विकास व्यवस्थापनमा उपभोक्ता समितिको भूमिका

✍ अर्जुन कुमार थापा*

१. विषय प्रवेश

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

२. उपभोक्ता समितिका सम्बन्धमा भएको कानूनी व्यवस्था

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

पूर्व उपसचिव, नेपाल सरकार

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

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

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

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

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

३. उपभोक्ता समितिबाट भइरहेको कार्य सम्पादनको मूल्यांकन एवं विश्लेषण

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

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

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

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

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

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

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

४. उपभोक्ता समितिको कार्य सम्पादनस्तर सुधारका लागि आवश्यक सुझावहरू

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

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

२) विकास निर्माणसम्बन्धी आयोजना कार्यान्वयन एवं व्यवस्थापन कसरी गर्ने, खाता संचालन र भुक्तानी प्रक्रिया कसरी गर्ने निर्माण कार्यको फरफारक र जाँचपास कसरी गर्ने, सार्वजनिक परीक्षण र सार्वजनिक सुनुवाइ कसरी गर्ने भन्ने आधारभूत विषयमा संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यवाट उपभोक्ता समितिका पदाधिकारीहरुका लागि विज्ञहरुद्वारा उद्देश्यमूलक क्षमता विकास तालीम संचालन गर्नु पर्दछ ।

३) योजना छनौट गर्दा रोजगारी श्रृजना गर्ने, लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराउन सकिने, जटिल प्राविधिक सीप आवश्यक नपर्ने, दिगो समयसम्म स्थानीय उपभोक्ताले रेखदेख, मर्मत र संरक्षण गर्न सकिने विकास निर्माणसम्बन्धी योजनाहरु मात्र उपभोक्ता समितिद्वारा कार्यान्वयन गरिनु पर्दछ ।

४) कानूनद्वारा निर्धारित सीमाभन्दा बढीका विकास योजना टुक्राटुक्रा गरी उपभोक्ता समितिलाई दिने, उपभोक्ता समितिले योजना लिई अप्रत्यक्षरुपमा निर्माण व्यवसायीवाट काम गराउने परिपाटिलाई पूर्ण रुपमा नियन्त्रण गरिनु पर्दछ ।

५) उपभोक्ता समितिद्वारा कार्यान्वयन गरिने योजनाहरुको वस्तुपरक लेखापरीक्षण, सहभागितामूलक सार्वजनिक सुनुवाई र यथार्थपरक सामाजिक परीक्षण गरिनु पर्दछ ।

६) उपभोक्ता समितिद्वारा गरिने काम वा सेवामा उल्लेख गरिने जनसहभागिताको अंशको रकम र अभिलेख तथ्यपरक हुनु पर्दछ ।

७) उपभोक्ता समितिद्वारा कार्यान्वयन गरिने योजनाहरुको स्थानीय तहवाट औपचारिकतामा सीमित नरही वस्तुपरक अनुगमन एवं मूल्यांकन गरिनुपर्दछ ।

८) स्थानीय तह (गाउँपालिका वा नगरपालिका) मा कार्यरत पदाधिकारीहरु एवं सम्बन्धित कर्मचारीहरुका लागि महालेखा परीक्षकको कार्यालय र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयद्वारा संयुक्तरुपमा सार्वजनिक खरिदका आधारभूत सिद्धान्त र प्रक्रियाका सम्बन्धमा अल्पकालीन तालिम संचालन गरिनु पर्दछ । यस प्रकारको तालिम वा गोष्ठीमा उपभोक्ता समितिद्वारा संचालित योजना कार्यान्वयनमा देखिएका समस्या एवं लेखासम्बन्धी वेरुजुहरुलाई समेत दृष्टान्तका रुपमा छलफलमा प्रस्तुत गरिनु पर्दछ ।

५. उपसंहार

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

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

सन्दर्भ सामग्री

१) उपभोक्ता संरक्षण ऐन, २०७५, (www.law.commission.gov.np)

२) गोकेर्णेश्वर नगरपालीका उपभोक्ता समिति गठन तथा परिचालन कार्यविधि, २०७५- गोकेर्णेश्वर नगरपालीका (२०७५)

२) नेपालको संविधान, २०७२ - कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७३)

३) बेनी नगरपालिकाको खानेपानी तथा जलश्रोत उपभोक्ता समिति व्यवस्थापन कार्यविधि, २०७९ - बेनी नगरपालिका (२०७९)

४) महालेखा परीक्षकको साठिऔ वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९ - महालेखा परीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं (२०७९)

५) वार्षिक प्रतिवेदनहरु - २०७९/८० (भक्तपुर नगरपालिका, चांगुनारायण, नगरपालिका, सूर्यविनायक नगरपालिका, मध्यपुर थिमी नगरपालिका, २०८०)

६) सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ - कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४)

स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ - कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४)

****