न नेपाल इन्टरमोडल यातायात विकास समिति, सन् १९९८ मा स्थापना भएको।
- नेपाल पारवहन तथा गोदाम व्यवस्थापन लिमिटेडले नेपालको ट्रान्जिट व्यापारलाई सहज बनाउन बन्दरगाह तथा कार्गो ह्यान्डलिङ र वेयरहाउसिङ सम्बन्धी गतिविधिहरू सञ्चालन गर्दछ। यो कम्पनी नेपाल-भारत ट्रान्जिट सन्धि अनुसार नेपाली कार्गोको क्लियरिङ, फर्वार्डिङ, र व्यवस्थापनको जिम्मा लिन्छ। कम्पनीले नेपालको तेस्रो देशसँगको व्यापारलाई सहज बनाउने महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ।
- नेपाल-भारत क्षेत्रीय व्यापार तथा यातायात परियोजना (NIRTTP) अन्तर्राष्ट्रिय पुनर्निर्माण तथा विकास बैंक (IBRD) र अन्तर्राष्ट्रिय विकास सङ्ग (IDA) को सहयोगमा सञ्चालनमा छ। यो परियोजनाले नेपाल र भारतबीचको द्विपक्षीय व्यापार र काठमाडौ़-कोलकाता करिङ्गोरमा ट्रान्जिट व्यापारका लागि यातायात समय र रसद खर्च (Logistics Cost) घटाउने लक्ष्य राखेको छ। परियोजनामा देहायका विषय समावेश छन्:
  - नेपाल र भारतबीचको यातायात र ट्रान्जिट व्यवस्था आधुनिक बनाउने।
  - नेपालमा व्यापारसम्बन्धी संस्थागत क्षमतालाई सुदृढ बनाउने।
  - नेपालका चयनित (selective) व्यापारसम्बन्धी पूर्वाधारहरूको विकास एवम् सुधार गर्ने।
- भन्सार सुधार तथा आधुनिकीकरण रणनीति अवलम्बन गरी अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारका अवरोध हटाउने प्रयास गरेको।

## ११. आगामी रणनीति

नेपालले हाल भोगिरहेको समस्या समाधानका लागि देहाय बमोजिमको रणनीति अवलम्बन गर्नुपर्ने अवस्था छ।

### ११.१ यातायात मार्गहरू, देशहरू र यातायातका माध्यमहरूको विविधीकरण

भारतसँगका कोलकाता/हल्दिया र विजाग बन्दरगाहहरूको सहज सञ्चालन, जलमार्गको प्रयोग तथा रेल सेवा सम्झौताको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। अतिरिक्त सम्भावित बन्दरगाहहरूको अध्ययन र सबै प्रकारका यातायात मार्गहरू विस्तार गर्न प्रयास जारी राख्नुपर्छ। चीनसँगको ट्रान्जिट सम्झौताको कार्यान्वयन र बेल्ट एण्ड रोड इनिसिएटिभ्स (BRI) को लाभ लिने प्रयास

गर्नुपर्छ । विशेषगरी, चीनसँगको रेल सम्पर्क नेपालका लागि अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार र ट्रान्जिट विविधीकरणमा "गेम चेन्जर" बन्न सक्छ । बङ्गलादेशसँगको ट्रान्जिट समझौताको कार्यान्वयन र नेपाल-भारत-बङ्गलादेश त्रिपक्षीय वार्ताका माध्यमबाट समस्याहरू समाधान गर्ने निरन्तर प्रयास गर्नुपर्नेछ ।

#### ११.२ प्रतिस्पर्धी क्षमता अभिवृद्धि गर्ने

नेपालले उच्च सम्भावना भएका वस्तु तथा सेवाहरूको उत्पादन तथा उत्पादकत्व बढाउने कार्यलाई प्राथमिकतापूर्वक अघि बढाउनुपर्ने हुन्छ । यसका लागि पारवहन तथा व्यापारमा अभिवृद्धि गर्नुका साथै उच्च प्रविधिहरूको प्रयोगलाई बढावा दिँदै हाल भएको उत्पादन लागत घटाउनेतर्फ ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ । उत्पादित वस्तु तथा सेवाहरू अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुकूलको बनाई गुणस्तर कायम गराउनुपर्दछ । कच्चा पदार्थ निकासी भन्दा पनि प्रशोधित र उच्च मूल्य अभिवृद्धियुक्त वस्तु उत्पादनमा जोड दिनुपर्दछ ।

#### ११.३ गहिरो क्षेत्रीय सम्बन्ध र सम्पर्क

नेपालले भूपरिवेष्टित राष्ट्रको आर्थिक सामाजिक विकासका लागि भएका क्षेत्रीय प्रयासहरूको कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्दछ । यसका अतिरिक्त BIMSTEC Transport Infrastructure and Logistics Study (BTILS) र SASEC तथा BBIN जस्ता उप-क्षेत्रीय पहलहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनलाई प्राथमिकता दिनुपर्छ । व्यापार नियमहरूको समन्वय, प्रशासनिक प्रक्रिया, कागजात आवश्यकताहरू र व्यापार नियमहरूको समन्वयलाई सरल र तार्किक बनाउनु आवश्यक छ । सीमावर्ती व्यवस्थापनको सुधार कार्य अन्तर्गत एकीकृत सीमा व्यवस्थापन, एकल इयाल प्रणाली (Single Window System) जस्ता प्रभावकारी व्यवस्थाहरू निर्माण गरी क्षेत्रीय एकता थप बलियो बनाउनुपर्छ ।

#### ११.४ भन्सार सुधार एवम् आधुनिकीकरण

भन्सार प्रणालीलाई आधुनिक, प्रभावकारी, पारदर्शी तथा अन्तर्राष्ट्रिय मानक अनुसार बनाउन तर्जुमा गरिएको भन्सार सुधार र आधुनिकीकरण प्रयासहरूलाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने जरूरी छ । यसका अतिरिक्त भन्सार सुधार र आधुनिकीकरण प्रणालीलाई क्रमशः अन्य क्षेत्रका भन्सार : बिन्दुहरूमा विस्तार गर्नुपर्दछ ।

#### ११.५ व्यापार सम्बद्ध पूर्वाधार विकास

अव्यवस्थित सुविधाहरूको व्यवस्थापनका लागि हालका सडक, रेलमार्ग, जलमार्ग र अन्य पूर्वाधारहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापनमा ध्यान दिनुपर्छ । नयाँ सडक, रेलमार्ग, जलमार्ग, कोल्ड स्टोरेज, ड्राइ पोर्ट, ICD, ICP, EPZ, SEZ, र ICT पार्क जस्ता नयाँ पूर्वाधारको निर्माण र विस्तारलाई प्राथमिकता दिनुपर्छ ।

## ११.६ व्यापार सहजीकरण सम्झौता कार्यान्वयन

नेपालले विश्व व्यापार सङ्गठनको १०८औं राष्ट्रका रूपमा व्यापार सहजीकरण सम्झौता सन् २०१७ मा अनुमोदन गरी कार्यान्वयन गरेको छ। यस सम्झौताले सीमापार हुने व्यापार लागत घटाउन, विदेशी लगानी आकर्षण गर्न, एवम् समग्र अर्थिक वृद्धिमा योगदान पुर्याउन सीमापार व्यापारका प्रक्रियाहरूलाई सरल, पारदर्शी, मितव्ययी र प्रभावकारी बनाउने लक्ष्य राखदछ। अतः यस सम्झौताको कार्यान्वयनका लागि राष्ट्रियस्तरबाट नीतिगत नेतृत्व, संयोजन एवम् समन्वय गर्न जरुरी देखिन्छ।

## ११.७ भियना प्रोग्राम अफ एकसनको मूलप्रवाहीकरण गर्ने

ट्रान्जिट समस्या समाधान र व्यापारसँग सम्बन्धित पूर्वाधार विकासलाई प्राथमिकतादिने उद्देश्यका साथ ल्याइएको भियना प्रोग्राम अफ एकसन कार्यक्रमका उद्देश्य, प्राथमिकता र रणनीतिहरूलाई राष्ट्रिय योजना, नीतिहरू र विकास कार्यक्रमहरूमा समावेश गर्ने।

## ११.८ ई-कमर्शलाई बढावा दिने

ई-कमर्शलाई बढावा दिने सन्दर्भमा UNCTAD ले गरेका विभिन्न ७ बटा नीति क्षेत्र (ई-कमर्श रणनीति, भौतिक र कानुनी पूर्वाधार, भुक्तानी समाधान, विद्युतीय दस्तखत, रसिद, विद्युतीय व्यापार, चेतना र सीप) पहिचान गरेको छ। UNCTAD ले गरेका नीति क्षेत्र अनुसारका सिफारिसहरूको नेपालले प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। घेरेलु साना तथा मझौला उद्योगहरूलाई समेत अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा प्रतिस्पर्धा गर्न योग्य वस्तुहरूको उत्पादन र उत्पादकत्व बढाई यसबाट उत्पादनशीलता, प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता, सीप र चेतनामा वृद्धि समेत गर्न आवश्यक देखिन्छ।

## ११.९ कूटनीतिक पहल गर्ने

आर्थिक तथा व्यापार कूटनीतिको विस्तार र प्रवर्द्धन गर्ने विभिन्न देशहरूमा रहेका कूटनीतिक नियोगहरूसँग कार्यसम्पादन सम्झौता गरी नतिजामुखी बनाउने तथा व्यापार सम्भावनाहरूको खोजी गर्न सक्ने गरी सक्षम बनाउने। यसका अतिरिक्त विभिन्न छिमेकी मुलुकहरू लगायत राष्ट्रिय आवश्यकता एवम् स्वार्थ पूर्ति गर्न मद्दत पुर्याउने देशहरूसँग आवश्यकता अनुसार द्विपक्षीय, बहुपक्षीय, क्षेत्रीय व्यापार तथा लगानी सम्झौता गरी व्यापार विस्तार र विविधीकरण गर्न जरुरी देखिन्छ।

## १२. निष्कर्ष

अन्तर्राष्ट्रिय राजनीतिक गतिविधिहरूलाई विश्लेषण, व्याख्या तथा भविष्यवाणी गर्न अपनाइने रणनीति नै भूराजनीति हो। भूराजनीति समय, काल, परिस्थिति अनुसार फरक र परिवर्तनशील रहन्छ। कुनै पनि मुलुकको अवस्थितिले उक्त मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय समुदायमा उपस्थिति, राष्ट्रिय मूल्य र मान्यता निर्माणमा मद्दत पुर्याउँछ। भूराजनीतिक आयाम आधुनिक राज्य प्रणालीको विकाससँगै विकास एवम्

विस्तार भएको हो । परम्परागत रूपमा यसलाई राष्ट्रिय सामरिक एवम् सैन्य शक्ति र भूगोलको अवस्थाका रूपमा मात्र लिइन्थ्यो तर हाल यो अन्तर्राष्ट्रिय समुदायमा नै अन्तरसम्बन्धित विषयको रूपमा रहेको पाइन्छ । आफ्नो मुलुकको सीमाना समुद्रसम्म नजोडिएकै कारणले धेरै मुलुकले अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार, राष्ट्रिय आर्थिक विकास एवम् पूर्वाधार विकासका क्षेत्रमा अपेक्षित प्रगति हासिल गर्न सकेका छैनन् । यद्यपि संयुक्त राष्ट्र सङ्गीय नेतृत्वमा पछिल्लो समय भूपरिवेष्टि राष्ट्रका अधिकार र दायीत्वका बारेमा व्यापक रूपमा बहस एवम् छलफल हुने गरेको छ । तटवर्ती राष्ट्रको मिचाहा प्रवृत्ति अन्त्य गर्न भूपरिवेष्टि राष्ट्रले आफ्नो देशभित्र प्रशस्त सम्भावना बोकेका वस्तु तथा सेवाहरूको उत्पादन एवम् उत्पादकत्व बढाउनुका साथै आन्तरिक पूर्वाधार एवम् पहुँचमार्गहरूको विकास तथा विस्तार गर्ने रणनीति तय गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

### सन्दर्भ सामग्री

खनाल, राजन (२०६३). सार्वजनिक नीति, प्रशासन र व्यवस्थापन: संक्षिप्त टिप्पणी. काठमाडौँ: सोपान मासिक ।

दाहाल, प्रकाश (२०६५). सार्वजनिक प्रशासन. काठमाडौँ: पिनाकल पब्लिकेशन ।

निरौला, दुण्डीराज (२०७८). शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू, काठमाडौँ: सोपान मासिक ।

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

भट्राई, महेश (२०७७). प्रथम पत्र : शासकीय प्रबन्ध र विकास, काठमाडौँ: महेश भट्राई ।

रानामगर, उदय (२०७३). सार्वजनिक व्यवस्थापन : काठमाडौँ, पैरवी प्रकाशन ।

रानामगर, उदय (२०७६). शासकीय प्रबन्ध र विकास, काठमाडौँ: करीयर काउन्सिलिङ सेन्टर प्रा.लि Acharya, Madhu Raman (2019). *Business of Bureaucracy: Kathmandu, Vidyarthi Pustak Bhandar*

Ghosh, N. (2018). *Connectivity for Development in South Asia: Why the BBIN Economic Corridor is a preferred option for India*. In BBIN: Opportunities and Challenges. Observer Research Foundation, 25-34.

United Nations. (1982). *United Nations Convention on the Law of the Sea*.

### सर:

नेपाल राष्ट्र बैंड स्थापनाको पहिलो दशकमा तरलता व्यवस्थापनका उपकरणहरूको प्रावधान समेत नभएको अवस्थामा वि.स. २०२३ साल श्रावणबाट केही उपकरणहरू प्रयोगमा ल्याई यसको सुरुवात गरेको पाइन्छ। बैंडिङ प्रणाली तथा बजारमा हुने अधिक तथा न्यून नगद प्रवाहको अवस्था आउन नदिन अपनाउने नीति, गरिने कार्यहरूको समाइगत स्वरूपले तरलता व्यवस्थापनलाई जनाउँछ। मौद्रिक नीति कार्यान्वयनको क्रममा तरलता व्यवस्थापनका विभिन्न अभ्यासहरू अवलम्बन गरिँदै आ.व. २०७३/७४ देखि व्याजदर करिडोर संरचनामा आधारित बनाएको पाइन्छ। बैंडिङ प्रणालीमा अस्थिर तरलताको व्यवस्थापन अर्थतन्त्रको ठूलो चुनौतीको रूपमा रहेको देखिन्छ। हाल बजारमा रहेको अधिक तरलता व्यवस्थापनका लागि नेपाल सरकार, नेपाल राष्ट्र बैंड, नियमनकारी निकाय लगायतको समन्वय आवश्यक रहेको छ। अधिक तरलता भएको अवस्थामा पनि कर्जको माग नहुँदा लगानी हुन नसक्नु र भएको लगानी पनि जोखिमयुक्त तथा न्यून लाभ भएको परियोजना तर्फ केन्द्रित हुँदा अर्थतन्त्रमा सिर्जना हुन सक्ने नकारात्मक अवस्थाको गहन रूपमा अध्ययन अनुसन्धान गरी प्रयोगिता मात्रामा कर्जको उपलब्धता र न्यून व्याजदरको अवसरलाई उपयोग गर्दै कुल ग्राहस्थ उत्पादनमा योगदान दिने गरी मार्ग प्रशस्त गर्नु जस्ती छ जसले 'समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली' का लागि अर्थतन्त्रलाई चलायमान बनाउने कुरामा विश्वस्त हुन सकिन्छ।

### १. पृष्ठभूमि

तरलताले बैंड तथा वित्तीय संस्थामा रहेको नगद मौज्दातको अवस्थालाई जनाउँछ। बैंडमा रहेको निक्षेपलाई तुरुन्त लगानीयोग्य पुँजीका रूपमा राखिएको हुन्छ जसमा सर्वसाधारणले बैंडमा राखेको रकम, बैंड तथा वित्तीय संस्थाले केन्द्रीय बैंडमा राखेको रकम, सुनचाँदी जस्ता बहुमूल्य धातुहरू लगायत पर्दछन्। यस्तो तरलतालाई निक्षेप तथा कर्जको वृद्धिदर, प्रकृति संरचना मूल्य आदिको बीचमा तालमेल गराउँदै बढी वा कम भएको रकमलाई अधिकतम लाभ सिर्जना गर्ने क्षेत्रमा उपयोग गर्ने प्रक्रियालाई तरलता व्यवस्थापन भनिन्छ। अत यसले बैंड तथा वित्तीय संस्थासँग भएको नगद सोत र क्रष्ण प्रवाह गर्ने क्षमतालाई जनाउँछ।

\* कार्यक्रम निर्देशक, राष्ट्रिय योजना आयोग।

हरेक मुलुकको केन्द्रीय बैड्को तरलता व्यवस्थापन गर्ने जिम्मेवारी रहेको हुन्छ । नेपालमा नेपाल राष्ट्र बैड्क ऐन, २०५८ ले नेपाल राष्ट्र बैड्कलाई यो अधिकार प्रदान गरेको छ । बैड्किङ क्षेत्रमा तरलता पर्यास रहेका कारण पछिल्लो समय तरलता व्यवस्थापनको बहस चलिरहेको छ । कोभिड अधिसम्मको समयमा बैक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा अभाव रहेको तरलता तत्पश्चात बैड्किङ लगानी घट्दै जाँदा बढेदै गएको देखिन्छ । निक्षेपको ब्याजदर घटाएर पुगदा समेत बजारमा माग बढ्न नसकेपछि चिन्ताको विषय बन्न लागेको छ । ब्याजदर घट्नु र नेपाल राष्ट्र बैड्को खुला बजार कारोबार बढ्नुले पनि बैड्कहरूमा तरलता जम्मा हुँदै गएको पुष्टि हुन्छ । मौद्रिक नीति २०८२/८३ का अनुसार आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को एघार महिनासम्ममा निक्षेप सङ्कलन बोलकबोल मार्फत ८१ पटक गरी रु. २७ खर्ब ८४ अर्ब ८० करोड तथा स्थायी निक्षेप सुविधा मार्फत १३५ पटक गरी रु. १८५ खर्ब ५८ अर्ब ७० करोड तरलता प्रशोचन भएको छ । यस अवधिमा बैड्क तथा वित्तीय संस्थाहरूले ओभरनाइट तरलता सुविधा मार्फत उपभोग गरेको रु. २ अर्ब ७० करोड घटाउँदा खुद रु. २१३ खर्ब ४० अर्ब ८० करोड तरलता प्रशोचन भएको छ । अधिल्लो आर्थिक वर्षमा खुला बजार कारोबारको विभिन्न उपकरण मार्फत खुद रु. ३८ खर्ब ६८ अर्ब ८४ करोड तरलता प्रशोचन भएको थियो । यसरी बैड्क तथा वित्तीय संस्थामा बढी तरलता हुँदा यसले अर्थतन्त्रमा अल्पकालीन तथा दीर्घकालीन दुवै असर पुऱ्याउँछ । पछिल्लो समय कर्जाको माग नबढेपछि बैड्किङ प्रणालीमा तरलता प्रचुरमात्रामा रहेको छ । जसले गर्दा बैड्क तथा वित्तीय संस्थाहरू ३ प्रतिशत हाराहारीको ब्याजदरमै केन्द्रीय बैड्कलाई पैसा दिन बाध्य भइरहेका छन् ।

यसरी नेपालको वित्तीय क्षेत्र कहिले गम्भीर तरलता सङ्कटको मारले आकान्त बन्न पुगेको छ भने कहिले भारी रकम निष्क्रिय रहने अधिक तरलताको अवस्थाबाट गुज्नु परेको छ । अर्थतन्त्रमा तरलताले ठूलो महत्त्व राख्दछ । धेरै तरलता बजारमा हुँदा निक्षेपको ब्याजदर न्यूनस्तरमा झरी बचत प्रोत्साहित नहुने, माग अनुपातमा मुद्रास्फीति वृद्धि हुने, कर्जाको न्यून ब्याजदर कायम हुँदा कमसल परियोजनाहरूमा लगानी बढ्ने र लगानी सुरक्षा घट्दै जाने, पुँजी पलायन हुने लगायतका समस्याहरूबाट भुक्तानी सन्तुलनमा दबाब पर्न गई वित्तीय स्रोतको दुरुपयोग हुने जोखिम हुन्छ भने न्यून तरलताले ब्याजदर बढ्ने, कर्जाको ब्याजदर बढ्दा उत्पादन लागत उच्च भई लगानी घट्ने र आर्थिक चलायमान न्यून गतिमा भइ आर्थिक वृद्धिमा असर पर्दछ । यस्तो अवस्थाबाट अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर नपरोस् भन्ने उद्देश्यले नेपाल राष्ट्र बैड्कले मौद्रिक नीति मार्फत प्रत्यक्ष रूपमा विभिन्न उपकरणहरूको प्रयोग गरेर तरलता व्यवस्थापन गर्दै आएको छ । धेरै तरलता हुँदा राष्ट्रबैड्कले प्रशोचन गर्दै भने न्यून तरलता हुँदा नगद प्रवाह गर्दै ।

## २. तरलता व्यवस्थापनका लागि नेपाल राष्ट्र बैड्ले प्रयोग गर्ने उपकरणहरू

राष्ट्र बैड्ले मौद्रिक अधिकारीको रूपमा तरलता व्यवस्थापनका लागि प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष उपकरणहरूको प्रयोग गर्दै आइरहेको छ ।

### २.१ प्रत्यक्ष वा गुणात्मक उपकरण

क) **ब्याजदर करिडोर:** ब्याजदरको न्यूनतम र अधिकतम सीमा निर्धारण गरी सोही सीमाभित्र रहेर बजारमा कर्जा तथा निक्षेपको ब्याजदर चलायमान राख्ने अवस्था ।

ख) **कर्जा सीमा निर्धारण:** बैड्ले तथा वित्तीय संस्थासँग भएको तरलताको अवस्था, ग्राहकको आवश्यकता, जोखिम वहन गर्ने क्षमता, धितो व्यवसायको सम्भावना लगायतका पक्षहरूको आधारमा अधिकतम तथा न्यूनतम कर्जाको सीमा निर्धारण ।

ग) **नैतिक दायित्व:** कानुनले बाध्यकारी नवनाएका पक्षहरूमा पनि बैड्ले तथा वित्तीय संस्था एवम् ग्राहकले नैतिक पेशागत र दायीत्वपूर्ण हिसाबले पालन गर्नुपर्ने कर्तव्यहरू ।

### २.२ अप्रत्यक्ष वा परिमाणात्मक उपकरण

क) **बैड्लर:** केन्द्रीय बैड्ले अन्य बैड्ले तथा वित्तीय संस्थालाई ऋण प्रदान गर्दा लिने ब्याजदर ।

ख) **अनिवार्य नगद अनुपात:** बैड्ले तथा वित्तीय संस्थाले आफ्नो निक्षेप दायीत्वको निश्चित अंश केन्द्रीय बैकमा जम्मा गर्नुपर्ने नगद ।

ग) **खुला बजार कारोबार:** धितोपत्र वा अन्य सुरक्षण पत्र प्रत्यक्ष रूपमा बैड्ले तथा वित्तीय संस्थासँग खरिद विक्री गर्ने प्रक्रिया ।

मौद्रिक नीति २०८२/८३ मा तरलता व्यवस्थापनका लागि नेपाल राष्ट्र बैड्ले विशेष गरी स्वचालित र नियमनमा आधारित खुला बजार कारोबार सञ्चालन गरेको छ । यस अन्तर्गतः

तरलता प्रवाहका उपकरणहरू	तरलता प्रशोचनका उपकरणहरू
<ul style="list-style-type: none"><li>✓ रिपो</li><li>✓ सोझै खरिद</li><li>✓ रिपो बोलकबोल (ब्याजदर करिडोर अन्तर्गत)</li><li>✓ स्थायी तरलता सुविधा</li><li>✓ ओभरनाइट तरलता सुविधा</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>✓ रिभर्स रिपो</li><li>✓ सोझै विक्री</li><li>✓ निक्षेप सङ्कलन बोलकबोल</li><li>✓ स्थायी निक्षेप सुविधा</li></ul>

### ३. तरलताका प्रकारहरू

#### क) फण्डिङ्ग तरलता (Funding Liquidity)

बैंडले जनता मार्फत निक्षेप जम्मा गर्ने र सो निक्षेप फिर्ता गर्न तथा आफ्ना छोटो अवधिका दायीत्वहरू समयमा पूरा गर्नका लागि तरलताको व्यवस्थापन गरेको हुन्छ, जसलाई फण्डिङ्ग तरलता भनिन्छ।

#### ख) बजार तरलता (Market Liquidity)

बचतपत्र, धितोपत्र वा सम्पत्तिहरूको मूल्य नघटाई तुरुन्तै बेच्न सक्ने अवस्थाले बजार तरलतालाई जनाउँछ। नेपालमा प्रयोग हुने उपकरणहरूमा ट्रेजरी बिल, सरकारी बन्ड, नेपाल राष्ट्रबैंडद्वारा जारी कागजात आदि बुझाउँछ।

#### ग) प्रणालीगत तरलता (Systemic Liquidity)

नेपालमा बैंक तथा वित्तीय प्रणालीमा रहेको तरलताको अवस्थालाई प्रणालीगत तरलता भनिन्छ। नेपालमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा कहिले अधिक तरलता हुन्छ भने कहिले तरलता सङ्कुचनको अवस्था आएको देखिन्छ।

### ४. बैंक तथा वित्तीय प्रणालीमा देखिने तरलता अवस्थाहरू:

#### क. तरलता अभाव (Liquidity Crunch)

बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा पर्यास मात्रामा नगद उपलब्ध हुन नसकी बैंकसँग कर्जा दिन, चेक भुक्तानी गर्न, छोटो तथा लामो समयसीमा भएका दायीत्वहरू पूरा गर्न, आयातलाई LC खोल्न लगायतका कार्यहरू गर्न कठिन हुने अवस्थालाई तरलता अभाव भनिन्छ। नेपालमा विशेष गरी तरलता अभाव हुनुमा आयात धेरै तथा निर्यात कम हुनु, समयमा सरकारी खर्च नहुनु, अत्याधिक कर्जा प्रवाह हुनु, विप्रेषण तथा निक्षेप प्रयास मात्रामा नहुनु, आयातको क्रममा विभिन्न सङ्गसंस्थाले ठूलो मात्रामा नगद भुक्तानी गर्नु (जस्तै: नेपाल आयल निगमले भारतीय आयल निगमलाई एकैपटक ठूलो परिमाणमा भुक्तानी गर्नु), संस्थागत लगानीकर्ताहरूले एकैपटकमा ठूलो निक्षेप फिर्ता लिनु (जस्तै:मुद्रती खाताको अवधि पूरा भएपछि निक्षेप फिर्ता लैजानु) लगायतका कारणहरूको भूमिका रहन्छ।

#### तरलता अभावका प्रभावहरू:

- ब्याजदर अस्वभाविक रूपमा बढ्ने,
- ऋण प्रवाहमा अवरोध हुने,

- Repo वा Standing Liquidity Facility लिनका लागि बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको नेपाल राष्ट्र बैंकसँग कारोबार वृद्धि हुने,
- ब्याजदर वृद्धिले गर्दा ऋणिहरूको असन्तुष्टी बढ्दै जाने,
- उत्पादन लागत बढेसँगै व्यवसायमा लगानी न्यून हुँदै जाने,
- शेयर बजारमा नकारात्मक असर पर्ने,
- ऋणको अभाव हुने, महज्जी बढेसँगै उपभोक्ताको क्रयशक्तिमा हास आउने,
- तरलता अभावसँगै ब्याजदर वृद्धिले सरकारी ऋणको लागत बढ्न गर्इ परियोजनाहरूको काम प्रभावित हुने।

#### ख. अधिक तरलता (Excess Liquidity):

बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा निक्षेप सङ्कलन अत्याधिक हुनु, कर्जा प्रवाह न्यून हुनु र लगानीको अवसर नहुँदा आवश्यक भन्दा धेरै नगद जम्मा भएको अवस्थालाई अधिक तरलताको अवस्था भनिन्छ। नेपालमा अधिक तरलता हुनुमा आयात घट्नु, LC कम खोलिनु, व्यापार व्यवसायको लागि कर्जा माग कम हुनु, अर्थतन्त्र सुस्त गतिमा चल्नु, सरकारको खर्च बढ्नु, उच्च मात्रामा विप्रेषण भित्रिनु, जम्मा भएको निक्षेप उपभोग वा लगानीमा प्रयोग नहुनु, सरकारको ऋण उठाउने गति सुस्त हुनु, आर्थिक गतिविधि कम हुनु, शेयर बजार तथा घरजग्गा कारोबार सुस्ताउँदै जानु लगायतका कारणहरू रहेका छन्।

#### अधिक तरलताका प्रभावहरू:

- बचत तथा ऋण दुवैको ब्याजदर घट्ने,
- बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको रकम निष्क्रिय अवस्थामा रहने,
- बैंक तथा वित्तीय संस्थाको नाफा घट्ने,
- मुद्रास्फिति बढ्ने जोखिम रहने,
- कर्जा जोखिम वृद्धि हुने,
- न्यून ब्याजदरमा ऋण उपलब्ध हुँदा विलासी उपभोग बढ्ने तथा कमसल खालका परियोजनाहरूमा लगानी हुने सम्भावना बढ्ने,
- बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको कर्जा प्रवाह क्षमता अत्याधिक हुँदा व्यापार व्यवसायका लागि कर्जा लिन सहज हुने,
- आर्थिक गतिविधि बढाउन सहज वातावरण हुने,
- शेयर बजारमा सकारात्मक प्रभाव पर्ने।

## ग. तरलता अस्थिरता (Liquidity Volatility)

बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा रहेको तरलता छिटोछिटो, अनियमित तथा अस्थिर रूपमा बढ्ने वा घट्ने भई नगद उपलब्धताको पूर्वानुमान गर्न नसक्ने अवस्थालाई तरलता अस्थिरता भनिन्छ। यसले बैंक तथा वित्तीय संस्थामा नगद उपलब्धताको कहिले धेरै त कहिले अत्याधिक कम हुने चक्रलाई जनाउँछ। नेपालमा तरलता अस्थिरता हुनुमा आयात निर्यातमा ठूलो असन्तुलन, विप्रेषण प्रवाह नियमित रूपमा नहुनु, अस्थिर सरकारी खर्च हुनु, राजस्व सङ्कलन अपेक्षित नुहुनु, कर्जा मागको अनिश्चितता, बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरू निक्षेप तथा कर्जा वृद्धि बीच सन्तुलन नहुनु, वित्त तथा मौद्रिक नीतिका व्यवस्थाहरू परिवर्तनशील हुनु, आर्थिक गतिविधिको सुस्तता तथा तिब्रता हुनु, शेयरबजार तथा घरजग्गा कारोबारमा उतारचढाव हुनु, भूकम्प-कोम्हिड-लकडाउन-उद्योग बन्द, राजनीतिक आन्दोलन, जलवायु परिवर्तनबाट उत्पन्न जोखिम तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा देखिने आर्थिक मन्दी-युद्ध-भुराजनीतिक तनाव-अन्तर्राष्ट्रिय नीतिगत परिवर्तन लगायतका कारणहरू रहेका छन्।

### ५. नेपालमा देखिएको प्रमुख तरलताका चक्रहरू:

नेपालको वित्तीय प्रणालीमा तरलता चक्र (Liquidity Cycles) समयानुसार विविध अवयवहरूको प्रभावमा उतार चढाव हुँदै आएको छ। सरकारले लिने मौद्रिक नीति, बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको कर्जा निक्षेप संरचना, तथा बाह्य क्षेत्रबाट प्राप्त हुने रेमिट्यान्स तथा वैदेशिक मुद्राको प्रवाहले प्रणालीगत तरलता निर्माणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेका छन्। विगत दुई दशकको तथ्यपरक अवलोकन गर्दा नेपालमा तरलता अवस्थाले देहायका चरणहरू पार गरेको देखिन्छः-

पहिलो चरण (२०५६—२०६६) मा रेमिट्यान्स प्रवाहको उल्लेखनीय वृद्धि, बैंकिङ्ग क्षेत्रको विस्तार, तथा सरकारी खर्चको वृद्धिले वित्तीय प्रणालीमा पर्याप्त तरलता उपलब्ध भएको देखिन्छ। यस अवधिमा कर्जा विस्तार सहज बनेको र बैंकहरूमाझ ब्याजदर प्रतिस्पर्धा तुलनात्मक रूपमा स्थिर रहेको देखिन्छ।

दोस्रो चरण (२०६६—२०७१) मा कर्जा विस्तार तीव्र गतिमा बढे पनि निक्षेप वृद्धि सोही अनुपातमा हुन नसक्दा आवधिक तरलता अभावका समस्याहरू देखा परेका थिए। यस अवधिमा नेपाल राष्ट्र बैंकले तरलता व्यवस्थापनका विविध मौद्रिक उपकरणहरू जस्तै खुला बजार सञ्चालन Repo तथा Reverse Repo, स्थायी तरलता सुविधा, तथा दर सम्बन्धी मार्गदर्शनलाई सक्रिय रूपमा प्रयोग भएको देखिन्छ।

तेस्रो चरण (२०७१—२०७६) मा भूकम्पपछिको पुनर्निर्माण, आयातमा तीव्र वृद्धि, र सरकारी खर्चको ढिलाइले तरलता चाप आवधिक रूपमा बढेको देखिन्छ। यद्यपि २०७४—२०७५ को अवधिमा रेमिट्यान्स तथा वैदेशिक प्रवाहले केही समयका लागि तरलता सहज तुल्याएको पनि देखिन्छ।

चौथो चरण (२०७६ पछि) मा प्रारम्भिक रूपमा कोभिड-१९ महामारीका कारण आर्थिक गतिविधि सुस्त भएसँगै बैड्डिङ प्रणालीमा पर्यास तरलता सञ्चिति देखा पन्यो। तर २०७७—२०७८ मा आयात तिब्र रूपमा बढेको कारण वैदेशिक मुद्रा सञ्चिति घट्न गई प्रणालीमा पुनः गम्भीर तरलता अभाव सिर्जना भएको थियो। यसका कारण कर्जा-निक्षेप अनुपात (CD Ratio) उच्च रहन पुग्यो र बैड्डहरूलाई कर्जा प्रवाहमा सावधानीपूर्वक संयमता अपनाउन बाध्य बनायो।

वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा, सरकारी खर्चको अनियमितता, बाह्य क्षेत्रको प्रवाहमा हुने चक्रीय परिवर्तन, तथा निजी क्षेत्रको कर्जा मागमा देखिने उतार-चढावले तरलता व्यवस्थापनलाई चुनौतीपूर्ण बनाइरहेको छ। नेपाल राष्ट्र बैड्डले मौद्रिक नीतिमा तरलता सूचकहरूलाई प्राथमिकता दिँदै खुला बजार सञ्चालन, Interest Rate Corridor, र स्थायी तरलता सुविधालाई प्रमुख नीतिगत उपकरणका रूपमा प्रयोग गर्दै आएको छ।

समग्रमा, नेपालको तरलता चक्रहरू आर्थिक संरचना, नीतिगत निर्देशन, राजस्व—खर्चको अवस्था तथा बाह्य क्षेत्रको गतिशीलतासँग सम्बन्धित रहेको छ। यी चक्रहरूको विश्लेषणले वित्तीय प्रणालीको स्थिरता, कर्जा आपूर्ति क्षमता, तथा समग्र आर्थिक स्वास्थ्यका पक्षहरूबीचको सम्बन्धलाई देखाउँछ। समग्रमा नेपालमा तरलताको अवस्थालाई देहायबमोजिमको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ:-

कालखण्ड	तरलताको अवस्था	प्रमुख कारण तथा विश्लेषण
वि.सं. २०५६—२०६१	यस समयमा बैड्ड तथा वित्तीय संस्थामा प्रणालीगत तरलता सामान्यदेखि केही मात्रामा सङ्कुचित अवस्थामा रहेको।	नेपालमा वित्तीय प्रणाली उदारीकरणपछि बैड्ड तथा वित्तीय संस्थाहरूमा स्थिरीकरण चरण, आरक्षित कोषको रूपमा रहने अनिवार्य नगद अनुपात (CRR) को प्रभाव, निक्षेप तथा कर्जा प्रवाहमा उतारचढावमा वृद्धि देखा परेको।

२०६१	बैंड तथा वित्तीय संस्थामा अधिक तरलता उपलब्ध भएको ।	नेपाल राष्ट्र बैंडले CRR दरमा गरेको समायोजनका कारण बैंडहरूको निस्क्रिय तरलता स्तरमा वृद्धि; कर्जा प्रवाहमा विस्तारमुखी नीति लिएको ।
२०६२—२०६६	तरलता अस्थिरता/ उतारचढाव (Volatile)	बैंड तथा वित्तीय संस्थाको निक्षेप संरचना, पुँजी पर्यासता, बैंड आकार, आर्थिक क्रियाकलापको अनियमितता, तथा मौद्रिक नीतिगत समायोजनको प्रभाव ।
२०६७ (मध्य)	केही बैंड तथा वित्तीय संस्थाहरूमा तरलता अभाव (Liquidity Stress) देखिएको	ठूला तथा संस्थागत निक्षेपकर्ताहरूको ठूलो परिणाममा निक्षेप फिर्ता, बैंड तथा वित्तीय संस्थाको वासलातमा अनपेक्षित दबाव, बैंडहरूको आन्तरिक जोखिम व्यवस्थापन कमजोरी ।
२०६७ अन्त — २०६८ प्रारम्भ	बैंड तथा वित्तीय संस्थाहरूमा उल्लेखनीय अधिक तरलता (Excess Liquidity) देखापरेको ।	उच्च मात्रामा रेमिट्यान्स भित्रिनु, वैदेशिक मुद्रा आयात/आर्जन वृद्धि, सरकार तथा निजी क्षेत्रको खर्चमा वृद्धि; जसले मौद्रिक सञ्चालनमा अस्थिरता सिर्जना ।
२०६८—२०७०	तरलता पुनः Volatility देखिएको ।	रेमिट्यान्स प्रवाहमा उतारचढाव, सरकारको पुँजीगत खर्चमा सुस्तता, विदेशी मुद्रा सञ्चिति तथा मौद्रिक बजारका संरचनागत तत्त्वहरूको प्रभाव ।
२०७१—२०७२	बैंड तथा वित्तीय संस्थाहरूमा तरलता सङ्कुचन (Liquidity Crunch)	भूकम्पपछि अल्पकालिन तरलता सङ्कुचन, आर्थिक नाकाबन्दी (Sanction), आयात—निर्यात अवरोध, विदेशी मुद्रा सञ्चिति घट्दो क्रममा, रेमिट्यान्स तथा आर्थिक गतिविधिमा गिरावट ।
२०७३—२०७६	मध्यम तथा क्रमशः स्थिर तरलताको अवस्था	आर्थिक क्रियाकलापमा सुधार, निक्षेप विस्तार, कर्जा प्रवाहको सन्तुलित वृद्धि, तर liquidity ratio मा क्रमिक गिरावट देखिने प्रवृत्ति ।

२०७७—२०७९	अत्यन्त उतार— चढावयुक्त तरलता	Post-Covid, विश्वव्यापी आर्थिक झटका, रेमिट्यान्स उतार—चढाव, वैदेशिक मुद्रा सञ्चित घटबढ, सरकारी खर्चको अनियमितता, मौद्रिक नीति मार्फत विभिन्न उपकरण तथा सहलियत दिएको।
२०८०—२०८१	बैंडिङ प्रणालीमा अत्याधिक तरलता (Excess Liquidity Pressure)	कर्जा मागको सुस्तता, रेमिट्यान्स तथा विदेशी मुद्रा सञ्चितमा उल्लेखनीय वृद्धि, निक्षेप वृद्धि तर ऋण विस्तार न्यून, सरकारी खर्च कमजोर, ब्याजदर सीमा (Interest Rate Corridor) मा दबाव।

#### ६. तरलता व्यवस्थापनमा मौद्रिक नीति २०८२/८३ मा भएका व्यवस्थाहरू:

अर्थतन्त्र क्रमशः लयमा फर्कने क्रममा रहेको अवस्थामा मुद्रास्फीति वाञ्छित सीमाभित्र रहेको छ। विप्रेषण आप्रवाह, विदेशी पर्यटकको आगमन, निर्यात बढोत्तरीले विदेशी विनिमय सञ्चिती बढेको, बैंड तथा वित्तीय संस्थामा अधिक तरलताका कारण निक्षेप र कर्जाको औसत ब्याजदर उच्च रहेको छ। वित्तीय सेवामा नागरिकको पहुँच अभिवृद्धि गर्न, साधनलाई पुँजी निर्माणमा प्रोत्साहित गर्न, वित्तीय प्रणाली स्वस्थ तथा सबल बनाउन आवश्यक देखिएको नीतिगत, संरचनागत एवम् कार्यगत सुधारमा हालको अधिक तरलताको उपयोग गर्न नेपाल राष्ट्र बैंडले मौद्रिक नीतिमा देहायका प्रावधानहरू राखेको छ:

- ☆ आर्थिक स्थायित्व र अर्थतन्त्रको दिगो विकासका लागि मूल्य र शोधनान्तर स्थिरता कायम गर्ने मूलभुत उद्देश्य रहेको।
- ☆ शोधनान्तर स्थिरता, मूल्य स्थिरता, ब्याजदर स्थिरता तथा तरलता व्यवस्थापनका लागि लचिलो मौद्रिक नीतिको अवलम्बन गरी निक्षेपको ब्याजदर नकारात्मक हुन नदिन जोड दिइएको।
- ☆ बैंडिङ प्रणालीमा पर्यास तरलता सुनिश्चित गर्न खुला बजार सञ्चालनलाई अझ सक्रिय बनाइने प्रावधान राखिएको।
- ☆ आवश्यकता अनुसार रिपो, रिभर्स रिपो तथा स्थायी तरलता सुविधाहरू प्रयोग गर्ने नीति लिएको।
- ☆ बैंड तथा वित्तीय संस्थाहरूमध्ये अतिरिक्त तरलता भएमा त्यसलाई प्रभावकारी रूपमा तान्ने (mopping up) व्यवस्था।

- ☆ तरलता अभाव देखिएमा overnight रिपो सुविधा सहज बनाइने प्रावधान रहेको ।
- ☆ मौद्रिक नियन्त्रणका लागि डेभलपमेन्ट बोण्ड तथा ट्रेजरी बिलहरू नियमित रूपमा किनबेच गर्ने ।
- ☆ समष्टिगत तरलता पूर्वानुमानलाई अझ वैज्ञानिक र डेटामा आधारित बनाइने ।
- ☆ आर्थिक वर्ष २०८२/८३ को लागि विस्तृत मुद्राप्रदाय दर १३ प्रतिशत र निजीक्षेत्रफल जाने कर्जा वृद्धिदर १२ प्रतिशतसम्म रहने प्रक्षेपण गरेको ।
- ☆ बैंक तथा वित्तीय संस्थाको भारित औसत अन्तरबैंक दरलाई मौद्रिक नीतिको सञ्चालन लक्ष्यको रूपमा यथावत राख्दै स्वचालित र नियममा आधारित खुला बजार कारोबार सञ्चालनलाई निरन्तरता दिएको ।
- ☆ बैंक तथा वित्तीय संस्थाको भारित औसत अन्तरबैंक दरलाई नीतिगत दरको हाराहारीमा कायम हुने गरी खुला बजार कारोबार सञ्चालन गर्ने ।
- ☆ व्याजदर करिडोरको माथिल्लो सीमाको रूपमा रहेको बैंकदरलाई ६.५ प्रतिशतबाट घटाई ६ प्रतिशत र व्याजदर करिडोरको तल्लो सीमाको रूपमा रहेको निक्षेप सङ्कलन दरलाई ३ प्रतिशतबाट घटाई २.७५ प्रतिशत निर्धारण गरेको ।
- ☆ नीतिगत दरलाई ५ प्रतिशतबाट घटाई ४.५ प्रतिशत कायम गरिएको ।
- ☆ बैंकदरमा स्थायी तरलता सुविधा प्रदान हुने विद्यमान व्यवस्थालाई निरन्तरता दिइएको ।
- ☆ अनिवार्य नगद अनुपात (CRR- 4 %) तथा वैधानिक तरलता अनुपात (SLR- 12 %) सम्बन्धी विद्यमान व्यवस्था यथावत रहेको ।
- ☆ बैंकिङ्ग प्रणालीमा रहने संरचनागत प्रकृतिको तरलता व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यकतानुसार नेपाल राष्ट्र बैंक ऋणपत्र निष्कासन गरिने ।
- ☆ बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूबीच गरिने अन्तरबैंक कारोबारलाई थप व्यवस्थित र पारदर्शी बनाई यथार्थ समयको कारोबार नेपाल राष्ट्र बैंकले प्रत्यक्ष अनुगमन गर्न सकिने गरी प्रणालीगत सुधार गर्ने ।
- ☆ बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको तरलता जोखिम न्यूनीकरण गरी स्थायित्व कायम गर्न अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यास अनुसार Liquidity Coverage Ratio (LCR) र Net Stable Funding Ratio (NSFR) जस्ता व्यवस्थाहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन भए पश्चात् कर्जा निक्षेप अनुपात सम्बन्धी नियामकीय व्यवस्थामा पुनरावलोकन गरिने ।
- ☆ वाणिज्य बैंकहरूको तरलता जोखिम व्यवस्थापनलाई सुदृढ बनाउन आन्तरिक तरलता प्रयासता मूल्याङ्कन प्रक्रिया (Internal Liquidity Adequacy Assessment Process-ILAAP) सम्बन्धी मार्गदर्शन जारी गरिने ।

☆ डिजिटल बैंडिङ तथा भुक्तानी प्रणाली विस्तारसँग सम्बन्धित तरलता आवश्यकताहरूलाई ध्यानमा राखिने ।

## ७. अधिक तरलताले अर्थतन्त्रमा देखापर्न सक्ने सम्भावित जोखिमहरूः

हाल नेपालमा बैंडिङ प्रणालीमा देखिएको अत्यधिक तरलता केवल अवसर मात्रै होइन, उचित व्यवस्थापन नगरेको खण्डमा वित्तीय प्रणाली र समग्र अर्थतन्त्रका लागि नकारात्मक असर पनि पुऱ्याउन सक्छ । जसले देहायबमोजिमका जोखिमहरू सिर्जना गर्न सक्छः

क. उच्च उत्पादनशील परियोजनाहरूमा कर्जाको उपयोग कम हुनुः बैंडहरूमा उच्च तरलताको स्थिति रहेतापनि कर्जाको माग न्यून हुने तथा माग भएको कर्जाको उपयोग पनि उत्पादनशील क्षेत्रमा नहुने अवस्था रहन्छ, जसले गर्दा वित्तीय प्रणालीले आर्थिक वृद्धिमा प्रत्यक्ष योगदान दिन सक्दैन ।

ख. बैंडहरूको वासलातमा असरः निष्क्रिय तरलता (idle liquidity) ले कर्जा-निक्षेप अनुपात घटाउँछ र बैंडहरूको नाफामा दबाव ल्याउँछ ।

ग. ब्याज दरमा अस्थिरता: अत्यधिक तरलता हुँदा निक्षेप तथा कर्जाको ब्याजदर घट्नेकम देखा पर्छ । यसले बैंडहरूको वित्तीय स्थिरतामा असर पुऱ्याउँछ, जोखिमपूर्ण ऋण प्रवाह बढाउन प्रोत्साहित गर्दछ, निक्षेपकर्तालाई रकम जम्मा गर्न निरुत्साहित गर्नुका साथै दीर्घकालीन लगानीमा अनिश्चितता सिर्जना गर्दछ ।

घ. बजारमा असन्तुलन र सम्पत्तिको अनियन्त्रित मूल्य वृद्धि: उचित नीति निर्देशन नहुँदा बजारमा अतिरिक्त पुँजी प्रवाहले सम्पत्तिको मूल्यमा अनियन्त्रित वृद्धि गर्न सक्छ । यसले भविष्यमा वित्तीय सङ्कटको जोखिम बढाउँछ, जसले बैंड र समग्र अर्थतन्त्र दुवैलाई प्रभावित पार्न सक्छ ।

ङ. नियामक र केन्द्रीय बैंडका लागि चुनौतीः वित्तीय प्रणालीमा अत्यधिक तरलता हुँदा systemic risk बढ्ने सम्भावना हुन्छ । त्यसैले दीर्घकालीन निगरानी, stress testing, र contingency planning अनिवार्य हुन्छ । साथै, सरकारी खर्च र राजस्व प्रवाहको अनियमितताबाट उत्पन्न हुने structural liquidity surplus लाई नियन्त्रणमा राख्न सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा सुधार र नगद-प्रवाह समन्वय अनिवार्य हुन्छ । उल्लिखित कार्य गर्न नसकेमा तरलता व्यवस्थापनको जोखिम वृद्धि हुन सक्छ ।

## ८. तरलता पर्यासता र यसको व्यावहारिक उपयोग

नेपालमा बैंडिङ तथा वित्तीय प्रणालीमा देखिएको “अधिक तरलतालाई दिगो आर्थिक विकास र वित्तीय समावेशिताका लागि उपयोग गर्न निम्न व्यावहारिक तथा नीतिगत उपायहरू अपनाउन सकिन्छ; जसले तरलतालाई निष्क्रिय राख्नुको सङ्ग जलस्रोत, पर्यटन, सडक जस्ता उत्पादनशील क्षेत्रमा पुँजी

परिचालन गर्न सकिने, वित्तीय स्थिरता मार्फत कुल ग्राहस्थ उत्पादनमा योगदान पुग्ने, पुँजीबजारमा सकरात्मक वातावरण सिर्जना हुने, घरजग्गा कारोबारमा वृद्धि हुने, उघोग-पर्यटन-व्यापार व्यवसायको गतिशीलता बढ्ने, सरकारी खर्च बढ्ने साथै राजश्व सङ्कलनमा वृद्धि हुने लगायतका समष्टिगत आर्थिक परिसूचकहरूमा सकरात्मक परिवर्तन आउने हुँदा अर्थतन्त्र समृद्धितर्फ मोड्ने सम्भावना रहन्छ । बढ्दो तरलता र घट्दो ब्याजदरको लाभ अर्थतन्त्रले लिनका लागि देहायका उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिन्छ:-

#### **क. लक्षित कर्जा प्रवाह र पुनरुत्थान (Targeted Credit Programs):**

सरकार र नियामक निकायले नयाँ पूर्वाधार आयोजना, ग्रामीण पूर्वाधार, साना-मध्यम उद्यम (SME), हरित ऊर्जा, कृषि, रोजगारी सिर्जना जस्ता प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्रलाई लक्षित गरेर रिफाइनान्ससिड/सहुलियतपूर्ण ऋण सुविधा जस्ता स्किम सञ्चालन गर्नुपर्दछ । यस्तो कार्यक्रममार्फत बैंकहरूले सुरक्षित र दीर्घकालीन लगानी अवसरहरू सिर्जना गर्न सक्ने हुँदा तरलता चलायमान हुन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासलाई हेर्दा, धेरै विकासशील मुलुक तथा उदयमान अर्थतन्त्र भएका मुलुकमा यस्तो लक्ष्य सहितका पुनरुत्थान कार्यक्रम सफल भएका छन् । जहाँ निष्क्रिय रहेको तरलतालाई उत्पादनशील कर्जा र दीर्घकालीन उद्योग वा पूर्वाधारमा रूपान्तरण गरेर आर्थिक वृद्धिको गति बढाइएको छ ।

#### **ख. दीर्घकालीन ऋण र सार्वजनिक लगानी (Long-Term Lending & Public Investment):**

अधिक तरलताले ब्याजदर न्यून भएको अवस्थामा सरकारले आन्तरिक ऋण मार्फत बैंकिङ प्रणालीमा रहेको तरलतालाई दीर्घकालीन पूर्वाधार परियोजनाहरू (जस्तै सडक वा पुल, विद्युत, ग्रामीण विकास, उघोग, जल स्रोत, पर्यटन, स्वास्थ्य, शिक्षा लगायतका पूर्वाधार) मा लगानी गर्न सक्छ । यस कार्यले वित्तीय प्रणालीलाई सक्रिय बनाउनुका साथै रोजगारी सिर्जना, सामाजिक-आर्थिक विकास र दीर्घकालीन आर्थिक आधार मजबुत बनाउन सहयोग गर्दछ । यस प्रकारको रणनीति विश्वका अधिकांश देशमा अपनाइएको छ; जहाँ सार्वजनिक ऋण तथा फण्ड बैंकमार्फत पुँजी परिचालन गरी पूर्वाधार तथा विकासलगायतको क्षेत्रमा लगानी बढाउन सकिन्छ ।

#### **ग. Bond Market विस्तार र दीर्घकालीन लगानीका साधन (Capital Market Instruments) को विकासः**

सरकार र नियामक निकायले दीर्घकालीन बोन्ड जारी गरी primary dealer system लाई प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्नुपर्दछ । यसले बैंकहरूलाई सुरक्षित र दीर्घकालीन लगानीको विकल्प दिन्छ र तरलतालाई लामो अवधिमा बाँध्दै आर्थिक स्थिरता र पुँजी बजारको विकासमा योगदान

पुऱ्याउँछ । अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा हेदा केही मुलुकहरूको सफल अनुभवले बन्ड बजार विकसित हुँदा बैङ्ग तथा वित्तीय संस्थाहरूमा रहेको अधिक तरलतालाई दीर्घकालीन फन्डिङ्का लागि प्रयोग गर्न सकिन्छ भन्ने देखाउँछ ।

#### **घ. ऋण—जोखीम साझेदारी र र्यारेन्टी संरचना (Risk-sharing & Credit Guarantee Mechanism):**

सरकारले वा विकास बैङ्ग तथा वित्तीय संस्थाहरूले क्रेडिट र्यारेन्टी फण्ड वा जोखिम साझेदारी मोडेल (Risk-sharing schemes) स्थापना गर्न सक्छन् । जसले बैङ्गहरूलाई जोखिमपूर्ण तर दीर्घकालीन, नवप्रवर्तनशील तथा अधिकतम लाभ दिने परियोजनामा ऋण दिन उत्प्रेरित गर्छ । यसले बैङ्गहरूका लागि default जोखिम कम गर्छ; साथै, तरलता निष्क्रिय नराखी उत्पादनशील क्षेत्रहरूमा लगानी सुनिश्चित गर्छ । यस्तो मोडेल विश्वव्यापी रूपमा प्रयोगमा आएको छ । विशेषगरी साना-मध्यम उद्योग, हरित परियोजना, स्टार्टअप र सामाजिक पूर्वाधार परियोजनामा सफल रहेको तथ्याङ्कले पुष्टि गर्छ ।

#### **ड. मौद्रिक नीति उपकरणहरूमा संरचनात्मक सुधार र विविधता (Structural Reform of Monetary Instruments):**

नियामक निकाय (केन्द्रीय बैङ्ग) ले Repo/Reverse Repo उपकरणहरूको अवधि (tenor) र स्वरूप (term) लाई विविधीकरण गरी विभिन्न अवधि तथा प्रकारका बनाउनु पर्छ (जस्तै overnight, 7-day, 1-3 month इत्यादि) । जसले बैङ्गहरूको तरलता आवश्यकता र दीर्घकालीन लगानीबीच सन्तुलन मिलाउन सहयोग गर्छ । साथै, Interest Rate Corridor को दायरा र निर्देशनलाई स्पष्ट र दीर्घकालीन दृष्टिकोणले परिमार्जन गर्नुपर्छ, जसले वित्तीय बजारमा ब्याजदरको स्थिरता कायम गर्न सहयोग गर्छ । यस्ता सुधारात्मक उपकरणहरूले तरलता प्रशोचनलाई प्रभावकारी बनाउँछन् र ब्याजदर, क्रेडिट प्रवाह तथा वित्तीय स्थिरतामा सन्तुलन गराउन मद्दत गर्छ ।

#### **च. वित्तीय बजार तथा पुँजी बजारको संस्थागत विकास (Financial/Capital Market Development)**

बैङ्ग बाहेक वित्तीय संस्था, बीमा, म्युचुअल फन्ड, पेन्सन फन्ड, डेभलपमेन्ट बैङ्ग आदि माध्यमले दीर्घकालीन पुँजी सङ्कलन र लगानी प्रवर्द्धन गर्नुपर्छ । यसले बैङ्गिङ प्रणाली माथिको निर्भरता घटाउँछ र वित्तीय प्रणालीलाई महत्वपूर्ण बनाउँछ जसले तरलता अनिश्चितताको जोखिम कम गर्छ । पुँजी बजारको विकास र वित्तीय समावेशिताले दीर्घकालीन वित्तीय स्थायित्व सुनिश्चित गर्छ ।

## छ. सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र नगद-प्रवाहबीच समन्वय (Public Financial Management & Cash-flow Coordination):

सरकार र केन्द्रीय बैंडबीच नियमित समन्वय गरी सरकारी खर्च, कर राजस्व र नगद प्रवाहको पूर्वानुमान र समयतालिका तय गर्नुपर्छ। पूर्व-निर्धारित तालिका अनुसार खर्च र राजस्व बीच तादात्म्यता भएमा बैंडिङ प्रणालीमा अनावश्यक तरलता धेरै समयसम्म रहिरहदैन। बैंडिङ प्रणालीमा अधिक तरलता देखिएको अवस्थामा अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय संस्थाहरूले पनि सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सुधारलाई पहिलो प्राथमिकतामा राख्न सिफारिस गरेको पाइन्छ।

उच्च तरलता अवसर र चुनौती दुवै लिएर आउँछ। अवसरको पक्षमा, यसलाई लक्षित ऋण प्रवाह, दीर्घकालीन पूर्वाधार परियोजना, पुँजी बजार विकास, र वित्तीय समावेशितामा उपयोग गरेर आर्थिक वृद्धिलाई सुदृढ बनाउन सकिन्छ। चुनौतीको पक्षमा, बैंड तथा वित्तीय संस्थाहरू र नेपाल राष्ट्र बैंडले उचित निगरानी, नियामकीय सन्तुलन, र जोखिम व्यवस्थापन सुनिश्चित नगरे वित्तीय स्थिरतामा गम्भीर असर पर्न सक्छ।

समग्रमा बैंडिङ प्रणालीमा रहेको अधिक तरलता र न्यून ब्याजदरबाट अर्थतन्त्रले लाभ लिन सक्ने अवस्था भएको देखिन्छ। यसका लागि बैंड तथा वित्तीय संस्थाहरूले कर्जा प्रवाह गर्दा स्वनियमनमा रही ऋणीको परियोजना, ज्ञान, सीप र क्षमताको विश्लेषणलाई उच्च प्राथमिकता दिनु आवश्यक रहेको छ। वित्तीय स्थायीत्वका लागि अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डमा आधारित नियमनका व्यवस्थालाई लागु गर्दै क्रमशः अतिरिक्त नियमनहरू खुकुलो बनाउने र जोखिममा आधारित अनुगमन तथा सुपरिवेक्षणलाई उच्च प्राथमिकतामा राखी कर्जा सम्बन्धी निर्णयमा बैंड तथा वित्तीय संस्थालाई थप जिम्मेवार बनाउन आवश्यक छ।

### ९. निष्कर्षः

विगत २५ वर्षको कालखण्डमा हेर्दा तरलता अस्थिरता भएको देखिन्छ। यसले अर्थतन्त्रका परिसूचकहरूमा अस्थिरता सिर्जना गरेको पाइन्छ। नेपाली अर्थतन्त्रमा देखिने अधिक तथा न्यून तरलताबाट सिर्जित अस्थिरताको अवस्था आउन नदिन नेपाल सरकार, नेपाल राष्ट्र बैंड, नियमनकारी निकायहरू, अन्य बैंड तथा वित्तीय संस्थाहरूको समन्वयमा तरलता व्यवस्थापनका लागि गहन रूपमा अध्ययन तथा अनुसन्धान गरी दीर्घकालीन योजना सहितको खाकालाई कार्यान्वयनमा लैजान अत्यावश्यक रहेको छ।

## सन्दर्भ सामग्री :

अर्थ मन्त्रालय, (२०५७—२०८२), आर्थिक सर्वेक्षण (विविध वर्ष), काठमाडौं ।

नेपाल राष्ट्र बैंक, (२०५७—२०८२), मौद्रिक नीति (विविध अङ्कहरू), काठमाडौं ।

नेपाल राष्ट्र बैंक, (२०५७—२०८२), त्रैमासिक आर्थिक बुलेटिन (विविध अङ्कहरू), काठमाडौं ।

Bangko Sentral ng Pilipinas. (2021). *Monetary policy framework and liquidity management*. Bangko Sentral ng Pilipinas.

Bank for International Settlements. (2021). *Liquidity risk, market liquidity, and funding liquidity dynamics*. Bank for International Settlements.

Bhattacharya, B., & Sahoo, S. (2020). *Monetary economics and financial markets*. Oxford University Press.

International Monetary Fund. (2022). *Global financial stability report: Systemic liquidity, macro-financial risks, interbank liquidity, and spillover effects*. International Monetary Fund.

Mishkin, F. S. (2019). *The economics of money, banking, and financial markets* (12th ed.). Pearson.

# डिजिटल अर्थतन्त्रको उदय : कृत्रिम बुद्धिमत्ताले पुनर्लेखन गरिरहेको विकासको भविष्य

८ तोमनाथ उप्रेती\*

## सारः

यस लेखमा डिजिटल अर्थतन्त्रको तीव्र उदय र कृत्रिम बुद्धिमत्ताले मानव-विकासका मागरिखामा ल्याइरहेको संरचनात्मक रूपान्तरणको गम्भीर विक्षेपण प्रस्तुत गरिएको छ। विश्व बैङ्ग, संयुक्त राष्ट्र व्यापार तथा विकास सम्मेलन, आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्गठन, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, म्याकिन्से एन्ड कम्पनी (व्यवस्थापन परामर्श संस्था) जस्ता प्रतिष्ठित संस्थाहरूका अद्यावधिक तथ्याङ्क र प्रतिवेदनहरूलाई आधार मान्दै, लेखले डिजिटल अर्थतन्त्रका मूलभूत स्तम्भहरू, कृत्रिम बुद्धिमत्ताको आर्थिक मूल्य-सिर्जना क्षमता, क्षेत्रगत रूपान्तरणका प्रवृत्तिहरू, श्रमबजारमा देखिएको विस्थापन-अवस्थान्तरणको द्रन्द तथा उदाएको नीतिगत र नैतिक विमर्शलाई विधिवत् समेट्छ। कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित डिजिटल रूपान्तरणले सेवा प्रवाहमा दक्षता, उत्पादनशीलतामा वृद्धि, वित्तीय समावेशीकरणमा तीव्रता र नवउद्यमशील क्षमतामा असाधारण विस्तार सम्भव बनाउँदै गएको अवस्था विधमान छ। तर, डिजिटल पूर्वाधारमा असमान पहुँच, सीप-अभाव, डेटा-सुरक्षाका जोखिम र नियामकीय कमजोरीका कारण विशेषगरी विकासशील राष्ट्रहरूमा नयाँ प्रकारको असमानता गहिरिन सक्ने सम्भावना पनि उति नै प्रबल हुँदै गएको छ। नेपालजस्ता राष्ट्रका लागि डिजिटल क्षमताको सबलीकरण, डिजिटल साक्षरता, साइबर-सुरक्षा, सुदृढ डेटा-शासन, तथा समावेशी प्रविधि-नीतिहरू पूर्वशर्तका रूपमा अपरिहार्य देखिन्छन्। कृत्रिम बुद्धिमत्ता-केन्द्रित डिजिटल अर्थतन्त्रले दिगो, नवप्रवर्तनमुखी, उच्च-मूल्य विकासका नयाँ क्षितिजहरू खोल्ने सामर्थ्य राख्छ। यद्यपि, त्यसका लाभ सबै नागरिकले अनुभूति गर्न सक्ने गरी सुशासन, नैतिक मानक र संस्थागत दृढता अपरिहार्य शर्तका रूपमा उभिन्छन्। यस लेखले अर्थतन्त्रको सैद्धान्तिक आधार, कृत्रिम बुद्धिमत्ताको भूमिका, संरचनागत परिवर्तन, सामाजिक-आर्थिक प्रभाव, नीति-चुनौती र विकासशील राष्ट्रहरू (विशेषतः नेपाल) का लागि यसको अवसर र जोखिमहरूको विस्तृत विक्षेपण प्रस्तुत गर्दछ।

## १. पृष्ठभूमी

२१ ओं शताब्दीको विश्व आर्थिक संरचना तीव्र रूपमा परिवर्तन भइरहेको छ। डिजिटल प्रविधि विशेषतः उत्पादन, सेवा, व्यापार, वित्त, रोजगारी र शासन प्रणालीलाई परम्परागत ढाँचाबाट हटाएर नयाँ स्वरूपमा पुनर्संरचना गरिरहेको छ। विश्व बैङ्ग (२०२२) ले डिजिटल अर्थतन्त्रलाई आधुनिक

\*प्रमुख कोष नियन्त्रण को.ले.नि.का. मोरङ्ग

आर्थिक परिवर्तनको मुख्य चालक शक्तिको रूपमा प्रस्तुत गरेको छ, जसले देशहरूको प्रतिस्पर्धात्मकता, नवप्रवर्तन क्षमता, व्यापार विस्तार र मानवीय विकासका सूचकहरूमा प्रत्यक्ष प्रभाव पार्छ ।

कृत्रिम बुद्धिमत्ताको उदयले डिजिटल अर्थतन्त्रलाई विद्युतीय तीव्रता दिएको छ । कृत्रिम बुद्धिमत्ता विशेषतः नव—सृजनशील कृत्रिम बुद्धिमत्ताले मात्र २.६-४.४ ट्रिलियन अमेरिकी डलर बराबरको वार्षिक नयाँ आर्थिक मूल्य सिर्जना गर्न सक्छ । प्राइस वाटर हाउस कूपर्स (व्यावसायीक तथा लेखा परामर्श संस्था) (२०२१) ले २०३० सम्म कृत्रिम बुद्धिमत्ताले विश्वकुल ग्राहस्थ उत्पादनलाई १४% ले वृद्धि गर्ने अनुमान गरेको छ । यी सबै तथ्यहरूले डिजिटल अर्थतन्त्र मानव सभ्यता र उत्पादक क्षमताको संरचनात्मक पुनर्गठन हो भन्ने तथ्य प्रमाणित सावित गर्दछ ।

## २. डिजिटल अर्थतन्त्रको अवधारणा र संरचनागत विशेषताहरू

डिजिटल अर्थतन्त्रको उदय आजको वैश्विक रूपान्तरणको सबैभन्दा निर्णायिक मोडका रूपमा स्थापित भइसकेको छ । संयुक्त राष्ट्र व्यापार तथा विकास सम्मेलन (२०२१) ले “डेटा, डिजिटल प्लेटफर्म तथा सीमाना नमान्ने डिजिटल सेवा-प्रवाहद्वारा सञ्चालित आर्थिक गतिविधिको विश्वव्यापी संरचना” भनेर परिभाषित गरेको डिजिटल अर्थतन्त्र, वास्तवमा २१ औं शताब्दीको ज्ञान केन्द्रित उत्पादनशैली र नवप्रवर्तन मूलक मूल्यसिर्जना प्रणालीको एकीकृत धुरी हो । यसले सरकार, उद्योग, वित्त, व्यापार, शिक्षा र आम सामाजिक व्यवहारसम्मलाई पुर्नःपरिभाषित गरिदिएको छ ।

डिजिटल रूपान्तरणको संरचनात्मक आधार तीन तहमा विभाजित हुन्छ, जसले आधुनिक अर्थतन्त्रलाई सम्पूर्ण मूल्य-शृंखला उत्पादन, वितरण, उपभोग र प्रतिक्रिया प्रणालीलाई नयाँ भाषामा अनुवाद गर्दछ । पहिलो तहको रूपमा आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्गठन (२०२०) ले उल्लेख गरेको मूलभूत डिजिटल पूर्वाधार—टेलिकम नेटवर्क, डेटा सेन्टर, क्लाउड कम्प्युटिङ र साइबर सुरक्षा जस्ता अवयवहरू समग्र डिजिटल गतिविधिको जीवनरेखा बन्न पुगेका छन् । यीनै पूर्वाधारहरूले डेटा प्रवाहलाई अविरल बनाउने मात्र होइन, विश्व अर्थतन्त्रको नयाँ “डिजिटल मेरुदण्ड” निर्माण गर्दछन् ।

दोस्रो तहमा रहेको डिजिटल सेवास्तर ईकमर्स, फिनटेक, डिजिटल भुक्तानी, डेटा विश्लेषण र डिजिटल बजार व्यवहारले उत्पादन तथा सेवामा दक्षता, पारदर्शिता र शीघ्र पहुँचका नयाँ आयामहरू विस्तार गरेको छ । यसले परम्परागत व्यापारलाई भौतिक सीमाबाट मुक्त गर्दै “अवकाशरहित बजार” को अवधारणा उदाउँदै छ । तेस्रो र सर्वाधिक रूपान्तरणकारी तहमा विश्व बैड (२०२२) ले उल्लेख गरे अनुसार स्वचालित उद्योग, कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित स्वास्थ्य-शिक्षा, डिजिटल सरकार, गिग इकोनोमी र प्लेटफर्म रोजगारी जस्ता संरचनाहरूले श्रम बजार, औद्योगिक संरचनार राज्य-नागरिक सम्बन्धमै गहिरो परिवर्तन ल्याइरहेका छन् । डिजिटल अर्थतन्त्र केवल प्राविधिक विकासको परिणाम

होइन; यो विश्व विकास मनोविज्ञान, ज्ञान तात्विकता र संस्थागत पुनर्संरचनाको गहन ऐतिहासिक सङ्क्रमण हो, जसले भविष्यको आर्थिक सम्यतालाई नयाँ आधारशिला प्रदान गर्दैछ ।

### ३. कृत्रिम बुद्धिमत्ताको उदय र यसको आर्थिक सम्भावना

कृत्रिम बुद्धिमत्ताको तीव्र विकासले डिजिटल अर्थतन्त्रलाई अभूतपूर्व गति, गहिरो संरचनात्मक रूपान्तरण र नयाँ सम्भावनासहितको दिशा प्रदान गरेको छ । प्रविधि केन्द्रित आर्थिक रूपान्तरणका विविध आयाममध्ये कृत्रिम बुद्धिमत्ता सबैभन्दा शक्तिशाली उत्प्रेरकका रूपमा उदाएका कारण यसको विश्लेषण प्रायः तीन प्रमुख तरङ्गगमा विभाजित गरिएको छ—स्वचालन, अनुकूलन र सिर्जनात्मकता ।

#### पहिलो तरङ्ग : स्वचालन

कृत्रिम बुद्धिमत्ताले दोहोरिने, समय खपत हुने तथा निर्णय निरपेक्ष कार्यहरूलाई स्वतः सञ्चालन गर्न सक्षम बनाएको छ । ग्राहक सेवा, वित्तीय लेखायन्त्र, आपूर्ति शृंखला व्यवस्थापन तथा औद्योगिक रोबोटिक्सजस्ता क्षेत्रमा कृत्रिम बुद्धिमत्ता समर्थित स्वचालनले उत्पादन लागत घटाएको, त्रुटि न्यून पारेको र दक्षता वृद्धि गरेको देखिन्छ । यसले श्रम संरचनामा “कार्य स्थानान्तरण” को प्रवृत्ति बढाउँदै मानव श्रमलाई जटिल, विश्लेषणात्मक तथा सिर्जनात्मक कार्यतर्फ पुनःकेन्द्रित गरिरहेको छ ।

#### दोस्रो तरङ्ग : अनुकूलन

तथ्याङ्कको विश्लेषण र पूर्वानुमान क्षमतामा आएको क्रान्तिशील विस्तारले कृत्रिम बुद्धिमत्तालाई निर्णय उपकरणका रूपमा अत्यन्त शक्तिशाली बनाइदिएको छ । यातायात व्यवस्थापन, बजार अङ्कगणित, ऊर्जा वितरण, जलवायु जोखिम पूर्वानुमान तथा स्वास्थ्य निदानजस्ता क्षेत्रमा कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित अनुकूलनले नीति निर्माण देखि दैनिक सेवा प्रवाहसम्मको कार्यक्षमता गुणात्मक रूपमा उकासेको छ । सुधारिएको निर्णय गुणस्तरले आर्थिक अपव्यय घटाउने र संसाधन व्यवस्थापनमा अधिकतम उपयोगिता सुनिश्चित गर्ने क्षमता राख्छ ।

#### तेस्रो तरङ्ग : सिर्जनात्मक कृत्रिम बुद्धिमत्ता

लेख, छवि, सङ्गीत, कोड, डिजाइन, नक्सा, विज्ञापन सामग्रीदेखि अनुसन्धानका प्रारूपसम्म स्वतः सिर्जना गर्ने क्षमताले ज्ञान उत्पादनको प्रकृतिमा सिर्जनात्मक कृत्रिम बुद्धिमत्ताले क्रान्ति ल्याएको छ । म्याकिन्से एन्ड कम्पनी २०२३, व्यवस्थापन परामर्श संस्था) ले उल्लेख गरे अनुसार, सिर्जनात्मक कृत्रिम बुद्धिमत्ताले विश्वव्यापी उत्पादकत्व वृद्धिमा ऐतिहासिक उछाल ल्याउने सम्भावना राख्छ, जसको प्रभाव सरकार, उद्योग, शिक्षा, स्वास्थ्य र सिर्जनात्मक क्षेत्रहरूमा समान रूपमा फैलिँदै गएको छ ।

## आर्थिक मूल्य र भविष्यको सम्भावना

वैश्विक अनुमानहरूले कृत्रिम बुद्धिमत्ताको आर्थिक महत्त्व इन्है स्पष्ट बनाउँछन्। प्राइस वाटर हाउस कूपर्स (व्यावसायिक तथा लेखा परामर्श संस्था २०२१,) ले २०३० सम्म कृत्रिम बुद्धिमत्ताले विश्व अर्थतन्त्रमा १५.७ ट्रिलियन डलर बराबरको मूल्य थप्न सक्ने अनुमान प्रस्तुत गरेको छ। त्यसमध्ये सिर्जनात्मक कृत्रिम बुद्धिमत्ताले मात्र वार्षिक ४.४ ट्रिलियन डलर बराबरको मूल्य सिर्जना गर्ने सम्भावना म्याकिन्से एन्ड कम्पनी (व्यवस्थापन परामर्श संस्था) (२०२३) ले देखाएको छ। अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (२०२४) को विश्लेषणमा भने कृत्रिम बुद्धिमत्ता अपनाइले उत्पादनशीलता वृद्धिमा “दीर्घकालीन संरचनागत उकासो” ल्याउन सक्ने तर डिजिटल पहुँच र सीपमा देखिएको खाडलको कारण असमानता बढ्ने जोखिम पनि उत्तिकै उच्च रहेको उल्लेख छ। डिजिटल प्रविधि र कृत्रिम बुद्धिमत्ताको संयोजन २१ औं शताब्दीको अर्थतन्त्रको मुख्य इन्जिन हो, जसले आर्थिक मूल्य सिर्जना, उत्पादकता, सेवाप्रवाह तथा मानव क्षमताको पुनर्परिभाषालाई नयाँ उचाइमा पुन्याइरहेको छ।

## ४. डिजिटल अर्थतन्त्र र कृत्रिम बुद्धिमत्ताको विश्वव्यापी संरचनात्मक प्रभाव

विश्व अब "Industry ४.०" नामक औद्योगिक क्रान्तिको नयाँ चरणमा प्रवेश गरिसकेको छ, जसको मूल केन्द्रमा इन्टरनेट अफ थिंग्स, रोबोटिक्स, क्लाउड प्रविधि र कृत्रिम बुद्धिमत्ता अवस्थित छन्। यी प्रविधिहरूको संयुक्त प्रभावले उत्पादन प्रणालीलाई अत्याधिक स्वचालित मात्र बनाएको छैन, यसले सम्पूर्ण औद्योगिक मूल्य शृङ्खलामा दक्षता, सु-सम्बद्धता, पारदर्शिता र पूर्वानुमान क्षमतामा क्रान्ति ल्याइदिएको छ।

कारखानाहरूमा वास्तविक समयडेटा प्रवाहमार्फत उत्पादन नियोजन सुव्यवस्थित हुँदै गएको छ। रोबोट सहयोगी उत्पादनले त्रुटि घटाएको छ; क्लाउडमा आधारित कार्य प्रवाहले भौगोलिक सीमाविना सञ्चालन सम्भव बनाएको छ। कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित गुणस्तर नियन्त्रणले उत्पादनलाई अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिस्पर्धामा सशक्त बनाइरहेको छ। आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्गठन (२०२०) का अनुसार भारत, चीन, दक्षिण कोरिया र जर्मनी जस्ता औद्योगिक राष्ट्रहरूले औद्योगिक कृत्रिम बुद्धिमत्ता, स्मार्ट रोबोटिक्स र ठूलो लगानी गरिरहेका छन्; जसले विश्वव्यापी उत्पादन नक्सा नै पुनर्लेखन गरिरहेको छ।

विशेषगरी चीनको “मेड इन चाइना २०२५”, दक्षिण कोरियाको “स्मार्ट फ्याक्ट्री इनिसेटिभ”, भारतको “डिजिटल म्यानुफाक्चरिङ” र जर्मनीको “उद्योग ४.० रणनीति” ले विश्व उद्योगलाई अत्याधुनिक स्वचालन र तीव्र गति दिएको छ। भविष्यका उद्योगहरू मानव श्रममाथि निर्भर नभई मानव सहयोगी बुद्धिमत्तामा आधारित हुने सङ्केत देखिन थालेका छन्। संयुक्त राष्ट्र व्यापार तथा विकास सम्मेलन

(२०२२) का अनुसार सन् २०२० मा विश्वको कुल सेवा व्यापारमध्ये डिजिटल सेवाले ६४ प्रतिशत हिस्सा ओगटिसकेको थियो, यो इतिहासको सबैभन्दा उच्चस्तर हो। यसले विश्वव्यापी व्यापारको केन्द्रभूत प्रकृतिमा नै आमूल रूपान्तरण भएको देखाउँछ।

डिजिटल सेवाले परम्परागत व्यापारका अवरोधहरू- दूरी, दुवानी, भौतिक पूर्वाधारलाई लगभग अप्रासङ्गिक बनाइदिएको छ। वित्तीय सेवा, शिक्षा, स्वास्थ्य, सूचना प्रवाह, परामर्श, विज्ञापन, सफ्टवेयर निर्यात, क्लाउड सेवा तथा डिजिटल बजार व्यवहारले राष्ट्रहरूलाई भरचुअल इकोनोमिक प्रिसेन्स प्रदान गरिरहेको छ। यसले विशेषगरी विकासशील राष्ट्रहरूका लागि अवसरको नयाँ मार्ग खोलेको छ, जहाँ भौतिक उद्योगभन्दा डिजिटल सेवा निर्यात तुलनात्मक रूपमा सस्तो, छिटो हुन सक्छ।

कृत्रिम बुद्धिमत्ता र डिजिटल प्रविधिको सबैभन्दा उच्च प्रभाव श्रम बजारमै देखिएको छ। विश्व आर्थिक मञ्च (२०२३) का अनुसार २०२५ सम्ममा विश्वव्यापी रूपमा ८५ मिलियन परम्परागत रोजगारी हराउन सक्छन्, तर त्यससँगै ९७ मिलियन नयाँ प्रविधिमा आधारित रोजगारी सिर्जना हुने सम्भावना पनि त्यति प्रबल छ। यसले श्रम बजारलाई विनाश होइन, “रूपान्तरण” को दिशामा लैजाँदैछ। अस्थायी काममा आधारित अर्थतन्त्र (राइड सेयरिड सेवा), अनलाइन फ्रिलान्सिड प्लेटफर्म, डिजिटल सेवा खरिद बिक्री प्लेटफर्म, खाना तथा सामान वितरण सेवा जस्ता प्लेटफर्महरूले रोजगारीको स्वरूपलाई स्थायी रोजगारीबाट लचिलो, परियोजना आधारित, प्लेटफर्म नियन्त्रित श्रम संरचनातर्फ धकेलेका छन्। यस परिवर्तनले अवसरसँगै चुनौती पनि सिर्जना गरेको छ। कामदारको आय स्थिरता घट्ने, सामाजिक सुरक्षा कमजोर हुनेर श्रम अधिकारको पुनर्परिभाषा आवश्यक पर्ने स्थिति देखा परेको छ। डिजिटल प्रविधिले अवसर बढाए पनि असमानताका नयाँ आयामहरू पनि जन्माइरहेको छ। आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्घठन (२०२१) ले डिजिटल अवसर समान रूपमा वितरण नहुँदा तीन प्रमुख असमानता तीव्र रूपमा विस्तार हुने छन् भनी चेतावनी दिएको छ।

क) **ग्रामीण-सहरी विभाजन:** सहरमा उच्च गतिको इन्टरनेट र डिजिटल सेवाको पहुँच हुँदा ग्रामीण क्षेत्र अझै आधारभूत डिजिटल पहुँचबाट बाहिरै रहेको छ।

ख) **उच्च कौशल र न्यून कौशल श्रमिकबीच खाडल:** उच्च सीप भएका श्रमिकहरू उच्च आय हुने प्रविधि रोजगारीतर्फ उन्मुख भइरहेका छन् भने न्यून सीप श्रमिकहरू विस्थापनको जोखिममा छन्।

ग) **डिजिटल मोनोपली (बिग टेक डोमिनेन्स):** केही ठूलो प्राविधिक कम्पनीहरूले डेटा, एल्गोरिद्धि, विज्ञापन, क्लाउड सेवा र बजार पहुँचमा अत्याधिक नियन्त्रण राखदा प्रतिस्पर्धा कमजोर बन्ने खतरा बढेको छ।

कृत्रिम बुद्धिमत्ता केन्द्रित रूपान्तरणले अर्थतन्त्रलाई तेज बनाए पनि समावेशी नभएसम्म असमानताको नयाँ रूपले सामाजिक स्थिरता र न्यायोचित आर्थिक विकासमा गम्भीर चुनौती खडा गर्न सक्छ ।

#### ५. विकासशील राष्ट्रहरूका लागि अवसर र चुनौतीहरू

एसिया तथा प्रशान्त क्षेत्रका लागि संयुक्त राष्ट्र आर्थिक तथा सामाजिक आयोग (२०२३)ले डिजिटल अर्थतन्त्रलाई विकासगत गति बढाउने प्रमुख इन्जिनको रूपमा परिभाषित गरेको छ । तर यो गति तब मात्र समावेशी, दिगो र न्यायपूर्ण बन्द्ध जब तीन आधारभूत पूर्वशर्तहरू पूर्ण रूपमा सुदृढ हुन्दून-डिजिटल पूर्वाधार, डिजिटल साक्षरता र डिजिटल नीतिगत क्षमता । यी मध्ये कुनै एक कमजोर भए डिजिटल परिवर्तनले विकास भन्दा बढी असमानता, विभाजन र निर्भरता सिर्जना गर्ने जोखिम रहन्छ ।

पहिलो पूर्वशर्त हो, डिजिटल पूर्वाधार जुन भौतिक र प्राविधिक दुवै संरचनाहरूको योग हो । उच्च गुणस्तरीय इन्टरनेट पहुँच, फाइबर नेटवर्क, डाटा सेन्टर, क्लाउड कम्प्युटिङ, साइबर सुरक्षा प्रणाली र विद्युतीय पहिचान जस्ता तत्वहरू बिना डिजिटल अर्थतन्त्र चल्दैन । विकसित मुलुकमा फाइब जी वा सिक्स जी प्रविधि, कृत्रिम बुद्धिमत्ता-एकीकृत नेटवर्क तीव्र गतिमा विस्तार भइरहेका छन् । तर दक्षिण एसिया तथा मानव विकास दर कम भएका मुलुकमा ग्रामीण क्षेत्र अझै पनि न्यून ब्यान्डविड्थ, महाँगो इन्टरनेट र कमजोर नेटवर्क गुणस्तरको समस्यामा छन् । पूर्वाधार कमजोर हुँदा सरकारले डिजिटल सेवा विस्तार गर्न सक्दैन । निजी क्षेत्रले इ-कमर्स वा फिनटेकमा लगानी बढाउन सक्दैन र नागरिकले वैश्विक डिजिटल बजारमा पहुँच हासिल गर्न सक्दैनन् । त्यसैले, यथार्थपरक र दीर्घकालीन डिजिटल पूर्वाधार बिना डिजिटल अर्थतन्त्र “सहर-केन्द्रित” परियोजनामा सीमित बन्ने खतरा रहन्छ ।

दोस्रो पूर्वशर्त हो, डिजिटल साक्षरता जुन साधारण इन्टरनेट प्रयोगभन्दा धेरै माथि छ । यसले कम्प्युटेसनल सोच, डेटा ह्यान्डलिङ, डिजिटल सुरक्षा ज्ञान, एआई साक्षरता र महत्वपूर्ण डिजिटल तर्क जस्ता क्षमताहरू समेट्छ । आज विश्व डिजिटल प्लेटफर्ममा चलिरहेको छ, तर नागरिक त्यहाँ सक्षम नबने डिजिटलाइजेशन उल्टै सामाजिक-आर्थिक असमानताको स्रोत बन्न सक्छ । उच्च कौशल श्रमिकले कृत्रिम बुद्धिमत्ता, अटोकेसन, क्लाउड स्किल सिकेर तलब बढाउँदा न्यून कौशल श्रमिकले रोजगारी गुमाउने सम्भावना रहन्छ । ग्रामीण युवाले डिजिटल अवसर नपाउँदा सहरी युवासँग प्रतिस्पर्धा गर्न सक्दैनन् । त्यसैले विद्यालयदेखि उच्च शिक्षासम्म “डिजिटल प्राथमिक पाठ्यक्रम”, शिक्षक तालिम, सामुदायिक डिजिटल केन्द्रहरू र महिलामैत्री डिजिटल प्रशिक्षण अनिवार्य गर्नु पर्दै ।

सबैभन्दा चुनौतीपूर्ण तर अत्यावश्यक तेस्रो पूर्वशर्तको रूपमा डिजिटल नीतिगत क्षमता रहेको छ । सरकारसँग डाटा नियम, गोपनीयताको सुरक्षा, साइबर सुरक्षा, डिजिटल कर नीति, डिजिटल व्यापार, सीमापार डेटा प्रवाह, कृत्रिम बुद्धिमत्ता नैतिकता, डिजिटल प्रतिस्पर्धा नीति जस्ता अत्याधुनिक विषयबारे

पर्याप्त ज्ञान नहुँदा डिजिटल क्षेत्र विशेष गरी ठूला प्रविधि कम्पनीहरूको नियन्त्रणमा रहन्छ । नीति कमजोर हुँदा देशमा डाटा सार्वभौमिकता सङ्कट, भुक्तानी प्रणालीमा जोखिम, डिजिटल ठगी, र एकाधिकार उद्योग फस्टाउन सक्छ । त्यसैले सरकारको नीतिगत क्षमता बढाउन संस्थागत सशक्तीकरण(संस्था वा सरकारी निकायहरूको क्षमता, संरचना र दक्षता बढाउने प्रक्रिया), विशेषज्ञ भर्ना(योग्य विशेषज्ञ वा विज्ञलाई काममा राख्ने प्रक्रिया), नियामक परीक्षण क्षेत्र (नयाँ उत्पादन, सेवा वा प्रविधिलाई नियमनको सीमित वातावरणमा परीक्षण गर्ने प्रक्रिया), प्रमाणमा आधारित डिजिटल नीति निर्माण (तथ्य, डेटा र प्रमाणको आधारमा डिजिटल नीतिहरू तयार गर्ने प्रक्रिया) आवश्यक पर्छ ।

यी तीनै पूर्वशर्तहरू सुदृढ समन्वयमा नआएसम्म डिजिटल अर्थतन्त्र समान, दिगो र न्यायपूर्ण बन्न सक्दैन । डिजिटल परिवर्तन स्वतः हुने विकास होइन, यो क्षमता, पूर्वाधार र नीतिगत तयारीमा निर्भर गर्दछ; जसले राष्ट्रको भविष्यलाई तीव्र विकासतर्फ वा गहिरो डिजिटल असमानतातर्फ धकेल्न सक्छ ।

#### ६. नेपालको परिप्रेक्ष्य: डिजिटल अर्थतन्त्र र कृत्रिम बुद्धिमत्ताको वर्तमान स्थिति

नेपाल दूरसञ्चार प्राधिकरण (२०२४) ले नेपालमा इन्टरनेट पहुँच ५५% भन्दा माथि पुगेको तथ्य सार्वजनिक गरेपछि नेपालको डिजिटल परिवर्तन अब कुनै दूरदराजको कल्पना रहेन । यो विकासको मुख्य प्रवाहमा प्रवेश गरिसकेको छ । डाटा रिपोर्टल (२०२४): वैश्विक डिजिटल तथ्याङ्क रिपोर्टका अनुसार १५.४ मिलियन इन्टरनेट प्रयोगकर्तार १३.५ मिलियन सामाजिक सञ्जाल प्रयोगकर्ता भएको देखाउँछ, जसले नेपालको सञ्चार, सामाजिक व्यवहार, व्यावसायीक गतिविधि र सार्वजनिक सेवा प्रदायलाई प्राविधिक दिशातर्फ तिब्र गतिमा परिवर्तन गरिरहेको छ । डिजिटल पहुँचको यो विस्तारले युवापुस्ता, सहरी जनसङ्ख्या, निजी क्षेत्र र सरकारी सेवा सुधारमा उल्लेखनीय संवेग दिएको छ ।

##### ६.१ डिजिटल भुक्तानी: कागजविहीन अर्थतन्त्रको प्रारम्भ

२४ महिनामा क्यु.आर. भुक्तानीमा ५००% वृद्धि हुनु नेपालकै वित्तीय इतिहासमा अभूतपूर्व उपलब्धि हो । मोबाइल वालेट‘जस्तै इसेवा र खल्तीले खुदा डिजिटल भुक्तानीको ठूलो हिस्सा ओगटिसकेको छ । युवाशक्ति र सहरको व्यापारी वर्गले यसलाई व्यापार विस्तार, पारदर्शिता बढाउने र नगदमा निर्भरता कम गर्ने प्रभावकारी माध्यमका रूपमा स्वीकार गरेका छन् । यसले नेपालमा “नगदकम अर्थतन्त्र (लेनदेनमा नगदको सट्टा डिजिटल भुक्तानी, बैंक ट्रान्सफर वा कार्ड प्रयोग बढी हुने अर्थतन्त्र)” को मार्ग खोल्दै वित्तीय समावेशीकरणलाई नयाँ ऊर्जा दिएको छ; जहाँ बैंक खाता नभएकाहरू पनि डिजिटल भुक्तानीमा सहभागी हुन सक्ने अवस्था बनेको छ ।

## ६.२ कृत्रिम बुद्धिमत्ताका प्रारम्भिक अभ्यास: नयाँ सिमानाहरू

नेपालमा कृत्रिम बुद्धिमत्ता अझै प्रारम्भिक चरणमै भए पनि यसको प्रभावले धेरै क्षेत्रहरूलाई पुनर्संरचना गर्न थालिसकेको छ। बैड्जिङ क्षेत्रमा ठगी पत्ता लगाउने गणितीय नियम वा अल्गोरिदम (अनलाइन बैड्जिङ, भुक्तानी वा कारोबारमा ठगी वा धोखाधडी पत्ता लगाउन प्रयोग हुने कम्प्युटर नियम वा प्रविधि) ले जोखिम मूल्याङ्कन र अनियमित गतिविधिको पहिचानलाई तीव्र बनाइदिएका छन्। शिक्षामा कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित अनुवाद उपकरणहरू: भाषा परिवर्तन गर्न प्रयोग हुने सफ्टवेयर वा एप, परीक्षाको तयारीमा सहयोग गर्ने उपकरण, एप वा कार्यक्रमले सिकाईका अवसर विस्तार गरिरहेका छन्।

स्वास्थ्य क्षेत्रमा टेलिमेडिसिन, निदानात्मक छवि विश्लेषण (चिकित्सकीय वा वैज्ञानिक कारणले लिइएका छविहरू जस्तै: एकस-रे, सीटी स्क्यान आदिको विश्लेषण गर्ने प्रक्रिया) ले ग्रामीण—सहरी अन्तर कम गर्दै विशेषज्ञ सेवामा पहुँच बढाएको छ। कृत्रिम बुद्धिमत्ता केन्द्रित स्टार्टअपहरूको सङ्ख्या बढ्दै जानुले नेपालमा ज्ञानमा आधारित उद्यमशीलताको उदय हुँदै गएको सङ्केत गर्दछ।

## ७ चुनौतीहरू:

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (२०२३) ले नेपालका पाँच प्रमुख चुनौतीहरू ओँल्याएको छ र यी चुनौतीहरू समाधान नगरिए डिजिटल परिवर्तन “समावेशी विकास” को साटो “असमान विकास” बन्ने खतरा रहन्छ।

### ७.१ डेटा गोपनीयता

कृत्रिम बुद्धिमत्ता प्रणालीहरूलाई कार्यान्वयन गर्न ठूलो डेटा आवश्यक हुन्छ, जसले मोडेलको सटिकता र दक्षता बढाउँछ। तर, कमजोर वा अपूर्ण डेटा नियम र नियमनले व्यक्तिगत गोपनीयता र संवेदनशील जानकारीको दुरुपयोगको जोखिम बढाउँछ, जसले डिजिटल सुरक्षा र कानुनी चुनौतीहरू निम्त्याउन सक्छ (संयुक्त राष्ट्र व्यापार तथा विकास सम्मेलन, २०२१)।

### ७.२ अल्गोरिदमिक पक्षपात

कृत्रिम बुद्धिमत्ता (एआई) प्रणालीले पक्षपात दोहोन्याउने जोखिम राख्दछ, विशेष गरी जब यसको प्रशिक्षण डेटा नै पक्षपातपूर्ण हुन्छ। यस्तो अवस्थामा कृत्रिम बुद्धिमत्ता निर्णय, भेदभाव, वा असमान पहुँचलाई पुनः उत्पादन गर्न सक्छ, जसले सामाजिक न्याय र समानतामा चुनौती प्रस्तुत गर्न सक्छ।

## ७.३ रोजगारी विस्थापन

आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्गठन (२०२१) अनुसार, विश्वव्यापी रूपमा करिब १४% रोजगारीहरू “उच्च रूपमा सञ्चालित योग्य (कुनै काम वा प्रक्रिया धेरै हदसम्म मेसिन वा कम्प्युटरले स्वतः गर्न सक्ने)” छन्, जसमा पुनरावृत्तिमूलक (बारम्बार एकै किसिमको काम वा प्रक्रिया दोहोरिने) र नियमित रूपमा हुने, सामान्य कार्य वा जिम्मेवारीहरू बढी छन्। यसले श्रम बजारमा संरचनात्मक परिवर्तन ल्याउने र दक्षता बढाउने सम्भावना छ। तर, समानान्तरमा नयाँ सीप आवश्यक पर्ने रोजगारीहरूको माग बढ्ने र कार्यबल पुनः प्रशिक्षणको आवश्यकता सिर्जना हुनेछ।

## ७.४ साइबरसुरक्षा

विश्व आर्थिक मञ्च २०२३) अनुसार, कृत्रिम बुद्धिमत्तामा सञ्चालित साइबर हमलाको सम्भावना बढ्दै गएको छ। कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित ह्याकिड, फिसिड तथा मालवेयर प्रविधिहरूको विकासले परम्परागत साइबर सुरक्षा संयन्त्रहरूलाई चुनौती दिएको छ। यसले वित्तीय, स्वास्थ्य र सरकारी प्रणालीहरूमा जोखिम बढाउँछ, जसले साइबर सुरक्षा तयारी र नीतिगत उपायहरूको आवश्यकता जोडदार बनाउँछ।

## ७.५ ऊर्जा खपत

अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष २०२४ ले कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित डेटा सेन्टरहरूले विश्वव्यापी ऊर्जा माग अत्याधिक बढाउने भनी चेतावनी दिएको छ। ती सेन्टरहरूको उच्च गणनात्मक क्षमता र निरन्तर सञ्चालन ले ऊर्जा खपत र कार्बन पदचिन्ह बढाउँछ, जसले दिगो डिजिटल पूर्वाधार निर्माण र वातावरणीय नीतिको पुनरावलोकन आवश्यक दर्शाउँछ।

## ७.६ डिजिटल विभाजन

कमजोर आर्थिक अवस्था, भौगोलिक कठिनाई, चुनौतीपूर्ण र अपर्याप्त डिजिटल पूर्वाधारको कारण ग्रामीण क्षेत्रमा इन्टरनेट पहुँच अझै न्यून छ। टावर स्थापना र फोर जी वा फाइभ जी जस्ता सेवा विस्तारको लागत महँगो हुने जस्ता कारणले ग्रामीण बस्तीहरू पछाडि परिरहेका छन्, जसले डिजिटल विभाजन अझै गहिरो बनाउँछ।

## ७.७ डिजिटल साक्षरताको कमजोरी

इन्टरनेटको पहुँच र डिजिटल उपकरण उपलब्ध हुनु मात्र पर्याप्त हुँदैन। ती कसरी प्रभावकारी रूपमा प्रयोग गर्ने भन्ने सीप र मार्गदर्शन अझै व्यापक रूपमा विकसित भएको छैन। विद्यालय, समुदाय र सरकारी सेवा केन्द्रहरूमा डिजिटल साक्षरता कार्यक्रम कमजोर भएकाले धेरै नागरिकले उपलब्ध प्रविधिको पूरा लाभ लिन सकिरहेका छैनन्।

## ७.८ साइबर सुरक्षा तयारी न्यून

वित्तीय डिजिटल विस्तारसँगै डेटा चोरी, सिस्टम ह्याक र ठगी जस्ता जोखिम तीव्र गतिमा बढिरहेका छन्। तर नेपालमा साइबर तयारी (अनलाइन वा डिजिटल खतराहरूबाट सुरक्षा गर्न पूर्वतयारी, योजना र उपायहरू अपनाउने अवस्था), सुरक्षा प्रोटोकल र जोखिम व्यवस्थापन संरचना पर्यास रूपमा विकसित नभएकाले वित्तीय प्रणालीको समग्र सुरक्षामै कमजोरी देखिन्छ।

## ७.९ कृत्रिम बुद्धिमत्ता नीति तथा नियमनको अभाव

नेपालमा डेटा सुरक्षा, अल्गोरिदमिक पारदर्शिता (कम्प्युटर वा एआई प्रणालीमा प्रयोग भएका गणितीय नियम वा अल्गोरिदम कसरी काम गर्नुन् भन्ने स्पष्टता वा खुलापन), नैतिक प्रयोग र जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने आवश्यक कानुनी तथा नीतिगत ढाँचा अझै निर्माण भइसकेको छैन। यसको अभावले कृत्रिम बुद्धिमत्ता प्रणालीहरूको दुरूपयोग, गोपनीयता उल्लङ्घन र सार्वजनिक विश्वास कमजोर हुने जोखिम बढाउँछ।

## ७.१० डेटा पूर्वाधार अपर्यास

नेपालमा डेटा केन्द्रहरू जस्ता अत्यावश्यक डिजिटल संरचना अझै कमजोर छन्। यी कमजोरीका कारण सेवा विश्वसनीयता घट्छ, साइबर जोखिम बढ्छ र सरकारी प्रणालीहरूबीच समन्वय तथा डेटा साझेदारी प्रभावकारी रूपमा हुन सक्दैन।

नेपालले डिजिटल अर्थतन्त्रतर्फ यात्रा सुरु गरिसकेको छ, तर यो यात्रामा तीव्रता आउन र प्रयोगको अवसर समान हुनको लागि डिजिटल पहुँच, साक्षरता, साइबर सुरक्षा र कृत्रिम बुद्धिमत्ता नीति निर्माणमा ठोस कदम चाल्न आवश्यक छ। सरकार, निजी क्षेत्र, शिक्षिक संस्था र नागरिक वर्गको सहयोग एवम् समन्वयले मात्र नेपालले डिजिटल रूपान्तरणलाई समावेशी बनाई दिगो विकासको आधारशिलाको रूपमा रूपान्तरण गर्न सक्नेछ।

## ८. क्षेत्रगत प्रभाव विश्लेषण

### ८.१ कृषि

यन्त्र शिक्षण (कम्प्युटर वा यन्त्रले डेटाबाट सिकेर स्वतः निर्णय लिन वा भविष्यवाणी गर्न सक्ने क्षमता) ले नेपालको कृषिक्षेत्रमा क्रान्तिकारी भूमिका खेल्न सक्छ। मौसम, माटोको गुणस्तर, बाली रोगको जोखिम र बजार मूल्यको भविष्यवाणीमा यन्त्र शिक्षण आधारित मोडेलहरूले किसानलाई वास्तविक समय सूचना प्रदान गरेर निर्णय क्षमता बढाउँछन्। संयुक्त राष्ट्र खाद्य तथा कृषि सङ्गठन (२०२२) को रिपोर्ट अनुसार, कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित कृषि समाधानले उपजमा २०—३०

प्रतिशत सुधार ल्याउन सक्ने देखाइएको छ। उदाहरणका लागि, स्मार्ट सेंसर्स र पूर्वानुमान विश्लेषण प्रयोग गरी मल र पानीको सही मात्रा निर्धारण, रोगको प्रारम्भिक पहिचान र बजार माग अनुसार बाली छनौट सम्भव हुन्छ। यसले किसानको आय बढाउने, लागत घटाउने र खाद्य सुरक्षामा योगदान पुऱ्याउनेछ।

#### द.२ स्वास्थ्य

कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित निदान प्रणालीहरूले स्वास्थ्य क्षेत्रमा ठूलो सुधार ल्याइरहेको छ। विश्व स्वास्थ्य सङ्गठन (२०२१) का अनुसार, यी प्रणालीहरूले क्यान्सर, क्षयरोग जस्ता जटिल रोगहरूको प्रारम्भिक पहिचानमा सटिकता र विद्वासयोग्यता दुवै बढाएका छन्। कृत्रिम बुद्धिमत्ता प्रयोग गरी मेडिकल इमेजिङ र नमुना/पैटर्न चिन्हे प्रविधिबाट रोगका साना लक्षणहरू छिटो र सही तरिकाले पता लगाउन सकिन्छ। यसले चिकित्सकलाई समयमै उपचार सुरु गर्न, गलत निदान घटाउन र स्वास्थ्य प्रणालीको कार्यक्षमता सुधार्न मदत गर्दछ। विशेषगरी ग्रामीण र सीमित स्रोत भएका क्षेत्रहरूमा यी उपकरणहरूले सस्तो, सजिलो र गुणस्तरीय स्वास्थ्य सेवा उपलब्ध गराउन ठूलो योगदान पुऱ्याउँछ।

#### द.३ शिक्षा

कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित व्यक्तिगत शिक्षणले ग्रामीण र सहरका विद्यार्थीबीचको सिकाइ अन्तर घटाउन सक्छ। संयुक्त राष्ट्र बाल कोषका अनुसार (२०२२), कृत्रिम बुद्धिमत्ताका सक्षम सिकाइ उपकरणहरूले विद्यार्थीको आवश्यकता अनुसार पाठ्यक्रम अनुकूल गरेर सिकाइ परिणाम १५-४० प्रतिशत सुधार गर्न सक्ने देखाइएको छ। अनुकूलित किंवज, बुद्धिमानी ट्युटर प्रणाली र तत्काल प्रतिक्रिया दिने प्रविधिहरूले कमजोर विद्यार्थीलाई सहयोग पुऱ्याउँछ। यसले शैक्षिक असमानता कम गर्ने, शिक्षकको काम सजिलो बनाउने र दिगो शिक्षा विकासका लागि वातावरण तयार गर्ने प्रभावकारी उपायको रूपमा काम गर्दछ।

#### द.४ वित्तीय समावेशीकरण

फिनटेक र कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित क्रेडिट स्कोरिङले परम्परागत बैंडिङबाट बाहिर रहेका मानिसलाई सजिलो र पारदर्शी कर्जा उपलब्ध गराउन सक्छ। विश्व बैङ्क (२०२२) का अनुसार, यी प्रविधिले वैकल्पिक डेटा जस्तै: मोबाइल भुक्तानी, सामाजिक व्यवहार र लेनदेन इतिहासको प्रयोग गरेर वित्तीय जोखिम मूल्याङ्कन गर्दछ। यसले ग्रामीण, अल्पसङ्ख्यक र आर्थिक रूपमा कमजोर समुदायलाई साना व्यवसाय, कृषि र शिक्षा जस्ता क्षेत्रमा लगानी गर्ने कर्जा पाउन सहयोग गर्दछ। डिजिटल प्रक्रिया र अल्गोरिदमिक मूल्याङ्कनले समय, खर्च र कागजी काम कम गरेर वित्तीय समावेशीकरण बढाउँछ।

## ८.५ शासन

कृत्रिम बुद्धिमत्ताले सरकारी प्रशासनमा दक्षता र पारदर्शिता बढाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ । आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्गठन (२०२०) का अनुसार, कृत्रिम बुद्धिमत्ताले कर प्रशासन सुधार्न, कर चोरी र गैरकानुनी गतिविधि पत्ता लगाउन मद्दत गर्दछ । सेवा अनुगमनमा यसको प्रयोगले सरकारी कार्यक्रमहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्न र स्रोतको प्रभावकारी वितरण सुनिश्चित गर्न सकिन्छ । सामाजिक सुरक्षा लाभको वितरणमा कृत्रिम बुद्धिमत्तामा आधारित विश्लेषणले सही लाभार्थी छान्ने प्रक्रिया सजिलो र सटिक बनाउँछ । यसले सार्वजनिक स्रोतको न्यायपूर्ण र प्रभावकारी प्रयोग सुनिश्चित गर्दै नागरिकलाई गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ ।

## ९. नीतिगत सिफारिसहरू

### ९.१ डिजिटल पूर्वाधारमा लगानी

नेपालको डिजिटल पूर्वाधारले तीव्र विस्तार देखाएको छ । फाएभ जी नेटवर्कले उच्च गति इन्टरनेट, कम ढिलाइ र स्मार्ट उपकरणहरूको अधिकतम उपयोग सुनिश्चित गर्दछ । यसले स्मार्ट शिक्षा, टेलिमेडिसिन र डिजिटल वित्तीय सेवा जस्ता क्षेत्रमा नयाँ अवसरहरू सिर्जना गर्दछ । ग्रामीण क्षेत्रमा ब्रॉडब्यान्ड पहुँच बढाउँदा ग्रामीण—सहर डिजिटल विभाजन कम हुनेछ र किसान, विद्यार्थी तथा साना व्यवसायीहरूलाई नयाँ अवसर प्राप्त हुनेछ । साथै, क्लाउड र डेटा सेन्टरको विकासले डेटा भण्डारण, प्रशोधन, कृत्रिम बुद्धिमत्ता र बिग डाटा समाधानहरूको दिगो आधार तयार पार्दछ । यी सबैले नेपालको डिजिटल अर्थतन्त्रलाई अझ मजबुत बनाउने छन् ।

### ९.२ डिजिटल साक्षरता

नेपालमा कृत्रिम बुद्धिमत्ता साक्षरतालाई विद्यालय पाठ्यक्रममा समावेश गर्नुले विद्यार्थीलाई प्रारम्भिक चरणमै डिजिटल र कृत्रिम बुद्धिमत्ता बुझन मद्दत गर्दछ । यसले भविष्यका सीप, समस्या समाधान र अवधारणात्मक सोच सशक्त बनाउँछ । शिक्षक क्षमता विकास कार्यक्रमहरूले शिक्षकहरूलाई कृत्रिम बुद्धिमत्ता उपकरण, व्यक्तिगत शिक्षण र अनुकूलनीय शिक्षण विधि प्रयोगमा दक्ष बनाउँछ । साथै, सामुदायीक डिजिटल शिक्षा केन्द्रहरूले ग्रामीण र पिछडिएका क्षेत्रहरूमा शिक्षा र प्रशिक्षणको पहुँच विस्तार गर्न महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छन् । यी पहलहरूले शैक्षिक असमानता घटाउने, नवप्रवर्तन प्रोत्साहित गर्ने र समग्र रूपमा दिगो डिजिटल शिक्षाको वातावरण सिर्जना गर्नेछन् ।

### ९.३ कृत्रिम बुद्धिमत्ता नीति र कानुनी ढाँचा

नेपालमा डिजिटल प्रणालीको दिगोपना सुनिश्चित गर्न डेटा गोपनीयता कानुन आवश्यक छ, जसले व्यक्तिगत जानकारीको सुरक्षित भण्डारण, प्रयोग र साझेदारीलाई नियमबद्ध गर्दछ । साथै, कृत्रिम

बुद्धिमत्ताको नैतिकता ढाँचा विकासले एल्गोरिदमिक पारदर्शिता, निष्पक्षता, जिम्मेवारी र पूर्वाग्रह रोकथाम सुनिश्चित गर्दछ । यसले कृत्रिम बुद्धिमत्ता प्रणालीको न्यायसङ्गत र जिम्मेवार प्रयोगमा मार्गदर्शन गर्दछ । त्यस्तै, साइबर सुरक्षा प्रोटोकलको कडा कार्यान्वयनले सरकारी, वित्तीय र निजी क्षेत्रका प्रणालीहरूलाई साइबर आक्रमण, ह्याकिड र डेटा चुहावटबाट सुरक्षा दिन्छ । यी तीन आधारभूत संरचनाले डिजिटल विश्वास, सुरक्षा र दिगो प्रविधिको प्रयोग सुनिश्चित गर्ने महत्वपूर्ण भूमिका खेल्छन् ।

#### ९.४ हरित डिजिटल रणनीति

दिगो डिजिटल पूर्वाधार सुनिश्चित गर्ने नवीकरणीय ऊर्जा प्रयोग हुने डेटा सेन्टरहरू अत्यावश्यक छन् । सौर्य, वायु र अन्य नवीकरणीय स्रोतबाट सञ्चालित यी डाटा सेन्टरहरूले कृत्रिम बुद्धिमत्ता, बिग डेटा र क्लाउड सेवाको उच्च गणनात्मक माग पूरा गर्दा कार्बन उत्सर्जन घटाउँछन् । साथै, ऊर्जा बचत गर्ने कृत्रिम बुद्धिमत्ता फ्रेमवर्कहरूले न्युरल नेटवर्क, मेसिन लर्निङ मोडेल र एअएल्गोरिदमलाई कम ऊर्जा खर्चमा चलाउन मद्दत गर्दछ । यसले डेटा प्रशोधनको गति कायम राख्दै वातावरणीय प्रभाव कम गर्दछ । यी पहलहरूले नेपालको डिजिटल अर्थतन्त्रलाई दिगो, ऊर्जा सचेत र वातावरणमैत्री बनाउनेछ र प्रविधि तथा वातावरणीय जिम्मेवारीबीच सन्तुलन कायम राख्छ ।

#### ९.५ स्थानीय कृत्रिम बुद्धिमत्ता नवप्रवर्तन समर्थन

नेपालमा स्टार्टअप इन्क्युबेसनले उद्यमशीलता र नवप्रवर्तनको वातावरण सिर्जना गर्दै युवा उद्यमीहरूलाई मार्गदर्शन, लगानी सहजीकरण र प्राविधिक सहयोग प्रदान गर्दछ । यसले कृत्रिम बुद्धिमत्ता, फिनटेक, एग्रिटेक र हेल्थटेक जस्ता क्षेत्रमा नयाँ व्यावसायिक मोडेल विकास गर्ने प्रोत्साहन दिन्छ । त्यस्तै, विश्वविद्यालय—उद्योग सहकार्यले अनुसन्धान र व्यावहारिक आवश्यकतालाई जोड्दै ज्ञानमा आधारित समाधान तयार गर्न मद्दत गर्दछ । विद्यार्थी र अनुसन्धानकर्ताले औद्योगिक क्षेत्रमा देखिने चुनौतीहरूको समाधान गर्ने क्षमता विकास गर्दैन् भने उद्योगले नवीनतम अनुसन्धान र प्रतिभामा पहुँच पाउँछ । यी संयोजनहरूले नवप्रवर्तन, रोजगारी सिर्जना र दिगो आर्थिक विकासमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछन् ।

#### ९.६ समावेशी डिजिटल अर्थतन्त्र

महिलाहरूको डिजिटल पहुँच बढाउन समावेशी विकास र आर्थिक सशक्तीकरण अत्यावश्यक हुन्छ । डिजिटल सीप र उपकरणले उनीहरूलाई शिक्षा, वित्तीय सेवा र उद्यमशीलतामा सहभागी हुन सक्षम बनाउँछ । ग्रामीण ईकमशले किसान—, कारिगर र साना व्यवसायीलाई प्रत्यक्ष बजारसम्म पहुँच दिन्छ, मध्यस्थतामा निर्भरता घटाउँछ र आम्दानी बढाउँछ । त्यस्तै, साना व्यवसायीको डिजिटलाइजेशनले

मोबाइल वालेट, सामाजिक सञ्चाल मार्केटिङ र अनलाइन प्लेटफर्म प्रयोग गरेर व्यापार विस्तार गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। यी पहलहरूले ग्रामीण अर्थतन्त्र सशक्त बनाउने, महिलाको आर्थिक सहभागिता बढाउने र समग्र डिजिटल समावेशीकरण प्रवर्द्धन गर्नेछन्।

## १०. निष्कर्ष

डिजिटल अर्थतन्त्र र कृत्रिम बुद्धिमत्ताले आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र नीतिगत संरचनाहरूलाई मौलिक रूपमा रूपान्तरण गरिरहेका छन्। कृत्रिम बुद्धिमत्ताको सम्भावित आर्थिक लाभ वैश्विक रूपमा अभूतपूर्व छ; तर यी लाभहरू तब मात्र न्यायिक र दिगो हुनेछन् जब राष्ट्रहरूले समावेशी डिजिटल पूर्वाधार, कृत्रिम बुद्धिमत्ता नियम, साइबर सुरक्षा र डिजिटल साक्षरतामा पर्याप्त लगानी गर्दछन्।

नेपालका लागि डिजिटल अर्थतन्त्रले विकास उडानको नयाँ अवसर दिएको छ तर डिजिटल विभाजन, कमजोर नीति र साक्षरता अभाव जस्ता चुनौतीहरू समाधान नगरेसम्म अवसरहरू सीमित नै रहन्दछन्। यसैले, डिजिटल भविष्य प्रविधि केन्द्रित मात्रै नभई, मानव केन्द्रित हुनुपर्छ। यही आधारले भविष्यको विकास दिशा निर्धारण हुनेछ।

## References

अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (2024) *Artificial intelligence and the future of global productivity*.

आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्घठन (2020), *Digital economy outlook*.

आर्थिक सहयोग तथा विकास सङ्घठन (2021), *The future of jobs and automation*.

म्याकिन्से एन्ड कम्पनी (व्यवस्थापन परामर्श संस्था) *Global Institute. (2023), The economic potential of generative artificial intelligence*.

संयुक्त राष्ट्र व्यापार तथा विकास सम्मेलन (2021), *Digital economy report*.

संयुक्त राष्ट्र व्यापार तथा विकास सम्मेलन (2022), *Global trade update*.

विश्व आर्थिक मञ्च (2023), *Future of jobs report*.

विश्व बैङ्ग (2022), *Digital development report*.

Crawford, K. (2021), *Atlas of artificial intelligence: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*. Yale University Press.

DataReportal (2024), *Digital 2024: Nepal*

Food and Agriculture Organization. (2022), *Artificial intelligence in agriculture: Global adoption trends*. FAO.

Nepal Rastra Bank. (2023), *Payment systems oversight report*.

UNDP. (2023), *Digital readiness assessment: Nepal*.

UNICEF. (2022), *Artificial intelligence-enabled learning systems*.

WHO. (2021), *Artificial intelligence in healthcare: Diagnostic accuracy and ethics*.

# आयोजना व्यवस्थापनका विद्यमान समस्या तथा सुधारको मार्गचित्र

८ भुदेव ज्ञा<sup>१</sup>

## सरः

कुनै निश्चित उद्देश्य प्राप्त गर्न अपनाइएको सुनियोजित कार्यपद्धतिलाई आयोजना भनिन्छ । आयोजना व्यवस्थापन विकास प्रशासनको उद्देश्य हासिल गर्ने एउटा मजबुत स्तम्भ हो । आयोजना व्यवस्थापनले योजनाको अंशको रूपमा आयोजनाका हरेक चरणलाई अनुशासित मापदण्डमित्र रहेर सञ्चालन गर्ने प्रेरित गदै वृहत सामूहिक प्रयत्नबाट शीघ्र नतिजा प्राप्तिर्फ समय, साधन र सीपिको आदर्श उपयोग गर्दै । निश्चित उद्देश्य प्राप्तिका लागि स्थापना गरिएको आयोजनाको विभिन्न पाँच चरणको व्यवस्थापन नै आयोजना व्यवस्थापन हो । कुशल आयोजना व्यवस्थापनले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्नमा मद्दत पुऱ्याउँछ । नेपालमा आयोजना व्यवस्थापन प्रभावकारी नहुनुमा राजनीतिक कुशलता एवम् दक्षता, कर्मचारी प्रशासन तथा विविध व्यवहारजन्य कारणहरू जिम्मेवार छन् । राजनीतिक नेतृत्वको विकास दृष्टिकोणलाई कर्मचारी प्रशासनले प्राविधिक ढाँचामा लगेर इन्जिनियरिङ गर्नुपर्छ । आयोजना व्यवस्थापनका मौजुदा संयन्त्रलाई प्रभावकारी परिचालन गरी आयोजना कार्यान्वयनलाई व्यवस्थित तथा वैज्ञानिक बनाउनु पर्छ । आयोजना व्यवस्थापनका चरणगत क्रियाकलापहरूमा देखिएका समस्याहरूको व्यवस्थापन गरी नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेको दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न सकिन्छ । नेपालको सार्वजनिक खर्च दक्षता अभिवृद्धि तथा पुँजीगत खर्च क्षमता अभिवृद्धिका लागि आयोजना सुशासन कायम गर्नुपर्ने टड्कारो आवश्यकता देखापरेको छ ।

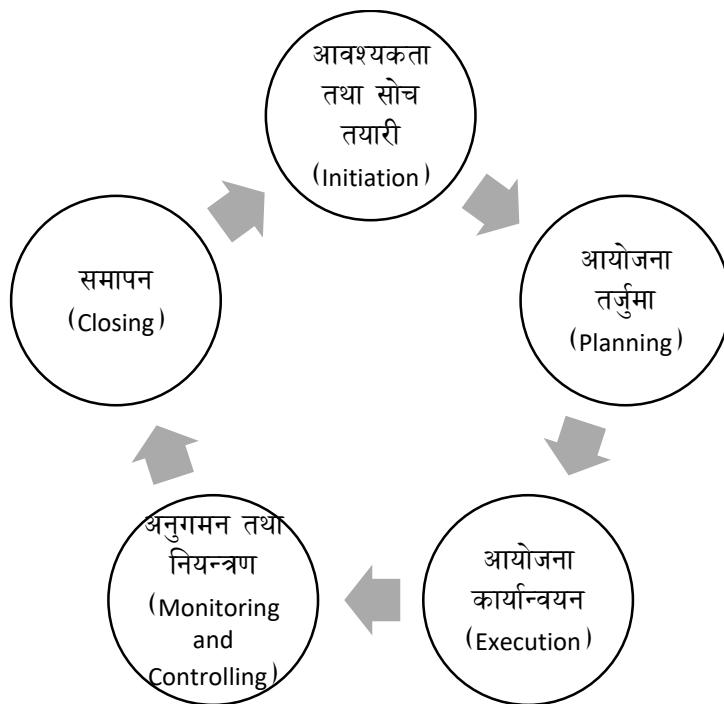
## १. पृष्ठभूमि

विकास प्रशासनको उद्देश्य प्राप्त गर्न बजेट तथा कार्यक्रमबाट स्वीकृत गरिएका आयोजनाको आर्थिक, सामाजिक, प्राविधिक, भौतिक, वित्तीय एवम् वातावरणीय पक्षको अध्ययन गरी त्यसलाई सहज रूपमा अगाडि बढाउने व्यवस्थापकीय क्रियाकलाप आयोजना व्यवस्थापन हो । आयोजना व्यवस्थापन भन्नाले ज्ञान, सीप, विधि, प्रक्रियाद्वारा आयोजनाका क्रियाकलाप कुशलतापूर्वक सञ्चालन गरी तोकिएको लक्ष्य तथा उद्देश्य हासिल गर्ने समग्र पक्षलाई जनाउँदछ । विकास प्रशासनको अवधारणाले आयोजनागत विकास प्रयासको वकालत गर्दै । आयोजनालाई Cutting edge of development समेत भनिन्छ । अर्थात् वर्तमानमा आयोजनालाई विकासका लागि उन्नत चरणको नयाँ प्रणालीको रूपमा लिइन्छ । आयोजना वर्गीकरणको आधार तथा मापदण्ड, २०८० अनुसार निर्धारित उद्देश्य प्राप्त गर्न

<sup>१</sup> उपसचिव- प्र.म तथा म.प.को कार्यालय

निश्चित बजेट र समय सीमाभित्र सम्पन्न गर्ने गरी सञ्चालन गरिने विभिन्न विषयक्षेत्रसँग सम्बन्धित आयोजना र प्रचलित नेपाल कानुन बमोजिम सङ्घ, प्रदेश वा स्थानीय तहले सञ्चालन गर्ने कुनै कार्यक्रम वा योजनालाई आयोजना भनिन्छ। आयोजना व्यवस्थापनलाई एक चक्रको रूपमा अध्ययन गरिन्छ। विशेषतः आयोजना व्यवस्थापन चक्रका ५ चरण रहेका हुन्छन्। आयोजनाको आवश्यकता तथा सोच तयारी (Initiation), आयोजना तर्जुमा (Planning), आयोजना कार्यान्वयन (Execution), अनुगमन तथा नियन्त्रण (Monitoring and Controlling) र समापन (Closing) यसका चरणहरू हुन्। तसर्थ, निश्चित उद्देश्य प्राप्तिका लागि स्थापना गरिएको आयोजनाको यीनै पाँच चरणको व्यवस्थापन नै आयोजना व्यवस्थापन हो।

चित्र : आयोजना व्यवस्थापन चक्र



स्रोत : PMBOK सातौं संशोधन, जुलाई २०२१

नेपालको संविधानको धारा ५० को उपधारा (३) मा राज्यको आर्थिक उद्देश्यमा सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकास मार्फत उपलब्ध साधन र स्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने भनेर राज्यको आर्थिक उद्देश्यलाई परिभाषित गरिएको छ। त्यस्तै, धारा ५१ को देहाय खण्ड (च) मा नेपाल राज्यको विकास सम्बन्धी नीतिमा क्षेत्रीय सन्तुलन, समावेशी दिगो सामाजिक-आर्थिक विकासलाई

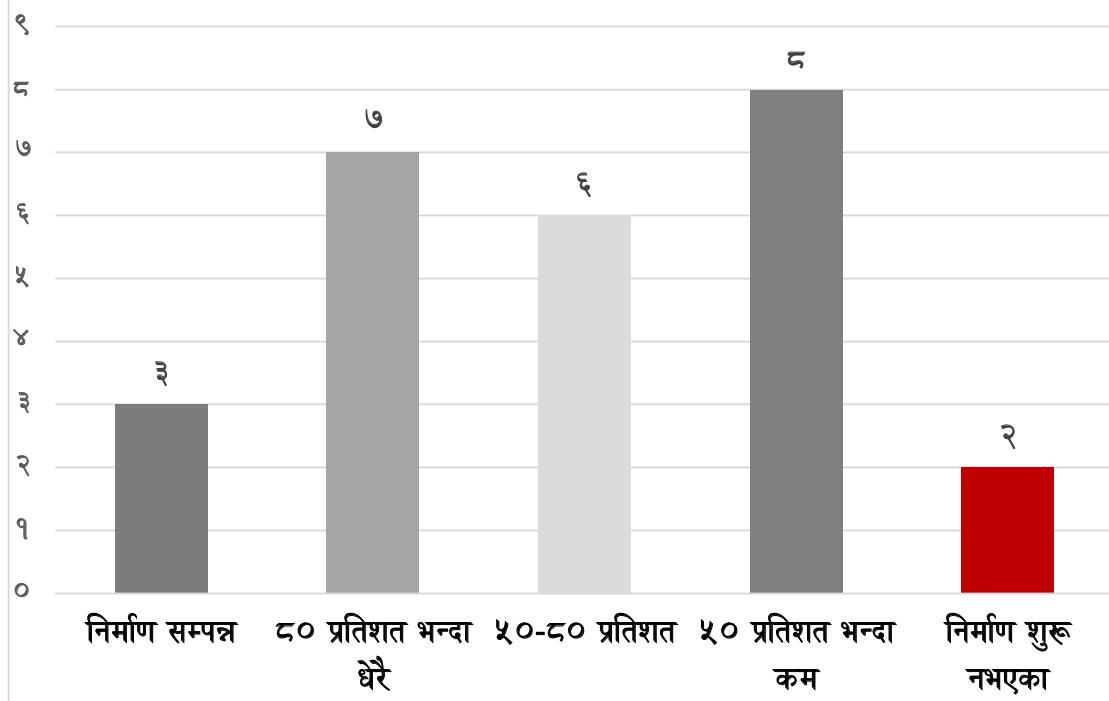
प्राथमिकता दिइएको छ। त्यस्तै पछाडि परेका क्षेत्रलाई प्राथमिकता, सन्तुलित, वातावरण अनुकूल, गुणस्तरीय तथा दिगो भौतिक पूर्वाधार, स्थानीय जनसहभागिता, अध्ययन अनुसन्धान, सूचना प्रविधिको विकास र विस्तारद्वारा विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरण गर्ने तथा विकासलाई योजनासँग आबद्ध गर्ने व्यवस्था उल्लेख छ। सोहौं योजना (आर्थिक वर्ष २०८१/८२-२०८५/८६) ले प्रभावकारी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तथा पुँजीगत खर्च क्षमता अभिवृद्धिको मुख्य सवाल तथा चुनौतीहरू मध्ये आयोजना व्यवस्थापनलाई पनि समावेश गरेको छ। आयोजनाको प्राथमिकीकरण र पुनःप्राथमिकीकरण, आयोजना बैड्को प्रभावकारी कार्यान्वयन, प्रभावकारी सार्वजनिक खरिद प्रणाली, जरगा प्राप्ति, प्रभावकारी ठेक्का व्यवस्थापन, आयोजना प्रमुखसँगको कार्यसम्पादन सम्झौता र निर्माण व्यवसाय क्षेत्रको सबलीकरणमार्फत आयोजना व्यवस्थापन नतिजामुखी बनाउनु प्रमुख चुनौती रहेको छ।

## २. राष्ट्रिय गौरव र रूपान्तरणकारी आयोजनाहरूको संक्षिप्त परिचय

नेपालको संविधानले सङ्गीय सरकारलाई नीति निर्माण, नियमन तथा ठूला र बृहत् प्रभाव पार्ने आयोजना तर्जुमा एवम् कार्यान्वयनको जिम्मेवारी दिएको छ भने प्रदेश सरकार विकास निर्माणको प्रमुख तह हुने र स्थानीय तह सेवा प्रवाहको पहिलो बिन्दु हुने परिकल्पना गरेको छ। राष्ट्रिय गौरवका आयोजना, रूपान्तरणकारी आयोजना तथा ठूला आयोजनाहरू सङ्गीय सरकारबाट, मझौला तथा साना आयोजनाहरू प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन भइरहेका छन्। नेपाल सरकारले हालसम्म २४ वटा आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका रूपमा वर्गीकरण गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ। यी आयोजनाहरू कार्यान्वयनका विभिन्न चरणमा रहेका छन्। राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको घोषणा नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्को) निर्णयअनुसार गर्ने गरिएको छ। आर्थिक वर्ष २०८८/८९ मा पहिलो पटक १७ वटा आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजना घोषणा गरिएको थियो। त्यसपछि, आ.व. २०७०/७१ मा चार, आ.व. २०७५/७६ मा एक, आ.व. २०७६/७७ मा एक र आ.व. २०७७/७८ मा एक आयोजना थपिएसँगै राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको सङ्ख्या चौबीस पुगेको छ। आ.व. २०८१/८२ को बजेट वक्तव्यको बुँदा नं. २०२ मा काठमाडौंको मूलपानी क्रिकेट रङ्गशाला र विराटनगरको गिरिजाप्रसाद कोइराला रङ्गशालालाई राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको रूपमा निर्माण गरिने उल्लेख भएसँगै राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको सङ्ख्या २६ पुगेको छ। राष्ट्रिय गौरवको आयोजना घोषणा गर्ने मापदण्ड हालसम्म तय नगरिएको भए पनि मूलतः मुलुकको आर्थिक, सामाजिक रूपान्तरण गर्न सघाउने खानेपानी, रेलमार्ग, विमानस्थल, जलविद्युत, सिंचाई, वन तथा पर्यटन सम्बद्ध भौतिक पूर्वाधारजस्ता रणनीतिक महत्त्वका आयोजनाहरू, वित्तीय र प्राविधिक रूपमा चुनौतीपूर्ण ठूला आयोजनाहरू र सांस्कृतिक महत्त्वका आयोजनाहरूलाई राष्ट्रिय गौरवको आयोजनाको रूपमा घोषणा गरिएको छ। राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूलाई स्रोत विनियोजनमा प्राथमिकता दिई स्रोतको अभाव हुन नदिन र कार्यान्वयनमा सहजीकरण गर्न सघन अनुगमन गर्ने गरिएको छ।

आयोजनाको सुरुदेखि आर्थिक वर्ष २०८१/८२ जेठसम्म कुल २६ वटा राष्ट्रिय गैरवका आयोजनाहरू मध्ये माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजना, गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल र पोखरा क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल मात्र सम्पन्न भएको छ। यसरी घोषणा भएको करिब १५ वर्षमा केवल ३ वटा राष्ट्रिय गैरवका आयोजना मात्र सम्पन्न हुन सकेको देखिन्छ। लुम्बिनी क्षेत्र विकास कोष, पशुपति क्षेत्र विकास कोष र मेलम्ची खानेपानी आयोजनासहित ७ वटा आयोजनाको भौतिक प्रगति ८० प्रतिशतभन्दा धेरै छ। त्यसैगरी ५० देखि ८० प्रतिशतसम्म भौतिक प्रगति भएका ६ वटा र ५० प्रतिशतभन्दा कम भौतिक प्रगति भएका आयोजनाको सङ्ख्या ८ वटा रहेका छन्। बुढीगण्डकी जलविद्युत आयोजना, पश्चिम सेती जलविद्युत आयोजना र निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल आयोजना सुरु नै भएका छैनन् भने २ वटा आयोजनाहरू नयाँ छनौट भएका छन्।

### भौतिक प्रगतिका आधारमा आयोजना सङ्ख्या



स्रोत: राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको ५४ओं बैठक, २७ असार २०८२, राष्ट्रिय योजना आयोग त्यसैगरी राष्ट्रिय योजना आयोगले पन्धौ आवधिक योजनामा आर्थिक क्षेत्र (५), सामाजिक क्षेत्र (४), पूर्वाधार क्षेत्र (८) र सुशासन तथा अन्तरसम्बन्धित क्षेत्र (१) गरी अठार वटा आयोजनाहरूलाई रूपान्तरणकारी आयोजनाको सूचीमा राखेको थियो। आयोगले कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा कम्तीमा शून्य दशमलव पाँच प्रतिशत योगदान दिने, कम्तीमा चालीस हजारलाई प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रोजगारी सिर्जना गर्ने, कार्यान्वयन चरणमा कम्तीमा दश लाख र परियोजना सम्पन्न भएपछि बीस लाख

जनसङ्ख्या लाभान्वित हुने र विषयगत, क्षेत्रगत र प्रादेशिक सन्तुलन कायम भएका आयोजनालाई रूपान्तरणकारी आयोजना मानेको छ। राष्ट्रिय गौरवका नपरेका तर क्तिपय राष्ट्रिय गौरवका योजनाभन्दा महत्त्वपूर्ण आयोजनाहरूलाई रूपान्तरणकारी आयोजनामा समावेश गरिएको र त्यस्ता आयोजनालाई वार्षिक बजेटमा प्राथमिकतामा राखिने गरिएको छ।

गेम चेन्जर प्रोजेक्टको रूपमा पहिचान गरिएका रूपान्तरणकारी आयोजनाको सूचीमा प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण परियोजना, सुनकोशी मरिन डाइभर्सन बहुउद्देशीय आयोजना, औद्योगिक पूर्वाधार विकास आयोजना, सार्वजनिक विद्यालय वर्गीकरण कार्यक्रम, राष्ट्रपति महिला सशक्तीकरण कार्यक्रम, माथिल्लो अरूण जलविद्युत आयोजना, राष्ट्रिय तथा अन्तरदेशीय प्रसारण लाइन कार्यक्रम, पूर्व-पश्चिम राजमार्ग स्तरोन्नति आयोजना, गल्छी-त्रिशूली-मैलुड-स्याफ्रुबेशी-रसुवागढी सडक आयोजना, नयाँ शहर विकास आयोजना, सहरी करिडोर आयोजना, डिजिटल नेपाल, राष्ट्रिय परिचयपत्र तथा घटना दर्ता कार्यक्रमलगायतका आयोजनाहरू परेका छन्।

तालिका : राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको निर्माण अवधि र लागत

क्र. स.	आयोजनाको नाम	निर्माण सुरु भएको आ.व.	निर्माण सम्पन्न हुने आ.व.	सुरक्षा कुल लागत (रु.करोडमा)	संशोधित कुल लागत (रु. करोडमा)
१	सिंकटा सिंचाइ	२०६१/६२	२०८९/९०	१२८०	२५०२
२	बबई सिंचाइ	२०४५/४६	२०८२/८३	२८७.३९	१८९६.३
३	रानी जमरा कुलरिया सिंचाइ	२०६७/६८	२०८०/८१	१२३७	२७५२.२३
४	सुनकोशी मरिन डाइभर्सन बहुउद्देशीय	२०७३/७४	२०८०/८१	४६१९.३९	४६१९.३९
५	महाकाली सिंचाइ	२०६३/६४	२०८७/८८	३५००	३५००
६	भेरी बबई डाइभर्सन बहुउद्देशीय	२०७८/६९	२०७९/८०	१६४३	३६८०.७७
७	माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत	२०६७/६८	सम्पन्न	३५२९	सम्पन्न
८	बुढीगण्डकी जलाशययुक्त जलविद्युत	२०६९/७०	२०८३/८४	२६०००	२६०००

क्र. स.	आयोजनाको नाम	निर्माण सुरु भएको आ.व.	निर्माण सम्पन्न हुने आ.व.	सुरुको कुल लागत (रु.करोडमा)	संशोधित कुल लागत (रु. करोडमा)	
९	मिलेनियम च्यालेज एकाउन्ट विकास (विद्युत आयोजना)	नेपाल समिति प्रसारण	२०६७/६८	२०८४/८५	७५००	६९२६
१०	पश्चिम सेती जलविद्युत		२०६७/६८	यकिन नभएको	१३२०८	२७३८५
११	गौतमबुद्ध अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल		२०७२/७३	२०७८/७९*	६२२	६८२
१२	पोखरा क्षेत्रीय अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल		२०७४/७५	२०७९/८०	२२००	२२००
१३	निजगढ अन्तर्राष्ट्रिय विमानस्थल		२०७१/७२	२०८५/८६	१६५००	१६५००
१४	रेल, मेट्रो रेल तथा मोनोरेल विकास (पूर्व पश्चिम विद्युतीय रेलमार्ग)		२०६६/६७	२०८६/८७**	७०६२	९५५२२
१५	हुलाकी राजमार्ग		२०६६/६७	२०८०/८१	४७२४	६५२०
१६	पुष्पलाल मध्य पहाडी लोकमार्ग		२०६४/६५	२०७९/८०	३३३६	८४३३
१७	उत्तर दक्षिण (कोशी कोरिडोर) लोकमार्ग		२०६५/६६	२०८७/८८	१६२०	११९३
१८	उत्तर दक्षिण (कालीगण्डकी कोरिडोर) लोकमार्ग		२०६६/६७	२०७९/८०	२४००	२४००

क्र. स.	आयोजनाको नाम	निर्माण सुरु भएको आ.व.	निर्माण सम्पन्न हुने आ.व.	सुरुको कुल लागत (रु.करोडमा)	संशोधित कुल लागत (रु. करोडमा)
१९	उत्तर दक्षिण (कर्णाली कोरिडोर) लोकमार्ग	२०६५/६६	२०८४/८५	४९०	६६६.१९
२०	काठमाडौं तराई मधेश द्रुतमार्ग	२०७३/७४	२०८०/८१	११६००	१७५१९.३६
२१	मेलम्ची खानेपानी	२०५५/५६	२०८०/८१***	२४००	३१३६
२२	पशुपति क्षेत्र विकास कोष	२०७०/७१	२०७८/७९	१२७	२२७
२३	लुम्बिनी क्षेत्र विकास कोष	२०६९/७०	२०८०/८१	५५५	१३२६
२४	राष्ट्रपति चुरे संरक्षण कार्यक्रम	२०७१/७२	२०९३/९४	१२५	२४९७०.०२

\* सम्पन्न

\*\*आयोजनाको अवधि यकिन नभएको, उल्लिखित अवधि काँकडभिट्टा-निजगढ खण्डको सम्पन्न हुने अवधि रहेको।

\*\*\*पहिलो चरणको निर्माण आ.व. २०७७/७८ सम्ममा र दोस्रो चरण आ.व. २०८०/८१ सम्म सम्पन्न गर्ने लक्ष्य रहेको।

स्रोत: राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परिचय तथा आ.व. २०७८/७९ सम्मको प्रगति प्रस्तुत तालिकाबाट अधिकांश राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूले समय र लागत व्यवस्थापन गर्न नसकदा आयोजना सम्पन्न हुने समयावधि र लागत थप भइरहेको कारण सरोकारवालाले लाभ प्राप्त गर्न सकेका छैनन भने आयोजनाहरू मितव्ययी समेत हुनसकेको देखिँदैन।

### ३. आयोजना व्यवस्थापनका प्रमुख समस्याहरू

नेपाल सरकारले क्षेत्रगत रूपमा विभिन्न आयोजनामा ठूलो धनराशी खर्च गरिरहेको छ। राष्ट्रको उन्नति र समृद्धि त्यस्ता आयोजनाको सफलतामा निर्भर गर्दछ। यद्यपि नेपालका आयोजनाबाट समयमा नै आशातित रूपमा प्रतिफल प्राप्त हुनसकेको छैन। विकास प्रशासन कर्मचारीले मात्र गर्ने हो भन्ने मान्यता हुनु, कर्मचारीतन्त्रको क्षमता र नैतिकतामा रूपान्तरण नहुनु, राजनीतिमा नीतिगत र संस्थागत अवरोध हटाउने क्षमता र नैतिकता नहुनु, योजना र बजेट विनियोजन गरेपछि स्वतः

विकास हुने मनोविज्ञान राजनीतिक नेतृत्वमा देखिनु जस्ता कारणहरूले नेपालमा आयोजना कार्यान्वयन एवम् व्यवस्थापनमा समस्याहरू देखिएका छन्। नेपालमा आयोजना व्यवस्थापनमा देखिएका समस्याका कारणहरूलाई देहायका बुँदाहरूमा प्रस्तुत गरिएको छ।

#### (क) व्यवहारजन्य कारणहरू:

नेपालमा आयोजना व्यवस्थापनको कार्यशैली, पद्धति एवम् आयोजना व्यवस्थापनमा प्रयोग हुने विधि तथा प्रविधि परम्परागत रहेको छ। आयोजना कार्यान्वयनमा अन्तर-निकायबीच समन्वय र सहकार्य भएको देखिँदैन। समन्वय र सहकार्यका लागि चाहिने आवश्यक संयन्त्रको विकास भए तापनि ती संयन्त्रहरू क्रियाशील छैनन्।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व ऐन, २०७६ दफा १७ (१) मा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा नेपाल सरकारले सञ्चालन गर्ने आयोजनाको वर्गीकरण योजना आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले गर्ने व्यवस्था छ। साथै, आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व नियमावली, २०७७ को दफा २४ मा आयोजना वर्गीकरण सम्बन्धमा उल्लेख गरिएको छ। आयोजना वर्गीकरणको आधार तथा मापदण्ड, २०८० ले लागतको आधारमा साना, मझौला र ठूला आयोजना, राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाका (पहिलो र दोस्रो प्राथमिकता) आधारहरू, रूपान्तरणकारी आयोजना घोषणाका आधारहरू, राष्ट्रिय गैरवका आयोजना घोषणाका आधारहरू, आयोजना निर्माण सम्पन्न गर्ने समयावधि तथा आयोजनाको वर्गीकरण गर्ने कार्यमा नीतिगत समन्वय गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगको उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा निर्देशक समितिको व्यवस्था गरेको छ। राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजना निर्धारण गर्ने मापदण्ड, २०७९, ले राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजनालाई परिभाषित गर्नुको साथै उक्त आयोजना हुन पुग्नु पर्ने न्यूनतम मापदण्डसमेत तोकेको छ। सो मापदण्ड अनुसार सरकारी वा सार्वजनिक-निजी साझेदारीमा सञ्चालन हुने विकास आयोजनालाई राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजना भनेर बुझनुपर्ने तथा राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त आयोजना निर्धारण गर्दा विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन तयार भएको, चालु आवधिक योजनाले राष्ट्रिय प्राथमिकता निर्धारण गरेको क्षेत्र भित्र परेको, आयोजनाको वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन वा प्रारम्भिक वातावरणीय परीक्षण प्रतिवेदन स्वीकृत भएको र सम्बन्धित मन्त्रालयको सचिवस्तरीय निर्णय भएको हुनुपर्ने व्यवस्था छ। यद्यपि आयोजनाको प्राथमिकीकरण गर्दा वास्तविक तथ्य र सूचनाको आधारमा प्राथमिकीकरण भएको पाइँदैन। जसको कारण प्राथमिकता प्राप्त आयोजनाको कार्यान्वयन अवस्था सन्तोषजनक देखिँदैन। आयोजनाको अनुगमन गर्नका लागि विभिन्न संरचना तथा समितिहरूको व्यवस्था गरिएको छ। आयोजना कार्यालय, परामर्शदाता, सहयोग दाता, सम्बन्धित मन्त्रालय र विभाग, संसदीय समिति आदिबाट आयोजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन हुने गर्दछ। यसैगरी प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति र सम्बन्धित मन्त्रीको अध्यक्षतामा मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिको व्यवस्था गरिएको छ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० अनुसार

राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिको बैठक प्रत्येक चौमासिक अवधिमा कम्तीमा एक पटक र मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान समितिको बैठक द्वैमासिक अविधिमा कम्तीमा एक पटक बस्ने गरी व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी राष्ट्रिय योजना आयोगका उपाध्यक्षको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान उपसमिति र सम्बन्धित मन्त्रालय सचिवको संयोजकत्वमा मन्त्रालयस्तरीय विकास समस्या समाधान उपसमितिको समेत व्यवस्था गरिएको छ । सोका अतिरिक्त मुख्य सचिवको संयोजकत्वमा केन्द्रीय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन समिति र प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा दिगो विकास लक्ष्यसम्बन्धी उच्चस्तरीय निर्देशक समिति रहेको छ । अनुगमन, मूल्याङ्कन र नियन्त्रणको लागि धेरै संयन्त्र भए पनि आयोजना व्यवस्थापनमा त्यसको असर सकारात्मक रूपमा पर्नसकेको छैन । संयन्त्रहरूले नियमित रूपमा कार्य नगर्नु, अनुगमन मूल्याङ्कन औपचारिकतामा मात्र सीमित रहँदा नतिजामुखी हुन नसक्नु, राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति र मन्त्रालयगत विकास समस्या समाधान समितिवाट भएका निर्णयहरू कार्यान्वयन नहुनु र सोको अनुगमन मूल्याङ्कन नगर्नु, सरोकारवाला निकायहरू सम्मिलित संयुक्त अनुगमन टोली गठन गरी अनुगमन गर्ने प्रणालीको विकास नगरिनु जस्ता समस्या विद्यमान रहेका छन् ।

निर्माण व्यवसायीले जिम्मेवारीपूर्वक कार्य गरे वा नगरेको सन्दर्भमा हुने निगरानी औपचारिकतामा सीमित छ । सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा १४५ फर्म, संस्था तथा कम्पनीलाई कालोसूचीमा राखेको छ । सोमध्ये अधिकांश सार्वजनिक निर्माण कार्यमा संलग्न निर्माण व्यवसायी रहेका छन् । परिवारका सदस्य पिच्छे फर्म दर्ता गर्नु कालोसूचीको अवधि कम भएको कारण पुनः खरिद कार्यमा संलग्न हुनु, विभिन्न फर्म तथा कम्पनीबीच संयुक्त उपक्रम बनाई खरिदमा संलग्न हुने तर सबै फर्म तथा कम्पनी र स्वामित्वको एकीकृत विवरण सार्वजनिक निकायसँग नहुनु जस्ता समस्याले गर्दा कालोसूचीमा राख्ने कार्य समेत प्रभावकारी हुनसकेको छैन । जसले गर्दा निर्माण व्यवसायीलाई कार्यप्रति जिम्मेवार बनाउन सकिएको छैन ।

कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने निकायको एकलो प्रयासले मात्र सम्पादन हुन नसक्ने विषयहरू जस्तै: दातृ निकायबाट राय सहमति प्राप्त गर्ने विषय, बहुवर्षीय आयोजनाको स्वीकृति, जग्गा प्राप्ति, जनशक्ति आपूर्ति, रुख कटान, सार्वजनिक, निजी एवम् वनक्षेत्रको जग्गा उपयोग, नदी एवम् खानीजन्य निर्माण सामग्री प्राप्ति, सोत सुनिश्चितता तथा रकमान्तर र सोतान्तर गर्ने विषय, वातावरणीय परीक्ष वा वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने विषयहरूमा सम्बन्धित निकायहरूबीचको समन्वय प्रभावकारी नहुँदा समेत बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा जटिलता थपिएको देखिन्छ ।

#### (ख) राजनीतिक कारणहरू:

राजनीतिक नेतृत्वमा बजेट तथा कार्यक्रमको स्वीकृति पश्चात योजना स्वतः कार्यान्वयन हुन्छ भन्ने मनोवृत्ति रहेको देखिन्छ । सङ्गीय शासन व्यवस्था पश्चात् समेत केन्द्रीकृत योजना प्रणालीको प्रयोगमा

रमाउने राजनीतिक नेतृत्व, नीतिगत र संस्थागत अवरोध हटाउने क्षमताको कमी, राजनीतिक प्रतिबद्धताको अभाव जस्ता कारणहरूले आयोजना व्यवस्थापनमा राजनीतिक नेतृत्व प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन ।

निश्चित मापदण्ड बेरार आयोजनाको पहिचान तथा छनौट गर्नु, आयोजनाको प्राथमिकीकरण निर्धारित मापदण्डको आधारमा नगर्नु, आयोजनाको अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा नियन्त्रण देखावटी रूपमा गर्नु तथा स्थानीयस्तरको विवादका कारण जग्गा प्राप्तिमा हुने कठिनाईलाई समाधान गर्न सक्ने क्षमताको कमीले आयोजनाको प्रभावकारी व्यवस्थापन हुन सकेको छैन । साना आयोजना तथा कार्यक्रमहरूसमेत सङ्घीय सरकारबाट प्रदेश सरकार र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण नहुनुले आयोजना कार्यान्वयनमा जटिलता थपिएको छ ।

आगामी वर्षको बजेट तथा कार्यक्रममाथि राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा छलफल भइसकेपछि मात्र नेपाल सरकारको नीति तथा कार्यक्रम सङ्घीय संसदमा पेश गरिदा उक्त नीति तथा कार्यक्रम र बजेटबीच तालमेल देखिएको छैन । नीति तथा कार्यक्रम र बजेट वक्तव्यमा घोषित कार्यक्रममा बजेट विनियोजन नै नहुने अथवा अपर्याप्त बजेट विनियोजन हुनाले आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या देखा परेको छ । स्रोत सुनिश्चितता नै नभएका कार्यक्रमहरू घोषणा हुनु तथा स्रोत सुनिश्चितता दिएर कार्यान्वयनमा गएका आयोजनाका लागि बजेट व्यवस्थापन नहुँदा काम सम्पन्न भइसकेको कार्यको भुक्तानी गर्न समस्या रहेको देखिन्छ ।

स्थान छनौट, जग्गा प्राप्ति, डीपीआर तयारी र वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन जस्ता पूर्व तयारीका कार्य सम्पन्न नभएका र आयोजना बैडमा समावेस नभएका आयोजनामा बजेट विनियोजन हुँदा त्यस्ता आयोजना तत्काल कार्यान्वयनमा लैजान सकिएको देखिँदैन । साथै, विनियोजन कुशलता नहुँदा आर्थिक वर्षको प्रारम्भदेखि नै रकमान्तर र थप बजेट माग गर्ने प्रवृत्ति देखिएको छ । विगतमा कार्य सम्पन्न भइसकेको कामको भुक्तानीका लागि एक आयोजनामा विनियोजित रकम अन्यत्र रकमान्तर गर्दा तोकिएको लक्ष्य हासिल हुन नसकेर आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या देखिएको छ ।

#### (ग) कर्मचारी प्रशासन :

आयोजना व्यवस्थापन प्रभावकारी नहुनुमा जनशक्ति व्यवस्थापन प्रमुख कारण हो । आयोजना कार्यान्वयनमा खिटिने जनशक्ति व्यवस्थापन नगर्दा आयोजनाको कार्यदक्षतामा प्रश्न उठ्ने गरेको छ । साथै, जनशक्ति अभाव तथा आवधिक सरूवा व्यवस्थित नहुँदा आयोजना कार्यान्वयन फितलो भई आयोजनाको लागत र समय दुवै वृद्धि भएको छ । कर्मचारीको सरूवामा निश्चित अवधि नतोकिने, आर्थिक वर्षको मध्यमा कर्मचारी सरूवा हुने, आयोजनाको अस्थायी दरवन्दी बजेट घोषणासँगै स्वीकृत हुने व्यवस्था नहुनु र कार्यसम्पादन अनुसार प्रोत्साहनको व्यवस्था नहुनाले आयोजना व्यवस्थापनमा कर्मचारी प्रशासनको पाटो फितलो देखिन्छ ।

मूलतः कर्मचारी प्रशासनबाट आर्थिक वर्षको प्रारम्भमै गर्नुपर्ने कार्यहरू जस्तैः वार्षिक खरिद योजना बनाई लागु गर्ने, लागत अनुमान तयार गर्ने, बोलपत्रसम्बन्धी कागजात तयार गरी बोलपत्र आह्वान गर्ने, वातावरणीय अध्ययन प्रतिवेदन तयार गर्ने, कार्यक्रम सञ्चालन कार्यविधि वा सञ्चालन ढाँचा तयार गर्ने जस्ता पूर्व तयारीका कार्यहरू समयमा सम्पन्न नहुँदा त्यसपछि गरिने कार्यक्रमहरू प्रभावित भएका छन्। त्यस्तै, कर्मचारी तहबाट नै गर्न सकिने प्रभावकारी अनुगमन तथा मुल्याङ्कनबाट आयोजनामा देखिएका समस्या समयमै समाधानका लागि प्रयास नहुनु र केही आयोजनामा समानान्तर रूपमा गर्न सकिने कामहरू समानान्तर रूपमा नगरी एउटा सम्पन्न भएपछि मात्र अर्को काम गर्दा समय र लागत दुवै बढ्न गएको र जाने देखिन्छ।

#### (घ) प्राविधिक कारण :

राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाका रूपमा सञ्चालित आयोजनाको विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन तयार नभई सञ्चालन भएको अवस्था छ। पुष्पलाल (मध्यपहाडी) राजमार्ग, मदन भण्डारी राजमार्ग, उत्तर-दक्षिण राजमार्गहरूको एकमुष्ट रूपमा विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तयार गरिएको छैन। त्यस्तै, म्याद थप नभएका आयोजनाहरू विरलै रहेका छन्। यसको प्रमुख कारणमा आयोजना वा कार्यको समयावधि निर्धारण विधिसङ्गत रूपमा नगर्नु पनि हो। आयोजनाको समय निर्धारण गर्नका लागि कार्य विभाजन संरचना (Work Breakdown Structure) जस्ता विधिहरू प्रयोग गर्न सकिन्छ। यसमा आयोजनाका कार्यलाई स-साना सेगमेन्ट र सब-सेगमन्टमा विभाजन गरी उक्त कार्यहरूका लागि आवश्यक पर्ने समयावधि निर्धारण गरी सोको आधारमा समग्रमा आयोजनाको समयावधि निर्धारण गरिन्छ। तर नेपालमा यो विधिको प्रयोग नगरी तजबिजीरूपमा समयावधि निर्धारण गर्दा समेत निर्माण कार्यको म्याद थप हुने गरेको छ। हाल काठमाडौं तराई द्रुतमार्ग (फास्ट ट्रायाक) लगायतका आयोजनाहरूमा वर्क ब्रेकडाउन स्ट्रक्चर विधि अपनाउन सुरु भएको देखिएको छ।

आयोजना चक्रका कार्यलाई व्यवस्थित र प्रणालीबद्ध गर्न तथा समयमा नै सम्पन्न गर्नको लागि विश्वव्यापी रूपमा क्रान्तिक पथ विधि (Critical Path Method), क्रिटिकल चेन मेथड, कार्यक्रम मूल्याङ्कन तथा समीक्षा विधि आदिको प्रयोग गरिन्छ। तर नेपालका आयोजनाहरूले उल्लिखित विधिको प्रयोग गरेको पाईँदैन। जसले गर्दा आयोजनाको समय व्यवस्थापन फितलो हुन पुगेको छ। समय र लागत व्यवस्थापन गर्न नसकदा आयोजना सम्पन्न हुने समय र लागत थप भइरहेको छ। जसको कारण सरोकारवालाले लाभ प्राप्त गरेका छैनन् भने आयोजनाहरू मितव्ययीसमेत हुनसकेको देखिँदैन।

अन्तरनिकाय समन्वयको अभाव रहेको र कार्यान्वयन मोडालिटी स्पष्ट नहुँदा आयोजना कार्यान्वयन सन्तोषजनक नभएको स्थिति छ। सम्भाव्यता अध्ययन तथा विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन बेगर निर्माण कार्य सुरु गर्दा निर्माणमा समस्या देखापरेको, पूरक वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना भएको, स्थानीयहरूको अवरोध, न्यायालयमा विचाराधीन मुद्दा र निर्माण सामग्रीको अभावले

कार्यमा सुस्तता भएकोले समेत आयोजना कार्यान्वयनमा समस्या देखिएको छ । साथै, आयोजना कार्यान्वयन स्थल वन क्षेत्रमा पर्न जाँदा मौजुदा कानुनी व्यवस्था एवम् अन्तरनिकाय समन्वय अभावको कारणले कार्य गर्न बाधा परेको देखिएको छ ।

#### ४. आयोजना व्यवस्थापन सुधारका क्षेत्रहरू

महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयका अनुसार विगत तीन आर्थिक वर्षको सरकारी खर्च प्रवृत्तिमा खासै सुधार देखिएको छैन । आर्थिक वर्ष २०७९/८० को तुलनामा आर्थिक वर्ष २०८०/८१ मा कुल सरकारी खर्च २१ अर्बले घटेको र आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा ११४ अर्बले बढेको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७९/८० र २०८०/८१ मा वार्षिक कुल विनियोजन र खर्चको अनुपात क्रमशः ७९.७ र ८०.४ प्रतिशत रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा आंशिक सुधार भई ८१.८७ प्रतिशत पुगेको देखिन्छ । त्यस्तै, आर्थिक वर्ष २०७९/८० मा पुँजीगत खर्च रु. २३३.७ अर्ब र आर्थिक वर्ष २०८०/८१ मा रु. १९१.७ अर्ब भएकोमा आर्थिक वर्ष २०८१/८२ मा यस्तो खर्च रु. २२२.७ अर्ब रहेको छ । नेपालमा विकास आयोजनाहरूमा विनियोजन भएको रकम समयमा नै खर्च हुन नसकी विकास आयोजनाहरू अलपत्र भइरहेको सन्दर्भमा उल्लिखित तथ्याङ्कले नेपालको पुँजीगत खर्च क्षमता अभिवृद्धिका लागि आयोजना सुशासन कायम गर्नुपर्ने टड्कारो आवश्यकता देखिएको छ ।

कुनै पनि विकासका क्रियाकलापहरूलाई सफलताको मार्गमा लम्काउनका लागि आवश्यक तयारी, समन्वय र प्रक्रिया एवम् वैज्ञानिक योजनाको आवश्यकता पर्छ । जुन कुराको प्रत्याभूति व्यवस्थित आयोजनावाट मात्र प्राप्त गर्न सकिन्छ । त्यसैले विकासका कुनै पनि क्रियाकलाप सञ्चालन गर्दा त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा ध्यान दिन आवश्यक छ । आयोजना व्यवस्थापनमा देखिएका बहुसमस्याहरू समाधान गर्नका लागि देहायका क्षेत्रमा सुधार गर्न सकिन्छ:-

##### (क) आयोजनाको सोच, तयारी तथा आयोजना तर्जुमाको चरणमा सुधार गर्नुपर्ने विषयहरू:

आयोजनाको पहिचान र छनौट नै आयोजना सफलताको प्रथम सूचक भएको हुँदा यसको लागि विज्ञहरूको संलग्नतामा आयोजनाको पहिचान गर्नु पर्दछ । सरोकारवालाको अपेक्षा पूरा हुन नसकेमा आयोजना सफल नहुने तथा सरोकारवालाको संलग्नता, सहकार्य, समन्वय पर्याप्त र उचित मात्रामा भएमात्र आयोजना सफल रहने हुँदा यसतर्फ ध्यान दिनुपर्दछ । मौजुदा कानुनहरूमा स्थानीय जनताको आवश्यकता एवम् माग अध्ययन पश्चात् आयोजनाको छनौट गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । जसअनुरूप आयोजनासँग सम्बन्धित सरोकारवाला र उनीहरूको आवश्यकताको पहिचान तथा अपेक्षा अध्ययन पश्चात् Bottom Up Approach अपनाई आयोजना छनौट गर्नुपर्दछ । सरोकारवालाको सहमति र सहकार्य बिना आयोजना व्यवस्थापन सफल हुनसक्दैन । तर नेपालमा आयोजना छनौटमा Top Down Approach अपनाई आयोजना छनौट भएको देखिन्छ ।

जनताको माग र आवश्यकताको अतिरिक्त वस्तुनिष्ठ र मापन गर्न सकिने सूचकका आधारमा मात्र आयोजनाको प्राथमिकीकरण गर्नुपर्दछ। आयोजना बैड मार्फत छनौट र बजेट विनियोजन हुनुपर्दछ। आयोजना कार्यान्वयनको प्रमुख आधार नै सम्भाव्यता अध्ययन तथा विस्तृत आयोजना प्रतिवेदन भएकोले यस्तो प्रतिवेदन बेगर आयोजना स्वीकृत गर्नुहुँदैन। विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तयारी, जग्गा प्राप्ति, वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रतिवेदन स्वीकृति, सरोकारवालासँग समन्वय पश्चात मात्रै आयोजना कार्यान्वयनका लागि खरिद व्यवस्थापनको कार्य गर्नुपर्दछ। आयोजना निर्माणका नयाँ मोडालिटी तयार गर्ने, समयबद्ध कार्यतालिका निर्धारण गरी सोको अनुगमन र नियन्त्रण गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। साथै, यस कार्यमा स्थानीय जनता र सरोकारवालाहरूको समेत अभिमत, राय, सल्लाह र सुझाव लिनुपर्दछ।

वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन प्रतिवेदनको स्वीकृति पश्चात मात्र निर्माण कार्यको खरिद व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ। वातावरणीय पक्ष अन्तरसम्बन्धित विषय भएकोले सबै निकाय एवम् पक्षहरूको समन्वय र सहकार्यमा यसलाई टुड्याउनुपर्दछ। त्यसैगरी राष्ट्रिय गैरवका र पहिलो प्राथमिकतामा परेका योजनाहरूको वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कनको स्वीकृति गर्ने वा नर्गेन विषयलाई छोटो समयमा सम्पन्न गर्ने गरी विधि, प्रक्रिया र प्रणालीको व्यवस्था गर्नुपर्दछ। वन तथा निकुञ्ज क्षेत्रभित्र हुने निर्माण कार्यलाई सहज बनाउनको लागि छुट्टै निर्णय वा कार्यविधि तयार गर्नुपर्दछ।

जग्गा प्राप्ति र क्षतिपूर्ति वितरण नभई आयोजनाको खरिद कार्य अगाडि बढाउनु हुँदैन। राष्ट्रिय गैरवका आयोजना वा ठूला आयोजनाको जग्गा प्राप्ति र क्षतिपूर्ति वितरणको कार्यलाई सरलीकृत, वैज्ञानिक र व्यवस्थित गर्नुपर्दछ। जग्गाको मूल्याङ्कन वस्तुनिष्ठ हुनुपर्दछ।

निर्माण स्थलको पर्याप्त अध्ययन गरी डिजाइन तयार गर्नुपर्दछ। डिजाइन तयार गर्दा नवप्रवर्तनीय विधि अपनाउने गरी मितव्यितालाई समेत मध्यनजर गर्नुपर्दछ। गलत ड्राइड डिजाइन तयार गर्ने प्राविधिक तथा परामर्शदातालाई सो कार्यको लागि जिम्मेवार बनाउनुपर्दछ।

#### (ख) आयोजना कार्यान्वयनको चरणमा सुधार गर्नुपर्ने विषयहरू:

आयोजना कार्यान्वयन गर्दा समय र लागत वृद्धि हुन नदिने गरी आयोजना व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ। आयोजना सुरु र सम्पन्न गर्ने अवधिको वस्तुनिष्ठ रूपमा निर्धारण पश्चात वार्षिक रूपमा आवश्यक पर्ने बजेट विनियोजन हुनुपर्दछ। बजेटको सुनिश्चितता बेगर खरिद कार्य गर्नेलाई कारबाही गर्नुपर्दछ। त्यसैगरी विकास साझेदारसँग सहयोग सम्झौता गर्दा आफ्नो हित अनुकूल हुने गरी सम्झौता गर्नुपर्दछ।

आयोजनाको स्वीकृति पूर्वका कार्यहरू (सम्भाव्यता अध्ययन, जग्गा प्राप्ति, वातावरणीय प्रभाव ल्याङ्कन) सम्पन्न गरी निर्माणको खरिद सम्झौता गर्नुपर्दछ। उपयुक्त विधिको प्रयोग गरी योजनाको म्याद र समय व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ। उचित र पर्याप्त कारण बेगर म्याद थप गर्नुहुँदैन। नियमित रूपमा

प्रगति प्रतिवेदन लिने, डेली डायरी राख्न लगाउने, सि.पि.एम, पर्ट लगायतका विधिबाट सोको अनुगमन नियन्त्रण गर्ने कार्य गर्नुपर्दछ। उपयुक्त खरिद विधि अपनाई सोको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ। विश्वव्यापीरूपमा उत्तम मानिएका खरिद विधि अपनाउने सम्बन्धमा अध्ययन गर्नुपर्दछ। साथै, लगानीमैत्री वातावरण र लगानीको सुरक्षाको प्रत्याभूति गरी सार्वजनिक-निजी साझेदारीमार्फत समेत आयोजना सञ्चालन गर्नुपर्दछ।

डिजाइन तयार गर्ने, आयोजना कार्यान्वयन गर्ने र निर्माण गर्ने पक्ष फरक फरक रहँदा आयोजनाको कार्यान्वयन चरणमा समस्या देखिएको हो। एक पक्षले अर्का पक्षको त्रुटि देखाउँदै जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति छ। जसका लागि निर्माण कार्यसँग सम्बन्धित खरिदका मोडालिटीहरूमा समेत अध्ययन गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसर्थे विश्वव्यापी रूपमा प्रभावकारी देखिएका मोडालिटीहरूको अनुसरण गर्न सकिन्छ; जस्तै: निर्माण व्यवसायीलाई जिम्मेवार बनाई समयमा कार्य सम्पन्न गर्न इन्जिनियरिङ, प्रोक्यूर्मेन्ट, कनस्ट्रक्शन र फाइनान्सिङ जस्ता विधि विश्वव्यापीरूपमा उत्तम मानिएको छ। जसमा आयोजनाको डिजाइनदेखि हस्तान्तरणसम्म निर्माण व्यवसायी जिम्मेवार रहने गर्दछ। विश्वका असल अभ्यासको अनुसरण भएको देखिँदैन।

आयोजनाहरूको ड्राइड, डिजाइन तथा लागत अनुमान तयार गर्दा पर्याप्त गृहकार्य गरी सबै पक्षको संलग्नतामा तयार गर्नुपर्दछ। परामर्शदाताबाट तयार गरिएका कागजातहरू विभाग र मन्त्रालयले पर्याप्त मात्रामा अध्ययन गरे पश्चात् मात्र स्वीकृत गर्नुपर्दछ। खरिद सम्झौता गर्दाको बखत पूर्वानुमान गर्न नसकिएको परिस्थिति सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा सिर्जना भएमा मात्र भेरिएसन आदेश जारी गर्नुपर्दछ। भेरिएसन जारी गर्दा सोको औचित्य पुष्टि गर्नुपर्दछ।

निर्माण कार्यमा गुणस्तर कायम गर्न सम्झौता अनुसार निर्माण व्यवसायीले पेश गरी स्वीकृत भएको गुणस्तर योजनाबमोजिमको परिमाण र सङ्ख्यामा निर्माण सामग्रीको परीक्षण गर्नुपर्दछ। सोको लागि नियमित रूपमा अनुगमन र नियन्त्रण गर्नुपर्दछ। गुणस्तर कायम भए वा नभएको आश्वस्तता प्रदान गर्ने पद्धति तयार गर्नुपर्दछ। गुणस्तर परीक्षणमा अत्याधुनिक प्रविधिको प्रयोग गर्नुपर्दछ।

(ग) आयोजनाको अनुगमन तथा नियन्त्रण सम्बन्धमा सुधार गर्नुपर्ने विषयहरू:

विकास नीति तथा योजनाको कार्यान्वयनमा उत्तरदायीत्व र जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी लागत प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नका साथै विकास नीति तथा योजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई तथ्यपरक, विश्वसनीय, गुणस्तरीय, व्यवस्थित, नतिजामुखी, पारदर्शी र प्रभावकारी बनाउनको लागि नेपाल सरकारले अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० जारी गरेको छ। त्यस्तै, एक अर्ब रुपियाँ वा सोभन्दा बढी रकम विनियोजन भएका सङ्गीय आयोजना, परियोजना वा कार्यक्रमको नियमित अनुगमन गरी त्यस्ता आयोजनाको कार्यान्वयनमा आइपरेका समस्याको पहिचान गर्न तथा आयोजना कार्यान्वयनको क्रममा देखिएका समस्याको तत्काल समाधान गरी आयोजना कार्यान्वयनलाई द्रुतता

दिन नेपाल सरकारले ठूला आयोजना कार्यान्वयन, अनुगमन तथा सहजीकरण निर्देशिका बनाई लागु गरेको छ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन तथा निर्देशिका आउनुपूर्व राष्ट्रिय योजना आयोगले योजनाको अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई विश्वसनीय, व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउनको लागि राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, २०७५ जारी गरेको थियो। अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नियमावली तत्काल लागु गर्नुपर्दछ। उपलब्ध कानुनी व्यवस्था अनुकूल मापनयोग्य प्रमुख कार्यसम्पादन सूचकहरू तयार गरी उक्त सूचकहरूलाई कार्यसम्पादन करार सम्झौतासँग आबद्ध गरी अनुगमन मूल्याङ्कनलाई नतिजामूलक बनाउनुपर्दछ। अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई सहभागितामूलक, सहकार्यमूलक तथा सूचना प्रविधिसँग आबद्ध बनाउनु पर्दछ।

निर्माण कार्य र निर्माण व्यवसायीको नेपालभरीको कार्यविवरण खुल्ने एकीकृत विवरण वा पोर्टल तयार गरी निर्माण क्षमता मापन पश्चात् खरिद सम्झौता गर्नुपर्दछ। ठेककाको जिम्मेवारी सार्नेत तथा निर्माणस्थलमा उपस्थित नहुने निर्माण व्यवसायीलाई कारबाही गर्नुपर्दछ। निर्माण व्यवसायीहरूले सम्झौताअनुसार काम सुरु नगर्ने, कामको प्रगति नबढाउने र बीचमा काम छाड्ने गरेका कारण अधुरा ठेककाहरूको सङ्ख्या र समयावधि बढ़दै गएको छ। यस्ताकिसिमका कार्यमा प्रचलित कानुन र खरिद सम्झौता अनुसार कारबाही गरी निर्माण कार्य सम्पन्न गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ५९ मा सार्वजनिक निकायसँग खरिद सम्झौता गर्नेले सम्झौता बमोजिम काम नगरी बीचैमा छोडेको वा सम्झौताबमोजिम कामको प्रगति नगरेमा सम्झौता अन्त्य गरी कारबाही गर्न सकिने र दफा ६३ मा कालोसूचीमा राख्न लेखी पठाउनुपर्ने व्यवस्थालाई कठोर रूपमा कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ।

आयोजनाको दिगोपनाको लागि निरन्तर मर्मतसम्भार गर्ने गरी कार्ययोजना तयार गर्नुपर्दछ। आयोजनाको मूल्याङ्कन गर्ने, आयोजनाका सिकाइ तथा महत्त्वपूर्ण कागजातलाई व्यवस्थित तवरले अभिलेखीकरण गर्नुपर्दछ।

#### (घ) जनशक्ति व्यवस्थापनमा सुधार गर्नुपर्ने विषयहरू:

आयोजना व्यवस्थापक हुनका लागि आवश्यक योग्यताका साथै विश्वव्यापी रूपमा अनिवार्य रूपमा आवश्यक पर्ने प्रमाणपत्र लिनुपर्ने व्यवस्था गर्नेतर्फ अध्ययन गर्नुपर्दछ। सोको अतिरिक्त आयोजना व्यवस्थापकको ज्ञान, अनुभव र व्यक्तित्व समेत मूल्याङ्कन गरी उपयुक्त व्यक्ति नियुक्त गर्नुपर्दछ। आयोजनामा संलग्न कर्मचारीहरूको व्यवस्थापकीय कौशल अभिवृद्धि गर्न तालिमको व्यवस्था गर्नुपर्दछ।

सार्वजनिक विकास निर्माण कार्यसँग सम्बन्धित आयोजना सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने जनशक्ति, निर्माण व्यवसायी सङ्ख्या, निर्माण कार्यमा आवश्यक पर्ने मेसिनरी एवम् उपकरण र निर्माण सामग्रीको उपलब्धता लगायतका पक्षको मूल्याङ्कन गरी राष्ट्रिय निर्माण क्षमताको मूल्याङ्कन हुन आवश्यक

देखिएको छ। योग्य जनशक्तिको परिचालन गर्ने र जिम्मेवारी पूरा नगर्ने कर्मचारी, निर्माण व्यवसायी तथा परामर्शदातालाई कानुनबमोजिम कारबाही गर्ने आदि सुधारात्मक कार्यहरू गर्नुपर्दछ।

आयोजना व्यवस्थापक तथा आयोजनामा कार्य गर्ने सम्पूर्ण कर्मचारीहरूले आचरण पालना गर्नु जरुरी छ। प्रोजेक्ट म्यानेजमेन्ट इन्स्टिच्युट (पि.एम.आई) ले आयोजना व्यवस्थापनमा संलग्न व्यावसायिक व्यक्तिहरूको लागि चार पक्षलाई आचारसंहितामा समावेश गरेका छ; जसमा निष्ठा (Honest), जिम्मेवारी (Responsibility), सम्मान (Respect) र निष्पक्षता (Fairness) रहेका छन्। नेपालमा सञ्चालित आयोजनाहरूमा व्यवस्थापक तथा अन्य कर्मचारीहरू निजामती सेवाबाट पदस्थापन हुने र उनीहरूले निजामती सेवा ऐन अनुसारका आचरण पालना गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। तर आयोजना व्यवस्थापनका लागि संलग्न हुने कर्मचारीहरूका लागि छुट्टै आचारसंहिता तयार गरेको देखिँदैन। जसले गर्दा अधिकांश आयोजनामा आचारसंहिताको विषय सदैव टड्कारो रूपमा उठ्ने गरेको छ।

खरिद सम्झौताअनुसार कार्य नगर्ने निर्माण व्यवसायी र तोकिएको काम कुशलतापूर्वक सम्पन्न नगर्ने आयोजनाका कर्मचारीलाई कारबाही गर्नुपर्दछ। कर्मचारीको कार्यबोझ अध्ययन गरी सो अनुरूप कर्मचारी व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ। कार्यसम्पादन करारलाई व्यावहारिक र प्रभावकारी बनाउनुपर्दछ।

#### (ड) अन्तर्निकाय समन्वय तथा अन्य विषयमा गर्नुपर्ने सुधारहरू:

कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने निकायको एकलो प्रयासले मात्र सम्पादन हुन नसक्ने विषयहरू जस्तै: दातृ निकायबाट राय/सहमति प्राप्त गर्ने विषय, बहुवर्षीय आयोजनाको स्वीकृति, जग्गा प्राप्ति, जनशक्ति आपूर्ति, रूख कटान, सार्वजनिक, निजी एवम् वनक्षेत्रको जग्गा उपयोग, नदी एवम् खानीजन्य निर्माण सामग्री प्राप्ति, स्रोत सुनिश्चितता तथा रकमान्तर र स्रोतान्तर गर्ने विषय, वातावरणीय परीक्षण/वातावरणीय प्रभाव मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने विषयहरूमा सम्बन्धित निकायहरूबीचको समन्वय प्रभावकारी नहुँदा समेत आयोजना कार्यान्वयनमा जटिलता थपिएको देखिन्छ। अन्तर निकाय समन्वयको कमीले लक्ष्य हासिल हुन नसकेका क्रियाकलापहरूका लागि समन्वयको कार्य प्रभावकारी बनाउनु आवश्यक छ। अन्तर सम्बन्धित विषयहरूमा सम्बन्धित मन्त्रालय/निकायले आवश्यक पहल गर्ने र सहयोग गर्नुपर्ने निकायहरूले समेत प्राथमिकताका साथ सहयोग उपलब्ध गराउनु पर्दछ। यसका लागि आवश्यकता अनुसार प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्‌को कार्यालय एवम् सम्बन्धित नियमनकारी निकायहरूको समेत सहयोग लिनु उपयुक्त हुन्छ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व ऐन, २०७६ ले व्यवस्था गरेको राष्ट्रिय आयोजना बैङ्कको कार्यान्वयनलाई सुदृढ गर्नुपर्ने देखिएको छ। राष्ट्रिय गौरवका आयोजना तथा रूपान्तरणकारी आयोजना निश्चित सूचक र मापदण्डको आधारमा छनौट गर्नुपर्दछ। राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समितिमार्फत आयोजनाको कामलाई गति दिने गरी ताकेता गर्न, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्‌को

कार्यालयसँग समन्वय एवम् सहजीकरण गर्न तथा आयोजनाका समस्याहरूलाई तत्काल समाधान गर्न राष्ट्रिय योजना आयोगलाई सक्रिय बनाउनुपर्छ । राष्ट्रिय योजना आयोगलाई प्रधानमन्त्रीको थिङ्क ट्याङ्कको रूपमा विकास गर्नुपर्छ ।

आयोजनाको कार्य प्रकृति सुहाउँदो विधि तथा औजारहरूको प्रयोग गरी आयोजना व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ । आयोजनाको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्न अपनाइएका औजारहरू (Tools) मा पट्ट, सि.पि.एम, गान्ट चार्ट, वर्क ब्रेकडाउन स्ट्रक्चर, पात्रो, समयरेखा, अवस्था तालिका आदि रहेका छन् । त्यस्तै, आयोजनाले आफै सफ्टवेयर समेत तयार गरेर आयोजना व्यवस्थापनलाई व्यवस्थित एवम् वैज्ञानिक बनाउन सक्नेछन् ।

## ५. निष्कर्ष

आयोजना निरन्तर जारी रहने क्रिया होइन । तोकिएको निश्चित अवधिभित्र आयोजना सम्पन्न हुनुपर्छ । वास्तवमा आयोजना निश्चित उद्देश्यसहित निश्चित समयावधिमा तोकिएको स्रोत र साधनको प्रयोग गरी कुनै कार्य सम्पन्न गर्ने व्यवस्था हो । आयोजनाको कुनै निश्चित उद्देश्य हुनुका साथै यसको सुरुवात तथा अन्त्यको किटान समेत हुने भएकोले यो निरन्तर जारी रहैदैन । यसका साथै आयोजनाको सञ्चालनबाट लाभाविन्त हुने स्थान र जनसङ्ख्या समेत निधो हुनु आवश्यक हुन्छ ।

आयोजनाको विस्तृत रूपमा अध्ययन, विश्लेषण र प्रारम्भिक चरणका कार्यहरू पूरा नगरी ठेका व्यवस्थापनको कार्य हुनु, अन्तरसम्बन्धित निकायहरूबीच पर्याप्त मात्रामा समन्वय र सहकार्य नहुनु, निर्माणिका नयाँ मोडालिटीको प्रयोग गर्न नसक्नु, तोकिएको समयमा आयोजना सम्पन्न नगर्नु, कार्यसम्पादन एवम् नेतृत्व मूल्याङ्कन नगरी कार्य जिम्मेवारी निर्धारण गर्नु, समयमा आयोजना सम्पन्न गर्न ढिलाई हुँदा सम्बन्धित अधिकारीलाई जिम्मेवार नबनाइनु, अनुगमन प्रभावकारी नहुनु लगायतका समस्याका कारण आयोजना व्यवस्थापन दक्षतापूर्वक एवम् प्रभावकारी रूपमा हुनसकेको छैन । जसले गर्दा सरकारले आयोजनाहरूमा ठूलो धनराशी लगानी गरे तापनि सो अनुसारको प्रतिफल प्राप्त नहुने स्थिति छ ।

तसर्थ, आयोजना व्यवस्थापनका प्रत्येक चरणका कार्यहरूलाई व्यवस्थित र प्रणालीबद्ध तवरले सञ्चालन गर्ने, आयोजनाको ड्राइङ्ग डिजाइन तथा लागत अनुमान पर्याप्त अध्ययन गरी तयार गर्ने, प्रारम्भिक चरणका कार्यहरू सम्पन्न गरे पश्चातमात्र खरिद सम्झौता गर्ने, आयोजनामा स्रोतको सुनिश्चित गर्ने, आयोजना कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने, भेरिएसनको प्राविधिक पुष्ट्याई हुनुपर्ने, निर्माण कार्य सम्पन्न नगर्ने निर्माण व्यवसायीहरूलाई जिम्मेवार बनाई अधुरा निर्माण कार्य पूरा गर्ने, निर्माण व्यवसायीको नेपालभरीको कार्य विवरण खुल्ने पोर्टल तयार गरी निर्माण व्यवसायीको क्षमता मापनका साथै कार्यसम्पादनको नियमन गर्ने, आयोजनाको दिगोपना सुनिश्चितता गर्ने लगायतका कार्य गरी आयोजना व्यवस्थापनको कार्यदक्षता र प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०८०), अनुगमन तथा मूल्यांकन ऐन, २०८०

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७४), अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७६), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व ऐन, २०७६

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७७), आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व नियमावली,

२०७७

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७२), नेपालको संविधान

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०६३), सार्वजनिक खरिद ऐन २०६३

कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०६४), सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४

महालेखापरीक्षकको कार्यालय (२०७७), कार्यमूलक तथा विशेष लेखापरीक्षण प्रतिवेदन, २०७७

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७६), पन्थीयोजना (आर्थिक वर्ष २०७६/७७-२०८०/८१)

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७९), राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको संक्षिप्त परिचय तथा आ.व.

२०७८/७९ सम्मको प्रगति

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७५), राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्यांकन दिग्दर्शन, २०७५

राष्ट्रिय योजना आयोग (२०८१), सोहौं योजना (आर्थिक वर्ष २०८१/८२-२०८५/८६)

Project Management Institute, *USAIA Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)* (सातौं संस्करण)

# आयोजना व्यवस्थापनका सन्दर्भमा अस्थायी दरवन्दीको अवधारणा, अभ्यास र सुधारका पक्षहरू

रूपनारायण खतिवडा\*

## सारः

विकास आयोजना विशिष्ट प्रकृतिको नतिजा हासिल गर्नका लागि गरिने विकासको निश्चित कार्य अन्तर्गतका योजनाबद्ध क्रियाकलापहरूको समाइ हो। आयोजनालाई विकासको काट्ने धारका रूपमा लिने गरिन्छ। त्यसैले, विकास प्रशासनमा आयोजना व्यवस्थापनलाई अत्यन्तै महत्वका साथ हेरिन्छ। आयोजना व्यवस्थापन प्रणाली सफल र प्रभावकारी बन्नसके मात्रै विकासले फड्को मानै सक्दछ। विकास आयोजनाले निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्तिका लागि कार्य गर्न मानवीय तथा गैरमानवीय साधनहरूलाई एकत्रित गर्दछ। तथापि, आयोजनाको समग्र व्यवस्थापन गर्ने एकमात्र जीवन्त स्रोत मानवस्रोत वा जनशक्ति नै हुन्। नेपाल सरकारबाट सञ्चालन गरिने विकास आयोजनाहरूमा जनशक्ति व्यवस्थापनका लागि सालबसाली रूपमा अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्ने गरिएको छ। प्रस्तुत लेख अस्थायी दरवन्दीको अवधारणा, अभ्यास, देखिएका कमजोरीहरू र सुधारका पक्षमा केन्द्रित रहेको छ।

## १. पृष्ठभूमि

नेपाल सरकारले आम नागरिकलाई प्रवाह गर्ने सेवा र शासकीय लाभको वितरणलाई गुणस्तरीय, परिणाममुखी तथा नागरिकमैत्री तुल्याई सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन विभिन्न स्थायी तथा अस्थायी प्रकृतिका निकायहरूको स्थापना र सञ्चालन गर्दै आएको छ। यसरी स्थापना हुने प्रशासकीय सङ्गठनहरूमध्ये विकास आयोजनाहरूको सङ्गठन संरचना अस्थायी प्रकृतिका रहेका हुन्छन्। विकासका सन्दर्भमा निश्चित उद्देश्य हासिल गर्ने तोकिएको समयसीमाभित्र कार्य सम्पन्न गरी देशको सामाजिक-आर्थिक रूपान्तरणमा प्रत्यक्ष योगदान पुऱ्याउने गरी कार्यान्वयन गरिने आयोजना तथा परियोजनाहरूको प्रभावकारी सञ्चालन गर्ने आवश्यकतामा आधारित जनशक्तिको व्यवस्थापन नै अस्थायी दरवन्दीको मुख्य पाटो हो। आयोजना अवधिभरका लागि निर्धारण गरिने विकास आयोजना सम्बद्ध संरचनालाई प्रभावकारी तुल्याउने एक महत्वपूर्ण औजारका रूपमा अस्थायी सङ्गठन संरचना तथा दरवन्दी निर्धारण सम्बन्धी विषय रहेको छ। विकास आयोजनाको समग्र पक्षको विशेषण गरी यस्ता आयोजनालाई चुस्त एवम् परिणाममुखी तुल्याउन सोही अनुरूप अस्थायी संरचना तथा दरवन्दीको निर्धारण गरी जनशक्तिको व्यवस्थापन गरिनुपर्ने हुन्छ। नेपालमा निजामती सेवा ऐन तथा

\* उपसचिव, नेपाल सरकार।

नियमावलीको व्यवस्था तथा विकास आयोजनाको अस्थायी सङ्गठन संरचना, दरवन्दी सिर्जना र जनशक्ति व्यवस्थापन निर्देशिका बमोजिम विकास आयोजनाहरूको अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी निर्धारण हुने गरेको छ। तथापि, विकास आयोजनाहरूको प्रभावकारिताको स्तर, आयोजनाहरूमा जनशक्ति व्यवस्थापनको अवस्था, अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सिर्जनाको प्रणाली र प्रचलित कानुनी व्यवस्थाको परिपालनाको कसीमा हेर्दा यससम्बन्धी व्यवस्था अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी बन्न र आयोजनाहरूको उद्देश्य प्राप्तिमा पूर्णरूपमा सफल बन्नसकेको पाईदैन।

## २. अस्थायी दरवन्दीको अवधारणा

निश्चित लक्ष्य प्राप्तिका लागि निश्चित समयावधिमा सञ्चालन गरिने विकास आयोजनाहरूमा सार्वजनिक क्षेत्रका स्थायी प्रकृतिका अन्य सङ्गठनहरूमा जस्तो स्थायी संरचनाको आवश्यकता पैदैन। अर्कोतर्फ, विकास आयोजनाहरूको व्यवस्थापनमा विभिन्न ज्ञान, सीप, दक्षता, योग्यता र क्षमता भएका कर्मचारीहरूको सामूहिक सहकार्य आवश्यक पर्दछ। यसैले आयोजना सञ्चालन हुने अवधिभरका लागि अस्थायी प्रकृतिको एवम् आयोजना अनुकूलको सङ्गठन संरचना निर्धारण गरी सोही अनुरूप आवश्यक पर्ने कर्मचारीहरूको दरवन्दी समेत अस्थायी रूपमा स्वीकृत गर्ने गरिन्छ। अतः निश्चित आयोजनाको कार्यप्रकृति, कार्यबोझ र आवश्यकता अनुसार निश्चित अवधिका लागि सिर्जना भएको दरवन्दी नै अस्थायी दरवन्दी हो। परियोजना सम्पन्न भएपश्चात सिर्जना गरिएको पदको पनि अन्त्य हुने अथवा पुनः सिर्जना नहुने हुँदा यसलाई अस्थायी दरवन्दी भनिएको हो।

स्थायी दरवन्दीको पदपूर्ति गर्न लामो समय लाग्ने सन्दर्भमा अस्थायी दरवन्दीको सिर्जनाबाट आयोजनाका लागि अत्यावश्यक पदको तत्काल पूर्ति भई जनशक्तिको आवश्यकता सम्बोधन हुने गर्दछ; जसले सरकारलाई स्थायी कर्मचारीको जस्तो दीर्घकालीन भारबाट समेत उन्मुक्ति प्रदान गर्दछ। आयोजनामा आवश्यक पर्ने विषयविद् तथा विशेषज्ञलाई सरल तरिकाबाट नियुक्त गर्न सकिने हुँदा आयोजना सञ्चालनमा आधुनिक अभ्यास, प्राविधिक तथा विषयगत ज्ञान, सीप र नवीन प्रविधि समेत भित्रिने गर्दछ। त्यसैगरी, आयोजनाले आफ्नो लक्ष्य अनुरूप हासिल गरेको प्रगतिका आधारमा तोकिएको समयभित्र आयोजना सम्पन्न गर्नका निमित्त समग्र कार्यबोझको विक्षेपण गरी आगामी वर्षमा आवश्यक पर्ने जनशक्तिको पहिचान गर्दै जनशक्ति थप वा घट गर्न समेत सकिने हुँदा अस्थायी दरवन्दीको अवधारणा आयोजना व्यवस्थापनका सन्दर्भमा प्रभावकारी तथा लागत प्रभावी मानवबल व्यवस्थापनको उच्चतम प्रयास हो।

नेपालको सन्दर्भमा हरेक विकास आयोजनाका लागि प्रत्येक आर्थिक वर्षमा सालबसाली रूपमा आयोजनाको कार्यप्रगति र प्रकृति अनुरूप अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत गरी कार्यान्वयन गर्ने गरिन्छ। यस्तो दरवन्दी निर्धारण गर्दा आयोजनाको कार्यप्रकृति, कार्यबोझ, लक्ष्य, उद्देश्य, आयोजना सम्बन्धी

कागजात (Project Document) मा उल्लिखित प्रमुख क्रियाकलाप, समयतालिका, विनियोजित वार्षिक बजेट समेतलाई आधारका रूपमा लिने गरिन्छ । यसका साथै, हरेक आर्थिक वर्षमा आयोजना विशेषको चालु आर्थिक वर्षको भौतिक लक्ष्य, विगत वर्षहरूको प्रगति, आवश्यकता र औचित्य समेतको विश्लेषण गरी आवश्यक जनशक्तिको सङ्ख्या, श्रेणी वा तह, सेवा, समूह, उपसमूह र पदपूर्तिको तरिका समेत निर्दिष्ट गरी अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत हुने गर्दछ । स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीमा आयोजना प्रमुख, लेखा प्रमुख, भण्डार शाखा प्रमुख वा सहायक लगायत आयोजना सञ्चालनका महत्वपूर्ण पदहरूमा निजामती सेवाका स्थायी कर्मचारीहरूलाई काजमा खटाई तथा अन्य सहयोगी पदहरू सेवा करार मार्फत पदपूर्ति गर्ने गरी दरवन्दी सिर्जना हुने गरेको पाइन्छ ।

### ३. अस्थायी दरवन्दी सिर्जना सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था

अस्थायी दरवन्दी सम्बन्धी मुख्य कानुनी व्यवस्था निजामती सेवा ऐन, २०४९ र निजामती सेवा नियमावली, २०५० ले गरेको छ । कुनै खास आयोजना कार्यान्वयन गर्नको लागि खटाइने कर्मचारीको पदाधिकार जिल्लास्तरको कार्यालयमा वा कार्यालय प्रमुख वा विभागीय प्रमुखको पदमा रहेको भए सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको सहमति लिई सो अवधिभरको लागि विशेष पद सिर्जना गरी त्यस्तो कर्मचारीको पदाधिकार केन्द्रीयस्तरको निकायमा सार्न सकिने व्यवस्था निजामती सेवा ऐनमा रहेको छ । यसैगरी, कुनै पनि निजामती कर्मचारीलाई विकास आयोजनाको स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीमा काजमा खटाउँदा वा काज अवधि समाप्त नहुँदै काज फिर्ता गर्दा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको सहमति लिई एक पटकमा एक वर्षभन्दा बढी नहुनेगरी काजमा खटाउन सकिने व्यवस्था निजामती सेवा ऐनमा रहेको छ । तर, राजपत्रअन्तिकृत कर्मचारीलाई विकास आयोजनाको स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीमा काज खटाउनको लागि सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको सहमति लिइरहनुपर्ने छैन । यस विपरीत कुनै निजामती कर्मचारीलाई काजमा खटाइएमा त्यसरी काजमा खटिएको निजामती कर्मचारीले सो अवधिमा खाइपाई आएको तलब, भत्ता र अन्य सुविधाबापतको रकम काज खटाउने पदाधिकारीबाट सरकारी बाँकी सरह असुलउपर गरी विभागीय कारबाही गरिने व्यवस्था समेत निजामती सेवा ऐनले गरेको छ ।

यसैगरी, निजामती सेवा नियमावली, २०५० को नियम ४ को उपनियम (३) मा आयोजना वा कार्यक्रमको लागि स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीमा निजामती सेवाका स्थायी निजामती कर्मचारीलाई काजमा खटाई काम काज गराउनु पर्ने उल्लेख छ । त्यस्तो दरवन्दीमा स्थायी कर्मचारीबाट पदपूर्ति हुन नसकेमा आयोजना प्रमुख, लेखा प्रमुख र जिन्सी संरक्षक (स्टोरकिपर) बाहेकका अन्य पदमा सेवा करारबाट कामकाज गराउनु पर्ने प्रावधान निजामती सेवा नियमावलीमा रहेको छ । यसैगरी, उपनियम (५) मा नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूले विभिन्न कार्यक्रम वा आयोजना सञ्चालनको

लागि दातृ निकाय र दातृ संस्थासँग समझौता गर्दा त्यस्ता कार्यक्रमलाई आवश्यक पर्ने जनशक्तिको विषय पनि उल्लेख हुन आएमा समझौता गर्नु पूर्व जनशक्तिको सम्बन्धमा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयको समेत सहमति लिनु पर्ने व्यवस्था निजामती सेवा नियमावलीमा रहेको छ।

विकास आयोजनाहरूको सङ्गठन संरचनाको ढाँचा निर्माण कार्यमूलक बनाउँदै अस्थायी दरवन्दी सिर्जनामा वस्तुनिष्ठता एवम् एकरूपता ल्याउने र आयोजनाहरूका लागि आवश्यक पर्ने जनशक्ति व्यवस्था गरी आयोजना व्यवस्थापन र लागत प्रभावकारी बनाउँदै समयमै कार्यसम्पन्न हुनसक्ने व्यवस्था गर्ने उद्देश्यका साथ सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले विकास आयोजनाको अस्थायी सङ्गठन संरचना, दरवन्दी सिर्जना र जनशक्ति व्यवस्थापन निर्देशिका, २०६४ जारी गरेको छ। निर्देशिकाले विकास आयोजनाहरूको अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सिर्जना सम्बन्धी कार्यविधिगत र प्रक्रियागत विषयहरूलाई व्यवस्थित गरेको छ।

#### ४. अस्थायी दरवन्दी स्वीकृतिको प्रक्रिया

निजामती सेवा ऐन, २०४९, निजामती सेवा नियमावली, २०५०, विकास आयोजनाको अस्थायी सङ्गठन संरचना, दरवन्दी सिर्जना र जनशक्ति व्यवस्थापन निर्देशिका, २०६४ तथा प्रचलित अभ्यास समेतलाई दृष्टिगत गर्दा अस्थायी दरवन्दी स्वीकृतिको प्रक्रिया निम्नानुसार रहेको छ:

१. अस्थायी दरवन्दी सिर्जना गर्नुपर्ने कार्यक्रम वा आयोजनाले हरेक आर्थिक वर्षको बजेट प्रस्ताव गर्दा आयोजनाका लागि आवश्यक जनशक्तिको तलब, भत्ता लगायतको अनिवार्य दायित्व समेत प्रस्ताव गर्नुपर्ने,
२. अस्थायी दरवन्दी सिर्जना गर्नुपर्ने कार्यक्रम वा आयोजनाले हरेक आर्थिक वर्षमा संसदद्वारा बजेट पारित हुनासाथ अस्थायी दरवन्दी स्वीकृति सम्बन्धी कारबाहीका लागि सम्बन्धित विभाग, मन्त्रालय वा केन्द्रीयस्तरको निकायमा प्रस्ताव गर्नुपर्ने,
३. मन्त्रालय वा केन्द्रीय निकायमा सम्बन्धित निकायको सचिवको अध्यक्षतामा सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगको समेत प्रतिनिधीहरू रहेको अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सिफारिस समिति गठन गर्नुपर्ने,
४. समितिले विकास आयोजनाको चालु आर्थिक वर्षको भौतिक लक्ष्य, बजेट विनियोजनको अवस्था, विगत वर्षहरूको प्रगति, कार्यबोझ, कार्यप्रकृति, आयोजना रहने वा रहेको स्थान, उक्त स्थानको भौतिक पूर्वाधार विकासको अवस्था समेतका आधारमा निर्देशिकामा उल्लिखित समग्र पक्षको बिश्वेषण गरी हरेक आयोजनाको अस्थायी सङ्गठन संरचना र आवश्यक पर्ने जनशक्तिको कार्यविवरण सहितको अस्थायी दरवन्दी तेरिज समेत तयार गरी सम्बन्धित सङ्गठनको प्रमुख समक्ष पेश गर्ने,

५. अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सिफारिस समितिले पेश गरेको प्रतिवेदनलाई सम्बन्धित निकायले अर्थ मन्त्रालयको राय/सहमतिको लागि पठाउनु पर्ने,

६. प्रतिवेदन उपर अर्थ मन्त्रालयको राय/सहमति प्राप्त भएपश्चात् राजपत्रअन्तिकृत र श्रेणीविहीन पदहरूको हकमा सम्बन्धित विभागीय मन्त्रीस्तरको निर्णयबाट र राजपत्राङ्कित पदहरूको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायको प्रस्तावमा नेपाल सरकार (मन्त्रिपरिषद्) बाट प्रत्येक आयोजनाको उक्त आर्थिक वर्षका लागि अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत गर्ने, गराउने,

७. सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायले विभागीय मन्त्रीस्तर र मन्त्रिपरिषद्वारा दरवन्दी स्वीकृत गर्ने निर्णय भएको ७ दिनभित्र अस्थायी दरवन्दी विवरण प्रमाणित गर्नका लागि आवश्यक कागजात सहित सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा पठाउनुपर्ने,

८. सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले प्राप्त भएको स्वीकृत अस्थायी दरवन्दी विवरण ३ दिनभित्र प्रमाणित गरी सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायमा जानकारीका लागि फिर्ता पठाउने,

९. सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायले अस्थायी दरवन्दीको प्रमाणित विवरण सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट प्राप्त हुनासाथ सम्बन्धित आयोजनामा कार्यान्वयनका लागि पठाउने,

१०. उल्लिखित प्रक्रिया पूरा नगरी दरवन्दी सिर्जना एवम् पदपूर्ति गरी तलब, भत्ता र अन्य सुविधा भुक्तानी भएमा नियुक्ति दिने पदाधिकारीबाट त्यस्तो रकम सरकारी बाँकी सरह असुलउपर हुने।

#### ५. चालु आर्थिक वर्षमा स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीको विवरण

नेपाल सरकारले विभिन्न मन्त्रालय र निकायहरू अन्तर्गत चालु आर्थिक वर्ष २०८२/०८३ का लागि स्वीकृत गरेको अस्थायी दरवन्दी तथा आयोजनाको विवरण तलको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छः

क्र.स.	मन्त्रालय/निकायको नाम	आयोजनाको सङ्ख्या	स्वीकृत दरवन्दी सङ्ख्या
१.	श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय	११	८१२
२.	उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय	८	१५५
३.	ऊर्जा, जलश्रोत तथा सिंचाइ मन्त्रालय	६१	१२५०
४.	सहरी विकास मन्त्रालय	७७	१५६३
५.	खानेपानी मन्त्रालय	५१	३६८

क्र.सं.	मन्त्रालय/निकायको नाम	आयोजनाको सङ्ख्या	स्वीकृत दरवन्दी सङ्ख्या
६.	कृषि तथा पशुपन्धी विकास मन्त्रालय	९८	२१९४
७.	भूमि व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय	२०	१०१३
८.	भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय	८१	१३२६
९.	गृह मन्त्रालय	३	११३८
१०.	शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय	६	१४३
११.	संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उद्ययन मन्त्रालय	१	२६
१२.	स्वास्थ्य तथा जनसङ्ख्या मन्त्रालय	५	१०६६
१३.	वन तथा वातावरण मन्त्रालय	१५	१९४
१४.	सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय	३	३१
१५.	महिला बालबालिका तथा समाजकल्याण मन्त्रालय	९	५२
१६.	सञ्चार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय	३	१०७
१७.	कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय	२	१६१
१८.	युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय	३	४३
१९.	महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय	१	७
	जम्मा	४५८	११६४९

स्रोत : सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सङ्गठन विकास शाखा।

उल्लिखित तालिकाबाट चालु आर्थिक वर्षका लागि सञ्चालन गरिने कुल ४ सय ५८ वटा विकास आयोजनाहरूका लागि विभिन्न पद, श्रेणी र तहका गरी कुल ११ हजार ६ सय ४९ कर्मचारीहरूको अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत भएको देखिन्छ। यद्यपि, मन्त्रालय एवम् निकाय अन्तर्गत रहेका र स्थायी सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण भई दरवन्दी स्वीकृत नभएका कतिपय सङ्गठित संस्थाहरूको हकमा समेत विकास आयोजनामा जस्तै अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत हुनेगरेको छ। स्वीकृत अस्थायी दरवन्दी मध्ये कृषि तथा पशुपन्धी विकास मन्त्रालय, भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय, सहरी विकास मन्त्रालय, उर्जा, जलश्रोत तथा सिंचाइ मन्त्रालय जस्ता धेरै विकास आयोजनाहरू सञ्चालन गर्ने मन्त्रालयहरू अन्तर्गत आयोजनाको सङ्ख्या र स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीको सङ्ख्या तुलनात्मक रूपमा बढी रहेको देखिन्छ, भने विकास आयोजनाको सङ्ख्या न्यून रहेका मन्त्रालय तथा निकायहरू अन्तर्गत स्वीकृत अस्थायी दरवन्दी सङ्ख्या न्यून नै रहेको देखिन्छ।

## ६. नेपालको अभ्यासमा देखिएका समस्या र चुनौतीहरू

विकास आयोजनाहरूको अस्थायी सङ्गठन संरचना र अस्थायी दरवन्दी निर्धारणका सन्दर्भमा हाल अपनाईएको प्रक्रिया र यसको व्यावहारिक अभ्यासमा थुप्रै समस्या र चुनौतीहरू देखिएका छन्। निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीमा अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सिर्जनाका सन्दर्भमा गरिएको कानुनी व्यवस्था अत्यन्तै सीमित दायरामा रहेको छ। सरकारले जारी गरेको यससम्बन्धी निर्देशिका करिब दुई दशक पूरानो भईसकेकोले निर्देशिकाले समयसापेक्ष रूपमा अस्थायी दरवन्दी सिर्जना सम्बन्धी कार्यलाई दिशानिर्देश गर्नसकेको छैन। विकास आयोजनाहरूको अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी स्वीकृतिको प्रक्रिया हरेक अर्थिक वर्षको श्रावण मसान्तभित्रै सम्पन्न गर्नुपर्ने भए तापनि अधिकांश मन्त्रालय, निकाय अन्तर्गतका यस्ता दरवन्दीहरूको स्वीकृति उक्त समयसीमाभन्दा ढिला हुनेगरेको छ। यसबाट आयोजनाहरूको जनशक्ति व्यवस्थापनमा प्रत्यक्ष असर पुग्ने, निर्धारित समयसीमामा कार्यसम्पादन नहुने, आयोजनाले गर्नुपर्ने कामहरू प्रभावित भई निर्धारित लक्ष्य प्राप्तिमा कठिनाई हुनेर आयोजना व्यवस्थापन नै अप्रभावकारी बन्ने गरेको छ।

नेपाल सरकारको नीति अस्थायी संरचना र दरवन्दीको सङ्ख्या सकेसम्म कम गर्ने रहन्छ भने दरवन्दी प्रस्ताव गर्ने आयोजना र सम्बन्धित निकायको जोड सकेसम्म अस्थायी दरवन्दी वृद्धि गर्नतर्फ रहने भएकोले यी दुई पक्षबीच तादात्म्यता कायम गर्न एकदमै कठिन रहेदै आएको छ। विकास आयोजनाको स्वीकृत वार्षिक लक्ष्य, कार्यक्रम, बजेट, गत आर्थिक वर्षको वित्तीय र भौतिक प्रगतिको अवस्था, आयोजना सञ्चालन हुने अवधि समेतको सूक्ष्म विश्लेषण गरी अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी स्वीकृतिको प्रक्रिया अघि बढाउनुपर्नेमा कतिपय आयोजनाहरूका यी पक्षको वस्तुनिष्ठ विश्लेषण नभई हतारमा दरवन्दी स्वीकृत गराउने गलत अभ्यास समेत देखिने गरेको छ।

नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूले विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालनको लागि दातृ निकाय र दातृ संस्थासँग सम्झौता गर्दा त्यस्ता कार्यक्रमलाई आवश्यक पर्ने जनशक्तिको विषय पनि उल्लेख हुन आएमा सम्झौता गर्नु पूर्व जनशक्तिको सम्बन्धमा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयको समेत सहमति लिनु पर्ने कानुनी व्यवस्था रहेपनि व्यवहारमा अधिकांश निकायहरूले यस्तो सहमति प्राप्त नगरी आयोजना सम्झौता गर्ने गरेको अवस्था छ। यसबाट त्यस्ता कार्यक्रम वा आयोजनामा अस्थायी दरवन्दी सिर्जना गर्ने समयमा विभिन्न समस्याहरू देखिने गरेका छन्।

केही राष्ट्रिय गौरवका आयोजना लगायतका कैयौं आयोजनाहरू लामो अवधिदेखि ठोस प्रगति बेगर सञ्चालनमा रही आएका देखिन्छन्। यस्ता आयोजनाहरूमा समेत हरेक वर्ष अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत हुने गरेको छ। उल्लेख्य भौतिक प्रगति नहुनुका साथै सालबसाली रूपमा तलब, भत्ता बाहेक कार्यक्रमतर्फ उल्लेख्य बजेट समेत विनियोजन नहुने गरेका यस्ता आयोजनाहरूमा कार्यबोझ

नरहेतापनि साबिककै अस्थायी दरवन्दीले निरन्तरता पाइरहेको देखिन्छ। सालबसाली रूपमा अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत गर्नुको अभिष्ट नै आयोजनाको वास्तविक अवस्था र कार्यप्रगति अनुरूप दरवन्दी थपघट र पुनरावलोकन गरी जनशक्तिका हिसाबले आयोजनालाई कामयावी तुल्याउनु रहेतापनि आयोजनाको सुरु वर्षदिखि कार्यान्वयनको अन्तिम वर्षसम्मै एकैनासको दरवन्दी स्वीकृत हुनेगरेका उदाहरणहरू समेत रहेका छन्।

अधिकांश विकास आयोजनाहरूमा अस्थायी दरवन्दी सिर्जना गर्दा अनावश्यक रूपमा ठूलो सङ्ख्यामा कार्यालय सहयोगी, सवारी चालक, कम्प्युटर अपरेटर जस्ता राजपत्रअनङ्गित र श्रेणीविहीन पदहरू सिफारिस गर्ने गलत प्रवृत्ति हरेक वर्ष दोहोरिने गरेको देखिन्छ। आयोजनाहरूमा स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीमा संभव भएसम्म निजामती सेवाका स्थायी कर्मचारीलाई काजमा खटाई कार्यसम्पादन गराउनुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहेतापनि आयोजनाहरूले खासगरी कम्प्युटर अपरेटर, सहायक कम्प्युटर अपरेटर जस्ता राजपत्रअनङ्गित र श्रेणीविहीन पदहरूमा सेवा करारमा कर्मचारी नियुक्ति गर्ने र उक्त पदमा स्थायी कर्मचारी काजमा खटिई गएमा हाजिर नगराउने, फिर्ता गर्ने जस्ता विकृत अभ्यासहरू बाकलैरूपमा देखिने गरेका छन्। अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत भएता पनि समयमै स्वीकृत दरवन्दी अनुरूपका कर्मचारी व्यवस्थापन हुन नसक्नु, सेवा करारबाट कर्मचारी भर्ना गरिँदा गुणस्तरीय जनशक्ति भर्ना हुन नसक्नु तथा जिम्मेवारीको अस्पष्टता हुनु जस्ता समस्याहरू समेत आयोजनाहरूको जनशक्ति व्यवस्थापनमा देखिएका छन्। आयोजना प्रमुख तथा अन्य कर्मचारीहरूको समय अगावै सरुवा हुने गरेबाट ज्ञान, सीप, विज्ञता तथा अनुभवको हस्तान्तरण नभई आयोजना व्यवस्थापनको संस्थागत स्मृतिलाई समेत कमजोर पारेको देखिन्छ।

ऐन, नियमावली, गठन आदेश जस्ता विषयगत कानुनद्वारा स्थापित आयोग, बोर्ड, केन्द्र, प्रतिष्ठान, समिति लगायतका सङ्गठितसंस्थाहरूमा कानुनतः स्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी स्वीकृत गर्नुपर्ने व्यवस्था भए तापनि स्थायी दरवन्दी स्वीकृत नगराई वर्षैसम्म सालबसाली अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत गर्ने गलत परिपाटी थुप्रै सङ्गठित संस्थाहरूमा रहिआएको छ। अस्थायी दरवन्दी स्वीकृतिका क्रममा कतिपय आयोजनाहरूमा सेवा सम्बन्धी नियम) गठन, समूह तथा श्रेणी विभाजन र नियुक्ति (हरूमा व्यवस्था भए अनुरूपका पदनाम, श्रेणी, तह, सेवा, समूह, उपसमूहका दरवन्दीहरू सिफारिस गर्नुपर्नेमा सो विपरीत सिफारिस र स्वीकृति हुँदा पदपूर्तिमा कठिनाई हुने गरेको छ। नेपाल सरकारको वार्षिक बजेट मार्फत तलब, भत्ता लगायतका स्रोतको सुनिश्चित नभई अस्थायी दरवन्दी सिफारिस हुन नसक्ने कानुनी व्यवस्था रहेको सन्दर्भमा कतिपय आयोजनाहरूमा कर्मचारीको तलब, भत्ता नै बजेटमा प्रविष्ट नहुने वा आयोजनाको कार्यप्रकृति अनुसार अत्यावश्यक पर्ने कर्मचारीको समेत तलब भत्ताको स्रोत सुनिश्चित नहुने स्थिति देखिने गरेको छ। यसबाट आयोजनाका लागि दरवन्दी आवश्यक देखिएपनि स्रोतको अभावमा दरवन्दी स्वीकृत हुनसकी आयोजनाको प्रभावकारितामा नै असर पुग्नेगरेको छ।

सङ्गीय सरकारका आयोजनाहरूको हकमा अस्थायी दरवन्दी सिर्जनाका विषयमा कानुनी र नीतिगत रूपमा निकै हदसम्म प्रष्टता रहेको भए तापनि प्रदेश र स्थानीय तहका हकमा यस सम्बन्धी कार्यविधि र मापदण्ड निर्धारण हुनसकेको पाइँदैन। यसबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा विनाकुनै निश्चित मापदण्ड हचुवाका भरमा अस्थायी दरवन्दी सिर्जना गर्ने सिलसिला चलिरहेको छ। यसले भविष्यमा सङ्गीयताको कार्यान्वयनमा नै जटिलता निम्त्याउन सक्ने खतरा देखिएको छ।

## ७. सुधारका पक्षहरू

विकास आयोजनाहरूको अस्थायी सङ्गठन संरचना र अस्थायी दरवन्दी निर्धारणको व्यावहारिक अभ्यासमा देखिएका माथि उल्लिखित समस्याहरूको सम्बोधन गर्न यसमा कानुनी, संस्थागत, व्यवस्थापकीय एवम् मनोवृत्तिगत रूपमा सुधारका थुप्रै पक्षहरू रहेका छन्। प्रस्तावित सङ्गीय निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीमा अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सिर्जनाका सन्दर्भमा विस्तृत रूपमा कानुनी व्यवस्था गरी यस सम्बन्धी निर्देशिकालाई समेत समयसापेक्ष रूपमा परिमार्जन गर्न अत्यावश्यक देखिएकोछ।

यसैगरी, बजेट तर्जुमाकै चरणमा आयोजनागत अस्थायी दरवन्दी यकिन गरी स्वीकृत गर्ने र सोही अनुरूप बजेट प्रविष्टि गर्ने पद्धतिको अवलम्बन हुन सकेमा प्रत्येक आर्थिक वर्षको सुरुवातबाटै आयोजनाको कार्यसम्पादन सहज हुने तथा आयोजना व्यवस्थापन समेत प्रभावकारी बन्ने देखिन्छ। आयोजनाको वार्षिक लक्ष्य निर्धारणको समयमा नै सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय र राष्ट्रिय योजना आयोगको समन्वयमा भौतिक लक्ष्यसँग तालमेल हुने गरी आवश्यक पर्ने विशेषज्ञ सहितको प्रशासनिक र प्राविधिक जनशक्तिको दरवन्दी सिर्जना गर्दा विकास आयोजनाको अस्थायी दरवन्दी सिर्जनाको मूल अभिष्ट हासिल गर्न सकिन्छ। त्यसैगरी अस्थायी दरवन्दी सिफारिस गर्दाको समयमानै काजमा खटिने तथा करारमा भर्ना हुने कर्मचारीहरूले पूरा गर्नुपर्ने कार्य जिम्मेवारीलाई सूचकसँग आबद्ध गर्न सके आयोजनाले अङ्गीकार गरेका उद्देश्य अनुरूप समयमै कार्य सम्पन्न भई अस्थायी दरवन्दीको अवधारणाले सार्थकता पाउँदछ।

विकास आयोजनाहरूको अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी कायम गर्दा आयोजना व्यवस्थापनको प्रभावकारितालाई केन्द्र भागमा राखी उपयुक्त आकारमा चुस्त सङ्गठन निर्माणमा पर्यास ध्यान दिन आवश्यक देखिन्छ। विकास आयोजनाको स्वीकृत वार्षिक लक्ष्य, कार्यक्रम, बजेट, गत आर्थिक वर्षको वित्तीय र भौतिक प्रगतिको अवस्था, आयोजना सञ्चालन हुने अवधि समेतको सूक्ष्म विश्लेषण गरी अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी स्वीकृतिको प्रक्रिया अधि बढाउनेतर्फ सबै निकायहरूको पर्यास ध्यान पुग्नुपर्ने जरुरी देखिन्छ। अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत गर्दा प्रत्येक पदको अधिकार, उत्तरदायीत्व,

जिम्मेवारी र कार्यसम्पादन सूचक सहितको कार्य विवरण स्वीकृत गर्नुपर्ने व्यवस्थाको परिपालना हुनसके अनावश्यक दरवन्दी सिर्जना गर्न खोज्ने गलत अभ्यासलाई रोक्न सकिन्छ ।

लामो अवधि देखि ठोस प्रगति बेगर सञ्चालनमा रहेका विकास आयोजनाहरूमा सदियौदेखि रहिआएको अस्थायी दरवन्दीका बारेमा गहन समीक्षा गरी कार्यबोझ नरहेका दरवन्दीहरू खारेज गरिन जरुरी छ । सालबसाली रूपमा अस्थायी दरवन्दी स्वीकृत गर्नुको उद्देश्य अनुरूप नै आयोजनाको कार्यबोझ बढादा आवश्यकता अनुसार अस्थायी दरवन्दी सङ्ख्या बढाउने, कार्यबोझ घटादा सोही अनुपातमा दरवन्दी सङ्ख्या घटाउने तथा आयोजनाको अवधि समाप्तिसँगै अस्थायी दरवन्दी पनि स्वतः खारेज हुने स्वचालित पद्धतिको अवलम्बन गर्न आवश्यक छ । यसबाट आयोजनाको सुरु वर्षदेखि कार्यान्वयनको अन्तिम वर्षसम्मै एकैनासको दरवन्दी स्वीकृत गरिने गलत परिपाटीलाई निरुत्साहित गर्न सकिन्छ ।

आयोग, बोर्ड, केन्द्र, प्रतिष्ठान, समिति जस्ता स्थायी प्रकृतिका सङ्गठित संस्थाहरूमा कानुन बमोजिम स्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी स्वीकृत गराई यस्ता संस्थामा रहेको अस्थायी दरवन्दीलाई पूर्णरूपमा खारेज गर्नुपर्ने देखिन्छ । देशमा सङ्गीयताको कार्यान्वयन भइरहेदा प्रदेश र स्थानीय तहमा सङ्गीय आयोजनाहरू विस्तार गर्नुको सङ्ग तीनै तहको सुदृढ आयोजनागत अन्तरसम्बन्ध कायम हुने गरी विकास आयोजनाहरूको पुनर्मूल्याङ्कन गर्नेतर्फ पनि ध्यान पुग्नुपर्ने देखिन्छ । प्रदेश र स्थानीय तहका आयोजनाहरूमा अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी सिर्जनाको कार्यलाई व्यवस्थित बनाई सहजीकरण गर्न सङ्गीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहका लागि यस सम्बन्धी कार्यविधि र मापदण्ड निर्धारण गर्नपनि उतिकै जरुरी रहेको छ ।

विकास साझेदार निकाय वा संस्थासँग विकास आयोजनाको समझौता गर्नुपूर्व जनशक्तिको सम्बन्धमा सङ्गीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय र अर्थ मन्त्रालयको सहमति लिनु पर्ने कानुनी व्यवस्थाको कडाईका साथ पालना गराउने, विकास आयोजनाहरूमा अनावश्यक रूपमा ठूलो सङ्ख्यामा गैर प्राविधिक र सहयोगी कार्यहरू गर्ने प्रकृतिका अस्थायी दरवन्दी राख्न खोज्ने प्रवृत्तिलाई पूर्णरूपमा नियन्त्रण गर्ने, आयोजनाहरूमा स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीमा सम्भव भएसम्म निजामती सेवाका स्थायी कर्मचारीलाई काजमा खटाउनुपर्ने व्यवस्थाको प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने, स्वीकृत अस्थायी दरवन्दीमा समयमै कर्मचारी पदपूर्ति गर्ने, आयोजना प्रमुख तथा अन्य कर्मचारीहरूको सरुवा गर्दा आयोजनाको कार्यसम्पादन र प्रभावकारितामा असर नपुग्ने गरी सरुवा गर्ने पद्धति अवलम्बन गर्ने जस्ता सुधारहरू हुनसके आयोजनाहरूको अस्थायी दरवन्दी व्यवस्थापन प्रभावकारी भई समग्र आयोजना व्यवस्थापन नै प्रभावकारी बन्ने अवस्था रहन्छ ।

## ८. निष्कर्ष

विकास आयोजनाहरूमा अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी निर्धारण गर्ने प्रक्रिया एउटा त्यस्तो ऐना हो, जसले विकास आयोजनाहरूमा जनशक्तिको आवश्यकताका बारेमा यथार्थ प्रतिविम्ब उतार गरी प्रभावकारी सङ्गठन निर्माणको मार्गप्रशस्त गर्दछ। यो विकास आयोजनाहरूलाई सेवा प्रवाहमुखी र परिणाममुखी तुल्याउने महत्त्वपूर्ण औजार र आयोजना व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता हासिल गर्ने आधार पनि हो। कानुनी व्यवस्था अनुरूप यसको व्यावहारिक कार्यान्वयन हुने हो भने अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी निर्धारणको अभ्यास आयोजना व्यवस्थापनको प्रभावकारिता मार्फत सेवा प्रवाहमा नागरिक सन्तुष्टि सिर्जना गर्दै शासकीय प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्ने गतिलो माध्यम बन्नसक्छ। अतः विकास आयोजनाहरूको अस्थायी सङ्गठन संरचना र दरवन्दी निर्धारणमा देखिएका कमजोरीहरूमा सुधार सहित यसलाई प्रभावकारी तुल्याउन यस सम्बद्ध कानुन, संस्थागत क्षमता, सङ्गठन संरचना र दरवन्दी निर्धारणको विधि तथा आयोजनाहरूको जनशक्ति व्यवस्थापनको पक्षमा समेत आमूल सुधार आवश्यक देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

निजामती सेवा ऐन, २०४९, तथा निजामती सेवा नियमावली, २०५०। कानुन किताब व्यवस्था समिति) २०७६(।

विकास आयोजनाको अस्थायी सङ्गठन संरचना, दरवन्दी सिर्जना र जनशक्ति व्यवस्थापन निर्देशिका, २०६४। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं।

# Rationalizing Functional Responsibilities for the Development of Federal Nepal: Clarity, Efficiency and Performance-Based Governance

 Dilli Raj Aryal, PhD\*

## **Abstract:**

*In 2015, Nepal's shift from a centralized state to a federal democratic republic marked a transformative governance reform in the global south. Federalism mainly aimed to address decades of central dominance, social exclusion and uneven development by allocating authority across federal, provincial and local levels. Although, the constitution specifies functional responsibilities, their practical implementation has faced ambiguity, overlapping mandates, fiscal inefficiencies, and intergovernmental coordination. Effective federal governance depends on clear functional assignments, predictable fiscal transfers, and accountability aligned with performance. Nepal's federal transition is further complicated by legacy centralized bureaucracies, pre-federal legal frameworks, and institutional challenges. In this context, the study examines strategies to rationalize functional responsibilities, enhance intergovernmental coordination, and improve service delivery. Based on constitutional review, comparative federal experiences, and sectoral cases, it identifies gaps in legal clarity, administrative capacity, fiscal alignment, and collaboration mechanisms. The study introduces a Clarity-Efficiency-Performance (CEP) framework to guide functional allocation and implementation, providing a structured approach to realize the constitutional vision of cooperative federalism. The findings contribute to wider debates on decentralization, state restructuring, and multilevel governance in emerging federations.*

## **1. Introduction**

### **1.1 Background**

The political course of Nepal over the past seven decades reflects a recurring struggle between centralized authority and demands for inclusive, decentralized governance. Historically, political, bureaucratic, and fiscal power remained concentrated in the central limiting local autonomy. During the Panchayat period (1960–1990), local bodies largely served as administrative extensions of the centre with minimal space for participation or independent decision-making (Lawoti, 2014).

The democratic restoration of the 1990s initiated decentralization reforms, most notably through the Local Self Governance Act, 1999. Although these measures introduced participatory planning and nominal fiscal autonomy, their impact remained constrained

---

\* Vice Chairman, Lumbini Province Planning Commission, Lumbini Province Government, Nepal.

by political instability, weak institutional capacity, and the persistence of centralized administrative practice (Sharma, 2018).

The political parties' movements exposed deep-rooted political exclusion, centralized governance, and uneven development pushing demands for structural transformation. Together, these movements laid the social and political foundation for adopting federalism in Nepal as a system to ensure inclusion, autonomy, and balanced governance.

With the Constitution of Nepal, a three-tier federal system-federal, provincial, and local levels-was formally established. Schedules 5–9 outline exclusive and concurrent powers, signaling a transition toward cooperative federalism (Constitution of Nepal, 2015). The federal model aims to deepen democratic participation, promote subsidiarity, and strengthen sub-national capacity for service delivery (Oates, 1999; Faguet, 2014).

However, nearly a decade of implementation, persistent challenges hinder effective federalization. Ambiguous functional assignments have produced duplication, disputes, and institutional resistance (Thapa, 2020; Khanal, 2019; UNDP Nepal, 2022). Provinces struggle to define their legislative scope, while local governments face human resource gaps, inconsistent laws, and limited administrative support. High fiscal dependence on federal transfers further constrains sub-national autonomy (Bahl & Bird, 2018; MoFAGA, 2023).

These issues underline the need for functional rationalization to ensure clarity, administrative feasibility, and alignment of authority with resources. Comparative federal systems show that clear functional assignment strengthens efficiency, coherence, and accountability (Watts, 2008; Smoke, 2019). This study argues for a Clarity-Efficiency-Performance (CEP) framework to diagnose gaps and propose reforms that enhance coordination and institutionalize cooperative federalism in accordance with Nepal's constitutional spirit.

## **1.2. Research Problem and Objectives**

### **1.2.1 Research Problem**

Though the Constitution of Nepal introduced a federal system, however, the practical distribution of functions among federal, provincial, and local governments remains unsettled. While Schedules 5–9 outline responsibilities, implementation through laws, policies, and administrative procedures is inconsistent and many pre-federal statutes still govern key sectors. As a result, federal institutions often hold roles intended for sub-national governments, creating overlaps, unclear restrictions, and confusion over program ownership. This leads to duplicated programs, limited provincial and local autonomy, heavy reliance on federal direction and transfers, and weak accountability. Transitional civil service arrangements, inadequate coordination, and political instability further intensify these issues.

## 1.2.2 Research Questions

This study examines the following core research questions:

- What gaps hinder rational functional distribution?
- How do capacity, politics, and coordination affect implementation?
- What lessons from other federations are relevant?
- What reforms can align functions with constitutional intent?

## 1.2.3 Research Objectives

The study aims to evaluate functional assignment framework and propose reforms to improve clarity, efficiency, and performance-based federal governance. Specific objectives are to:

- Analyse constitutional, legal, and procedural foundations of functional distribution.
- Identify operational obstacles, including capacity gaps, overlapping mandates, fiscal dependency, and coordination weaknesses.
- Draw comparative insights from international federations.
- Apply the CEP (Clarity-Efficiency-Performance) framework to assess functional coherence and outcomes.
- Recommend reforms in law, institutions, fiscal transfer, and administration to strengthen cooperative federalism and enhance development results.

## 2. Literature Review

### 2.1 Federalism and Functional Assignment

The main spirit of the federalism is the division of powers among multiple levels of government each enjoying autonomy within its constitutionally defined jurisdiction. At its core, federalism seeks a balance between self-rule and shared rule, ensuring that constituent units retain authority over local matters while participating in national governance (Watts, 2008). The effectiveness of this arrangement depends heavily on how clearly functions are allocated among federal, provincial, and local governments. Clear assignments govern who provides services, regulates sectors, manages resources, and implements development policies.

The principle of subsidiarity reinforces this functional distribution, advocating that decisions should be made as close to citizens as possible while reserving broader or complex functions-such as national defence, macroeconomic management, and interregional coordination-for higher tiers of government (Oates, 1999; Bird & Vaillancourt, 2006). In practice, federations differ like Germany and Canada, specify competencies in detail, whereas others rely on legislation, intergovernmental

agreements, or institutional forums to clarify responsibilities (Benz & Sonnicksen, 2017). Ambiguities in functional allocation can create duplication, inefficiency, and intergovernmental conflict which is challenging for rapidly implementing federations like Nepal.

## **2.2 Decentralization and Local Governance**

In decentralization, the literature emphasizes that clarity in functional roles is critical for effective governance. When local governments possess clear mandates, political autonomy, and administrative capacity, they can better respond to community needs, foster inclusion, and enhance service delivery (Faguet, 2014; Smoke, 2019). Equally, poorly defined responsibilities coupled with limited resources can leave sub-national governments overburdened, underfunded, and weakly accountable (Shah & Thompson, 2004).

The constitution grants substantial authority to 753 local governments, encompassing development planning, service delivery, regulation, and infrastructure management. However, many local levels face human resource shortages, technical gaps, and inconsistent regulatory frameworks (UNDP Nepal, 2022; Sharma, 2018). This highlights the importance of functional rationalization in translating formal authority into practical outcomes.

## **2.3 Fiscal Federalism**

Fiscal federalism links responsibilities with revenue authority. Sub-national governments require predictable and adequate resources to execute assigned functions; otherwise, dependence on higher tiers undermines autonomy and accountability (Bahl & Bird, 2018). Federations typically employ a mix of own-source revenue, shared taxes, grants, and equalization transfers to balance capacity. Nepal remains in transition: provincial revenues are limited, and over 85% of local budgets rely on federal transfers (MoFAGA, 2023). Conditional grants and overlapping programs further constrain operational autonomy, directly affecting the execution of functional responsibilities. Performance-based transfers are most effective when subnational governments have clear incentives, reliable data, and sufficient autonomy to respond to measurable performance criteria Khemani (2019).

## **2.4 Comparative Federal Experiences**

Comparative evidence provides lessons for Nepal. In India, the three-tier system demonstrates the need for continuous review to manage overlaps, while Ethiopia highlights that constitutional authority alone does not guarantee functional effectiveness without capacity and political commitment (Chaudhuri, 2007; Alemu, 2015). South Africa's cooperative governance model uses intergovernmental forums to harmonize sectoral functions (Steytler & Fessha, 2007). Whereas Germany clarifies the benefits of precise functional delineation combined with robust fiscal equalization (Benz & Sonnicksen, 2017).

## 2.5 Nepal-Specific Studies

Nepal-focused studies identify recurring structural and operational challenges. Discrepancies between constitutional assignments and inheritance legislation create confusion (Thapa, 2020), whereas federal ministries often retain control over provincial functions (Khanal, 2019). Capacity assessments reveal human resource and institutional gaps, and limited adoption of performance monitoring constrains accountability (UNDP Nepal, 2022; Pandey, 2021). Together, the literature highlights that successful federalism requires coherent functional allocation, capacity building, fiscal alignment, and institutionalized intergovernmental cooperation.

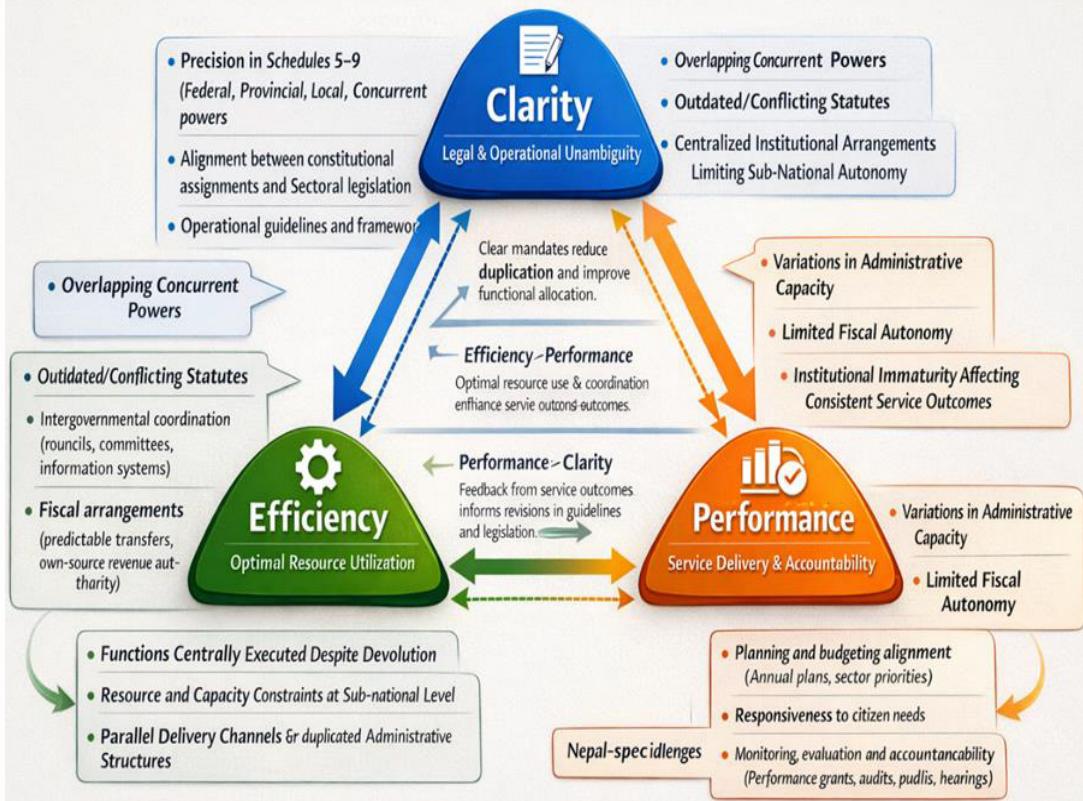
## 3. Methodology

This study adopts a qualitative, desk-based research approach to examine functional responsibilities within Nepal's evolving federal framework. Given the complex legal, administrative, and political dimensions of federalization, a qualitative approach facilitates the understanding of constitutional provisions, policy frameworks, institutional arrangements, and comparative federal experiences. This method prioritizes interpretive analysis enabling the identification of systemic patterns, operational gaps, and inconsistencies across governance tiers.

### 3.1 Conceptual Framework

Developing the federal system in Nepal, analysing functional assignment challenges requires a framework that links constitutional intent with practical governance realities. This study employs a **Clarity-Efficiency-Performance (CEP) Framework**, drawing on literature from federalism, public administration, and fiscal decentralization. The framework provides a structured approach to assess how responsibilities are defined, executed, and translated into tangible development outcomes. It also highlights structural gaps and operational constraints in intergovernmental relations.

## Clarity-Efficiency-Performance (CEP) Framework for Functional Assignment in Federal Nepal



The Clarity-Efficiency-Performance (CEP) framework illustrates how legal and operational clarity in functional assignments enables efficient execution across levels of government, leading to improved service delivery outcomes. Performance feedback informs continuous refinement of legal, institutional, and fiscal arrangements in Nepal's federal system.

**Clarity:** Clarity refers to the extent to which constitutional, statutory, and administrative instruments provide unambiguous definitions of governmental responsibilities. Clear functional assignment reduces duplication, mitigates intergovernmental conflict, and strengthens accountability (Watts, 2008; Oates, 1999). In Nepal, assessing clarity involves reviewing the precision of Schedules 5–9, alignment with sectoral legislation, operational guidelines that translate mandates into action. It also involves assessing the coherence of institutional arrangements—including ministries, regulatory bodies, and intergovernmental mechanisms. Ambiguity in concurrent powers, outdated laws, or centralized institutional dominance distorts functional boundaries, limiting sub-national autonomy and fostering inefficiencies in service delivery.

**Efficiency:** Efficiency examines whether functions are performed using optimal resources, minimizing duplication, and delivering services at the appropriate level. Principles of subsidiarity, economies of scale, and internalization of externalities guide this assessment (Bird & Vaillancourt, 2006; Bahl & Bird, 2018). Efficiency requires assigning responsibilities to the tier of government that are equipped technically, geographically, and fiscally. Effective intergovernmental mechanisms like councils, committees, and shared information systems, and robust fiscal arrangements, predictable transfers and revenue autonomy further determine operational efficiency. Misaligned functional execution or insufficient resources generates parallel structures, fragmented programs, and system-wide inefficiencies.

**Performance:** Performance evaluates the extent to which functional assignments achieve effective service delivery, inclusive development, and accountable governance. Performance is shaped by clarity, efficiency, political incentives, institutional capacity, and monitoring systems (Smoke, 2019). For the performance measurement, key indicators include service outcomes, planning and budgeting quality, responsiveness to citizen needs, and accountability mechanisms such as audits, public hearings, and performance-linked grants. In Nepal, variations across sub-national governments reflect differences in capacity, fiscal autonomy, and institutional maturity, illustrating how structural and operational factors influence outcomes.

The CEP Framework shows that devolution alone is insufficient. The functional challenges like overlapping responsibilities, unclear concurrent powers, and central intervention gaps in clarity and efficiency undermine performance. By integrating these three pillars the framework provides a diagnostic tool to align constitutional mandates with operational capacity, guide targeted reforms, and strengthen cooperative, performance-oriented governance across all government tiers.

### 3.2 Research Design

The research is exploratory and analytical, aiming to map functional ambiguities, highlights implementation challenges, and propose evidence-based reforms. A desk-based design was applied due to the accessibility of comprehensive constitutional documents, legal instruments, policy reports, and empirical studies on federalism. The study employs a comparative perspective analysing federal systems of some countries like India, Ethiopia, South Africa, and Germany to contextualize Nepal's challenges. It also help to and extract transferable lessons for functional clarity, intergovernmental coordination, and performance-oriented governance.

### 3.2.1 Data Sources

The study draws on four main categories of sources:

- **Constitutional and Legal Instruments:** The Constitution of Nepal, particularly, schedules 5–9 forms the foundation, supplemented by federal and provincial laws, sectoral acts, and administrative directives to evaluate alignment and coherence of functional mandates.
- **Government Reports and Policy Documents:** Publications from MoFAGA, National Planning Commission, Ministry of Finance, and sectoral ministries provide operational insights. Provincial and local reports offer information on program implementation, fiscal flows, and administrative practices.
- **Academic Literature and Empirical Studies:** Peer-reviewed research and Nepal-specific studies provide theoretical grounding and empirical evidence on functional and institutional challenges.
- **Comparative Federal Evidence:** Functional arrangements in India, Ethiopia, South Africa, and Germany are reviewed to identify lessons in functional rationalization and performance-oriented governance.

### 3.2.2 Analytical Approach

Documentary content analysis is used to examine constitutional provisions, legislation, and policy documents, identifying ambiguities, overlaps, and gaps in functional assignment. Sectoral analysis covers education, health, agriculture, infrastructure, and environment. Comparative analysis evaluates how other federations address functional clarity, intergovernmental coordination, and fiscal alignment.

The **Clarity-Efficiency-Performance (CEP) Framework** guides the assessment:

- **Clarity:** Consistency and precision of legal and administrative assignments.
- **Efficiency:** Avoidance of duplication, operational coherence, and alignment of fiscal and administrative capacity.
- **Performance:** Service outcomes, institutional capacity, accountability, and responsiveness.

Triangulation of legal, policy, and scholarly sources strengthens validity and reduces interpretive bias.

### 3.2.3 Scope and Limitations

The study focuses on sectors with noticeable coordination challenges: education, health, agriculture, infrastructure, and environment. While the absence of primary field data limits direct observation of local implementation, the richness of secondary sources provides a solid foundation for analysing functional rationalization in Nepal's federal context.

## 4. Gap Analysis and Challenges

### 4.1 Federal Context and Functional Ambiguities

Nepal's Constitution of 2015 restructured the state from a centralized unitary system into a three-tier federal democracy, assigning authority to federal, provincial and local governments to deepen participation, improve service delivery and strengthen sub-national autonomy (Constitution of Nepal, 2015). Although the constitutional design provides formal role delineation, implementation has remained uneven. Functional overlaps persist despite the allocation of exclusive and concurrent powers in Schedules 5–9. In sectors such as education, health and infrastructure, federal dominance continues through control over staffing, budgeting and project approval processes (Thapa, 2020). These ambiguities weaken subsidiarity, distortion accountability and limit the efficiency and responsiveness expected from federal restructuring.

### 4.2 Performance-Based Governance as an Operational Response

Performance-Based Governance (PBG) offers a practical response to functional ambiguity by shifting attention from jurisdictional authority to measurable results. PBG emphasises accountability, outcome orientation and efficient resource use, making it particularly relevant to Nepal's evolving federal system (Shah, 2016; Bird and Smart, 2020). Rather than assessing authority through formal mandates, PBG evaluates government effectiveness through outcomes and outputs (Bouckaert and Halligan, 2008). International experience from Australia and India demonstrates that performance-linked intergovernmental transfers can incentivise sub-national governments while preserving autonomy (Podger, 2017; Rao and Singh, 2020). In Nepal, PBG can align sectoral responsibilities with national development objectives, reduce duplication through incentive-based financing, strengthen citizen oversight via transparent reporting, and foster intergovernmental trust by emphasising shared outcomes over mandate disputes (Watts, 2008; Dhungel and Paudel, 2021).

### 4.3 Institutional Capacity and Human Resource Constraints

The effectiveness of federalisation in Nepal is constrained by limited institutional and human resource capacity at provincial and local levels. Despite constitutional empowerment, sub-national governments face serious administrative and technical limitations (UNDP Nepal, 2022; Pandey, 2021). Provinces were established without robust bureaucratic foundations, while federal district and regional offices continue to operate in parallel, creating dual reporting lines and weakening provincial authority (Thapa, 2020; Khanal, 2019). Local governments, particularly rural municipalities, face acute shortages of skilled personnel in engineering, public health, agriculture, finance and planning. Centralised control over civil service deployment further restricts sub-national autonomy and reinforces federal dominance. Weak planning, budgeting and monitoring systems limit evidence-based decision-making and hinder performance-oriented governance.

## 4.4 Intergovernmental Coordination and Institutional Relations

Effective coordination across federal, provincial and local governments is essential for functional clarity and performance-oriented federalism. While the Constitution emphasises cooperation and interdependence, coordination mechanisms remain underdeveloped. Vertical coordination is constrained by the continued presence of federal administrative structures at sub-national levels, restrictive conditional grants and disputes over legislative authority (Thapa, 2020). Horizontal coordination among provinces and local governments is weak due to the absence of formal platforms for joint planning and policy harmonisation. Informal political coordination often substitutes for institutional arrangements, reducing transparency and predictability. Comparative experience highlights the importance of formalised intergovernmental forums and structured coordination systems (Chaudhuri, 2007; Benz and Sonnicksen, 2017).

## 4.5 Comparative Lessons and Implications for Nepal

Comparative federal experience offers important lessons for Nepal's functional rationalisation. India illustrates the value of codified functional assignments, institutionalised intergovernmental councils and performance-linked fiscal transfers (Chaudhuri, 2007; Rao and Singh, 2020). Ethiopia demonstrates that constitutional autonomy must be matched with institutional capacity and sectoral standards to ensure effective service delivery (Alemu, 2015). South Africa and Germany show how cooperative governance, professional civil services and fiscal equalisation strengthen efficiency and accountability (Steytler and Fessha, 2007; Benz and Sonnicksen, 2017).

For Nepal, these lessons underscore the need for clearer functional definitions, stronger coordination mechanisms, outcome-linked fiscal instruments, professionalised sub-national administrations and systematic adoption of performance-based governance to consolidate effective and accountable federalism.

Gap analysis through the Clarity–Efficiency–Performance (CEP) framework, highlighting structural, institutional, and performance-related challenges.

**Table 1: Gap Analysis through the Clarity–Efficiency–Performance Framework**

CEP Dimension	Observed Gaps and Challenges	Underlying Causes
Clarity (Functional Assignment and Authority)	Persistent overlap in federal, provincial, and local roles, particularly in education, health, and infrastructure; continued federal influence through staffing, budgeting, and project approval despite constitutional delineation	Ambiguities in Schedules 5–9; legacy of centralized administrative practices; incomplete sectoral legislation

Efficiency (Institutional Design and Resource Use)	Administrative duplication due to parallel federal district/regional offices; weak intergovernmental coordination mechanisms; delays and rigidities in fiscal transfers	Concurrent mandates; limited authority and capacity of coordination forums; conditional and delayed grants
Performance (Service Delivery and Outcomes)	Limited linkage between assigned functions and measurable development results; weak monitoring and evaluation systems	Absence of outcome-based frameworks; inadequate data systems; capacity constraints at sub-national levels
Clarity–Efficiency	Dual reporting lines for staff; unclear division of operational versus policy roles	Centralized civil service control; persistence of federal field offices
Efficiency–Performance	Poor adoption of program-based budgeting and performance-linked financing; weak incentive alignment	Capacity gaps in planning and financial management; lack of performance-based grants
Clarity–Performance	Mandate ambiguity undermines accountability for outcomes	Overlapping competencies and weak enforcement of functional boundaries
Comparative CEP Lessons	Successful federations combine precise functional clarity, institutionalized coordination, professional civil services, and outcome-linked fiscal systems	Strong legal frameworks, cooperative intergovernmental forums, and performance incentives

## 5. Discussion and Recommendations

Nepal’s transition to federalism has revealed pressing challenges in functional clarity, institutional capacity, and performance-driven governance. Addressing these requires a coordinated approach across legal, institutional, fiscal, human resource, and administrative domains to ensure sub-national governments can operate effectively within the constitutional framework.

### 5.1 Legal and Constitutional Reforms

Revising Schedules 5–9 to clearly define exclusive and shared powers, supported by sector-specific guidelines, can reduce overlaps and ambiguities. A Federal Implementation Act would harmonize existing laws, standardize procedures, and provide dispute-resolution mechanisms, ensuring consistency across federal, provincial, and local levels. Enabling legislation at sub-national levels is also necessary to structure administration, human resource management, and fiscal operations, providing provinces and municipalities the tools to exercise autonomy responsibly.

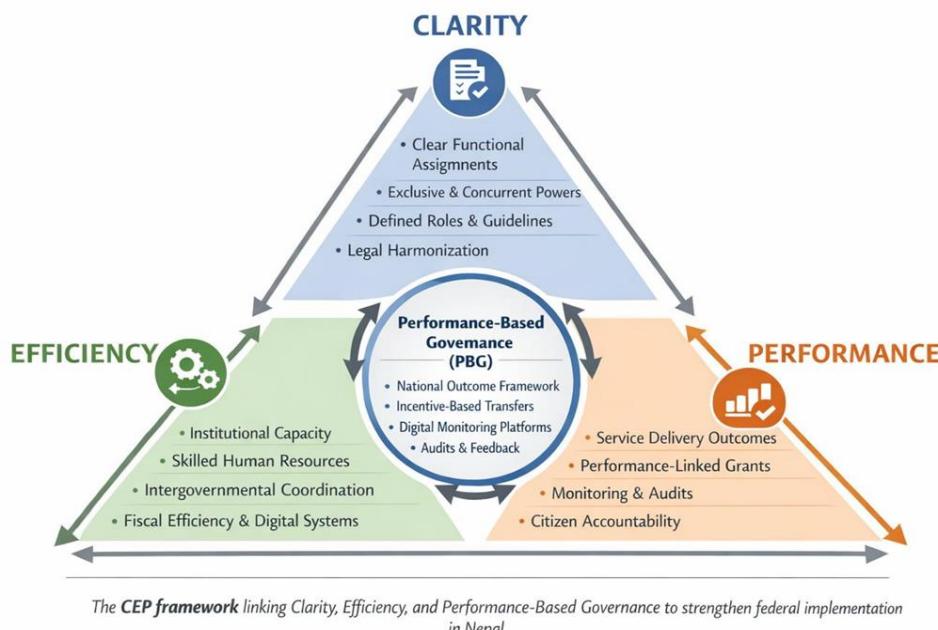
## 5.2 Institutional and Coordination Measures

Permanent intergovernmental forums and sectoral technical committees can foster dialogue, align priorities, and monitor performance across sectors such as health, education, agriculture, and infrastructure. Digital platforms like a Multilevel Governance Information System (MGIS) can further integrate project tracking, fiscal monitoring, and communication, promoting transparency and informed decision-making.

## 5.3 Fiscal and Human Resource Strategies

Performance-linked grants and local revenue mobilization incentivize results while reducing dependency on federal transfers. Fiscal equalization mechanisms ensure equitable resource distribution. Establishing professional sub-national civil services with clear career paths, complemented by continuous capacity-building and robust monitoring and evaluation units, strengthens governance and enables evidence-based planning.

Clarity–Efficiency–Performance (CEP) Framework for Functional Governance in Federal Nepal



## 5.4 Performance-Based Governance and Citizen Engagement

A National Outcome Framework, regular audits, public dashboards, participatory budgeting, and satisfaction surveys can guide functional implementation, measure progress, and improve service delivery.

Finally, sustainable reform depends on political consensus and administrative continuity. By integrating legal clarity, institutional strengthening, fiscal alignment, human resource capacity, performance monitoring, and citizen participation, Nepal's

federalism can achieve efficient, accountable, and development-oriented governance. The following recommendations are made aligning with CEP Framework.

**Table 2:**  
**Clarity-Reduce ambiguity, clearly define roles, and streamline governance responsibilities.**

Recommendations	Key Actions
Refine Functional Assignments (Schedules 5–9)	Clarify exclusive vs. concurrent powers, define reporting lines, and reduce duplication.
Enact a Federal Implementation Act	Harmonize laws with constitutional mandates, standardize procedures, and resolve disputes.
Develop Enabling Legislation for Sub-National Governments	Provide legal basis for administrative organization, HR management, and fiscal operations.
National Outcome Framework (NOF)	Unified development outcomes and measurable indicators to guide implementation.
Permanent Intergovernmental Forums	Legalized vertical & horizontal platforms for policy dialogue and conflict resolution.

**Table 3:**  
**Efficiency-Enhance coordination, streamline resource management, and ensure effective service delivery.**

Recommendations	Key Actions
Sectoral Technical Committees	Standardize performance indicators, align sector responsibilities, and monitor implementation.
Digital Coordination Systems	Real-time project tracking, fiscal monitoring, and intergovernmental communication.
Performance-Linked Grants	Conditional transfers tied to measurable outcomes, incentivize sectoral objectives.
Local Revenue Mobilization	Expand tax base, user fees, innovative financing, reduce dependency on federal transfers.
Fiscal Equalization Mechanisms	Equitable resource distribution, support under-resourced provinces, maintain service standards.
Professional Sub-National Civil Services	Merit-based HR systems, clear career paths, mobility, and performance incentives.
Capacity-Building Programs	Continuous training in planning, budgeting, procurement, project management.

**Table-4:**  
**Performance - *Improve governance quality, monitor outcomes, and ensure responsive, development-oriented delivery.***

<b>Recommendations</b>	<b>Key Actions</b>
Strengthen Monitoring & Evaluation Units	Evidence-based planning, output tracking, performance-linked incentives.
Performance Audits	Regular audits by OAG and provincial internal units to reinforce compliance.
Citizen Engagement	Public dashboards, participatory budgeting, satisfaction surveys to institutionalize downward accountability.
Political & Administrative Commitment	Reward coordination, sustain reforms, foster intergovernmental collaboration culture.

## 6. Conclusions

In Nepal, adoption of a federal democratic system under the 2015 Constitution marks a transformative institutional shift. Moving from a centralized unitary model to a three-tier federal structure was intended to deepen democratic governance, enhance public service delivery, empower local communities, and promote equitable development across diverse regions and social groups.

Despite these aspirations, the effectiveness of federalism is constrained by persistent challenges in functional clarity, institutional capacity, fiscal management, and intergovernmental coordination. Ambiguities in schedules 5–9, overlapping mandates, and gaps in secondary legislation have contributed to duplication, inefficiency, and inconsistent service delivery. Meanwhile, shortages in technical expertise, underdeveloped civil service structures, and weak monitoring mechanisms limit the ability of provincial and local governments to implement their functions effectively.

Lessons from federations such as India, Ethiopia, South Africa, and Germany demonstrate that functional rationalization succeeds when combined with structured intergovernmental coordination, fiscal incentives, professional bureaucracies, and performance-based governance. Clear functional delineation, performance-linked transfers, cooperative forums, and sustained capacity-building initiatives are essential to translating constitutional authority into tangible outcomes.

For Nepal, realizing the potential of federalism requires an integrated approach: refining functional assignments, enacting a Federal Implementation Act, strengthening intergovernmental platforms, adopting digital monitoring systems, linking grants to performance, and professionalizing sub-national civil services. Functional rationalization is both technical and political demanding alignment of legal, fiscal, human, and institutional resources. If implemented systematically, these reforms can

transform Nepal's federalism into a responsive, accountable, and development-oriented governance model, fulfilling the constitutional vision of inclusive, efficient, and high-performing governance.

## References

Administrative Reform Commission. (2013). *Report on public administration reform in Nepal*. Government of Nepal.

Alemu, D. (2015). Ethnic federalism and governance challenges in Ethiopia. *Journal of African Political Studies*, 12(2), 45–68.

Bahl, R., & Bird, R. (2018). *Fiscal federalism and subnational finance: A comparative perspective*. Cambridge University Press.

Benz, A., & Sonnicksen, J. (2017). Federalism and institutional design in Germany. *Publius: The Journal of Federalism*, 47(1), 1–25.

Bird, R., & Vaillancourt, F. (2006). *Fiscal decentralization in developing countries*. Cambridge University Press.

Bouckaert, G., & Halligan, J. (2008). *Managing performance: International comparisons*. Routledge.

Chaudhuri, S. (2007). Federalism in India: Evolution and practice. *Indian Journal of Political Science*, 68(3), 435–456.

Constitution of Nepal. (2015). *Constitution of Nepal*. Government of Nepal.

Dhungel, D., & Paudel, R. (2021). Local governance and citizen participation in Nepal: Emerging practices and challenges. *Nepal Administrative Review*, 14(1), 23–41.

Faguet, J.-P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*, 53, 2–13.

Khanal, R. (2019). Intergovernmental coordination in Nepal's federal system: Challenges and prospects. *Nepal Journal of Public Administration*, 21(1), 56–77.

Khemani, S. (2019). *Performance-based transfers in federal systems* (World Bank Policy Research Working Paper No. 8720). World Bank.

Ministry of Federal Affairs and General Administration. (2023). *Report on subnational government fiscal transfers*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2020). *Periodic plan 2077–2082 (2020–2025)*. Government of Nepal.

Oates, W. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120–1149.

Oates, W. (2019). Decentralization and local governance: Lessons from international experience. *Public Finance Review*, 47(2), 223–244.

Pandey, S. (2021). Capacity development in Nepal's federal system. *Nepal Administrative Review*, 15(2), 45–68.

Podger, A. (2017). Performance-based budgeting and federal transfers: Lessons from Australia and India. *International Review of Administrative Sciences*, 83(1), 72–90.

Rao, M., & Singh, R. (2020). Fiscal federalism in India: Incentives and outcomes. *Indian Journal of Economics and Development*, 16(4), 35–50.

Shah, A. (2016). *Local governance in developing countries: Theories and practices*. World Bank Publications.

Shah, A., & Thompson, T. (2004). *Implementing decentralized local governance: A treacherous road with potholes, detours, and road closures* (Policy Research Working Paper No. 3353). World Bank.

Sharma, P. (2018). Political networks and informal governance in Nepal. *Asian Journal of Political Science*, 26(3), 320–340.

Smoke, P. (2015). Performance-based grants and local government capacity. *Public Administration and Development*, 35(2), 97–109.

Smoke, P. (2019). *Decentralization in developing countries: Key lessons and policy recommendations*. Routledge.

Steytler, N., & Fessha, Y. (2007). Cooperative governance in South Africa: Lessons for federal design. *Publius: The Journal of Federalism*, 37(4), 599–624.

Thapa, S. (2020). Legal and procedural ambiguities in Nepal's federal functional assignment. *Nepal Law Journal*, 18(1), 12–34.

UNDP Nepal. (2022). *Strengthening federal institutions in Nepal: Assessment report*. United Nations Development Programme.

Watts, R. (2008). *Comparing federal systems* (3rd ed.). McGill-Queen's University Press.

# Meeting the Sustainable Development Goals (SDGs) with Specific Reference to Nepal

 **Mahesh Bhattarai\***

## Abstract:

*This paper assesses Nepal's progress toward the Sustainable Development Goals (SDGs), tracing the country's transition from the Millennium Development Goals to the broader 2030 Agenda. It analyses the relevance of the SDGs to Nepal's development context and reviews the integration of SDG targets into national plans, institutional arrangements, and local governance structures. Drawing on national progress data up to 2022, the study finds that Nepal has achieved notable advancements in poverty reduction, health, education, gender equality, clean water, renewable energy and biodiversity conservation, often outperforming global averages. However, persistent challenges such as limited financial and institutional capacity, data gaps, regional inequalities, political instability, and climate vulnerability continue to constrain progress. The paper argues that accelerating SDG implementation will require stronger institutions, enhanced financing, improved data systems, inclusive governance, and technology-driven solutions. It concludes that the SDGs offer Nepal a critical framework for advancing resilient, equitable and sustainable development.*

## 1. Introduction

### 1.1. Background and Context

The Sustainable Development Goals (SDGs), adopted by the United Nations in 2015, represent a universal call to action to end poverty, protect the planet, and ensure prosperity for all by 2030. The 17 SDGs and 169 targets are integrated and indivisible, balancing the three dimensions of sustainable development: economic, social, and environmental (United Nations, 2015). For Nepal, a country with a unique set of socio-economic and environmental challenges, the SDGs provide a comprehensive framework to guide its development agenda.

Nepal, a landlocked country in South Asia, is characterized by its diverse geography, ranging from the Himalayan mountains to the fertile plains of the Terai. Despite its rich cultural heritage and natural resources, Nepal faces significant development challenges, including poverty, inequality, environmental degradation, and vulnerability to natural disasters (World Bank, 2020). The SDGs offer Nepal an opportunity to address these challenges in a holistic and sustainable manner.

---

\* Joint Secretary, Ministry of Finance, Government of Nepal.

## **1.2. Importance of SDGs for Nepal**

The SDGs are particularly relevant for Nepal due to its socio-economic context. The goals align with the country's development priorities, including poverty reduction, inclusive growth, environmental sustainability, and social inclusion (NPC, 2017). The SDGs provide a comprehensive framework for addressing the root causes of poverty and inequality, promoting sustainable economic growth, and ensuring environmental sustainability.

For Nepal, achieving the SDGs is not only a national priority but also a global commitment. The country's progress towards the SDGs will contribute to global efforts to achieve sustainable development. Moreover, the SDGs provide an opportunity for Nepal to leverage international support and cooperation to address its development challenges (UNDP, 2018).

## **1.3. Objectives of the Paper**

This paper aims to explore Nepal's journey towards achieving the SDGs, with a focus on the transition from the Millennium Development Goals (MDGs) to the SDGs, the specific goals, national adaptations, progress made, challenges faced, and the way forward. The paper seeks to provide a comprehensive analysis of Nepal's efforts to achieve the SDGs and offer recommendations for enhancing SDG implementation.

## **2. Transition from MDGs to SDGs**

### **2.1. Overview of MDGs**

The Millennium Development Goals, established in 2000, comprised eight international development goals to be achieved by 2015. These goals focused on eradicating extreme poverty, achieving universal primary education, promoting gender equality, reducing child mortality, improving maternal health, combating HIV/AIDS, malaria, and other diseases, ensuring environmental sustainability, and developing a global partnership for development (United Nations, 2000).

The MDGs provided a framework for international development efforts and helped to mobilize resources and political commitment for development. However, the MDGs were criticized for their narrow focus, lack of inclusivity, and limited attention to environmental sustainability (Sachs, 2012).

### **2.2. Achievements and Shortcomings of MDGs in Nepal**

Nepal made significant progress under the MDGs, particularly in reducing poverty, improving access to education, and enhancing health outcomes. The country achieved the target of halving the proportion of people living in extreme poverty, increased primary school enrolment rates, and reduced maternal and child mortality rates (NPC,

2015). However, challenges such as regional disparities, gender inequality, and environmental degradation persisted.

Despite the progress made, the MDGs were not fully achieved in Nepal. The country faced challenges in addressing the root causes of poverty and inequality, promoting sustainable economic growth, and ensuring environmental sustainability. The MDGs also lacked a comprehensive approach to addressing the interlinkages between different development issues (UNDP, 2015).

### **2.3. The Shift to SDGs**

The SDGs, comprising 17 goals and 169 targets, were designed to address the limitations of the MDGs by adopting a more holistic and inclusive approach. Unlike the MDGs, which primarily focused on social development, the SDGs integrate economic, social, and environmental dimensions of sustainable development (UN, 2015). The SDGs also emphasize the importance of *Leaving No One Behind (LNOB)*, ensuring that the benefits of development reach the most vulnerable and marginalized groups.

For Nepal, the transition to the SDGs represented an opportunity to build on the progress made under the MDGs while addressing persistent and emerging challenges. The SDGs provide a comprehensive framework to guide Nepal's development agenda and ensure sustainable development for all (NPC, 2017).

### **2.4. Key Differences between MDGs and SDGs**

The SDGs differ from the MDGs in several key aspects:

- 1. Scope and Inclusivity:** The SDGs are more comprehensive and inclusive, addressing a broader range of development issues and ensuring that no one is left behind.
- 2. Integration of Dimensions:** The SDGs integrate economic, social, and environmental dimensions of sustainable development, recognizing the interlinkages between different development issues.
- 3. Universal Applicability:** The SDGs are universally applicable, recognizing that all countries, regardless of their development status, have a role to play in achieving sustainable development.
- 4. Emphasis on Partnerships:** The SDGs emphasize the importance of partnerships and collaboration, recognizing that achieving sustainable development requires the involvement of all stakeholders, including governments, civil society, the private sector, and international organizations.

### 3. The Goals

#### 3.1. Overview of the 17 SDGs

The 17 SDGs cover a broad range of issues, including poverty eradication, food security, health, education, gender equality, clean water and sanitation, affordable and clean energy, decent work and economic growth, industry, innovation and infrastructure, reduced inequalities, sustainable cities and communities, responsible consumption and production, climate action, life below water, life on land, peace, justice, and strong institutions, and partnerships for the goals (United Nations, 2015).

Each goal is supported by specific targets and indicators, providing a framework for monitoring progress and guiding implementation. The SDGs are interconnected, recognizing that progress in one area often depends on progress in others (Sachs, 2015).

#### 3.2. Relevance of SDGs to Nepal

For Nepal, the SDGs are particularly relevant given its socio-economic context. The goals align with the country's development priorities, including poverty reduction, inclusive growth, environmental sustainability, and social inclusion (NPC, 2017). The SDGs provide a comprehensive framework to address Nepal's development challenges, including its vulnerability to climate change, high levels of inequality, and the need for sustainable infrastructure development.

SDGs are important for Nepal, given the country's development context as follows:

1. **No Poverty:** Nepal has made significant progress in reducing poverty, but challenges such as regional disparities and the impact of the COVID-19 pandemic remain. Achieving SDG 1 requires addressing the root causes of poverty and ensuring inclusive economic growth.
2. **Zero Hunger:** Nepal faces challenges in ensuring food security and nutrition for all. Achieving SDG 2 requires promoting sustainable agriculture, improving access to food, and addressing malnutrition.
3. **Good Health and Well-being:** Nepal has made progress in improving health outcomes, but challenges such as inadequate health infrastructure and workforce shortages persist. Achieving SDG 3 requires strengthening the health system and addressing emerging health issues.
4. **Quality Education:** Nepal has made strides in improving access to education, but challenges such as high dropout rates and disparities in educational access remain. Achieving SDG 4 requires improving the quality of education and promoting lifelong learning opportunities.
5. **Gender Equality:** Nepal has made progress in promoting gender equality, but challenges such as gender-based violence and discriminatory social norms persist. Achieving SDG 5 requires addressing the root causes of gender inequality and promoting women's empowerment.

6. **Clean Water and Sanitation:** Nepal has made progress in improving access to clean water and sanitation, but challenges such as water scarcity and inadequate sanitation infrastructure remain. Achieving SDG 6 requires promoting sustainable water resource management and improving sanitation infrastructure.
7. **Affordable and Clean Energy:** Nepal has made progress in expanding access to affordable and clean energy, but challenges such as energy poverty and reliance on traditional biomass remain. Achieving SDG 7 requires promoting renewable energy and improving energy efficiency.
8. **Decent Work and Economic Growth:** Nepal faces challenges in promoting decent work and economic growth, including high unemployment and informal employment. Achieving SDG 8 requires creating employment opportunities and promoting inclusive economic growth.
9. **Industry, Innovation, and Infrastructure:** Nepal faces challenges in developing infrastructure and promoting innovation. Achieving SDG 9 requires investing in sustainable infrastructure and promoting technological innovation.
10. **Reduced Inequalities:** Nepal faces significant disparities in access to basic services, income, and opportunities. Achieving SDG 10 requires addressing the root causes of inequality and promoting social inclusion.
11. **Sustainable Cities and Communities:** Nepal faces challenges in promoting sustainable urbanization and improving urban infrastructure. Achieving SDG 11 requires enhancing urban planning and promoting sustainable cities and communities.
12. **Responsible Consumption and Production:** Nepal faces challenges in promoting sustainable consumption and production patterns. Achieving SDG 12 requires promoting resource efficiency and reducing waste.
13. **Climate Action:** Nepal is highly vulnerable to climate change and natural disasters. Achieving SDG 13 requires building resilience to climate change and promoting sustainable land and water management practices.
14. **Life Below Water:** Nepal, being a landlocked country, does not have direct relevance to SDG 14. However, the country may advocate for promoting sustainable water resource management and protect aquatic ecosystems.
15. **Life on Land:** Nepal faces challenges in promoting sustainable land management and biodiversity conservation. Achieving SDG 15 requires protecting forests, promoting sustainable agriculture, and enhancing ecosystem services.
16. **Peace, Justice, and Strong Institutions:** Nepal faces challenges in promoting peace, justice, and strong institutions. Achieving SDG 16 requires enhancing governance, promoting the rule of law, and strengthening institutions.

**17. Partnerships for the Goals:** Achieving the SDGs requires partnerships and collaboration. Nepal needs to strengthen partnerships with international organizations, civil society, and the private sector to mobilize resources and share knowledge.

### **3.3. Interlinkages between SDGs**

The SDGs are interconnected, recognizing that progress in one area often depends on progress in others. For example, achieving SDG 1 (No Poverty) is closely linked to achieving SDG 2 (Zero Hunger), SDG 3 (Good Health and Well-being), and SDG 4 (Quality Education). Similarly, achieving SDG 13 (Climate Action) is closely linked to achieving SDG 7 (Affordable and Clean Energy) and SDG 15 (Life on Land) (Sachs, 2015).

For Nepal, addressing the interlinkages between the SDGs is critical for achieving sustainable development. This requires adopting an integrated approach to SDG implementation, recognizing the synergies and trade-offs between different goals and targets.

### **3.4. National and Local Contextualization**

The successful implementation of the SDGs in Nepal requires contextualizing the goals to the national and local context. This involves aligning the SDGs with national development priorities, adapting the goals to the local context, and ensuring that the benefits of development reach the most vulnerable and marginalized groups (UNDP, 2018).

Nepal has made efforts to contextualize the SDGs through its national development plans and policies. The country's periodic plans have aligned their objectives with the SDGs. The government has also established institutional mechanisms to facilitate the implementation, monitoring, and reporting of the SDGs.

At the local level, Nepal has adopted a decentralized approach to SDG implementation, with local governments playing a key role. The government has developed guidelines for localizing the SDGs, emphasizing the importance of aligning local development plans with the SDGs. Capacity-building initiatives have been undertaken to enhance the ability of local governments to implement and monitor the SDGs.

### **3.5. Role of Stakeholders in Achieving the SDGs**

Achieving the SDGs requires the involvement of all stakeholders, including the government, civil society, the private sector, and international organizations. In Nepal, the government plays a central role in SDG implementation, providing leadership, coordination, and resources (NPC, 2017). Civil society organizations play a critical role in advocating for the SDGs, mobilizing communities, and holding the government

accountable. The private sector has a key role to play in promoting sustainable economic growth, creating employment opportunities, and driving innovation. International organizations provide financial and technical support, helping to fill the financing gap and build capacity (UNDP, 2018).

## **4. Adaptations in the National Context**

### **4.1. Integration into National Planning**

Nepal has made significant efforts to integrate the SDGs into its national development plans and policies. The country's periodic plans have aligned their objectives with the SDGs. The current Sixteenth Plan (2024/25-2028/29), in particular, emphasizes sustainable development, inclusive growth, and social justice, reflecting "Nepal Sustainable Development Goals: Status and Roadmaps: 2016-2030," which serves as a guiding document for SDG implementation in Nepal. This roadmap outlines the country's priorities, targets, and strategies for achieving the SDGs, ensuring that they are aligned with national development goals.

### **4.2. Institutional Mechanisms**

To facilitate the implementation of the SDGs, Nepal has established various institutional mechanisms. The highest-level national steering committee, chaired by the Prime Minister, is tasked with overseeing the implementation and coordination of sustainable development plans and policies (NPC, 2024b). Additionally, the government has established the SDGs Implementation and Monitoring Committee and Thematic Working Committee to provide technical support and guidance. The NPC, in collaboration with line ministries, is responsible for mainstreaming the SDGs into sectoral policies and programs. These mechanisms ensure a coordinated and multi-stakeholder approach to SDG implementation, involving government agencies, civil society, the private sector, and international organizations.

### **4.3. Localization of SDGs**

Localizing the SDGs is critical for ensuring their effective implementation. Nepal has adopted a decentralized approach to SDG implementation, with local governments playing a key role. The government has developed guidelines for localizing the SDGs, emphasizing the importance of aligning local development plans with the SDGs. Capacity-building initiatives have been undertaken to enhance the ability of local governments to implement and monitor the SDGs.

### **4.4. Role of Civil Society and the Private Sector**

Civil society organizations (CSOs) and the private sector play a crucial role in SDG implementation in Nepal. CSOs have been actively involved in advocating for the

SDGs, mobilizing communities, and holding the government accountable. They have also contributed to raising awareness about the SDGs and promoting inclusive development.

The private sector has a key role to play in promoting sustainable economic growth, creating employment opportunities, and driving innovation. The government has encouraged public-private partnerships (PPPs) to mobilize resources and expertise for SDG implementation.

#### **4.5. Monitoring and Reporting**

Monitoring and reporting are critical for tracking progress towards the SDGs. Nepal has established a robust monitoring and reporting framework, which includes the development of SDG indicators and the establishment of a national data system. The NPC, in collaboration with the National Statistics Office (NSO), is responsible for collecting, analysing, and reporting data on SDG indicators.

The government has also developed the SDGs Progress Report, which provides an overview of the country's progress towards achieving the SDGs. This report is submitted to the United Nations as part of Nepal's Voluntary National Review (VNR) process, which allows the country to share its experiences and challenges in SDG implementation.

### **5. Progresses**

Nepal has made significant progress in achieving SDGs comparing to the global average. Up to the mid-term (2022) of the SDGs implementation, it has achieved an average progress of 41.7 percent towards the 2030 targets (NPC, 2024b). The global average progress for the same period is only around 17 percent. Similarly, 76 percent of the SDG indicators in Nepal are on track with positive progress; however only 16 percent of the SDG targets are on track to be met globally by 2030, with the remaining 84 percent showing limited progress or a reversal of progress.

#### **5.1. Poverty Reduction (SDG 1)**

Nepal has made significant progress in reducing poverty. Against the 2010-11 benchmark, the poverty headcount ratio has reduced from 25.16 percent in 2010-11 to 3.57 percent in 2022-23. However, after revisions to the benchmark of national poverty line in 2022-23, still a one fifth share of population are considered poor, with higher proportion of poverty in rural areas.

#### **5.2. Zero Hunger (SDG 2)**

Nepal has made mixed progress in achieving zero hunger. It has shown significant improvement in reducing the prevalence of undernourishment, stunting among children

under 5 and reducing severe and moderate food insecurity. However, some indicators have shown limited progress or even regression. The prevalence of anaemia among women of reproductive age and children under 5 years remains a concern. Additionally, the Food Consumer Price Index reached 159.30 exceeded than the set target of 144 (NPC, 2024b).

### **5.3. Health and Well-being (SDG 3)**

Nepal has achieved notable progress in improving health outcomes. The country has reduced maternal mortality from 258 per 100,000 live births in 2015 to 151 in 2022, and under-five mortality from 38 per 1,000 live births in 2015 to 32 in 2022 (NPC, 2024b). The government has also made efforts to address non-communicable diseases and strengthen the health system. However, challenges such as inadequate health infrastructure, workforce shortages, and disparities in access to healthcare persist.

### **5.4. Education (SDG 4)**

Nepal has made significant strides in improving access to education. The net enrolment rate in primary education reached 97.1 percent in 2022, close to the target of 99 percent. The proportion of pupils enrolled in grade one who reach grade eight increased to 85.7 percent in 2022, indicating improved retention rates (NPC, 2024b). The government has also implemented policies to improve the quality of education and promote lifelong learning opportunities. However, challenges such as high dropout rates, disparities in educational access, and the quality of education remain.

### **5.5. Gender Equality (SDG 5)**

Nepal has made progress in promoting gender equality. The country has enacted laws and policies to address gender-based violence, promote women's participation in decision-making, and enhance women's economic empowerment. For example, the Constitution of Nepal (2015) guarantees equal rights for women and mandates their representation in all state organs. It has shown significant improvement in reducing the prevalence of physical or sexual violence against women, with 12.2 percent of women aged 15-49 years experiencing such violence in 2022, surpassing the target of 13.9 percent. The proportion of women aged 20-24 years who were married or in a union before age 15 also decreased, indicating progress towards eliminating child marriage (NPC, 2024b). However, challenges such as gender-based violence, discriminatory social norms, and limited access to resources for women and girls persist.

### **5.6. Clean Water and Sanitation (SDG 6)**

Nepal has made progress in improving access to clean water and sanitation. The government has implemented various programs to expand access to safe drinking water and sanitation facilities. As of 2022, 96.4 % of the population had access to basic

drinking water services, surpassing the target of 92.6 percent. Similarly, the proportion of the population using safely managed sanitation services, including a hand-washing facility with soap and water, reached 61.1 percent in 2022, close to the target of 62 percent. It has also made significant strides in improving basic sanitation coverage, with 95.5 percent of households having access to basic sanitation facilities in 2022, exceeding the target of 89.9 percent (NPC, 2024b). However, challenges such as water scarcity, inadequate sanitation infrastructure, and the impact of climate change on water resources remain (NPC, 2017).

## **5.7. Affordable and Clean Energy (SDG 7)**

Nepal has made significant progress in expanding access to affordable and clean energy. The country has increased access to electricity, particularly in rural areas, and promoted the use of renewable energy sources. As of 2022, 95% of the population had access to electricity, up from 74% in 2015 (NPC, 2024b). However, challenges such as energy poverty, reliance on traditional biomass, and the need for sustainable energy infrastructure remain.

## **5.8. Decent Work and Economic Growth (SDG 8)**

Nepal has made efforts to promote decent work and economic growth. The government has implemented policies to create employment opportunities, improve labour standards, and promote inclusive economic growth. However, only limited progress has been achieved. The proportion of informal employment in the non-agricultural sector remains high at 81.2 percent in 2022, indicating a lack of progress in transitioning to formal employment. The unemployment rate stood at 11.4 percent in 2022, above the target of 10 percent. Informality in the labour market poses challenges in ensuring social protection, job security, and decent working conditions for a large portion of the workforce (NPC, 2024b).

## **5.9. Industry, Innovation, and Infrastructure (SDG 9)**

Nepal has made moderate progress in developing infrastructure and promoting innovation. The government has invested in transportation, energy, and communication infrastructure. It has shown improvement in road density, with the density of paved roads increasing to 0.12 km per square kilometre in 2022, meeting the target for that year. Enrolment in science and technology as a proportion of total enrolment has also increased, reaching 10.9 percent in 2022, exceeding the target of 10.6 percent. However, challenges such as inadequate infrastructure, limited access to technology, and the need for sustainable industrialization remain.

## **5.10. Reduced Inequalities (SDG 10)**

Nepal has made efforts to reduce inequalities. The government has implemented policies to address income inequality, promote social inclusion, and enhance access to basic services for marginalized groups. However, the progress is mixed. Income inequality, as measured by the Gini coefficient, was 0.31 in 2022. The share of the bottom 40 percent of the population in total consumption and income remain 25.7 percent and 20.4 percent, respectively, in 2022 (NPC, 2024b). Challenges such as regional disparities, social exclusion, and the impact of the COVID-19 pandemic on inequality remain.

## **5.11. Sustainable Cities and Communities (SDG 11)**

Nepal Government has implemented policies to improve urban planning, enhance access to basic services, and promote sustainable urbanization, and the progress made is also remarkable. The population living in slums and squatters has decreased to 200,000 in 2022, surpassing the target of 325,000 for that year. The percentage of households with roofs made of thatched or straw materials has reduced to 3.9 percent in 2022, exceeding the target of 12.5 percent. The proportion of households living in safe houses has increased to 54 percent in 2022, surpassing the target of 43.9 percent. However, challenges such as rapid urbanization, inadequate infrastructure, and the impact of climate change on urban areas remain.

## **5.12. Responsible Consumption and Production (SDG 12)**

Nepal has made efforts to promote responsible consumption and production, but the progress is moderate. The use of fossil fuel energy consumption has increased to 27.1 percent in 2022, surpassing the target of 13.7 percent for that year. The share of agricultural land used for cereal crop production has decreased to 76.3 percent in 2022, meeting the target set for the year. Soil organic matter content has remained 1.96 percent against the target of 2.4 percent (NPC, 2024b). The government has implemented policies to reduce waste, promote sustainable consumption, and enhance resource efficiency. However, challenges such as unsustainable consumption patterns, limited awareness, and the need for sustainable production practices remain.

## **5.13. Climate Action (SDG 13)**

Nepal has made progress in addressing climate change. The government has implemented policies to reduce greenhouse gas emissions, enhance climate resilience, and promote sustainable land management. The country has significantly reduced greenhouse gas emissions from the transport, industrial, and commercial sectors, surpassing the 2022 targets. Local Adaptation Plan of Action preparation has also exceeded expectations, with 241 plans prepared by 2022 compared to the target of 60

(NPC, 2024b). Community Adaptation Plans and its implementation have also shown substantial progress, achieving or nearing the 2022 targets. However, challenges such as vulnerability to climate change, limited financial resources, and the need for international cooperation remain.

### **5.14. Life on Land (SDG 15)**

Nepal has made commendable progress in promoting sustainable land management and biodiversity conservation. The government has implemented policies to protect forests, promote sustainable agriculture, and enhance ecosystem services. As a result, forest area has been increased to 45.31 percent of the total land area in 2022, surpassing the target of 45 percent. The conservation of lakes, wetlands, and ponds has seen significant improvement, with 3,571 conserved by 2022, surpassing the target of 3,254. The number of biological corridors has also increased to 11, meeting the 2022 target. These efforts towards conservation contributed to protection of endangered animals such as the wild tigers and one-horned rhino (NPC, 2024b). However, challenges such as deforestation, land degradation, and the impact of climate change on biodiversity remain (CBD, 2019).

### **5.15. Peace, Justice, and Strong Institutions (SDG 16)**

Nepal has made mixed strides in different aspects of promoting peace, justice, and strong institutions. The government has implemented policies to enhance governance, promote the rule of law, and strengthen institutions. The number of children trafficking to abroad per annum has drastically reduced to 23 in 2022, surpassing the target of 34. The proportion of young women and men aged 18-29 years who experienced sexual violence by age 18 has also decreased to 4 percent, meeting the 2022 target (NPC, 2024b). However, challenges such as corruption, weak institutions, and the need for inclusive governance remain.

### **5.16. Partnerships for the Goals (SDG 17)**

Achieving the SDGs requires partnerships and collaboration. Nepal has made efforts to strengthen partnerships with international organizations, civil society, and the private sector to mobilize resources and share knowledge. However, challenges such as limited financial resources, capacity constraints, and the need for enhanced international cooperation remain. Enhancing the absorptive capacity of foreign aid requires addressing policy and institutional challenges. Attracting FDI necessitates the development of robust industrial policies and the creation of an enabling environment for investment (NPC, 2024b).

## **6. Challenges**

### **6.1. Resource Constraints**

The country faces a significant financing gap, with limited domestic resources and reliance on external aid. Mobilizing adequate financial resources, both domestically and internationally, is critical for achieving the SDGs.

### **6.2. Capacity Constraints**

Capacity constraints, including limited technical expertise, institutional capacity, and human resources, pose significant challenges to SDG implementation. Strengthening institutional capacity and enhancing the skills and knowledge of stakeholders are essential for effective SDG implementation.

### **6.3. Data and Monitoring**

Data availability and quality are critical for monitoring progress towards the SDGs. Nepal faces challenges in data collection, analysis, and reporting, particularly at the local level. Strengthening the national statistical system and enhancing data collection and monitoring mechanisms are essential for tracking progress and informing policy decisions.

### **6.4. Political Instability**

Political instability and frequent changes in government have hindered the effective implementation of the SDGs in Nepal. Ensuring political stability, continuity of policies, and strong leadership is critical for achieving the SDGs.

### **6.5. Climate Change and Natural Disasters**

Nepal's vulnerability to climate change and natural disasters poses significant challenges to achieving the SDGs. The country is prone to earthquakes, floods, landslides, and other natural disasters, which can undermine development efforts. Building resilience to climate change and natural disasters is essential for sustainable development.

### **6.6. Social Inclusion and Inequality**

Addressing social inclusion and inequality is a major challenge in achieving the SDGs in Nepal. The country faces significant disparities in access to basic services, income, and opportunities, particularly for marginalized groups. Promoting social inclusion and reducing inequality are critical for achieving the SDGs.

## **7. Way Forward**

### **7.1. Strengthening Institutional Capacity**

Strengthening institutional capacity is essential for effective SDG implementation. This includes enhancing the capacity of government institutions, local governments, and other stakeholders to plan, implement, and monitor the SDGs. Capacity-building initiatives, technical assistance, and knowledge sharing are critical for building institutional capacity.

### **7.2. Mobilizing Financial Resources**

Mobilizing adequate financial resources includes increasing domestic resource mobilization, enhancing the effectiveness of public expenditure, and attracting private sector investment. International cooperation and support, including official development assistance (ODA), are also essential for filling the financing gap. The government should explore innovative financing mechanisms, such as green bonds, social impact bonds, and public-private partnerships (PPPs), to mobilize resources for SDG implementation. Additionally, the government should work with international organizations and development partners to secure funding for SDG-related projects.

### **7.3. Enhancing Data and Monitoring Systems**

Strengthening the national statistical system, improving data collection and analysis, and enhancing the capacity of stakeholders to use data for decision-making is crucial. Developing robust monitoring and evaluation frameworks is critical for ensuring accountability and transparency in SDG implementation. The government should invest in digital technologies and data analytics to improve data collection and analysis. Additionally, the government should work with international organizations, such as the United Nations Statistics Division (UNSD), to develop standardized indicators and methodologies for monitoring SDG progress.

### **7.4. Promoting Inclusive and Participatory Approaches**

Promoting inclusive and participatory approaches includes ensuring the participation of marginalized groups, women, and youth in decision-making processes. Strengthening social inclusion and promoting gender equality are critical for achieving the SDGs. The government should implement policies and programs that promote social inclusion and gender equality, such as affirmative action programs, gender-responsive budgeting, and community-based development initiatives. Additionally, the government should work with civil society organizations to ensure that the voices of marginalized groups are heard in the SDG implementation process.

## **7.5. Building Resilience to Climate Change and Natural Disasters**

Building resilience to climate change and natural disasters includes integrating climate change adaptation and disaster risk reduction into development planning, enhancing early warning systems, and promoting sustainable land and water management practices. Strengthening institutional capacity and enhancing community resilience are critical for addressing the impacts of climate change and natural disasters. The government should invest in climate-resilient infrastructure, such as flood defences, drought-resistant crops, and renewable energy systems. Additionally, the government should work with international organizations, such as the Green Climate Fund (GCF), to secure funding for climate change adaptation and disaster risk reduction projects.

## **7.6. Strengthening Partnerships and Collaboration**

Strengthening partnerships and collaboration includes enhancing collaboration between government, civil society, the private sector, and international organizations. Promoting multi-stakeholder partnerships and fostering international cooperation are critical for mobilizing resources, sharing knowledge, and achieving the SDGs. The government should establish multi-stakeholder platforms to facilitate collaboration on SDG implementation. These platforms should bring together government agencies, civil society organizations, the private sector, and international organizations to share best practices, coordinate efforts, and mobilize resources for SDG-related projects.

## **7.7. Leveraging Technology and Innovation**

Leveraging technology and innovation includes promoting the use of digital technologies, such as mobile phones, the internet, and blockchain, to improve service delivery, enhance data collection, and promote transparency and accountability. Additionally, the government should promote innovation in areas such as renewable energy, sustainable agriculture, and healthcare to address development challenges. The government should invest in digital infrastructure, such as broadband networks and data centres, to support the use of digital technologies for SDG implementation. Additionally, the government should work with the private sector and academic institutions to promote research and development in areas such as renewable energy, sustainable agriculture, and healthcare.

## **7.8. Enhancing Policy Coherence and Coordination**

Enhancing policy coherence and coordination includes ensuring that national and local development plans are aligned with the SDGs and that there is coordination between different government agencies and stakeholders. Developing integrated policies and coordination mechanisms is critical for ensuring that SDG implementation is effective and efficient. The government should establish inter-ministerial committees to

coordinate SDG implementation across different sectors. Additionally, the government should develop integrated policies that address the interlinkages between different SDGs, such as poverty reduction, climate change, and gender equality.

## 8. Conclusion

Nepal has demonstrated strong commitment to the SDGs and achieved progress faster than global averages in several domains. The country's achievements in poverty reduction, education, gender empowerment, energy access, and environmental conservation are commendable. Yet, structural challenges - resource limitations, institutional weaknesses, inequalities, and climate vulnerability - remain significant hurdles.

Achieving the SDGs by 2030 will require coordinated efforts across government levels, deeper engagement of civil society and the private sector, stronger financing frameworks, transformative use of technology, and enhanced resilience to climate and disaster risks. The SDGs provide Nepal with a historic opportunity to advance toward a more inclusive, resilient, and sustainable future.

## References

Convention on Biological Diversity. (2019). *Global biodiversity outlook 5*.

National Planning Commission. (2015). *Millennium Development Goals: Final status report 2000–2015*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2017). *Sustainable Development Goals: Status and roadmap 2016–2030*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2019). *Fifteenth plan (2019/20–2023/24)*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2024a). *Nepal: Voluntary national review of sustainable development goals*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2024b). *Sixteenth plan (2024/25–2028/29)*. Government of Nepal.

Sachs, J. D. (2012). From Millennium Development Goals to Sustainable Development Goals. *The Lancet*, 379(9832), 2206–2211.

Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.

United Nations. (2000). *United Nations Millennium Declaration*.

United Nations. (2015). *Transforming our world: The 2030 Agenda for Sustainable Development*.

United Nations Development Programme. (2015). *MDG progress report 2015*.

United Nations Development Programme. (2018). *Sustainable development goals: Nepal national report 2018*.

World Bank. (2020). *Nepal development update*.

# Sustainable Energy Security: Strategy and Challenges

✉ Mr. Chhabindra Parajuli\*

## **Abstract:**

*Nepal has a unique opportunity for transformation its energy sector. Nepal must find a balance energy mix strategy in setting its energy security goals and milestones. Climate change, food security and energy security are the emerging economic challenges of the current time, and it is crucial that we have to tackle them strategically. The main causes of energy crises are due to the scenario of over consumption, poor energy related infrastructures and over population and high demand of the energy. It is necessary to promote and develop energy mix strategy to secure the energy security. Energy security has long been defined by the IEA as the uninterrupted availability of energy sources at affordable prices. This implies the need to consider a diverse set of vulnerability indicators across the energy system. An integrated national energy policy incorporating energy efficiency and demand side management of energy as well as legal and institutional arrangements are yet to be established for promotion of energy efficiency. Stronger policies would be essential to attract the huge investment in energy projects that would help to reduce the risks of future price spikes and to meet the future energy demand. It is also necessary to address the three key issues- risks to affordability, electricity security and the resilience of clean energy supply chains; to ensure the energy security.*

## **1. Background**

Nepal has a unique opportunity for transformation its energy sector. Nepal must find a balance energy mix strategy in setting its energy security goals and milestones. This article would be helpful to revive the energy sector strategy for Nepal. As Nepal accelerates its transition towards a sustainable energy security, it is necessary to accelerate the public, private and foreign direct investments in hydropower development, expansion of the cross-border electricity transmission, solar photovoltaic as well as solar thermal as well as enhancement of the petroleum products- oil, gas and coal, storage capacity.

Climate change, food security and energy security are the emerging economic challenges of the current time, and it is crucial that we must tackle them strategically. Current Geopolitical tensions also undermine the energy security. The main causes of energy crises are due to the scenario of over consumption, poor infrastructures and over population and high demand of the energy. There is a range of factors affecting the

---

\* Joint Secretary, Government of Nepal.

availability of energy, including physical factors; cost of exploitation and production; adopted technology and the political factors. It is an urgent need to do more efforts to produce the sufficient energy.

Energy security has long been defined by the IEA as the uninterrupted availability of energy sources at affordable prices. This implies the need to consider a diverse set of vulnerability indicators across the energy system. The concept of sustainable energy to achieve the SDGs and to promote green economy through adaptation and mitigation of impacts of the greenhouse gases on the environment are the present needs. The rapid development of the alternative/renewable energy sector is needed to ensure energy mix and energy security as well as to increase access to energy. The Constitution of Nepal has foreseen a policy of a reliable supply of affordable accessible energy to meet the basic needs through the development of alternative energy. It is necessary to promote and develop alternative energy and mainstream the energy sector into the priority of development process to enhance access to energy services for rural and urban populations in collaboration with the provincial and local governments and to reduce dependence on imported energy.

## **2. Nepal's Energy Status and Situation Analysis**

Nepal's energy sector is gaining momentum driven by accelerating investments from both the private and public as well as foreign direct investment. Nepal is rich in natural resources for energy generation with tremendous potential of hydropower energy, solar energy, and wind energy potential. So far, alternative energy has an installed capacity of 67.8 MW. Alternative energy has been a source of electricity for 10 per cent of the total population of the country, and it has created about 30,000 jobs. A national energy efficiency strategy has been prepared and is being implemented. Similarly, projects like micro and small hydropower, biogas, improved stoves, and improved water mills have been developed as carbon projects.

Energy resources of Nepal is classified as traditional energy (Fuelwood, Agriculture Residue and Animal Dung), Commercial energy (Coal, Petroleum Products, Electricity) and Renewable Energy (Solar, Wind, Micro hydro, Biogas etc.). The consumption of Traditional, Commercial and Renewable energy resources is 63.87% (340 PJ), 33.03% (175.87 PJ) and 3.1% (16.5 PJ) respectively. In the Fiscal Year 2079/80(2023). The consumption of electricity has increased by 21.18% in FY 2079/80. The electricity sector experienced significant growth in both internal sales and exports, with internal sales reaching 9,358 GWh and exports at 1,346 GWh. According to the 16th Periodic Plan, 98% of the population now has access to electricity in which 96.7% is from grid connected electricity whereas 1.3% other isolated off-grid system (Solar, Wind, Mirco-hydro). The per capita electricity consumption has reached 369.58 kWh. The construction of 5,742 circuit km of transmission lines (66 kV and above) supports this

increased accessibility. The shift from petroleum to electricity for transportation further underscores the decreasing reliance on fossil fuels. The energy efficiency of electricity and renewable sources is significantly higher compared to petroleum products and coal. This higher efficiency leads to less wastage of energy during consumption, making renewables a more sustainable and cost-effective option in the long run. A positive trend for the utilization of renewable energy sources was observed with an increase by 2.39% compared to the previous fiscal year. Despite their relatively small contribution, renewable energy resources are gradually becoming a more significant part of Nepal's energy mix, steering the nation towards a sustainable future.

Sector wise energy consumption status showed that the residential sector dominates energy consumption with 60.75%, which is followed by the industrial sector (20.91%), transportation sector (10.43%), the commercial sector (5.04%), construction and mining sectors (1.92%) and the agriculture sector (0.95%).

The "Energy Sector Vision 2050" released by the Ministry of Energy, Water Resources, and Irrigation (MoEWRI) outlines ambitious goals for the development of Nepal's energy sector over the next three decades. The vision aims to harness the country's vast hydropower potential, promote renewable energy sources, and ensure energy security and sustainability. By 2050, the plan envisions an installed hydropower capacity of 15,841 MW, increasing from the 1,954 MW in 2020 and 4,253 MW projected for 2030. The per capita electricity consumption is expected to rise dramatically from 104 kWh in 2010 to 955 kWh by 2050.

The main focus of the vision paper is on hydropower development, aiming to not only meet domestic demand but also export surplus electricity to neighboring countries. The vision emphasizes the development of multi-purpose hydropower projects to achieve financial prosperity and economic growth. By 2050, Nepal aims to ensure 100% electrification in various sectors, including agriculture, industry, and transportation. This includes introducing electric trains for freight and intercity transport, increasing the use of electric vehicles-EV, and promoting the use of biofuels like ethanol and biodiesel.

Renewable energy sources are set to play a significant role, with a goal to supply around one-third of the total primary energy demand by 2050. The vision includes widespread adoption of technologies like solar power, biogas, and improved cooking stoves, especially in rural and urban areas. By 2050, all households in Terai are expected to have biogas plants, and micro-hydro installations will be widespread in remote areas. The promotion of energy-efficient technologies across all sectors and the integration of off-grid renewable energy sources into the national grid are also key components of the vision.

Nepal, with its vast potential for renewable energy sources such as mini and micro hydropower, solar, biomass, biogas, and wind energy, faces the challenge of reducing its reliance on traditional biomass energy, which still accounts for 85% of the country's total energy consumption. Approximately 28% of Nepalese households lack access to electricity, primarily due to the high costs and logistical difficulties associated with extending the national grid to remote areas. To address these issues, the Government of Nepal (GoN) has introduced the Renewable Energy Subsidy Policy, 2073, which aims to promote the adoption of Renewable Energy Technologies (RETs) as both an immediate and long-term solution to the nation's energy needs. The policy outlines several strategies to increase access to clean energy, particularly in rural areas, by reducing the upfront costs of RETs and promoting their efficient use. It seeks to enhance service delivery, create employment opportunities, and improve livelihoods, especially for vulnerable and disadvantaged groups. The policy also emphasizes the importance of mobilizing commercial credit and encouraging public-private partnerships to support the growth of the renewable energy market. Key provisions include subsidies covering up to 40% of the costs of various RETs, with the remainder financed through credit and private investment. The Central Renewable Energy Fund (CREF) is established to facilitate the disbursement of subsidies and soft loans, thereby encouraging financial institutions to invest in renewable energy projects. Renewable Energy Subsidy Policy, 2073, aims to achieve universal access to clean, reliable, and affordable renewable energy by 2030, aligning with the United Nations' Sustainable Development Goals. By fostering sustainable energy practices, the policy seeks to significantly reduce energy disparities between urban and rural areas, enhance economic development, and improve the quality of life for all Nepalese citizens.

Furthermore, the Green Hydrogen Policy outlines a comprehensive framework aimed at fostering the production, utilization, and promotion of green hydrogen and its co-products. To facilitate this, the nation aims to formulate and regulate necessary laws and incorporate specific provisions for exemptions and facilities that encourage the establishment and investment in green hydrogen industries. Environmental standards will be established to ensure safe production, storage, and utilization practices. Additionally, industries will be incentivized to use green hydrogen in the production of chemical fertilizers, thereby integrating sustainable practices into agriculture. The policy also emphasizes the expansion of green hydrogen production and infrastructure, alongside promoting and encouraging studies and research in this field. Nepal's potential in green hydrogen is substantial, given its abundant renewable energy resources, particularly hydropower.

The National Energy Efficiency Strategy 2075 outlines a comprehensive approach to address the country's energy challenges by enhancing the development and efficient

utilization of renewable energy resources. Key components of the strategy include the establishment of robust policy, legal, and institutional frameworks to promote energy efficiency across various sectors. The strategy emphasizes the need for public awareness campaigns, energy audits, and the development of national standards for energy efficiency. It also focuses on providing financial and technical support for energy efficiency initiatives, enhancing human resource capabilities, and integrating energy efficiency into the overall energy system. The goal is to double the annual improvement rate of energy efficiency to 1.68% by 2030.

Environment-friendly Vehicle and Transport Policy (2014) aims to address the critical issues of greenhouse gas (GHG) emissions and deteriorating air quality from the transport sector. The policy targets having over 20% of vehicle fleets environment-friendly by 2020, with a long-term goal of 100% electric Light Duty Vehicle (LDV) sales by 2030. The policy recommends strong promotion of electric mobility, infrastructure development, private sector engagement, and fiscal adjustments to encourage cleaner technologies. Successful implementation depends on consistent measures, supportive fiscal policies, and public awareness, aiming to reduce Nepal's fossil fuel dependence and improve air quality.

Rural Energy policy is dedicated to the development and use of renewable energy technologies and rural electrification. The Rural Energy Policy provides a framework to contribute to rural poverty reduction and environmental conservation by ensuring access to clean energy in the rural areas.

Nepal has the capacity to produce 3,000 MW of wind energy, assuming that 10% of this area is suitable for wind energy production and that the rate of production is 5 MW per sq. km. Potential places are found in the country's middle and upper mountains. The anticipated amount of wind power that can be produced commercially is only 448 MW. Numerous wind-solar hybrid projects, such as a 20-kW power system, have been put into place in various places to supply rural people with electricity.

In order to promote sustainable supply of biomass energy available from animal waste, human excreta, fuelwood, agricultural residue, trees, forest residues including any biodegradable matters and to improve the efficient use of such biomass energy, the government of Nepal has already developed and adopted the Biomass Energy Strategy 2016. This strategy has been prepared for the promotion of energy efficiency and demand side management of energy, energy conservation, for the sustainable development of primarily modern and improved energy sources including hydropower, solar energy, wind energy, coal, natural gas, LPG, and other petroleum products except biomass energy.

In Nepal, energy efficiency related studies have started since 1985 whereas during 1999 to 2005 AD, initiatives like energy audits of industries, energy efficiency related trainings and increase in public awareness as well as management of loans for energy efficiency in industries were carried out. After that from 2009 to 2011, initiatives like demand side management of electricity, energy audit, study of electricity load profile, preparation of policy suggestions for promotion of energy efficiency as well as replacement of traditional bulbs with energy efficient bulbs were done under Nepal Electricity Authority.

By giving continuation to past attempts, since 2010, the tasks like providing policy suggestions related to energy efficiency and demand side management, energy auditing, energy efficiency human resource development etc. have been implemented through Nepal Energy Efficiency Programs. The government of Nepal has also made a policy decision to supply electricity produced by sugar mills through cogeneration to the national grid as well as developed and approved the Biomass Energy Strategy, 2016.

In order to resolve the Energy transition and for the enhancement of the energy security it is necessary to focus on the four aspects- energy availability, energy affordability, energy accessibility and energy acceptability. Rapid deployment of renewable energy, increased energy efficiency, and diversification of energy sources and energy mix strategy would help to achieve the energy security.

### **3. Nepal's Energy Sector Challenges:**

The major challenges are to substitute traditional energy sources, which are being used for cooking purposes in about 74 per cent of households, with clean, cost-effective, and modern energy; increase access to modern technology for small enterprises by reducing the dependency on traditional energy sources and adopted technology; adopt the policy of a mixed energy system for energy security to increase in energy efficiency; develop large projects and connect them to the national transmission line; coordinate and collaborate among all levels of government for the production, utilization, and management of alternative energy; emphasize on research and development required for the promotion and development of the latest technology and its applications related to alternative energy and energy efficiency; encourage domestic and foreign direct investment in the alternative energy sector, and expand access to energy for the targeted groups and sectors that have no access to energy.

Nepal has been facing some complex but mutually interrelated energy challenges, such as, nearly one fourth of the total population still being outside the reach of modern energy sources; a wide gap between energy demand and supply; supply vulnerability and reduction in foreign currency reserves due to existing dependence on energy import. Nepal's energy security is challenged by climate induced fluctuations, low level of

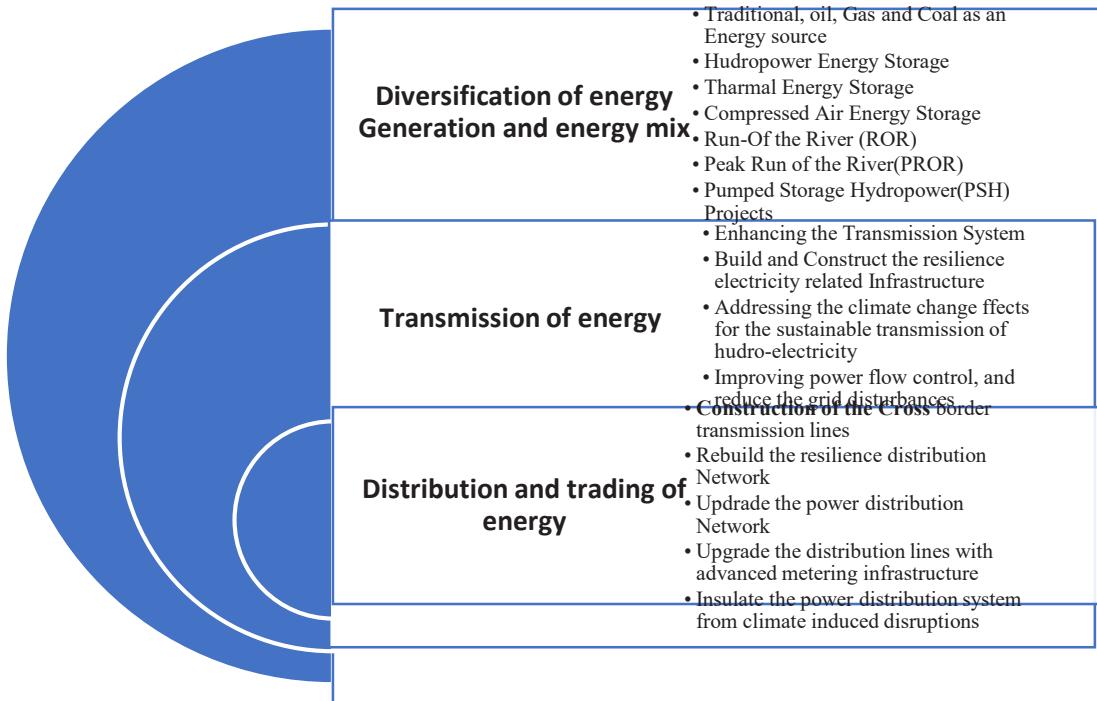
investment on the energy projects and weak implementation status of the energy mix strategy.

The energy sector faces several challenges, including managing seasonal variations in hydropower generation, addressing land acquisition issues, and ensuring timely project completion. The other major issues are as follows:

- I. How to ensure the energy security for all? The best answer would be the not relying on any single energy solution and diversify the energy mix strategy. Energy security would be assured at different levels such as households, community, and country level.
- II. How to ensure the equitable access to energy? The best solution would be to provide equitable accessibility and affordability of energy supply across the population. The issue of energy access is gaining momentum as it is essential for the energy security perspectives.
- III. How to achieve environmental sustainability? The best solution would be to balance the supply and demand side energy efficiencies and implementation of the energy mix strategy in order to meet the accelerating energy demand from diverse energy sources.
- IV. How to enhance the institutional capacity of the energy related institutions?
- V. How to enhance the energy production capacity?
- VI. How to minimize environmental impacts and ensure long-term viability?
- VII. How to enhance the power trade with our neighboring countries with competitive prices?
- VIII. How to create the robust energy governance at all levels of government?
- IX. How to enhance the status of low per capita energy consumption?
- X. How to enhance the current situation of energy efficiencies at all levels- production, transmission, distribution?
- XI. How to ensure the energy supplies security?

#### **4. Energy Ecosystem**

Energy mix strategy would be a useful and vital to well-functioning modern societies and economies for the energy security perspectives. Digital technologies, communication infrastructure, and industrial operation all depend on a reliable and efficient supply of energy. The three aspects energy Ecosystem- generation and energy mix, transmission and distribution and trading of energy would be described by the following diagram.



## 5. Strategies for the Energy Security

- i. Ensuring the availability of Grid connections for commissioned projects.
- ii. Expansion of the grid connections facilities to reduce the grid constraints and enhance the export capacity.
- iii. Enhancing the capacity of the Rastriya Prasharan Grid Company Limited (RPGCL) and Nepal Electricity Company for the construction and operation of the Transmission lines.
- iv. Investing more on the construction of large-scale reservoir and pumped storage hydropower projects to ensure the sustainable electricity generation by reducing the seasonal disparities.
- v. Installation of SMART meters and Advanced Metering Infrastructure (AMI) to reduce the energy loss and increase the operational efficiency.
- vi. Invest for the Solar Photovoltaic (PV) to promote the energy mix strategy.
- vii. Installation of the solar photovoltaic and renewable energy production and integration strategy.
- viii. Integration of solar thermal systems strategy into building codes, hotel standards.
- ix. Facilitating and promoting the investments on the pumped storage hydropower projects.

- x. Promoting the massive use of electric appliances for households, agricultural and manufacturing sectors.
- xi. Facilitating the construction of the new transmission lines.
- xii. Commissioning of the storage type of hydropower projects.
- xiii. Promoting the cross-border electricity trade strategy.
- xiv. Developing Nepal as a strategic energy trading hub through trade cooperation agreements.
- xv. Enhancing the service quality by upgrading the distribution system.
- xvi. Introduce the targeted intervention and support for the energy sector investments.
- xvii. Global cooperation strategy for the sustainable energy security.
- xviii. Scale up clean energy investments by all the governments- Federal, Provincial and Local.
- xix. Ensure a balance mix of policy incentives and subsidy measures especially in Hydro infrastructures, Solar photovoltaic, solar thermal, Wind and Green Energy projects.
- xx. Federal, Provincial and Local governments work together to achieve the sustainable energy security.
- xxi. Energy security Action Plan (ESAP) preparation and implementation strategy.
- xxii. Energy burden for the lower income consumers reducing strategy with targeted subsidy.
- xxiii. Demand side management strategy.
- xxiv. Utilizing the urban waste as an energy source to produce energy strategy.
- xxv. Reducing the dependency on imported petroleum products-Reducing the consumption of Oil, Gas and Coal, strategy.
- xxvi. Promoting the energy consumption strategy with special focus to industrial, transportation and agriculture sectors.

## 6. Conclusion

The government of Nepal must be ensured that the benefits occurred by the hydropower projects would be broadly shared with the project affected local people and community in order to resolve the local disturbances. This would also help to complete the projects on timely basis. There is an urgent need to accelerate the project's budget execution by resolving the local conflicts. These efforts would also helpful to increase the investor's confidence for attracting their investment on the energy sectors projects. Nepal's energy sector strategy would be achieved if we would be able to implement the energy mix strategy by focusing all the segments of the energy sources- the hydropower, solar photovoltaic, solar thermal, as well as fossil fuels.

The agenda of the energy security will be more complex and much broader in the days to come if we will not be able to address this issue in a timely manner. Hence, in order to tackle the issues of energy security, ecological conservation and climate change, all the governments-federal, provincial and local would work together to address this agenda.

It would also be necessary to address all the four dimensions of energy security- availability of resources, accessibility of resources, environmental acceptability, and affordability through adopting the energy security policies and strategies along with the structural strengthening of the institutions related to the energy generation, investment facilitation and robust monitoring through the regulatory authority in order to ensure reliability and affordability while reducing the systematic energy losses. The energy sector governance framework would be backed up by the dedicated budget and highly motivated team coupled with high performance leadership is the urgent need to resolve the energy security issue.

We need to collectively focus our efforts, resources, expertise, and policies coherence to address the range of energy crisis in a dedicated and coordinated approach. The strategies would be the modernizing the available resource management, continue searching the appropriate and the best approach to address the energy security and to promote the consumer's behavior to adopt the efficient use of energy resources. It would also be necessary to carry out the research about the impact of energy subsidies, taxes, duties among others.

Energy efficiency from production, supply end user can be the most effective source for reducing the demand-supply gap. Energy efficiency can be achieved by introducing through a series of measures such as manufacture and use of energy efficient equipment's, reduction of system losses, proper energy demand analysis and management techniques.

All the governments world work together to give more emphasis on green productive investments to ensure green transition and need to focus to change the behavior of their people by introducing green sensitive fiscal incentives. Stronger policies would be essential to drive the huge increase in energy projects that is needed to reduce the risks of future price spikes and to meet and secure the future energy demand. Every government would work to motivate to attract new investors to the energy sector projects.

## References

Asia in Action towards Green Transition. (2022). *Sustainable development: Asia and the world annual report 2022*. Boao Forum for Asia.

China Social Service Press. (n.d.). *The handbook of the Belt and Road*. China Social Service Press.

Ghimire, L. P. (2025). *Solar thermal in energy transition*.

International Energy Agency. (2023). *World energy outlook 2023*. International Energy Agency.

International Energy Agency. (2025). *World energy outlook 2025*. International Energy Agency.

Ministry of Energy, Water Resources and Irrigation. (2075). *National energy efficiency strategy*. Government of Nepal.

Ministry of Federal Affairs and General Administration. (n.d.). *Prasashan journal*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2081). *The sixteenth plan*. Government of Nepal.

National Statistics Office. (2023). *Statistical year book 2023*. Government of Nepal.

Vidhut Niyaman Ayog. (2082). *Vidhut susasan*. Vidhut Niyaman Ayog.

Water and Energy Commission Secretariat. (2015). *Electricity demand forecast report (2015–2040)*. Government of Nepal.

Water and Energy Commission Secretariat. (2024). *Energy sector synopsis report 2024*. Government of Nepal.

# Nepal's Shift from the LDC Category: Key Contexts, Ground Realities, and Future Prospects

 Toya N. Gyawali, PhD\*

## **Abstract:**

*Nepal will graduate from Least Developed Country (LDC) status to a developing country in November 2026. Nepal was a founding member of the LDC group formed in 1971 with 25 countries; today the group has 44 members. Nepal qualifies for graduation based on its Human Assets Index and Economic and Environmental Vulnerability Index, and by 2024 it also met the GNI per capita requirement. After graduation, Nepal is expected to benefit from an improved international image, stronger trade competitiveness, increased foreign investment, better human resource development, and greater policy autonomy. However, Nepal may face challenges such as reduced trade preferences, declining foreign aid, fewer capacity-building and scholarship opportunities, and pressure to maintain economic and social development. To ensure a smooth transition, Nepal has undertaken several measures: prioritizing graduation in periodic plans, updating trade policies, prepared a smooth-transition strategy, and implementing policy reforms. Aligning with the Doha Program of Action (2022–2031), Nepal must enhance value addition in agriculture, industry, and services; promote technology transfer; invest in trade infrastructure; strengthen climate-adaptation efforts; and deepen international partnerships. Cooperation among the government, private sector, civil society, and academia remains essential.*

## **1. Introduction**

The classification of Least Developed Countries (LDCs) emerged in the late 1960s to address a group of developing nations facing extreme poverty and high economic vulnerability. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) led the analytical work, and in 1971 the UN General Assembly formally created the LDC category to provide targeted international support.

Nepal has been on the LDC list since 1971 and is scheduled to graduate to developing-country status in November 2026, following the five-year preparatory period approved in 2021. The LDC group began with 25 members, later peaked at 52, and stands at 44 in 2025. Although Nepal met the graduation criteria in 2015 and 2018—after nearly 45 years—the transition was delayed due to the earthquake, border obstruction, COVID-19, and other disruptions.

---

\* Former Secretary, Government of Nepal.

## 2. Criteria and Indicators for LDC Graduation: A Focused Overview

To graduate from Least Developed Country (LDC) status, the United Nations uses three key indicators—each with multiple sub-indicators—developed by the UN Committee for Development Policy (CDP) under ECOSOC. The CDP assesses LDCs and recommends eligibility based on:

- GNI per capita,
- Human Assets Index (HAI), and
- Economic and Environmental Vulnerability Index (EVI).

A country qualifies for graduation if it meets any two of these criteria, or if its GNI per capita is twice the graduation threshold. Nepal qualifies primarily through the HAI and EVI.

As of 2025, eight countries have graduated: Botswana (1994), Cape Verde (2007), Maldives (2011), Samoa (2014), Equatorial Guinea (2017), Vanuatu (2020), Bhutan (2023), and São Tomé and Príncipe (2024). Together they have only about 7 million people; only Botswana and Bhutan are landlocked. Botswana's diamonds and Bhutan's hydropower are often cited as key drivers of their successful transitions.

Nepal is preparing for graduation in November 2026, alongside Bangladesh and Laos. Nepal is unique in that it qualifies mainly through HAI and EVI, not GNI per capita—the only country to follow this path among all graduated and graduating nations. Nepal first met the criteria in 2015 and again in 2018, but graduation was postponed due to internal circumstances.

### Graduation Indicators and Nepal's Status (2021)

#### I. GNI per capita

- Graduation threshold (2021): USD 1,222.
- Nepal's three-year average: USD 1,027 (now met, but not the main basis).

#### II. Human Assets Index

- Threshold: 66 or above.
- Nepal's score: 74.9.
- Includes health (child and maternal mortality, nutrition) and education (secondary enrollment, literacy, gender parity) indicators.

#### III. Economic and Environmental Vulnerability Index

- Threshold: 32 or below.
- Nepal's score: 24.7.

- Covers economic vulnerability (agriculture share, landlocked constraints, export instability) and environmental vulnerability (disaster exposure, dryland population, agricultural stability).

### **3. Nepal's LDC Experience and Global Engagement (1971–2025)**

From 1971 to 2025, Nepal—one of the founding LDC members—actively represented the group in global forums, highlighting shared challenges such as high poverty, weak infrastructure, limited trade capacity, traditional technology, and growing climate risks.

After joining the WTO in 2004, Nepal gradually fulfilled commitments on goods, services, and intellectual property, and completed Trade Policy Reviews in 2012, 2018, and 2025. Of the 44 current LDCs, 37 (about 84%) are WTO members, while countries like Bhutan, Ethiopia, Somalia, and Sudan remain in negotiation or observer status. Nepal has provided leadership within several LDC-related WTO mechanisms.

LDCs are home to about 1 billion people—12% of the global population—yet they contribute only 2% of world GDP, around 1% of FDI, and about 1% of global trade. This imbalance underscores the gap in inclusive, sustainable, and equitable global development.

To address structural constraints, LDCs have adopted multiple Program of Action: 10 priority areas in the 1981 Paris Conference; 5 in Paris (1990); 7 in Brussels (2001); 8 in Istanbul (2011); and 6 in Doha (2023). Through five global conferences and over 36 priority areas, LDCs have consistently engaged in global governance and development efforts since 1981.

### **4. Nepal's Key Issues on International Trade after Graduation**

After Nepal graduates from Least Developed Country (LDC) status, the relevance and impact of the major issues it has been raising at the World Trade Organization (WTO) will shift significantly.

#### **4.1. Special and Differential Treatment**

Nepal has long sought extended timelines, easier market access, and technical assistance under S&DT provisions. Most of these benefits apply mainly to LDCs and will not remain available after graduation.

#### **4.2. Market Access Preferences**

Nepal has advocated duty-free or low-tariff access for products such as agricultural goods, handicrafts, and garments. Once LDC preferences expire, Nepal must negotiate such access bilaterally rather than relying on automatic preferences.

#### **4.3. Services Sector Flexibilities and Waiver**

Nepal has emphasized tourism, IT, and labor mobility in developed markets. Since Nepal has gained limited benefit from LDC-specific services waivers, their relevance will largely diminish post-graduation.

#### **4.4. Trade Facilitation Requirements**

Nepal has promoted simpler customs procedures and transparent rules. Several flexibilities under the Trade Facilitation Agreement (TFA), currently available to LDCs, will no longer apply.

#### **4.5. Technical Assistance and Capacity Building**

Nepal has received significant support to enhance human resources, institutions, and trade infrastructure. This assistance may decline after graduation as development partners prioritize LDCs.

#### **4.6. TRIPS Flexibilities**

Nepal has used LDC-specific exemptions under the TRIPS Agreement. After graduation, additional waivers and transition periods granted to LDCs will no longer be available.

#### **4.7. Climate Change and Trade Issues**

Nepal has highlighted the vulnerabilities faced by climate-affected LDCs, including access to dedicated climate finance and environment-friendly trade support. After 2026, Nepal's eligibility for many LDC-targeted climate benefits will change, even though it remains highly climate-vulnerable.

### **5. Potential Opportunities for Nepal After Graduation**

#### **5.1. Enhanced National Pride and International Image**

Graduation will elevate Nepal's status from a Least Developed Country (LDC) to a developing nation, improving its national pride and global image. According to the UN's 2024 report on economic status and prosperity, there are 37 developed, 112 developing, and 44 least developed countries. Nepal will enter the group of developing nations, being recognized not as a low-income or vulnerable country, but as a progressing nation.

#### **5.2. Diversification of Foreign Aid**

Post-graduation, Nepal can access development assistance from a broader range of sources, including other developed countries and international institutions, reducing dependence on traditional donors, and expanding the scope of support.

#### **5.3. Improved Trade Competitiveness**

As a developing country, Nepal will face higher competition in international markets. This will encourage local industries to improve quality, adopt new technologies, and enhance production capacity.

## **5.4. Increased Attraction for Foreign Investment**

Nepal's new status may make it a more attractive destination for foreign investors. Political stability and an investment-friendly environment could lead to higher direct foreign investment in sectors such as hydropower, tourism, and information technology.

## **5.5. Focus on Human Resource Development**

Graduation will require Nepal to prioritize education, health, and skill development. Strengthening human resources will help build a skilled workforce and address unemployment challenges.

## **5.6. Greater Autonomy in Policymaking**

Nepal will gain increased freedom to design and implement economic and political policies based on national needs and priorities. This autonomy will help reduce external pressure and ensure that national interests remain central.

# **6. Potential Challenges for Nepal After Graduation from LDC Status**

## **6.1. Challenge of Sustaining and Increasing GNI per Capita**

Nepal is the only LDC recommended for graduation without meeting the GNI threshold, making income growth a central vulnerability. Sustaining long-term increases in GNI per capita remains a major challenge, especially as external support and trade preferences decline.

## **6.2. Challenge of Minimizing Post-Graduation Trade Losses**

With the loss of duty-free and quota-free access, Nepal risks a contraction in exports to major markets such as the EU, UK, China, Japan, and South Korea. Maintaining export volumes of garments, carpets, textiles, and metal goods will require improved competitiveness, diversification, and new preferential trade agreements.

## **6.3. Challenge of Managing Declines in Foreign Aid and Concessional Finance**

Graduation will reduce access to LDC-specific funds, increase borrowing costs, shorten loan maturities, and decrease grant inflows. Nepal must prepare for a tighter external financing environment and a shift toward more expensive loans.

## **6.4. Challenge of Replacing Lost Capacity-Building Support and Scholarships**

Reduced access to LDC-targeted training, scholarships, and technical cooperation will require Nepal to strengthen domestic resource mobilization. Improving the investment climate and addressing systemic weaknesses in the investment ecosystem will be critical.

## **6.5. Challenge of Designing Strong Macroeconomic and Structural Policies**

Nepal must implement effective macroeconomic policies to address potential impacts on employment, poverty, inequality, and human development. Structural reforms will be essential to maintain stable development progress after graduation.

## **6.6. Challenge of Creating Adequate Employment Opportunities**

Reduced exports and shrinking foreign aid may negatively affect jobs. With many youths entering the labor force annually, Nepal must generate new employment opportunities and develop a comprehensive human development and labor-market strategy.

## **6.7. Challenge of Meeting Stricter Rules of Origin (RoO)**

After graduation, Nepal will face more stringent RoO under various trade arrangements. This will make exporting more difficult unless producers enhance domestic value addition and meet higher compliance standards.

## **6.8. Challenge of Losing Access to LDC-Specific Funds and Technical Assistance**

Nepal will no longer benefit from facilities such as the LDC Fund for climate adaptation or the Enhanced Integrated Framework (EIF). Reduced technical assistance will require increased domestic investment in human capital, institutional strengthening, and climate-resilient planning.

## **6.9. Challenge of Maintaining Competitiveness and Development Progress**

Nepal must offset the impact of reduced trade preferences and declining aid while keeping its exports competitive as production costs rise. Strengthening intellectual property systems, enhancing economic diplomacy, adopting modern trade tools, and improving disaster and climate management will be essential for sustaining growth after graduation.

## **7. Priority Areas in the Doha Program of Action and Nepal's Key Tasks**

The Doha Program of Action (DPoA) 2022–2031, adopted at the Fifth UN Conference on LDCs (LDC5) in Doha, Qatar, provides a renewed global commitment to support Least Developed Countries (LDCs) like Nepal. Endorsed by all 44 LDCs, the program sets out six priority areas to accelerate sustainable development, eradicate poverty, and foster structural transformation for eventual, irreversible graduation from the LDC category.

### **7.1. Investing in People and Human Development**

This priority focuses on expanding social protection and building human capacity to leave no one behind. The DPoA commits to strengthening integrated and inclusive national health systems to achieve universal health coverage, improving food security through stronger food systems, and bridging global education gaps. A key initiative includes exploring the feasibility of establishing an Online University for LDCs to provide quality, accessible, and lifelong digital learning opportunities. LDCs are tasked with ensuring equal access to services and economic opportunities for women and girls, fostering gender equality, and building transparent, accountable institutions.

## **7.2. Leveraging Science, Technology, and Innovation**

Recognizing the digital and technological divide, this area mandates leveraging STI to fight multidimensional vulnerabilities and achieve the Sustainable Development Goals (SDGs). The DPoA calls for enhanced funding to develop innovative solutions for LDCs' specific problems, supporting the deployment of clean energy technologies, and fostering technology transfer on mutually agreed terms. LDCs, including Nepal, must focus on increasing broadband connectivity, digital literacy, and expanding the use of emerging technologies to improve service delivery and create new, high-value jobs in sectors like ICT and research.

## **7.3. Structural Transformation for Prosperity**

Structural transformation is placed at the heart of the DPoA as the primary driver of prosperity, aiming to shift LDC economies from low-productivity, primary-based sectors to higher-productivity, knowledge-intensive manufacturing, and services. The program seeks to promote inclusive and sustainable industrialization, boost productive capacities, and support the development of Micro, Small, and Medium Enterprises (MSMEs).

## **7.4. Enhancing Trade and Regional Integration**

The DPoA aims to fully integrate LDCs into the global economy by enhancing their participation in international trade and fostering regional cooperation. This involves building productive capacity and improving export competitiveness through value addition. International support measures include working towards duty-free, quota-free market access for LDC exports and expanding Aid for Trade. Nepal, as a Landlocked Developing Country, has a specific task to enhance connectivity, simplify border procedures, and harness regional trade agreements to overcome geographical constraints and diversify its trade basket.

## **7.5. Addressing Climate Change and Building Resilience**

This priority addresses the existential threats posed by climate change, environmental degradation, and future shocks, including pandemics. The DPoA commits to increasing adaptation and resilience-building efforts through enhanced support for climate finance, technology, and capacity building. A specific commitment is the establishment of a Resilience-Building Mechanism to help LDCs better prepare for, respond to, and recover from disasters. Nepal's key task involves integrating climate-risk-informed sustainable development into its national plans and securing critical climate finance to protect its vulnerable mountain ecosystems and communities.

## **7.6. Mobilizing International Assistance and Partnerships**

The final priority calls for a renewed and strengthened global partnership for development, focusing on mobilizing predictable and sufficient financing for LDCs. This includes ensuring Official Development Assistance (ODA) commitments are met,

addressing the high external debt burden through concessional financing, and boosting Foreign Direct Investment (FDI) inflows. Key deliverables include a Sustainable Graduation Support Facility (iGRAD) and an Investment Support Centre. For Nepal, which is on the path to LDC graduation by 2026, this partnership is critical for ensuring a smooth, sustainable, and irreversible transition that avoids a loss of hard-earned development gains.

The DPoA represents an ambitious, decade-long commitment to transform LDCs. Nepal must align its national policies and strategy—focused on macroeconomic stability, economic transformation, and social inclusion—with these six priorities to secure its graduation and achieve lasting prosperity.

## **8. Nepal's Key Tasks in Priority Areas**

### **8.1. Strengthen Structural Reforms and Expand the Economic Base**

Nepal must deepen fiscal and structural reforms to attract investment. With a tax-to-GDP ratio of 20% (vs. Bangladesh's 7%), there is potential for better domestic revenue mobilization, fiscal discipline, and removal of structural bottlenecks.

### **8.2. Enhance Productivity and Value Addition**

Shifting from raw production to higher-value agriculture, industry, and services requires modern technology, infrastructure, and sectoral policies. Evidence shows increased value addition improves competitiveness and reduces import dependency.

### **8.3. Develop Trade-Related and Productive Infrastructure**

Investments in transport, energy, digital connectivity, and logistics reduce trade costs by 30–40% in landlocked countries, supporting export diversification and integration into global value chains.

### **8.4. Promote Research, Innovation, and Digital Transformation**

R&D and digital infrastructure foster entrepreneurship, innovation, and new industries. Digital adoption boosts productivity, improves services, and expands participation in global digital trade markets.

### **8.5. Strengthen Key Economic Sectors for Investment and Growth**

Targeted strategies for agriculture, manufacturing, energy, tourism, and services—through technology transfer, incentives, and an improved investment climate—can accelerate sustainable domestic and foreign investment.

### **8.6. Build Climate-Resilient Growth and Expand Renewable Energy**

As a highly climate-vulnerable country, Nepal must prioritize adaptation and mitigation. Expanding hydropower and solar energy enhances resilience, lowers costs, and supports green industrial development.

## **8.7. Align Foreign Assistance with National Priorities and Mobilize Private Finance**

Foreign aid should focus on capacity building, infrastructure, and technology aligned with national priorities. Concurrently, private sector investment must be promoted through clear policies and predictable institutions.

## **8.8. Improve Governance, Transparency, and Institutional Capacity**

Stronger governance reduces corruption, enhances service delivery, and builds investor confidence. Evidence indicates governance reforms can raise GDP growth by 1–2% annually.

## **8.9. Expand Human Capital, Employment, and Green Economic Growth**

Investing in education, health, and training aligns skills with labor market needs, reduces youth outmigration, and promotes entrepreneurship. Sustainable use of natural resources, forest-based industries, and green enterprises can generate high-value exports while protecting development gains.

## **8.10. Strengthen Tourism and Operationalize National Action Plans**

Tourism, a major employment sector, requires research, IT-based promotion, and infrastructure investment. Nepal must implement national action plans aligned with DPoA and SDGs to ensure inclusive and evidence-based development.

## **9. Conclusion**

Nepal is set to graduate to a developing country after nearly 55 years. To ensure that this graduation is sustainable and smooth, qualitative actions are needed regarding graduation indicators, the Doha Program of Action, and potential risks. While the likely impacts of Nepal's graduation from LDC status have been studied, documented, and analyzed, effective communication and implementation remain awaiting. Concrete action plans for the decade-long priorities outlined in the Doha Program of Action must be developed, and relevant agencies should begin immediate implementation. This approach can reduce the potential negative impacts of graduation and make the transition smooth and sustainable.

## References

Asian Development Bank. (2024). *Asian development outlook 2024: Nepal*. Asian Development Bank.

Central Bureau of Statistics. (2023/24). *Nepal living standards survey 2079/80*. Government of Nepal.

Ministry of Communications and Information Technology. (2024). *Digital Nepal framework 2023*. Government of Nepal.

Ministry of Finance. (2022/23). *Economic survey 2079/80*. Government of Nepal.

Ministry of Finance. (2024/25). *Budget speech for fiscal year 2081/82*. Government of Nepal.

Ministry of Forests and Environment. (2022/23). *National climate change policy 2079*. Government of Nepal.

Ministry of Industry, Commerce, and Supplies. (2022/23). *Trade logistics policy 2079*. Government of Nepal.

Ministry of Industry, Commerce, and Supplies. (2023/24). *Nepal trade integrated strategy 2080*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2021/22). *Fifteenth plan (2076–2081)*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2023/24). *Review of Nepal's progress on sustainable development goals 2080*. Government of Nepal.

National Planning Commission. (2024/25). *Sixteenth plan (2082–2087)*. Government of Nepal.

Nepal Rastra Bank. (2024/25). *Annual report for fiscal year 2080/81*. Nepal Rastra Bank.

United Nations Development Programme. (2023/24). *Human development report 2022/2023: Uncertain times, unstable lives*. United Nations Development Programme.

United Nations Development Programme. (2024/25). *Human development report, Nepal 2022/2023*. United Nations Development Programme.

United Nations Population Fund. (2024/25). *Demographic trends and development in Nepal*. United Nations Population Fund.

World Bank. (2023, October). *Nepal development update*. World Bank.

# Environment Friendly Local Governance in Nepal

 Gopi K. Khanal\*

## **Abstract:**

*The government of Nepal has been implementing the Environment Friendly Local Governance Framework (EFLG) since September 2013, with the aim of making the entire nation environment-friendly and achieving its indicators from the level of household, tole/settlement, village, municipality, and district. Environment-Friendly Local Governance (EFLG) is a blueprint for sustainable development at the local level in Nepal. This descripto-analytical paper describes the current state of the framework, examines its strengths, outlines its challenges, and provides policy and practical recommendations for its institutionalisation across the country. To tackle the threats posed by climate risks in development, the effective implementation of EFLG can bring greater benefits for conservation and sustainable development in Nepal. Implementation of this framework will significantly contribute to achieving green development in the country. Nepal must strengthen the institutional capacity of local governments to effectively execute the framework, supported by technical backstopping with a dedicated programme from the central and provincial levels.*

*The government of Nepal has been implementing the Environment Friendly Local Governance Framework (EFLG) since September 2013, with the aim of making the entire nation environment-friendly and achieving its indicators from the level of household, tole/settlement, village, municipality, and district. Environment-Friendly Local Governance (EFLG) is a blueprint for sustainable development at the local level in Nepal. This descripto-analytical paper describes the current state of the framework, examines its strengths, outlines its challenges, and provides policy and practical recommendations for the institutionalisation of this framework across the country. To tackle the threats posed by climate risks in development, the effective implementation of EFLG can bring greater benefits for conservation and sustainable development in Nepal. Implementation of this framework will significantly contribute to achieving green development in the country. Nepal must strengthen the institutional capacity of local governments to effectively execute the framework, supported by technical backstopping with a dedicated programme from the central and provincial levels.*

## **1. Background**

With the promulgation of the new Constitution in 2015, Nepal adopted a federal system of government, comprising a national government, seven provincial governments, and 753 local governments. Article 30 of the Constitution guarantees every citizen the right to live in a clean and healthy environment. To address the growing risks posed by climate change, the Government of Nepal adopted the National Adaptation Plan (NAP)

---

\* Former Secretary, Government of Nepal.

2021-2050. In line with the global development agenda outlined in the Sustainable Development Goals (SDGs), adopted in September 2015, Nepal decided to internalise all 17 SDG indicators into its plans and programmes at all levels of government. To align with these new development policies, the Ministry of Federal Affairs and General Administration amended and updated the EFLG framework on June 29, 2021. The government of Nepal has been implementing the Environment Friendly Local Governance Framework (EFLG) since September 2013. The EFLG framework envisions establishing environmental governance and creating a sustainable, environment-friendly society at household, village, municipality, and district levels. The EFLG framework consists of household-level, tole/settlement-level, village/municipal-level, and district-level indicators related to sustainable development, such as sanitation and health, renewable energy, greenery, urban beautification, drinking water, building safety, agriculture, noise pollution, forest and biodiversity, disaster management, plastic management, soil conservation, clean energy, environment education, green roads, sustainable land use, and many others. These indicators have been grouped into two categories: basic-level indicators and advanced-level indicators. The EFLG Framework outlined the procedure and criteria to declare environment-friendly households, toles/settlements, villages/municipalities, and districts with an environment-friendly logo.

The main objective of the current EFLG framework is to mainstream issues related to the environment, climate change adaptation, and disaster management into the local planning process; make the local governance system environment-friendly; promote responsibility for environment-friendly sustainable development at all levels, starting from the household level; encourage coordination and cooperation between environmental and developmental initiatives; and enhance local ownership by localising its various dimensions for the sustainable management of the environment. The framework follows the subsidiarity principle, where households are responsible for tasks at the household level, and higher-level institutions are responsible for tasks that cannot be handled at the household level. The framework was prepared based on provisions in existing laws, rules, practices, and standards related to the environment, such as the Environment Protection Act and Regulations, the Solid Waste Management Act and Regulations, the Government of Nepal's periodic plans, and the Land Use Policy.

## **2. Laws and policies related to Environment Friendly Local Governance (EFLG)**

The Constitution of Nepal (2015) guarantees the right of every citizen to live in a clean and healthy environment, as provided in Article 30, which also ensures the right of individuals affected by environmental pollution or degradation to seek legal compensation. Article 51 of the Constitution outlines broad principles of state policy aimed at promoting environmental protection and sustainable development. These principles emphasise sustainable resource management through the protection, promotion, and environmentally friendly use of natural resources with equitable

distribution prioritising local communities. They also include ensuring energy security by providing reliable and affordable energy with a focus on renewable sources, as well as sustainable water resource management through the development of irrigation systems, control of water-induced disasters, and proper river management. The Constitution highlights biodiversity and forest conservation, the mitigation of environmental impacts from development projects, and the promotion of public awareness on environmental cleanliness. It upholds key sustainable development principles such as the polluter pays principle, the precautionary principle, and prior informed consent. The Constitution stresses the importance of disaster risk reduction through early warning systems, preparedness, rescue, relief, and rehabilitation measures to minimise the risks associated with natural disasters (Government of Nepal, 2015).

The 16th Plan of Nepal prioritises environmental governance, focusing on the promotion of climate-resilient development. Key strategies include addressing relevant climate issues, controlling pollution, and enhancing public health. The plan emphasises sustainable forest management, the provision of environmental services, green development, and the protection of ecological systems and biodiversity. It aims to promote a green economy based on comparative advantages, mobilise green financing, and localise environmental and climate issues. The plan envisions implementing several important programmes, such as the Green Economy Promotion Program, Biodiversity Sustainable Conservation Program, Pollution Control in Health Society Program, Climate Risk Reduction Program, and Local Adaptation Promotion Program (Government of Nepal, 2024).

Under the Local Adaptation Promotion Program, the 16th plan seeks to prepare and implement a comprehensive strategy for all localities, focusing on agricultural and infrastructural development, water management, marshlands, wetlands, and local protection mechanisms. It aims to create educational materials that incorporate climate change adaptation, environmental sustainability, biodiversity, and climate resilience, while also encouraging the use of environmentally friendly and locally sourced materials. This plan intends to enhance adaptation strategies to mitigate the impacts of climate change on ecosystems and biodiversity and conduct activities targeting marginalised communities to promote sustainable practices in river basin management and green entrepreneurship (Government of Nepal, 2024).

Nepal is a significant player in the climate change arena, with its commitment to climate adaptation reflected in various national policies and frameworks. These include the National Climate Change Policy, 2076; the Environment Protection Act, 2076, and its regulations from 2077; the National Adaptation Plan (NAP) from 2076; the Climate Adaptation Plan and Budget Guidelines, 2077; and the Strategic and Action Plan for Climate Change Integration (2077-2087). The Second Nationally Determined Contribution (NDC) and the National Adaptation Plan have been prepared to identify necessary sources for implementation. The National Climate Crisis Assessment and Risk Evaluation Report, 2079, and the Long-Term Low Emission Development Strategy, 2079, have also been approved.

### **3. Implementation Experience of EFLG**

In September 2013, the Government of Nepal approved the Environment-Friendly Local Governance (EFLG) Framework with the vision of promoting environmental governance and fostering a sustainable, environment-friendly society at the household, village, municipal, and district levels. To execute this framework, the Ministry of Federal Affairs and Local Development formulated the Environment-Friendly Local Governance Program and implemented it in 14 districts, 54 municipalities, and 60 Village Development Committees since December 2014. The programme was launched for a period of 4 years with the support of the UK government. The programme supported the promotion of green local development across the country by financing the construction of green parks, the conservation of water resources, roadside plantation, and other initiatives.

The Ministry of Federal Affairs and General Administration revised this EFLG framework of 2013 on 29 June 2021 and reintroduced the Environment-Friendly Local Governance Framework. This framework aimed to integrate environmental issues into local planning, establish an environmentally friendly governance system, foster environmental responsibility from the grassroots level, encourage coordination between environmental and development efforts, and increase local involvement in sustainable environmental management. The framework was prepared based on the provisions in the existing laws, rules, practices, and standards related to the environment, such as the Environment Protection Act and Regulation, the Waste Management Act and Regulation, the Periodic Plan of the Government of Nepal, and the Land Use Policy.

### **4. Current Status of EFLG Implementation**

The Environment and Disaster Coordination Section under the Planning Development Assistance Coordination Division in the Ministry of Federal Affairs and General Administration is responsible for coordinating the EFLG framework and providing technical support to local governments for its implementation. The Planning, Foreign Aid Division is responsible for facilitating policies, laws, standards, and coordination related to waste management. This division is also responsible for monitoring and evaluating policies, laws, and programmes related to climate change adaptation, environmental management, and sustainable development at the local level. The Local Development Training Academy (LDTA) has been providing the training to local government officials on the EFLG framework. Some provincial governments, such as Karnali Province, have also allocated budgets for EFLG orientation. The LDTA, with the support of the Provincial and Local Governance Support Program (PLGSP), has developed a training module on solid waste and environmental management.

The Local Government Operation Act (LGOA), 2017, outlines the functional responsibilities of local governments. The EFLG-related functions of the local government are provided in Annex One. According to Article 12 (Ga-39) of the LGOA, 2015, one of the key functions of the ward office is to make the ward environmentally friendly. Other environment-related functions of the ward are provided in Annex Two.

The Government of Nepal approved the National Solid Waste Management Policy, 2022, on May 8, 2022. This policy has duly recognised the EFLG Framework and envisions proper waste management to create a clean, healthy, and prosperous society with a long-term vision. It aims to ensure citizens' right to live in a clean and healthy environment through sustainable waste management. A High-Level National Coordination Committee, chaired by the Secretary of MoFAGA, with Joint-Secretary-level representatives from various ministries, will oversee waste management efforts. The key provisions of this policy are provided in Annex Three (Government of Nepal, 2022).

The EFLG Framework has environment-friendly indicators for the household level, toll level, ward level, municipal/rural municipal level, and district level. The indicators are grouped into basic-level indicators and advanced-level indicators. Basic Indicators: These are the indicators set to be fulfilled mandatorily by households to districts in order to be declared as environment-friendly. Advanced Indicators: Higher-level indicators have been set as advanced indicators. Table 1 shows the structure of indicators (Ministry of Federal Affairs and General Administration, 2021).

*Table 1: Structure of EFLG Indicators*

Level of Institution	Level of Indicators	No. of basic level indicators	No. of advanced level Indicators	Total No. Indicators
Municipality	Household Level	13	8	21
	Tole Level	5	3	8
	Ward Level	11	14	25
	Municipal Level	17	41	58
Rural Municipality	Household Level	8	6	14
	Ward Level	15	14	29
	municipal Level	26	29	55
District Level		12	11	23
Total		107	126	233

## 5. Institutional and Operational Bottlenecks in EFLG Management

The EFLG is a cross-cutting framework for environmental conservation, disaster management, climate change, and other issues related to sustainable development. The Ministry of Federal Affairs and General Administration (MoFAGA) is the focal ministry for this framework. The key role of the ministry is to formulate policies, set standards, and provide technical support to local governments. The Environment and Disaster Management Section in MoFAGA is responsible for carrying out these functions. However, this section lacks dedicated technical human resources for environmental management. There are no specific positions for environmental engineers who can understand the gravity of EFLG.

The Provincial Training Academies under the Provincial Governments have the official mandate to build the capacity of provincial and local governments for EFLG. Except for Karnali Province, no other province has yet allocated a budget for capacity building on EFLG. None of these institutions have the technical manpower for EFLG-related training, nor do they have the necessary equipment. Most of these organisations are unfamiliar with the EFLG framework.

The Nepal Administrative Staff College (NASC) has the mandate to build the capacity of federal civil servants in Nepal. It was noticed that none of the trainers at this institution are familiar with EFLG. There are no dedicated technical human resources in this institution for environmental issues. The NASC primarily focuses on general areas like public administration and governance. However, the NASC has the potential to contribute to promoting EFLG through its various training programmes. It can encourage trainers to use EFLG as a case study, policy review topic, or part of other activities.

The Local Development Training Academy (LDTA) provides training on EFLG to key local government officials. It has been allocating a limited budget for this purpose. The LDTA has developed training modules for solid waste and environmental management. These modules have been designed for a 5-day residential training programme for local government officials. However, the majority of the content in these training modules is focused on solid waste management. There are no sections directly related to the EFLG framework and processes. There are no separate training modules specifically for EFLG. The LDTA is not well-equipped with the necessary human resources for EFLG-related training. None of its trainers have received Training of Trainers (ToT) on the EFLG framework. There are no technical experts with an environmental background at the LDTA. The LDTA also lacks technical equipment for conducting environment-related training.

The EFLG Framework (2021) has been structured in a policy-like format, lacking a clear sequence, which causes confusion for implementing agencies. In contrast, other frameworks related to local governance developed by MoFAGA, such as the Local Government Performance Assessment (LGPAS) and Child Friendly Local Governance (CFLG), have been prepared within a legal framework with a sequential order, providing clarity on steps for implementation. The EFLG Framework, however, lacks this legal sequencing.

The provincial governments have limited involvement in the current EFLG framework. The EFLG framework has provided limited space to provincial governments. The framework does not have representation from provinces on any committees, from local to national levels, including the EFLG National Coordination Committees. Provinces hold an essential role in the federal system, with dedicated Ministries of Environment established in many provinces. Provinces have been providing conditional grants to local governments in areas related to EFLG indicators.

However, most provinces are not well-acquainted with the EFLG framework, and there has been no interaction with them regarding this framework. There is potential to mobilise resources from provinces to support the execution of the EFLG framework. There are numerous projects related to EFLG indicators under the matching grant and special grants provided by provinces to local governments. The Karnali Province is implementing an irrigation water reservoir project in Panchari Valley, West Surkhet, in collaboration with the local government. Similarly, Ghorahi Municipality has been investing in several water pond projects for irrigation and drinking water in the Dang Valley, and it has become a role model for many other local governments.

Nepal's diverse geography, spanning from the Himalayan mountains to the Terai plains, presents unique environmental challenges in each region. A one-size-fits-all, centralised approach to environmental governance may not effectively address these varying needs. Therefore, the central EFLG framework should include provisions that allow for adaptation to local environmental contexts. Local governments should have the authority to tailor EFLG indicators to their specific conditions. The provinces can play a key role in providing the technical support needed to localise these indicators.

Public resistance to stricter environmental laws – such as those regulating land use or waste disposal – can emerge when communities lack adequate education and awareness about the long-term benefits of sustainable practices. In economically less developed areas, local governments often face pressure to prioritise immediate economic growth over environmental protection, creating tension between national environmental goals and local development priorities. As a result, environmental regulations may be perceived as barriers to progress rather than tools for long-term resilience. The rolling out of EFLG across the country will help support building the environment-savvy societies from the household level.

Furthermore, effective environmental governance relies heavily on accurate data related to environmental health, biodiversity, and pollution levels. Many local governments do not have sufficient infrastructure, technical expertise, or institutional capacity to collect, analyse, and utilise such data, limiting their ability to make informed decisions or evaluate the outcomes of environmental initiatives. Although local governments typically benefit from closer engagement with communities, challenges persist in promoting public awareness and participation in environmental initiatives. In many rural areas, people continue to prioritise basic needs, employment, and economic opportunities over conservation efforts, making it difficult to link the EFLG initiative with broader goals of economic empowerment and sustainable development.

## **6. Recommendations**

The Ministry of Federal Affairs and General Administration (MoFAGA) serves as the focal ministry for the EFLG Framework, playing a central role in its implementation. Its primary responsibilities include formulating national policies, guidelines, and standards to ensure a structured and effective approach to environment-friendly local

governance. The MoFAGA is responsible for coordinating with development partners to mobilise necessary resources for EFLG programmes at the local government level, ensuring that municipalities and rural municipalities have the financial and technical support required to implement sustainable environmental initiatives. This ministry needs to own this framework and inspire the local government for effective implementation. The Provincial Government plays a crucial role in implementing the EFLG Framework through local governments. It can provide technical backstopping, design EFLG-related programmes, and allocate resources through conditional grants and project-specific funding to local governments.

The Government of Nepal approved the National Solid Waste Management Policy on May 8, 2022. However, this policy does not recognise the role of provincial governments in solid waste management. The policy should be updated to focus on the circular economy and provide a technical backstopping role for provincial governments. A dedicated national programme on EFLG is required to provide the space for provincial government and to provide the financial support to implement the EFLG at the local level.

Local governments are closer to the people, but they struggle with public awareness and engagement on environmental issues, especially in rural areas where economic needs often take priority over conservation. To address this challenge, the EFLG initiative should be linked to local economic empowerment. Implementing circular and green economies can help overcome these issues. It was observed that local governments are institutionally weak in managing EFLG-related activities, including solid waste management, green roads, sanitation, and climate-resilient initiatives. They do not have sufficient technical staff to handle these issues effectively. For instance, the Local Government Operation Act (LGOA) mandates the preparation and enforcement of Risk-Sensitive Land Use Plans (RSLUP). However, due to weak institutional capacity, local governments have been unable to enforce RSLUP effectively. The MoFAGA should incentivise the local government to conduct an organisation and management survey and recruit key staff related to EFLG.

Some local governments have successfully mobilised the Public-Private Partnership (PPP) model in solid waste management, reducing administrative costs. The MoFAGA, in coordination with the provincial ministries of environment, can encourage other local governments to adopt this model nationwide. This would help reduce administrative burdens while promoting the circular economy and creating green jobs in Nepal. There are ample opportunities to apply the EFLG framework as an instrument to create green jobs at the local level. The MoFAGA, in collaboration with the Ministry of Forests and Environment, should help draft environmental codes for local governments that will facilitate green job creation and improve environmental health.

The National Natural Resources and Fiscal Commission (NNRFC) has introduced the performance-based fiscal equalisation grant for the local level. Currently, there

are 17 indicators in place. The inclusion of an indicator related to the number of environment-friendly wards would encourage local governments to invest in EFLG on their own. The NNRFC needs to incorporate this as one of their performance indicators to further promote environmentally sustainable governance at the local level (National Natural Resources and Fiscal Commission, 2023). The Local Development Training Academy (LDTA) can play an important role in EFLG implementation. It can contribute by compiling best practices from local governments, developing training modules for Provincial Training Academies, and introducing an online learning platform on EFLG.

International development agencies, including the UNDP, the World Bank, and the Asian Development Bank, have emphasised the importance of the circular economy in recent years and have included it as a policy priority. The EFLG framework has numerous indicators related to solid waste management. The solid waste management-related indicators in EFLG are based on the traditional concept of reduce, reuse, and recycle. The concept of a circular economy focuses on eliminating waste and maximising resource efficiency. In contrast to the traditional linear economy of take-make-dispose, this system follows a closed-loop approach, where resources are continuously recycled, repaired, and reused. The EFLG framework should serve as a vehicle to promote the circular economy across the country. Development partners in Nepal should provide support to implement EFLG as an instrument to transition from a traditional linear economy to a circular economy.

The Solid Waste Management Act, 2068 (2011), and the Solid Waste Management Rules, 2070 (2013), are the key legal instruments governing solid waste management in Nepal. These laws grant powers and responsibilities to local governments for managing solid waste. Some cities, including Kathmandu Metropolitan City, have utilised these laws to regulate solid waste. However, these laws have not been updated in the federal context or aligned with the Local Government Operation Act, 2017.

The EFLG programme should pay special attention to creating urban green space. Urban parks and rooftop gardens act as lungs for congested urban areas like in the Kathmandu Valley. It helps reduce pollution and provide spaces for biodiversity. There is also a need for green infrastructure. The programme should help the local government to explore nature-based solutions.

The Environment-Friendly Local Governance (EFLG) Framework, initially endorsed by a Cabinet meeting in September 2013, gained wide acceptance across all sectoral ministries. However, the current EFLG Framework (2021) was officially approved by the minister for the Ministry of Federal Affairs and General Administration (MoFAGA) on June 29, 2021. For full implementation of the framework, local governments require support from several ministries, including the Ministry of Urban Development, the Ministry of Forests and Environment, and the Ministry of Agriculture and Livestock Development.

## 7. Conclusion

Nepal faces numerous environmental threats, including floods, soil erosion, land degradation, solid waste, water depletion, forest fires, flash floods, noise pollution, and deforestation. Many of these environmental problems are exacerbated by climate change. The adoption of the EFLG framework is crucial, if not mandatory, to address these growing climate threats and ensure sustainable livelihoods and environmental conservation for Nepal's citizens.

### Annex One

#### Environment Related Functions of Local Government

Land Use and Settlement Planning	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formulation and implementation of land use policies, plans, and programs.</li><li>• Development of managed settlements and integration of land for sustainable development.</li></ul>
Forest, Wildlife, and Biodiversity Conservation	<ul style="list-style-type: none"><li>• Formulation and implementation of local policies, legislation, and standards related to forests, wildlife, water use, environment, ecology, and biodiversity.</li><li>• Preservation, promotion, use, and regulation of community, rural, urban, religious, and lease forests.</li><li>• Management of community, religious, and lease forests in buffer zones.</li><li>• Riverbank, river outlet, and roadside afforestation and management.</li><li>• Promotion and regulation of private and commercial forests.</li><li>• Afforestation, maintenance, use, and management of public barren land.</li><li>• Survey, production, collection, promotion, processing, and market management of non-timber forest products.</li><li>• Forest seed garden establishment, management, and promotion.</li><li>• Nursery establishment, sapling production, distribution, planting, and promotion.</li><li>• Wildlife and bird protection, commercial breeding, use, and monitoring.</li><li>• Management of human-wildlife conflict.</li><li>• Establishment and operation of local zoos.</li><li>• Local wildlife tourism and income generation.</li><li>• Local level trophy management.</li><li>• Documentation and research of forests, wildlife, and birds.</li></ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Documentation of world heritage sites, archaeological sites, forests, wetlands, and coastal areas.</li> <li>• Control of invasive species.</li> <li>• Local level risk minimization.</li> <li>• Biodiversity documentation.</li> <li>• Greenery promotion.</li> </ul>
Water Resource Management and Environmental Protection	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulation and implementation of local-level small water use projects.</li> <li>• Protection and promotion of local species.</li> <li>• Environmental risk minimization.</li> <li>• Pollution control and management of hazardous materials.</li> <li>• Low-carbon and environmentally friendly development adoption.</li> <li>• Determination and management of environmental protection areas.</li> <li>• Drinking water tariff determination and drinking water service management.</li> <li>• Local small surface and underground irrigation system operation and renovation, service fee determination, and collection management.</li> <li>• Power distribution system and service management.</li> <li>• Implementation and regulation of local policies, laws, standards, and plans related to watershed, wildlife, mines, and minerals preservation.</li> <li>• Water source conservation.</li> <li>• Community soil conservation and income generation programs based on that.</li> <li>• Community adaptation for soil conservation and watershed management.</li> <li>• Information and data collection related to mines and minerals.</li> <li>• Support in preservation and conservation of valuable metals, stones, and minerals.</li> <li>• Registration, permit, renewal, dismissal, and management of survey, extraction, and use of mined goods like boulders, pebbles, sand, salt, soil, slates, graphite, etc.</li> <li>• Publication of geological maps.</li> </ul>

Disaster Management Planning and Regulation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formulation and implementation of local disaster management plans.</li> <li>Development of local laws and regulations related to disaster risk reduction.</li> <li>Monitoring and evaluation of disaster management policies and programs</li> </ul>
Disaster Preparedness and Response	<ul style="list-style-type: none"> <li>Early warning system development and dissemination.</li> <li>Search and rescue operations.</li> <li>Pre-positioning and distribution of relief materials.</li> <li>Coordination with relevant agencies and stakeholders.</li> </ul>
Water Resource Management and Disaster Risk Reduction	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dam safety and management.</li> <li>River and landslide control measures.</li> <li>Regulation of river flows and sedimentation.</li> </ul>
Disaster Risk Assessment and Mitigation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mapping of disaster-prone areas.</li> <li>Identification and relocation of vulnerable settlements.</li> <li>Implementation of structural and non-structural mitigation measures</li> </ul>
Intergovernmental and Community Collaboration	<ul style="list-style-type: none"> <li>Coordination with federal and provincial governments.</li> <li>Collaboration with local communities, organizations, and the private sector.</li> <li>Building partnerships for disaster risk reduction and response.</li> </ul>
Financial Resource Mobilization	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establishment of disaster management funds.</li> <li>Mobilization of financial resources for disaster preparedness, response, and recovery.</li> </ul>
Disaster Risk Reduction Projects	<ul style="list-style-type: none"> <li>Implementation of local-level projects to reduce disaster risks.</li> <li>Monitoring and evaluation of project effectiveness.</li> </ul>
Post-Disaster Recovery and Rehabilitation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Supporting the reconstruction and rehabilitation of damaged infrastructure and livelihoods.</li> <li>Providing assistance to affected communities</li> </ul>
Data Management and Research	<ul style="list-style-type: none"> <li>Collecting and analyzing disaster-related data.</li> <li>Conducting research to improve disaster management practices.</li> </ul>
Emergency Operations	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establishing and operating an effective emergency operations center.</li> <li>Coordinating emergency response activities.</li> </ul>

Community-Based Disaster Management	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empowering communities to take ownership of disaster risk reduction.</li> <li>• Promoting community-based disaster preparedness and response plans.</li> <li>• Building Codes Enforcement</li> </ul>
---	---

## **Annex Two**

### Environment Related Functions of Ward Offices

1. Management of children's parks
2. Construction and management of public toilets and bathrooms
3. Managing ward-level community water taps, ponds, wells, and lakes (construction, protection, and quality regulation)
4. Collection and management of solid waste produced from homes
5. Sanitation of streets and alleys (chowks and gullies)
6. Sewage management
7. Management of carcasses
8. Management of groundwater outlets and protection of water sources
9. Establishment, coordination, and promotion of agriculture and fruit nurseries
10. Training and orientation of ward-level lead farmers
11. Compilation of demands for agricultural fertilizers
12. Preparation of a list of pests (diseases) in agriculture
13. Protection and management of pasture land within the ward
14. Removal of floods and landslides on roads

## **Annex Three**

### Key Provisions of Solid Waste Management Policy Related to Environment

1. Promotion of best practices at the community level.
2. Mobilization of foreign aid for research, technology transfer, and solid waste management.
3. The federal government will be responsible for policy formulation, research and development, and mobilization of foreign aid.
4. The provincial government will focus on building solid waste infrastructure and coordinating with local governments.
5. The local government will be responsible for waste collection, processing, and management.
6. Capacity building of stakeholders.
7. Public-private partnerships in solid waste management.
8. Utilization of traditional knowledge in waste management.

9. Mobilization of community organizations, including Tole Development Organizations, in waste management.
10. Citizen awareness on waste management.
11. Promotion of green landfill practices.
12. Involvement of the private sector in waste management.
13. Intergovernmental coordination and cooperation
14. Use of modern technology on solid waste management

## References

Government of Nepal. (2011). *Solid waste management act, 2011*. Ministry of Local Development.

Government of Nepal. (2015). *Constitution of Nepal, 2015*. Law Book Management Board.

Government of Nepal. (2017). *Local Government Operation Act, 2017*. Law Book Management Board.

Government of Nepal. (2017). *Unbundling report*. Office of Prime Minister and Council of Ministers.

Government of Nepal. (2022). *Solid waste management policy, 2022*. Ministry of Federal Affairs and General Administration.

Government of Nepal. (2022). *Water Supply and Sanitation Act, 2022*. Law Book Management Board.

Government of Nepal. (2024). *National urban policy, 2024*. Ministry of Urban Development.

Government of Nepal. (2024). *The sixteenth plan (fiscal year 2024/25–2028/29)*. National Planning Commission.

Government of Nepal. (n.d.). *Nepal Water Supply Corporation Act, 2046 (1989)*. Law Book Management Board.

Ministry of Federal Affairs and General Administration. (2020). *Local government institutional capacity self-assessment guidelines, 2020*. Ministry of Federal Affairs and General Administration.

Ministry of Federal Affairs and General Administration. (2020). *Procedures of Tole Lane Organization*. Ministry of Federal Affairs and General Administration.

Ministry of Federal Affairs and General Administration. (2021). *Environment friendly local governance framework, 2021*. Ministry of Federal Affairs and General Administration.

Ministry of Federal Affairs and Local Development. (2015). *Environment friendly local governance: Handbook for social mobilizer*. MoFALD.

Ministry of Finance. (2024). *Economic survey 2023/24*. Government of Nepal.

National Natural Resources and Fiscal Commission. (2023). *Annual report 2023*. National Natural Resources and Fiscal Commission.

Water Supply Management Board Act, 2063 (2006). (2006). Law Book Management Board.

# Redefining Development: An Analytical Study on Concepts, Dimensions, and Contemporary Approaches

 **Gokul Bhujel\***

## **Abstract:**

*This study critically explores the evolving concept of development, emphasizing its multidimensional, inclusive, and sustainable nature. Beyond mere economic growth, development is framed as a dynamic process that empowers marginalized populations, enhances human capabilities, and promotes social equity, institutional capacity, and environmental stewardship. Integrating classical, neo-classical, and contemporary frameworks including Keynesian, Modernization, NeoLiberal, Human Capability, Environmental, and BottomUp approaches the research highlights the interactions among economic drivers, socio-institutional structures, governance, and ecological imperatives. Development Administration emerges as a key instrument for translating policy into actionable outcomes through strategic planning, participatory governance, and managerial reform. Emerging trends such as technological innovation, multi-stakeholder collaboration, AI-enabled interventions, and context-sensitive governance are identified as critical to contemporary practice. Using Nepal as a case study, the study advocates a legally informed, diplomatically attuned, and ethically grounded framework that integrates phased planning, capital formation, and participatory approaches to achieve sustainable, inclusive, and holistic development.*

## **1. Background**

Development constitutes a complex, multidimensional, and value-laden paradigm that transcends mere economic growth, encompassing social justice, political participation, human well being, and environmental stewardship.<sup>2</sup> Contemporary thought, notably advanced by Amartya Sen, frames development as the expansion of human freedoms, wherein individuals act simultaneously as agents and beneficiaries of societal change, emphasizing empowerment, capability enhancement, and inclusive participation.

Diverse theoretical perspectives illuminate development pathways: economic growth models focus on industrialization and income expansion; human development approaches prioritize education, health, and capability enhancement; sustainable development integrates ecological stewardship with socio-economic progress; and participatory frameworks underscore local ownership, stakeholder engagement, and inclusivity. Modern scholarship also draws on Modernization, Dependency, World

---

\* Legal Officer, Ministry of Land Management, Cooperatives and Poverty Alleviation

Systems, Post-Development, and Human Development theories, reflecting development as a dynamic, adaptive, and context-sensitive process.<sup>3</sup>

Emerging global imperatives climate resilience, digital transformation, green economy, gender empowerment, and multi-stakeholder governance further shape contemporary development strategies. For nations such as Nepal, effective development requires legally informed, diplomatically nuanced, and ethically grounded approaches integrating phased planning, human and financial capital development, institutional reform, and participatory governance.

## **2. General Understanding of Development**

Development signifies a deliberate, structured, and value-driven transformation that integrates economic advancement with social justice, human well-being, cultural vitality, and environmental stewardship. It encompasses both a static dimension reflecting societal maturity, institutional stability, and fulfillment of human needs and a dynamic dimension, portraying a continuous, adaptive, and transformative process responsive to evolving human, technological, and ecological challenges. Rooted in human centric perspectives, development emphasizes empowerment, dignity, and capability enhancement. Effective policy and governance mobilize human, financial, and technological resources to achieve inclusive, sustainable, and participatory progress. Development thus embodies both normative aspirations and pragmatic pathways toward holistic societal advancement.

## **3. Todaro's Conceptual Framework of Development**

Michael P. Todaro conceptualizes development as a multidimensional, human-centered, and rights-based process, emphasizing the enhancement of human well-being, dignity, and freedom beyond mere economic growth. The first objective focuses on elevating living standards through sustained economic and social advancement, including income, employment, health, education, and food security, consistent with international human rights commitments. The second objective underscores institutional transformation to foster human dignity and self-esteem, advocating just, equitable, participatory, and transparent governance that empowers individuals to engage meaningfully in societal affairs. The third objective emphasizes expanding human freedom by enlarging choice, enabling individuals to pursue aspirations, exercise agency, and access diverse economic, social, and political opportunities, resonating with Amartya Sen's capability approach. Todaro's framework thus integrates material prosperity, ethical governance, and personal empowerment, providing a guiding paradigm for inclusive, rights-based, and human centered development strategies in contemporary global contexts.

## 4. Approaches to Development

Development is a multidimensional, dynamic, and value-laden process, interpreted through diverse theoretical and policy frameworks, each illuminating distinct facets of societal progress. Traditional economic growth paradigms emphasize GDP expansion, per capita income, industrialization, and capital accumulation, underpinning structural transformation and productivity, though often critiqued for neglecting equity, social welfare, and environmental sustainability. Modernization theory situates development as the transition from traditional to modern structures, highlighting technological innovation, rational governance, urbanization, and educational advancement, albeit with critiques of Western bias. Social justice approaches foreground equitable redistribution, inclusivity, and rights based policies, emphasizing poverty alleviation, gender equity, and social protection. Marxist and structuralist perspectives underscore transformation in production relations, ownership, and surplus distribution, advocating systemic reform to address inequality. Sustainable development integrates economic growth, social inclusion, and environmental stewardship, emphasizing climate resilience, biodiversity conservation, and intergenerational equity, as reflected in the SDGs. Inclusive development ensures that all societal segments, particularly marginalized populations, benefit through participatory governance, empowerment, and equal opportunity. A holistic perspective synthesizes these paradigms, framing development as a people centered, and interconnected process encompassing economic prosperity, social well being, cultural vitality, institutional integrity, environmental sustainability, and human freedom. Contemporary scholarship thus positions development as an adaptive, integrative, and normative endeavor, where economic efficiency, social justice, institutional capacity, human empowerment, and ecological responsibility converge, providing the foundational framework for effective policy, governance, and international cooperation in the twenty first century.

## 5. Theoretical Perspectives on Development: Keynesian Growth, Modernization, and Development Administration

Development discourse has been profoundly shaped by multiple theoretical frameworks, each elucidating the mechanisms, constraints, and objectives of socio-economic transformation. Keynesian Growth Theory, emerging in the 1940s–1950s, underscores the centrality of capital formation, savings, and investment flows in driving economic expansion. Rooted in Keynesian principles, it posits that domestic savings, strategically mobilized into high productivity sectors, stimulate employment, income growth, and macroeconomic stability. Household income expansion generates private savings, reinforcing cumulative growth cycles, thereby linking consumption, investment, and production in a dynamic developmental process.

Modernization Theory, dominant in the 1960s, extends beyond economic metrics to a multidimensional conception of development. It emphasizes concurrent transformations in social norms, cultural practices, institutional structures, and value systems. Structural

constraints cultural, institutional, or socio-political are identified as primary sources of underdevelopment. Societies must transition from agrarian, tradition-bound systems to industrialized, technologically dynamic, and socially progressive frameworks, facilitated by education, institutional reform, and diffusion of scientific and technological knowledge.

Development Administration, emerging circa 1965, operationalizes these theoretical insights through a practical governance lens. Reconceptualizing public administration as a vehicle for planned socio-economic transformation, it emphasizes participatory, goal oriented, and results-driven governance. Core components include structured strategic planning, programme and project management, performance-based monitoring, social inclusion, fiscal discipline, and investments in human, social, and physical infrastructure. The second dimension focuses on internal institutional modernization, incorporating administrative reform, change management, participatory decision-making, managerial flexibility, incentive structures, organizational capacity building, bureaucratic style reform, human resource development, and ICT integration.

Together, these frameworks illustrate that development is multidimensional, adaptive, and participatory. Keynesian Growth provides the economic rationale, emphasizing investment, productivity, and income expansion. Modernization Theory highlights socio-cultural and institutional transformation as prerequisites for sustainable progress. Development Administration translates these concepts into actionable policies and institutional practices, ensuring coherence between strategy, implementation, and outcomes.

Collectively, they demonstrate that effective development integrates economic, social, cultural, technological, and environmental considerations within a robust governance architecture. This integrated approach equips policymakers to design inclusive, rights-based, and sustainable development strategies, thereby ensuring that growth translates into tangible improvements in human well-being, equitable opportunity, and enduring societal transformation.

## **6. Characteristics of Development Administration**

Development Administration, as a specialized paradigm within public governance, is distinguished by its proactive, transformational, and results driven orientation, setting it apart from conventional bureaucratic systems. Central to this framework is an action oriented ethos, wherein administrative actors are expected to initiate and execute programs that advance societal objectives, rather than merely adhering to procedural routines.

At its core, Development Administration is change oriented, emphasizing institutional and societal transformation through the reform of structures, processes, and policies. This approach fosters flexibility, innovation, and adaptability, ensuring that governance remains responsive to evolving developmental imperatives. Complementing this is a results oriented focus, whereby programs and policies are evaluated against clearly

defined objectives, embedding performance monitoring and accountability into administrative practice.

Officials operating within this paradigm are expected to be committed and citizen centric, prioritizing public needs, participatory engagement, and socially relevant interventions. Time consciousness, innovation, and creative problem solving further enhance efficiency and responsiveness, enabling administrators to optimize resources and address emerging challenges effectively.

## **7. Development Theories: Neo-Liberal, Popular, Environmental, Bottom-Up, and Contemporary Approaches**

The evolving discourse on development reflects a dynamic interplay of economic, social, political, and ecological perspectives. NeoLiberal Theory, emerging in the 1970s, prioritizes market mechanisms and private sector leadership as the primary drivers of growth. Emphasizing supply side strategies, limited state intervention, and incentive-based economic instruments, this approach assumes that benefits generated at higher levels will gradually diffuse to broader society, fostering industrialization and private enterprise expansion.

In contrast, Popular or Grand Theories advocate a pragmatic, context sensitive orientation, highlighting that development trajectories are shaped by historical, cultural, and geographical conditions. They emphasize flexibility, local adaptation, minimal state intervention, and creative problem solving, promoting practical solutions tailored to specific societal contexts.

Environmental Theory, gaining prominence in the late 1980s, foregrounds the inseparability of development and ecological sustainability. It underscores the importance of integrating social equity, biodiversity conservation, and resource management into development planning, ensuring that economic progress does not compromise ecological integrity. Complementarily, Bottom-Up Theory emphasizes participatory, decentralized governance, advocating local empowerment, community engagement, and spatially aware interventions. By leveraging local knowledge and encouraging inclusive decision-making, Bottom-Up approaches enhance resilience, equity, and context relevance in development outcomes.

Contemporary development thought further incorporates multidimensional frameworks addressing power dynamics, structural poverty, inclusivity, and human capabilities. Power Theory recognizes that unequal distribution of authority and resources constrains equitable growth, making empowerment central to sustainable progress. Myrdal's Vicious Circle of Poverty highlights the self-reinforcing nature of deprivation, necessitating targeted institutional interventions to disrupt systemic poverty.

Inclusive Development Theory asserts that meaningful progress must reach marginalized groups, emphasizing participatory governance, social justice, and equitable access to education, healthcare, and economic opportunities. Amartya Sen's

Human Capability Approach reframes development as the expansion of individual freedoms and capabilities, asserting that societal progress is measured by the opportunities people have to lead lives they value. Sustainable Development Theory integrates economic growth with social inclusion and environmental stewardship, ensuring intergenerational equity and adherence to global frameworks such as the UN Sustainable Development Goals.

These theories underscore that development is multidimensional, contextually embedded, and ethically guided. They highlight the interplay of economic efficiency, social equity, human empowerment, ecological integrity, and participatory governance, offering a comprehensive lens for understanding and implementing development strategies. This synthesis informs contemporary policy and practice, reinforcing that sustainable and inclusive progress is achieved not solely through material growth but through the harmonious expansion of human, social, and environmental wellbeing.

## **8. General Characteristics of Development**

Development, inherently multidimensional, transcends mere economic expansion, reflecting comprehensive enhancements in human well-being, social capacity, and institutional resilience. A salient feature is high per capita income, indicative of productive economic capacity and individual access to resources, enabling investment in human capital and societal participation. Equally significant is a high Human Development Index (HDI), which integrates education, health, and longevity, underscoring the realization of essential capabilities and meaningful life opportunities. Sustained economic growth remains a pivotal driver, providing resources for infrastructure, technological advancement, and social investment. Development further manifests in an elevated standard of living, encompassing adequate housing, nutrition, healthcare, and mobility, alongside access to basic services and social security, ensuring resilience and equitable participation. Ultimately, true development embodies high quality of life indicators, including personal freedoms, social recognition, agency, and empowerment, affirming that progress is measured not solely by material accumulation but by the enrichment of human dignity and societal capability.

## **9. Dimensions of Development**

Development is inherently multidimensional, integrating economic, social, political, cultural, and environmental spheres to ensure holistic human advancement. The economic dimension emphasizes wealth creation, equitable resource distribution, employment generation, and the translation of growth into tangible benefits. The social dimension prioritizes welfare, education, healthcare, housing, and social cohesion, enabling individuals to participate meaningfully in societal life. Political development ensures freedom, human rights, democratic governance, participatory institutions, accountability, and civil liberties, fostering transparency and equity. The cultural dimension affirms identity, heritage preservation, social values, and collective knowledge, reinforcing resilience and innovation. The environmental dimension

underscores intergenerational equity, sustainable resource utilization, and ecological stewardship, safeguarding future capacities. Collectively, these dimensions converge toward the notion of a “**complete life**,” wherein material prosperity, social well being, political freedom, cultural fulfillment, and environmental sustainability coalesce, anchored in ethical, historical, and societal frameworks, thereby rendering development both comprehensive and enduring.

## 10. Evolution of the Concept of Development

The concept of development has progressively evolved over the past two centuries, reflecting shifts in economic paradigms, social ideologies, and global policy frameworks. In the **19th century**, development was predominantly viewed through a socialist lens, emphasizing structural relations, equitable distribution of production resources, and collective welfare. By the **1950s**, economic growth became the principal indicator of progress, prioritizing industrialization, capital accumulation, and national income expansion, often overlooking social, cultural, and environmental dimensions.

The **Post-World War II period** witnessed the rise of **Modernization Theory**, recognizing development as a multidimensional process encompassing institutional reform, technological adoption, social transformation, and value system changes. The **1970s** introduced the **Basic Needs Approach**, articulated by international organizations such as the ILO, emphasizing the fulfillment of essential human requirements including consumption, public services, employment, and participatory rights thereby shifting focus from aggregate growth to human welfare.

In the **1980s**, sustainable and human-centered paradigms gained prominence. The Sustainable Development framework integrated ecological balance, resource conservation, and long term viability, while participatory approaches, exemplified by Robert Chambers’ “Putting the People First” and Salman’s “Listening to People,” foregrounded local knowledge, agency, and community participation in planning and implementation.

The **1990s** marked the advent of the **Human Development Approach**, popularized by the UNDP, positioning people as the central agents of development. This approach emphasized human capabilities, freedoms, and well-being, integrating social equity with economic growth, and employing multidimensional indices such as the HDI to assess progress beyond mere material wealth.

The **2000s** underscored **good governance and inclusive development**, highlighting institutional transparency, participatory decision-making, and equitable access to resources as preconditions for sustainable and socially just development outcomes.

Post **2007**, the **green economy paradigm** emerged, emphasizing the reconciliation of economic growth with environmental stewardship. Core principles include social inclusivity, efficient resource utilization, technological innovation, and low carbon emissions. Green growth represents a synthesis of environmental sustainability, social

equity, and economic efficiency, reflecting contemporary imperatives for resilient, low carbon, and inclusive development pathways.

Evolution of development discourse reveals a clear trajectory from narrow economic growth metrics toward a holistic, human-centered, and environmentally responsible understanding. Modern development integrates material prosperity, social justice, institutional integrity, human capability, and ecological sustainability, thus redefining progress as a multidimensional, inclusive, and ethically grounded process aimed at enhancing human well-being and ensuring intergenerational equity.

## **11. Growth Models and Rostow's Stages of Economic Development**

Growth models constitute analytical frameworks designed to elucidate the mechanisms through which factors of production primarily capital and labor interact to generate goods and services, with technology acting as a pivotal driver of productive efficiency. At their core lies the production function, expressed as  $Y = f(K, L)$ , which delineates the relationship between total output (Y), capital stock (K), and labor input (L). Such models serve three principal functions: descriptive analysis, providing systematic insights into historical and contemporary growth patterns; predictive forecasting, enabling scenario-based projections for capital accumulation, labor expansion, and technological innovation; and value-added assessment, identifying sectoral contributions, efficiency gaps, and potential areas for productivity enhancement. Modern frameworks underscore the synergistic role of technology, demonstrating that growth emanates not solely from factor accumulation but from their innovative and effective utilization.

Rostow's Development Model, articulated by Walt W. Rostow, provides a linear and stage-based conception of economic evolution, guiding societies from traditional subsistence economies to advanced industrialized structures. The model comprises five successive stages:

1. **Traditional Society:** Characterized by agrarian subsistence economies with minimal technology, low capital accumulation, and rudimentary infrastructure, where economic activity predominantly meets basic survival needs.
2. **Preconditions for Take Off:** Structural transformation begins through mechanized production, accumulation of capital via savings, investment, and external resources, and initial development of entrepreneurial and infrastructural capacity, establishing the foundation for sustained growth.
3. **Take Off-** Marked by rapid industrialization, dual economy emergence, widespread technological adoption, and elevated investment rates, this stage generates self-reinforcing cycles of productivity and capital formation.

4. **Drive to Maturity:** Growth diversifies across industrial and service sectors, with technological diffusion enhancing economic sophistication, resilience, and institutional capacity, consolidating national productive capabilities.
5. **Age of Mass Consumption:** Characterized by widespread prosperity, expansion of middle-class consumption, enhanced domestic demand, and improved social welfare, reflecting the culmination of both material and human development outcomes.

In policy contexts such as Nepal, long-term national planning mirrors Rostow's conceptualization: initial investments in infrastructure and capital accumulation align with the Take Off stage; subsequent industrialization and sectoral diversification correspond to the Drive to Maturity; and the overarching objective of sustained prosperity, inclusive growth, and enhanced quality of life resonates with the Age of Mass Consumption.

Growth models and Rostow's stages offer a coherent framework for understanding, predicting, and guiding economic expansion. They integrate the interplay of capital, labor, and technology with structural and institutional transformation, providing policymakers with actionable insights to foster inclusive, sustainable, and human centered development trajectories.

## 12. Growth Models in Economic Development

Economic growth models provide structured analytical frameworks to elucidate the dynamics of production, capital accumulation, technological progress, and structural transformation. Rostow's Growth Model conceptualizes development as a sequential process through five stages: Traditional Society, Preconditions for Take Off, Take Off, Drive to Maturity, and Age of Mass Consumption. The model underscores the strategic roles of capital accumulation, industrialization, technological adoption, and consumption expansion as drivers of sustained prosperity and rising living standards.

Complementing Rostow, classical and neo-classical models offer mechanistic and quantitative insights. The Harrod Domar model emphasizes investment savings relationships, while the Solow Swan framework integrates technological progress and diminishing returns to capital and labor. The Meade, Kaldor, and AK models extend growth analysis to income distribution, sectoral expansion, and endogenous factors. The Malthusian theory highlights population constraints, whereas the Cambridge Growth Model and Mahalanobis model inform resource allocation and industrial strategy. In applied contexts, measures such as ICOR evaluate investment efficiency, guiding national planning in countries like Nepal.

Integration of these models with Rostow's linear framework enables policymakers to translate theoretical stages into actionable strategies, aligning capital formation, labor productivity, sectoral development, and technological innovation with long term objectives of inclusive, sustainable, and consumption driven growth.

### 13. Characteristics of Underdeveloped Countries within Rostow's Framework

Underdeveloped countries are typified by structural, economic, social, and demographic constraints that inhibit progression through Rostow's stages of development. Pervasive poverty, reflected in low per capita income, limited access to basic services, and insufficient human capital, curtails consumption, savings, and investment, impeding the Take Off phase. Agriculture predominates, often subsistence oriented and low productivity, reinforcing a dualistic economic structure wherein modern industrial sectors coexist with traditional, low yield activities.

Underutilization of natural resources, technological backwardness, and low capital formation further restrict industrialization and structural transformation. Demographic pressures, including high birth rates and youth heavy populations, strain social services and labor markets, while hidden unemployment reduces effective labor allocation. Dependence on foreign aid and export-oriented trade reflects structural vulnerability, necessitating domestic resource mobilization for sustainable growth.

These characteristics collectively explain why many nations remain trapped in Traditional Society or Preconditions for Take Off stages. Overcoming these challenges requires strategic interventions to foster industrialization, technological diffusion, economic diversification, and infrastructural expansion. Success in these areas paves the path toward the Drive to Maturity and eventual Age of Mass Consumption, culminating in elevated living standards, diversified economies, and sustained prosperity.

### 14. Emerging Trends in Development Practice

Contemporary development practice has progressively shifted from traditional economic growth models toward multidimensional, human centered, and technologically informed paradigms. **Human development** emphasises the expansion of individual capabilities, freedoms, and well-being, as reflected in indicators like the Human Development Index (HDI). **Sustainable development** integrates economic growth with ecological stewardship and intergenerational equity, ensuring that resource utilization and technological interventions do not compromise future generations. **Inclusive development** seeks equity and social justice, reducing disparities across gender, ethnicity, and geography, while **participatory development** strengthens accountability and social ownership by involving local communities in planning and implementation. **Good governance**, underpinned by transparency, accountability, and the rule of law, is pivotal for effective policy delivery. Additionally, the emergence of an **AI driven economy** offers enhanced efficiency and predictive capacity, yet necessitates ethical frameworks, labor protections, and participatory oversight to ensure that technological advancement complements human centered and socially equitable development objectives.

## **15. Drivers of Emerging Trends in Development**

The contemporary development paradigm is increasingly shaped by digitally mediated, socially inclusive, and globally interconnected forces. Digitization has revolutionized governance, production, and service delivery, enabling data driven policies, transparency, and participatory decision making. The private sector serves as a primary engine of growth, innovation, and employment, with public private partnerships facilitating sustainable outcomes. Functional democracy ensures that development aligns with institutional accountability, civil liberties, and citizen engagement, making initiatives socially responsive. Multinational corporations contribute capital, technology transfer, and global value chain integration, necessitating regulatory oversight to align foreign investments with national priorities. Development activists and civil society organizations mobilize communities, advocate reforms, and promote accountability, ensuring inclusivity and context sensitivity. The socialization of development embeds collective participation, cultural appropriateness, and equity into economic planning, fostering resilience, cohesion, and broadly shared benefits.

## **16. Characteristics of Emerging Trends in Development**

Contemporary development paradigms prioritize poverty alleviation, ensuring access to education, healthcare, employment, and social protection to foster inclusive growth. Environmental sustainability guides policy, promoting resource conservation, ecological balance, and low carbon strategies. Development is increasingly community centered, emphasizing collaboration with local populations to enhance accountability and social legitimacy. Partnership with beneficiaries ensures participatory planning and context sensitive interventions. Innovation drives efficiency and adaptability in addressing complex challenges, while citizen engagement and empowerment cultivate agency, inclusive governance, and equitable distribution of development benefits, marking a decisive shift from traditional growth centric approaches.

## **17. Factors Influencing Development**

Development is shaped by an intricate interplay of economic, technological, structural, social, human, political, and administrative factors. Economically, the availability and sustainable utilization of natural resources, coupled with financial capital, savings, and organizational capacity, form the backbone of productive activity and long-term growth. Technological advancement and innovation, facilitated through research, development, and knowledge transfer, enhance productivity, competitiveness, and industrial expansion. Labor dynamics, including division of labor, skill specialization, and market positioning, further underpin economic efficiency. Structural transformations, such as the transition from agrarian to industrial and knowledge-based economies, and capital-intensive production, shape sustainable development trajectories.

Non-economic factors are equally decisive. Social attributes, including cultural norms, values, and attitudes toward innovation, influence institutional effectiveness and

community engagement. Human capital, encompassing skills, demographics, and adaptability, determines productivity and technological absorption. Political conditions, including participatory governance, transparency, and human rights protection, create a stable environment conducive to equitable growth. Administrative efficiency, proactivity, innovation, and institutional capacity ensure effective policy design, implementation, and public trust, thereby operationalizing development objectives with responsiveness, legitimacy, and sustainability.

## **18. Core Values of Development**

Development transcends economic growth, embodying human values that promote dignity, autonomy, and well-being. Todaro identifies three interrelated dimensions: Sustenance, Self Esteem, and Freedom from Servitude. Sustenance ensures access to basic needs food, shelter, health, and security forming the foundation for meaningful participation in society. Self Esteem empowers individuals to achieve recognition, confidence, and active citizenship. Freedom from Servitude guarantees autonomy and protection from coercion or structural deprivation, enabling informed choices and creative contribution. Collectively, these values guide policies and governance, ensuring development remains inclusive, participatory, and human centered, ethically anchoring sustainable progress.

## **19. Development Challenges in Nepal**

Nepal's development is constrained by structural, institutional, and socio-cultural factors that impede sustained and inclusive growth. Key challenges include weak policy coordination and trust deficits arising from misaligned visions, programs, and interagency collaboration. The slow pace of structural transformation from agrarian to industrial and service sectors limits productivity, technological adoption, and high value economic expansion. Additionally, the public sector's limited capacity, due to resource scarcity, human capital deficits, and procedural inefficiencies, hinders effective implementation of development programs. Deficits in ethical governance, proactive mindset, and civic accountability undermine transparency, equity, and participatory development.

## **20. Strategic Framework for Nepal's Transformation**

Nepal's sustainable transformation necessitates a phased, multidimensional strategy integrating economic growth, social inclusion, technological advancement, and participatory governance. Structured programs enable incremental planning and measurable outcomes. Technology and infrastructure expansion enhance productivity, connectivity, and competitiveness, while human capital development ensures education, skills, and health for active citizen participation. Integration with financial capital optimizes resource allocation, and institution building fosters transparency, accountability, and rule of law. Embedding justice, balance, and inclusivity mitigates disparities, and partnerships from local to international stakeholders enhance knowledge sharing, resource mobilization, and alignment with global best practices.

## 21. Conclusion

Development is a multidimensional, dynamic, and value driven process, extending beyond mere economic growth to encompass human well-being, social equity, institutional capacity, and ecological sustainability. It fundamentally empowers the voiceless, fosters participation, and expands human capabilities, aligning with Mahbub ul Haq's vision of enhancing human choices. Contemporary theory underscores the interdependence of static and dynamic dimensions, integrating perspectives from Keynesian, Modernization, Neo Liberal, Environmental, Bottom Up, and Human Capability frameworks to ensure growth, justice, governance, and ecological responsibility.

Development Administration translates policy vision into actionable outcomes through institutional modernization, results oriented governance, and citizen engagement. Emerging trends highlight the synergistic role of technology, private sector involvement, and multi stakeholder collaboration in shaping inclusive and sustainable trajectories. For Nepal, effective development demands a legally informed, ethically grounded, and diplomatically attuned strategy, incorporating phased planning, human and financial capital development, infrastructural expansion, and participatory governance.

Ultimately, development is not linear but a continuous, adaptive journey where economic prosperity, social justice, institutional capacity, and environmental stewardship converge. This holistic integration provides a normative and strategic compass for policymakers, scholars, and international actors, fostering equitable, resilient, and transformative development across generations.

## Reference

ALVIN Y. SO. (1990). *Social change and development: Modernization, dependency and world-system theories*. Sage Publications.

Basnett, Y. (2024). *Structural economic transformation in Nepal: A diagnostic study*. ODI. <https://media.odi.org/documents/9019.pdf>

Bhattacharya, R. (2017). Inclusive development and social justice: Indian perspective. *Journal of Social and Economic Development*, 19(2), 219–236.

Carmody, P. (2019). *Development theory and practice in a changing world*. Routledge.

Dwivedi, O. P. (1994). *Development administration: From underdevelopment to sustainable development*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230374188>

Escobar, A. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World*. Princeton University Press.

Frances, S. (2018). *Advancing human development: Theory and practice*. Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198794455.001.0001>

Harrod, R. F., & Domar, E. (1939). An essay in dynamic theory. *Economic Journal*, 49, 14–33.

Harvey, D. (2005). *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.

Hayami, Y., & Godo, Y. (2005). *Development economics: From the poverty to the wealth of nations* (3rd ed.). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/0199272700.001.0001>

Hettne, B. (1983). The development of development theory. *Development and Change*, 14(3), 287–306.

Hirai, T. (2017). *The creation of the human development approach*. Palgrave Macmillan.

Kandel, R., & Upadhyay, P. (2024). Structural barriers to intergovernmental relationships in Nepal. *Dhaka Journal of Sociology & Anthropology*, 18(2), 46. <https://doi.org/10.3126/dsaj.v18i2.73316>

Kurihara, K. K. (1959). *The Keynesian theory of economic development* (1st ed.). Routledge. <https://www.taylorfrancis.com/books/mono/10.4324/9781003634096/keynesian-theory-economic-development-kenneth-kurihara>

McMichael, P. D., & Wallerstein, H. (2022). *Development and social change: A global perspective* (8th ed.). SAGE Publications. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/development-and-social-change/book283046>

Miller, P. H. (2022). Developmental theories: Past, present, and future. *International Sociology*, 37(1), 5–25.

Peet, R. (1991). *Global capitalism: Theories of societal development* (1st ed.). Routledge. <https://www.routledge.com/Global-Capitalism-Theories-of-Societal-Development/Peet/p/book/9781032848808>

Peet, R. (1991). *Global capitalism: Theories of societal development* (2nd ed.). Routledge.

Rostow, W. W. (1990). *The stages of economic growth: A non-communist manifesto* (3rd ed.). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511625824>

Sachs, J. D. (2015). The age of sustainable development. *Journal of Environment & Development*, 24(1), 3–20.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press. <https://global.oup.com/academic/product/development-as-freedom-9780192893307>

Solow, R. M. (1956). A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics*, 70, 65–94. <https://www.jstor.org/stable/1884513>

Stiglitz, J. E., Sen, A., & Fitoussi, J.-P. (2009). *Mis-measuring our lives: Why GDP doesn't add up*. The New Press.

Swan, T. (1956). Some economic aspects of growth and stability. *Economic Record*, 32, 334–361.

Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2017). *Economic development* (12th ed.). Pearson Education. <https://www.pearsoned.co.in/prc/book/michael-p-todaro-economic-development-12e-12/9789332585539>

Todaro, M. P., & Smith, S. C. (2020). *Economic development* (13th ed.). Pearson. <https://www.akademika.no/en/pedagogikk-og-samfunnsvitenskap/samfunnsokonomi/economic-development/9781292291154>

United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our common future*. United Nations.

United Nations Development Programme. (1990). *Human development report 1990*. Oxford University Press.

United Nations Development Programme. (2017). *Human development report 2016: Human development for everyone*. <https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2016>

# Comparative Approach on Post-LDC Trade Outlook of Bangladesh, Nepal & Lao PDR

 Hemant Raj Joshi\*

## **Abstract:**

*The near future graduation of Bangladesh, Nepal and Lao PDR from LDC status presents both opportunities and challenges. While this transition reflects their developmental progress, it risks loses of major trade preferences, potentially disrupting key export sectors. These countries share vulnerabilities, including dependence on LDC specific trade benefits, climate fragility, and microeconomic instability, necessitating collaborative strategies to ensure a smooth transition. Existing research primarily examines individual country's post-graduation challenges with limited focus on cross-country cooperation. This article tries to fills this gap by analyzing potential synergies among these three nations in the trade sector. It evaluates how collective action can mitigate preference erosion and strengthen their global bargaining power. This study employs qualitative method, analyzing national Smooth Transition Strategies (STS), trade policies, and academic literature. A comparative evaluation of post-graduation trade scenarios highlights tariff structure, rules of origin, and export competitiveness. Key findings reveal that all three countries face export decline due to tariffs in major markets. Transition periods offer temporary relief but require long-term competitiveness upgrades. Stricter rules of origin and reduced WTO flexibilities may further strain labor-intensive industries. Regional trade agreements provide partial protection but demand deeper economic integration. This study recommends, forming a 'Graduating Trio' coalition for joint trade negotiations, enhancing regional value chains, and advocating for extended transition periods and softer tariff phase-outs. By adopting a unified approach, these nations can transform graduation into an opportunity for sustainable development and stronger global positioning.*

## **1. Introduction:**

Nepal, Bangladesh, and Laos (Lao PDR) are planning to graduate from the Least Developed Country (LDC) category in 2026. These three countries have notable similarities and sector of collaboration in their preparation processes for this transition. Each country formulated a dedicated Smooth Transition Strategy (STS) to mitigate risks associated with the loss of LDC, specific support measures and to identify opportunities for future growth. While making STS, each country has followed a multi-stakeholder approach that actively involves government agencies at various levels like private sectors, development partners, and civil society organizations. High-level national

---

\* Sub-Editor, National News Agency (Rastriya Samachar Samiti-RSS)

institutions and mechanisms are formulated as well as engaged for implementing STS. Bangladesh established a National Committee on Graduation (NCG), Nepal's process was steered by the Prime Minister-led High Level LDC Graduation Steering Committee, and Lao PDR's by its Ministry of Foreign Affairs.

Nepal has adopted six pillars, Bangladesh five, and Lao PDR four for LDC graduation roadmap. All three emphasize macroeconomic stability, trade, human capital, and climate resilience highlighting shared priorities and potential for cooperation. During and after graduation, these countries are planning to secure macroeconomic stability, expand trade and investment, build human capital, diversify economies, and strengthen climate resilience. They share similar priorities, providing ample ground for cooperation in trade facilitation, climate adaptation, skill development, and international advocacy. Thus, by working collectively, they can increase bargaining power, share knowledge, and jointly attract technical and financial support needed to make their transition from LDC status truly sustainable. Given their shared goals and challenges, they could deepen cooperation through joint advocacy in global forums to secure continued support measures like trade preferences and concessional financing. They can also exchange knowledge on managing graduation risks, structural transformation, and skills development. Regional initiatives in trade, investment, and tourism, along with collaborative climate resilience projects, would help them pool resources and attract international climate finance. Additionally, collaborating on studies, capacity building, and forming a post-LDC transition alliance would strengthen their collective voice in platforms like the World Trade Organization (WTO) and United Nation (UN), ensuring that graduation supports their sustainable development paths. While prior studies have mainly focused on the post-graduation challenges of individual country, less prioritizing to collaborative, cross-country strategies. This research fills that gap by specifically analyzing the potential trade-sector synergies among these three countries to ensure a smoother transition and long-term trade resilience.

Graduation from LDC status is not just a domestic milestone but also a significant international relation challenge. The transition shapes their foreign policy priorities, diplomatic engagements, and collective bargaining strategies in multilateral forums. From the foreign policy lens, their common graduation timeline and shared vulnerabilities, especially concerning trade preferences erosion, climate shocks, and debt risk, create strong incentives for regional cooperation and south south alliances. This has implications for how these countries position themselves in international negotiation, whether at the WTO, the UN, or climate finance platforms. This analysis will comparatively assess the efficacy of sectorial cooperation mechanisms adopted by each country, particularly in mitigating the loss of LDC specific international support measures and preferential market access following graduation. Furthermore, it will explore how a vibrant private sector, coupled with strategic bilateral and regional collaborations, can mitigate potential economic costs associated with preferences erosion in international trade. Such erosion is a significant concern, as it directly affects export-oriented firms and necessitates a re-evaluation of national export promotion

strategies to maintain competitiveness in global market. The study employs a qualitative research approach and a comparative analysis of post-graduation trade scenarios, examining tariff structures, rules of origin, and export competitiveness, and uses theoretical frameworks on trade diversification and regional integration to inform policy recommendations.

There is substantial scope for collaboration among these three countries in the coming years; during and after graduation; trade and investment facilitation is a particularly promising area. According to International Trade Center; Nepal, Bangladesh and Laos can lose 4.3%, 14%, and 7.3% respectively of their export after losing trade related preferences given to LDCs. As these countries prepare to lose trade preferences, they can work together to explore new market access initiatives, pursue favorable terms under alternative schemes, or strengthen regional and South-South trade arrangements. They can also share ambitions around economic transformation and building productive capacities, which creates opportunities for exchanging best practices, such as Bangladesh's experience with large-scale garment manufacturing, Nepal's potential in tourism and hydropower, and Lao PDR's focus on agro-processing. Climate change and disaster risk reduction is another critical common agenda, with all three nations vulnerable to climate shocks. They could jointly advocate for increased climate financing, design regional adaptation projects, or learn from each other's community-based disaster management initiatives. Furthermore, macroeconomic stability and fiscal sustainability are pressing concerns for all three countries, suggesting value in policy dialogues on debt management, revenue mobilization, and prudent fiscal strategies. By leveraging their common experiences and fostering targeted cooperation in trade, climate adaptation, economic transformation, macroeconomic governance, and social inclusion, these three graduating countries can turn this milestone into a platform for deeper South-South collaboration and shared prosperity.

## **2. Literature Review:**

Trade preferences for developing countries have been granted by most industrialized countries (ICs) since the early 1970s. They have been covered by international trade law and have been described in the enabling clause of the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) in 1979, as part of the Tokyo Round of the GATT. These unilateral trade preferences have become known as the Generalized System of Preferences (GSP). GSP allows developed countries (ICs) to apply different tariffs between different categories of trading partners (e.g. developing and least developed countries without violating Article I of the GATT which requires non-discriminatory and equal (most favoured nations (MFN)) treatment of trading partners. (*Klasen et.al. 2016*)

Many studies show that these countries will face big problems with their exports after they stop getting trade preferences as LDCs. This is mainly because they will lose special international support, easier and duty-free/quota-free access to foreign market. "Nepal could lose 4.3% of exports because of tariff changes when it graduates from least developed country status in 2026. The removal of preferential tariffs will

especially affect the apparel, synthetic textile fabric and carpet sectors. Losses will mostly occur in exports to China, the European Union, and Turkey". (*Nepal after LDC Graduation: New avenues for exports*, 2022). In same way, Bangladesh and Lao PDR also lose trade preferences they are getting now. "...After graduation and the subsequent transition period, Lao PDR will progressively lose access to LDC-specific international support measures. These include some preferential market access treatments (e.g. Everything But Arms benefits), which have proven important for the garment sector. ... Lao export values could be reduced by up to 7.3% or USD 734 million.

Bangladesh's export could decline by more than 14% due to the loss of preferential market access. (*Bangladesh Graduation from the Group of Least Developed Countries : Smooth Transition Strategy* 2025). A trade plan should help business compete by boosting worker skills, using better technology, making higher value products, and attracting foreign investment. "A post-graduation trading plan must take into account efficient means of fostering firm-level competition. This includes, among other things, increasing workforce productivity, modernizing technology, moving higher up value chains, and luring foreign direct investment. Finally, there is significant room for lowering the cost of doing business in the nation as well as improving infrastructure and trade logistics. Any advancement in these fields would help increase the external competitiveness of businesses"(Mohsin, 2023). Trade preferences are considered as one of the most significant and accessible international support measure provided to LDCs. Major trade related support measures for LDCs are: support for WTO accession, preferential market access for goods, preferential treatment for services, other special and differential treatments (SDTs) regarding obligations and flexibilities towards WTO provisions, and technical support to promote trade and trade capacity. "Nepal has been benefiting from preferential market access on its exports to several destinations. While graduation will not have any impact on concessions gained during WTO accession, trade-related impacts of LDC graduation will arise from the loss of other preferences and support. Among these, the primary trade-related loss will result from the loss of preferential market access for goods and reduced flexibilities in implementing WTO provisions." (*Nepal LDC Graduation Smooth Transition Strategy*, 2024)

While some regional efforts exists in trade and infrastructure, they remain limited, highlighting the need for initiative like the proposed LDC integration Fund to better address persistent supply-side constraints. "There has been some effort at the regional and sub-regional levels, particularly in the areas of human capital, trade facilitation and infrastructure development, to help the countries in the region alleviate their supply-side constraints. However, like national efforts, they are far from sufficient. This makes initiatives such as the proposed LDC Integration Fund, primarily aimed at overcoming the resource crunch problem faced by the region— especially concerning overcoming supply-side constraints facing the LDCs in the region—all the more important."(Adhikari, 2011). To mitigate the stress of the LDC Transition these countries can urge their bilateral and multilateral partners to phase out the preference in a phased manner, whilst they take suitable measures for negotiation and to overcome

the gap. (Ullah et al., 2023). The application of graduation rules have been influenced by the resistance of some LDCs fearing the loss of the benefits linked to the LDC status. Early after the adoption of graduation rules, the Committee for Development Policy (CDP) did not recommend the graduation of some countries fulfilling the criteria because of this fear and a lack of clear assessment of the situation. "The resistance to graduation of the majority of countries concerned. Significant lags and postponements have been observed in the case of Samoa, The Maldives, Equatorial Guinea, Vanuatu, between the finding that country was meeting the criteria and the final decision." (Drabo & Guillaumont, 2018)

### **3. Methodology:**

For finding the sector of cooperation among and between these three countries, this paper synthesize existing literature on LDC graduation, focusing on the economic implications of preference erosion, the role of sectorial diversification, and the importance of fostering a competitive private sector. It uses the comparative qualitative approach grounded in a systematic literature review and supported by thematic analysis. The conclusion is drawn by synthesizing existing academic literature, policy reports, and institutional publications. This paper also draw upon theoretical frameworks concerning market size and demand-side constraints on development, particularly in the context of international trade and global value chain integration for small and medium-sized enterprises. The analysis will further explore the challenges related to reduce policy space, which constricts the scope for supporting domestic industries and exporters, and the unfavorable impact on development financing prospects post-graduation. This comprehensive review will establish a robust analytical framework to assess the nuanced interplay between these factors and their collective influence on the sustainable graduation trajectories of Nepal, Lao PDR, and Bangladesh.

#### **4.1. Trade Outlook After LDC Graduation: An Analytical Overview**

##### **4.1.1 Bangladesh**

Bangladesh's graduation from LDC status is set to reshape its trade relations, as many of its current export privileges are associated to LDC-specific schemes. At present, most developed economies and several developing countries provide duty-free, quota-free market access to LDCs, along with lenient rules of origin requirements. Nearly 45 percent of Bangladesh's trade is with the European Union, where exports currently enjoy the 'Everything But Arms' scheme; none of the EU's most generous market access arrangements. Following graduation, the EU will allow a three-year transition period, enabling Bangladesh to retain Everything but Arms privileges until November 2029. The United Kingdom's Developing Countries Trade Scheme (DCTS) offers a similar arrangement, ensuring continued comprehensive preferences for the same period.

On the other hand, Canada provides preferential access under its Least Developed Country Tariff (LDCT) scheme, and its planned transition policy will also grant three additional years of benefits after post-graduation. However, beyond that point, the

General Preferential Tariff (GPT) will replace the LDCT, offering limited coverage. This shift will result in significant tariff increases on key export sectors, with clothing and textiles facing average rates of 14 to 16.5 percent. Japan currently grants duty free quota free treatment to over 95 percent of tariff lines under its LDC Generalized System of Preferences (GSP) scheme, but post-graduation, Bangladesh will move to the GSP for developing countries. This change will exclude many of its primary exports, raising garment tariffs from zero to over eight percent and footwear tariffs from 3.6 percent to 19 percent.

Similarly, South Korea's LDC GSP benefits are going to be replaced by Asia-Pacific Trade Agreement (APTA) preferences, which have much narrower coverage. As a result, apparel and footwear tariffs are expected to rise by 10 to 12 percent. In the Indian market, Bangladesh currently benefits from the South Asian Free Trade Agreement (SAFTA) LDC scheme, which offers zero-tariff access to over 11,500 products. After graduation, however, the non-LDC SAFTA/APTA terms will apply, expanding India's sensitive goods list from 25 to 614 items. Without a new bilateral agreement, woven garments will face a 19.4 percent tariff, knitwear 16 percent, and jute around five percent. Moreover, value addition requirements will increase from 30 to 40 percent. China, which now offers DFQF access to around 99 percent of tariff lines under its LDC GSP scheme, does not extend similar preferences to non-LDC developing countries. Post-graduation, Bangladesh's garment exports to China will face an average five percent tariff, footwear seven percent, and value addition criteria will rise from 35 to 45 percent. In contrast, Australia's GSP for non-LDC developing countries will still be accessible to Bangladesh, but ready-made garments (RMG), its top export, are not covered under the arrangement. With MFN tariffs on garments only five percent, Australia has indicated no changes in its tariff policy for graduating LDCs, meaning the overall impact there will be minimal.

The United States presents a different case, as Bangladesh has never received DFQF access for textile and apparel exports. Moreover, its GSP benefits for other products have been suspended since 2013 over labor rights and safety concerns, meaning LDC graduation will not directly alter current US trade terms. Analytically, while transition periods until 2029 in major markets such as the EU, UK, and Canada will provide short-term relief, the long-term picture points to substantial tariff hikes; particularly in garments, footwear, and jute; which could significantly erode competitiveness. Bangladesh's reliance on a limited number of key export destinations amplifies this risk. Proactive trade diplomacy, especially with India, China, and Japan, alongside structural improvements in productivity, quality, and compliance, will be essential to sustain export performance in the post-LDC era (*Appendix; Table 3*).

#### **4.1.2 Nepal**

Nepal currently enjoys preferential market access for its exports to numerous countries, with many partners providing high or full duty-free quota-free coverage. This access has been crucial for key export sectors such as apparel, synthetic textiles, carpets, metal

products, and other manufactured goods. While graduation from LDC status will not affect the concessions Nepal secured during its WTO accession, it will result in the loss of other LDC-specific trade preferences and support measures. The primary trade-related impacts will come from the loss of preferential market access for goods and reduced flexibilities in implementing WTO provisions. A 2022 study by the International Trade Centre projected that, using an equilibrium model with trade and tariff data forecasted to 2026, Nepal's exports; projected at USD 1.372 billion; would decline to USD 1.313 billion due to higher tariffs after graduation. This represents a loss of USD 59 million, or approximately 4.3 percent of projected exports, excluding the effect of changes to Rules of Origin. The losses are more concentrated in exports to the European Union, Turkey, China, the United Kingdom, Canada, Japan, the United States, and other preference-granting countries, with the greatest impact on labor-intensive sectors such as apparel, synthetic textile fabrics, carpets, metal products, and miscellaneous manufactured items. By contrast, exports to India are likely to remain largely unaffected because of existing bilateral trade agreements. A further challenge for Nepal's export competitiveness may arise from stricter Rules of Origin requirements after graduation. Many of Nepal's apparel exporters currently meet the single transformation criterion to qualify for preferential access in certain markets, but they may not be able to comply with a double transformation criterion that could be applied post-graduation. Although detailed studies on the impact of these changes are lacking, preliminary evidence suggests that some sectors; particularly clothing; may face significant difficulties in meeting the stricter standards. In the services sector, the impact of LDC graduation is expected to be minimal. The LDC services waiver, introduced in 2015 to provide preferential treatment to services and service suppliers from LDCs, has faced challenges in implementation and has offered limited practical benefits. Nepal's primary service export, travel and tourism, has been operating without reliance on LDC-specific preferences, further reducing the potential negative effects in this sector.

Currently, Nepal benefits from varying levels of DFQF or preferential tariff coverage across global markets. Some partners, including Australia, New Zealand, Norway, and Switzerland, provide 100 percent DFQF access, while the European Union, the United Kingdom, Chile, Canada, and Japan offer near-complete coverage ranging from 97.8 to 99.8 percent. Others, such as China, Iceland, India, Montenegro, and the Republic of Korea, extend high coverage between 89.9 and 96.6 percent. Moderate coverage, between 60 and 80 percent, is provided by Turkey, Thailand, Kazakhstan, the Russian Federation, and the Kyrgyz Republic, while low coverage is available from Armenia, Taiwan Province of China, and Tajikistan. The United States provides 82.3 percent DFQF coverage under its Generalized System of Preferences for LDCs. Across all these schemes, certain sensitive products, including meat, dairy, fish, alcoholic beverages, iron and steel products, machinery, chemicals, cereals, sugar, and arms, are typically excluded from preferential treatment. While Nepal's graduation from LDC status will not disrupt its WTO-based trade rights or significantly impact service exports, it will erode tariff advantages for goods in several major markets. The combination of

increased tariffs and stricter Rules of Origin will likely reduce Nepal's competitiveness, especially in labor-intensive manufacturing sectors. Although strong bilateral trade relations with India will offer some protection, Nepal will need to focus on diversifying markets and upgrading production capabilities to mitigate the adverse effects of this transition. The projected trade scenario for Nepal after its graduation from the Least Developed Country (LDC) status reveals not only significant potential losses but also substantial untapped opportunities in global markets. While the apparel sector faces the heaviest blow; particularly in the EU (\$11.2 million) and UK (\$5.6 million); its untapped export potential in the USA (\$3.56 million), China (\$3.37 million), and India (\$1.98 million) suggests that strategic market diversification could partially offset the anticipated decline. Similarly, the carpet industry, another traditional strength of Nepal, is expected to lose \$3.4 million in the EU but holds notable room for growth in the USA (\$5.08 million), Switzerland (\$2.54 million), and Japan (\$2.49 million). The synthetic textile fabric sector stands out as both high-risk and high opportunity: a massive \$13.7 million loss in Turkey contrasts with huge unexploited demand in Bangladesh (\$8.16 million), India (\$7.99 million), and the EU (\$2.73 million) (*Appendix; Table 1*).

Other sectors also present promising openings. For instance, beauty products and perfumes, though relatively small in current trade value, could expand significantly in China (\$1.63 million in potential). Crops and food products show opportunities in the EU, USA, and UK, suggesting that agro-exports could benefit from quality branding and value addition. Similarly, metal products, despite facing losses in China, could find new markets in the USA (\$2.09 million) and EU (\$1.51 million). Even smaller categories like glass articles, leathers, and miscellaneous manufacturing products reveal multiple underexploited destinations, notably in India, the EU, and Turkey. Overall, while Nepal's post-LDC graduation export landscape will be challenged by reduced preferential access in traditional markets, the data indicates that strategic reorientation toward high-potential destinations; especially in South Asia, North America, and selective EU member states; could help mitigate losses. Targeted trade negotiations, product upgrading, and export diversification will be crucial to tapping into these latent markets and transforming the graduation challenge into an opportunity for more resilient and value-driven trade growth.

#### **4.1.3. Laos PDR**

Lao People's Democratic Republic (Lao PDR) will progressively lose access to various Least LDC-specific International Support Measures following its graduation and the subsequent transition period. This change will primarily affect preferential market access arrangements, such as the Everything But Arms (EBA) benefits, which have played a vital role in supporting the country's garment sector. The loss of LDC status will also mean the removal of certain flexibilities under WTO rules, as well as the withdrawal of Special and Differential (S&D) treatment or extended transition periods granted under various free trade agreements, including the Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP).

The most significant market access impact is in European Union (EU), where LDC preferences continued for three years after graduation. Once these expire, garment exports will face higher tariffs and stricter rules of origin, compounding existing structural challenges in the sector. Similarly, in the Canadian market, while many Lao PDR exports currently benefit from duty-free access under Most-Favoured-Nation (MFN) rates, garments will face notable tariff increases after graduation. In contrast, exports to Japan will largely remain duty-free under the ASEAN–Japan Comprehensive Economic Partnership Agreement (AJCEPA), though some product categories will face higher tariffs. For the majority of Lao PDR’s exports; which are directed toward other Asian countries within the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) or those with free trade agreements with ASEAN; the impact of graduation will be minimal. These markets will continue to grant duty-free access either through existing FTAs or under MFN treatment. Furthermore, the graduation is not expected to significantly affect the country’s services exports, as Lao PDR has not made notable use of the LDC services waiver and is unlikely to do so in the near future.

Overall, while Lao PDR’s graduation will have targeted negative effects on garment exports to the EU and Canada due to the loss of preferential tariffs and flexible origin requirements, the broader impact on its export markets is expected to be limited. The country’s main trade partners in Asia will continue to offer duty-free access, softening the overall blow of LDC graduation. However, addressing the structural competitiveness issues of its garment industry and diversifying its export base will be essential for sustaining growth in the post-graduation period. Lao PDR’s export profile shows both heavy reliance on a few existing markets and clear opportunities for diversification. Natural rubber is the largest export, with Vietnam, China, and Germany as its main markets; Viet Nam alone accounts for over \$55 million in untapped potential, making it both the biggest growth driver and a key concentration risk (*Appendix; Table 2*). In agriculture, cereals and rice have strong prospects in regional markets; particularly Thailand, Japan, Cambodia, Viet Nam, and the Philippines; while sugar’s expansion potential is led by Indonesia, followed by Japan and Korea. In manufactured goods, textiles and apparel have steady demand in Japan, China, and the United States, with each market offering several million dollars in additional potential. The EU is already a major destination but has limited growth space, indicating the need for efficiency gains rather than volume expansion. Footwear also targets China, Thailand, and Mexico, though with smaller potential compared to apparel.

Overall, existing exports are concentrated in a few key buyers; especially Viet Nam, Thailand, and Japan; while the biggest untapped opportunities lie in diversifying further into regional ASEAN markets and deepening penetration in high-value destinations like Japan, China, and the United States. This mix of concentrated existing markets and scattered high-potential new ones highlights both the growth opportunity and the vulnerability in Laos’s export structure.

## **5. Conclusion and recommendations:**

It is important for these countries to maintain pre-graduation preferences, focusing on collective advocacy and joint opportunities. A strong policy approach could involve extending LDC transition, creating a support facility, and strengthening regional value chains. Strategies might include coalition platforms, shared data, and joint impact assessments. To support these countries's inclusion in global schemes, they could request extended duty-free quotas or apply for programs like the EU GSP+. Collective actions and advocacy through WTO, UN, or regional bodies could help manage their shared vulnerabilities and form cross-regional mechanisms within South Asia and ASEAN for broader benefits. This paper concludes these three sectors of cooperation among and between Bangladesh, Nepal, and Lao PDR.

### **(A) Keep pre-graduation like tariff treatment as much as possible:**

These three countries can jointly request longer transition periods (beyond current 3 years where applicable) and not changing existing DFQF lines for priority sectors (Ready Made Garments, footwear, carpets, metal goods, jute), especially with EU, UK, Canada, Japan, Korea. They can seek soft-landing clauses; gradual tariff step-ups, not cliff edges; retain present Rules of Origin (RoO) for the transition. Bangladesh, Nepal, and Lao PDR can work together to maintain their tariff preferences even after graduating from LDC status by negotiating extended transition periods, keeping existing rules of origin, and seeking gradual tariff increases instead of sudden changes. They can also coordinate reforms needed to access post-LDC preference schemes in major markets like the EU, UK, Japan, and Canada, while using regional cooperation to maintain shared supply chains and reduce compliance costs. Thus, these three countries can jointly push major trading partners to extend transition periods, keep existing trade preferences and rules of origin, ensure gradual tariff changes, and use regional cooperation to maintain market access after LDC graduation.

### **B) Speak with one voice: how to raise collective influence**

To raise their collective voice, the three countries can form a “Graduating Trio” coalition, presenting joint proposals to major trading partners, multilateral forums like the WTO, and groups such as the G77+China. Coordinated advocacy, including shared reports and roadshows to capitals, as well as engagement with global brands, can strengthen their influence. By framing their requests around global priorities like ethical sourcing, supply-chain resilience, and decarbonization, they increase the likelihood of continued preferential treatment. By framing their requests around shared priorities like supply-chain resilience and ethical production, they can make a stronger, evidence-based case for continued preferential treatment after LDC graduation.

### **C) Turn the transition into shared opportunities**

At the same time, they can turn the transition into shared opportunities by developing cross-border value chains in apparel, footwear, and handicrafts, creating joint green and

digital infrastructure, and promoting investment and tourism as a combined package. Shared laboratories, e-certification systems, and export finance mechanisms can reduce costs and improve efficiency. By working together, the three countries can not only protect trade benefits but also create new avenues for sustainable growth and competitiveness. This approach can reframe graduation not as a loss of preferential trade advantages but as an opportunity to build regional synergies, foster sustainable development, and strengthen collective resilience against global market shocks, ensuring that economic gains are both more robust and more evenly distributed among the three countries.

In this way, these countries can transform LDC graduation into a shared opportunity by jointly diversifying export markets, strengthening regional trade agreements, and developing cross-border value chains in key sectors. Coordinated standardization, digital infrastructure, and skills development can reduce costs and boost competitiveness, while pooled risk management mechanisms protect against global shocks. By integrating into global value chains, coordinating policy advocacy in forums like the WTO, and pursuing joint green and sustainable initiatives, the three countries can enhance market access, attract investment, and build long-term regional resilience.

#### **D) Export Diversification Strategies.**

To sustain exports, they must diversify both products and markets while upgrading competitiveness. At a common level, all three need to secure alternative trade access through EU GSP+, UK DCTS, Asian and GCC markets, and bilateral deals, while also building strong compliance systems to meet labor, environmental, and product safety standards. They should invest in accredited laboratories, digital customs systems, logistics, and trade finance to shift from preference-based exports to standards- and efficiency-driven exports. Nepal can capitalize on hydropower to develop green industries, promote niche agro-products such as spices, tea, and coffee, expand pashmina and handicraft exports with GI branding, and scale IT and digital services. Bangladesh should reduce reliance on basic cotton garments by upgrading to man-made fibers, technical textiles, lingerie, and medical apparel, while diversifying into electronics assembly, agro-processing, and pharmaceuticals. Lao PDR can use its renewable energy, proximity to Thailand, Vietnam, and China, and sustainable image to export certified wood products, organic coffee and rice, bamboo furniture, and eco-tourism services. Market diversification is equally crucial: Nepal can target India, East Asia, and GCC for specialty foods and fashion; Bangladesh can strengthen presence in the EU, Japan, GCC, and Africa with higher-value garments, processed foods, and pharmaceuticals; while Lao PDR can expand in ASEAN, China, Japan, and the EU with organic agriculture and sustainable products. To make this shift, the countries should follow a phased plan: immediate measures like mapping vulnerable export lines, setting up compliance systems, and negotiating access; medium-term measures like sector-specific parks, branding programs, and FTAs; and long-term goals like achieving export basket diversification and deeper regional value chain integration. Ultimately,

sustaining export growth post-graduation will depend on moving from tariff-driven advantages to capability-based competitiveness, with greater emphasis on innovation, compliance, and regional cooperation.

## References

Adhikari, R. (2011). *Supply-side constraints facing South Asian LDCs: Frontiers and dynamics*. South Asia Watch on Trade. <https://sawtee.org/publications/Discussion-paper-15.pdf.pdf>

Bangladesh Graduation from the Group of Least Developed Countries: Smooth transition strategy. (2025). <https://drive.google.com/file/d/1B4zECB7IXygAHFZMVelb-NfvTzk-TTwM/view>

Drabo, A., & Guillaumont, P. (2018). Graduation from the category of least developed countries: Rationale, achievement and prospects.

Klasen, S., Martínez-Zarzoso, I., Nowak-Lehmann, F., & Bruckner, N. (2016). Trade preferences for least developed countries: Are they effective? Preliminary econometric evidence. *Policy Review*, 4.

Lao PDR Smooth Transition Strategy for LDC Graduation in 2026 and beyond. (2024). <https://www.un.org/ldcportal/content/smooth-transition-strategies>

Mohsin, U. M. (2023). *Graduation from the least developed country category: A case study of Bangladesh*. Dalhousie University.

Nepal after LDC Graduation: New avenues for exports. (2022). I. T. Centre. <https://www.intracen.org/resources/publications/Nepal-LDC-graduation>

Nepal LDC Graduation Smooth Transition Strategy. (2024). <https://npc.gov.np/content/6480/ldc-graduation-smooth-transition-strategy/>

Ullah, I., Dai, Y., Khadgi, N., Qin, Y., Shrestha, N., & Hamza, A. (2023). A larger perspective on Nepal's transitional strategy to graduate from less developing countries (LDC) to developing country (DC). *Open Journal of Social Sciences*, 11(2), 182–200.

.

# **Slopes at Risk: Political Influence, Dozer Roads, and the Erosion of Sustainable Development in Nepal**

 **Er. Subigya Dhungana\***

## **Abstract:**

*Nepal's ambitious push to extend rural road access has, in recent years, been dominated by a politically driven, dozer-led construction model that is undermining both environmental sustainability and community resilience. Particularly in the fragile mid-hill regions, bulldozers have carved thousands of kilometers of roads into unstable slopes without proper engineering design, environmental assessment, or oversight. These "dozer roads," often authorized by local leaders under political pressure and motivated by personal financial interests, are contributing to a sharp rise in landslides, erosion, forest loss, sedimentation of rivers, and the destruction of agricultural land and livelihoods. This paper critically examines the structural drivers of this pattern, from political incentives and weak regulatory enforcement to institutional capacity gaps. It contrasts this damaging model with Nepal's established Green Road Approach, which emphasizes environmentally sensitive, participatory, and labor-based construction practices. The paper concludes with detailed policy recommendations for restoring technical oversight, strengthening environmental safeguards, enforcing accountability, and promoting sustainable alternatives. Urgent reforms are needed to align Nepal's rural road development with long-term resilience, environmental protection, and the principles of inclusive, sustainable development.*

## **1. Introduction**

Nepal's mid-hill regions are undergoing a construction boom in rural access roads but without proper technical oversight. Thousands of kilometers of "dozer roads" are being carved into fragile slopes, driven largely by political pressure and local interests. Rural municipality chairpersons and ward members, eager to show development and profit from construction contracts, often authorize the use of bulldozers and excavators without any engineering design or environmental assessment. These fast-tracked roads invariably cut through forests and steep terrain, destabilizing slopes and setting the stage for disasters. Experts warn this pattern as it undermines the Green Road Approach to sustainable development, leading to a cascade of landslides, erosion, river sedimentation, destroyed farmland, and failed roads (Paudyal et al., 2023).

Nepal's local governments have vast funds but weak technical capacity, so roads are often determined by local politicians, and not designed by engineers. A report by the

---

\* Civil Engineer.

Centre for Investigative Journalism (CIJ-Nepal) highlights that in some districts hundreds of roads were built haphazardly by dozens of dozers (Rai, 2020). In Dhading, newly elected leaders rushed to open tracks each dry season and left them severed when rains came. In the 2020 monsoon, Sindhupalchok site of some of Nepal's worst slides saw a deadly landslide record, worsened by the haphazard digging of poorly engineered rural roads (Times, 2020). Similar patterns have emerged in Myagdi, Tanahun, Kavre and other hill districts. These cases illustrate systematic failure: political expediency and business interests overriding engineering norms and environmental safeguards, with devastating consequences for rural communities and ecosystems.

## **2. Political Drivers of Haphazard Rural Roads**

Since the 2022 local elections, Nepal's rural municipalities have been awash in road-building funds. Federal and provincial budgets have allocated enormous sums for physical infrastructure, with nearly 10% of the federal budget earmarked for roads. The pressure to spend these funds has been acute. Local representatives now treat road access as a political prize and symbol of development. In many districts, newly elected chairs and ward members prioritized road construction as a backbone for development. Even isolated settlements that had no road are suddenly being connected by dozer tracks. Rural farmers and communities, long deprived of vehicles, are understandably eager for roads. But communities are unaware of design or safety measures.

The dynamics are complex as road building is popular, so both voters and politicians demand it. Many inhabitants believe that even a poorly built road is better than none. But local leaders often lack the technical knowledge to supervise construction. The institutional result is a rush to build with whatever means available chiefly like local earth moving machinery. Local politicos frequently own or have stakes in these machines and the contracting firms that use them. Investigations have found that many rural municipality and ward representatives are themselves contractors or heavy equipment proprietors (Rai, 2020). In practice, this means elected officials have a vested interest in awarding road contracts to companies often fronted by relatives or associates that immediately mobilize dozers, rather than undertaking proper engineering or tender processes.

The timing exacerbates the rush. Many local bodies plan road work only mid-fiscal-year and hurry to use budget before year end. Construction typically happens in winter to avoid rains, yet by design these dozer-made roads require maintenance and drainage they never receive, and they typically wash out or collapse in monsoon. In effect, the election and budget cycle pushes politicians to show road projects, not to build them sustainably.

### 3. Environmental and Infrastructure Consequences

The consequences of this dozer-driven road mania are severe and multifaceted. Without design or mitigation, bulldozing steep slopes triggers a cascade of environmental damage. Landslides and slope failure is one of the top consequences. Hasty cuts and reckless downhill soil dumping create landslide hotspots (Paudyal et al., 2023). Landslide expert Dave Petley notes that the vast majority of Nepal's local road network is cut haphazardly into steep hillsides with little or no planning, triggering landslides and washing massive amounts of soil into rivers (Petley, 2019). Statistics bear this out: rainfall-triggered slides are twice as likely to occur within 100m of a road as anywhere else (McAdoo et al., 2018).

Soil erosion and river sedimentation is also considered another major issue. The slide of fertile topsoil into streams has long-term impacts. The eroded soil ends up in rivers, degrading water quality and increasing flood and sediment hazards downstream built-up riverbeds and flash floods. Even if not explicitly measured, observers link exacerbated monsoon floods and rising riverbeds to the huge influx of loose material from unplanned road cuts.

One of the most critical yet underexamined impacts of haphazard dozer-driven road construction in Nepal's mid-hill regions is the disruption of local hydrological systems, particularly the drying up of natural springs and community water sources. Rural settlements across Nepal depend heavily on *dhunge dharas* (stone spouts), *kuwa* (traditional wells), and *mul* (springs) for drinking water, livestock use, and small-scale irrigation. However, when bulldozers carve roads into steep slopes without proper geological assessment or drainage design, they often cut directly through the subsurface flow paths that feed these springs.

The road excavation exposes aquifers, allowing groundwater to escape downslope along new artificial drainage routes rather than emerging at traditional collection points. This phenomenon has been widely observed in districts such as Kavrepalanchok, Sindhupalchok, and Myagdi, where community water sources that had functioned for generations dried up shortly after the opening of rural tracks. For example, in Kavre's Mandandeupur Municipality, several households reported that their primary spring which had supplied water year-round began to decline within one monsoon after an unplanned dozer road was cut above the settlement. Similar patterns were recorded in Sindhupalchok's Helambu area following rapid post-earthquake road expansion, where dozens of small irrigation canals and springs were lost due to slope undercutting and intercepted groundwater. The resulting water scarcity forces families, particularly women, to walk greater distances to fetch water, increases competition over remaining sources, and undermines agricultural productivity. More broadly, the hydrological alteration caused by dozer roads destabilizes the socio-ecological balance of rural hill

communities, demonstrating that the impacts extend far beyond physical landslides and erosion. The loss of local water sources thus highlights the urgent need for incorporating hydrogeological surveys, proper drain planning, and environmentally sensitive construction methods into rural road development in Nepal.

Bulldozers often clear large strips of vegetation and protected forest for road tracks causing Forest and habitat loss. This not only destroys biodiversity and forest cover but also removes natural slope armoring. Dozer roads also fragment wildlife habitat, an issue noted in conservation studies. Similarly, landslides induced by roads have buried fields, orchards and pastures, undermining rural livelihoods. Irrigation channels and springs are destroyed by cuts and slides, so villages lose water and must walk farther for the disrupted streams (Rai, 2020). In short, it is taking away livelihoods' fields turn to rubble, forcing farmers into acute poverty.

Taken together, these impacts undermine Nepal's sustainable development goals. Roads that fail to provide year-round access, destroy farms, destabilize mountains and then vanish in mudslides do not alleviate poverty or improve connectivity. They, in fact, create new crises of food insecurity, displacement and disaster relief costs. A UNEP and UNDP analysis warns that while connectivity has improved, road failures have also increased, eroding the benefits of road networks (UNEP and UNDP, 2011).

#### **4. Contradiction with the Green Road Approach**

Nepal's Green Road Approach (GRA) is a concept formally introduced by GTZ/SDC in the late 1990s which embodies a sustainable, low-impact philosophy for rural roads. GRA emphasizes environmentally friendly, participatory, low-cost road development. Key principles include careful alignment to minimize hillside cuts, full use of local labor and indigenous knowledge, phased construction, mass balancing earthworks, bioengineering slope protection, and active public monitoring to ensure accountability. In practice, Green Roads are built gradually by manpower and minimal mechanical input, with soil from cuts reused as fill and protective structures in place.

The rampant dozer roads are the antithesis of these principles. They are characterized by uncontrolled and hasty, often mechanized linear rural road construction by inappropriate bulldozers in an extraordinarily fragile mountain environment (Naskar, 2023). Rather than preserving slope stability or vegetation, bulldozers carve away entire hillsides. Green Road guidelines are ignored in favor of maximized cut-and-fill to speed completion. In effect, the bulldozer approach trades the long-term benefits of stability and community involvement for a short-term spectacle of development. The result is a landscape rent, not healed.

This mismatch seriously undermines Nepal's sustainable development objectives. The national policy vision calls for resilient infrastructure that integrates environmental

management. But dozer-built roads produce precisely the opposite, they accelerate soil erosion, deforestation and disaster risk. In financial terms, the gains of a dozer road are quickly eclipsed by landslide relief and reconstruction costs. Socially, communities lose trust in development that displaces them. In sum, haphazard dozer roads are a direct antithesis to the Green Road Approach, a grossly inefficient and destructive departure from proven sustainable practice (Paudyal et al., 2023).

## 5. Institutional and Regulatory Gaps

Many rural municipalities and wards have no professional engineers or geologists on staff. Under decentralization, local bodies inherited responsibilities for roads but often do not have qualified human resources. They rely on contractors or political appointees to make technical decisions. Even at the provincial level, infrastructure ministries frequently lack data or capacity to oversee new LRN (Local Road Network) projects. With no one to check alignments or require designs, roads are dug almost by impulse.

Similarly, Nepal does have design standards and codes. The Nepal Rural Road Standards set geometric and technical norms for rural roads. But these rules are largely unenforced. In practice, local officials routinely ignore standards and approvals. The local press and NGO reports repeatedly highlight roads built without proper social and environmental impact assessment (Rai, 2020; Times, 2020). Without enforcement, a Chair or Ward Member can authorize a road with dozers as routine maintenance or minor construction sidestepping any formal procedure.

Regulatory bodies, even if they exist, face political pushbacks. Local officials often resist any intervention. The CIJ reports that at local levels, oversight committees were co-opted by party interests, and even after party appointees were dissolved, political party members continued to shape local development agendas. In practice, a strong local chair can overrule technical advice or unleash private machines to do road work at will.

Also, there is virtually no routine auditing of local roads. There are no penalty provisions or disaster liability clauses in local acts. Even at the federal level, no agency tracks if province/municipal funds were spent in line with environmental laws. Communities have little venue to contest road decisions. The public audit envisioned in the GRA requiring visible sign-boards and public posting of funds is seldom practiced.

These institutional failings collectively allow dozer roads to flourish. Even when disasters occur, responsibility is often shrugged off. Parliamentarians may occasionally raise the issue, but effective regulation remains elusive.

## 6. Policy Recommendations

To reverse this destructive trend, Nepal needs **concerted policy action at multiple levels**. The goal must be to restore technical rigor, environmental safeguards, and

accountability to rural road programs. A critical starting point is strengthening technical oversight and institutional capacity. Each rural municipality wards should be required to appoint a licensed civil engineer. These professionals would be responsible for reviewing road alignments, certifying designs, and supervising construction. District level technical offices, such as Infrastructure development office, must be empowered to act on behalf of the Department of Local Infrastructure (DoLI) to approve or veto road projects that violate safety or design standards particularly cuts exceeding safe depth thresholds. Additionally, technical training and certification should be mandated for local leaders and staff, with user friendly guidelines made available in Nepali. To guide this process, existing geo-hazard and forest maps must be integrated into planning tools, enabling local governments to identify and restrict development in high-risk landslide zones. Any road proposed in such areas should trigger provincial or federal review.

Furthermore, the design and environmental approval process must be standardized and enforced. Nepal should amend its Environment Protection Act to require at least a simplified Environmental and Social Management Framework for unpaved rural roads beyond a defined length or cost. Local bodies must obtain environmental clearance from district environmental offices before initiating work. Compliance with the policies must be rigorously enforced by requiring submission of Detailed Project Reports (DPRs) and environmental impact assessments (EIAs) for all roads above. Non-compliance should trigger financial penalties, such as withholding conditional grants. For hillside roads, mandatory geotechnical surveys should precede any cuts deeper than 3 meters, ensuring slope stabilization plans are prepared and approved by geologists.

Public accountability and transparency are equally vital. At every construction site, clear public signage should display the project name, budget, engineer and contractor names, and timelines empowering citizens to monitor progress and hold stakeholders accountable. Community based monitoring committees should be formed, comprising women, farmers, and technical members. These groups can compare design documents with on ground work, ensure financial transparency, and provide local insights. Oversight must also be strengthened through external audits; the Auditor General or anti-corruption bodies should periodically review road projects, imposing sanctions in cases of negligence or fund misuse.

To encourage sustainable construction practices, the government should design incentive structures linking funding with green standards. For example, rural road programs should prioritize projects incorporating labor-based construction, slope stabilization techniques, and bio-engineering. Bonus funds or expedited approvals could reward municipalities that follow these practices. Road performance indicators such as monsoon survivability or reduced landslide frequency can be integrated into the

Intergovernmental Fiscal Transfer System. Municipalities with better performance and proven compliance with standards would receive a larger share of block grants. Training programs for youth and partnerships with NGOs can further promote labor intensive methods such as gabion construction and use of vegetative cover, strengthening both local livelihoods and environmental resilience.

In parallel, heavy equipment use must be regulated. Earth moving machines such as dozers and graders should be registered and permitted for road construction. Municipalities should maintain registries of equipment ownership and restrict politicians and their families from owning contracting companies to reduce conflicts of interest. Instead of individual politicians hiring dozers informally, a district level equipment pooling and procurement system should be established. Regulations must also define cutoff heights for road benches for instance, limiting vertical cuts beyond 2-3 meters unless supported by proper retaining structures.

The existing Nepal Rural Road Standards (NRRS) must be updated to include slope stability charts and mass-balance grading norms, ensuring that new road designs balance cut and fill volumes and avoid indiscriminate dumping of material downhill. District road coordination committees, as required by law, should include independent experts or NGO representatives to evaluate project designs, adding a layer of impartial scrutiny.

Finally, awareness and education are essential. Community awareness campaigns using local media, storytelling, and before/after visual evidence should illustrate the dangers of poorly built roads and common misconceptions such as overreliance on forests for landslide prevention. Moreover, local politicians must be trained in sustainable infrastructure principles. Short courses could help elected officials understand how unplanned roads can undermine their own development agendas. Political parties could be engaged in building internal awareness and commitment to green development, increasing political will for reform.

## **7. Conclusion**

Nepal's vision of roads to every village is laudable, but the means of road building have become a threat to the very communities they are meant to serve. Political pressure and vested interests have driven local leaders to slash hillside tracks with bulldozers, ignoring basic engineering. The result is a self-inflicted environmental calamity like landslides, erosion and livelihood loss in the very places development should uplift. This path contradicts the Green Road principles of sustainability and undermines decades of development effort.

There is no silver bullet, but there are clear steps forward. Policymakers and planners must reassert technical and environmental norms in local infrastructure. By enforcing

design standards, restoring landscape-friendly construction practices, and holding officials accountable, Nepal can turn the tide. Doing so will protect its fragile hills, ensure that roads truly last, and fulfill the promise of development without destroying the foundations of rural society.

## References

DoR-Department of Roads. (2014). *Nepal road standard 2070*. Government of Nepal, Ministry of Physical Infrastructure and Transport, Department of Roads.

McAdoo, B. G., Quak, M., Gnyawali, K. R., Adhikari, B. R., Devkota, S., Rajbhandari, P. L., & Sudmeier-Rieux, K. (2018). Roads and landslides in Nepal: How development affects environmental risk. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 18(12), 3203–3210.

Naskar, R. (2023). *Green road infrastructure and integrated livelihood prospects: A study of Chitlang and Majhgaun, Nepal* [PhD Thesis, Norwegian University of Science and Technology].

Paudyal, P., Dahal, P., Bhandari, P., & Dahal, B. K. (2023). *Sustainable rural infrastructure: Guidelines for roadside slope excavation*. *Geoenvironmental Disasters*, 10(1), 11.

Petley, D. (2019, September 3). *The tyranny of dozer road building*. *The Landslide Blog*.

Rai, B. (2020). Across Nepal's mid-hills, unplanned roads are leading to more landslides—and more deaths.

Times, N. (2020, September 15). *Deadly monsoon in Nepal turns deadlier*.

UNEP, UNDP, & Nepal. (2011). *Economic analysis of local government investment in rural roads in Nepal*.

# विकास

## VIKAS

### A Journal of Development

नेपाल सरकार

राष्ट्रिय योजना आयोग

सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

फोन : ०१-४२९९०३२/४२९९९३३

फ्याक्स : ०१- ४२९९७००

इमेल : [vikas@npc.gov.np](mailto:vikas@npc.gov.np)

वेबसाइट : [www.npc.gov.np](http://www.npc.gov.np)