नीतिसार

# उपभोक्ताका सडक

## स्थानीय सडकहरुमा उपभोक्ता समिति संयन्त्रको भूमिका र प्रभावकारिता

निर्जन राई

### परिचय

सन् १९९८ देखि सन् २०१६ सम्ममा नेपालले आफ्नो स्थानीय सडकको सञ्जाल ४,७८० किलोमिटरबाट ५७,६३२ किलोमिटर बढायो । यो वृद्धि विकासका हिसाबले एउटा उल्लेखनीय उपलब्धि भएतापनि यसको नजिकबाट परीक्षण जरुरी छ । सडकहरुले समुदायलाई बजारसँग जोड्न तथा उनीहरुलाई राम्रा विद्यालय र अस्पताल जस्ता आधुनिक पूर्वाधारको पहुँच पुर्‍याउन मद्दत गर्छ । तर यी सडकहरु जुन गतिमा विकास भैरहेका छन्, यिनको निर्माणमा प्राविधिक मापदण्ड पुरा नगरिएकोमा उत्तिक आलोचित छन् । यसले गर्दा वातावरणमा पनि ठूलो नकारात्मक प्रभाव परेको छ ।

नेपालमा स्थानीय सडकहरु निर्माणका दुई वटा संयन्त्र छन् । पहिलो सार्वजनिक टेण्डर प्रकृयाबाट हुन्छ, जहाँ निर्माण व्यवसायीहरुले सरकारी परियोजनाहरुमा बोलपत्र हाल्छन्, एउटालाई ठेक्का दिइन्छ र पूरा गर्न स्थापित मान्यता अनुसार कार्यादेश दिइन्छ । दोस्रो संयन्त्र, जुन यस अनुसन्धानको विषय हो, जहाँ एक करोड भन्दा कम लागतका परियोजनाहरुमा सहभागितामूलक दृष्टीकोणका साथ प्रत्यक्ष लाभान्वितहरुको लागि उनीहरुको उपभोक्ता समितिहरुमार्फत कार्य गरिन्छ । यी उपभोक्ता समितिहरुको प्रभावकारिता बारे प्रतिक्रिया भने मिश्रित छ । एकातिर धेरैले यसको सहभागितामूलक प्रकृतिलाई औंल्याउँदै स्थानीय स्वामित्वसँगको सम्बन्धित फाइदाहरुमा जोड दिन्छन । उदाहरणको रुपमा सेक्टेम्बर २०१८ मा हिमाल खबर पत्रिकाको लेखमा धुलिखेल नगरपालिकामा उपभोक्ता समितिले सडक निर्माणको काम समयमै सम्पन्न गरेको परिणाम मात्र छैन, यसमा स्पष्ट रुपमा राम्रो गुणस्तर रहेको पनि उल्लेख छ[1]। अर्कोतिर उपभोक्ता समितीसँग सम्बन्धित अनियमितता बारेका रिपोर्टहरु नेपाली मिडियामा नियमित छन् । उदाहरणको लागि खोज पत्रकारिता केन्द्रका सन् २०१९ को रिपोर्टमा कसरी लम्कीचुँहा नगरपालिका स्थित उपभोक्ता समितिले आफ्नो ठेक्कामा भएको काम गैरकानुनी रुपमा निर्माण व्यवसायीहरुलाई पुनः ठेक्कामा दियो भन्ने कुरा उल्लेख छ [2]।

प्रत्येक बर्ष देशभर सरकारले हजारौं उपभोक्ता समितिहरुमार्फत काम गराउने भएकोले यसको दक्षताको वास्तविकता सायद यी दुई मिडिया कथाहरुको बीचमा पर्दछ । पोलिसी इन्टरप्रेनर्स इन्कर्पोरिटेड (पीइआई) को यो अध्ययनले देशका विभिन्न स्थानको स्थगलत भ्रमण र अवलोकन, उपलब्ध रिपोर्टहरुको अध्ययन, तथा समुदायका सदस्य, राजनीतिक व्यक्ति र सरकारी निकायका अधिकारीहरुसँगको छलफलको आधारमा यहाँ उपभोक्ता समिति संयन्त्रका प्रभाव र चुनौतीबारे बुँदागत निस्कर्ष निकाल्ने प्रयत्न गरेको छ ।

### समग्र अवलोकनहरु

<u>सडकको उच्च माग</u>: सडक निर्माणको माग देशभर नै, समुदाय र राजनीतिक दुवै तहमा, अति उच्च छ । यो एजेण्डा सबै राजनीतिक दलको घोषणापत्रमा पनि शीर्ष स्थानमा देखिन्छ । हुन त यो कुनै आश्यर्चको कुरा होइन किनकि सडकले समुदाय र राजनीतिक प्रतिनिधिहरु, दुवैको उद्देश्य पुर्तिमा सहयोग पुर्‍याउँदछ । समुदायको लागि सडकको अर्थ यसले उनीहरुलाइ बजारसँग र बाह्य विश्वसँग जोड्छ र उनीहरुको सम्पत्तिको मुल्य बढाउँछ । राजनीतिज्ञहरुको लागि सडकहरुमा गरिने लगानीले उनीहरुको चुनावी अभियानमा गरेका बाचाहरु पूरा गर्न मद्दत गर्नुका साथै त्यस विकास कोषमार्फत उनीहरुको व्यापारिक रुची अघि बढाउन र संरक्षणको भुमिका विस्तार गर्न पनि सहयोग पुर्‍याउँछ । सडक विस्तारको विषयलाई लिएर जहाँ भिन्नता छन्, ती प्रायःजसो प्रक्रियाका मामिलामा हुन्छन्, जस्तै आफ्नो फाइदा अनुसार सडकको पहुँच मिलाउन ।

<u>उपभोक्ता समितिको राम्रो कार्यसम्पादन</u>: स्थानीय तहमा गुणस्तर परिणामको उत्पादनका लागि उपभोक्ता समितिहरुको कार्य सम्पादन निर्माण व्यवसायीहरुभन्दा धेरै उत्कृष्ट हुन्छ भन्ने बलियो विश्वास छ । यसको प्रमुख कारण समुदायको योजनाहरुको

[1] Pokharel, M. 2018. *Dhulikhel Nagarpalika Bikashma Janapanatwa*. Himal Khabarpatrika
[2] Singh, B.P. and Bista, J. 2019. *User committee mere pass-through work to contractors*. Center for Investigative Journalism.

प्रतिको अपनत्व नै हो । निर्माण व्यवसायीविरुद्धमा एक विशेष आरोप के छ भने उनीहरुले प्रतिष्पर्धाका लागि कम बोलपत्रमा कोशिस गर्छन र निर्माण कार्यमा जहिले पनि गुणस्तरमा सम्झौता गर्छन । अध्ययनको क्रममा कुराकानी गरेका अधिकांश अधिकारीहरुले सम्भव भएसम्म उपभोक्ता समितिहरुमार्फत काम गर्ने मनसाय व्यक्त गरे ।

## उपभोक्ता समितिको अवलोकन

सहभागिता र स्वामित्व: परियोजनामा लाभग्राहीहरुको सहभागिता उपभोक्ता समिति संयन्त्रको मुल सुत्र र एउटा कानुनी आवश्यकता हो । यसको अभिप्राय स्वामित्व वृद्धि र परिणामस्वरुप पुवार्धारको राम्रो कार्यन्वयन र व्यवस्थापन हो । यद्यपि पर्याप्त प्रमाणहरुले यी प्रकृयाहरुमा निरन्तर स्थानीय तहमा प्रभावशालि सरोकारवालाहरुको हालिमुहालि हुने गरेको तथ्य सुझाउँछ । उदाहरणका लागि सदस्य बन्न कानुनी रुपबाट प्रतिबन्धित सरोकारवालाहरु उपभोक्ता समितिको मुख्य पदहरुमा आफु नजिकका सहयोगीहरुलाई राखि निर्णय प्रकृया कब्जा गर्ने गर्दछन [3] ।

ठूला मेशिन र उप-ठेक्का प्रतिबन्ध: सार्वजनिक खरिद कानुनले उपभोक्ता समितिलाई आफ्ना योजनाहरुमा ठूला मेशिन प्रयोग गर्नबाट रोक्छ [4] । यो गर्नुको प्रमुख तात्पर्य स्थानीय रोजगारी सिर्जना गर्नु हो । यद्यपि अधिकांश उपभोक्ता समितिले ठूला मेशिनलाई निरन्तरता दिएका छन । दक्ष जनशक्तिको पलायनको कारण पर्याप्त जनशक्ति परिचालन गर्न कठिनाई र भौगोलिक यथार्थताको कारण ठूला मेशिनको प्रयोग अन्त्य गर्न असम्भव भएको सरोकारवालाहरुको भनाई रहेको छ । त्यसैगरि कानुनले उपभोक्ता समितिलाई उप-ठेक्काबाट काम गर्न रोक्दछ । यो प्रावधान सरोकारवालाहरुको परियोजनामा स्वामित्वको सुनिश्चित हेतु गरिएको हो । तर देशभर बढिजसो उपभोक्ता समितिहरु उप-ठेक्कामा संलग्न छन् ।

लाभान्वितहरुबाट आवश्यक योगदान: उपभोक्ता समिति संयन्त्रको एक प्रमुख विशेषता भनेको उपभोक्ताहरुले गर्नुपर्ने नगद वा श्रम योगदान पनि हो । यो योगदानको अर्थ व्यक्तिगत लगानी मार्फत समुदायको योजना प्रति स्वामित्व र प्रतिवद्धता सुनिश्चितता गर्नु हो । तर लाभाविन्वतहरुले वास्तवमै परियोजनामा योगदान पुर्याएका प्रमाणहरु कम देखिन्छ । धेरै समितिहरुले घुमाउरो तरिकाले नगरेको योगदानलाई पनि गरेको भनेर देखाउने गरेका छन् ।

खरिद सम्बन्धमा: अन्तरवार्ताको क्रममा धेरै अधिकारीहरुले उल्लेख गरेझै, उपभोक्ता समितिहरुलाई नेपालको खरिद कानुन पालनाका लागि प्रोत्साहन गरेता पनि यसलाई कडाईका साथ कार्यान्वयनमा ल्याइएको छैन । खरिद प्रकृयामा सबैभन्दा ठूलो चुनौती स्वार्थको टकराव (conflict of interest) पाइएको छ । उदाहरणका लागि उपभोक्ता समितिका अधिकारीहरुका नजिकका वा सञ्जालमा रहेका व्यवसायबाट मात्र खरिद गर्ने । नेपाली मिडियाले स्थानीय राजनीतिज्ञहरु निर्माण व्यवसायमा संलग्नता र आफ्नो फाइदाको लागि पद र स्रोतको दुरुपयोग गरेको बारे रिपोर्टिङ बारम्बार गरिआएको छ ।

अनुगमन र निरीक्षण: सबै उपभोक्ता समितिमा एक अनुगमन समिति हुन पर्ने प्रावधान छ । तर निरीक्षणको जिम्मेवारी पाएका यी समितिहरुको प्रभावकारिता सीमित छ किनकि उनीहरु आफ्ना निर्णयहरु लागु गर्न सक्दैनन् । उदाहरणका लागि कमशल गुणस्तरको काम भएको पाईएमा यसले कुनै पनि कामको भुक्तानी रोक्न सक्दैन । साथै यी अनुगमन समितिहरु वास्तवमा मुल समितिबाट स्वतन्त्र हुँदैनन र उनीहरुसँग समूहको निर्णयहरुलाई चुनौती दिनका लागि पर्याप्त प्रोत्साहन र साहस पनि हुँदैन । नगरपालिकाको कार्यालयमा पनि एक अनुगमन समिति छ । यस समितिसंग आफ्नो निर्णयहरु कार्यान्वयन गर्ने क्षमता छ किनकि यसले अनुमोदन प्रदान गरेपछि मात्र अन्तिम भुक्तानी जारी गरिन्छ । तर अधिकारीहरुको निहित स्वार्थ र नगरपालिकाका कार्यालयहरुको सीमित क्षमताका कारण यस समितिले गर्ने अनुगमनको प्रभावकारिता सीमित छ ।

[3] Commission on the Investigation of Abuse of Authority. 2019. *Sthaniya Tahasanga Sambandhit Ujuriharuko Anusandhan ra Sawalharu Tatha Aayog ka Tarfa Bata Diyiyeka Sujhabhharu.*
[4] Government of Nepal. The Public Procurement Regulation, 2007. Article 97

## स्थानीय सरकारको अवलोकन

<u>शासन</u>: विगतका दुई घटनाले स्थानीय सरकारको उपभोक्ता समितिकासाथ संगै काम र निरीक्षण गर्ने क्षमतामा बाधा पुर्याएको छ । पहिलो, सन् २००२ देखि २०१८ सम्म स्थानीय चुनाव हुन नसक्नु हो, जसको परिणामस्वरुप स्थानीय राजनीतिज्ञहरुले शासन अभ्यासमा अनुभव प्राप्त गर्न सकेनन् । दोस्रो, स्थानीय तहमा मौलाएको भ्रष्ट राजनीतिक संस्कार हो, उदाहरणको रुपमा अहिले हटाइएको सर्वदलिय संयन्त्र, जस्को प्रभाव अहिले पनि स्थानीय स्तरमा देखिन्छ[5] । स्थानीय निर्वाचनपछि विपक्षी दलको जवाफदेहिताको मागले यसको अन्त्य हुने आशा थियो तर यसो हुनुको साटो, विपक्षीहरुले समेत आफ्नो अनुगमन र प्रश्न गर्ने अधिकारको दुरुपयोग स्रोतको सौदाबाजीका लागि प्रयोग गरिरहेका छन् ।

<u>योजना तर्जुमाको अभ्यास</u>: प्रभावकारी योजनाले स्रोतको अधिक कुशल प्रयोग र लगानीको उच्च प्रतिफल निश्चित गर्छ । तर योजना निर्माणसँगै सबैभन्दा महत्वपूर्ण यसको कार्यान्वयन हो, जसमा नेपालका सबै तहका सरकार कमजोर देखिन्छन । उदाहरणका लागि सडक क्षेत्रको लागि विनियोजन प्रकृयानै कति ठाउँमा उल्टायिएको देखिन्छः योजना बमोजिम बजेट विनियोजनको सट्टामा नगरपालिकाले पहिले रकम निर्धारण गर्ने, अनि विनियोजन अनुरुप नगरपालिकाका प्राविधिकले कति काम हासिल गर्न सकिन्छ भनेर निर्धारण गरेको पाईन्छ । हुनत सडक निर्माण प्रक्रिया आंशिक रुपमा एक राजनीतिक अभ्यास भएता पनि यसमा हुन पर्ने प्राविधिक पक्ष न्युन रुपमा मात्र देखिन्छ ।

<u>संस्थागत र प्राविधिक क्षमता</u>: अधिकांश नगर र गाउँपालिकाहरु जनशक्ति परिचालनको मामिलामा संघर्ष गरिरहेका छन् । आंशिक रुपमा यो सरकारको सन् २०१४ को गाउँ विकास समितिहरुलाई संरचनागत र संस्थागत आवश्यकतालाई ध्यान नदिई नगरपालिकामा स्तरवृद्धि गर्ने हतारको निर्णयको कारण हो । तर यी पालिका कार्यालयहरुमा सीमित प्राविधिक क्षमता हुनमा एक प्रणालीगत कारण पनि छ । उदाहरणका लागि नगरपालिकाहरुमा सामान्यता सीमित संख्यामा अनुभवी इन्जिनियरहरु छन् जो कार्यवोझको कारणले बढी चापमा छन् । त्यस माथि पनि इन्जिनियरहरु सामान्यतया राम्रो आर्थिक र सामाजिक अवसरहरु भएका क्षेत्रहरुमा पदस्थापना हुन रुचाउँछन । यसले गर्दा कम स्रोत भएका स्थानीय सरकारहरुले अनुचित भार बोक्नुपर्दछ ।

<u>भ्रष्टाचार र मिलेमतो</u>: स्थानीय तहमा राजनीतिक र आर्थिक रुपमा शक्तिशाली र प्रभुत्व जमाएका समूह बीचको बढ्दो गठबन्धन सुशासनका लागि गम्भीर चुनौतीको विषय बनेको छ। उदाहरणका लागि सडकको ठेक्का निर्वाचित अधिकारीहरुले आफ्ना वित्तिय संरक्षकहरुलाई सहयोग फिर्ता गर्ने माध्यम बनेको छ। यसबाहेक महत्वकांक्षी स्थनीय व्यवसायीहरु आफै राजनीतिक क्षेत्रमा प्रवेश गर्न थालेका छन्, जस मध्ये धेरै निर्माण व्यवसायीहरु पनि छन्[6]। यस्ता अधिकारीहरुले आफ्नो पदलाई आर्थिक फाइदाका लागि र संरक्षण प्रदानका लागि दुरूपयोग गर्ने सम्भावनाले गर्दा स्थानीय तहमा स्वार्थको टकरावका मुद्दाहरुलाई बढ्दै जाने देखिन्छ ।

### निष्कर्ष

नेपालको सडक छेत्रमा गरिएको लगानीबारे पूर्ण रुपमा बुझ्नको लागि उपभोक्ता समितिको प्रभावकारिता बाहेक अरु पनि अत्यन्त जरुरि मुद्दाहरु छन जसको छलफल गर्न आवस्यक छ । यी मुद्दाहरु उपभोक्ता समितिमार्फत हुने निर्माणका लागि मात्र नभई, निर्माण व्यवसायीहरु मार्फत गरिने परियोजनाको हकमा पनि उत्तिनै सार्न्दभिक छन् ।

<u>अव्यवस्थित सडकको विकास</u>: स्थानीय सरकारले स्थानीय सडक निर्माण गर्नु अघि प्रारम्भिक वातावरण परीक्षण गर्नु पर्दछ, जुन वातावरण प्रभाव मुल्यांकन भन्दा कम व्यापकको उपक्रम हो । यसको प्रमुख उद्देश्य स्थानीय तहको विकास प्रक्रिया र लागतलाई प्रभाविकारि र कुशल बनाउनका लागि सहज गराउन हो । तर यस्तो प्रावधानले सँगसँगै विकृती पनि प्रोत्साहन गराउन सक्छ । उदाहरणका लागि स्थानीय राजनीतिज्ञ र समुदायहरुको मागलाई सम्बोधन गर्ने क्रममा वातावरणमा पर्न जाने दीर्घकालीन प्रभावहरुमा ध्यान कम हुन सक्छ । यस्ता केही प्रभावहरु देखा पर्न थालिसकेका छन् । उदाहरणका लागि जथाभावी

[5] The Asia Foundation. 2012. Political Economy Analysis of Local Governance in Nepal.
[6] Pokharel, M. 2018. Elected Contractors. Nepali Times

सडक निर्माणको परिणामस्वरुप बारम्बार पहिरो आउँदा प्रत्येक बर्ष धेरै नागरिकले ज्यान गुमाईरहेका छन् । अर्को उदाहरण, अव्यवस्थित सडक निर्माणले गर्दा ट्रेकिंग व्यावसायमा निर्भर धेरै परिवारहरुका आर्थिक अवसरहरुमा पनि असर परिरहेको छ ।

संघीयताको कार्यान्वयन: यस अध्ययन अनुसन्धान टोलीका लागि नेपालमा संघीयताको कार्यान्वयन र आगामी दिनमा यो कसरी विकसित हुन्छ भन्ने बारेको अनिश्चितता एउटा ठूलो चुनौतीको रुपमा रहिरह्यो । पहिलो त संघिय र क्षेत्रीय सरकारहरु बीचमा जिम्मेवारी हस्तान्तरण प्रकृयामा क्षेत्राधिकारको एक किसिमको अन्योलता छ । धेरै जसो सडकहरु एक भन्दा बढी सरकारको मातहतमा पर्ने भएकाले, सडकको बजेट नियन्त्रण गर्न तीन तहकै सरकारको र कर्मचारीतन्त्रको चासो र प्रतिष्पर्धा छ । यसबाहेक यस क्षेत्रमा संघीय कर्मचारीहरुले आफ्नो प्रभाव बनाउनका लागि कोशिस गरिरहेको आरोप पनि छ । केहीले त ति कर्मचारीहरुमाथि स्थानीय तहको अधिकार कुण्ठित गर्ने कोशिस गरिरहेको आरोप पनि लगाउने गरेका छन् ।

अर्को प्रमुख मुद्दा संघीय प्रणालीमा स्थानीय तहमा जवाफदेहिताका उपायहरुसँग सम्बन्धित छ । स्थानीय अधिकारीहरु प्राविधिक र प्रकृयागत आवश्यकतालाई भन्दा जनताको चुनावी जनादेशलाई उद्धृत गर्दै मतदाताहरु रिझाउन उत्सुक देखिन्छन् । स्थानीय विधायिकाले शक्ति सन्तुलनको सिद्धान्त अनुरुप कार्यपालिकालाई अनुगमन गर्नुपर्ने भएपनि यस्ता कामका लागि यो निकायसँग सीमित क्षमता छ । तर धेरै जसो विधायिकाहरु आफ्ना कार्यकारी समकक्षीजस्तै उही स्वार्थको आधारमा सञ्चालित छन् र प्राय: जसो मिलेमतोमा काम गरिरहेका हुन्छन् । यसको नतिजास्वरुप तिनीहरुले पनि गलत अभ्यासको राजनीतिक संरक्षण गरिरहेका हुन्छन् ।

अन्त्यमा: पूर्वाधार विकासको नीतिको कसीबाट अलग, यस विषयलाई सैद्धान्तिक रुपमा छलफल गर्ने हो भने यो अध्ययनले उठाएका कतिपय मुद्दाले लोकतन्त्र र विकासबीचको सम्बन्धको प्रतिनीधित्व गर्छ । लोकतन्त्रको एउटा प्रमुख उदेश्य भनेको शासन प्रणालीमा जनताको सहभागिता प्रवर्द्धन गर्नु र विकास प्रकृयाका निर्णयहरुमा प्रभावित समुदायहरुको चासोलाई पर्याप्त मात्रामा स्थान दिनु हो । यसलाई संस्थागत गर्न हामी आवश्यक कानुन र कानुनी प्रकृयाहरुको विकास गर्छौं । हाम्रो अध्ययनले यी सबै स्थापित आवश्यकताहरुको परिपालनका लागि स्थानीय तहमा प्रयास भएको देखिएता पनि प्राय: यी परिपालना केवल कागजमा मात्र सीमित रहेको देखाउँछ र अनैतिक काम गर्नेहरु नियोजित तरिकाले यस समावेसी नीतिको भावनालाइ हाइज्याक (कब्जा) गर्न सफल भएका देखिन्छन । यसले के निस्कर्ष दिन्छ भने नीतिहरु कागजमा जति नै राम्रा भएता पनि यसको असल कार्यान्वयन पक्ष सबै भन्दा महत्वपूर्ण हुन्छ । असल कार्यान्वयनलाई बढावा दिनका लागि हामीले यस्ता नीतिहरुको राजनीतिक अर्थव्यवस्था (पोलिटिकल इकोनोमी) लाई मध्य नजर गर्दै परिस्थिति सुहाउँदो रणनीति अपनाउनु पर्ने हुन्छ । अन्त्यमा, तथ्य र सत्यको परिभाषामा नै प्रश्न चिन्ह उठिरहेको आजको युगमा, विश्वभरिनै लोकतान्त्रिक व्यवस्था माथि ठुलो चुनौती देखिएको छ । अन्तत: लोकतन्त्रले यो चुनौतीलाई कसरी सामना गर्छ, धेरै हदसम्म यसको संस्थागत आधारशिला र अभ्यासहरुमा निर्भर हुन्छ । यसलाई सुनिश्चित गर्ने एउटा महत्वपूर्ण बाटो भनेको यसमा रहेको जनविश्वासलाई कायम राख्ने नै हो ।

POLICY ENTREPRENEURS, INC

यो नीतिसार On Users' Roads: Examining the User Committee Mechanism in Developing Local Roads in Nepal नामक अध्ययन प्रतिवेदनको संक्षिप्त अंश हो । पुरा प्रतिवेदन www.pei.center मा उपलब्ध छ ।

यो अध्ययन Open Society Foundations को सहायतामा पुरा गरिएको हो ।
यस प्रतिवेदनमा समावेश भएका सबै विचार लेखकको हो र यसले सहायता दिने संस्थाको विचार प्रतिनिधित्व गर्दैन ।

Policy Entrepreneurs Incorporated (PEI) एक नेपाली विकास कम्पनी हो । यो प्राकृतिक स्रोत व्यवस्थापन, शासन, र आर्थिक बृद्धिका क्षेत्रमा सार्वजनिक समस्याहरूको अध्ययन, नीतिगत विकल्पहरुको अनुसन्धान, र तथ्यगत समाधानहरुको पहिचान गर्न संलग्न छ ।