



योग्यता
निष्पक्षता
स्वच्छता



निजामती सेवा पत्रिका

CIVIL SERVICE JOURNAL

लोक सेवा आयोग
PUBLIC SERVICE COMMISSION

सम्पादकीय

निजामती सेवाको पदमा नियुक्तिको लागि उपयुक्त उम्मेदवार छनौट गरी सिफारिस गर्ने तथा सुरक्षा निकाय र संगठित संस्थाहरूको लिखित परीक्षा सञ्चालन गर्ने संवैधानिक अधिकार प्राप्त लोक सेवा आयोगले स्वतन्त्र, निष्पक्ष र तटस्थ रूपमा आफ्नो कार्यसम्पादन गर्दै आएको छ । आयोग स्थापनाकालदेखि हालसम्म सर्वसाधारण जनताको आशा र भरोसाको केन्द्रको रूपमा रही आएको छ । यही विश्वासको आधारमा नेपालको संविधानले लोक सेवा आयोगको कार्य जिम्मेवारी समेत थप गरेको छ ।

मुलुक संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनको चरणमा रहेको वर्तमान सन्दर्भमा सम्पूर्ण निजामती कर्मचारी तथा अन्य सरकारी सेवाका कर्मचारीहरूको आशा र भरोसाको केन्द्रविन्दुमा रही आफ्नो अभिभावकत्व निर्वाह गर्न एवं स्थापनाकाल देखिको विश्वास समेतलाई जोगाई राख्न आयोग सामु चुनौती थपिएको छ ।

प्रस्तुत अंकमा सार्वजनिक सेवा, निजामती प्रशासन तथा विकास प्रशासनसँग सम्बन्धित लेखहरू रहेका छन् र यसबाट अनुसन्धानकर्ता, अध्येता तथा सार्वजनिक व्यवस्थापनका विषयमा सरोकार राख्ने सबैलाई सहयोग पुग्ने अनुमान गरिएको छ । यस पत्रिकालाई अभूत उत्कृष्ट बनाउन पाठकवर्गबाट सुझाव तथा पृष्ठपोषणको अपेक्षा गर्दछौं । पत्रिकाको लागि लेख रचना उपलब्ध गराई सहयोग गर्नु हुने विद्वान लेखकहरूप्रति कृतज्ञता प्रकट गर्दै आगामी दिनहरूमा समेत यस्तै सहयोग प्राप्त हुनेमा विश्वस्त छौं ।

सम्पादक मण्डल

विषय सूची

क्र.सं.	शिर्षक	लेखक	पेज नं.
१.	निजामती प्रशासनको विकासक्रममा लोक सेवा आयोग (२००७ देखि २०४७ सम्मको इतिवृत्त)	उमेशप्रसाद मैनाली	१
२.	नेपालमा आर्थिक अनुशासनको स्थिति र सुधारका उपायहरू	टंकमणि शर्मा दंगाल	१५
३.	प्रशासनिक व्यावसायिकताको क्षयीकरण : सुधारको अवसर	काशीराज दाहाल	२२
४.	नेपालमा संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय शासन व्यवस्था	प्रा.डा. भीमदेव भट्ट	३१
५.	राष्ट्रिय सुरक्षाको व्यवस्थापन : अवधारणा र नेपालको राष्ट्रिय सुरक्षाका चुनौतीहरू	धरणीधर खतिवडा	४१
६.	आविष्कारमुखी सरकार	गोपीनाथ मैनाली	४७
७.	कर्मचारी समायोजनमा सेवा, समूहको अवस्था	शिवराम न्यौपाने	५७
८.	नेपालमा विकास सहायताको प्रवृत्ति र विकास साभेदार	भक्कप्रसाद आचार्य	६५
९.	नयाँ सार्वजनिक शासन : अवधारणा र अभ्यास	डा. नारायणप्रसाद रेग्मी	७६
१०.	दक्षिण एसियामा निजामती सेवा व्यवस्थापनको विश्लेषण : जनताको भ्रम अथवा अक्षमताको आरोप ?	डा. नरेन्द्रराज पौडेल	८५
११.	नेपालमा मानव अधिकारको महत्व-समस्या तथा सुझाव	गम्भीरबहादुर हाडा	९४
१२.	नेपालमा आन्तरिक तथा बाह्य श्रोत परिचालन नीति	कमलप्रसाद रेग्मी	१०२
१३.	सार्वजनिक नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा अनुगमन एवम् मूल्याङ्कन : नेपालको सन्दर्भ	कृष्ण पौडेल	११६
१४.	नेपालमा पर्यटनको अवस्था, सम्भावना र चुनौतीहरू	प्रकाश शर्मा ढकाल	१३०
१५.	नेपालमा सोधभर्ना प्रणाली : विद्यमान अवस्था र समस्याहरू	रुद्रप्रसाद भट्ट	१४१
१६.	सार्वजनिक सेवामा नैतिकता	मीरा आचार्य	१५२
१७.	सार्वजनिक प्रशासनको मूलमर्म : नैतिकता, जवाफदेहिता र व्यवसायिकता	निर्मलादेवी लामिछाने (वस्ती)	१५९
१८.	लोकतन्त्रको सबलीकरण	प्रेमप्रसाद उपाध्याय	१६६
१९.	सार्वजनिक सेवा र व्यवसायिकता	देवीराम आचार्य	१७३
२०.	आर्थिक कूटनीति र नेपालको अवस्था	रुपनारायण खतिवडा	१७९
२१.	राज्य, नागरिक र नागरिकता	भूपेन्द्र पाण्डेय	१८६
२२.	Nepal's bilateral, regional and multilateral efforts, commitments, expectations and obligations	Madhu Raman Acharya	१९१
२३.	Managerial Capacity of Local Bodies in Nepal	Dr. Hari Prasad Adhikari	१९९
२४.	Visit to Global Government Summit : A Memoir of Casual Colloquies	Laxmi Bilas Koirala	२१०

निजामती प्रशासनको विकासक्रममा लोक सेवा आयोग (२००७ देखि २०४७ सम्मको इतिवृत्त)

✍ उमेशप्रसाद मैनाली

राणाकालसम्म नेपालमा वास्तविक अर्थमा निजामती प्रशासन नै थिएन। त्यसबेलाको प्रशासन केन्द्रीकृत त थियो नै, सेनाको अधिनमा राणा शासकका भाईहरुबाट संचालित र दौडाहाद्वारा नियन्त्रित थियो। प्रशासनको मुख्य उद्देश्य राणा शासकहरुको सत्ताको रक्षा गर्ने, उनीहरुका स्वार्थ पुरा गर्ने र सामन्ती शैलीमा समाजमा यथास्थितिमा राख्ने नै थियो। राणाहरुले उदारता देखाउन केही राम्रा काम पनि नगरेका होइनन्, तर यी काम पूर्णतः हुकुमी शैलीमा हुने गर्दथ्यो। राणा प्रधानमन्त्रीका प्रथम तीन भाईले कमाण्डिङ्ग जनरलको रूपमा प्रशासन आफ्ना नियन्त्रणमा संचालन गर्दथे। चाकडी प्रथाको आधारमा कर्मचारी भर्ना गरिन्थे र 'पजनी' प्रथाबाट खोसुवा, सरुवा र बढुवा हुने गर्दथे। भारतको 'मुगल' प्रशासन र जापानको 'सोगुनेट' प्रशासन जस्तै परिवर्तन रोक्ने काम यसको थियो। 'सिभिल मोडेल' को यो प्रशासनमा वास्तवमा नागरिक वा निजामती प्रशासनका गुणहरु नै थिएनन्। योग्यता, निष्पक्षता, राजनीतिक तटस्थता, व्यवसायिकता, जनमुखी सेवाभाव जस्ता आधुनिक निजामती सेवाका कुनै पनि विशेषता त्यस बेलाको प्रशासनमा थिएन।

वि.सं. २००७ सालमा जहानियाँ राणा शासनको अन्त्य र प्रजातन्त्रको स्थापना पश्चात् गठन भएको सरकारको ठूलो चुनौती नै राणाकालीन प्रशासनलाई खारेज गरेर आधुनिक प्रशासनको जग बसाल्नु थियो। नेपाल सरकार अन्तरिम शासन विधान, २००७ जारी भएपछि सिंदरवारमा केन्द्रीय सचिवालय गठन, मन्त्रालयहरुको गठन, प्रशासकीय कार्यविधि जारी गर्ने काम भयो भने राणाकालमा खडा गरिएका अड्डाहरु खड्ग निशान अड्डा, हाजिरी गोश्वारा, मुलुकी अड्डा, विन्तिपत्र निक्सारी, कौशल अड्डा आदि खारेज गरिए। यी सुधारका कदमहरु भारतीय आई.ए.एस्. अफिसर एन.एम.बुच, श्री नागेश, वृज नारायण र मुर्देश्वरको सिफारिसमा गरिएको थियो। मन्त्रालय गठनसँगै सचिवहरुको नियुक्ति गर्न योग्य व्यक्तिहरुको छनौट गर्नु थियो। १३ मार्ग, २००८ को गजेट अनुसार १५ जना सचिवहरु नियुक्ति गरिएको थियो। यसमा राणाको भागमा परेका जति मन्त्रालयमा सेनाका उच्च अधिकृतहरु र त्यसबेलाका नामी हाकिमहरुबाट नियुक्ति गरियो भने कांग्रेसको भागमा परेका मन्त्रालयहरुमा शिक्षित युवाहरुलाई नियुक्ति दिएको थियो। पद्मलाल राजभण्डारी, भवनाथ उपाध्याय, प्रेमनरसिंह प्रधान, कुलशेखर शर्मा, हिमालय शमशेर राणा, चन्द्रबहादुर थापा, तिलक शम्शेर, शौभाग्यजंग थापा, सरदार रुद्रराज पाण्डे, भीमबहादुर पाण्डे, नरेन्द्रमणि आदि, सुब्बा निर राजभण्डारी, अच्युतराज पंडित सचिवमा नियुक्ति गरिएका थिए।

त्यसबेलाको अर्को रोचक कुरा त के थियो भने मन्त्री र सचिव दुवैका लागि नयाँ संरचनामा काम गर्ने अनुभव नै थिएन नत भौतिक पूर्वाधार नै तयार थियो। वी.पी. कोइरालासँगको अन्तर्वार्तामा आधारित भोला चटर्जीको किताबमा एउटा रोचक प्रसंग उल्लेख गरिएको छ। राणा-कांग्रेस संयुक्त सरकारमा गृह मन्त्री नियुक्त भएपछि कोइरालाले गृह मन्त्रालय खोल्नु पर्दाका अन्त्यौल र अष्टेरालाई चटर्जीसँगको

अन्तर्वार्तामा भनेका कुराबाट त्यस बेला विलकुल शून्यबाट निजामती प्रशासन सुरु गर्नु परेको स्पष्ट बुझ्न सकिन्छ। त्यसमा वि.पी. ले भनेका छन् कि गृह मन्त्रालय बुझेको र चलाएको व्यक्ति नभेटेपछि उनले मोहन शम्शेरसँग गृहसचिव हुन योग्य व्यक्ति कोही छ कि भनि सोध्दा बबर शम्शेरसँग सम्पर्क राख्न भनेको र उनकै सिफारिसमा एम.ए. पास गर्ने पहिलो नेपाली मध्येका युवकलाई गृह सचिव नियुक्त गरेको उल्लेख गरेका छन्। अन्तर्वार्तामा उनले भनेका थिए-‘गृह सचिवलाई राख्ने कोठा र कुर्सी केही थिएन। तब मैले मेरै आवासको तल्लो तला सफा गर्न लगाए। अनि एउटा कुर्सी ल्याई ल यसमा बस्नोस् भने। उनले आफुलाई गृह सचिवको बारेमा केही थाहा छैन म यो कुर्सीमा बस्दिन भन्न थाले। अनि मैले म पनि त यस पदको लागि नयाँ मानिस हुँ। अब हामी दुई मिली के काम गर्ने हो निकालुला भने’। वि.पी.को अन्तर्वार्ताका यी शब्दहरू त्यस बेलाको प्रशासनिक स्थिति बुझाउन पर्याप्त छ। आवश्यकता भन्दा वढी सुविधा लिन खोज्ने हाम्रा अहिलेका उच्च प्रशासकहरूले यसबाट सिक्न आवश्यक छ। तत्कालीन अर्थसचिव हिमालय शम्शेर ज.ब.रा.ले यस स्तम्भकारले राखेको जिज्ञासामा अर्थमन्त्रीले आफु लगायत तीनजना एम.ए पास गरेका युवाहरूलाई केही दिन काम लगाई राम्रो कामको आधारमा आफुलाई सचिवमा छानेको बताउनु भएको थियो। यसबाट योग्य कर्मचारी छान्ने त्यसबेला पनि आफ्नै खालको प्रक्रिया रहेको देखिन्छ।

सचिवहरूको नियुक्ति भए पनि योग्य र सक्षम कर्मचारीहरूको अभाव थियो। राणाकालीन कर्मचारीहरू चार पास र एघार पास गरी चाकडीबाट भर्ना भएकाले आधुनिक शैलीको प्रशासन उनीहरूबाट सम्भव देखिएन। त्यसैले २००९ सालको प्रारम्भतिर प्रधानमन्त्री मात्रिकाप्रसाद कोइरालाले भारतीय प्रधानमन्त्री जवाहरलाल नेहरूलाई पत्र लेखी थुप्रै अधिकृत र सहायक कर्मचारीहरू पठाई सहयोग गर्न अनुरोध गरेका थिए। मातृकाप्रसादले आफै लेखेको किताब ‘अ रोल इन रिभ्योल्युसन’ मा उल्लेख गरिएको पत्रबाट त्यस बखतको नेपालको प्रशासनिक अवस्था बुझ्न सकिन्छ। त्यसमा अफिसर, सुपरिन्टेन्डेन्ट अफ पुलिसदेखि स्टेनोग्राफर, असिस्टेन्ट, क्लर्क, टेलिफोन अपरेटरसम्म खटाइदिन माग गरेको देखिन्छ। यसको जवाफमा नेहरूले २३ अप्रिल, १९५२ मा पत्र लेख्दै भारतबाट तत्कालका लागि ४ देखि ५ अफिसरहरू खटाउने जसले यस विषयमा नेपाल सरकारसँग छलफल गर्ने कुरा उल्लेख गरेका थिए भन्ने कुरा उक्त किताबमै समावेश गरिएको पत्रको प्रतिलिपिबाट ज्ञात हुन्छ। यस अनुरूप नेपालको केन्द्रीय र जिल्ला प्रशासनिक संगठनको अध्ययन गर्न एक आयोग गठन भयो जसमा एन.एम.बुचको नेतृत्वमा के.पी.मश्रानी र एस.के.आनन्द सदस्य थिए। नेपालको तर्फबाट दुईजना राख्ने सहमति भए अनुरूप अर्थसचिव हिमालय शम्शेर र कानूनसचिव तिलक शम्शेर यसमा संलग्न भएका थिए। नेपालको प्रशासन सुधारको इतिहासमा यही ‘बुच कमिशन’ पहिलो अभ्यास थियो। नेपालमा नागरिक प्रशासनको स्थापना गरी आधुनिक कर्मचारीतन्त्रको स्थापना गर्नमा यस कमिशनको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको छ। यस प्रतिवेदन अनुरूप नै मन्त्रालय, विभागहरूको पुनर्गठन, अर्थ र लेखा सम्बन्धी विशेष संरचना, पुलिस र जेल संगठनका, भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको देखिन्छ।

सरकारी सेवामा योग्यताका आधार बाहेकका अन्य आधारहरूमा कर्मचारीहरू छनौट गरिनु हुन्न भन्ने सिद्धान्तलाई अंगिकार गर्दै २००८ साल आषाढ १ गते ‘पब्लिक सर्भिस कमिशन’ गठन गरियो। नेपाल अन्तरिम शासन विधान, २००७ को भाग ५ धारा ६४ अनुसार यस कमिशनको काम, कर्तव्य र अधिकारमा नेपाल सरकारका सबै जागिरदारमा भर्नाको लागि जाँच गर्नु र निजामती दर्जा र नोकरीमा

भर्ना गर्ने तरिका सम्बन्धी विषय, निजामती पदहरूमा नियुक्ति गर्ने, सरुवा, बढुवा गर्ने सिद्धान्तका विषयमा सल्लाह दिनु आदि विषयहरू समेटिएको थियो। यसको अतिरिक्त नेपाल सरकारको निजामती जागिरदारको अनुशासन सम्बन्धी सबै विषय र यस सम्बन्धी स्मृतिपत्र, विन्तिपत्र, उजुरी वा निवेदन पत्र समेत सबै विषयमा र श्री ५ बाट सल्लाह मागी बक्सको जुनसुकै विषयमा सल्लाह दिने काम पब्लिक सर्भिस कमिशनको हुनेछ, तर श्री ५ बाट यस विषयमा साधारण तवरसँग वा विशेषतः अमूक परिस्थितिमा कमिशनसँग सल्लाह लिन आवश्यक छैन भनी नियमद्वारा तोकिबक्समा सोही बमोजिम हुनेछ भन्ने प्रावधान राखिएको थियो। यसरी एकातर्फ स्वतन्त्र संवैधानिक हैसियतको संस्थाको व्यवस्था भएको देखाउने र अर्कोतर्फ श्री ५ ले नियम बनाएर यस संस्थालाई पंगु बनाउन सक्ने वैधानिक व्यवस्था राख्नाले कमिशनले स्वतन्त्र रूपमा संवैधानिक भूमिका निर्वाह गर्न सम्भव भएन। २००८ देखि २०१९ सम्मको यस संस्थाको भूमिका खास प्रभावकारी देखिएन र आफ्नो संवैधानिक दायित्व निर्वाह गर्न यसले अस्तित्वको लडाइमा भने लागि रहेको देखिन्छ।

वि.सं. २००८ साल आषाढ १ गते तत्कालीन मुन्सीखानाका हाकिम सरदार नगेन्द्रमान सिंह प्रधान प्रेसिडेन्ट तथा केशरबहादुर के.सी. र देवनाथ प्रसाद वर्मा दुई मेम्बर सहित तीन सदस्यीय पब्लिक सर्भिस कमिशन गठन गरियो। कमिशनले भाद्र १८, २००८ मा पहिलो पटक ६ पदको लागि विज्ञापन गरेर आफ्नो काम सुरु गरेको देखिन्छ। यसले २०१२ सालमा 'पोष्ट ग्याजुएट अफिसर' र 'ग्याजुएट अफिसर' को परीक्षा संचालन गरेको थियो। त्यस बेला परीक्षामा सम्मिलित भएर सफल भएका समाजसेवी भैरव रिसालले जानकारी दिए अनुसार 'पोष्ट ग्याजुएट अफिसर' मा पास हुनेमा विश्वनाथ उपाध्याय, मंगलकृष्ण श्रेष्ठ, बबरप्रसाद सिंह, गोविन्दप्रसाद लोहनी, अनन्तनाथ पौडेल सहित ८ जना थिए भने 'ग्याजुएट अफिसर' तर्फ पास हुने ६ जनामा भैरव रिसाल र दाताराम शर्मा लगायत थिए। त्यस बखत पास हुने विश्वनाथ उपाध्याय चर्चित प्रधानन्यायाधीश हुनु भयो, अर्का बबरप्रसाद सिंह सर्वोच्च अदालतको न्यायाधीश हुनु भयो, गोविन्दप्रसाद लोहनी योजना आयोगको सदस्य, अनन्तनाथ पौडेल (कविशिरोमणी लेखनाथ पौड्यालका सुपुत्र) तत्कालीन राष्ट्रिय पञ्चायत सचिवालयका सचिव र मंगलकृष्ण श्रेष्ठ नेपाल सरकारका नामी सचिव हुनु भयो। कमिशनको काममा सबै सरकारी जागिरदारको भर्नाको लागि जाँच लिने भन्ने परेकोले यसले सेना र नेपाल प्रहरीको पनि परीक्षा लिन्थ्यो। पूर्व प्रहरी महानिरीक्षक खड्गजीत बरालले एक अन्तर्वार्तामा आफु लोक सेवाबाट प्रहरी इन्स्पेक्टरमा पास गर्ने पहिलो व्यक्ति भएको भन्नु भएवाट यसको पुष्टी हुन आउँदछ। लोक सेवा आयोगको स्वर्णजयन्ती स्मारिकामा प्रकाशित आफ्नो लेखमा आयोगका पूर्वसचिव भुवनमान सिंह प्रधानले २०१३/०१४ देखि प्रहरी र सेनाका अधिकृतहरूको स्क्रिनिङको काम पनि कमिशनले गर्न थालेको र विदेशमा छात्रवृत्तिमा अध्ययन गर्न जानेको छनौट समितिको अध्यक्ष पनि कमिशनकै एकजना मेम्बरले गर्न थालेको उल्लेख गरेका छन्। २०१६ सालमा नेपाल पुलिस फोर्स नियमावली जारी भएपछि प्रहरीतर्फको बढुवामा पनि लोक सेवा आयोगकै अध्यक्षतामा बढुवा समिति रहने व्यवस्था गरिएको थियो।

राणाकालीन चाकरी प्रथाको विरासतमा ल्याइएको प्रशासनिक संयन्त्रमा योग्यता प्रणालीलाई स्थापित गराउने काम आफैमा नौलो त थियो नै त्यस भन्दा पनि अष्टेरो पक्ष संक्रमणकालीन राजनीति देखियो। राजनीतिक नेतृत्वको लागि अवरोध भनेकै स्वतन्त्र हैसियतमा योग्य कर्मचारीहरूको छनौट गर्ने पब्लिक सर्भिस कमिशन हुन गयो। यसर्थ यसलाई छुल्ने वा निष्क्रिय पार्ने प्रयास त्यस बेला गठन भएका सबै

सरकारले गरेको देखिन्छ। त्यस बेलाका सरकार र राजा सबै नै योग्यता प्रणालीलाई भत्काएर प्रशासन संयन्त्रमा आफ्नो पिछलग्गुहरु भित्र्याउन लागेको देखिन्छ। पब्लिक सर्भिस कमिशन देखाउनका लागि मात्र गठन गरिएको भान हुन्छ। राणा, कांग्रेस संयुक्त सरकारदेखि नेपाली कांग्रेसको मातृका सरकार, केशर शम्शेरको नेतृत्वको शाही परामर्श सरकार, पुनः मातृका सरकार र शाही परामर्श सरकार गरी ५ वर्षमा टंकप्रसाद आचार्यको मन्त्रिपरिषद् गठन हुनु अघि ५ पटक सरकार फेरिए। हरेक परिवर्तन पछि प्रशासनिक पुनर्गठनको नाममा कर्मचारी खोसुवा, भर्ना र जगेडामा राख्ने क्रम सुरु हुन्थ्यो। निजामती सेवाका उच्च पदहरुमा समेत कमिशनको परामर्श वेगर सिधै नियुक्ति दिइन्थ्यो। लक्ष्मणप्रसाद रिमालले आफ्नो किताबमा लेखेका छन 'वि.सं.२०१२ सालको असोज महिनामा बडादशैंको नवमीको दिन नागरिक आपूर्ति र केन्द्रीय खरिद विभाग (जसलाई राणाकालमा जिन्सी अड्डा भनिन्थ्यो) को असिष्टेन्ट डाइरेक्टर पदमा नियुक्त भए। न मलाई व्यक्तिगत रुपमा सूचना दिइएको थियो, न राजीविराजी सोधिएको थियो। आफ्नो नियुक्तिको कुरा रेडियो नेपालको राष्ट्रिय समाचारबाट थाहा भयो'। यी सबै काममा लोक सेवा आयोग मूकदर्शक बन्नु परेको थियो। यसो हुनुमा त्यसबेलाको अस्थिर र संक्रमणकालीन राजनीति पनि प्रमुख कारण हो भने सरकारमा रहने र राजा स्वयम् पनि संवैधानिक अंगको स्वतन्त्र भूमिकालाई स्वीकार गरेर स्वनियन्त्रित स्वसंयमित हुन नचाहेको स्पष्ट बुझ्न सकिन्छ।

प्रशासन पुनर्गठन योजना जो प्रधानमन्त्री टंक प्रसाद आचार्यकै अध्यक्षतामा बनेको थियो, त्यसैको सिफारिसमा विकास समिति ऐन, २०१३ जारी भएको थियो। विकास कार्यक्रमहरु सुचारु हुन सक्नु र यसका लागि सरल प्रक्रियामा शीघ्र निर्णय हुन सकोस् भन्ने पवित्र उद्देश्यले यो ऐन लागू भए पनि यसको मूल मर्म विपरित यसको आडमा आफ्नो मानिसहरु बर्कोभित्रबाट (ब्ल्याडकेटिङ इन) छिराउने छिद्र यही ऐनले दिएको देखिन्छ जुन अहिलेसम्म पनि सरकारले गलत मनसायले प्रयोग गरिरहेको छ। पहिले विकासका कर्मचारीको नाममा लोक सेवा आयोगको परीक्षा वेगर भर्ना गर्ने र पछि विकासका कर्मचारीलाई साधारणमा ल्याउने क्रम सुरु भयो जुन, २०२८ पछिमात्र कम हुँदै गएको देखिन्छ। यही ऐनलाई टेकेर ७५ जना 'ब्लक डेभलपमेन्ट अफिसर' भर्ना गरिएको थियो। राणाकालदेखिका कर्मचारी पूर्वसचिव लक्ष्मणप्रसाद रिमाल आफ्नो किताब 'बितेका ती दिनहरुमा' लेख्दछन् ('७५ ब्लक डेभलपमेन्ट अफिसरको दरबन्दी साधारणतर्फ सरुवा गरी मूल धारमा मिलान गरियो। दरबन्दी मिलानमा पर्नेहरुमा निकै फुर्तिला, योग्य, शिक्षित व्यक्तिहरु थिए जो पछि सचिव तथा संवैधानिक अंगका प्रमुख समेत भए। जसमध्ये वीरेन्द्र खुजेली, विष्णुप्रताप शाह, भक्त बहादुर कोइराला, श्यामप्रसाद अधिकारी आदिको नाम स्मरण छ'। उनी स्वयं पनि 'स्क्रिनिङ कमिटी' को छनौटबाट केन्द्रीय खरिद विभागको सहायक निर्देशकबाट साधारणतर्फ मिलान भएका थिए। पछि अंचल पञ्चायत अधिकृतको समूहबाट दामोदर गौतम जस्ता सक्षम व्यक्तिहरु साधारणतर्फ ल्याइए। यी सक्षम व्यक्तिहरु जो प्रशासनिक समाजमा इज्जतपूर्वक लिइने नाम बने, यसको आधारमा यो विकास नियुक्तिलाई सही भन्न सकिदैन। यही ऐनको आवरणमा पञ्चायतकाल र त्यसपछि पनि प्रशासनलाई 'अर्धलुट प्रणाली' मा रुपान्तरण गर्न राजनीतिक नेतृत्व सफल भयो। त्यसैले होला संविधान कैयनपटक फेरिदा पनि, राजनीतिले ठूलो फड्को मार्दा पनि नेताहरुलाई विकास समिति ऐन, अति प्यारो लाग्यो र यसलाई संशोधन वा खारेज गर्न उनीहरुले आवश्यक नै देखेनन्।

२०१३ साल भाद्रमा निजामती सेवा ऐन र २०१३ साल पौषमा निजामती सेवा नियमावली जारी भएपछि मात्र विस्तारै भर्ना र प्रमोशनमा पब्लिक सर्भिस कमिशनलाई सरिक गराउन थालिएको देखिन्छ। हेम नारायण अग्रवाल लिखित 'द एड्मिनिस्ट्रेटिभ सिस्टम अफ नेपाल: फ्रम ट्रेडिशन टू मोडर्निटी' मा यस सम्बन्धी केही रोचक प्रसंगहरु उल्लेख गरिएका छन्। टंकप्रसाद आचार्यको सरकारले २०१३ सालमा राणाकालीन कर्मचारीहरुको 'स्क्रिनिङ टेस्ट' उच्च तहका लागि आफ्नै अध्यक्षताको समितिबाट र अन्यको लागि परराष्ट्र मन्त्रीको अध्यक्षतामा कार्य गर्न सुरु गरे, तर यसमा पब्लिक सर्भिस कमिशनको परामर्श आवश्यक ठानिएन। उक्त समितिले जब अन्तिम रिजल्ट तयार पार्यो तब आचार्य सरकारलाई बर्खास्त गरियो। अझ रोचक कुरा त के देखियो भने असफल हुने कर्मचारीहरुलाई कायम मात्र राखिएन केहीलाई बढुवा समेत गरियो। के.आई. सिंह प्रधानमन्त्री भए पछि २३ अक्टोबर, १९५७ मा गृहसचिव, शिक्षासचिवलाई निलम्बन गरेर हटाउन खोजे। उनको डरले मुख्यसचिव चन्द्रबहादुर थापा विदामा बसे। यी सबै घटनामा सिंहले पनि कमिशनलाई उपेक्षा गरेका जस्ता चाखलाग्दा सन्दर्भहरु सो पुस्तकमा उल्लेख भएका छन्। योग्यता प्रणालीलाई छल्ने नियतले राजनीतिक नियुक्ति दिने क्रम पनि बढ्न थाल्यो। शाही परामर्श समितिबाट सन् १९५५ को अगस्टमा वडा हाकिम पदलाई निजामती पदबाट अलग गरियो। २३ अगस्ट, १९५५ मा १६ वडा हाकिम बर्खास्त गरिए र शाह एवम् राणाहरुबाट नियुक्ति गरियो। वि.सं. २०१५ साल वैशाख ३१ गते कर्मचारी पुनर्गठन गरियो। यसमा १३ जनाको जागिर खोसियो भने १२ जनालाई नियुक्ति गरियो। यस घटनामा पनि पब्लिक सर्भिस कमिशनको परामर्श आवश्यक ठानिएन। यस पछि कामचलाउ सरकारका अध्यक्ष सुवर्ण शमशेरले प्रशासन सुधार सम्बन्धी गरेको सिफारिस राजाको अनिच्छाले कार्यान्वयन हुन सकेन। यी सन्दर्भहरुको विश्लेषण गर्दा त्यस बेलाका सरकार र राजा सबै नै योग्यता प्रणालीलाई भत्काएर प्रशासन संयन्त्रमा आफ्नो पिछलग्गुहरु भित्राउन लागेको देखिन्छ। पब्लिक सर्भिस कमिशन देखाउनका लागि मात्र गठन गरिएको भान हुन्छ।

वि.सं. २०१५, फागुन १ मा नेपाल अधिराज्यको संविधान जारी गरियो। घतलाग्दो कुरा त यो संविधान निर्वाचनको एक हप्ता अघि मात्र जारी भएको थियो। यस संविधानमा पब्लिक सर्भिस कमिशनको सट्टा लोक सेवा आयोग र प्रेसिडेण्टको सट्टा अध्यक्ष नामाकरण गरियो। यस संविधानको धारा ५९ मा 'एक लोक सेवा आयोग रहनेछ जसमा श्री ५ बाट तोकिएको बमोजिम सदस्यहरु रहनेछन् र तोकिएको एक सदस्य अध्यक्ष हुनेछ' भन्ने प्रावधान रहेको थियो। आयोगको कमसेकम एक तिहाई सदस्य बहाल हुनुभन्दा ५ वर्ष अघिसम्म सरकारी नोकरीमा नरहेको व्यक्ति हुनेछ भन्ने प्रावधान राखिएको थियो। संसद सदस्य आयोगको सदस्य हुन नपाउने तर महासभाको सदस्य भने नियुक्त हुन पाउने प्रावधान राखियो। यही प्रावधानलाई टेकेर साहेबज्यू शिबेन्द्र विक्रम शाह (जो नेपाली कांग्रेसका सक्रिय सदस्य थिए) लाई सदस्यमा नियुक्त गरिएको थियो। सदस्यहरु ५ वर्ष आफ्नो पदमा बहाल रहन सक्ने व्यवस्था थियो। लोक सेवा आयोगको सदस्य भइसकेको व्यक्ति सो पदमा नरहेपछि अन्य सरकारी सेवाका लागि ग्राह्य नहुने व्यवस्था थियो। आयोगको प्रमुख कार्यमा सरकारी सेवाका लागि कर्मचारी छनौट गर्नु, निजामती सेवाका शर्त सम्बन्धी विषयमा, निजामती सेवा वा पदमा नियुक्ति वा बढुवा गर्दा अंगाल्नु पर्ने सामान्य सिद्धान्तका विषयमा, निजामती कर्मचारीहरुलाई दण्ड दिने विषयमा परामर्श दिनु आदि थियो। आयोगले प्रत्येक वर्ष वार्षिक प्रतिवेदन श्री ५ मा पेश गर्नु पर्ने व्यवस्था गरियो जुन पहिलेको संविधानमा थिएन। यस आयोगको गरिमा अति नै उच्च राख्न खोजेको तथ्य त्यस बेला गरिएको नियुक्तिलाई हेरेर

बुझ्न सकिन्छ। संविधान जारी भएपछि आयोगका तत्कालीन सभापति भगवतिप्रसाद सिंहले प्रधानन्यायाधीश पदमा नियुक्ति पाए भने सर्वोच्च अदालतका प्रधानन्यायाधीश अनिरुद्रप्रसाद सिंहले लोक सेवा आयोगको अध्यक्षमा मिति २०१६ आषाढ १६ गते नियुक्ति पाएको देखिन्छ।

जनताबाट निर्वाचित सरकारबाट संवैधानिक निकायको स्वतन्त्र भूमिकाको रक्षा होला भन्ने सोचाई राख्नु स्वभाविकै थियो तर, सुरुका दिनहरूमा आयोग र सरकारबीच केही असमझदारीको वातावरण बन्न पुग्यो। निर्वाचित सरकारले २७ जुलाई, १९५९ मा ११ सचिवहरूको नियुक्ति गरेको थियो। जसमा सौभाग्यजंग थापा क्याबिनेट र रक्षा, नरप्रताप शाह परराष्ट्र, कुलनाथ लोहनी योजना र विकास, रामप्रसाद जोशी अर्थ, प्रेमनरसिंह प्रधान गृह, योगप्रसाद उपाध्याय निर्माण, संचार र सिंचाई, भवनाथ शर्मा खाद्य, कृषि तथा वन, प्रद्युम्नलाल राजभण्डारी शिक्षा, स्वास्थ्य, तारक बहादुर शाह ग्रामिण विकास, विश्वशंकर शुक्ला उद्योग वाणिज्य, शंभुप्रसाद जवाली कानून र संसदीय व्यवस्था मन्त्रालयका सचिवमा नियुक्ति गरिएको थियो। जननिर्वाचित सरकारले पनि २०१६ श्रावण १० देखि प्रशासनिक पुनर्गठन सुरु गरेको थियो र यसमा नातावाद कृपावाद हावी भएको भनी व्यापक टिका टिप्पणी भएको थियो। प्रशासन सेवा पुनर्गठन गर्दा लोक सेवा आयोगको परामर्श विना नयाँ नियुक्ति, प्रमोशन गरेको पाइएपछि आयोगले आफ्नो पहिलो प्रतिवेदनमा आपत्ति जनाउँदै भनेको थियो ('उपयुक्त जाँचको आधारमा योग्य उम्मेदवार छानवीन र संविधानमा तोकिएका कुरामा परामर्श दिनु आयोगको कार्यक्षेत्र संविधानद्वारा निर्धारित गरिएको छ। आयोगको परामर्श वेगर कुनै काम गर्नु वा सरकारको सेवा वा पदमा भर्नाको निमित्त उम्मेदवारहरूको छानवीन गर्नु आयोगको कार्यक्षेत्रमा सरकारद्वारा अतिक्रमण हो भन्ने कुरा सरकारले बुझ्नु पर्ने हो' (आयोगको पहिलो प्रतिवेदन २०१६)। पछि सरकार र आयोगबीच सहमति भई आयोगलाई परीक्षा लिन पठाइएकोमा पहिले सरकारले छनौट गरेका ग्याजेटेट द्वितीय श्रेणीका ७ मा २ र तृतीय श्रेणीका २५ मा ११ मात्र सफल भएका थिए (सोही प्रतिवेदन)। प्रजातन्त्रमा विश्वास गर्ने निर्वाचित सरकारले कमसेकम संवैधानिक आयोगको सम्मान गरेको यो सन्दर्भ प्रशंसनीय देखिन्छ।

२०१७ साल काण्ड कालो पजनी

जननिर्वाचित सरकारलाई अपदस्थ गरी तत्कालीन राजा महेन्द्रले २०१७ पौष १ गते सैनिक 'कू' द्वारा शासन आफ्नो हातमा लिए। यस घटनालाई लोकतन्त्रमा विश्वास गर्नेहरूले कालो दिनको रूपमा सम्झने गर्दछन् भने प्रशासनिक इतिहासको सन्दर्भमा पनि यस दिनलाई सोहीरूपमा लिने गरिन्छ। महेन्द्रको पहिलो काम नै आफु अनुकूल कर्मचारी 'पजनी' गर्नु थियो। यसका लागि मुख्य अवरोधक भनेको लोक सेवा आयोग नै थियो किनकि कर्मचारी भर्ना, अवकाश, बढुवा जस्ता विषय आयोगको परामर्श वेगर गर्न पाइन्थ्यो। यसलाई पन्छ्याउन उनले पब्लिक सर्भिस कमिशन कारवाही बन्देज नियम, २०१७ जारी गरी २०१७ माघ २५ देखि २०१८ जेष्ठ मसान्तसम्म लोक सेवा आयोगलाई निलम्बन गरिदिए। लोक सेवा आयोग कारवाही बन्देज नियम, २०१७ साल माघ २५ गतेको गजेटमा प्रकाशित गरिएको थियो जसमा निम्न व्यहोरा उल्लेख थियो:

'(२) लोक सेवा आयोगसँग परामर्श गर्नु नपर्ने: नेपाल निजामती सेवालार्इ विशुद्ध र सुदृढ बनाउने अभिप्रायले हुने जुनसुकै नियुक्ति, प्रमोशन र बर्खासीको सम्बन्धमा लोक सेवा आयोगको परामर्श आवश्यक पर्ने छैन। तर, यो उपनियम २०१८ साल जेष्ठ मसान्तदेखि लागू हुने छैन'।

तीन चरणमा कर्मचारीहरूको पजनी गरिएको थियो जसलाई 'कालो पजनी'को रूपमा प्रशासनिक इतिहासमा सभिने गरिन्छ। पहिले केन्द्रीय प्रशासन, दोस्रो चरणमा जिल्ला प्रशासन र अन्तिममा भ्याली प्रशासनमा व्यापक खोसुवा र हेरफेर गरिएको थियो। हरिबहादुर थापा र किरण भण्डारी लिखित 'राजनीतिक दाउपेचभित्र कर्मचारीतन्त्र' मा उल्लेख भए बमोजिम ('पञ्चायतकालीन गृहसचिव क्षेत्रविक्रम राणाका अनुसार अधिकृतहरूको पजनीको निम्ति मन्त्रीहरू तुलसी गिरी, सूर्यबहादुर थापा, विश्वबन्धु थापा, अनिरुद्रप्रसाद सिंह र ऋषिकेश शाह बसेर कसलाई हटाउने हो निर्णय गर्दथे। गृहमा खोसुवा पूर्जाका लागि विवरण पठाउँदथे। दरबारबाट ५-६ बजेतिर ५०-६० जना खोसिनेको नाम आउँदथ्यो। भोलीपल्ट विहान उनीहरूको हातमा पूर्जा पुग्ने गरी पूर्जा तयार पारी ठाऊँ-ठाऊँमा राती पत्र बुझाउन पठाइन्थ्यो'।

यस घटनाका प्रत्यक्षदर्शी पूर्वसचिव गोरक्ष बहादुर न्हुक्षे प्रधानले 'नेपाल राष्ट्रिय साप्ताहिक' को ०७३ फागुन ३० को प्रकाशनमा दिएको अन्तर्वार्तामा मार्मिक चित्रण गरेका छन्। उनकै शब्दमा 'राजा महेन्द्रले सैनिक 'कू' द्वारा निर्वाचित सरकार अपदस्थ गरेको भण्डै पाँच महिनापछि कर्मचारी पजनी गरे। २०१८ मा एकै पटक १३ जना सचिव हटाइए। राजपत्रांकित र राजपत्रअनंकित थुप्रै पुराना कर्मचारीहरू बर्खास्त गरे। यसको औचित्य सावित गर्न महेन्द्रले सार्वजनिक घोषणामा भनेका थिए ('नीति र दया भनेका नदीका दुई किनारा हुन, यिनीहरू कहिल्यै जुट्न सक्दैनन्। मलाई यत्तिका कर्मचारीहरू हटाउनु परेकोमा दुःख लागेको छ, तर त्यो कुनै नीति अनुसार गर्नु परेकोले त्यसमा दुःख मनाउनु भएन'। यो पुनर्गठनमा खोसिने मध्ये योगप्रसाद उपाध्याय नेपाली कांग्रेसका नेता तथा पछि गृह मन्त्री भए। अर्को खोसिनेमा कानुन क्षेत्रमा ज्यादै ख्यातीप्राप्त तत्कालीन कानुन सचिव कृष्णप्रसाद घिमिरे थिए। उनको अप्रकाशित जीवनीमा उल्लेख भएको भनी पूर्वसचिव माधव प्रसाद घिमिरेले 'राजा महेन्द्रले बहुदलीय व्यवस्था समाप्त पारेपछि धेरै सचिवहरू खोसुवामा परेपछि उहाँ पनि खोसुवामा परेको तर कारण कहिल्यै थाहा नपाएको कुरा सम्झनु हुन्थ्यो' भनी एक लेखमा उल्लेख गरेका छन्। पछि वीरेन्द्रको शासनकालमा उनी महान्यायाधिवक्तामा नियुक्त भएका थिए। अर्का भुक्तभोगी हिमालय शमशेरले सार्वजनिक सेवा जर्नल, २०७४ मा दिएको एक अन्तर्वार्तामा भनेका छन् ('राजा महेन्द्रको पालामा संसदको दुई तिहाई बहुमत प्राप्त सरकारलाई हटाएर 'Those who are with me' भनेर तिनीहरूलाई मात्र लिएर शासन चलाए अरुलाई पत्याईएन। त्यसपछि प्रशासनमा राजनीतिक हस्तक्षेप सुरु भयो। पछि पञ्चायतमा यसले निरन्तरता प्राप्त गर्‍यो। बहुदलमा यस्तै भयो अहिले त यसले पराकाष्ठा नै नाघेको छ'। उनी पनि यही पजनीमा खोसुवामा परेका थिए। पजनीको काम सम्पन्न भई लोक सेवा आयोगको निलम्बन फुकुवा भए पछि पनि पुनर्गठनमा नाम ननिस्किएकाहरूको मर्का विचार गर्न भनी हुकुम प्रमांगीबाट सांकेतिक उजुरी समिति गठन गरिएको थियो। मर्काको सुनुवाई गर्ने नाममा विभिन्न कोषबाट तलब खाने गरी भर्ना गरिएकाहरूलाई स्थायी सरकारी सेवामा ल्याउने प्रपञ्चगरियो। यसप्रति लोक सेवा आयोगले असहमति जनाउँदै आफ्नो चतुर्थ प्रतिवेदनमा निम्न प्रतिक्रिया दिएको थियो:

'निजामती सेवाको पुनर्गठन समाप्त भएपछि सेवामा नाम ननिस्केकाहरूको पीरमर्का विचार गर्न गठन भएको उक्त समितिमा आयोगले भाग लिन कानुनी बाधा परेको व्यहोरा लोक सेवा आयोग जस्तो संवैधानिक तथा स्वतन्त्र संस्था निलम्बन राखी भएको सेवा गठन पुनर्गठनलाई लोक सेवा आयोग

निलम्बन नरहेको बखतमा एउटा छानबिन समितिद्वारा पुनर्विचार (रिभ्यू) गर्नुको अर्थ फेरी पुनर्गठन गरे भैं हुने मात्र होइनकि आर.टी.ओ. तथा यस्तै संयुक्त कोषबाट तलब खाने संस्थाका कर्मचारीहरुलाई पनि निजामती सेवामा लिनु पर्ने अवस्था आउने हुनाले कुनै हालतमा पनि उक्त गठन पुनर्गठनका कारवाहीलाई लिएर छानबिन समितिबाट विचार गर्न नमिल्ने भएकोले सोही व्यहोरा दर्शाई दोहोर्चाई जाहेर गरी निकास गराई लिनु हुन भनी राय पठाइयो' ।

आयोगको प्रतिवेदनको भाषा र अन्तरनिहित आशयबाट पुनर्गठन र त्यसपछिको छानबिन समितिप्रति असन्तुष्ट रहेको देखिन्छ भने त्यस बेलाको निर्देशित व्यवस्थामा पनि आफ्नो अडान लिन सक्नुमा अध्यक्ष तारकबहादुर शाहको निर्भिकता प्रशंसनीय देखिन्छ ।

यही बहानामा तत्कालीन राजा महेन्द्रले आफू अनुकूलका कर्मचारी भर्ना गरे । २८ जना त मजिस्ट्रेट नै नयाँ नियुक्ति गरेका थिए । अनुशासन कायम गराउने र जनताको काम छिटो छरितो गराउने बहानामा उनले गृह, परराष्ट्र, निर्माण तथा यातायात मन्त्रालयमा सुरक्षा पृष्ठभूमिका व्यक्ति प्रवेश गराए । जर्नेलद्वय क्षेत्र विक्रम राणा र पदम बहादुर खत्रीलाई क्रमशः गृह र परराष्ट्रको जिम्मेवारी दिए भने प्रहरी प्रमुख डुण्डीराज शर्मालाई निर्माण तथा यातायात मन्त्रालयको कार्यभार दिए । त्यसै गरी सैनिक र प्रहरी पृष्ठभूमिका केही अरुलाई सहसचिव र उपसचिवको जिम्मेवारीमा स्थानान्तरण गरेका थिए । २९ मंसिर २०१८ मा अञ्चलाधीशको व्यवस्था गर्दा पनि सुरक्षा क्षेत्रका मानिस परेका थिए । यसबाट महेन्द्रको नागरिक वा निजामती प्रशासन भन्दा सैनिक र प्रहरीप्रति बढी नै आशक्ति रहेको बुझिन्छ । यसैले उनले नागरिक प्रशासनको आवरणमा सैनिक र प्रहरीहरु निजामती सेवामा भित्र्याएका थिए । महेन्द्रको शासनकाल भर यस्तै छद्मभेषी निजामती सेवा कायम रह्यो (बाँकी भित्रबाट छिराइएका सैनिक, प्रहरी र आफ्नो कदमको स्वागत गर्ने वेडमान स्वार्थी राजनीतिक कार्यकर्ताको अधिनस्थको प्रशासन ।

राजनीतिक नियुक्तिबाट प्रशासनको अव्यवसायीकरण

महेन्द्रको शासनकालभरी प्रशासन करिब करिब 'ज्याक्सनको स्पोयल' जस्तै शैलीमा चल्यो । नेपालको संविधान, २०१९ मा लोक सेवा आयोगको संवैधानिक भूमिका उल्लेख भए पनि राजनीतिक नियुक्तिको अवस्थामा उनले यसलाई छल्ल नयाँ अस्त्र प्रयोग गर्न थाले । १४ अञ्चलमा अञ्चलाधीशहरु राजनीतिक आधारमा नियुक्त गरिए । यत्ति मात्रले नपुगेर उनले भूमिसुधार अधिकारी र सहायक अञ्चलाधीश जस्ता पदहरुमा पनि राजनीतिक नियुक्ति गरेका थिए । यी व्यक्तिहरु राजाका प्रतिनिधि हौं भन्दै फुक्का साँढे जस्तै जनप्रतिनिधिहरुको समेत निगरानी गर्दथे । उनीहरु आफ्नो कार्यक्षमता राजा महेन्द्रका महावाणी भन्दै 'नविराउनु नडराउनु', 'प्रशासन मायाले होइन न्यायले चल्नु पर्दछ' जस्ता ठूला साइजका सन्देश कार्यक्षमता राख्दथे ताकि यसको मनोवैज्ञानिक असर अरुलाई परोस् । २०१९ सालको संविधानमा लोक सेवा आयोगलाई संवैधानिक निकायको रूपमा त राखियो, तर राजाले स्वविवेकले नियुक्ति गर्ने व्यवस्थाले गर्दा राजाप्रति मात्र उत्तरदायी संस्था हुन गयो । आयोगको क्षेत्राधिकारबाट सैनिक र प्रहरी सेवालालाई अलग गरियो र यसलाई 'निजामती सेवा आयोग' मा सीमित गरियो । निजामती सेवाका लागि आयोगले सिफारिस गर्नुअघि प्रहरी प्रतिवेदन लिनु पर्ने अनिवार्य व्यवस्था गरियो । पूर्वसचिव भुवनमानको भनाई अनुसार प्रतिवेदन थरिथरिका आउन थाले, जस्तै जांड खाई हिंड्ने, ठगी हिंड्ने, गुण्डागर्दी गर्ने आदि । यसले गर्दा कस्तालाई सिफारिस नगर्ने हो द्विविधा भएपछि गृह मन्त्रालयका प्रतिनिधि राखि छलफल हुँदा

पञ्चायती व्यवस्था विरोधी हो होइन मात्र उल्लेख गरी प्रतिवेदन दिने निर्देशन दिइएको भन्ने त्यसबेलाको अनुभव सुनाएका थिए। यसबाट त्यस बेलाको प्रशासन पञ्चायती व्यवस्थाप्रति प्रतिबद्ध संरक्षित कर्मचारीतन्त्रबाट चलेको थियो भन्न सकिन्छ। राजाले कर्मचारीबाट शासन चलाउन खोजेको र सरकारका मन्त्रीहरु नाममात्रका थिए भन्ने त्यस बेलाको कैयन दृष्टान्तबाट बुझ्न सकिन्छ।

वि.सं. २०२३ सालमा संविधानको पहिलो संशोधन हुँदा सरकारको स्वामित्वमा रहेको संगठित संस्थाको कर्मचारी भर्नाको जिम्मेवारी दिइयो। यी संस्थाहरु पञ्च नेताहरु र दरबारका पदाधिकारीहरुले आफ्नो मानिसलाई भर्ती गर्ने ठाउँको रूपमा लिइन्थ्यो। आयोगले परीक्षा लिँदा यसो गर्न नपाइने भएकोले संस्थानहरु स्वायत्त हुनुपर्दछ भन्ने बहानामा दोस्रो संशोधन २०३२ मा हुँदा ती संस्थाको कर्चारीको सेवा शर्त सम्बन्धी नियम र ती संस्थाको सेवा वा पदमा नियुक्ति, बढुवा र विभागीय कारवाही गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने सामान्य सिद्धान्तको विषयमा परामर्श दिने काममा आयोगलाई सीमित गरियो। यो अधिकार पनि नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ ले हटाइदियो र आयोग निजामती सेवामा सीमित हुन पुग्यो।

पञ्चायती व्यवस्थामा कर्मचारीतन्त्र बाहिरबाट हेर्दा जति बलियो र शक्तिशाली लाग्दथ्यो, वास्तविकतामा त्यति नै कमजोर थियो। दरबारसँग र त्यहाका सचिवहरूसँग राम्रो सम्बन्ध हुनेहरुले मन्त्रीहरुलाई पनि टेरेपुछार लगाउँदैनथे। उल्टो सचिवले मन्त्री हटाइदिने सामर्थ्य राख्थे। यी बाहेकका अन्य कर्मचारीहरु भने राजनीतिक नियुक्ति र पर्चा प्रणालीको दोहोरो तरवारको बीचमा काम गर्नु पर्दथ्यो। महत्वपूर्ण पदहरुमा राजनीतिक नियुक्ति हुन्थ्यो वा विकासका कर्मचारीका नाममा आफ्नो मान्छे भर्ती गरेर साधारणतर्फ लोक सेवा आयोगले सामान्य प्रक्रिया पुरा गरेर स्थायी गरिएकाहरुले भरिन्थ्यो। वृत्ति विकास होला भनेर हिसाब गरेर बस्नेहरु चोरबाटोबाट पदपूर्ति भइदिँदा निराश हुन पुग्दथे। भूमिसुधार अधिकारी, सहायक अञ्चलाधीश जस्ता पदमा राजनीतिक नियुक्ति पाइनेहरु पछि साधारणतर्फ ल्याइएकाहरु पञ्चायतको उत्तरार्द्धतिर महत्वपूर्ण मन्त्रालयका सचिव भई नेपालको प्रशासन नै आफ्नो प्रभावमा पार्न सक्ने हैसियतमा पुगेका थिए। विकासका कर्मचारीलाई साधारणतर्फ ल्याउने कार्य सम्पन्न गर्नाका लागि निश्चित समयवाधी तोकिएको थियो। प्राविधिकतर्फको लागि अन्तर्वार्ता र अप्राविधिकहरुको लागि लिखित परीक्षा लिने प्रवन्ध गरिएको थियो। यो कार्य २०२७ सालमा सुरु गरी २०२९ सालमा सम्पन्न गरिएको थियो। रमाइलो पक्ष त अन्तर्वार्ता कार्यालयहरुमै गरिएको थियो। अर्कोतर्फ हुकुमप्रमाडगीबाट प्रमोशन गर्ने क्रम पनि क्रमशः बढ्दै गयो यसले गर्दा प्रमोशनको मुखमा पुगेकाहरुलाई महाअन्याय हुन्थ्यो। अहिलेसम्म पनि पेन्सन र पदोन्नतिका लागि यो विकासे कर्मचारीको नोकरी जोड्ने छुट्टै प्रावधान निजामती सेवा नियमावलीमा राख्नु परेकोले यसको अवशेष प्रशासनमा अझ पनि छ भन्न सकिन्छ। कर्मचारी मात्र होइन संवैधानिक अंगहरु पनि राजाको कदमको गुणगानमा लाग्न बाध्य थिए। यसको एउटा उदाहरण लोक सेवा आयोगको दशौँ प्रतिवेदन, २०२५/२६ को यो हरफ हेरे पुग्दछ ('२०१७ पौष १ को परिवर्तनले यथाशक्य अन्याय, घुसखोरी, भ्रष्टाचार तथा पक्षपात रहित प्रशासन सिर्जना गर्ने उद्देश्य लिएर २०१७ माघ २५ गते लागू गरिएको नेपाल पब्लिक सर्भिस कमिशन कारवाइ बन्देज नियम, २०१७ मुताबिक यस लोक सेवा आयोगलाई २०१८ जेठ मसान्तसम्म निलम्बन गरी सो अवधीभित्र निजामती सेवालार्थ विशुद्ध र सुदृढ बनाईएको थियो'। आफै निलम्बन परेको अवस्थालाई प्रशंसा गर्नु त्यसबेलाको राजनीतिक परिवेशले बाध्य पारेको सहजै बुझ्न सकिन्छ।

भीमकाण्ड - २०३१/३२

पञ्चायतकालमा निजामती सेवामा कैयन रोचक घटनाहरु घटे, तर केही घटनाहरु प्रशासनिक समाजमा सधैं चर्चा हुने गर्दछन्। त्यस मध्येको एउटा परिघटना हो - 'भीमकाण्ड'। लोक सेवा आयोगले आ.व. २०३१-३२ को लागि शाखा अधिकृतको विज्ञापन गरेको थियो। उक्त विज्ञापनमा खुलातर्फ ७० जना र बहुवातर्फ ३५ जना गरी जम्मा १०५ जनाको माग गरिएको थियो। सो अनुसार लिखित परीक्षा भई नतिजा सार्वजनिक भयो। पछि अन्तर्वार्तामा असफल हुनेहरुले अत्यन्त कम शैक्षिक योग्यता भएका लोक सेवा आयोगमा अध्यक्ष डम्बर बहादुर सिंहका निजी सहायक भीमप्रसाद बांसकोटा सफल भएको पाएपछि सबै असफल हुनेहरुको योग्यताका प्रमाणपत्रहरु संकलन गरी राजा समक्ष उजुरी दिने निर्णय गरेछन्। त्यही उजुरी दिने मध्येका एक माधव न्यौपाने र त्यही व्याचका शाखा अधिकृतमा उत्तीर्ण भएका थिरबहादुर जि.सी. ले जानकारी दिए अनुसार तत्कालीन राजा वीरेन्द्र विकास परिषद्को बैठकमा योजना आयोगमा भएको बेला उपाध्यक्ष हर्क गुरडका निजी सहायकमा कार्यरत गौरीबहादुर कार्की समेतले वीरेन्द्र समक्ष विन्तिपत्र दिएछन्। विन्तीपत्रको व्यहोरामा शैक्षिक योग्यता हुनु नै अभिशाप भयो छानवीन होस् सरकार भन्ने थियो। छानविनबाट गल्ती भएको देखिएपछि एक डेढ महिनापछि थप लिष्ट निकालियो जसमा न्यौपाने लगायत थुप्रै नामहरु थिए। भीमप्रसादको बहुवातर्फ योग्यताक्रम १२६औं मा देखिएकोले उनी भन्दा माथिका सबैको बहुवामा नाम निकाल्दा बहुवामा १२६ र त्यसको दोब्बर खुलातर्फ निकाल्दा २५२ जनाको नाम सफल सूचीमा निकालियो। भीमप्रसादको नाम निकाल्दा गल्ती भएकोले त्यसलाई सच्याउन उनी भन्दा माथिल्लो योग्यताक्रमका उम्मेदवारलाई पास गराउनु पर्दा यति लामो लिष्ट निकाल्नु परेको हुनुपर्दछ भन्ने अनुमान गर्न सकिन्छ। जे होस यो काण्ड नेपालको प्रशासनिक इतिहासको दुर्घटनाको रूपमा सदैव लिइनेछ र लोक सेवा आयोगले पनि यसलाई गल्तीबाट सिक्नेको रूपमा लिनुपर्दछ।

टाइप काण्ड

यो घटना २०३३ तिरको हो। निजामती सेवा नियमावली, २०२३ सालमा संशोधन गर्दा प्रशासनिक इतिहासमा नै कलंकको रूपमा लिइने 'पर्चा प्रणाली'बाट अवकाश दिने व्यवस्था थप गरियो। यस अनुसार पेन्सन पाकेको कुनै पनि कर्मचारीलाई सेवा आवश्यक नभएको भनी पर्चा खडा गरी हटाउन सक्ने गरियो। यो प्रणालीको पञ्चायतकाल भरी र बहुदलीय व्यवस्थाको पुनर्स्थापना पश्चात्को पहिलो निर्वाचित सरकारले पनि एकपटक दुरुपयोग गर्‍यो। तर, तुलसी गिरी प्रधानमन्त्री हुँदाको पर्चाबाट अवकाश दिने नामको लिष्ट टाइप गर्दा इकार र उकारमा फरक पर्दा खोसिने व्यक्ति बचेको र निर्दोष अर्कै कर्मचारीको जागरी गएको थियो। टाइप गर्नेले शिव शमशेर टाइप गर्नु पर्नेमा शुभ शमशेर टाइप गरिदिएछन्। संयोगवश शिव शमशेर र शुभ शमशेर दुवै निर्देशक पदमा कार्यरत थिए। खोसिन खोजिएको शिव शमशेरको जागिर बच्यो र शुभ शमशेरको जागिर गयो। यसलाई सच्याउन राजा समक्ष फेरी जाहेर गर्ने आंट प्रधानमन्त्रीले गरेनन्। सतीले सरापेको देश हो भन्ने पुनः चरितार्थ भयो। पर्चा प्रथाबाट खोसिनेहरुको न त कतै उजुरी लाग्दथ्यो न लोक सेवा आयोगको परामर्श नै लिनुपर्दथ्यो। पेन्सन पाकेका जोसुकैलाई पनि सरकारलाई सेवा आवश्यक नभएको भन्ने पत्र दिई हटाइन्थ्यो। जो गयो गयो र जो बचन सक्थ्यो त्यही बच्यो। त्यसैले पुराना प्रशासकहरु आफन्त र जुनियरहरुलाई अर्ती दिने गर्दथे "बढ्ने होइन अड्ने काम गरे"।

२०३७ सालको जनमत संग्रह काण्ड

२०३६ को विद्यार्थी आन्दोलनको कारण राजा वीरेन्द्रले जनमत संग्रहको घोषणा गरे। सुधारिएको पञ्चायती व्यवस्था वा बहुदलीय शासन व्यवस्था मध्ये एक छान्न जनमत संग्रहको आह्वान भएको थियो। जनमत संग्रहका लागि कर्मचारीहरु खटाइएका थिए। केन्द्रका मन्त्रालयहरुलाई कुनै एक जिल्ला तोकिएको थियो। यस पंक्तिकार अर्थ मन्त्रालयको अधिकृत भएकोले र अर्थ मन्त्रालयको भागमा काभ्रेपलाञ्चोक जिल्ला परेकोले मतदान अधिकृतको रूपमा म पनि देउपुर गाउँपञ्चायतमा खटिएको थिएँ। प्रमुख जिल्ला अधिकारीदेखि पञ्चसम्मले कर्मचारीको क्रियाकलापलाई निगरानी गर्ने र बहुदलतर्फ भुकाव देखियो भने जागिर खोस्न सिफारिस गर्ने गोप्य निर्देशन दिइएको भन्ने हल्ला थियो। प्रधानमन्त्री राजनीतिका चतुर खेलाडी सूर्यबहादुर थापा थिए। उनले राष्ट्रिय ढुकुटीबाट जनमत पञ्चायतको पक्षमा पार्न रकम भिक्त भन्दा नमानेको भन्दै तत्कालीन अर्थ सचिव देवेन्द्रराज पाण्डेलाई राजीनामा दिन बाध्य पारेको सन्दर्भले कर्मचारीहरु मनोवैज्ञानिकरूपमा त्रस्त थिए। जनमत संग्रहको परिणाम पश्चात् थुप्रै कर्मचारीहरुलाई बहुदललाई समर्थन गरेको आरोपमा बर्खास्त गरियो। सिराहाको एउटा मतदान केन्द्रमा पञ्चायतलाई शून्य मत परेकोले त्यहाँ खटिने सबैको जागिर गयो। सिराहाकै प्रमुख जिल्ला अधिकारी विश्वराज रेग्मीलाई पनि पञ्चायतको पक्षमा नलागेको ठानी अवकाश दिइयो र पछि राजनीतिक परिवर्तन भएपछि पुनर्वहाली गरिएको थियो। यस्तै अन्य केही मतदान केन्द्रमा पनि देखियो। यस पंक्तिकारका विरुद्ध पनि यस्तै आरोप लागेको रहेछ, तर प्रमुख जिल्ला अधिकारी पुष्पप्रसाद लुईटेल उदार व्यक्ति भएकोले जागिर बच्यो। उनै पुष्पप्रसाद लुईटेलले आफ्नो किताब 'नेपाली जनआन्दोलनको ६ दशक' मा लेख्नुभएको छ, 'त्यो समयमा म काभ्रेको सिडियो थिएँ। उमेश मैनालीसँग मेरो त्यसैबखत भेट भएको थियो र बहुदलको पक्षमा लागेको आरोपमा कारवाही गर्न खोज्दा मैले रोकेको थिएँ'। त्यसबेलाका कट्टर पञ्चहरु जसले मेरो जागिर खान खोजेका थिए अहिले ठूलो दलको राम्रै हैसियतका नेता भएको देख्दा आश्चर्य लाग्दछ।

मरिचमानको 'डेडउड' काण्ड

मरिचमान सिंह श्रेष्ठ प्रधानमन्त्री भएपछि भ्रष्ट र अनुत्पादक मानिएका कर्मचारी पर्चाद्वारा हटाउने क्रम सुरु गरे। मरिचमानको छवी तुलनात्मक रूपमा स्वच्छ र हकी खालको भएकोले दरवारका सचिवहरु पनि उनको विरुद्ध जान हच्किने गर्दथे। त्यसैले उनले त्यसबेलाका केही नाम चलेका प्रशासकहरु सहित भ्रण्डै चार दर्जन कर्मचारीलाई अवकाश दिइयो। केही निर्दोष कर्मचारीहरु घुन पिसाइमा परेको भनी टिकाटिप्पणी हुन थालेपछि मरिचमानले प्रशासनमा रहेका 'डेडउड' हटाउनु परेको प्रतिक्रिया दिएका थिए। त्यसैले यस घटनालाई 'डेडउड' काण्डको नाममा चर्चा हुने गरेको छ।

कविताराम काण्ड

नेपालको प्रशासनिक घटनाहरुमा यसलाई बढी नै चर्चामा ल्याइने गरिएको छ। पञ्चायती व्यवस्थाको उत्तरार्धमा राजा वीरेन्द्र भन्दा रानी ऐश्वर्य शक्तिशाली हुँदै गएको सर्वत्र चर्चा बढ्दै गएको थियो। त्यसैले शक्तिकेन्द्र धाउनेहरुको प्राथमिकतामा रानी पर्दै गएको अवस्था थियो। २०४३ सालमा राजा र

रानीको क्षेत्रीय भ्रमण दिपायलमा भयो। राजाको भ्रमण अवधिभर उच्च प्रशासकदेखि सरकारका मन्त्रीहरु र पञ्चनेताहरुको भिडले एक किसिमको मेला जस्तै लाग्दथ्यो क्षेत्रीय सदरमुकामको दृश्य। यस भ्रमणको क्रममा अहिले नेपाली सेनाको पृतनाको ब्यारेक रहेको स्थानमा (राजपुर ब्यारेक) सवारी क्याम्प बनाइएको थियो। राजपुर ब्यारेकको वार्षिकोत्सव मनाउने कार्यक्रममा भव्य भोजको आयोजना गरिएको र राजा रानीदेखि सामान्य पीपासम्मको लागि पाँच थरी खानाको व्यवस्था गरिएको जानकारी सवारीमा खटिएका त्यसबेला दरबारको जाँचबुझ केन्द्रमा काम गर्ने श्रीप्रसाद पण्डितले लेखकलाई एक कुराकानीका सन्दर्भमा दिएका थिए। उनले भने अनुसार सवारी क्याम्पमा रात्रीभोजको आयोजना भइरहँदा केही कर्मचारीहरु कविता वाचन गर्न थाले। यसरी वाचन गर्नेमा योजना आयोगका तत्कालीन उपसचिव विश्वनाथ सापकोटा लगायत न्यायाधीश त्रैलोक्यनाथ अर्याल, डा. सच्चेकुमार पहाडी, खेमराज नेपाल लगायतका निकैजना थिए। विश्वनाथ सापकोटाले आफु पेन्सन नै नपाकी अवकाश पाउन लागेको र अयोग्य नहुँदा पनि अवकाश पाउने कस्तो कानुनी व्यवस्था हो भन्ने कविता वाचन गरेका थिए। निजामती सेवा नियमावलीमा उपसचिवमा १० वर्षको पदावधि तोक्ने गरी संशोधन गरिएको र यो व्यवस्थाले गर्दा उनी १६ वर्षमै अवकाश हुने अवस्था थियो। पण्डितले दिएको जानकारी अनुसार यो कुरा राजा वीरेन्द्रलाई गडेपछि तत्कालीन प्रधानमन्त्री मरिचमान सिंहलाई यो के भएको भनी प्रश्न गर्दा आफु राजधानी फर्केपछि जाहेर गर्नेछु भनेछन्। मरिचमान सिंहले संशोधन पछि गरौला भनि पहिले आफ्नो र योग्य उपसचिवहरुलाई हुकुम प्रमांगीबाट बहुवा गर्न सिफारिस गरेछन्। त्यसबेला भ्रमण सम्पन्न भएपछि कर्मचारी, पञ्चहरु थुप्रैले विभूषण पाउने र केही कर्मचारीहरुको जागिर खोसिने गर्दथ्यो। तर, यसपटक हुकुमप्रमांगीबाट केही उपसचिवहरुलाई प्रमोशन गरियो। यसरी प्रमोशन पाउनेमा विश्वनाथ सापकोटा, चाँदनी जोशी, रामबिनोद भट्टराई, भीमबहादुर अधिकारी लगायतका थिए। राजा रानीको गुणगानमा कविता पाठ गर्नेहरु प्रमोशन गरिएकोले यसलाई कर्मचारीवृत्तमा 'कविताराम काण्ड' को नाममा चर्चा परिचर्चा हुन थालेको हो।

पञ्चायत व्यवस्था जनताका प्रतिनिधिबाट भन्दा प्रशासनिक संयन्त्रबाट परिचालित देखिन्थ्यो। तत्कालीन राजाहरु महेन्द्र र वीरेन्द्र दुवैले आफ्नो विश्वास पात्रहरुलाई राजनीतिक नियुक्ति दिएर र उनीहरुलाई नियन्त्रणकारी भूमिकामा राखेर पूर्णरूपमा आफुप्रति उत्तरदायी संस्था बनाएका थिए। मन्त्रालयका सचिवहरु दरबारका सचिवलाई रिभ्हाउने र विभागीय मन्त्रीहरुलाई औपचारिकता मात्र निर्वाह गर्दथे। केन्द्रीय प्रशासन दरबारका सचिवहरुबाट र स्थानीय प्रशासन अञ्चलाधीशहरुबाट नियन्त्रित हुन्थे। अरु त अरु सरकारको नेतृत्व गर्ने प्रधानमन्त्री समेत प्रशासनमा सामान्य फेरवदल गर्न सक्दैनथे। प्रमुख जिल्ला अधिकारीहरुको सरुवा समेत दरबारको स्वीकृति बेगर सरकारले गर्न सक्दैनथ्यो। देशमा द्वैध शासन (Diarchy) थियो। यसप्रति असन्तुष्टी जनाउँदै पूर्वप्रधानमन्त्री सूर्यबहादुर थापाले नेपालमा द्वैध शासन भएको (त्यो एउटा सिंदरवारबाट र अर्को नारायणहिटीबाट चलिरहेको छ) भन्दा जेल जानु परेको इतिहास छ। दरबारको विश्वास प्राप्त ठानिएका सचिवहरुसँग मन्त्रीहरु नै त्रसित हुने गर्दथे। बेला बेलामा राजाले सचिवहरु बोलाएर मन्त्रीको बारेमा बुझ्ने गर्दथे र सचिवले नकारात्मक कुरा गर्नासाथ मन्त्रीहरु हटाइन्थे भनेर त्यसबेलाका भुक्तभोगी प्रशासकहरु बताउने गर्दछन्। पञ्चायती चुनावमा तल्लो तहदेखि राष्ट्रिय पञ्चायतसम्म सरकारी उम्मेदवारहरु तय गरिन्थ्यो र उनीहरुलाई जिताउन अञ्चलाधीश र प्रमुख जिल्ला अधिकारीहरु मार्फत साम दाम सबै प्रयोग गरिन्थ्यो। प्रशासनको सहयोगमा निर्वाचित

भएकाले राष्ट्रिय पञ्चायतका सदस्य र जिल्ला सभापतिहरु समेत प्रशासकहरु रिभाउन लाग्ने गर्दथे। यी प्रशासकहरुको रिपोर्टमा आफ्नो मूल्यांकन दरबारबाट हुने भएकाले उनीहरु प्रशासकहरुका गलत कामको पनि विरोध गर्ने हिम्मत गर्दैनथे। पञ्चायती व्यवस्थाको उत्तरार्धमा यो विसंगतिपूर्ण शासन व्यवस्था उत्कर्षमा पुगेको थियो। नेपालको संविधानमा गरिएको दोस्रो संशोधनले गाऊँफर्क राष्ट्रिय अभियानलाई संवैधानिक हैसियत दिएर पञ्चहरुको मूल्यांकन गर्ने जिम्मेवारी दिएपछि जनप्रतिनिधि हौं भन्नेहरुको स्वर र शक्ति घट्दै गयो र प्रशासकहरु बढी नै शक्तिशाली हुन पुगे। यिनै दरबारका विश्वास प्राप्तहरुको सिफारिसमा अनौठा निर्णयहरु हुन गएको उदाहरणहरु छन्। एउटा उदाहरण राष्ट्रिय पञ्चायतमा गाऊँफर्कले टिकट वितरण गर्दाको छ। वि.सं. २०३२ सालपछि पञ्चायतका कुनै पनि तहमा निर्वाचित हुन गाऊँफर्कले टिकट दिनु पर्दथ्यो र प्रायः एकजनालाई मात्र टिकट दिई सर्वसम्मत भन्ने गरिन्थ्यो। यही टिकट बाँड्ने क्रममा कर्मचारीहरुको सिफारिसमा जुम्ला जिल्लाका तुलाराज भारतीलाई कालिकोटको राष्ट्रिय पञ्चायतको सदस्य बनाइएछ। अर्को जिल्लाको हुन नपाउने प्रावधान विपरित उनलाई बनाएकोमा विरोध भएपछि उनी कालिकोट जान नसकी जुम्लामा नै अञ्चलाधीशकहाँ हाजिर बजाएर दिन बिताउने गर्दथे।

माथि २००७ देखि २०४७ सालसम्मका प्रशासनिक घटनाहरुका साथै केही अनौठा र हास्यास्पद निर्णयहरुको चर्चा गरिएको छ। यी सन्दर्भहरुले निजामती प्रशासनको यात्रा कति कठिन र दुरुह थियो बुझ्न सकिन्छ भने यो उकाली ओरालीमा लोक सेवा आयोगले कति सकारात्मक भूमिका निर्वाह गर्न सक्यो त्यसको आत्ममूल्याङ्कन गर्न सहयोग पुग्ने देखिन्छ। केही विषयहरुमा कानुनले नै आयोगको भूमिका नकारेको थियो। पर्चाद्वारा कर्मचारी हटाउनु पर्दा आयोगको परामर्श नै आवश्यक ठानिएन। पेन्सन पाक्ने अवस्थाको कुनै पनि निजामती कर्मचारीको सेवा श्री ५ को सरकारलाई आवश्यक नपरेमा बिना कारण हटाउन सक्ने व्यवस्था थियो। अन्य विषयमा पनि दरबारले चाहेको काम गर्न आयोग निष्क्रिय साक्षीको भूमिकामा रहनु पर्ने बाध्यता थियो। यसले गर्दा आयोग निजामती कर्मचारीको अभिभावकीय भूमिकामा निकै कमजोर देखिन्थ्यो। आयोगका पूर्वसचिव भुवनमान सिंहले लोक सेवा आयोगको स्वर्ण जयन्ती स्मारिकामा प्रकाशित आफ्नो स्मरणलेखमा पर्चाद्वारा हटाइसकेपछि आयोगलाई जानकारी हुने गरेको उल्लेख गरेका छन्। उनका अनुसार पर्चा खडा गरेको फाइल माग्यो भने माथि (दरबार) बाट निर्देशन भइसकेको र कानुनी विधि पुऱ्याउन भनी पत्रमै हस्ताक्षर गराइन्थ्यो। कर्मचारीहरु आयोगले के कति आधारमा परामर्श दियो भनी कराउन आउँथे। कर्मचारीको सुरक्षा र न्यायको लागि संविधानले दिएको जिम्मेवारी पुरा गर्ने निकाय अनभिज्ञ भएर बस्दथ्यो।

२०४६ सालको जनआन्दोलनको हावाहुरीले पञ्चायती व्यवस्थालाई सदाको लागि उडाइदियो र बहुदलीय संसदीय व्यवस्था स्थापना गरियो। यस राजनीतिक परिवर्तनले नागरिकहरुले प्रशस्त अधिकार प्राप्त गरी 'रैती' बाट नागरिकको हैसियतमा पुगे। तर, जसरी राजनीतिमा सुधार भयो, तदनुरूपको सुधार प्रशासनिक क्षेत्रमा हुन सकेन। विडम्बना नै भन्नु पर्दछ कि प्रशासनमा भ्रम बढी राजनीतिकरण र विकृति देखिन थाल्यो। कर्मचारीहरुले एकहदसम्मको राजनीतिक स्वतन्त्रता त्याग्नु पर्ने र राजनीतिज्ञहरुले हायर फायरको अधिकार त्याग्नु पर्ने 'पब्लिक सर्भिस बार्गेन थ्योरी' को आधारमा आधुनिक 'मेरिट ब्यूरोक्रेसी' स्थापना भएको मानिन्छ। तर, बहुदलीय व्यवस्थाको स्थापना पश्चात्

राजनीतिक भूमिकामा समेत कर्मचारीहरूले रूची राख्न थालेको देखिन्छ। यसो हुनुको कारण आन्दोलनकारी नेतृत्ववर्गले कर्मचारीहरूलाई आन्दोलनमा उतार्नु नै मुख्य हो भन्न सकिन्छ। यसकै फलस्वरूप २०४७ सालमा अन्तरिम सरकार बन्नासाथ शिक्षक र कर्मचारीहरूले आन्दोलन सुरु गरे र तत्कालीन सरकार र नेताहरूको सुझबुझले नयाँ निर्वाचित सरकारले माग संबोधनका लागि पहल गर्ने आश्वासन दिएर आन्दोलनको अन्त्य गर्नु परेको थियो। नयाँ निर्वाचित सरकार गठन हुनासाथ सरकारले काम सुरु गर्न नपाउँदै कर्मचारी आन्दोलन सुरु हुनु र सरकार पनि समझदारी निर्माण गर्न भन्दा दमनमा उत्रिनुले अन्ततः सरकार र कर्मचारीबीच अविश्वासको वातावरण सृजना हुनपुग्यो। यसैको परिणामस्वरूप सरकारले आफ्नो पक्षको छुट्टै युनियन गठन गर्न पुग्यो र अहिले दलै पिच्छेका आ-आफ्नै युनियनहरू खुलेका छन्। यसबाट तटस्थ विज्ञ परामर्श दिने र निष्पक्ष सेवा वितरण गर्ने कर्मचारीतन्त्रको परम्परादेखि स्वीकार्य भूमिकामा प्रश्न उठ्न थालेको स्थिति छ।

२०४७ साल पश्चात् कर्मचारीतन्त्रलाई कमजोर पार्ने, यस संस्थालाई राजनीतिकरण गर्ने र संस्थाका परम्परागत भूमिकामा सल्लाहकार, विज्ञ आदि नाम दिएर दलका 'क्रोनी' हरुलाई यी भूमिका दिने क्रम बढ्दै गएको देखिन्छ। यसमा राजनीतिक नेतृत्व जति दोषी छ त्यति नै दोषी राजनीतिमा बढी रूची राख्ने कर्मचारीहरू पनि हुन्। आफ्नै संस्थालाई निष्पक्ष भूमिका खेल्न नदिई अमूक दलको अखडा बनाउने भनेका आफ्नै घर भत्काउनेहरू हुन्। यस्तो प्रवृत्तिले अन्ततोगत्वा कसैको हित गर्दैन। यस्ता गलत प्रवृत्तिकै कारण राजनीति र प्रशासनबीचको विश्वासको खाडल फराकिलो हुँदैछ भने नागरिकहरूमा संस्थाको भूमिकामाथि विश्वास हट्ने वातावरण बन्दैछ। आफुलाई लोकतन्त्रवादी भन्ने नेताहरूले विश्वका बुद्धिजीवी र नेताहरूको भेलाले अमेरिकाको ब्याक्सवर्ग भन्ने स्थानमा गरेको घोषणालाई मनन गर्न आवश्यक छ।

'लोकतन्त्र लोकसम्मतिमा चल्दछ। लोकसम्मति निर्वाचित प्रतिनिधिहरूमा मात्र प्रतिबिम्बित हुँदैन, बरु संविधानले परिकल्पना गरेका वैधानिक संस्था र पदहरूमा समेत देखिन्छ। संविधानको व्यवस्था अन्तर्गतको विधिद्वारा स्थापित सार्वजनिक प्रशासन यस्तै एउटा संस्था हो'। (ब्याक्सवर्ग घोषणापत्र, १९८६)

उल्लेखित प्रशासनिक घटनाक्रम समेतका आधारमा यो भन्न सकिन्छ कि कर्मचारीतन्त्रको अहिलेको अवस्था जीवनको लागि संघर्षरत डायनोसरको जस्तो छ। यसका रोगको निदान चाँडो गरेर उपचार गर्न सकिएन भने यसको विकल्पमा 'कार्यकारी नेतृत्वको विचारधारा (Executive leadership school of thought) आउनेछ र हामीले अबलम्बन गर्दै आएको 'तटस्थ विज्ञताको विचारधारा' (Neutral competency school of thought) को अन्त्य हुनेछ। कार्यकारी नेतृत्वको विचारधारा अनुसार निर्वाचित कार्यकारीलाई 'हायर फायर' लगायतको सबै अधिकार हुन्छ भन्ने कुरा जानकारी हुन आवश्यक छ।

नेपालमा आर्थिक अनुशासनको स्थिति र सुधारका उपायहरू

✍ टंकमणि शर्मा, दंगाल

सारांश

सरकारी निकायको कारोवारको अन्तिम लेखापरीक्षणका क्रममा देखिएका व्यहोरा वा बेरुजु फछ्यौटका लागि मागिएको प्रतिक्रिया दिने कार्यमै देखिने गरेको उदासिनता निकै गम्भीर विषय हो। वि.सं. २०२० सालमा प्रस्तुत भएको अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन र वि.सं. २०७३ सालको प्रतिवेदनले औल्याएका विषयहरूमा सारभूत रूपमा अन्तर देखिँदैन। उक्त पाँच दशकको अवधिमा हरेक वर्ष सेस्ता तयार नगरेको, समयमा हिसाब पेश नगरेको, सरकारी कोषको हिसाब नमिलेको, बेरुजु फछ्यौटमा जिम्मेवारी र जवाफदेहिता बहन नभएका जस्ता विषयहरू सालवसाली रूपमा पर्दै जानु सकारात्मक संकेत होईन। सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमा जवाफदेहिताको हास भई आर्थिक अनुशासन कायम गर्न नसक्नु र बेरुजुका लागि जिम्मेवार व्यक्ति उपर कारवाही नहुने जस्ता समस्याहरू तत्काल सम्बोधन हुनु जरुरी छ। संघीय शासन प्रणालीको नयाँ संरचनामा हालसम्मका समस्या र कमजोरीबाट पाठ सिक्दै आर्थिक अनुशासन सुनिश्चित गरी विकास र सुशासनको मार्ग प्रशस्त गर्ने मौकाको सदुपयोग गर्नु पर्दछ।

नेपालको आर्थिक प्रशासनको कानुनी र संगठनात्मक पक्ष

नेपालको संविधानको भाग १० मा संघीय आर्थिक कार्यप्रणाली, भाग १६ मा प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणाली र भाग १९ मा स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली बारेमा व्यवस्था गरिएको छ। यी संवैधानिक व्यवस्था अनुरूप आर्थिक प्रशासनलाई थप व्यवस्थित गर्न आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५, आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ सार्वजनिक खरीद ऐन, २०६३, सार्वजनिक खरीद नियमावली, २०६४ भ्रमण खर्च नियमावली, २०६४ लगायतका व्यवस्थाहरू गरिएका छन्। स्थानीय तहको आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने सम्बन्धमा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को परिच्छेद ९ र १० मा विभिन्न व्यवस्थाहरू गरिएका छन्।

सार्वजनिक श्रोत साधनको नियमसङ्गत, मितव्ययी, कार्यदक्षतापूर्वक तथा प्रभावकारी प्रयोग भए नभएको स्वतन्त्र जाँच गर्न भाग २२ मा महालेखापरीक्षकको व्यवस्था गरिएको छ। महालेखापरीक्षकले नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारीता र औचित्य समेतको आधारमा लेखापरीक्षण गरी राष्ट्रपति समक्ष प्रतिवेदन पेश गर्ने व्यवस्था छ। महालेखापरीक्षकले चाहेमा प्रदेश प्रमुख समक्ष समेत प्रतिवेदन पेश गर्न सक्ने व्यवस्था छ। यसका अतिरिक्त लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ ले लेखापरीक्षणलाई

✍ महालेखापरीक्षक

थप व्यवस्थित गरेको छ। आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्न अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र मातहतका कोष तथा लेखा नियन्त्रककार्यालयहरु तथा विभिन्न विषयगत मन्त्रालय, विभाग र जिल्लास्तरीय कार्यालयहरु रहेका छन्।

लेखा उत्तरदायी अधिकृत तथा जिम्मेवार व्यक्तिको व्यवस्था

आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र आर्थिक कार्यविधी नियमावली, २०५६ ले आफ्नो र मातहत कार्यालयको आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने, वार्षिक बजेट तयार गर्ने र सो बजेट निकासी प्राप्त गरी खर्च गर्ने अधिकार सुम्पने, बजेटको लेखा राख्ने/राख्न लगाउने, लेखा विवरण तयार गर्ने/गराउने, विनियोजन, राजस्व, धरौटी र जिन्सी समेतको आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण गराउने, बेरुजु नियमित गर्ने/गराउने, असुल उपर गर्ने/गराउने वा मिन्हा गर्ने/गराउने कर्तव्य भएको मन्त्रालय वा निकायको सचिवलाई लेखा उत्तरदायी अधिकृत भनी तोकेको छ।

त्यस्तै लेखा उत्तरदायी अधिकृतबाट अख्तियारी दिए बमोजिमको कार्य सञ्चालन गर्ने, जिम्मा लिने, खर्च गर्ने, लेखा राख्ने, आन्तरिक वा अन्तिम लेखापरीक्षण गराई बेरुजु फछ्यौट गर्ने गराउने, सरकारी नगदी जिन्सी असुल उपर गर्ने गराउने तथा दाखिला गर्ने कर्तव्य भएको सरकारी व्यक्ति तथा सरकारी कामको लागि सरकारी नगदी वा जिन्सी लिई वा नलिई सो काम फछ्यौट्याउने जिम्मा लिने गैर सरकारी व्यक्ति समेतलाई जिम्मेवार व्यक्तिको रुपमा तोकेको छ। मुलुकको आर्थिक प्रशासनमा स्वच्छता कायम गरी पारदर्शी र जवाफदेही ढंगले आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्न यसरी तोकिएका लेखा उत्तरदायी अधिकृत र जिम्मेवार व्यक्तिको महत्वपूर्ण जिम्मेवारी हुन्छ।

लेखापालन र वित्तीय विवरण तयारी तथा प्रस्तुतिकरण

आर्थिक प्रशासनले गर्नुपर्ने महत्वपूर्ण कार्य मध्येको लेखापालन र वित्तीय विवरण तयारी तथा प्रस्तुतिकरण हो। लेखापालनको कार्य महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र मातहतका कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय मार्फत निजामती सेवाको प्रशासन सेवा, लेखा समुहका कर्मचारीहरु मार्फत हुँदै आएको छ। यस सन्दर्भमा वित्तीय सुशासन कायम गर्ने सम्बन्धमा लेखा समुहका कर्मचारीहरुको महत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। उनीहरुले खर्च गर्न अख्तियारी पाएका लेखा उत्तरदायी अधिकृत वा जिम्मेवार व्यक्तिले गर्न खोजेको कार्यको सम्बन्धमा राय दिन सक्दछन्। वित्तीय विवरण तयारी र प्रस्तुत गर्ने सम्बन्धमा आर्थिक कार्यविधि ऐन, नियमावली र अन्य व्यवस्थाहरु बमोजिम समयमै लेखा विवरणहरु तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। २०६६ भाद्र ३० मा नेपाल सरकारले नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान लागू गर्ने निर्णय गरे पश्चात् सबै निकायहरुले सो बमोजिम वित्तीय विवरण तयार गर्नु पर्दछ।

लेखापरीक्षण तथा बेरुजु फछ्यौट

सरकारी निकायहरुको आन्तरिक लेखापरीक्षणको जिम्मेवारी महालेखानियन्त्रकको कार्यालय र अन्तर्गतका कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरु मार्फत हुने कानुनी व्यवस्था रहेको छ। कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय स्थापना हुनु अघि सम्बन्धित मन्त्रालय भित्रबाटै आन्तरिक लेखापरीक्षण हुने व्यवस्था गरिएको थियो। कार्य सञ्चालन स्तरका कार्यालयहरुबाट केन्द्रमा श्रेस्ता संकलन गरी आन्तरिक लेखापरीक्षण र महालेखापरीक्षकको कार्यालय बाट अन्तिम लेखापरीक्षणको व्यवस्था हुने गरेको थियो। हाल आएर

आन्तरिक लेखापरीक्षणको कार्य कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरुबाट हुने व्यवस्था रहेको छ, तर कार्यालयहरुको कार्यबोझ तथा कामको जटिलताका कारण आ.ले.प. प्रभावकारी हुन सकेको छैन। यसको लागि विद्यमान व्यवस्थामा परिवर्तन गर्न जरुरी देखिएको छ।

नेपालको संविधान बमोजिम सबै सरकारी निकायको कारोवारको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखा परीक्षकबाट हुने व्यवस्था बमोजिम नियमित रूपमा लेखापरीक्षण हुने गरेको छ। त्यसरी लेखापरीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा वा बेरजु फछ्यौट गर्नका लागि कानुन बमोजिम ३५ दिनको म्याद दिई प्रतिक्रिया मागिने व्यवस्था रहेको छ। तर अधिकांश निकायहरुले उल्लेखित समयमा प्रतिक्रिया वा जवाफ दिएको पाइदैन। यस विषयमा अति नै उदासिनता देखिएको छ। यसर्थ चालु वर्षमा लेखापरीक्षण थालनी गर्नु अघि नै सबै लेखा उत्तरदायी अधिकृत र जिम्मेवार व्यक्तिहरुलाई सो व्यवस्था कडाइका साथ पालनाका लागि महालेखापरीक्षकको कार्यालयबाट निर्देशन भएको छ।

आर्थिक अनुशासनको अवस्था

मुलुकको आर्थिक अनुशासनको अवस्था महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनबाट जानकारी हुने भएकाले महालेखापरीक्षकको प्रथम प्रतिवेदन र पछिल्ला प्रतिवेदनका केही अंश तल उद्धरण गरिएको छ। यसबाट सार्वजनिक कोषको प्रयोग, त्यसको लेखा र विवरण, जिम्मेवारी जवाफदेहिता स्पष्ट हुनेछ। यी प्रतिवेदनहरुबाट विगत र हालको अवस्था तुलना गर्न पनि सहयोग पुग्नेछ।

१. महालेखापरीक्षकको प्रथम रिपोर्ट २०२० का केही अंशहरु

१.१ आर्थिक प्रशासनको स्थिति : “वर्तमान अर्थ व्यवस्थामा विनियोजन ऐनलाई आधार मानी आर्थिक व्यवहार गर्नुपर्ने हुनाले तदनुसार भए नभएको हेर्ने दायित्व नेपाल सरकारका सचिवहरुमा निहित भएकोले उहाँहरु मुख्य एकाउण्टिङ्ग अफिसर मानिएको हुनुहुन्छ। वहाँहरुको तत्सम्बन्धी कर्तव्यको मुलसाधन आन्तरिक लेखापरीक्षणको राम्रो व्यवस्था नभएकोले सरकारी रुपैयाँ खर्च सम्बन्धी नियमावली बमोजिमका श्रेस्ताहरु समेत तत्कालै परीक्षण नभई भएका अनियमितता मौकैमै पत्ता नलागी आवश्यक कारवाही नभई र लाखौं रुपैयाँका जिन्सी मालसामान (नगदी सरह) हिफाजात साथ राखिएको छैन। उपयुक्त व्यवस्था अनुसार कावाई नभएको बाट कतिपय ठाउँमा श्रेस्ता (आर्थिक व्यवहारको) सम्म पनि नराखेको अतिरिक्त राखेले पनि अधुरो किसिमबाट राखेकोले रितपूर्वकको श्रेस्ता खडा गर्न लगाउँदाको साथै देखाएका सारा श्रेस्ता एक एक गरी केलाई परीक्षण गर्नु पर्दा एकै स्थानमा धेरै समय लाग्न गएको छ।”

१.२ आन्तरिक लेखापरीक्षण : “आन्तरिक लेखापरीक्षण व्यवस्थाको अभावबाट लेखापरीक्षणमा अरु बाधा पनि उपस्थित भएका छन्। कतिपय विभागहरुले परीक्षण गर्न लेखन विवरण (आर्थिक व्यवहारका) नै दिन नसकेकोमा महिनौं तर ताकेता गर्दा पनि सो नपठाई लेखापरीक्षण गर्न पाएकै छैन। लेखापरीक्षण भएकोमा पनि भेटिएको ठाडो बाँकीको सम्बन्धमा तत्कालै कारवाई गर्न अनुरोध गर्दा र अन्य अनियमितता स्पष्टिकरण माग्दा कसैले निचमारी बस्ने, कसैले अधिकल्चो जवाफ पठाउने, उपयुक्त तहबाट लेखि आउनु पर्छ भनी अर्पित गर्दा कसै कसैले यो लेखि पठाउनु शोभनीय भएन भनी लेखि पठाई र कसैले उल्टो यस विभागको स्पष्टीकरण माग गरी कारवाई टुङ्ग्याउन नहुने अवस्था सृजना हुन गएको छ।”

२. महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०७३ का केही तथ्यगत अंशहरु

- २.१ महालेखानियन्त्रकको कार्यालयले सन्चितकोषको आर्थिक विवरण नेपाल सरकारले मिति २०६६/५/३० मा स्वीकृत गरेको नगदमा आधारित नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान बमोजिम तयार गर्नु पर्नेमा गरेको छैन। महालेखापरीक्षकको प्रतिवेदनमा आफ्नो रायमा सन्चित कोषको आर्थिक विवरण नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान बमोजिम तयार नगरेको, सन्चितकोषको आर्थिक विवरणको ढाँचा कानून बमोजिम स्वीकृत नभएको, अबौं रुपैयाँ बेरुजु देखिएको, राजस्व असुलीमा फरक परेको, मूल्य अभिवृद्धिकर सन्चितकोष हिसाबमा समावेश नगरेको, ऋणात्मक मौज्जात देखाएको र फरक रकम हिसाब मिलान गर्नु पर्नेमा नगरेका जस्ता कैफियत उल्लेख भएका छन्।
- २.२ महालेखा परीक्षकको चौवन्नाँ वार्षिक प्रतिवेदन सम्म रु.३ खर्ब, ९६ अर्ब, २६ करोड बेरुजु पुगेको छ। लेखापरीक्षण अङ्कको तुलनामा बेरुजु त्रिपन्नाँ प्रतिवेदनमा ४.६७ प्रतिशत रहेकोमा चौवन्नाँ प्रतिवेदनमा बढेर ६.८६ प्रतिशत पुगेको छ। त्यसैगरी बेरुजु फर्छ्यौटतर्फ प्रतिवर्ष बेरुजु बढेको तर सम्परीक्षण कम भएको स्थिति छ। एउटै कैफियत पटक पटक दोहोरिँदा पनि सुधारमा ध्यान नजाने स्थिति छ। नियमनकारी निकायहरु पनि प्रभावकारी नहुने र संसदीय समितिले दिएका निर्देशनसमेत कार्यान्वयन नभएको अवस्था छ। तसर्थ समग्रमा सार्वजनिक जवाफदेहिता कमजोर देखिन्छ। योजना तथा बजेट, खर्च व्यवस्थापन, सार्वजनिक खरिद, आयोजना व्यवस्थापन र संस्थान व्यवस्थापनका क्षेत्रमा कमजोरी देखिएका छन्। सार्वजनिक निकायहरुमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अवस्था कमजोर छ भने स्रोत साधनको संरक्षण र उपयोग तथा राजस्व प्रशासन सञ्चालनमा अपेक्षित प्रभावकारिता आउन सकेको छैन भन्ने जस्ता व्यहोराहरु उल्लेख छन्।

३. महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन २०७२ का केही अंशहरु

- ३.१ **आर्थिक प्रशासन :** “लेखापरीक्षणबाट सञ्चित कोषले आर्थिक कारोबारको यथार्थ स्थिति प्रस्तुत नगरेको, राजस्व चुहावट नियन्त्रणमा प्रभावकारिता आउन नसकेको, राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाको प्रगति न्यून भएको, बजेटको परिधिभन्दा बाहिर रही वैदेशिक सहायता परिचालन गरेको स्रोत साधनको मितव्ययी एवम् दक्षतापूर्ण उपयोग हुन नसकेको, खरिद व्यवस्थापन दक्षतापूर्वक हुन नसकेको, प्राविधिक र अन्य सहायताको लेखापरीक्षण नगराएको, बजेट अनुशासन कायम नभएको, विभिन्न कोषहरु उद्देश्य अनुरूप सञ्चालन नभएको, सार्वजनिक लगानी व्यवस्थापन कमजोर रहेको आदि व्यहोरा देखिएका छन्।”
- ३.२ **बेरुजुको स्थिति:** “विगतको लेखापरीक्षणबाट औल्याइएका व्यहोराहरुमा सुधार हुन नसकेकाले प्रायः पुनरावृत्ति हुने गरेको छ। लेखापरीक्षण बेरुजुहरुउपर लेखाउत्तरदायी अधिकृत तथा जिम्मेवार व्यक्तिहरुले समयमै फर्छ्यौट गर्न/गराउन तथा बेरुजु नगराउने तर्फ पर्याप्त ध्यान नदिनाले बेरुजु बढ्दै गएको छ। बेरुजु सम्बन्धमा सार्वजनिक लेखा समितिबाट भएका निर्णय कार्यान्वयन नहुनाले समेत वित्तीय जवाफदेहिता कमजोर देखिएको छ। यस विषयको गम्भीरताउपर लेखापरीक्षण गराउने निकाय तथा सरोकारवाला सबैले ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।”

३.३ आन्तरिक नियन्त्रण व्यवस्था : “आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ अनुसारको अधिकांश तालुक मन्त्रालय र विभागले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी लागू नगरेको, ऐन, नियम बमोजिम तालुक कार्यालयले निरीक्षण अनुगमन नगरेको अवस्था छ। कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले गरेको आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी हुनसकेको छैन। आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका, २०६८ तयार गरी लागू गरेतापनि आन्तरिक लेखापरीक्षणको लागि जनशक्ति पर्याप्त नरहेको, लेखापरीक्षणमा संलग्न जनशक्तिलाई तालिमको अवसर पर्याप्त नभएको र निर्देशिका अनुसारको कार्यविधि अवलम्बन गरी लेखापरीक्षण सम्पादन गरेको देखिदैन। फलस्वरूप समग्र आन्तरिक नियन्त्रणको अवस्था कमजोर देखिन्छ।”

आर्थिक अनुशासनमा कमी आउनाका कारणहरू

माथि प्रस्तुत गरिएका महालेखापरीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका व्यहोरा विश्लेषण गर्ने हो भने २०२० सालमा प्रस्तुत भएको प्रतिवेदन र २०७३ सालको प्रतिवेदनका व्यहोराहरूमा तात्त्विक अन्तर देखिदैन। लेखा श्रेस्ता तयार नगरेको, समयमा हिसाब पेश नगरेको, सरकारी कोषको हिसाब नमिलेको, अनियमितता र बेरुजू भएकोमा फछ्यौटमा तदारुकता नदेखिएको, जिम्मेवारी र जवाफदेहिता बहन नभएका विषयहरू उल्लेख छन्। २०२० सालको पहिलो लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा आ.व.२०१८/०१९ सम्मका व्यहोरा उल्लेख गरिएका थिए।

यस बीचमा नेपालको बजेट प्रणाली र आर्थिक प्रशासनमा आमूल परिवर्तन भएको छ। तर पनि जिम्मेवारी बोध गर्ने र जवाफदेहिता बहन गर्ने विषयहरूमा उत्साहजनक प्रगती हुन सकेको छैन। तत्कालीन अवस्थामा भौतिक पूर्वाधार, सीपयुक्त जनशक्ति, संस्थागत क्षमताको कमीले आर्थिक अनुशासन पालनामा कमजोरी भएको अनुमान गर्न सकिन्छ। तर हालको सन्दर्भ पूर्वाधार, जनशक्ति र संस्थागत क्षमताको अभावले होइन। हाल आर्थिक अनुशासन कमी आउनुमा मूल कारण जिम्मेवार पदाधिकारीहरूमा जवाफदेहिताको अभाव हो। अन्य कारणहरूमा राजनीतिक, प्रशासकीय तथा व्यवस्थापकीय र बाह्य एवम् सामाजिक परिवेश जिम्मेवार छन्।

लामो अवधिको राजनीतिक संक्रमणकाल र सरकारको अस्थिरता, दण्डहीनता, केन्द्रीकृत शासन प्रणालीको कमजोरी, दुई दशकदेखि स्थानीय तहमा जनप्रतिनिधिको अभाव, व्यवस्थापिका संसदका संसदीय समितिहरूका निर्णय कार्यान्वयन नहुनु, सार्वजनिक पदाधिकारीहरूमा जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको ह्रास, सरकारी संयन्त्रमा बजेट तथा कार्यक्रममा भएको वृद्धिसँगै कार्यान्वयनको लागि प्राविधिक र व्यवस्थापकीय क्षमताको कमी, सरकारको जनशक्ति परिचालनको फितलोपना र अनुशासनको अभाव, सरकारी काम कारवाहीमा स्वस्थ कार्यवातावरण नभएको जस्ता कारणले आर्थिक सुशासन कमजोर रहेको छ।

मुख्य समस्याहरू

मूल समस्याको रूपमा लेखा प्रणालीमा सुधार नभएको, लेखापालन, लेखा दाखिला र प्रतिवेदन समयमा नभएको, आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रभावकारी नभएको, समयमा लेखापरीक्षण नगराउने तथा देखिएको बेरुजू फछ्यौट गर्न तदारुकता नदेखाउने र त्यस्ता पदाधिकारी उपर कारवाही हुने नगरेको, प्रणालीगत

सुधार भन्दा पनि पटके रुपमा लक्ष्य तोकी रकमगत बेरुजू फछ्यौँट गर्ने, आर्थिक अनुशासन कायम गर्न नसक्ने र बेरुजुका लागि जिम्मेवार व्यक्ति उपर कारवाही नहुने गरेको जस्ता नै समस्या देखिएका छन्।

सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायीत्व मूल्याङ्कन अनुसार सन् २००७ को तुलनामा २०१४ मा केही सूचकहरुमा खास गरी बाह्य अनुगमन तथा परीक्षण जस्ता विषयका सूचकको स्तर खस्किएको देखिन्छ। ती सूचकहरु पनि खास गरी बाह्य परीक्षण तथा अनुगमन सम्बन्धी रहेका छन्। पुँजीगत खर्च गर्ने क्षमता घट्दै गएको छ। सो मध्ये पनि करिब आधा आधी खर्च आषाढ महिनामा हुने प्रवृत्तिले कामको गुणस्तर कमजोर भै खर्चको सदुपयोग हुन नसक्ने अवस्था छ। राजस्वतर्फ लक्ष्यको नजिक असुली रहेको देखिए तापनि कुल राजस्व सम्भाव्यताको आँकलन भई सोही अनुसार असुली हुन सकेको छैन।

बेलायतमा आर्थिक अनुशासन सुदृढ गर्न चालिएका कदम

संयुक्त अधिराज्य बेलायतमा वित्तीय प्रशासनमा अनुशासन सुदृढ गराउन सन् २०११ मा नयाँ कदम चालेको थियो। वित्तीय अनुशासन सुदृढीकरण कार्यक्रमका Effective leadership, driving performance from the top, A cost conscious culture so that every decision is built on informed financial assessment. Professionalism so that all public servants demonstrate financial awareness, Expert central functions: ensuring a coherent approach to financial management from the centre of the government जस्ता मुख्य कार्य रहेका थिए।

नेपालको आर्थिक अनुशासनमा सुधारका उपायहरु

- नेपालको संविधान अनुकूल हुने गरी लेखा तथा लेखापरीक्षण सम्बन्धी ऐन, नियम तथा कार्यविधि र नीतिगत व्यवस्थामा परिमार्जन गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने। सार्वजनिक खरीद सम्बन्धी नीतिगत तथा कानुनी सुधार गर्ने।
- विद्यमान लेखा ढाँचाको उपयुक्तता अध्ययन गरी परिमार्जन गर्ने। सार्वजनिक निकायहरुले प्रयोगमा ल्याउने सूचना प्रणाली तथा अन्य सफ्टवेयरहरु स्वीकृती गराएर मात्र प्रयोगमा ल्याउने।
- अन्तर्राष्ट्रिय लेखापरीक्षण संस्थाहरुद्वारा जारी गरिएका मापदण्ड तथा असल अभ्यासहरु बमोजिम आन्तरिक र अन्तिम लेखापरीक्षण गर्ने। आन्तरिक लेखापरीक्षणको संगठनकात्मक संरचना पुनरावलोकन गरी र आन्तरिक लेखापरीक्षणलाई भरपर्दो र प्रभावकारी बनाउने।
- अन्तिम लेखापरीक्षणलाई जनसरोकार र सार्वजनिक महत्वका विषयहरु, राजस्व प्रक्षेपण तथा सङ्कलन प्रणाली, दिगो विकास तथा वातावरण, प्राकृतिक स्रोत र साधनको उपयोग, सांस्कृतिक सम्पदा संरक्षण, सार्वजनिक खरीद, सार्वजनिक स्वास्थ्य, महामारी तथा प्रकोप व्यवस्थापन, र सार्वजनिक सेवा प्रवाह जस्ता क्षेत्रहरुमा जोखिमका आधारमा विशेष ध्यान केन्द्रीत गर्ने। महालेखापरीक्षकको कार्यालय प्रदेश तहसम्म विस्तार गर्ने।
- सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीको जवाफदेहिता यकिन गर्न वित्तीय जवाफदेहिता कानून तयार गरी लागू गर्ने। सार्वजनिक निकायहरुमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सुदृढ बनाउने। लेखा समूहका कर्मचारीलाई आर्थिक प्रशासनमा थप जानकार र जिम्मेवार बनाउने।

- सार्वजनिक निकाय र संस्थाहरूको लेखा व्यवस्थापन र कार्यप्रणालीमा सुधारात्मक उपायहरू अवलम्बन गरी अनियमितता र बेरुजू न्यूनीकरण गर्ने। सकभर बेरुजू हुनै नपाउने व्यवस्था गर्ने। समयमै अनियमितता तथा बेरुजू फछ्यौट गर्ने व्यवस्था मिलाउने। लेखाउत्तरदायी अधिकृत तथा जिम्मेवार व्यक्तिहरूबाट समयबद्ध बेरुजू फछ्यौट कार्ययोजना माग गरी अनुगमन गर्ने व्यवस्था गर्ने। अत्यधिक बेरुजू हुने निकाय तथा व्यक्तिहरूलाई उच्च जोखिम समूहमा वर्गीकरण गरी विशेष निगरानी तथा कारवाहीको व्यवस्था गर्ने।
- तालुक निकाय र खास गरी लेखाउत्तरदायी अधिकृतहरूले आफ्नो मातहतका निकायहरूबाट हुने कार्यहरूको नियमित अनुगमन गरी वित्तीय अनुशासन पालनामा उदासीन पदाधिकारीहरूको अभिलेख तयार गरी सो को आधारमा दण्ड पुरस्कारको व्यवस्था गर्ने।
- सार्वजनिक निकायहरूमा कार्यरत पदाधिकारीहरूको कार्यसम्पादनको आधारमा संस्थागत उद्देश्य प्राप्तमा परेको प्रभाव तथा असर यकिन गर्न नेतृत्व परीक्षणको व्यवस्था गर्ने। सो को आधारमा ती पदाधिकारीलाई विशेष जिम्मेवारी दिनु पर्दा आर्थिक अनुशासन र वित्तीय जवाफदेहिता पालनाको स्तर समेतको आधार लिने व्यवस्था मिलाउने।
- व्यवस्थापिका संसदको सार्वजनिक लेखा समिति लगायतका समितिहरू क्रियाशील रहने र संसदीय समितिहरूका निर्णय कार्यान्वयनको अनुगमन व्यवस्था गरिनु पर्ने।

हाल मुलुक संघीय शासन प्रणालीमा रुपान्तरण भई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भई सकेको छ। अब राज्यका तीनै तहमा कम्तीमा पाँच वर्षको लागि स्थायी सरकारको सम्भावना रहेको छ। मुलुकमा राजनैतिक संक्रमण समाप्त भएकोले अबको सरकारको र राजनीतिक नेतृत्वको जिम्मेवारी भनेको अनियमितता, भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्दै आर्थिक अनुशासन कायम गरी आर्थिक विकास र सुशासन नै हो। यसतर्फ सबै क्षेत्रका पदाधिकारीको ध्यान जानु पर्दछ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू

१. नेपालको संविधान ।
२. नेपालको आर्थिक प्रशासन, लेखापरीक्षण तथा सार्वजनिक खरीद सम्बन्धी ऐन, नियमहरू ।
३. महालेखापरिक्षकका विभिन्न वर्षका प्रतिवेदनहरू ।
४. महालेखापरीक्षकको कार्ययोजना २०७४-२०८० ।
५. संयुक्त अधिराज्यको HM Treasury बाट २० जनवरी २०११ मा प्रकाशित प्रेश विज्ञप्ती ।
६. वित्तीय व्यवस्थापन र अनुशासन सम्बन्धी विभिन्न पुस्तक तथा सामग्रीहरू ।
७. सार्वजनिक पदाधिकारीका अनुशासन तथा जवाफदेहिता सम्बन्धी सामग्रीहरू ।

प्रशासनिक व्यावसायिकताको क्षयीकरण : सुधारको अवसर

काशीराज दाहाल

सारांश

कार्यक्षेत्रको विस्तारसँगै सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका पनि बढेर गएको छ । कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न सार्वजनिक प्रशासन सक्षम र जिम्मेवार हुनुपर्दछ । यसका लागि सार्वजनिक प्रशासन व्यावसायिकताको मापदण्ड र सदाचारको संस्कृति अनुरूप सञ्चालन हुनुपर्दछ । नीति निर्माणका लागि परामर्शदायी भूमिका निर्वाह गर्दा निष्पक्षता र दक्षताका आधारमा गर्नुपर्दछ । सार्वजनिक प्रशासनको चुस्तताका निम्ति अलिखित र व्यक्तिगत स्वार्थीपनको अन्त्य गरी देशको प्रगतिका निम्ति कर्मचारीहरू दत्तचित्त भई लाग्नु पर्दछ । सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको विकासको निम्ति विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूको पक्ष राष्ट्र बन्नुका साथै राष्ट्रिय रूपमा संरचना, नीति, कानून, नियम, मापदण्ड तथा कार्यविधिहरू समेत तर्जुमा भएका छन् । यद्यपी व्यवहारमा कानूनको कार्यान्वयन पक्ष फितलो भएकोले सुशासनको अनुभूति प्रदान गर्न सकिएको छैन । व्यावसायिकताको मूल्य मान्यता भित्र रही कार्यसम्पादन गर्ने पद्धतिको विकास हुन नसक्नुका सम्बन्धमा समस्या र चुनौतीहरू पहिचान गर्नु जरुरी छ । संविधानसभाबाट निर्मित नयाँ संविधानले निर्दिष्ट गरेको सिद्धान्तहरूको आधारमा प्रशासन सञ्चालन सम्बन्धी ऐन, कानून निर्माण गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट व्यावसायिकताको प्रवर्द्धन गर्ने महत्वपूर्ण अवसर मुलुकलाई प्राप्त भएको छ, यसको समुचित प्रयोग गरी राम्रो अभ्यासको प्रारम्भ गर्नु पर्दछ ।

विषय-प्रवेश

सार्वजनिक प्रशासन सरकारलाई जीवन्त बनाउने आधारस्तम्भ हो । सरकारको नीति, रणनीति, कार्यक्रम, योजना एवम् विधायिका निर्मित कानूनको कार्यान्वयनको सफलता सार्वजनिक प्रशासनको क्रियाकलाप र भूमिकामा नै निर्भर गर्दछ । यदि सरकारी नीति र विधायिकी कानून कार्यान्वयन गर्न सार्वजनिक प्रशासन उदासिन हुन पुग्यो भने सरकारको लक्षित उद्देश्य पूरा हुन सक्दैन । सार्वजनिक प्रशासनको महत्व र आवश्यकता कुनै पनि राज्य व्यवस्थामा उत्तिकै रहन्छ । यसलाई नकार्न सकिन्न ।

आधुनिक राज्यको कार्यक्षेत्र विस्तार भएका कारण सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका पनि बढेर गएको छ । जनताको चाहना र आकांक्षालाई सम्बोधन गर्न एवम् विश्वव्यापी प्रतिस्पर्धाको युगमा सापेक्षतामा सार्वजनिक प्रशासन खरो रूपमा उत्रिन सोही अनुरूपको क्षमता देखाउनु पर्ने भएकाले त्यसमा चुनौतीहरू छन् । कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न, विकासलाई गतिदिन एवम् सामाजिक न्यायलाई व्यवहारमा रुपान्तरित गर्न सार्वजनिक प्रशासन सक्षम र जिम्मेवार हुनुपर्दछ । यसका निम्ति सार्वजनिक प्रशासन व्यावसायिकताको मापदण्ड र सदाचारको संस्कृति अनुरूप सञ्चालन हुनुपर्दछ ।

संगठनको लक्षित उद्देश्यले सफलता हासिल गर्न त्यसमा कार्यरत जनशक्तिको ज्ञान, शिप, सोच, व्यवहार एवम् प्रवृत्ति र आचरणमा निर्भर गर्दछ । सार्वजनिक प्रशासन स्वयम् नै समाजका प्रबुद्ध वर्गको

अध्यक्ष, अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनरसंरचना सहजीकरण कार्यान्वयन समिति ।

प्रतिनिधित्व भएको सेवा प्रवाह गर्ने विशिष्ट प्रकृतिको सेवा हो। जसको आधारभूत मूल्यमान्यता भनेको निष्पक्षता, स्वच्छता र इमान्दारिता हो। जो योग्यता प्रणालीमा आधारित हुन्छ। भर्ना देखि बढुवासम्म योग्यता र क्षमतामा निर्भर रहन्छ। सेवामा भर्ना वा नियुक्ति स्वच्छ खुला प्रतिस्पर्धाको माध्यमद्वारा योग्यतामा आधारित हुन्छ। समान कामका लागि समान वेतन र पारिश्रमिक प्रदान गरिने कुरा देखि सेवा शर्तको सुनिश्चितता हुन्छ। उच्च व्यावसायिक आचरण र सार्वजनिक हितमा केन्द्रित भई कार्य गर्नुपर्ने गरी जिम्मेवारी कानूनद्वारा निर्धारण गरिन्छ।

सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकताको मूल्यमान्यता भित्र राज्यप्रति बफादारिता, सेवा प्रवाहमा निष्पक्षता, काम कारवाहीमा पारदर्शिता, प्रभावकारिता, कुशलता र इमान्दारिता एवम् सेवा प्रवाहमा शिघ्रता नै मुख्यतः पर्दछन्। सार्वजनिक प्रशासनको काम कारवाही जनमुखी, परिणाममुखी र नतिजामुखी भएको अनुभूति आम जनताले गर्न सकेमा नै सार्वजनिक प्रशासनप्रतिको विश्वास बढ्न गई सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको अभिवृद्धि हुने हो। लोकतन्त्र र असल शासन पद्धतिको विकासका निम्ति सार्वजनिक प्रशासन महत्वपूर्ण औजार हो। यसलाई त्यही अनुरूप विकास गर्नु पर्दछ। आज विश्वका विभिन्न मुलुकहरूमा सार्वजनिक शक्ति प्रयोग गर्नेहरूबाट ठूला ठूला भ्रष्टाचारका घटना भएका उदाहरणहरू छन्। अधिकारको दुरुपयोग, आर्थिक अनुशासनहीनता, व्यापक भ्रष्टाचार, अव्यावसायिकता जस्ता कारण सार्वजनिक प्रशासनप्रतिको विश्वास बढाउन सकिएको छैन। त्यस्ता मुलुकमा प्रशासनिक व्यावसायिकतामा क्षयीकरणको स्थिति छ। यस अवस्थामा सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको विकासद्वारा जनविश्वास अभिवृद्धि गर्नु सुशासनका निम्ति आवश्यक छ।

सार्वजनिक प्रशासनका व्यावसायिक विशेषताहरू :-

सार्वजनिक प्रशासन सरकारी नीति र कानून कार्यान्वयन गर्ने राज्यको आधार स्तम्भ हो। सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका भनेकै जनताप्रति चुस्त शिघ्र र प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्नु हो। सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिक विशेषताहरू र व्यावसायिक दक्षता अभिवृद्धिका सम्बन्धमा देहायका मान्यताहरू रहेका छन्:-

- सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू आफै नीति निर्माता नभई नीति निर्मातालाई परामर्शदायी भूमिका निर्वाह गर्ने सहयोगी हुन्। यस्तो परामर्शदायी भूमिका निर्वाह गर्दा निष्पक्षता र दक्षताका आधारमा गर्नु पर्दछ। यसैगरी सरकारले निर्धारण गरेको नीतिलाई सक्षमतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नु सार्वजनिक प्रशासनको कर्तव्य हो।
- राष्ट्रसेवक र जनसेवकको रूपमा सार्वजनिक प्रशासनमा संलग्न कर्मचारीहरूले सोही अनुरूप काम गर्नुपर्दछ। व्यक्तिगत लाभका निम्ति आफ्नो भूमिका केन्द्रित नगरी सार्वजनिक हितमा आफूलाई केन्द्रित गर्नुपर्दछ। कार्यसम्पादन परिणाममुखी हुनुपर्दछ।
- सार्वजनिक सेवामा संलग्न कर्मचारीले सधैं उत्कृष्ट सेवा प्रवाह गरी सेवाग्राही र सरोकारवालालाई सन्तुष्टि प्रदान गर्नु पर्दछ।

- सार्वजनिक सेवामा विविधताको प्रतिनिधित्व हुने भएकाले सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत सिद्धान्त र मान्यताका आधारमा सामुहिक रूपमा परिणाम दिने किसिमबाट तोकिएको काम तोकिएको व्यक्तिले जिम्मेवार पूर्वक निर्वाह गर्नुपर्दछ। यसैका आधारमा सम्बन्धित व्यक्तिको वृत्ति विकास, बहुवा, दण्ड र सजाय जस्ता कुरा निर्भर हुन्छ।
- सार्वजनिक प्रशासनको चुस्तता र प्रभावकारिताको निम्ति अलिखित र व्यक्तिगत स्वार्थीपनको अन्त्य गरी विकास र राष्ट्रको प्रगतिका निम्ति राष्ट्र सेवक कर्मचारीहरू क्रियाशील भईरहनु पर्दछ।
- सार्वजनिक प्रशासनलाई सक्षम र प्रभावकारी सिद्ध गर्न व्यावसायिक आचरणका नियम बमोजिमको व्यवहार गर्ने, स्रोत साधनको मितव्ययी रूपमा प्रयोग गरी बढी भन्दा बढी परिणाम दिने, विकासप्रति केन्द्रित हुने, निष्पक्ष र विना आग्रह पूर्वाग्रह समन्वयिक तवरले शिघ्र र गुणस्तरीय सेवा प्रवाह गर्ने, सार्वजनिक नीति निर्माणमा जनताको सहभागिता अभिवृद्धि गराउन प्रोत्साहन गर्ने, जवाफदेही र जिम्मेवार भई कार्यसम्पादन गर्ने, सूचनामा नागरिकको सहज पहुँचको माध्यमद्वारा काम कारवाहीमा पारदर्शिता कायम गर्ने जस्ता कार्य गर्नुपर्ने सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकताको मान्यता हो।
- सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकता अभिवृद्धि गर्न योग्यता प्रणालीबाट नियुक्ति हुने, नियुक्ति र बहुवाको पद्धतिलाई अन्य कुनै किसिमबाट पनि प्रभावित नहुने गरी संरक्षण गर्नु पर्दछ। यसैगरी सेवामा व्यावसायिकतालाई प्रवर्धन गर्न शिप र दक्षता अभिवृद्धिका निम्ति नियमित तालिम प्रशिक्षणको व्यवस्था गर्नुपर्दछ। मानव स्रोतको विकास नभएसम्म गुणस्तरीय सेवा प्रवाह हुन सक्दैन भन्ने कुरालाई हेक्का राखी काम गर्नु पर्दछ।
- सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको अभिवृद्धिका निम्ति राष्ट्रसेवक कर्मचारीको उच्च मनोबल बढाउन सोही अनुरूपको सुविधा, सेवासर्तको सुरक्षा र कामप्रति प्रेरणा प्रदान गर्न सोही अनुरूपको कार्य वातावरणको व्यवस्था गर्नु जरुरी हुन्छ। कार्य सम्पादनको आधारमा मूल्याङ्कन प्रणालीलाई आबद्ध गरी वृत्तिविकास योजनाको निर्माण गर्नु पर्दछ।
- लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा अधिकारको निक्षेपण अनिवार्य आवश्यकता हो। यस मान्यताको आधारमा सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको अभिवृद्धि गर्न माथिल्लो तहमा शक्ति केन्द्रकृत नगरी तल्ला तहमा अधिकार विकेन्द्रकृत र निक्षेपित हुनुपर्दछ। कार्यस्थलमा सेवा प्रवाह गर्नेहरूमा अधिकतम अधिकारको निक्षेपण हुनुपर्दछ। कामप्रति जिम्मेवार बनाई सोही अनुरूप पुरस्कार र दण्डलाई आबद्धता गर्नुपर्दछ।
- भ्रष्टाचार सुशासनको बाधक हो। भ्रष्टाचारका कारण विधिको शासन कमजोर हुने र सेवाग्राहीहरूले दुःख पाउने, मानव अधिकारमा अतिक्रमण हुने जस्ता स्थितिहरूले सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकता समाप्त हुने भएकाले भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रणका निम्ति सोही अनुरूपको कानूनको निर्माण र त्यस्तो कानून कार्यान्वयनको प्रभावकारिता, बलियो अनुगमन प्रणालीको विकास, भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्ने निकायहरूको क्षमता र प्रभावकारिता, सदाचार नीतिको अवलम्बन, स्वार्थजन्य काम कारवाहीको रोकथाम, नागरिक शिक्षाको प्रवर्धन जस्ता विभिन्न उपायहरूको अवलम्बन गरी व्यावसायिकताको स्थापना र प्रवर्धन गर्नु पर्ने हुन्छ।

- सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत व्यावसायिक सिद्धान्त र मान्यताप्रति प्रतिबद्ध भई सोही अनुरूप कार्य गरेमा लोकतन्त्रको लाभांश जनताले प्राप्त गर्न सक्दछन्। स्वस्थ सार्वजनिक व्यवस्थापन प्रणाली र सोही अनुरूपको अभ्यासको विकासबाट नै सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको अभिवृद्धि हुने हो। यसका निम्ति सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्नेहरूको निम्ति स्पष्ट रूपमा काम, कर्तव्य, अधिकार, जवाफदेही र आचरणका नियमहरू निर्धारण कानूनद्वारा नै हुनुपर्दछ। व्यावसायिकताको संस्कृतिको विकासबाट नै सार्वजनिक प्रशासनप्रतिको विश्वास र साखमा अभिवृद्धि हुने हो। सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकको अभिवृद्धिका लागि यत्तिकै असल, सक्षम र दुरदृष्टि भएको संगठनको नेतृत्व जरुरी हुन्छ। जुनकिसिमबाट प्रशासनिक व्यावसायिकतामा ह्रास भइरहेको छ, त्यसलाई समयमै सुधार गर्न सकेमा सुशासन कायम गर्नमा सहयोग पुग्दछ।

व्यावसायिकताका निम्ति भएका प्रयासहरू :

लोकतन्त्रको सुदृढीकरण, दिगो विकास, शान्ति र सुशासन कायम गर्न सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको विकासका निम्ति संयुक्त राष्ट्र संघको समेत ध्यानाकर्षण भई विभिन्न प्रयासहरू भएको छ। संयुक्त राष्ट्रसंघले भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्न एवम् सदाचारयुक्त व्यवहारका निम्ति विभिन्न प्रस्ताव, घोषणा, महासन्धिहरू जारी गरेको छ। जसअनुसार भ्रष्टाचार विरुद्धको कार्य योजना र सार्वजनिक प्रशासनका पदाधिकारीहरूको आचारसंहिता, १९९६, अन्तर्राष्ट्रिय वाणिज्य कारोवारमा हुने भ्रष्टाचार विरुद्धको घोषणा, १९९६, अन्तर्राष्ट्रिय वाणिज्य कारोवारमा हुने भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रणका निम्ति अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग सम्बन्धी, १९९८ प्रस्ताव यत्तिकै महत्वपूर्ण प्रयासहरू हुन्। यसैगरी संयुक्त राष्ट्रसंघीय विभिन्न एजेन्सीहरूले भ्रष्टाचार विरुद्धको रणनीति र कार्ययोजना तयार गरी लागू गर्न गराउन गरिएका विभिन्न प्रयासहरू उल्लेखनीय छन्। त्यतिमात्र नभई संयुक्त राष्ट्रसंघीय भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धि, २००३ यस क्षेत्रको सुधारका निम्ति महत्वपूर्ण दस्तावेज हो।

द्वन्द्व पछिको अवस्थामा सुशासनका निम्ति गर्नुपर्ने सुधारका निम्ति संयुक्त राष्ट्रसंघ र त्यस अन्तर्गतका एजेन्सीहरूबाट सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा कायम हुनुपर्ने व्यावसायिकता र सदाचारको मूल्यमान्यता एवम् मापदण्डका सम्बन्धमा विभिन्न कामहरू भएका छन्। सन् १९९० को दशकमा भएको राजनीतिक परिवर्तन पश्चात् विभिन्न मुलुकहरूले लोकतान्त्रिक संविधानको निर्माण र त्यसको कार्यान्वयन, सार्वजनिक प्रशासनमा सुधार, नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन सिद्धान्तको अवलम्बन र सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको मापदण्डको निर्धारण, सदाचारको नीति तर्जुमा र कार्यान्वयन जस्ता विभिन्न सुधारका कार्यहरू गरेका छन्।

द्वन्द्व पछि लोकतन्त्रलाई आत्मसात् गरेका मुलुकहरूमा राजनीतिक स्थायित्व कायम हुन नसक्दा भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न नसकिएको, निर्वाचन प्रणाली महंगो हुँदै गएको, राजनीतिमा अपराधीकरण र अपराधमा राजनीतिकरण बढ्दै गएको, जवाफदेहीको संस्कृति भन्दा दण्डहीनताको स्थिति बढ्दै गएको कारण सार्वजनिक प्रशासन जनमुखी र नतिजामुखी हुन नसक्दा सुशासनको अवस्था सन्तोषजनक हुन सकेको छैन। यसमा सुधारका निम्ति विभिन्न पहल र प्रयासहरू भइरहेका छन्। तर पनि स्थिति उत्साहजनक छैन। लोकतन्त्रलाई संस्थागत गर्न राजनीतिक स्थायित्व र मुलुकको अर्थतन्त्रमा सुधार नभएसम्म सुशासनको अवस्था कमजोर हुने भएकाले आज विश्वको ध्यान दिगो शान्ति, विकास, सुशासन र समृद्धि तर्फ नै केन्द्रित भएको छ। विधिको शासन, संविधानको सर्वोच्चता,

मानव अधिकारको संरक्षण, चुस्त सेवा प्रवाह जस्ता व्यवस्थाद्वारा राज्य व्यवस्थाप्रतिको विश्वास बढाउन सोही अनुरूपको कानून निर्माण, संगठन र संरचनाको सृजना र जनशक्तिको व्यवस्थापन, क्षमता अभिवृद्धि जस्ता विविध क्षेत्रमा सुधारको प्रयासहरु भइरहेको अवस्था छ।

सार्वजनिक सेवामा व्यावसायिकताको व्यवस्थापनद्वारा नै जनहितमा शिघ्र, सुलभ, गुणस्तरीय र परिणाममुखी काम हुन सक्दछ। यस मान्यतालाई आत्मसात् गरी सार्वजनिक प्रशासनले मूलतः नीति निर्माणमा दिने सल्लाहकारी भूमिकामा त्यसको प्रयोग, सार्वजनिक व्यवस्थापन र कार्यसम्पादनमा त्यस कुराको प्रतिविम्बित हुनुपर्दछ, भन्ने अभिप्रायले सदाचार नीति र मापदण्डहरु निर्धारण गरिएका छन्। समाजका प्रबुद्ध वर्गहरु सार्वजनिक प्रशासनमा आकर्षित गर्न सोही अनुरूपको विशेष व्यवस्था, शिप विकासका निम्ति विशेष तालिम प्रशिक्षणको प्रबन्ध, संरचनागत ढाँचा, व्यवस्थापन र आचरणगत पक्षमा सुधारका निम्ति विभिन्न सुधारका कार्यक्रमहरु सञ्चालन गरिदै आएको अवस्था छ।

सन् १९९० को दशकदेखि सुधारको सूचीमा सुशासन छ। जसअनुसार मुलुकको विकास र समृद्धिका निम्ति असल शासनको अभावमा कानुनी शासन र प्रशासनमा व्यावसायिकता विना सुधार संभव छैन भन्ने रहेको छ। सुशासनका निम्ति प्रशासनिक संरचना चुस्त हुनुपर्दछ। कर्मचारी प्रशासन सेवामुखी र जनहितमा केन्द्रित हुनुपर्दछ। मुलुकको विकासका निम्ति राज्यको नीति र रणनीति कार्यान्वयनको आधार स्तम्भकार रूपमा सार्वजनिक प्रशासन हो भन्ने कुरालाई आत्मसात् गरी सोही अनुरूप व्यावसायिकताको विकासको संस्कृति निर्माण गर्नु आवश्यक छ।

नेपालको सार्वजनिक क्षेत्रमा व्यावसायिकता

नेपालमा वि.सं., २००७ सालपछि आधुनिकीकरणतर्फ उन्मुख भई सोही अनुरूप सुधारका प्रक्रियाहरु अपनाइएको छ। मुलुकले राजनीतिक स्थायित्व प्राप्त गर्न नसक्दा सधै संक्रमणकाल जस्तो भएको छ। सार्वजनिक प्रशासनमा सुधार गर्ने अभिप्रायले विभिन्न समयमा विभिन्न आयोगहरु गठन भई सुझावहरु प्रस्तुत गरेको अवस्था छ। आयोगका कतिपय सुझावहरुको पृष्ठभूमिमा ऐन कानूनमा सुधार र संरचनागत सुधार भएका छन्। सुशासनलाई प्रवर्धन गर्न भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण सम्बन्धी कानून, सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन सम्बन्धी विशेष कानून र आचरणका नियमहरु पनि जारी भएका छन्। यस्तै भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्न संवैधानिक अङ्गको रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान अयोगको व्यवस्था पनि गरिएको छ। नेपाल सरकारको मातहतमा राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र लगायत विभिन्न निकायहरु भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रणका निम्ति स्थापना गरिएका छन्। यस्तै सुशासन (सञ्चालन तथा व्यवस्थापन) ऐन, उपभोक्ता संरक्षण ऐन, सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन लगायतका विभिन्न ऐन, कानूनहरु सुशासन प्रवर्धनका निम्ति जारी गरिएको छ।

विगतको अवस्थाको समग्र मूल्याङ्कन गर्ने हो भने कानूनत सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकता कायम गर्ने अभिप्रायले सोही अनुरूपको मान्यतालाई आत्मसात् गरिएको भए पनि व्यवहारमा कानूनको कार्यान्वयन पक्ष फितलो भएकाले सुशासनको अनुभूति प्रदान गर्न नसक्दा सार्वजनिक प्रशासनप्रतिको जनविश्वास बढ्न सकेको छैन। भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण सम्बन्धी कानूनको तर्जुमा गरी त्यसको रोकथाम र नियन्त्रण सम्बन्धी विशेष संयन्त्रहरु निर्माण गरेको भए पनि भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रणमा सफलता हासिल गर्न सकिएको छैन। समग्रमा सार्वजनिक प्रशासन जनमुखी र परिणाममुखी

बन्नु नसक्दा सुशासनको अवस्था सन्तोषजनक मान्न नसकिने अवस्था छ। विगतको राजनीतिक व्यवस्थाको कारण सुशासन कायम हुन नसकेको भन्ने आधारमा अहिले मुलुकले ठूलो राजनीतिक परिवर्तनको फड्को मारेको छ। संविधानले आत्मसात् गरेको सिद्धान्तको कार्यान्वयनबाट सुशासनको अनुभूति दिन सकेमा परिवर्तन सार्थक हुने हो।

संविधानसभाले २०७२ असोज ३ गते नेपालको नयाँ संविधान जारी गरेको छ। यस संविधानले आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्ने दृढता व्यक्त गरेको छ। यसैगरी संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पुरा गर्ने सङ्कल्प गरेको छ। संविधानले राजनीतिक प्रशासनिक, न्यायिक, सामाजिक लगायत सबै क्षेत्रको भ्रष्टाचार र अनियमितता नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी उपायहरू अवलम्बन गर्ने नीति निर्धारण गरेको छ।

संविधानले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने शासन व्यवस्था सम्बन्धी नीति लिएको छ। यस नीतिले सार्वजनिक प्रशासन व्यावसायिकताको सिद्धान्त बमोजिम सञ्चालन हुने मान्यतालाई आत्मसात् गरेको छ। यस सिद्धान्तलाई कार्यान्वयन गर्न लोक सेवा आयोगको व्यवस्था, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको व्यवस्था, निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवा सञ्चालनका सम्बन्धमा विशेष कानून बनाई लागू गर्ने विशेष व्यवस्थाहरू गरेको छ।

नेपालको संविधान जारी हुनुपूर्व पनि सार्वजनिक प्रशासनसँग सम्बन्धित विभिन्न ऐन, कानूनमा सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताका सिद्धान्तहरूलाई आत्मसात् गरेको भए पनि कार्यान्वयन पक्ष कमजोर हुँदा सार्वजनिक प्रशासनभित्र विकृति र विसंगतिहरू बढ्न पुगे राजनीतिक अस्थिरताले सुशासनको अवस्था कमजोर भयो। गरिबी निवारण गर्न सकिएन। विकासले गति लिएन। राजनीतिकरणले सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकताको मूल्य मान्यता बमोजिम सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्न सकेन। निष्पक्ष रूपमा रहनुपर्ने निकायहरू पनि राजनीतिकरण र दलीयकरणले त्यस्ता निकायहरूप्रति पनि जनविश्वास बढ्न सकेन। व्यापक मात्रामा प्रशासनिक व्यावसायिकतामा क्षयीकरण हुन पुगेको छ। यस पृष्ठभूमिमा सार्वजनिक प्रशासनलाई व्यावसायिकताको मूल्य मान्यता अनुरूप सञ्चालन गर्न व्यापक सुधारको आवश्यकता छ। संविधानको कार्यान्वयन सँगसँगै यस क्षेत्रमा सुधार गर्नु जरुरी छ।

चुनौतीहरू

सार्वजनिक प्रशासन विकासको मुटु हो। विकासका निम्ति प्रभावकारी रूपमा क्रियाशील सरकारी संयन्त्र आवश्यक हुन्छ। असल प्रशासन प्रणाली बिना सरकार क्रियाशील हुन सक्दैन। विकसित र विकासोन्मुख दुवै किसिमका मुलुकहरूमा सार्वजनिक प्रशासन विकास र सेवा प्रवाहको महत्वपूर्ण संयन्त्र हो। विकासोन्मुख मुलुकमा व्यापक गरिबी, बढ्दो जनसंख्या, कम उत्पादकत्व, प्रविधिको पछोटेपन, बेरोजगारी, असमान आय, ग्रामीण र शहर बीच असन्तुलित स्थिति, नकारात्मक व्यापार सन्तुलन जस्ता विभिन्न समस्याका कारण मुलुक समस्यै समस्याको चाङ्गभित्र डुबेको हुन्छ। जसको समाधान समयमै

गर्न नसक्दा कतिपय मुलुकहरु द्वन्द्वको चपेटामा परी आक्रान्त भएको अवस्था छ। यस्ता समस्याहरुलाई सम्बोधन गर्न सक्षम र प्रभावकारी राज्य संयन्त्रको विकास जरुरी हुन्छ। यसका निम्ति सार्वजनिक प्रशासनलाई आधुनिकीकरण र व्यावसायीकरण गर्नुपर्ने हुन्छ। असक्षम, स्वार्थी, दलीयकरण, भ्रष्टाचारले ग्रस्त र अव्यावसायिक सार्वजनिक प्रशासनले जनताका समस्यालाई सम्बोधन गर्न सक्दैन। आज मुलुकको प्रशासकीय व्यावसायिकतामा ठूलो क्षयीकरण भएको छ। व्यावसायिकताको मान्यता बमोजिम कार्य नहुँदा सुशासन कमजोर भएको छ। विकासोन्मुख मुलुकहरुमा मूलतः सार्वजनिक प्रशासन व्यावसायिकताको मूल्य मान्यता भित्र रही कार्यसम्पादन गर्ने पद्धतिको विकास हुन नसक्नुका सम्बन्धमा देहाय बमोजिमका विभिन्न समस्या र चुनौतीहरु रहेका छन् :-

- राजनीतिक अस्थिरताका कारण राजनीतिक व्यवस्थाहरु बदलिई रहने र प्रशासनिक ढाँचाहरु फेरबदल भइरहने हुँदा सार्वजनिक प्रशासन गतिशील भई जनताका समस्यालाई सम्बोधन गर्न सक्रिय नहुने,
- लोकतन्त्रको संस्थागत विकास भइ नसकेको मुलुकमा दलीयकरणको प्रभावले सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत मूल्यमान्यतालाई प्रभावित बनाइराख्ने,
- सुशासन कायम गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गरे पनि भ्रष्टाचार, अनियमितता, बेरुजू जस्ता कारण सुशासनको अनुभूति प्रदान गर्न नसक्ने,
- लोकतन्त्र जीवन्त हुन त्यसका लाभहरु आम नागरिकमा समन्यायिक रूपले वितरण गर्न सोही अनुरूपको कार्य हुनुपर्नेमा विकासका कार्यहरुले गतिलिन नसक्ने, योजना परियोजनाहरु समयमै पूरा नहुने, पूरा भएका योजनाहरु पनि दिगो नहुने, अनुगमन प्रणालीको अप्रभावकारिताका कारण कमजोर किसिमको भौतिक संरचनाको निर्माणले दिगोपना नदिने, सीमित व्यक्तिको पकडमा प्रशासन, योजना, विकास सञ्चालन हुने भएकाले समयमै गुणस्तरीय कार्य नहुने,
- निर्वाचन प्रणाली महंगो हुने भएकाले अस्वभाविक किसिमले गलत व्यक्ति र खराब समूहसँगको राजनीतिक गठजोडले राज्यको नीति निर्माणमा त्यसको प्रभाव पर्ने र निर्वाचनका समयमा त्यस्ता समूहसँग गरेको गलत किसिमका वाचा र सम्झौता कार्यान्वयन गर्नुपर्ने बाध्यताले स्वच्छ प्रशासन र सुशासन कायम नहुने कारण सेवा प्रवाह चुस्त नहुने र जनहितको काम नहुने,
- बलियो राज्य र सभ्य समाजको विकासका निम्ति बलियो अर्थतन्त्र, गुणस्तरीय शिक्षा, सक्षम संसद, उत्तरदायी सरकार, स्वतन्त्र न्यायपालिका, सचेत नागरिक समाज र कर्मचारीतन्त्रमा व्यावसायिकता आवश्यक हुन्छ। तर विकासोन्मुख मुलुकहरुमा संविधान र कानूनमा सुशासनका आधारभूत सिद्धान्तहरुलाई आत्मसात् गर्ने गरिए पनि कार्यान्वयन पक्ष ज्यादै कमजोर हुने भएकाले त्यस्ता सिद्धान्तहरु सजावट जस्तो मात्र देखिने कारण स्वच्छ सरकारको अभावमा प्रशासनले चुस्त र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न नसक्ने,
- ऐन, कानून र नीतिहरु पूर्ण कार्यान्वयन नै नभई निहीत स्वार्थका निम्ति फेरबदल गरिरहने, राष्ट्रहित र जनहितमा काम गर्ने भन्दा पनि व्यक्तिगत नाफा नोक्सानका आधारमा राज्य शक्तिको प्रयोग गर्ने प्रवृत्तिले सार्वजनिक प्रशासनको व्यावसायिकताको पालना नहुने,
- नागरिक शिक्षाको अभावले कर्तव्यमुखी समाजभन्दा अधिकारमुखी समाज निर्माणको कारण राष्ट्रप्रतिको वफादारितामा ठूलो क्षयीकरण भई राष्ट्रिय एकता नै कमजोर हुने, सामाजिक

सद्भाव खलबलिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको व्यापक रूपमा दोहन गर्ने, सत्ता र शक्तिको दुरुपयोगको कारण विधिको शासन र संविधानको सर्वोच्चता कमजोर हुने,

- राज्यको कार्यक्षेत्र विस्तार भइरहेको सन्दर्भमा सामाजिक न्यायको सिद्धान्तलाई जीवन्त बनाउन सोही अनुरूपको स्रोत, साधन र क्षमताको अभावले मौलिक हक र सामाजिक न्याय सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन गर्ने कार्य आफैमा कठिन हुन पुग्ने,
- लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा सार्वजनिक प्रशासन उत्तरदायी, नागरिक मैत्री, पारदर्शी, सदाचारयुक्त र उत्कृष्ट सेवा प्रवाह गर्ने संयन्त्रको रूपमा रहनुपर्नेमा व्यावसायिकताको कसीमा काम गर्ने प्रवृत्तिको विकास नहुँदा सार्वजनिक प्रशासनप्रतिको विश्वासमा अभिवृद्धि नहुने,
- राष्ट्रहित र जनहितमा काम गर्ने सार्वजनिक प्रशासनको विकासका लागि नीति निर्माणको प्रक्रियामा जनताको व्यापक सहभागिता आवश्यक पर्ने, व्यक्ति र सम्बन्धित विषयवस्तुसँग वस्तुगत, स्वच्छ र निष्पक्ष रूपमा व्यवहार र कार्य गर्नुपर्ने, नागरिकप्रति सेवाभाव हुनुपर्ने, प्रशासनमा नागरिकको सहज पहुँचको सुनिश्चितता हुनुपर्ने, काम कारवाहीमा इमान्दारी हुनुपर्ने जस्ता सार्वजनिक प्रशासनका व्यावसायिक मान्यताहरू निर्धारण गरिएका भए पनि सो अनुरूपको व्यवहार नहुँदा राज्यले अनेकौं चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने आदि ।

निष्कर्ष

मुलुक संविधानसभाबाट जारी भएको संविधान कार्यान्वयनको प्रक्रियामा छ। विगतमा देखिएका विकृति र विसंगतिलाई सुधार गर्ने अवसर प्राप्त छ। यसका निम्ति संविधानवादका आधारभूत मूल्य मान्यतालाई आत्मसात् गरी शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्न सकेमा नै लोकतन्त्र जीवन्त हुने हो। राज्यमा दिगो शान्ति, विकास, सुशासन र समृद्धिका निम्ति बलियो राज्य आवश्यक पर्दछ। राज्य बलियो हुन राज्यको वैधानिक शक्तिमा क्षयीकरण हुन नहुने, राज्यप्रतिको वफादारिता खस्किनु नहुने, विधिको शासनको प्रभावकारिता हुनुपर्ने, सबल अर्थतन्त्र, जवाफदेहिताको संस्कृति जस्ता कुराहरू आवश्यक हुन्छ। बलियो राज्यले नै नागरिकको चाहना र आकांक्षालाई पूरा गर्न सक्दछ। राजनीतिलाई निर्णय गर्न सहयोग पुऱ्याउने देखि कानून कार्यान्वयन गर्ने मुख्य दायित्व सार्वजनिक प्रशासनकै जिम्मामा रहेको छ। सार्वजनिक प्रशासन समाज परिवर्तनको वाहक पनि हो। सार्वजनिक प्रशासनले आफ्नो लक्ष्य पूरा गर्न राजनीतिमा नैतिकता र सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकता हुनु पर्दछ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा विवेकपूर्ण किसिमले कार्य गर्ने कर्मचारीतन्त्र भएमा नै सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता रहन्छ। यसका निम्ति मूलतः कानूनद्वारा निर्धारित सिद्धान्तको पालना, व्यावसायिकताको आधारमा कार्यसम्पादन र विवेकपूर्ण तरिकाले कानूनद्वारा सुम्पिएको अधिकार प्रयोग गर्ने जस्ता मान्यताहरूको पालना अनिवार्य हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासनले सार्वजनिक कर्तव्य र दायित्व वहन गर्नुपर्ने, कार्यसम्पादन गर्दा सार्वजनिक हितको संरक्षण र सम्बर्धन गर्नुपर्ने, उच्च आदर्शका साथ सेवाभावले जनताको कामप्रति समर्पित हुनुपर्ने, संविधान र कानूनको सम्मान र पालना गर्नुपर्ने, पारदर्शी र जवाफदेहिता वहन गर्ने, सूचना अद्यावधिक गरी जनतामा प्रवाह गर्ने, कर्तव्यप्रति प्रतिबद्ध भई कामद्वारा जनताको विश्वास अभिवृद्धि गर्ने, उच्च आचरण र सदाचारको व्यवहार प्रस्तुत गर्ने, व्यावसायिक उत्कृष्टता कायम गर्ने जस्ता विषयहरूको पालनाबाटै प्रशासनिक व्यावसायिकता कायम हुने हो।

सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ र मर्यादित बनाउन अमेरिकाले निक्सन बाटरगेट काण्ड पश्चात् सार्वजनिक पदमा बसेका व्यक्तिहरूले आफू र आफ्ना परिवारका नाममा रहेका सम्पतिको स्रोत सहितको विवरण सार्वजनिक गर्नुपर्ने, सार्वजनिक सेवाको पदबाट निवृत्त भएका पदाधिकारीले सरकारका क्रियाकलापका विरुद्ध दवाव दिने वा कुनै पनि स्वार्थगत द्वन्द्व श्रृजना हुने किसिमबाट कार्य गर्नु नहुने गरी विशेष कानून (Ethics in Government Act, 1978) जारी गरी लागू गरेको देखिन्छ। यस व्यवस्थाको अनुगमन गर्न सिनेटको स्वीकृतिमा राष्ट्रपतिले छुट्टै कार्यालय खडा गरी अनुगमन प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाएको छ। बेलायतमा सार्वजनिक सेवकले पालना गर्नुपर्ने आचरणका नियमहरू निर्धारण गरिएको छ। जसअनुसार- (१) सार्वजनिक हितप्रतिकूल कुनै काम गर्नु नहुने, आफू र आफन्तलाई आर्थिक फाइदा वा अन्य कुनै किसिमको फाइदा पुऱ्याउने गरी कुनै कार्य गर्न नहुने, (२) कर्तव्यपालनमा इमान्दारिता वहन गर्नुपर्ने, (३) वस्तुनिष्ठ भई कार्य गर्नुपर्ने (४) आफ्ना कामकारवाही र निर्णयहरू जनताप्रति जवाफदेही हुनुपर्ने (५) स्वच्छ व्यवहारबाट खुला र पारदर्शी रूपमा काम गर्नुपर्ने (६) नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने जस्ता विषयहरू रहेका छन्। यस्तै भारतमा सार्वजनिक सेवकले पालना गर्नुपर्ने मार्गदर्शनका रूपमा अपनाइएका सिद्धान्तहरूमा- (१) संविधान र कानून, लोकतन्त्र, राष्ट्रियता, सार्वभौमसत्ता, अखण्डता र मुलुकको सुरक्षाप्रतिको निष्ठा र भक्ति, (२) राजनीतिबाट मुक्त भई काम गर्ने (३) वस्तुनिष्ठ, निष्पक्ष, इमान्दार, स्वच्छ र उचित व्यवहारपूर्वक कार्य गर्ने, (४) उच्च नैतिकता स्थापित गरी गुणस्तरीय सेवाको प्रत्याभूति, प्रभावकारी कार्यसम्पादन, शीघ्र निर्णय गर्ने र शीघ्र कार्यान्वयन गर्ने, (५) निर्णयप्रति जवाफदेहिता वहन गर्ने, (६) नियुक्ति, बढुवा र पदस्थापनमा योग्यतालाई आधार लिने, (७) विविधतालाई सम्मान गर्दै त्यही अनुरूपको व्यवहार गर्ने, (८) राजनीतिक कार्यकारीणीलाई इमान्दार, निष्पक्ष भई स्पष्ट रूपमा सही सल्लाह र सुझाव दिने, (९) आर्थिक मितव्ययिताका साथ खर्च गर्ने जस्ता विषयहरू देखिन्छन्। यसैगरी नेपालको सन्दर्भमा पनि संविधान र निजामती सेवा ऐन लगायतका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमहरूले व्यावसायिकताका सम्बन्धमा विशेष व्यवस्था गरेको छ। सदाचार नीति लगायत पेशागत सिद्धान्त पालना गरी कार्य गर्ने पद्धतिको विकास गर्न सकेमा नै प्रशासनमा व्यावसायिकताको अभिवृद्धि भई सुशासन कायम गर्न सहज हुने देखिन्छ। संविधानले निर्दिष्ट गरेका सिद्धान्तको आधारमा सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन सम्बन्धी ऐन, कानून निर्माण गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट व्यावसायिकताको प्रवर्द्धन गर्ने महत्वपूर्ण अवसर अहिले मुलुकलाई भएकोले यसको समुचित प्रयोग गरी राम्रो अभ्यासको प्रारम्भ गर्न सकेमा सार्वजनिक प्रशासनप्रतिको जनविश्वासमा अभिवृद्धि भई सार्वजनिक प्रशासन राज्यको महत्वपूर्ण आधारस्तम्भको रूपमा विकसित हुन सक्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५० कानून किताब व्यवस्था समिति।
- विभिन्न पत्रपत्रिकामा प्रकाशित प्रशासन सम्बन्धी लेखहरू।

नेपालमा संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय शासन व्यवस्था

प्रा.डा. भीमदेव भट्ट

सारांश

संविधानसभाबाट वि.सं. २०७२ सालमा जारी भएको नेपालको संविधान मार्फत नेपालको शासकीय प्रणाली एकात्मकबाट संघीयता तर्फ रूपान्तरण भएको छ । संघ, ७ प्रदेश, ७७ जिल्ला र ७५३ स्थानीय तहबाट शासकीय प्रणाली सञ्चालन हुनेगरी संविधानतः अधिकारको बाँडफाँड गरिएको छ । नेपालमा संघीयताको कार्यान्वयन असाध्य नभए पनि यो त्यति सहज पनि देखिन्न । यस क्रममा विभिन्न सांगठनिक, आर्थिक, पूर्वाधारजन्य र जनशक्तिसम्बद्ध एवं बाह्य चुनौतीहरू देखिएका छन् । राष्ट्रिय स्वार्थलाई केन्द्रविन्दुमा राखेर राजनीतिज्ञहरू एकै ठाउँमा उभिँदै उक्त चुनौतीहरू सम्बोधन गर्नसकेमा राजनीतिक स्थायीत्व तर्फ मार्ग प्रशस्त गर्न सहज हुन सक्दछ ।

पृष्ठभूमि

नेपालमा विगत लामो समयदेखि विभिन्न किसिमका शासन व्यवस्था परीक्षण गरिए । वि.सं. १८२५ मा श्री ५ बडामहाराज पृथ्वीनारायण शाहले छरिएर रहेका बाइसे/चौबीसे राज्यलाई एकीकृत गरी सिङ्गे नेपाल राष्ट्र निर्माण गरे । त्यसको ७८ वर्ष पछि वि.सं. १९०३ मा कोतपर्व मच्चाई जङ्गबहादुर राणाले शक्ति आफ्नो हातमा लिए । यस जहानियाँ राणा शासनमा देशको शासन व्यवस्था केन्द्रीकृत एवम् एकात्मक ढंगले सञ्चालन गरेको पाइन्छ । वि.सं. २००७ मा प्रजातन्त्रको स्थापना पछि मात्र विगतको शासन व्यवस्थामा केही सुधारका लक्षणहरू देखापरे । तर पनि शिक्षित व्यक्तिको न्यून उपस्थिति, एकतन्त्रीय शासनका अवशेषहरू यथावत् रहनु, यातायात संचारको सीमितता र भौगोलिक कठिनाईका कारण शासन व्यवस्थामा आमूल परिवर्तन आउन सकेन ।

वि.सं. २०१७ मा देशमा पञ्चायती व्यवस्थाको अर्को परीक्षण गरियो । यस व्यवस्थामा राजनीतिक दलका गतिविधिमा पूर्ण बन्देज लगाइएकाले जनताले परिवर्तनको अनुभूति गर्न पाएनन् । अपितु वि.सं. २०१८ मा विगतमा सञ्चालन रहेका ३५ प्रशासकीय एकाईको सट्टा नेपाललाई १४ अञ्चल र ७५ जिल्लामा विभाजित गरी अञ्चल र जिल्ला कार्यालय मार्फत जनतालाई सेवा प्रदान गर्ने निर्णय लिइयो । यसै सन्दर्भमा वि.सं. २०४६ मा राजनीतिक दलहरूमा लागेको प्रतिबन्ध फुक्नुवा गरिए तापनि केन्द्रमा रहेको अधिकार तल्लो तहमा पुऱ्याउन खासै पहल गरिएन । जनतालाई राज्य संचालनको गतिविधिमा सम्मिलित नगराई सर्वसाधारणको जीवनस्तरमा आमूल सुधार ल्याउन नसकिने ठहर गरी वि.सं. २०५२ मा प्रारम्भ गरिएको माओवादी द्वन्द्वले दश वर्षसम्म निरन्तरता पाइरह्यो । यस अवधिमा देशले धेरै क्षति व्यहोर्नु पर्‍यो ।

पूर्व सदस्य, लोक सेवा आयोग ।

वि.सं. २०६२/६३ को दोस्रो जनआन्दोलन पश्चात् नेपाल सरकार र द्वन्द्वरत माओवादी पार्टीबीच शान्ति सम्झौता सम्पन्न भयो। यस सम्झौता अनुरूप संविधान सभा मार्फत नयाँ संविधान लेख्ने निर्णय लिइयो। नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ निर्माण गर्दा उक्त संविधानको भाग १ धारा ४ उपधारा (१) मा नेपाल एक स्वतन्त्र अविभाज्य, सार्वभौमसत्ता सम्पन्न, धर्म निरपेक्ष, समावेशी र पूर्ण लोकतान्त्रिक राज्य हो भनी परिभाषित गरियो। उक्त संविधानको चौथो संशोधनमा विगतमा लेखिएको पूर्ण लोकतान्त्रिक राज्यको सट्टा “संघीय लोकतान्त्रिक राज्य” भन्ने व्यवस्था गरियो। यसै सिलसिलामा नयाँ संविधान लेख्ने कार्यका लागि २०६४ र २०७० मा संविधानसभाको निर्वाचन गरियो र २०७२ साल असोज ३ गते नेपालको संविधान जारी गरी देशमा संघीय शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्ने निर्णय लिइयो।

संवैधानिक व्यवस्था

नेपालको संविधानको भाग ५ धारा ५६ देखि ६० सम्म राज्यको संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँडबारे व्यवस्था गरिएको छ। धारा ५६ मा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना (१) संघ (२) प्रदेश र (३) स्थानीय तह निर्धारण गरिएका छन्। यसै धाराको उपधारा (६) मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधिनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गिक विकास, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संघीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक कानुनी राज्य, शक्ति पृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलन, बहुलता र सम्मूनतमा आधारित समतामूलक समाज, समावेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्नेछ भनी व्यवस्था गरेको पाइन्छ।

संविधानमा व्यवस्था गरिए अनुरूप सात प्रदेश मार्फत प्रदेशको राज्य व्यवस्था सञ्चालन गर्ने निर्णय लिएको छ। ती सात प्रदेशका मातहतमा रहने वर्तमान जिल्लाहरू यस प्रकार छन्।

प्रदेश १	१. ताप्लेजुङ्ग २. पाँचथर ३. इलाम, ४. संखुवासभा ५. तेह्रथुम ६. धनकुटा ७. भोजपुर ८. खोटाङ ९. सोलुखुम्बु, १०. ओखलढुङ्गा ११. उदयपुर १२. भ्रपा १३. मोरङ १४. सुनसरी
प्रदेश २	१. सप्तरी २. सिराहा ३. धनुषा ४. महोत्तरी ५. सर्लाही ६. रौतहट ७. बारा ८. पर्सा
प्रदेश ३	१. दोलखा २. रामेछाप ३. सिन्धुली ४. काभ्रेपलाञ्चोक ५. सिन्धुपाल्चोक ६. रसुवा ७. नुवाकोट ८. धादिङ ९. चितवन १०. मकवानपुर ११. भक्तपुर १२. ललितपुर १३. काठमाडौँ
प्रदेश ४	१. गोरखा २. लमजुङ ३. तनहुँ, ४. कास्की ५. मनाङ ६. मुस्ताङ ७. पर्वत ८. स्याङजा ९. म्याग्दी १०. बाग्लुङ ११. नवलपरासी (वर्दघाट सुस्तापूर्व)
प्रदेश ५	१. नवलपरासी (वर्दघाट सुस्ता पश्चिम) २. रुपन्देही ३. कपिलवस्तु ४. पाल्पा ५. अर्घाखाँची ६. गुल्मी ७. रुकुम (पूर्वी भाग) ८. रोल्पा ९. प्युठान १०. दाङ, ११. बाँके १२. बर्दिया

प्रदेश ६	१. रुकुम (पश्चिमी भाग) २. सल्यान, ३. डोल्पा ४. जुम्ला ५. मुगु ६. हुम्ला ७. कालिकोट ८. जाजरकोट ९. दैलेख १०. सुर्खेत
प्रदेश ७	१. बाजुरा २. बझाङ ३. डोटी ४. अछाम ५. दार्चुला ६. बैतडी ७. डडेलधुरा ८. कञ्चनपुर ९. कैलाली

संविधानको भाग ८, धारा ८४ मा संघीय व्यवस्थापिकाको विवरण उल्लेख छ। प्रतिनिधि सभाको गठनका सम्बन्धमा जनसंख्यालाई मुख्य र भूगोललाई दोस्रो आधार मानी एक सय पैसठ्ठी निर्वाचन क्षेत्र कायम गरी प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रबाट एक जना प्रतिनिधि रहने गरी पहिलो हुने निर्वाचित हुने निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने १६५ सदस्य र सम्पूर्ण देशलाई एक निर्वाचन क्षेत्र मानी राजनीतिक दललाई मत दिने समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली बमोजिम निर्वाचित हुने ११० सदस्यको व्यवस्था गरिएको छ।

यसैगरी संविधानको धारा ८६(२) मा राष्ट्रिय सभाको व्यवस्था गरिएको छ। यस सभामा जम्मा ५९ जना सदस्य कायम गरिएका छन्।

प्रदेश व्यवस्थापिकाको सम्बन्धमा संविधानको भाग १४ धारा २९६ मा उल्लेख छ। प्रतिनिधि सभाका सदस्यको निर्वाचन आधार नै प्रदेश सभाको लागि समेत तय गरिएको छ। तर प्रतिनिधि सभाको संख्याभन्दा प्रदेश सभाको संख्या दोब्बर कायम गरिएको छ। प्रत्येक प्रदेशबाट प्रतिनिधि सभा र प्रदेश सभामा निर्वाचित हुने र समानुपातिक तर्फबाट चयन गरिने सदस्यहरूको संख्या देहायको तालिकाबाट बोध गर्न सकिन्छ :

प्रतिनिधि सभा एवम् प्रदेश सभाका सांसद संख्या

प्रदेश	धारा ८४ अनुरूप प्रतिनिधि सभाका सदस्य संख्या		धारा २९६ अनुरूप प्रदेश सभाका सदस्य संख्या		जम्मा
	पहिलो हुने निर्वाचित हुने	समानुपातिक	पहिलो हुने निर्वाचित हुने	समानुपातिक	
१	२८	११०	५६	३७	९३
२	३२		६४	४३	१०७
३	३३		६६	४४	११०
४	१८		३६	२४	६०
५	२६		५२	३५	८७
६	१२		२४	१६	४०
७	१६		३२	२१	५३
जम्मा	१६५	११०	३३०	२२०	५५०
कुल जम्मा	२७५		५५०		

उपर्युक्त तालिकामा दर्साइए अनुसार प्रतिनिधि सभातर्फ जम्मा २७५, राष्ट्रिय सभामा ५९ र प्रदेश सभातर्फ ५५० गरी जम्मा सांसद संख्या ८८४ रहने व्यवस्था छ।

संविधान कार्यान्वयन

संघीयता कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा सर्वप्रथम संविधानको धारा १२७ मा व्यवस्था गरिए अनुरूप अदालत सम्बन्धी निर्णय लिइयो। यस सम्बन्धमा विद्यमान पुनरावेदन अदालतलाई उच्च अदालत नामाकरण गरियो। यस सन्दर्भमा सञ्चालनमा रहेका १६ पुनरावेदन अदालतमा २ थप गरी १८ उच्च अदालत कायम गरी यसको मुकाम र इजलासको व्यवस्था यस प्रकार तोकियो :

उच्च अदालत	इजलास
१. विराटनगर	इलाम, धनकुटा, ओखलढुंगा
२. जनकपुर	राजविराज, वीरगञ्ज
३. पाटन	हेटौंडा
४. पोखरा	बाग्लुङ
५. तुल्सीपुर (दाङ)	बुटवल, नेपालगञ्ज
६. सुर्खेत	जुम्ला
७. दिपायल	महेन्द्रनगर

सरकारले उपरोक्त निर्णय लिई २०७३ असोज २ देखि कार्य प्रारम्भ गर्न निर्देश गऱ्यो। यस निर्णयसँगै नेपालको शासन व्यवस्थालाई संघीयतामा प्रवेश गरायो।

संविधान कार्यान्वयनकै सन्दर्भमा मन्त्रपरिषद्को २२ फागुन २०७३ को निर्णय अनुसार २०७३ फागुन २७ मा नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशित गरी विगतका २१७ नगरपालिका, ३१५७ गाउँ विकास समिति र ९२७ इलाका कार्यालय खारेज भई स्थानीय तह घोषणा गरियो। यस निर्णय अनुसार स्थानीय तहमा ६ महानगरपालिका ११ उपमहानगरपालिका २४६ नगरपालिका र ४९० गाउँपालिका गरी जम्मा ७५३ स्थानीय तह निर्धारण गरिए। यसका साथै साविकका जिल्ला विकास समितिहरूलाई जिल्ला समन्वय समितिमा रुपान्तरित गरियो।

संविधानमा व्यवस्था भए अनुरूप २०७४ माघ ७ अगावै केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न गरिसक्नु पर्ने व्यवस्था भएकाले सो कार्य पुरा भैसकेको छ। स्थानीय तहको सरकारले यथा समयमा आफ्नो कार्य प्रारम्भ गरिसकेको र केन्द्र तथा प्रदेशका निर्वाचनहरू समेत सम्पन्न भएका छन्। सबै तहका सरकार गठन भई कार्य प्रारम्भ भए पश्चात् विगत लामो समयदेखि सञ्चालनमा रहेको केन्द्रीकृत एवम् एकात्मक स्वरूपको सरकारमा व्यापक परिवर्तन आई संघीय शासनको संचालन सँगै जनताको भावना अनुरूप “सिंदरवारको उपस्थिति जनताको घर आँगनमा” भन्ने उक्तिलाई बल मिलेछ।

केन्द्रीय संगठन

बदलिंदो परिस्थितिमा केन्द्रले सम्पादन गर्दै आएको बृहत कार्यभार प्रदेश र स्थानीय सरकारले सञ्चालन गर्ने भएकाले विद्यमान केन्द्रको संगठन स्वरूपमा पनि परिवर्तन गरी सानो र छरितो तुल्याउनु जरुरी छ। संविधानको धारा ५१ (ख)(४) मा राज्यका नीतिहरू पहिचान गर्ने सन्दर्भमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचार मुक्त, उत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूत गर्ने प्रतिवद्धता जाहेर गरिएकाले यसबारे निर्णय लिनु जरुरी छ।

वर्तमान समयमा केन्द्रमा ३१ मन्त्रालय सञ्चालनमा छन्। ती मन्त्रालय सञ्चालनका लागि ६४ जनाको भीमकाय मन्त्रीमण्डल छ। नेपालको संविधान २०७२ को धारा ७६(९) मा राष्ट्रपतिले प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा संघीय संसदका सदस्य मध्येबाट समावेशी सिद्धान्त बमोजिम प्रधानमन्त्री सहित बढिमा पच्चीस जना मन्त्री रहेको मन्त्रिमण्डल गठन गर्न सकिने व्यवस्था गरिएकोले पनि परिवर्तित सन्दर्भमा केन्द्र स्थित मन्त्री र मन्त्रालयको संख्या घटाउन आवश्यक छ।

नेपाल सरकारद्वारा गठित उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार समिति, २०७० ले केन्द्रीय स्तरमा १८ वटा मन्त्रालय कायम गर्न सुझाए पनि संक्रमणकालको नाममा सो सुझाव कार्यान्वयन हुन सकेन। अपितु मन्त्रालयहरू विस्तार गरी मन्त्रीहरूको संख्या बढाउँदै लगियो।

पछिल्लो समयमा आएर प्रशासन सुधार कार्यान्वयन अनुगमन प्रतिवेदन, २०७३ ले दिएको सुझाव अनुसार संघीय संरचनामा रहने मन्त्रालयहरूको संख्या १२ सुझाइएको छ। ती मन्त्रालय यस प्रकार छन् :

(१) प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय (२) रक्षा मन्त्रालय (३) अर्थ मन्त्रालय (४) कानून तथा न्याय मन्त्रालय (५) परराष्ट्र मन्त्रालय (६) संघीय मामिला मन्त्रालय (७) गृह मन्त्रालय (८) मानव संसाधन विकास मन्त्रालय (९) पर्यटन, उद्योग तथा वाणिज्य मन्त्रालय (१०) जलश्रोत तथा कृषि मन्त्रालय (११) सूचना तथा सञ्चार मन्त्रालय (१२) राष्ट्रिय पूर्वाधार मन्त्रालय।

प्रस्तावित मन्त्रालय कुनै लौह नियम अन्तर्गत सिफारिस गरिएका होइनन्। आवश्यकता अनुसार तिनको नाम र संख्या हेरुफेर हुन सक्दछ। त्यसरी थपघट गरिएका मन्त्रालयको औचित्य पुष्टि गरिनु पर्छ।

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार समितिले केन्द्रमा विभागहरू समेत नराख्न सुझाएको छ। मन्त्रालय संख्या एक आपसमा विलिन गराई काम गर्ने सन्दर्भमा मन्त्रालयले सम्पादन गर्ने कामको प्रकृति हेरी विभिन्न महाशाखा, शाखा निर्माण गर्नु आवश्यक देखिन्छ। यसरी स्थापना गरिने नयाँ युनिटको जिम्मेवारी उच्च स्तरीय प्रशासकको नेतृत्वमा सञ्चालन गरिनु पर्दछ। मुख्य कुरा सुशासनको मर्म अनुरूप जनतालाई पुऱ्याइने सेवा छिटो छरितो र कम खर्चमा सम्पादन गरिने व्यवस्था निर्माण गरिनु आवश्यक छ।

प्रादेशिक संगठन

प्रस्तुत लेख तयार पार्दासम्म प्रदेशको केन्द्र कहाँ रहने, प्रदेश प्रमुख को हुने भन्ने बारेमा समेत सरकारले कुनै निर्णय लिइएको छैन। प्रदेश सभामा निर्वाचित भएर आएका सांसदहरूले प्रदेश प्रमुखसित सपथग्रहण गर्नुपर्ने कानुनी प्रावधान छ। अतः यो कार्य पनि प्राथमिकतामा सम्पन्न गरिनु पर्दछ। संविधानको धारा २८८(२) मा यस संविधान बमोजिम प्रदेशको राजधानी सम्बन्धित प्रदेश सभामा तत्काल कायम रहेका सदस्य संख्याको दुई तिहाई बहुमतबाट निर्णय भए बमोजिम हुनेछ भनी लेखिएकोले सो कार्य नहुँदासम्म केन्द्रले नै अस्थायी राजधानी तोक्नुपर्ने छ। यस सम्बन्धमा नेपाल सरकारले गठन गरेको विज्ञ सम्मिलित समितिले प्रदेशको भौतिक पूर्वाधार, यातायात, प्रशासकीय सुगमता, भौगोलिक केन्द्र ऐतिहासिक महत्व र सुरक्षाको दृष्टिलाई समेत आधार मानी राजधानी राख्न सुझाएको छ।

प्रदेश नं.	प्रस्तावित राजधानीको केन्द्र*
१	विराटनगर, इटहरी, धनकुटा
२	जनकपुर
३	बनेपा, धुलिखेल, काठमाडौं, हेटौंडा
४	पोखरा
५	तुल्सीपुर, दाङ, बुटवल
६	सुर्खेत
७	धनगढी, दिपायल

* पछिल्लो समयमा आएर सरकारले सहरी विकास मन्त्रालयले सुझाए अनुसार सात प्रदेशको अस्थायी राजधानी क्रमशः विराटनगर, जनकपुर, भक्तपुर, पोखरा, दाङ, सुर्खेत र धनगढी तोकने बारे सर्वदलीय सहमति जुटाउँदै छ। तर प्रदेश नं. ४ र ६ बाहेक अन्य प्रदेशका जनताले सरकारको निर्णय बदल्नु पर्ने बारे विभिन्न दबाव कार्यक्रम सञ्चालन गरी रहेछन्।

विगतमा विकास क्षेत्रको सदरमुकामलाई प्रदेशको राजधानी तोकनेमा धनकुटा, हेटौंडा, पोखरा, सुर्खेत र दिपायल नै उपयुक्त ठाउँ देखिन्छ। क्षेत्रीय विकासका सन्दर्भमा ती ठाउँमा केही भौतिक पूर्वाधार समेत निर्माण भैसकेकाले यसबारे निर्णय लिँदा सरकारलाई थप आर्थिक भार पर्ने छैन। प्रदेश नं. २ र ५ का सम्बन्धमा नयाँ निर्णय लिनु पर्नेछ। वर्तमान समयमा केन्द्रले अस्थायी राजधानी तोकदा सम्बन्धित प्रदेशका निर्वाचित जनप्रतिनिधिसित समेत परामर्श गरी निर्णय लिएमा भौलिका दिनमा तिनै ठाउँमा स्थायी राजधानी सञ्चालन गर्न सहज हुनेछ। यस विषयलाई लिएर निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरुले नै भिन्दा भिन्दै माग राखेमा निर्णयमा पुग्न गाह्रो हुनेछ।

नयाँ परिवेशमा केन्द्रमा जस्तै प्रदेशमा पनि मन्त्रालयहरुको निर्माण गरिनु पर्दछ। उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार कार्यान्वयन तथा अनुगमन समिति २०७३ ले सुझाए अनुसार प्रदेशले सम्पादन गर्नु पर्ने कार्यका आधारमा देहायका दश मन्त्रालय गठन गर्नु पर्ने देखिन्छ :

(१) मुख्यमन्त्रीको कार्यालय (२) अर्थ मन्त्रालय (३) गृह मन्त्रालय (४) कानून मन्त्रालय (५) शिक्षा तथा स्वास्थ्य मन्त्रालय (६) भूमि व्यवस्थापन मन्त्रालय (७) कृषि तथा पशु विकास मन्त्रालय (८) पूर्वाधार विकास मन्त्रालय (९) वन तथा वातावरण संरक्षण र प्राकृतिक श्रोत मन्त्रालय (१०) उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय। यस सुझावका बाबजुद सरकारले, प्रारम्भिक चरणमा प्रत्येक प्रदेशमा ७ मन्त्रालय रहने व्यवस्था गरेको बुझिएको छ।

संविधानको धारा १६८(९) मा प्रदेश प्रमुखले मुख्यमन्त्रीको सिफारिसमा प्रदेश सभाका सदस्यमध्येबाट समावेशी सिद्धान्त बमोजिम मुख्यमन्त्री सहित प्रदेश सभाका कुल सदस्य संख्याको बीस प्रतिशतभन्दा बढि नहुने गरी प्रदेश मन्त्रीपरिषद् गठन गर्ने छ भनी व्यवस्था गरे अनुरूप उक्त निर्णय लिइएको हुन सक्दछ।

स्थानीय संगठन

संघ र प्रदेश जस्तै स्थानीय तहमा पनि स्वायत्तता प्रदान गरी आम जनताका दैनिक आवश्यकता सित सम्बन्धित कार्य र विकास निर्माणको जिम्मेवारी समेत सुम्पिएकाले विगतमा जिल्लास्तरमा संचालन गरिएका लाइन एजेन्सीहरु आवश्यकता अनुसार स्थानीय तहमा समेत स्थापना गरिनु पर्दछ। यो कार्य ज्यादै खर्चिलो र व्यवस्थापन मिलाउन केही समय लाग्ने भए तापनि संघीयताले परिकल्पना गरेको

“सिंदरवारको सेवा जनताको घर दैलोमा” पुऱ्याउन यसको विकल्प देखिन्न। उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार कार्यान्वयन तथा अनुगमन समितिले स्थानीय तहमा संचालन गरिनु पर्ने कार्यालयहरु देहाय अनुसार उल्लेख गरेको पाइन्छ।

(क) जिल्ला समन्वय समिति (ख) गाउँ/नगर कार्यपालिका (ग) गाउँ/नगर भूमि व्यवस्थापन तथा सार्वजनिक सम्पत्ति संरक्षण कार्यालय (घ) पूर्वाधार विकास कार्यालय (ङ) सार्वजनिक सेवा व्यवस्थापन कार्यालय (च) स्थानीय शिक्षा प्रशासन कार्यालय (छ) स्थानीय अदालत।

प्रतिनिधिसभा र प्रदेशसभाको निर्वाचन हुनु भन्दा पहिले नै वैशाख ३१, आषाढ १४ र २ असोज २०७४ मा तीन चरण गरी स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भई ती निकायले आफ्नो कार्य समेत प्रारम्भ गरिसकेकाले प्रदेश सरकारको निर्माण पश्चात् स्थानीय तहको सञ्चालनमा सहजता आउने अनुमान लगाउन सकिन्छ।

संघीयता कार्यान्वयनका चुनौती

संघीयताको प्रयोग नेपालका लागि नौलो हो। यो पद्धति अनुशरण गर्ने राष्ट्रहरु विश्वमा २९ छन्। कति राष्ट्रले यसको सफल कार्यान्वयन गरेका छन् भने अन्य कति राष्ट्र यस पद्धतिबाट फर्केर पुनः एकात्मक शासन प्रणालीमै फर्केका पनि छन्। यसरी पुरानै शासन पद्धतिमा फर्कने मुलुकमा सोसलिष्ट रिपब्लिक अफ युगोस्लाभिया, क्यामरून, युगाण्डा र चेकोस्लाभकिया छन्। यसैगरी इथियोपिया, नाइजेरिया, दक्षिण सुडानमा पनि समस्या देखिएको छ। विश्वको इतिहास पढ्दा के पनि बोध गर्न सकिन्छ भने संघीयताको कार्यान्वयन बहुजाति, बहुभाषी भएको देशमा त्यति सफल भएको पाइन्छ। संघीयताको कार्यान्वयनका लागि मुलुक आर्थिक रूपले पनि सक्षम हुनै पर्दछ। राज्य बाँडेर मात्र हुँदैन, त्यसरी छुट्टिएका राज्यले आफ्नो शासन व्यवस्था सहज ढंगले संचालन गर्ने क्षमता पनि राख्नु पर्दछ। यस अर्थमा नेपालमा संघीयताको कार्यान्वयन असाध्य नभए पनि यो त्यति सहज पनि देखिन्न। यसको कार्यान्वयनमा पहिचान गरिएका केही चुनौती देहायमा प्रस्तुत छन् :

१. सांगठनिक संरचना

नेपालको संघीयताको संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह निर्धारण गरिएका छन्। यी सबै निकाय स्वतन्त्र छन्। प्रदेशको मातहतमा स्थानीय तह राखिएका छैनन्। स्थानीय तहलाई कसले निर्देश गर्दछ भन्ने पनि उल्लेख छैन। प्रदेश पछि सोभ्रै स्थानीय तहको संरचना निर्माण गरिएकाले र जिल्लाको उपस्थिति आवश्यक नदेखिएकाले भोलिका दिनमा संगठन संचालनको दृष्टिले आदेशको एकात्मकता (Unity of Command) र नियन्त्रणको दायरा (Span of Control) कायम राख्न असहज हुने देखिन्छ। यस अर्थमा सांगठनिक दृष्टिले हेर्दा विद्यमान संरचना त्रुटिपूर्ण छ।

२. कमजोर आर्थिक अवस्था

संघीयताको कार्यान्वयनका सिलसिलामा प्रतिनिधि सभा तर्फ २७५, प्रदेश सभामा ५५० र राष्ट्रिय सभामा ५९ गरी जम्मा ८८४ सांसद रहने व्यवस्था छ। अर्थ मन्त्रालयले तयार गरेको पूर्व अनुमान अनुसार तत्काल संघीयताको कार्यान्वयनका लागि ८ देखि १० खर्ब रुपैयाँ आवश्यक पर्ने देखिएको छ।

प्रदेश संरचना निर्माण र स्थानीय तहको व्यवस्थापनका लागि प्रति वर्ष रु. ३ खर्ब ५० अर्ब लाग्ने अनुमान गरिएको छ। वार्षिक १५/१६ खर्बको बजेट तयार गर्ने राष्ट्रले यो खर्च धान्न सक्छ, सक्दैन भनी कुनै गृह कार्य गरेको देखिन्न। संघीयता सञ्चालनका लागि खर्च जुटाउन विश्व बैङ्कले अन्य दातृ राष्ट्रसँग समन्वय गरिदिने समाचार समेत सार्वजनिक गरिएका छन्। यस समाचारले संघीयताको सफल कार्यान्वयन र राष्ट्रको स्वतन्त्रतामा प्रश्न खडा गरेको छ।

संघ र प्रदेशमा रहने सांसदका अतिरिक्त प्रदेशमा प्रदेश प्रमुख, मुख्यमन्त्रीको समेत व्यवस्था गरिएकाले ती संगठनको सञ्चालनका लागि ठूलो धनराशीको आवश्यकता देखिन्छ। साथै सात प्रदेशको प्रशासनिक खर्च पनि ठूलो हुनेछ। चालु आ.व. २०७४।०७५ मा पूर्वानुमान गरे अनुरूप राजस्व उठन नसके पछि सरकारले चर्को व्याज तिरी १ खर्ब १० अर्ब रुपैयाँ आन्तरिक ऋण लिइसकेको छ। यस अवस्थामा चाँडै सुधार हुने लक्षण पनि देखिन्न। नयाँ स्थापना गरिएका प्रदेश र स्थानीय तहलाई पनि केन्द्र सरकारले नै पुरै बजेट दिनु पर्ने अवस्थामा तिनको निरन्तरता कसरी र कहिलेसम्म भन्ने प्रश्न उठाएको छ।

३. जनशक्ति व्यवस्थापन

संविधानको धारा ३०२ मा व्यवस्था गरिए अनुरूप हाल केन्द्रीय तहमा कार्यरत कर्मचारीलाई प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गर्ने निर्णय लिइएको छ। यस सम्बन्धी ऐन तर्जुमा गरिए तापनि नियम पारित गरिएको छैन। अपवादमा केही कर्मचारी स्वेच्छाले प्रदेश, स्थानीय तहमा गई सेवा गर्न तत्पर देखिए तापनि अधिकांश कर्मचारी स्वस्फूर्त ढंगले सो ठाउँमा गई सेवा गर्न तत्पर देखिन्नन्। प्रथम चरण मै बीसौँ हजार कर्मचारीहरु प्रदेश, स्थानीय तहमा समायोजन गर्न त्यति सहज पनि देखिन्न। यही अवस्था बोध गरी करिब १५,००० को संख्यामा स्वेच्छाले सेवाबाट अवकास लिन चाहने कर्मचारीका लागि अनुमानित रु. ५० अर्ब चाहिने वारेको सुझाव सरकारलाई अर्थमन्त्रालयले दिइ सकेको छ। यस निर्णयले एकातर्फ अनुभवी कर्मचारी स्वेच्छक अवकाश लिई घर फर्कने र अर्कोतर्फ अनुभव नभएका कर्मचारी सेवामा भित्र्याउनु पर्ने अवस्था देखिन्छ।

४. भौतिक पूर्वाधार

संविधानले व्यवस्था गरे अनुरूप सात प्रदेशको सञ्चालनका लागि भौतिक पूर्वाधार जुटाउन पनि ठूलो धनराशी र समय लाग्ने देखिन्छ। प्रत्येक प्रदेशमा सांसद भवन, प्रदेश प्रमुख र मुख्य मन्त्रीको कार्यालय निर्माण गर्न मात्र पनि अबौँ रुपियाँ खर्च हुने देखिन्छ। नेपालमा संसदीय शासन व्यवस्था प्रारम्भ भएको ६० वर्ष बितिसक्दा समेत केन्द्रमा एउटा संसद भवन निर्माण गर्न सकिएको छैन र यो कार्य भाडाको घरमा सञ्चालन गरिएको छ। यस्तो पृष्ठभूमिमा प्रदेशमा संसद भवन पनि छिट्टै बनि हाल्ने कल्पना गर्न गाह्रो छ।

प्रदेशका मातहतमा रहने विभिन्न मन्त्रालय, कार्यालयका लागि समेत भवन, सवारी साधन र अन्य भौतिक सामग्रीको जोहो गर्नु पर्ने देखिन्छ। यस पक्षमा विचार गर्दा हामीले आर्थिक अवस्थाले धान्नै नसक्ने संघीयताको भारी काँधमा उठाइरहेका छौँ कि भनी प्रश्न गर्नेको संख्या पनि कम देखिन्न।

५. घरेलु विमती

संविधानसभाबाट संविधान लेख्नु भन्दा पूर्व नै २०६३ साल जेठ ४ मा श्री ५ को सरकारको सट्टा नेपाल सरकार र देश धर्मनिरपेक्ष भएको घोषणा गरियो। यसैगरी २०६५ जेठ १५ गते देशमा गणतन्त्र घोषणा गरी २०६५ जेठ २९ मा राजा ज्ञानेन्द्रलाई नारायणहिटी दरबारबाट बर्हिगमन गरियो। देशमा वर्तमान समयमा पनि संवैधानिक राजतन्त्र सहितको हिन्दु राष्ट्र हुनु पर्छ भन्ने जनमत समेत ठूलो देखिन्छ तर उनीहरूको आवाज सुनिएको छैन।

यस विषयका साथै देशमा संघीयताको कार्यान्वयन सम्भव छैन, यो बाहिरी दवावमा ल्याइएको भनेर ठूला राजनीतिक दलका नेताहरू नै ठाउँ ठाउँमा अभिव्यक्ति दिइरहेछन्। यस पक्षलाई समेत मनन गर्दा संघीयताको भविष्य माथि नै प्रश्न उठाइएको छ।

६. प्रदेश संख्याको विवाद

संविधानमा ७ प्रदेशको व्यवस्था गरिएको छ। लामो समयदेखि एक मधेश एक प्रदेशको माग पनि सम्बोधन गरिएको छैन। भोलिका दिनमा जातिगत आधारमा नयाँ प्रदेशको माग नआउला भन्न सकिन्छ। वर्तमान समयमा ६ नम्बर प्रदेशबाट बाँके बर्दिया जिल्ला अलग राखेको र २ नम्बर जिल्ला-१, प्रदेशमा कुनै पहाडी जिल्ला समावेश नगरिएको बारे पनि असन्तोष जारी नै छ। राज्यको राजधानी कहाँ राख्ने भन्ने विषय समेत अनिर्णित छ। यसैगरी कतिपय नगरपालिका, गाउँपालिकाको कार्यालय कहाँ राख्ने भन्ने बारेमा विवाद यथावत् छ।

७. प्रतिभा पलायन

देशमा अस्थिर राजनीति र बढ्दो बेरोजगारीका कारण युवाहरू विदेशिने क्रम बढ्दो छ। शिक्षित युवाहरू अमेरिका, अष्ट्रेलिया र युरोपमा र कोरा जनशक्ति खाडी मुलुकमा कामको खोजीमा धाइरहेछन्। विगत दश/पन्ध्र वर्षमा मात्र कामको खोजीमा ५० लाख भन्दा बढि नेपाली युवाहरू विदेशिएको तथ्याङ्क छ।

श्रमिकहरूको अभावमा देश भित्र सञ्चालित विकास निर्माणका कार्य प्रभावित भएका छन्। युवाहरू विदेशिएकै कारण मोफसलका जिल्लाका कृषिको उत्पादन घटेर गएको छ। उद्योगधन्दा सञ्चालनमा लगानी बढिरहेको छैन। यसले समस्त राष्ट्रको अर्थतन्त्रमा प्रतिकूल असर पारिरहेछ। आम नागरिकले युवा पिढीलाई विदेश पठाएर विकास कसका लागि भन्ने पीडादायक प्रश्न राजनीतिज्ञहरू समक्ष राख्दा त्यसको जवाफ उनीहरूबाट पाइदैन। यथार्थमा देश विकासका लागि विदेशिन लागेका युवाहरूलाई स्वदेशमै रोजगारीको अवसर श्रृजना गर्ने र पलायन भएका प्रतिभाहरूलाई स्वदेश नफर्काइकन देशको समृद्धि र विकास सम्भव देखिन्छ। यस गहन प्रश्नमा राष्ट्रले सम्बोधन गर्ने पर्दछ।

८. बाहिरी हस्तक्षेप

नेपालको राजनीतिमा विगत लामो समयदेखि बाहिरी हस्तक्षेप रहँदै आएको पाइन्छ। यस क्रमले भविष्यमा निरन्तरता प्राप्त नगर्ला भनी विश्वस्त हुन सकिन्छ। नेपालका छिमेकी राष्ट्र मात्र नभई

युरोपियन युनियनका राष्ट्रहरुको समेत यहाँ स्वार्थ गाँसिएको देखिन्छ। परिवर्तित सन्दर्भमा नवगठित प्रदेश सरकारले थप स्वायत्तताका साथ आफ्नो प्रशासन संचालन गर्ने भएकाले यो वा त्यो बहानामा कुनै पनि बाहिरी राष्ट्रले आफ्नो स्वार्थ सिद्ध गर्न प्रदेश सरकार अथवा संघीय सरकारको समेत उपयोग नगर्लान् भन्न सकिन्न। यस विषयमा समेत चनाखो रहनु पर्दछ।

उपसंहार

संघीयता सबै रोगको औषधि होइन। नेपालमा यसलाई प्रभावकारी ढंगले सञ्चालन गर्न नसके यो एउटा प्रयोगमा सीमित हुन सक्दछ। अतः यसको सफल सञ्चालनका लागि देशभित्रका सबै राजनीतिज्ञहरु एक ठाउँमा उभिनुको विकल्प देखिन्न। हामी देश भित्रै जति विभाजित हुन्छौं, त्यति नै बाहिरी हस्तक्षेप हावी हुन जान्छ। अतः संघीयताको कार्यान्वयनमा देखिएको चुनौतीहरु सम्बोधन गर्नेतर्फ सम्बन्धित सबैको ध्यान जानु आवश्यक छ। देशमा प्रत्येक दश, बीस वर्षमा नयाँ प्रशासनिक पद्धतिको परीक्षण गर्ने प्रथामा समेत पूर्णविराम लगाउन जरुरी छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
- नेपालको संविधान, २०७२
- भीमदेव भट्ट, सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत सिद्धान्त, आठौँ संस्करण, २०७३
- भीमदेव भट्ट, नेपालको प्रशासनिक इतिहास, दोस्रो संस्करण, २०७४

राष्ट्रिय सुरक्षाको व्यवस्थापन : अवधारणा र नेपालको राष्ट्रिय सुरक्षाका चुनौतीहरू

✍ धरणीधर खतिवडा

सारांश

राज्यभित्र बसोबास गर्ने सबै मानिसको सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकारको प्रत्याभूति दिनु राज्यको दायित्व हो। एकात्मक राज्य संरचनाबाट संघात्मक स्वरूपमा नेपालले फड्को मारेको सन्दर्भमा सुरक्षा अवधारणालाई समयानुकूल परिमार्जन गर्नुपर्ने अवस्था छ। राष्ट्रिय सीमाको सुरक्षा र अन्य परम्परागत सुरक्षा चुनौतीलाई मात्र नहेरेर खाद्य सुरक्षा, पर्यावरणीय सुरक्षा, साईबर अपराध एवं प्राकृतिक प्रकोपको जोखिमसम्बद्ध चुनौतीहरूलाई समेत दृष्टिगोचर गर्दै सुरक्षा व्यवस्थापन गर्नु जरुरी छ। नेपालको सुरक्षा संवेदनशीलताको पहिचान र सामना गर्न सक्ने क्षमताको पूर्ण उपयोग गर्नका लागि संवैधानिक सर्वोच्चता र प्रशासनिक र सुरक्षा संगठनको असल प्रशासनिक कार्यशैली र साभा जिम्मेवारीबोध आवश्यक छ।

विषय प्रवेश:

सुरक्षा राष्ट्रिय प्राथमिकताको विषयभित्र सम्बोधन गरिनुपर्ने मूल विषय हो। राज्यभित्र बसोबास गर्ने सबै मानिसको जीवनको सुरक्षा त्यो राज्यको दायित्वभित्र पर्ने विषय हो भने जनतालाई प्रदान गरिने सुरक्षा शासकीय दायित्व हो। एउटा स्वाधीन राष्ट्रको शासकीय दायित्व लिने जनताका प्रतिनिधि र प्रशासकहरूको साभा जिम्मेवारीको विषय एवम् प्राथमिकताको विषय राष्ट्रिय सुरक्षा हो। राष्ट्रको उत्पत्ति र त्यहाँ बसोबास गर्ने नागरिकहरूको सम्पूर्ण दैनिकीसँग सुरक्षाले सरोकार राख्दछ। त्यसैले राष्ट्रिय सुरक्षा भन्नाले देशको सार्वभौमसत्ता, स्वतन्त्रता, भौगोलिक अखण्डताका साथै मुलुकभित्र बसोबास गर्ने सम्पूर्ण जनताको संवैधानिक एवम् कानुनी रूपमा पूर्ण सुरक्षाको प्रत्याभूती समेत हो। सुरक्षा मानिसको 'बाँच्न पाउने' मात्र होइन 'सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने' अधिकारसँग सम्बन्धित छ। यो विश्वव्यापी मानवअधिकारको घोषणापत्रले अघि सारेका आधारभुत अधिकार, अन्तर्राष्ट्रिय र क्षेत्रीय प्रतिबद्धता, अन्तर्राष्ट्रिय अभिसन्धि र सम्झौताहरू संयुक्त राष्ट्रसङ्घले अनुमोदन गरेका सुरक्षाका धारणा र प्रतिज्ञापत्रहरू अनि हाम्रो हालसम्म बचाइराख्न सकेका गौरवपूर्ण परम्परा, भूगोल, भू-राजनीति, सामाजिक, साँस्कृतिक, भाषिक, बहुलता, संवैधानिक प्रावधान र गतिशील राजनीतिक परिवेशसित सम्बन्धित छ। नेपाली जनताको शान्ति र प्रगतिको चाहनासँग अनेकताभित्र एकता चाहने उच्च आध्यात्मिक उद्बोधनसँग, वेद, उपनिषद र गीताजस्ता अमूल्य ग्रन्थहरूले प्रदान गरेका ज्ञानहरूबाट हाम्रा वीर पुर्खाहरूले छोडेर जानुभएका वीरतापूर्ण कार्यहरूबाट अनुप्राणित र सिंचित भएकाले राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणालाई विगतको बलिदानपूर्ण इतिहास, वर्तमान पुस्ताले भोगिरहेको नेपालको वास्तविकता र भावी पुस्ताका लागि हामीले छोडेर जानुपर्ने शान्त, समृद्ध र सुन्दर नेपालको त्रिवेणीसित जोडेर समीक्षा गर्नु बढी सान्दर्भिक हुन्छ। त्यसैले लेखको पछिल्लो प्रकरणले सुरक्षाको अवधारणा र नेपालको धरातलीय यथार्थलाई जोडेर सुरक्षा चुनौतीहरूको विश्लेषण गर्ने प्रयास गर्नेछ।

✍ पूर्व सचिव, नेपाल सरकार।

राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणा

राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणा सम्बन्धित राष्ट्र अनि विश्वपरिवेशमा घटेका वा घट्ने महत्वपूर्ण राजनीतिक घटना, शक्ति राष्ट्रहरूबीच देखापर्ने सामरिक शक्ति सन्तुलन, महत्वपूर्ण राष्ट्रहरूबीच देखापर्ने आर्थिक, व्यापारिक एवम् कूटनीतिक सम्बन्ध, विकासशील मुलुकहरूमा देखापरिरहेको आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक सम्बन्धका जटिलताहरू, गरिब र अल्पविकसित मुलुकहरूले भोगिरहेका परम्परागत र अपरम्परागत सुरक्षा चुनौतीहरू, विश्वव्यापी रूपमा देखा परेका हतियारको होडबाजी, प्रविधि र सूचनाको क्षेत्रमा देखा परेको चमत्कारिक विकास, धनी र गरिब मुलुकका जनताबीचको जीवनको गुणात्मकतामा देखिने भिन्नता र एउटा राष्ट्रभित्र जनजीवनमा देखापर्ने सामाजिक द्वन्द्व र जटिलताको सापेक्षतामा हेर्नुपर्ने हुन्छ। सुरक्षाको अवधारणालाई शुन्यता वा निरपेक्षतामा नहेरेर विश्व परिदृश्य र राष्ट्रिय परिवेशमा संक्षेपमा राख्नु उपयुक्त हुन्छ।

१. विश्व परिवेश

दोस्रो विश्वयुद्धको समाप्तिपछि सुरु भएको शीत युद्धकाल, सोभियत संघको विघटन अनि तत्पश्चात् विश्व राजनीतिमा देखा परेको परिवर्तन एवम् राष्ट्रिय स्वाधिनताका आन्दोलनहरूबाट परम्परागत सुरक्षा अवधारणा (राष्ट्रिय अखण्डता, स्वाभिमान र सार्वभौमसत्ताको संरक्षण) मा नयाँ आयाम र पक्षहरू थपिन गए। प्रतिस्पर्धात्मक अर्थव्यवस्था, खुला बजार, उदारीकरणले एकातिर पूँजी, श्रम र उत्पादन एवम् उपभोक्ताका सम्बन्धहरूलाई नयाँ दिशा दिने प्रयत्न गर्दै राज्यको दायित्वका परम्परागत सीमाहरूमा संकुचन प्रदान गर्दै शासनका नयाँ पात्रहरूको उपस्थितिलाई बढाउँदै लग्यो। त्यसैले सन् १९६० को दशकपछि राज्यको सीमा सुरक्षा, बाह्य आक्रमणबाट सुरक्षा, आन्तरिक सुरक्षाका परम्परागत र शास्त्रीय मान्यताहरूको अतिरिक्त राज्यमा देखा पर्ने वा देखा पर्न सक्ने अन्य समस्याहरूको सम्बोधनका लागि सुरक्षा अवधारणामा आधुनिक सोच र अवधारणाबारे अधिकांश राष्ट्र र सरकारको ध्यान केन्द्रित हुन पुग्यो।

मुलुकभित्र व्याप्त सापेक्ष र निरपेक्ष गरिबी, आयको असमानता, खाद्य असुरक्षा, सामाजिक, साँस्कृतिक, जातीय, वर्गीय, धार्मिक एवम् लैंगिक विभेद हिंसात्मक द्वन्द्वमा परेका पीडितहरूले प्राप्त गर्नुपर्ने न्याय र क्षतिपूर्तिका विषय, मानव अधिकारका विविध पक्षहरू (नैसर्गिक अधिकार, राजनीतिक, सामाजिक, साँस्कृतिक, शैक्षिक, आर्थिक आदि) को अवहेलना, आन्तरिक विस्थापन, शरणार्थी समस्या, आतंकवाद, साइबर अपराध, प्राकृतिक प्रकोपको जोखिम, जलवायु परिवर्तन जस्ता विषय राष्ट्रिय सुरक्षाको चासो र कतिपय विषय राष्ट्रको सीमा बाहिर पुगेर विश्वव्यापी सुरक्षा चासोका विषय बन्न पुगे। यसरी हेर्दा सुरक्षा एउटा बहुआयामिक, बहुपक्षीय राष्ट्रिय प्राथमिकताको विषय बन्न पुग्यो। यो सत्यलाई संयुक्त राष्ट्रसङ्घका तत्कालीन महासचिव कोफि अन्नानको नेतृत्वले अत्यन्त महत्वका साथ अधि बढाउनुका साथै विश्वका अत्यन्त विकसित केही मुलुकले सन् ९० को दशकपछि प्राथमिकता एवम् उत्साहका साथ अधि बढाएको विश्व परिदृश्यलाई अत्यन्त संक्षेपमा निम्न प्रकरणमा उल्लेख गर्न उपयुक्त ठानिएकाले त्यही लेखकीय दायित्वको निर्वाह गर्ने प्रयत्न गरिएको छ। संयुक्त राष्ट्रसंघको अगुवाईमा सन् १९८० मा विल्ली ब्रान्टको आयोगले नयाँ सुरक्षा अवधारणा प्रस्तुतीका लागि सम्बन्धित सरकार र सरोकारवालालाई आग्रह गरेपछि प्रकाशित सन् १९८३ को प्रतिवेदनले मूलतः आर्थिक

विषमताले असुरक्षाको सम्भावनालाई बढाउँछ। त्यसैले North South Program for Survival मार्फत् भोक र गरिबी विरुद्ध लडेर विषमताको न्यूनीकरण गर्नु पर्छ, भन्ने अवधारणा अघि सारेको देखिन्छ।

त्यसै क्रममा 'जनता, राज्य र त्रास' नामक बेरी वुजनको पुस्तकले राज्यले जनतामा कुनैपनि प्रकारको त्रासमा बाँच्नुपर्ने बाध्यताको अन्त्य गर्दै एउटा सक्षम र प्रभावकारी संयन्त्रको रूपमा आफ्ना संगठनहरूलाई परिचालन गर्दै शान्ति सुरक्षा प्रत्याभुत गर्नु पर्ने दायित्वबोधको शंखनाद गरेपछि सुरक्षाको नवीनतम अवधारणाले क्रमशः उपल्लो स्तरको राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वलाई चनाखो बनाएको मान्न सकिन्छ। कोपनहेगन सम्मेलनले पारित गरेको सुरक्षा अवधारणा यसैसँग मिल्दोजुल्दो देखिन्छ।

अर्कोतर्फ क्यानडाजस्तो विकसित मुलुकले सन् १९९६ मा राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणालाई भयबाट मुक्ति भन्ने आधारमा अघि बढायो। यसलाई प्रायः सबै राष्ट्रले आ-आफ्नो राष्ट्रको मूल कानुन र त्यस अन्तर्गतका नीति एवम् संस्थागत संरचनाबाट प्राप्त गर्न सक्ने गरी व्यवस्थापन गर्नुपर्ने भनेर स्वीकार गर्दै गर्दा अर्को विकसित मुलुक जापानले सन् १९९९ मा जनतालाई सबै प्रकारको अनिवार्य आवश्यकताको पूर्ति गर्ने र भयबाट मुक्ति दिने भनेर क्यानडाद्वारा अघि सारेको अवधारणाको विस्तृतिकरण गर्‍यो।

यही क्रममा सन् २००१ मा पेरिसमा सम्पन्न 'towards a culture of peace' लाई मूल विषय बनाइएको युनेस्को सम्मेलन सन् २००४ मा संयुक्त राष्ट्रसंघद्वारा प्रकाशित राष्ट्रसंघीय सहश्राद्धी प्रतिवेदन 'अभ्र सुरक्षित विश्व-हाम्रो सामुहिक दायित्व' सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघको आह्वान र संयुक्त राष्ट्रसंघका तत्कालीन महासचिव कोफि अन्नानको 'बृहत स्वतन्त्रता' सम्बन्धी सन् २००५ को प्रतिवेदन राष्ट्रिय सुरक्षाको नवीनतम अवधारणाभिन्न नागरिकको सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने हक एवम् आर्थिक एवम् सामरिक दृष्टिकोणले अलग-अलग परिवेशमा रहेका राष्ट्र-राष्ट्रबीचको सम्बन्धलाई विश्व भ्रातृत्व, प्रेम, सद्भाव, भाइचारा, समानता, सहअस्तित्व, पारस्परिक विश्वासजस्ता मूल्यहरूको पृष्ठपोषण गर्नुपर्ने पहिलो प्राथमिकताको विषय मान्दै विश्वशान्ति अनि त्यसभिन्न राष्ट्रिय शान्तिका माध्यमबाट समृद्धिको आधारशीलाको रूपमा लिएको ठम्याइ लेखकको छ। सुरक्षा बिना शान्ति संभव छैन। शान्ति बिना समृद्धि आउँदैन। समृद्धिको अभावमा राष्ट्रिय खुशीयाली प्राप्त हुन्न। त्यसैले शान्तिप्रतिको त्यही विश्वासको आधारमा नेपालको परिवेशमा राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणालाई संक्षिप्त रूपमा निम्न बमोजिम हेर्न उपयुक्त होला।

२. हाम्रो परिवेश र सन्दर्भमा अवधारणा

करिब ६२ वर्ष लामो योजनाबद्ध आर्थिक विकासको प्रयासका रूपमा आएका आवधिक योजनाहरूमा, २००७ सालदेखि २०४७ सालसम्म भएका राजनीतिक परिवर्तन र संवैधानिक विकासक्रम, त्यसपछि भएको दोस्रो जनआन्दोलन, बृहत शान्ति सम्झौतापछि बनेको नेपालको अन्तरिम संविधान र संविधानसभाबाट जारी भएको नेपालको संविधान, २०७२ समेतलाई हेरेर अहिलेको परिवेशमा सुरक्षाको अवधारणाबारे चर्चा गर्नुपर्ने हुन्छ। किनभने सुरक्षा अवधारणा बदलिएको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक एवम् साँस्कृतिक परिवेश र विकसित हुँदै गएको छिमेकी मुलुकसितको कुटनीतिक सम्बन्ध, कुटनीतिक सम्बन्धको अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्र, संयुक्त राष्ट्रसंघसँगको हाम्रो सम्बन्धसँगको सापेक्षतामा अघि बढ्नुपर्ने हुन्छ। यसरी हेर्दा

जनआन्दोलनपछि स्थापित हुन गएको गणतन्त्र र एकात्मक राज्य संरचनाबाट संघात्मक स्वरूपमा नेपालले फड्को मारेको स्थितिले गर्दा सुरक्षा अवधारणालाई समयानुकूल परिमार्जन गर्नुपर्ने अवस्था छ। चौधौं योजनामा यस विषयलाई ज्यादै खुकुलो र सतही रूपमा प्रवेश गराइएको दुःख लाग्दो अवस्था हेर्दा योजनाविद्हरूमा राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणा, यसका महत्वपूर्ण पक्ष र विकाससित यसको अन्तरसम्बन्धबारेको अज्ञानता समेत प्रष्ट हुन्छ। सुरक्षा सोचमा आएको विस्तृतीकरणले राष्ट्रिय सीमाको सुरक्षा र अन्य परम्परागत सुरक्षा चुनौती मात्र हेर्ने अवधारणाले नयाँ चुनौतीहरूको समाधान गर्न नसक्ने अवस्था छ।

यसरी हेर्दा राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणाले भोक र अभावबाट मुक्ति, सामाजिक सुरक्षासहितको समतामूलक समाज निर्माण, जनसहभागिता र नागरिक संलग्नतामा हुने विकास र त्यसको दिगोपन, जल, जमिन र जंगलको विवेकशील ढंगको प्रयोग गर्दै वातावरणीय एवम् पर्यावरणीय सुरक्षा, प्राकृतिक प्रकोपको जोखिमको न्यूनीकरण र त्यसको प्रभावबाट पर्न सक्ने प्रतिकूलतामा प्रदान गरिने सुरक्षा, अपरम्परागत सुरक्षा चुनौतीको सम्बोधन (साइबर अपराध, लागु औषध नियन्त्रण, मानव बेचबिखन, साना हातहतियारको ओसारपसार, फिरौती, अपहरण, आतंकवाद आदि) गर्न सक्ने क्षमता, छिमेकी मित्र राष्ट्र एवम् अन्य राष्ट्रहरूसँगको सुसम्बन्धद्वारा शान्तिप्रतिको हाम्रो अटल आस्था र विश्वासलाई जोगाउन, प्रबर्द्धन गर्न सक्ने क्षमता र सुरक्षालाई समग्र विकास प्रक्रियासँग संयोजन गर्दै समृद्ध नेपाल बनाउनुपर्ने राष्ट्रिय जिम्मेवारी समेतलाई समेट्न सक्नुपर्छ। प्रभावकारी सुरक्षा प्रबन्ध सुरक्षित जीवन बाँच्न पाउने सबै नेपालीको आधारभूत अधिकार, दिगो शान्ति अनि विकासको अनिवार्य पूर्वशर्त हो। यसरी हेर्दा नेपालको संविधानले व्यवस्था गरेको राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद् र प्रमुख कार्यकारी अंगका रूपमा नेपाल सरकारले नागरिक सर्वोच्चताका आधारमा विधिको शासन अनुरूप सरोकारवाला सुरक्षा निकायहरूलाई उच्चतम व्यावसायिक क्षमतामा काम गर्ने वातावरण र कार्यगत स्वतन्त्रता नेपाल प्रदान गर्नुपर्दछ। स्थानीय प्रशासन ऐनलगायत नेपाल प्रहरी, शसस्त्र प्रहरी बल नेपाल, राष्ट्रिय अनुसन्धान विभागलाई आन्तरिक सुरक्षा सुदृढिकरणका लागि र नेपाली सेनालाई प्रचलित कानून बमोजिम अत्यावश्यक रूपमा पहिचान गरिएका कार्यमा सरकारले परिचालन गर्दा उपयुक्त हुन्छ। आमसञ्चार माध्यमहरू, नागरिक समाज, राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूले पनि राष्ट्रिय सुरक्षा नीति र त्यसका प्रावधानहरूलाई हेरेर सुरक्षा सुदृढिकरणलाई कर्तव्यको रूपमा लिनुपर्छ। सुरक्षा प्रदान गर्नु राज्यको दायित्व हो भने त्यस्तो दायित्वप्रतिको बोधलाई नागरिक कर्तव्यको रूपमा अनुशीलन गर्दै हिंसाको मनोविज्ञानलाई जनस्तरबाट प्रतिरोध गर्ने उच्च नागरिक चेतनास्तर पनि सुरक्षा अवधारणाको स्थानीय धरातल हो।

उल्लेखित अवधारणाका आधारमा हेर्दा संवैधानिक कानुनी, नीतिगत एवम् संस्थागत प्रबन्धको व्यवस्था हुँदा हुँदै पनि नेपालको राष्ट्रिय सुरक्षा व्यवस्थापनका चुनौतीहरू निम्न रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ।

१. राजनीतिक दलहरूबीचको तिक्ततापूर्ण व्यवहार र फरक कार्यशैलीका कारण उत्पन्न हुने द्वन्द्वको व्यवस्थापन,
२. संघीय स्वरूपको राज्यको राजनीतिक र प्रशासनिक संरचनालाई संविधानको भावना अनुरूप क्रियाशील बनाउँदै सामाजिक एवम् साम्प्रदायिक सद्भाव खलबलिन नदिई आन्तरिक राष्ट्रिय एकता बलियो पार्नुपर्ने,

३. बहूदो संस्थागत भ्रष्टाचार, अपराधको राजनीतिकरण र राजनीतिको अपराधिकरण रोक्न आवश्यक पर्ने उच्च नैतिक धरातलको राजनीतिक संस्कार, प्रशासनिक प्रतिबद्धता एवम् सुरक्षा संगठनहरूको व्यावसायिक उत्कृष्टता कायम गर्नुपर्ने चुनौती,
४. विधिको शासनको सर्वोच्चतालाई सबै तह र तप्काले व्यवहारमा स्वीकार गरेर लोकतान्त्रिक संस्थाहरूले स्थानीयस्तर, प्रादेशिकस्तर, केन्द्रस्तरसम्म जनउत्तरदायी बनाउनुपर्ने चुनौती,
५. संघीय संरचनाको सफल कार्यान्वयनका लागि यसको कडा र नरम पक्षको अध्ययन भइनसकेको अवस्थामा त्यसको सुसंचालनका लागि आवश्यक पर्ने स्रोत र साधनको जगेर्ना र नियमसंगत ढंगले स्रोतको परिचालन गरेर प्रदेश-प्रदेशबीच, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच, प्रदेश र केन्द्रबीचको राजनीतिक, आर्थिक र वित्तीय अधिकारको सन्तुलन कायम गर्न चुनौती,
६. बहूदो आर्थिक परिनिर्भरताको न्यूनीकरण गर्दै अर्थतन्त्रमा तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूको विकास गर्ने प्रश्नमा राष्ट्रिय ऐक्यबद्धता कायम गर्दै समता र समानतामा आधारित नेपाली समाज कायम गर्ने मार्गचित्रमा अन्तरविरोध र वैमनस्यता उत्पन्न हुन नदिने चुनौती,
७. संघीय संरचना अनुरूप सुरक्षाका सबै अङ्गहरूको संरचनागत, पुनःसंरचना गरेर स्पष्ट ढङ्गले सुरक्षा कार्य दिग्दर्शन अनुरूप संगठनलाई परिचालन गर्न गृहकार्य यथेष्ट हुन नसकेकोले आन्तरिक र बाह्य सुरक्षाका विषयमा देखिने अस्पष्टताले ल्याउने चुनौती,
८. अपरम्परागत सुरक्षा चुनौतीहरू (साइबर अपराध, जलवायु परिवर्तन, मानव बेचबिखन, अपहरण, फिरौती, साना हातहतियारको बिगबिगी, डुबान, खाद्य असुरक्षा तथा अन्य संगठित अपराधहरू आदि) सित जुम्न सक्ने संस्थागत क्षमता वृद्धि गर्ने चुनौती,
९. ज्यादै पुरानो र शास्त्रीय ढङ्गको सूचना संकलन गर्दै आउने परम्परामा अडेका संस्थाहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने चुनौती,
१०. मित्र राष्ट्र भारतसँगको करिब १००० माइल भन्दा लामो सीमा सुरक्षाको प्रभावकारी व्यवस्थापन गरेर सीमामा बसोबास गर्ने स्वाभिमानी र देशभक्त नेपाली समेतलाई नेपालको शासकीय सत्ताको साथै मातृभूमिप्रतिको निकटताको अनुभूती दिनुपर्ने राष्ट्रिय चुनौती,
११. राष्ट्रिय सुरक्षाप्रति सत्ता र प्रतिपक्षको विभिन्न दल र समुदायको एउटै दृष्टिकोण कायम राख्न राष्ट्रिय सुरक्षा नीतिलाई परिमार्जन गर्ने कार्यलाई राष्ट्रिय प्राथमिकताको विषय बनाएर राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद्, संसदको राज्य व्यवस्था समिति, नेपाल सरकार र सरोकारवाला सबै मन्त्रालयहरूको कार्यतत्परतामा देखिएको शिथिलता र विषयवस्तुको ज्ञानप्रतिको सतही दृष्टिकोणले खडा गरेको चुनौती,

आन्तरिक सुरक्षा चुनौतीका यी विषयहरू नै अन्तिम भने मान्न सकिदैन किनभने सुरक्षा संवेदनशीलता समय र परिस्थिति अनुरूप कहिले बढी चुनौतीपूर्ण र कहिले कम पनि हुन सक्छ। तर यसप्रति सरोकारवाला सबै सधैं सजग, सतर्क र कर्तव्यबोधको भावनाले कार्यरत रहनुपर्ने हुन्छ।

बाह्य सुरक्षाका चुनौतीहरू

आन्तरिक सुरक्षा चुनौतीहरूको अतिरिक्त चीन र भारतजस्ता निकटतम छिमेकी मुलुकको बीचमा रहेको हाम्रो अपरिवर्तनीय भूगोल र भूराजनीतिले बाह्य सुरक्षाका चुनौतीहरूको बारेमा सजग हुनुपर्ने आवश्यकतालाई अपरिहार्य बनाएकै छ। चीन र भारतबीचको बहूदो व्यापारिक सहकार्य एकातिर छ भने यदाकदा सीमामा देखिएको विवादले नेपालको राजनीतिक नेतृत्वको कुटनैतिक शैलीको परिपक्वता हेर्ने अवस्था देखा पर्दछ। भारत र पश्चिममा शक्ति राष्ट्र मित्र राष्ट्र अमेरिका, जापान लगायतका मुलुकसँगको

घनिष्ठता र मित्र राष्ट्र चीनको आर्थिक र सामरिक क्षेत्रमा प्राप्त गरेको उपलब्धि अनि हाम्रै क्षेत्रभित्रको बढ्दै गइरहेको प्रभावको सन्दर्भमा नेपालको राष्ट्रिय हितलाई सम्बर्द्धन गर्दै सम निकटताको सम्बन्धद्वारा नेपालको स्वाभिमान, भौगोलिक अखण्डता र सार्वभौमसत्ताको रक्षा गर्ने दायित्वले पनि राजनीतिक नेतृत्वको कुशलताको अपेक्षा गर्छ। हाम्रो भूगोलको वास्तविकता पश्चिमा शक्ति राष्ट्रलाई बुझाएर एक चीन नीतिप्रतिको हाम्रो प्रतिबद्धता कायम राख्दा मित्र राष्ट्र भारतसँगको हाम्रो सम्बन्धलाई पनि उत्तिकै कुशलतापूर्वक संचालन गर्ने निडरता, निर्भिकता र आचरणमा स्वच्छता देखाउने चुनौती पनि छ। त्यसैले समानता, सहअस्तित्व, पारस्परिक विश्वास, असल छिमेकीपनका आधारमा हाम्रो शान्ति र विश्व भातृत्वप्रतिको अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता समेतका आधारमा संयुक्त राष्ट्र संघसँगका हाम्रा वाचाहरूलाई पुरा गर्दै अधि बढ्न अहिलेको कूटनीतिक संयन्त्रको ज्यादै कमजोर अर्को चुनौती हुन पुगेको छ।

निष्कर्ष

नेपालको सन्दर्भमा राष्ट्रिय सुरक्षाका केही परम्परागत धारका चुनौतीहरू छन् भने अन्य पक्षबाट थोपरिँदै गएका चुनौतीहरू पनि छन्। ज्यादै अस्थिर प्रकारको सरकार, राजनीतिक दलहरूमा देखिने आत्मकेन्द्रित दलीय स्वार्थको पृष्ठपोषण गर्ने संस्कार, प्रशासनका सबै अङ्गहरूमा प्रत्यक्ष रूपमा देखिने राजनीतिक हस्तक्षेपले गर्दा असल शासकीय चरित्रको अभाव देखिन थालेको छ। संगठनात्मक मर्यादामा त्यस्ता हस्तक्षेपले निराशा, कुण्ठा, हताश र हिनताबोध मात्र ल्याउँदैन आदेशको पालना गर्नुपर्ने श्रृंखलाको कडी चुँडिने डर हुन्छ। पेशा प्रतिको इमान्दारिता हराउँछ। त्यसैले सुरक्षा चुनौतीहरूको चर्चा गर्दा राजनैतिक तहले देशभक्तिपूर्ण सौँच राखेर मुलुक र मुलुकवासीलाई भयबाट मुक्त, आधारभूत आवश्यकताबाट मुक्त एउटा शान्त समाज दिन सक्ने गरी सुरक्षा संगठनहरूलाई परिचालन गर्नुपर्ने दायित्वलाई बिर्सन मिल्दैन। अन्त्यमा नेपालको सुरक्षा संवेदनशीलता र चुनौतीको सामना गर्न सक्ने हाम्रो क्षमताको पूर्ण उपयोग गर्नका लागि संवैधानिक सर्वोच्चता, प्रशासनिक र सुरक्षा संगठनको असल प्रशासनिक कार्यशैली र साभ्ना जिम्मेवारीबोध आवश्यक छ। सबै प्रकारका चुनौतीहरूको सामना गर्न सक्ने क्षमता, प्रतिभा, जाँगर र इमान्दार संगठनभित्र हुँदाहुँदै पनि त्यसको उपयोग गर्न सक्ने खुबी भएको कुशल राजनेता र स्वच्छ राजनीतिक नेतृत्व चाहिन्छ भन्ने विषय संसारका सभ्य र विकसित देशका उदाहरणहरूले पनि प्रष्ट पारेको छ। समस्या र चुनौतीको समाधान गर्न नीतिगत, संस्थागत र प्रक्रियागत प्रयासहरूको फलदायी सुरुवात हुनुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भसामग्रीहरू:

- National security council Act, 1947 America
- Maintenance of internal security Act, 1874 India
- नेपालको संविधान, स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८
- नेपाल प्रहरी ऐन, २०१२
- सशस्त्र प्रहरी ऐन, २०५८
- सैनिक ऐन, २०६३, नियमावली २०६९
- प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदन, २०४८
- संयुक्त राष्ट्रसंघको २००१ मा सम्पन्न युनेस्को सम्मेलनको पारित प्रतिवेदन ।

आविष्कारमुखी सरकार

✍ गोपीनाथ मैनाली

सारांश

आज भोलि सरकारहरू नागरिकलाई कसरी छिटो, छरितो र स्तरीय सेवा दिने भन्ने तनावमा छन्। यसका लागि सेवाग्राही नागरिक र सरकार भित्रैबाट पनि व्यापक दबाव छ। लोकतन्त्रको विस्तार, बढ्दो नागरिक चेतना र सूचना प्रविधिको निरन्तर विकासका कारण सरकार र उसका संरचना नवीन शासकीय आविष्कार र नवप्रवर्तन गर्न बाध्य छन्। नयाँ नयाँ प्रशासकीय अवधारणाको विकासले पनि शासकीय प्रणालीभित्र सीमान्त सुधार होइन, नवप्रवर्तन वा आविष्कार (Innovation) भन्न थालिएको छ। सर्वसाधारण सेवाग्राही, ग्राहक, उपभोक्ता, नागरिक हुँदै कतिपय सन्दर्भमा सहउत्पादक बनेका छन्। त्यसैले राजनीतिज्ञहरू राज्यप्रणालीमा नवप्रवर्तन गर्ने सोच र उच्च व्यवस्थापकहरू प्रणाली निर्माण गर्नमा उद्यत छन्। उनीहरूको सफलताको कसी पनि नवप्रवर्तन र मूल्य सिर्जना हुन थालेको छ।

आविष्कारमुखी सरकारको अर्थ

नवीन विचारको कार्यान्वयन, जसले मूल्य सिर्जना गर्दछ (Implementing new ideas that creates values) त्यो नै आविष्कार (नवप्रवर्तन) हो भनि अमेरिकी आविष्कार नेटवर्कले गरेको छ। उक्त नेटवर्कका अनुसार आविष्कारका तीन विशेषता हुने गर्दछन्। पहिलो, यसले प्रतिफल बढाउँछ, दोस्रो, लागत घटाइ सेवावस्तु बढी कार्यकुशल रूपमा उत्पादन गर्न सघाउँछ र तेस्रो, सरकार र सेवाग्राही दुवैलाई थप मूल्य सिर्जना गर्दछ। अग्रगामी सरकारले जहिले पनि निम्न कारणले नवप्रवर्तन महत्वपूर्ण छ भन्ने बोध गर्दछ :

- नवप्रवर्तनले खेरजाने वस्तु र वातावरणीय क्षतिमा कमी ल्याउँछ।
- वृद्धि, उत्पादकत्व र आर्थिक विकासलाई बढावा दिन्छ।
- सर्वसाधारणले मन पराउने सेवा, वस्तु कम लागत र उच्च स्तरमा सम्भ तुल्याउँछ।
- कर्मचारीमा स्वउत्साह र कार्यचाख बढाउँछ।

सार्वजनिक क्षेत्रमा आविष्कार भनेको आफ्ना ग्राहकहरूको अपेक्षा अनुसार व्यवहार गर्नु हो, मौजुदा व्यवहारबाट माथि उठी ग्राहकलाई भन्ने सन्तुष्ट बनाउनु हो। नयाँ विचार र प्रविधिको व्यवस्थित प्रयोग मार्फत वस्तु र सेवा उत्पादन गर्नु नवप्रवर्तन हो। सार्वजनिक कार्य व्यवस्थापनमा विचार र प्रविधिको नयाँ स्रोत (resource) को रूपमा काम गरेपछि नवप्रवर्तन हुनपुग्छ। यो व्यावसायिकताको विषय हो र कार्यसंस्कृति र सेवा उत्पादन प्रक्रियामा निरन्तर मूल्य अभिवृद्धि हो। आविष्कार वा

✍ सचिव, नेपाल सरकार।

नवप्रवर्तनले सेवाप्रदाताको भावनालाई मात्र कदर गर्दैन, अरुका विचारहरु वा एकभन्दा बढी विचारको संयोजनले मौजुदाभन्दा उत्तम परिणाम निस्कन्छ, भन्ने मान्यता राख्दछ। ग्राहकहरुको चाहनाको अधिकतम रुपमा मूल्य प्रदान गरी सेवा उत्पादन एवम् वितरण गर्ने काम नै सार्वजनिक क्षेत्रमा आविष्कार वा नवप्रवर्तन कहलाउँछ। नवप्रवर्तनलाई सिर्जनशीलता र व्यावसायिकताको संयुक्त परिणामका रुपमा लिने गरिन्छ। (Innovation=Creativity+Commercialization) सिर्जनशीलताको अर्थ केही नौलो कार्यमाफत मूल्यअभिवृद्धि गर्नु हो। यो कुनै वैयक्तिक प्राज्ञ नभै एउटा उत्साह हो (creativity is not a talent. Creativity is a drive)। संगठनलाई गतिशील बनाउने कार्य हो, पुनर्विचार हो। मौजुदा स्थितिप्रति चुनौती र तनाव सिर्जना हो। नवप्रवर्तन नयाँ विचार, वस्तु, सेवा र अभ्यास हो, जो उपयोग गर्न सकिने हुन्छ (Innovation is the introduction of new ideas, goods, service, and practice which are intended to be useful)। व्यवहारको उपयोग गर्न नसकिने कुरालाई आविष्कारका अर्थमा लिन सकिदैन। विकास र सभ्यतामा आविष्कार र पुनः आविष्कार नै भेटिन्छ। राम्रो गर्छु भन्ने उत्साह र उर्जा नै नवप्रवर्तनको कारक हो। यो आफ्नै कार्यव्यवहार प्रतिको चुनौतीबोध पनि हो। साथै व्यावहारिक र व्यावसायिक रुपमा अपनाउन सकिने कुरा मात्र आविष्कार हो। विद्वानहरु यसलाई कार्यसम्बन्ध र विषयान्तरको समष्टिमा लिने गर्दछन्। सरल अर्थमा बुझ्दा :

- It is about ACTION (what you can not see)
- It is about CONNECTION (Connecting people and ideas)
- It is about DEVIATION (Forging new combination)

विद्वानहरु यसलाई एक प्रतिशत विचार र ९९ प्रतिशत कार्यान्वयनका रुपमा लिने गर्दछन्। सरकार वा सांगठनिक रुपान्तरणको लागि नै आविष्कार गरिन्छ, न कि स्वैरकल्पनाका लागि। दक्षिण कोरियाले उसको आर्थिक विकासलाई एक प्रतिशत विचार, ९९ प्रतिशत कार्यान्वयन भन्ने गरेहको छ। यो परिस्कार मात्र होइन, आविष्कारले परिस्कारभन्दा धेरै मूल्य अभिवृद्धि गर्दछ। आविष्कार सबैले गर्नसक्छन्, सबै ठाउँमा गर्न सकिन्छ। यो समूह कार्य पनि हो तर सुरुवात् नेतृत्वबाट हुनुपर्दछ। वातावरण बनाउने र आविष्कारलाई प्रोत्साहन गर्ने काम नेतृत्वको हो, मूल्यलाई आदर्श मान्ने र नयाँ दृष्टिकोण सिर्जना गर्ने नेतृत्व नै आविष्कारका पृष्ठकारक हुन्। यो सजिलो नभएपनि असम्भव होइन। आविष्कारका चरणहरु हुन्छन्। ससाना सफलताले ठूलो सफलताको आधार बनाउँछ। सबै ठूला आविष्कार एकैचोटी भएका होइनन्। आविष्कारवादी सरकार सोच, प्रयास, संयम, विश्वास र प्रोत्साहनमा जोड दिन्छ। यो मूल्यसंस्कृति निर्माणको निरन्तर प्रक्रिया हो।

Innovation Relies on Trust	}	<ul style="list-style-type: none"> → Listen to ideas → Reward bravery → Embrace Risk → Learn from the failure
----------------------------	---	---

आविष्कारले राम्रै गर्छ, गर्नुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ। तर सर्वसाधारणको सोचाई भन्दा यो अग्रगामी हुनसक्छ। जस्तो कि गुगलले गरेको आविष्कार हाम्रा लागि हो भनेर नसोचिएको हुनसक्छ, जसरी अहिले उपयोग भैरहेको छ। ग्राहक सधैं ठीक नहुन सक्छन् तर आविष्कारको मुटुमा ग्राहक नै रहेका हुन्छन्। असफलताबाट आत्तिएर आविष्कार हुँदैन, यो धैर्यता र निरन्तर उत्साहको प्रतिफल हो। भनिन्छ, Fail early, Fail fast, Fail inexpensively. थोमस अल्वा आडिसनले एक प्रसंगमा भनेका थिए, 'म असफल भएर के भयो, किन सफल भइन भन्ने हजार कुरा बुझ्न सफल भए'।

आविष्कारका प्रकार

नवप्रवर्तन वा आविष्कारलाई ६ वर्गमा राखी उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- उत्पादन अन्वेषण (Product Innovation) : वस्तु र सेवाको उत्पादन, जसले उत्पादित वस्तुको प्रयोग, स्वाद र स्वरूप बदल्ने काम गर्दछ।
- प्रक्रिया नवप्रवर्तन (Process Innovation) : सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर वृद्धि तथा यसको प्रवाह विधिलाई सरल बनाउने काम।
- बजार नवप्रवर्तन (Marketing innovation) : उत्पादित वस्तु तथा सेवाको बजार वा ग्राहक विस्तार गर्ने कार्य।
- साङ्गठनिक नवप्रवर्तन (Institutional innovation) : संगठन सञ्चालन, सांगठनिक व्यवहार, आन्तरिक लोकतन्त्र, सहभागिता कार्यसंस्कृतिको परिवर्तन मार्फत संगठनलाई कार्यमूलक बनाउने काम।
- कार्यढाँचा नवप्रवर्तन (Business model Innovation) : कार्यढाँचाको यस्तो परिवर्तन जसले मूल्य अभिवृद्धि गराउँछ।
- अवधारणात्मक नवप्रवर्तन (Conceptual Innovation) : शासकीय संरचना परिवर्तन तथा नीति निर्माणको ढाँचा परिवर्तन गरी नागरिक सहभागिता बढाउने काम, नागरिक बजेट, भर्चुएल संगठन, कार्यसञ्जालीकरण जस्ता पक्षको परिवर्तन।

साथै नवप्रवर्तनको मात्रा अनुसार सीमान्त वृद्धि (Incremental innovation), मध्यम स्तरीय नवप्रवर्तन (Semi-radical Innovation) र उच्चस्तरको नवप्रवर्तन (Radical Innovation) भनी यसलाई वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। सामान्य बुझाईमा सीमान्त अभिवृद्धिलाई नवप्रवर्तनको रूपमा त्यति लिइँदैन, किनकी यो व्यवस्थापनभित्र धेरथोर जहिले पनि भएकै हुनसक्छ।

नवप्रवर्तन र खोज

कतिपय सन्दर्भमा खोज (Invention) र नवप्रवर्तन (Innovation) लाई समान रूपमा बुझ्ने पनि गरिन्छ तर के भुल्नु हुन्न भने नवप्रवर्तन पूर्णरूपमा खोज वा वस्तु उत्पादन (Invention) होइन। Innovation र Invention मा फरक छ। आविष्कार वा खोजले नितान्त नयाँवस्तु उत्पादन गर्दछ (Creation या brand new product or device) तर नवप्रवर्तन ले वस्तु सेवाको उत्पादन विधि, प्रविधि र स्वरूप परिवर्तन गर्दछ (implentation या ideas or product)। नेपालीमा दुवै शब्दलाई आविष्कारका रूपमा बुझ्ने

गरिएको छ। Invention पूर्णतः वैज्ञानिक सीपको परिणाम हो भने Innovation रणनीतिक सीपको विषय मात्र। पहिलोले नयाँ मूल्य सिर्जना गर्छ भने दोस्रोले मूल्य अभिवृद्धि मात्र। सार्वजनिक व्यवस्थापनका क्षेत्रमा नयाँ खोजभन्दा पनि नवप्रवर्तनको प्रयोग हुन्छ र यही अर्थमा लिनुपर्ने हुन्छ।

नवप्रवर्तन र सुधार

सुधार र नवप्रवर्तन एकै हुन् वा होइनन् भन्ने विषयमा द्विविधा पर्नसक्छ। सुधार र आविष्कार दुवैको लक्ष्य प्रणाली सुधार हो, जसले सर्वसाधारणको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने विधि, संरचना, लागत, समयलाई परिवर्तन गरी ग्राहकमुखी बनाउँदछ। तर यी दुई एकै विषय होइनन् भने कतिपय अवस्थामा त्यति सम्बन्धमा पनि रहँदैनन्। हार्टलेका अनुसार यी दुवैको उद्देश्य सार्वजनिक कार्यमा सार्वजनिक मूल्य (Public value) बढाउने भएता पनि यी दुईमा भिन्नता पनि छ। सुधार सामान्य परिवर्तन हो, नयाँ सीप प्रविधि र विचार नचाहिने अवस्था हो। तर नवप्रवर्तन नयाँ विचारको परिणाम हो, सुधारभन्दा ठूलो कुरा हो।

नवप्रवर्तनमा नयाँ स्वरूप, संगठन, उत्पादन, प्रतिवद्धता र प्रक्रिया देखिएको हुन्छ। सुधार र नवप्रवर्तनका सन्दर्भ र अवस्था पनि फरक हुने गर्दछन्।

अति स्थिर वातावरणमा संगठन र यसको पर्यावरणबीच साम्यता रहने भएकाले नवप्रवर्तन जरुरी नपर्न सक्छ। तर यसको विपरीत अवस्थामा नवप्रवर्तन आवश्यक नै हुन्छ। विश्वव्यापीकरणको परिवेशमा संगठन संरचना जीवन्त प्रणालीका रूपमा रहन्छ। त्यसैले नवप्रवर्तन आवश्यक भएको हो। बन्द राजनैतिक, सामाजिक अवस्थामा सुधार नै काफ़ी हुनसक्छ।

ससाना गतिविधि सुधारले पनि कालान्तरमा उल्लेख्य उपलब्धि दिनसक्छ तर यस्तो कार्य व्यवस्थापनको नियमित प्रक्रिया हो। यो नवप्रवर्तन होइन।

संगठनले नयाँ कुरा नै उत्पादन गर्न खोजेको छ भने सुधारको गुञ्जायस रहँदैन, त्यहाँ आविष्कार नै चाहिन्छ; नयाँ विचारको प्रयोग (application of new idea) नै गर्न पर्दछ, त्यो नवप्रवर्तन हो।

तर कतिपय सन्दर्भमा सुधारको प्रक्रिया विस्तार गर्दै जाँदा पनि नवप्रवर्तन भेटिन सक्छ। कहाँदेखि सुधार सकिन्छ र नवप्रवर्तन सुरु हुन्छ वा यी दुईबीचको सम्बन्ध छुटिन्छ भन्ने विषयमा बौद्धिक विवाद गरिरहनु आवश्यक छैन। आविष्कारमुखी राज्य जहिले पनि आफ्ना नागरिक हित विस्तारमा अग्रसरता देखाउछ। कुनै समय त्यो सुधार मात्र होला त कुनै समय आविष्कारकै रूपमा देखिएला।

नवप्रवर्तनको प्रक्रिया

नवप्रवर्तन त्यत्तिकै प्राप्त गर्न सकिदैन। यो सिलसिलेवार प्रयासको नतिजा हो। यसलाई विकास, निष्कर्ष, उपयोग र परिस्करणका रूपमा पनि लिन सकिन्छ। सिलसिलेवार क्रियाकलापका रूपमा यसलाई निम्न चार चरणमा उल्लेख गर्नु सरल हुन्छ :

- विचारको सिर्जना (Idea generation)
- विचार परीक्षण (Idea screening)
- विचारको संभाव्यता अभ्यास (Practical)
- विचारको कार्यान्वयन (Implementation)

सार्वजनिक क्षेत्रमा नवप्रवर्तन

सरकारको नवप्रवर्तन व आविष्कार अन्य क्षेत्रको जस्तो विषय नभई उसले सर्वसाधारणलाई दिनुपर्ने सेवा र नीति उत्पादन, त्यसका लागि सांगठनिक सुधार र स्रोतसामग्री उपयोगको पुनर्बोध हो। अल्वर्टी र बुर्तुसीका अनुसार सरकारको नवप्रवर्तन तीन पक्षमा केन्द्रीत हुन्छ: (क) सहज पहुँच सहितको स्तरीय सेवा, (ख) सार्वजनिक जवाफदेहीताको सुदृढीकरण र (ग) नागरिक सहभागीताको विस्तार, यसर्थ सरकारले सामना गरिरहेको जल्दाबल्दा समस्या समाधान गर्न मौजुदा कार्यप्रणाली, कार्यढाँचा र व्यवस्थापनको नतिजामूलक परिवर्तन सरकारको नवप्रवर्तन हो, जसका संस्थागत, साङ्गठनिक, कार्यप्रक्रिया र अवधारणागत आयामहरु छन्।

सार्वजनिक प्रशासनको धर्म के हो भने यो हर समय नवप्रवर्तन र आविष्कारमा जुटिरहेको हुन्छ। प्रशासनभित्रको पेशागत विशिष्टता र आर्जित स्वायत्तताले सुधार र नवप्रवर्तनलाई आन्तरिक प्रेरणा दिने गर्दछ। सर्वसाधारणसंगको नियमित सम्पर्कमार्फत उनीहरुको आकांक्षा र आवश्यकता राज्यप्रणालीमा पुग्ने भएकोले के कसो गर्दा नागरिक आवश्यकता पूरा गर्न सकिन्छ भन्ने बोध पनि प्रशासनभित्र हुन्छ। यी कारणले आविष्कारवादी राज्य प्रशासनिक नवप्रवर्तन वादकै अर्को नाम हो। नवप्रवर्तन का पक्षहरु धेरै भएपनि मानव संसाधन विकास, व्यवस्थापन सुधार, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नयाँनयाँ विधि अवलम्बन, सरकारी कार्यमा सूचना प्रविधिको प्रयोग, विकेन्द्रीकरण, सेवा/कार्यको सहउत्पादन जस्ता कार्यले राज्य आविष्कारका पथमा केन्द्रीत हुँदै आएको छ। सार्वजनिक प्रशासनलाई नवप्रवर्तनमुखी बनाउन सरकारका तहहरु प्रोत्साहनमा जुट्ने गरेका छन्।

के ले नवप्रर्तन माग गर्दछ (What drives innovation) :

- राजनैतिक प्रक्रिया (Election mandate & political pressure)
- नेतृत्वको चाहना (Leadership change)
- सङ्कट सामना (Crisis)
- आन्तरिक समस्याहरु (Varities of internal problems)
- नयाँ अवसरको सिर्जना (New opportunities created by ICT/other factors)

राजनैतिक नेतृत्वका दृष्टिकोणयुक्त सोचले आविष्कारमुखी राज्यलाई बढावा दिएको पाइन्छ। सन् १९७९ मा इटालीको गियानीनी प्रतिवेदनले प्रशासनभित्र पाँच प्रकारका सुधार गरेर नवप्रवर्तन ल्याउने अठोट गरेको थियो। प्रतिवेदन अनुसार कार्यमा सुधार, संगठनमा सुधार, कर्मचारी व्यवस्थापनमा सुधार, बजेट प्रणालीमा सुधार, नियन्त्रण संयन्त्रमा सुधार र कार्यप्रक्रियामा सुधार सरकारको नवप्रवर्तनका रणनीति थिए। सार्वजनिक क्षेत्रको कार्यलाई मूल्यअभिवृद्धि गर्ने र सर्वसाधारणका चाखलाई तत्काल सम्बोधन गर्ने काम यी रणनीतिले सम्भव गर्छ नै। सन् सत्तरीको दशकमा नै अमेरिकी राष्ट्रपति रोनाल्ड रेगन र बेलायती प्रधानमन्त्री मार्गेट थेचरले नेतृत्व गरेको नयाँ दक्षिणपन्थी आन्दोलनले सार्वजनिक प्रशासन र अर्थतन्त्रमा नवआविष्कारका लागि मार्ग प्रशस्त गरेका थिए। निजीकरण, नेक्स्ट स्टेप एजेन्सी, नागरिक बडापत्र, कार्यसम्पादन करार, सहउत्पादन, Citizen as partner अवधारणा तथा चार्टर विद्यालय यही अभियानका परिणाम हुन्। राष्ट्रपति विल क्लिन्टनले हरेक समस्याको समाधान सरकारको ठूलो आकारले गर्ने होइन कि कतिपय अवस्थामा ठूलो सरकार

नै समस्याको कारण बन्दछ भन्ने सोच राख्न पुगे। सन् १९९० मा क्लिन्टन प्रशासनले उपराष्ट्रपति अलगोरलाई राष्ट्रिय उपलब्धि समीक्षा (आविष्कार) गरी सरकारको पुनर्बोधका सिफारिस गर्न जिम्मा दिएको थियो। गोर प्रतिवेदनले कर्मचारीतन्त्रीय कार्यसंस्कृतिलाई उपलब्धि संस्कृतिमा बदल्न सुझाएको थियो। सन् १९९० मा नै क्यानाडामा सार्वजनिक प्रशासन इन्स्टिच्यूट (IPAC) ले व्यवस्थापनभित्र नवप्रवर्तनलाई प्रोत्साहन गर्न पुरस्कारको स्थापना गर्‍यो। यस्तो खालको पुरस्कार अमेरिकी सार्वजनिक प्रशासन समाज (ASPA) ले पनि स्थापना गरेको छ भने संयुक्त राष्ट्रसंघले राष्ट्रसंघीय प्रणालीभित्र असल अभ्यास गर्ने मुलुकका प्रशासकहरूलाई पुरस्कार गर्ने परम्परा थालेको छ। यसले सार्वजनिक प्रशासनभित्र नवप्रवर्तन भित्र्याउन योगदान पुऱ्याउँदै आएको छ। सरकारभित्र नवप्रवर्तनका सहयोगी एवम् अवरोधक तत्वहरू तल उल्लेख गरिएको छ।

सहयोगी तत्व	अवरोधक तत्व
<ul style="list-style-type: none"> ○ अनुसन्धान र विकासमा लगानी ○ कार्यस्वायत्तता र सशक्तिकरण ○ सोच र प्रतिबद्धतायुक्त नेतृत्व ○ सहभागितात्मक वातावरण ○ पहुँच र सञ्जालीकरण ○ आन्तरिक तथा बाह्य सहयोग ○ स्रोत साधन ○ क्षमता विकास र प्रदर्शन ○ प्रोत्साहन प्रणाली ○ नतिजा र कार्यसञ्चार 	<ul style="list-style-type: none"> ○ जोखिम नलिने र गल्तीबाट डराउने बानी ○ परिवर्तनप्रतिको नराकात्मक सोच ○ अनुपयुक्त नीति संरचना ○ कार्यस्वायत्तताको अभाव ○ न्यून व्यावसायिकता ○ निगरानी निकायको अनपेक्षित सक्रियता ○ पदसोपान र कर्मचारितन्त्रीय पद्धति ○ आमसञ्चारको नकारात्मक रिपोर्टिङ् ○ सरकार/प्रशासनप्रति नकारात्मक सोच ○ अनुचित कार्य र गलत व्यक्तिलाई प्रोत्साहन

विकासको स्तर र व्यवस्थापनभित्रको दक्षताले स्वभाविक रूपमा सरकारलाई आविष्कारमुखी हुन प्रभाव पार्दछ। त्यसैले होला संयुक्तराज्य अमेरिका आविष्कारमुखी सरकारको अभ्यासमा तुलनात्मक रूपमा अधि छ। साठीको दशकमा राष्ट्रपति जे. एफ. केनेडीले नासा प्रशासनका पदाधिकारीलाई निर्देशन दिदै भनेका थिए- 'अबको केही वर्षभित्र अमेरिकाले चन्द्रमामा पाइला टेकेको हुनुपर्छ, यसका लागि मैले के गर्नुपर्छ गर्छु तर मिसनमा कसरी पुग्ने तपाईं वैज्ञानिकहरूको काम हो'। त्यतिबेला साविक सोभियत संघ र अमेरिकाबीच अन्तरिक्ष प्रतिस्पर्धा (Moon Race) चलेको थियो। चन्द्रमामा मानव पाइला कसले टेक्छ भन्ने कुरा दुई महाशक्ति राष्ट्रको प्रतिष्ठाको विषय थियो। त्यो प्रतिस्पर्धा उपयोगिता भन्दा सामरिक महत्वबाट निर्देशित थियो। केनेडीको केही समयपछि हत्या भयो, तर वैज्ञानिकहरूको अथक प्रयासबाट निर्धारित समयभन्दा निकै अधि अमेरिकी यान एपोलो चन्द्र धरातलमा उत्रियो। यस वैज्ञानिक अन्वेषणले अमेरिकी राज्यप्रणालीलाई आविष्कारमुखी हुन थप आधार खडा गर्न पुग्यो।

अमेरिकी राष्ट्रपति वाराक ओवामाले आफ्नो कार्यकालमा सरकारभित्र नवप्रवर्तनमा निकै प्रयत्न गरेको देखिन्छ। तर ओवामा र केनेडीको प्रयत्न केही भिन्न थियो। केनेडी आविष्कार मार्फत सामरिक प्रतिरक्षाको रणनीति विस्तारमा थिए, ओवामा सार्वजनिक क्षेत्र नवप्रवर्तन मार्फत नागरिक उपलब्धि दिनमा केन्द्रित थिए।

सन् २००८ मा ओवामाले ह्वाइट हाउसका प्रमुख प्रविधि अधिकृत अनिस चोपरालाई यी चार क्षेत्रमा लगानी केन्द्रित गरी राज्यप्रणालीको प्रभावकारिता विस्तार गर्न सुझाव दिन अख्तियारी दिए :

- अनुसन्धान र विकास
- मानव पूँजी निर्माण
- विज्ञान, प्रविधि, इञ्जिनियरिङ्ग र गणित (STEM) को विकास, र
- ब्रोड व्याण्ड पहुँच विस्तार

यी चार क्षेत्रमा लगानी केन्द्रित गरेर अमेरिकालाई आविष्कारमुखी बनाउने सोच राष्ट्रपति ओवामा थियो। साथै सन् २०१२ मा अनिस चोपराले अमेरिकालाई नवप्रवर्तनवादी बनाउनु यी माध्यम अवलम्बन गर्न ह्वाइट हाउस प्रशासनलाई सुझाव दिएका थिए :

- खुला सूचना (Open Data) : सूचनाको प्रकाशन मार्फत सर्वसाधारणको सशक्तिकरण।
- निजी क्षेत्रको उपयोग (Impatient Convening) : निजी क्षेत्रलाई आकर्षण गरी प्रतिस्पर्धाको विकास।
- चुनौती प्रोत्साहन (Challenge Prize) : समस्याको समाधान र उपलब्धिलाई प्रोत्साहन, न कि Flashyproposal लाई।
- प्रतिभा आकर्षण (Attracting talent) : विश्व विद्यालयका विज्ञ प्रतिभालाई सरकारमा भित्र्याई सुरुका दिनदेखि नै अभिमुखीकरण र प्रशिक्षण।

अमेरिकाले गणित तथा प्रविधि शिक्षालाई ज्ञान र आविष्कारको आधार मानी विशेष प्रोत्साहन गरेको छ र यसैका आधारमा राज्यहरूको नवप्रवर्तन सूचकाङ्क निर्धारण गर्दै आएको छ। अहिले पनि साइकोकेनेसिस (दिमागी शक्तिले कुनै कुरा चलाउन सक्ने), टेलिपेथी (नवोलीकनै अरुको मनको कुरा बुझ्ने), प्लाज्मा विन्डो, मेटा मेटेरियल, हाइपर स्पेस ट्राभल लगायतका विषयमा वैज्ञानिक अन्वेषण जारी छ। असम्भव मानिँदै आएका कुराहरू कसरी सम्भवगर्न सकिन्छ भन्ने विषयमा रे क्रुज्वेल जसरी अध्ययन गरिरहेका छन्, त्यसलाई मानव सुखसमृद्धिका लागि उपयोग कसरी गर्न सकिन्छ भनेर इलोन मस्कजस्ता वैज्ञानिक अन्वेषणमा छन्। राष्ट्रपति डोनाल्ड ट्रम्पले यिनै मस्कलाई आफ्नो सल्लाहकार मुकरर गरेका छन्। यो एउटा सांस्कृतिक सन्दर्भमात्र हो। सरकारका नेतृत्व र यसका संयन्त्र वैज्ञानिक खोजआविष्कारलाई व्यावसायिक बनाई जीवन प्रणाली सुधार गर्न तल्लिन रहँदै आएका छन्। प्रशासनभित्र पनि रणनीतिक व्यवस्थापन, सोच योजना, प्रतिस्पर्धात्मकता विकास जस्ता पक्षले नवप्रवर्तनलाई आमन्त्रण गरिरहेको छ।

अमेरिका, बेलायत, अष्ट्रेलिया, नर्वे लगायतका मुलुकहरूले आ-आफ्नै आवश्यकता, स्तर र सन्दर्भमा सरकारको नवप्रवर्तन गरिरहेका छन्। नवप्रवर्तन भित्र्याउने माध्यम भने प्राणीभित्र सिर्जनशील तनाव (Creative tension) नै प्रमुख रूपमा रहेको देखिन्छ। अमेरिकाले अवलम्बन गरेको Diversity Visa ले विविधता व्यवस्थापन मार्फत कार्यसंस्कृति परिवर्तन गरेको छ। तर कतिपय मुलुक एकल संस्कृतिमार्फत नै प्रगति गरिरहेका छन्।

ब्लूमवर्ग इन्डेक्स अनुसार नवप्रवर्तनवादी राज्यका सूचकहरू

- अनुसन्धान र विकास (R&D density)
- उत्पादकत्व (Productivity)
- उच्च प्रविधि संस्थाको घनत्व (High Tech company density)
- विज्ञान, प्रविधि, इञ्जिनियरिङ्ग र गणितको अवस्था (STEM concentration)
- विज्ञान प्रविधिका विज्ञको संख्या (Science and engineering degree holders)
- बौद्धिक सम्पत्ति (Patent activity)

संयुक्त राष्ट्रसंघ आफ्ना सदस्य मुलुकहरूलाई आविष्कारवादी बनाउने प्रमुख उत्प्रेरकका रूपमा रहेको छ। राष्ट्रसंघीय प्रणालीले विभिन्न मञ्च तथा माध्यमलाई उपयोग गरी असल अभ्यासको विनिमय गरिरहेको छ भने व्यवस्थापन सुधारका लागि विभिन्न संयन्त्रमार्फत सहयोग पनि गरिरहेको छ। जस्तो कि नेपालले Poverty Environment Initiatives लागि गरेको योगदानलाई कदर गर्दै सन् २०१३ मा पहिलो पटक International Leadership Award प्रदान गरी यस कार्यलाई असल अभ्यासका रूपमा विश्व विकास मेलामा अन्य मुलुकका विज्ञसामु प्रस्तुत गरियो। राष्ट्रसंघले सार्वजनिक सेवा पुरस्कार प्रदान गर्दा अवलम्बन गर्ने यी आधारलाई नवप्रवर्तन मानेको देखिन्छ :

- एकीकृत सेवा (Integrating Service)
- विकेन्द्रित सेवा प्रवाह (Decentralizing service delivery)
- साभेदारीको अवलम्बन (Utilizing Partnership)
- नागरिकसंगको सहकार्य (Engaging citizens)
- सूचना प्रविधिको उपयोग (Taking advantage of ICT)

नवप्रवर्तनको एकमात्र उद्देश्य जीवन प्रणालीमा सुधार ल्याउनु हो, अर्को अर्थमा, सुशासन अभिवृद्धि गर्नु हो। तर यसका क्षेत्रगत आयामहरू भिन्न हुने गर्दछन्। WIPO का महानिर्देशक फ्रान्सिस गुरीका अनुसार नवप्रवर्तन नै आर्थिक विकासको इञ्जिन हो, जसले ज्ञानमा आधारित अर्थतन्त्रको निर्माण गरी दीर्घकालीन आर्थिक विकास सम्भव गराउँछ। अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषकी महानिर्देशक क्रिष्टिना लेगार्ड र राष्ट्रसंघीय जलवायु परिवर्तन निकाय (UNFCCC) प्रमुख क्रिस्टिने फिगुरेसल Good Ecology is Good Economy भनेर आर्थिक विकासको ढाँचालाई हरित अर्थतन्त्रतर्फ मोड्न सुझाएका छन्। कोफी अन्नानले व्यवस्थापन सुधारलाई विकासको नवआविष्कारका रूपमा लिएका थिए। अमेरिकी राष्ट्रपति विल क्लिन्टनले आफूलाई 'नाई भन्न सक्ने' प्रशासन चाहिएको उल्लेख गरेका थिए, उनका अनुसार हुन्न भनेर प्रक्रियाको विरोध गर्नसक्ने प्रशासक नै आविष्कारको आधार हो। तर नवप्रवर्तनका सबै आयाममा विशेषज्ञता विकास, ज्ञान आधार निर्माण एवम् उपयोग, प्रोत्साहन, संयम र आर्जित स्वायत्तता अभ्यासको वातावरण समान रूपमा आवश्यक हुन आउँछ। प्रोत्साहनमुखी र सोचयुक्त नेतृत्व, सरोकारवालाको सहयोग, बेञ्चमार्किङ, सबल अनुगमन संयन्त्र, अध्ययन तथा अनुसन्धान र नतिजा जवाफदेहिता सार्वजनिक क्षेत्रभित्र नवप्रवर्तन विकासका आधार हुन्।

नकारात्मक मनोभावले सिर्जनात्मकतामा अवरोध ल्याउँछ। त्यस्तो भावयुक्त केही भनाईहरु तल उल्लेख गरिएको छ।

Negative attitude that block creativity

- Oh no, a problem!
- It can't be done
- I can't do it
- But I'm not creative
- What will people think ?
- I might fail !

नवप्रवर्तन निरन्तरको प्रक्रिया हो र यस प्रक्रियामा सार्वजनिक पात्रहरु नै नवप्रवर्तनको हैसियतमा रहन्छन्। उनीहरु नवप्रवर्तनका संवाहक र सर्जक हुन्। यसैका लागि उनीहरुमाथि लगानी र प्रोत्साहन पनि गरिएको हुन्छ। त्यसैले नवप्रवर्तन गर्नु उनीहरुको व्यावसायिक धर्म र नैतिक धर्म पनि हो। यस सन्दर्भमा सहयोगी वातावरणका साथै निम्न पक्ष नदेखिएमा उसबाट नवप्रवर्तन सम्भव छैन।

- स्पष्ट दिशाबोध गर्नसक्ने र अभिभावकत्व लिने राजनैतिक नेतृत्व
- नवप्रवर्तनमुखी संगठन संस्कृति
- जीवनपर्यन्त सिक्ने बानी
- विविधता प्रवर्द्धन
- नवप्रवर्तन को कार्यान्वयन
- विचार विनिमय र नेटवर्किङ।

नवप्रवर्तनका केही उदाहरण

सार्वजनिक क्षेत्रमा नवप्रवर्तनको प्रवृत्ति निरन्तर छ। यो प्रवृत्ति लोकतन्त्र र उदारवादको अभ्यासपछि भन्नै तीव्रतर छ। किनकी नागरिकहरु शासकीय प्रक्रियाका सक्रिय पात्र बने। विशेषतः सार्वजनिक सेवा प्रवाहका क्षेत्रमा यसको परिणाम देखिएको छ। असीको दशकमा राज्य नै एकल सेवा प्रदाताका रूपमा उपस्थित थियो तर अहिले सरकारको भूमिका प्रमुख कार्यमा मात्र सीमित हुँदै गएको छ। किनारा कार्य जो परम्परागत रूपमा राज्यले सम्पादन गरेपनि राज्य बाहिरका पात्रहरुको सामर्थ्य र चाहना भएका कार्यको वितरणमा अन्य पात्रहरुको उपयोग र सहकार्य हुँदै आएको छ। त्यस्तै सेवा वितरण निष्क्रिय रूपमा नगरेर भने प्रक्रियामा स्वयम् सेवाग्राहीलाई संलग्न गराउन थालिएको छ।

यस क्षेत्रमा सामान्य सुधार होइन कि नवप्रवर्तन नै भएको छ। नवप्रवर्तनका क्षेत्रमा भएका उपलब्धि र अभ्यासका केही उदाहरणहरु निम्न छन्।

- | | |
|-------------------------------|------------------------------|
| ○ नागरिकसंग प्रत्यक्ष सम्पर्क | ○ मल्टिच्यानल सर्भिस डेलिभरी |
| ○ पृष्ठपोषण र प्रतिनिधित्व | ○ इन्ट्रोपेराविलिटी |
| ○ मिस्टेरी सपिड | ○ डिजिटल वाइ डिफल्ट |
| ○ कष्टमर इनर्जी म्यापिङ | ○ सेवा वडापत्र |
| ○ कार्यविधि सरलीकरण | ○ नागरिक बजेट |
| ○ प्रोसेस रिइन्जिनियरिङ | ○ सहउत्पादन। |
| ○ वन स्टप सर्भिस | |

उपसंहार

सार्वजनिक क्षेत्रमा आविष्कार वा नवप्रवर्तनलाई धेरै प्राविधिक र जटिल रूपमा बुझ्नु आवश्यक छैन। सर्वसाधारणका आवश्यकता पूरा गर्न, उनीहरुले पाउने सेवाका लागि नवीन सोच, क्षमता, संस्कृति र कार्यमूलकता बृद्धि गर्नु नै नवप्रवर्तन हो। यसर्थ नवप्रवर्तनका लागि (क) मौजुदा सेवा प्रणालीको सुधार र (ख) नयाँ सेवा क्षेत्रको पहिचान गरी दुई रणनीति लिनु पर्दछ, यसका लागि वाह्य भड्का भन्दा आन्तरिक चाहनाले साथ दिनु पर्दछ; थोपरिएको होइन, स्वाभाविक र स्वतः स्फूर्त हुनुपर्छ प्रतिक्रियापरक (Reactive) होइन, अग्रगामी (Proactive) हुनुपर्छ। साथै पटके भन्दा निरन्तर र सीमान्तवादी भन्दा रुपान्तरणवादी हुनुपर्छ। तर अल्पविकसित मुलुकहरुमा पूर्वतयारी र कार्य प्राथमिकीकरण बिना नै कायम गर्ने प्रवृत्तिका कारण नवप्रवर्तनको कार्य अल्मलिएको छ।

सन्दर्भसामग्री :-

१. Innovation in Governance and Public Administration: Replicating what works, UNDESA, Newyork, 2006.
२. Science, Technology and Innovation in Europe, European Committee, 2006.
३. गोपीनाथ मैनाली, विकास व्यवस्थापन र व्यावसायिकता, ऐश्वर्य प्रकाशन, काठमाडौं, २०७४

कर्मचारी समायोजनमा सेवा, समूहको अवस्था

✍ शिवराम न्यौपाने

सारांश :

मुलुकको शासकीय स्वरूप एवम् पद्धतिमा जनताले आफूलाई प्रतिनिधित्व गरेको अनुभूति गराउने आधारका रूपमा रहेको संघीय शासन पद्धतिका लागि नेपालमा लामो जनयुद्ध भएको सर्वस्वीकार्य छ। संघीय शासन व्यवस्थालाई आधार बनाई मुलुकको समग्र विकासलाई गति प्रदान गर्ने उद्देश्यले संविधानसभाबाट विश्वकै लोकतान्त्रिक एव लोकप्रिय संविधान निर्माण समेत भएको छ। संविधानको भावना अनुरूप केन्द्रमा रहेको समग्र राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक अधिकारहरु तल्लो तहसम्म विकेन्द्रीत गर्नु अपरिहार्य भएको छ। स्थानीय स्तरमा भएका विकासका संभावनाहरुलाई स्थानीय तहसम्मका जनता आफैले पहिचान गर्ने, हाक्ने, पुनसंरचित गर्ने र उपयोग गर्ने कार्यमा उत्साहित भएका छन्। संविधानसभाको निर्वाचन पश्चात्को लामो राजनीतिक संक्रमणकाललाई टुंग्याई मुलुकको शासनलाई दिगो दिशातर्फ उन्मुख गराउनका लागि संघीय शासन प्रणाली कार्यान्वयनमा आईसकेको छ। राजनीतिक स्थायित्वका आधारमा विकासको समग्र अभियानलाई गतिशील गराई जनतालाई सुशासनको अनुभूति गराउन तयार भएको संघीय राजनीतिक संरचना अनुरूपको शासन पद्धतिलाई प्रभावकारी गराउन प्रशासनिक संरचनालाई मजबुत आधारका रूपमा विकास गर्नुपर्ने भएको छ। यस सन्दर्भमा नेपालको संविधानको भावना अनुरूप शासनका तीनै तहमा कर्मचारीतन्त्रलाई सक्षम, जिम्मेवार र जवाफदेही गराई सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सक्रिय गराउन कर्मचारी समायोजनको व्यवस्थापनलाई स्वच्छ, विवाद रहित, वैज्ञानिक एवम् स्वीकार्य गराउनु आवश्यक भएको छ।

पृष्ठभूमी :

मुलुकभित्र भएको एक दशक लामो राजनीतिक सशस्त्र द्वन्द्वको परिणाम स्वरूप गठन भएको संविधानसभाको लामो गृहकार्यबाट तयार गरिएको संघीय शासन पद्धतिलाई राज्यको शासन पद्धतिको मुख्य आधारका रूपमा स्वीकार गरिएको छ। केन्द्रीय शासन पद्धति एवम् संरचनाबाट स्थानीयस्तरसम्मको विकास संभावना एवम् उत्साहलाई आत्मसात् गर्न नसकिएका कारण संविधानसभाबाट लोकतान्त्रिक संविधान निर्माण गरी संघीय शासन प्रणालीकालागि राजनीतिक एवम् कानुनी आधार तयार गरिएको छ। मूलतः बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गरी विविधताबीचको एकता, सामाजिक सांस्कृतिक ऐक्यवद्धता, सहिष्णुता र सद्भावलाई संरक्षण एवम् प्रवर्द्धन गर्दै, वर्गीय जातीय, क्षेत्रीय, भाषिक, धार्मिक, लैङ्गिक विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछुतको अन्त्य गरी आर्थिक समानता, समृद्धि र सामाजिक न्याय सुनिश्चित गर्न समानुपातिक समावेशी र सहभागितामूलक सिद्धान्तका आधारमा समानतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्पका साथ आएको संविधानको भावना अनुरूप केन्द्रमा भएको श्रोत, साधन, अधिकारलाई स्थानीय स्तरसम्म पुऱ्याई विकासका संभावना एवम् अवसरहरुलाई जनताको जीवनस्तर सुधार र समग्र समृद्धिका लागि मुलुकको समग्र राजनीतिक एवम् प्रशासनिक संयन्त्रको पुनसंरचना

✍ सहसचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

गर्नुपर्ने अपरिहार्य भएको छ। मुलुकको शासकीय स्वरूप एवम् पद्धतिमा जनताले आफूलाई समाहित गरेको अनुभूति गराउने आधारका रूपमा रहेको संघीय शासन पद्धतिको आन्तरिकीकरण एवम् संस्थागत विकासकालागि राजनीतिक एवम् प्रशासनिक पद्धति एवम् संरचना तयार गर्दै जानु जरुरी भएको छ।

संविधानको भावना अनुरूप साविक केन्द्रमा रहेका राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक अधिकारहरु तल्लो तहसम्म विकेन्द्रीत गर्नु अपरिहार्य भएको छ। स्थानीयस्तरमा भएका विकासका सम्भावनाहरुलाई स्थानीयतहका जनता आफैले पहिचान गर्ने, हाक्ने, पुनर्संरचित गर्ने र उपयोग गर्ने कार्यमा उत्साहित भएका छन्। संविधानसभाको निर्वाचन पश्चात्को लामो राजनीतिक संक्रमणकाललाई टुङ्ग्याई मुलुकको शासनलाई दिगोदिशातर्फ उन्मुख गराउनका लागि संघीय शासन प्रणाली औपचारिक रूपमा कार्यान्वयनमा आईसकेको छ। राजनीतिक स्थायित्वका आधारमा विकासको अभियानलाई गतिशील गराई जनतालाई अनुभूत गराउनकालागि तयार भएको संघीय राजनीतिक संरचना अनुरूपको शासन पद्धतिलाई प्रभावकारी बनाउन प्रशासनिक संरचनालाई मजबुत आधारका रूपमा विकास गर्नुपर्ने भएको छ। यस सन्दर्भमा नेपालको संविधानको भावना अनुरूप शासनका तीनै तहमा कर्मचारीतन्त्रलाई सक्षम, जिम्मेवार र जवाफदेही गराई सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सक्रिय गराउन कर्मचारी समायोजनको कार्यलाई स्वच्छ, विवादरहित, वैज्ञानिक एवम् स्वीकार्य गराउनु आवश्यक भएको छ।

संविधान कार्यान्वयनअघिको मुलुकको राजनीतिक एवम् प्रशासनिक संरचनामा सुधार गरी संघीय शासन पद्धतिको सिद्धान्त एवम् भावना अनुरूप शासकीय स्वरूप र पद्धति कायम गर्न जरुरी भएको छ। यसका लागि मूलतः नेपालको संविधानको दफा ५६ ले व्यवस्था गरे अनुसार देशको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने साथै राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले गर्ने र संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, स्वाधीनता, राष्ट्रिय हित, सर्वाङ्गीण विकास, बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संघीय शासन प्रणाली, मानव अधिकार तथा मौलिक हक, कानुनी राज्य, शक्ति पृथकीकरण र नियन्त्रण तथा सन्तुलन, बहुलता र समानतामा आधारित समतामूलक समाज, समावेशी प्रतिनिधित्व र पहिचानको संरक्षण गर्ने कार्यलाई केन्द्रमा राखेर शासकीय पद्धति अवलम्बन गर्ने स्पष्ट कानुनी आधार तयार भएको छ। यस्ता संवैधानिक आधार बमोजिमको राजनीतिक एवम् सामाजिक विकास संभावना एवम् उपलब्धि हाँसिल गर्नका लागि मुलुकको प्रमुख कार्यकारिणी संयन्त्र कर्मचारीतन्त्रको व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी गराउनु पर्ने भएको छ। यस सन्दर्भमा संविधानको धारा ३०२ अनुसार प्रदेश र स्थानीय तहमा आवश्यक सेवा प्रवाह गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था गर्न सक्ने र यसरी व्यवस्था गर्दा यो संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानुनबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउने व्यवस्था भए अनुसार कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७४ कार्यान्वयनमा आएको छ। संघीयता कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी गराउन पहिलो चरणमै गर्नुपर्ने महत्वपूर्ण कार्यको रूपमा कर्मचारी समायोजन पदस्थापना रहेको छ। कर्मचारी समायोजन ऐनले समायोजनकालागि केही आधारहरु तयार गरेको भएतापनि यसका लागि आवश्यक विस्तृत कानुनी आधारहरु कर्मचारी समायोजन नियमावलीबाट सुनिश्चित गर्नु पर्ने भएको छ। कर्मचारी समायोजन नियमावलीको विस्तृत अध्ययन एवम् छलफल गरी छिटो छरितो रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने भएको छ। यसबाट कर्मचारी समायोजनको कार्यलाई छिटो टुङ्ग्याई संघीयता कार्यान्वयन प्रक्रियामा तदारुकता ल्याउन सकिने हुन्छ।

कर्मचारी समायोजनका लागि भएको व्यवस्थाहरु :

राजनीतिक सोच, नीति, योजना, रणनीति, निर्णय अनुरूप सार्वजनिक हितका लागि निरन्तर आफ्नो भूमिका निर्वाह गर्दै आएको कर्मचारीतन्त्रले मुलुकको परिवर्तित सन्दर्भ अनुरूपको कार्य जिम्मेवारीमा अग्रसर हुनुजरुरी भएको छ। नेपालको संविधान, २०७२ को धारा २८५ मा सरकारले देशको प्रशासन संचालन गर्नका लागि संघीय निजामती सेवा र आवश्यकता अनुसार अन्य संघीय सरकारी सेवाहरुको गठन गर्न सक्ने व्यवस्था भए अनुसार मुलुकको संघीय शासन पद्धति अनुकूलको संघीय प्रशासनिक संयन्त्र तयार गर्नुपर्ने आवश्यकता भएको छ। संविधान प्रारम्भ हुँदाका समयमा केन्द्रीय सरकार मातहतमा रहेका कर्मचारीहरुलाई राज्यका तीनवटै तहका इकाइहरुमा समायोजन गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था बमोजिम सो का लागि हाल निम्नानुसारको कानुनी एवम् संरचनागत आधारहरु तयार भएका छन् :

- नेपालको संविधान, २०७२ को धारा ३०२ मा प्रदेश र स्थानीय तहमा आवश्यक सेवा प्रवाह गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था गर्न सक्ने साथै यस बमोजिमको व्यवस्था गर्दा संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानुनबमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउने सकिने व्यवस्था गरिएको।
- संविधानको अनुसूची ५ मा संघको अधिकार सूची, अनुसूची ६ मा प्रदेशको अधिकार सूची, अनुसूची ७ मा संघ र प्रदेशको साभ्का अधिकारको सूची, अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकार सूची र अनुसूची ९ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साभ्का अधिकारका सूची एकीन गरिएको र उक्त अधिकार बाँडफाँडका आधारमा प्रशासनिक संरचना, स्रोत साधन, सेवा प्रवाहको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने व्यवस्था भएको।
- कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७४ ले कर्मचारी समायोजनका लागि आधार प्रशस्त गरेको साथै उक्त ऐनको दफा ५ मा कर्मचारी समायोजन गर्दा लिइने आधारहरु कार्यरत पदको ज्येष्ठता, कर्मचारीले रोजेको संघ, प्रदेश वा स्थानीय तह र हालको स्थायी बसोबासको ठेगाना र सो नखुलेमा नागरिकताको प्रमाणपत्रमा उल्लिखित ठेगानाका आधारहरु तयार गरेको। साथै दफा ६ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका लागि कर्मचारीको दरबन्दी स्वीकृत भएको मितिले ६ महिनाभित्र कर्मचारी समायोजन गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको।
- कर्मचारी समायोजन नियमावली, २०७४ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारी समायोजन हुने तह, पद, सेवा, समूह समेतको विस्तृत व्यवस्था सहित समायोजनका लागि सहज आधार सहितको मस्यौदा तयार भएको।
- सम्माननीय प्रधानमन्त्रीज्यूको अध्यक्षतामा मुख्य सचिव लगायत सम्बन्धित निकायका विशिष्ट श्रेणीका सचिवहरु समेत रहेको एक उच्चस्तरीय संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासनिक पुनर्संरचना निर्देशन समिति गठन भएको साथै उक्त समितिमा कर्मचारी समायोजन लगायतका सवालहरुमा छलफल एवम् आवश्यकता अनुसार निर्देशन हुने गरेको।

- नेपाल सरकारको मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा सम्बन्धित निकायका सचिवहरु रहेको संघीयता तथा प्रशासनिक पुनर्संरचना समन्वय समितिको गठन भई कर्मचारी समायोजनका लागि आवश्यक नीतिगत एवम् प्रक्रियागत आधारहरु तयार गर्दै गएको ।
- सामान्य प्रशासन मन्त्रीको अध्यक्षतामा गठित अधिकार सम्पन्न संघीय प्रशासनिक पुनर्संरचना समितिले नेपालको संविधानको धारा ३०२ अनुसार कर्मचारी समायोजनको खाका तयार गरी प्रस्तावित समायोजन विधेयकको प्रावधान अनुसार कर्मचारी समायोजनको आधार तयार गर्ने साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधानको अनुसूचीको अधिकारक्षेत्र भित्रको कार्यसम्पादन गर्न सोही अनुरूप सार्वजनिक प्रशासनसंग सम्बन्धित आवश्यक कानून मस्यौदा तयार गरी पेश गर्ने कार्यादेश प्राप्त गरेको ।
- सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, संघीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयले संघीयता कार्यान्वयन एवम् कर्मचारी समायोजनको आवश्यक नीतिगत एवम् प्रक्रियागत कार्यहरु नियमित रूपमा गर्दै आएको ।
- विभिन्न मन्त्रालय एवम् केन्द्रीय निकायहरुमा संघीयता कार्यान्वयन प्रक्रियामा आवश्यक समन्वय साथै सहकार्यका लागि फोकल पर्सनहरुको व्यवस्था भएको ।
- सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा कर्मचारी समायोजनको कार्यका लागि छुट्टै प्रशासनिक पुनर्संरचना एवम् कर्मचारी समायोजन युनिट गठन भई कार्यादेश गरिएको ।
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्बाट संघीयता कार्यान्वयन तथा प्रशासन पुनःसंरचनाका लागि अन्तरिम व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्ययोजना २०७४ स्वीकृत गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको ।

कर्मचारी समायोजनमा सेवा, समूहको संभावित अवस्था :

नेपालको संविधानले राज्यशक्तिको बाँडफाँड संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा गरी संघीय व्यवस्थाको सिद्धान्त, भावना एवम् उद्देश्य अनुरूप केन्द्रको श्रोत, साधन, अधिकार स्थानीयतहमा प्रत्यायोजन गर्ने व्यवस्था गरे अनुरूप स्वाभाविक रूपमा केन्द्रको कार्यक्रम, बजेट र कार्यजिम्मेवारीहरु स्थानीय तहमा तुलनात्मक रूपमा बढ्न जाने हुन्छ। यस सन्दर्भमा संविधानको अनुसूचीमा व्यवस्था भएका एकल एवम् साभ्ना अधिकारहरु, अनुसूचीका आधारमा भएको कार्य विस्तृतीकरण साथै नेपाल सरकारको कार्य विभाजन नियमावली समेतका आधारमा साविकमा रहेका सेवा समूह उपसमूहहरु संघका तुलनामा एकीकृत भई प्रदेश एवम् स्थानीय तहमा सानो एवम् छरितो अवस्थामा रहन सक्ने हुन्छन्। संघमा समायोजन पदस्थापन प्रयोजनका लागि निजामती सेवा ऐन २०४९ र सो अन्तर्गत बनेको नियमहरु, व्यवस्थापिका संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४ र सो अन्तर्गत बनेको नियमहरु र नेपाल स्वास्थ्य सेवा ऐन, २०५३ र सो अन्तर्गत बनेका नियमहरु बमोजिमका सेवा, समूह वा उपसमूहहरुकै दरबन्दी निर्धारण हुन सक्ने हुन्छ। यस सन्दर्भमा प्रदेशमा कायम हुन सक्ने सेवा, समूह वा उपसमूहहरुको अवस्था निम्नानुसार हुन सक्दछ :

प्रदेशमा समायोजन पदस्थापन प्रयोजनको लागि प्रदेश तथ्याङ्क सेवा, प्रदेश इञ्जिनियरिङ्ग सेवा, प्रदेश कृषि सेवा, प्रदेश न्याय सेवा, प्रदेश प्रशासन सेवा, प्रदेश वन सेवा, प्रदेश विविध सेवा, प्रदेश शिक्षा सेवा, प्रदेश सभा सेवा, र प्रदेश स्वास्थ्य सेवा कायम हुन सक्ने छन् ।

यस्ता सेवा अन्तर्गत देहाय बमोजिमका समूह र उपसमूह रहन सक्छन् :-

- (क) प्रदेश इञ्जिनियरिङ्ग सेवा अन्तर्गत सिभिल समूह अन्तर्गत जनरल, हाइवे, स्यानिटरी, विल्डिङ्ग एण्ड आर्किटेक्ट, इरिगेशन, हाइड्रोपावर हाइड्रोलोजी उपसमूह रहन सक्छन् । त्यस्तै इलेक्ट्रिकल, मेकानिकल, माइनिङ्ग, केमिकल, मेटालर्जिकल, सर्भे, केमिष्ट्री तथा इञ्जिनियरिङ्ग समूह रहन सक्छन् ।
- (ख) प्रदेश कृषि सेवा अन्तर्गत हर्टिकल्चर, फिसरिज, लाइभस्टक पोल्ट्री एण्ड डेरी डेभलपमेण्ट, एग्रोनोमी, प्लान्ट प्याथोलोजी, एण्टोमोलोजी, भेटेरिनरी, एग/इञ्जिनियरिङ्ग समूह रहन सक्दछन् ।
- (ग) प्रदेश प्रशासन सेवा अन्तर्गत सामान्य प्रशासन, लेखा र राजस्व समूह रहन सक्दछन् ।
- (घ) प्रदेश वन सेवा अन्तर्गत फरेष्ट्री र वोटनी समूह रहन सक्दछन् ।
- (ङ) प्रदेश शिक्षा सेवा अन्तर्गत टिचिङ्ग, जनरल एजुकेशन (एजुकेशन एडमिनिष्ट्रेशन, साइन्स, म्याथेमेटिक्स, सोसियल स्टडिज उपसमूह), प्रिन्टिङ्ग (मुद्रण), प्रेस इञ्जिनियरिङ्ग, प्रेस म्यानेजमेण्ट (मुद्रण व्यवस्थापन), फिजिकल एजुकेशन, पेन्टिङ्ग एण्ड फोटोग्राफी (पेन्टिङ्ग, फोटोग्राफी), गाइडेन्स एण्ड काउन्सिलिङ्ग, टेष्ट एण्ड म्यानेजमेन्ट (एजुकेशन टेष्ट एण्ड मेजरमेन्ट, पर्सनल टेष्ट एण्ड मेनेजमेन्ट), लाइब्रेरी साइन्स समूह रहन सक्दछन् ।
- (च) प्रदेश स्वास्थ्य सेवा अन्तर्गतका समूह तथा उपसमूहहरु नेपाल स्वास्थ्य सेवा ऐन, २०५३ र नेपाल स्वास्थ्य सेवा नियमावली, २०५५ मा उल्लेख भए बमोजिम नै कायम गर्न सकिन्छ ।

संविधानको अनुसूचीमा व्यवस्था गरिएको स्थानीय तहको अधिकार सूचिको विश्लेषण गर्दा स्थानीय तहमा सेवा प्रवाहको दृष्टिले सीमित सेवाहरुमात्र प्रवाह गर्नुपर्ने देखिएकाले सेवालाई सामान्यीकरण गरी सीमित सेवाहरु मार्फत नै सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी गराउन सकिने भएको छ । यस सन्दर्भमा स्थानीय तहमा देहाय बमोजिमको सेवा, समूह कायम हुन सक्ने हुन्छ ।

- (क) प्रशासन सेवा अन्तर्गत सामान्य प्रशासन र लेखा समूह रहन सक्नेछन् । यसरी समूह विभाजन गर्दा सामान्य प्रशासन समूहका कर्मचारीलाई जिन्सी, कर्मचारी प्रशासन, राजस्व, न्यायिक समिति लगायत प्रशासनिक जिम्मेवारी बहन गर्ने गरी जिम्मेवारी दिन सकिने । साथै लेखा समूहका कर्मचारीले आर्थिक प्रशासन, लेखा र आन्तरिक लेखापरीक्षण सम्बन्धी जिम्मेवारी बहनगर्ने गरी जिम्मेवारी दिन सकिन्छ ।
- (ख) इञ्जिनियरिङ्ग सेवा अन्तर्गत सिभिल, इलेक्ट्रो मेकानिकल र सर्भे समूह रहन सक्नेछन् । यसरी समूह विभाजन गर्दा सिभिल इञ्जिनियरिङ्ग समूहका कर्मचारीलाई गोरटो, घोडेटो, पुल, भालुगे पुल, भवन, आवास, खानेपानी, सरसफाई, सिंचाइ, विद्युत र अन्य सिभिल इञ्जिनियरिङ्ग सम्बन्धी सबै काम गर्ने गरी जिम्मेवारी दिन सकिने । साथै इलेक्ट्रोमेकानिकल समूहका कर्मचारीले सिभिल इञ्जिनियरिङ्ग बाहेकका मेशिन, औजार, सवारी साधन, निर्माण उपकरण, इलेक्ट्रिकल आदिजस्ता काम गर्ने जिम्मेवारी र सर्भे समूहका कर्मचारीले जग्गा नापजाँच र जग्गाको सिमाना सम्बन्धी काम गर्नेगरी जिम्मेवारी दिन सकिन्छ ।
- (ग) कृषि सेवा अन्तर्गत कृषि र पशुपन्छी समूह रहन सक्दछन् । यसरी समूह विभाजन गर्दाकृषि समूह अन्तर्गतका कर्मचारीलाई हर्टिकल्चर, फिसरिज, एग्रोनोमी, प्लान्टप्याथोलोजी, एण्टोमोलोजी, स्वायल साइन्स, बाली विज्ञान, बाली रोग, विउविजन र किटविज्ञान सम्बन्धी काम गर्ने जिम्मेवारी दिन सकिन्छ । साथै पशुपन्छी समूह अन्तर्गतका कर्मचारीले लाइभस्टक, डेरी डेभलपमेन्ट र भेटेरिनरी सम्बन्धी कार्य गर्ने पोल्ट्री सम्बन्धी कार्य गर्ने जिम्मेवारी दिन सकिन्छ ।

- (घ) वन सेवा अन्तर्गत समूह कायम नगर्दा समेत कार्यसम्पादनमा कठिनाई नआउने भएकाले यस सेवाको कर्मचारीलाई जनरल फरेष्ट्री, स्वायल एण्ड बाटर कञ्जर्भेसन र बोटानी सम्बन्धी कार्य गर्ने जिम्मेवारी दिन सकिन्छ ।
- (ङ) स्वास्थ्य सेवामा रहने पद नेपाल स्वास्थ्य सेवा ऐन, २०५३ र नेपाल स्वास्थ्य सेवा नियमावली, २०५५ मा उल्लेख भए बमोजिम नै हुन सक्ने हुन्छ ।
- (च) शिक्षा सेवाभित्र समूह कायम नगर्दा समेत कार्यसम्पादनमा कठिनाई नआउने भएकाले यस सेवाको कर्मचारीले शिक्षा सेवाभित्र आउने जुनसुकै कार्यसम्पादनमा संलग्न हुन सक्ने हुन्छन् ।
- (छ) विविध सेवाभित्र समूह कायम नगर्दा समेत कार्यसम्पादनमा कठिनाई नआउने भएकाले यस सेवाको कर्मचारीले विविध सेवाभित्र आउने जुनसुकै कार्यसम्पादनमा संलग्न हुन सक्ने हुन्छन् ।

कर्मचारी समायोजनमा कायम हुन सक्ने सेवा समूहबाट आउन सक्ने अवसर तथा चुनौतीहरु :

संघीयता कार्यान्वयनका लागि आवश्यक प्रशासनिक संरचना एवम् पद्धतिलाई सामयिक सुधार गर्न आवश्यक भएको सन्दर्भमा संविधानको भावना अनुरूप संविधान प्रारम्भ हुँदाका समयमा सरकारी सेवामा रहेका कर्मचारीहरूलाई स्थानीय तहसम्म समायोजन पदस्थापना गरिने र सो पश्चात् संघीय तहका सरकारले आफ्ना सेवाका कर्मचारीहरूको व्यवस्थापन गर्ने भएकाले कर्मचारीको ठूलो संख्या स्थानीय तहमा समायोजन हुनसक्ने हुन्छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाहका दृष्टिले अधिकांश स्रोत, साधन, अधिकार स्थानीय तहमा प्रत्यायोजन हुने भएकाले यसलाई स्वाभाविक रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ । संविधानका विभिन्न अनुसूचीहरूमा किटान गरिएका तीन तहका सरकारका अधिकार सुचीहरूका आधारमा तीन तहको निजामती सेवाको गठन गर्ने, प्रत्येक तहका निजामती सेवाका आधारभूत मूल्यमान्यता, आदर्श, विशेषता, व्यवस्थापन विधि र सञ्चालन विधि निर्धारण गर्ने, तीन तहका निजामती सेवाहरूको वीचको अन्तर सम्बन्ध परिभाषित गर्ने, अन्तरसम्बन्धको विधि तय गर्ने, वर्तमान निजामती सेवाको जनशक्ति र क्षमताको अधिकतम उपयोग गर्ने, तीनै तहका निजामती सेवाका न्यूनतम समानता कायम गर्ने, तीन तहका निजामती सेवाहरूबीचमा सर्त सहितको उर्ध्व तथा तेर्सो चलायमानताको व्यवस्था स्पष्ट गर्ने, राष्ट्रिय एकता र अखण्डतालाई अक्षुण्ण राख्न तीन तहका एकीकृत निजामती सेवाको आधार तय गर्ने, तीन तहका निजामती सेवाहरूका वीचमा साभेदारी, सहकार्य र समन्वयका क्षेत्रहरू पहिचान गर्ने, तीनै तहका निजामती सेवाहरूमा हुने पदपूर्तिलाई निष्पक्ष, गुणस्तरीय, विश्वसनीय र राजनीतिक हस्तक्षेपमुक्त लगायतका सवालहरू प्रशासनिक पुर्नसंरचनामा आउने भएकाले कर्मचारी समायोजनका सन्दर्भमा कायम हुने सेवा, समूह र सो का आधारमा तयार हुने संगठनात्मक संरचना निर्माणमा विस्तृत अध्ययन, विश्लेषण गर्नु पर्ने हुन्छ । यस परिप्रेक्ष्यमा सिर्जना हुने केही सकारात्मक प्रभाव तथा आउनसक्ने प्रमुख चुनौतिहरू मूलतः निम्नानुसार रहेका छन् :

- शैक्षिक योग्यता, कार्य अनुभव एवम् कार्य जिम्मेवारीको प्रकृति मिल्दो भएका कर्मचारीहरूका वीचमा भएको वृत्ति विकासको असमान अवसरमा समानता कायम भई कर्मचारी वीचको बैमनष्यतामा कमी आई कार्य सम्पादन प्रभावकारी हुने

- वृत्ति विकासका दृष्टिले खुम्चिएर कार्य सम्पादन गर्नुपर्ने अवस्था रहेका कर्मचारीले वृत्ति विकासको वृहत क्षेत्र प्राप्त गर्नसक्ने भएकाले सेवा प्रतिको जिम्मेवारी, उत्साह, अपनत्वमा वृद्धि हुने
- सेवा, समूहबीचको उँचो र निचोको धारणा, राम्रो भनिने गरेका सेवा समूहमा केन्द्रीत हुनखोज्ने प्रवृत्तिमा कमी आई जनशक्ति वितरणमा सन्तुलनता कायम हुने साथै संगठनात्मक एकता सुदृढ हुने
- आवश्यकताभन्दा बढी सेवा, समूहको व्यवस्थापनका लागि हुने गरको समय, स्रोत, साधनको अनुचित लगानीमा कमी आई लगानीलाई कर्मचारीको वृहतर हित एवम् कल्याणमा लगानी गर्ने अवसर प्राप्त हुने
- शैक्षिक योग्यता, कार्य अनुभव, कार्य जिम्मेवारी समेतका आधारमा गाभिन सक्ने सेवा, समूहका बीचमा जनशक्ति बाँडफाँड वा समायोजन पदस्थापन गर्दा संगठनात्मक कार्यसम्पादनमा प्रतिकूल असर पर्ने गरी गर्नुपर्ने
- साविकको प्रकृति मिल्दो सेवा, समूह एक आपसमा एकीकृत हुन सक्ने भएकाले जिम्मेवारी निर्वाहका लागि आवश्यक तालिम, अभिमुखीकरण, अध्ययन लगायतका अवसरहरु उपलब्ध गराउनु पर्ने
- उपलब्ध जनशक्तिलाई शैक्षिक योग्यता, कार्य अनुभव, कार्य तत्परता एवम् उत्प्रेरणा समेतका आधारमा जिम्मेवारी प्राप्त हुने गरी समायोजन पदस्थापना गर्नुपर्ने
- उच्च अध्ययन, तालिम लगायतका जिम्मेवारी निर्वाहका लागि आवश्यक आधारभूत वृत्तिविकासका अवसरहरुलाई न्यायोचित रुपमा वितरण गर्नुपर्ने
- साविकको प्रकृति मिल्दो सेवा, समूह एक आपसमा एकीकृत हुन सक्ने भएकाले कर्मचारीले आफ्नो वृत्तिविकासको अवसरहरु एकीकृत सेवा समूह भित्र खोजी संगठनको जिम्मेवारी निर्वाहमा मानसिक रुपमा तयार हुनु पर्ने
- संगठनभित्र आउनसक्ने गुनासो, विवाद, द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्नका लागि सक्षम, व्यवस्थित गुनासो व्यवस्थापन संयन्त्र तयार गर्नुपर्ने
- संघीय इकाइका तीनै तहमा कायम हुने सेवा, समूहबीचको समन्वय, तादात्म्यता र कार्य सम्पादनको तालमेलको व्यवस्थापनका आधारहरु तयार गर्नुपर्ने
- स्थानीयतह सम्मको सरकारले सेवा भित्रको सेवा, समूहको समर्थन, संरक्षण, विकास र सम्बर्द्धन गर्ने कार्यमा जिम्मेवारी लिनुपर्ने
- सबै सेवा, समूहको समान विकासका लागि प्राप्त हुनसक्ने अवसरका लागि गर्नुपर्ने पहल, लगानी साथै वितरणको रणनीतिक योजना तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने
- सेवा, समूहमा भएको जनशक्तिको कार्यसम्पादन स्तर, कर्मचारीको कार्यप्रतिको मनोबल एवम् उत्साह लगायतका सवालहरुको नियमित अनुगमन, अध्ययन, अनुसन्धान गरी अवस्था विश्लेषण प्रतिवेदन तयार गर्ने संयन्त्र तयार गर्नुपर्ने।

निष्कर्ष

मुलुकमा लामो जनयुद्ध एवम् राजनीतिक संघर्षबाट ऐतिहासिक शासकीय सुधारका संघीय आधारहरु तयार भएका छन्। संघीय शासन पद्धतिको कार्यान्वयनका लागि संविधानको भावना, मर्म र व्यवस्था बमोजिमका राजनीतिक संरचनाहरु तयार हुँदै गएका छन्। राजनीतिक संरचना अनुरूपको शासकीय पद्धतिलाई कार्यान्वयन गर्न आवश्यक कानुनी एवम् पद्धतिगत आधारहरु तयार गर्ने कार्यमा राजनीतिक साथै प्रशासनिक नेतृत्व निरन्तर लागिपरेका छन्। परिवर्तित राजनीतिक व्यवस्थाको सिद्धान्त, उद्देश्य, भावना अनुरूप प्राप्त हुनसक्ने समग्र अवसरतर्फ जनताको महत्वाकांक्षा उच्च रहेको छ। राजनीतिक नेतृत्व एवम् प्रशासनिक व्यवस्थाप्रतिको जनताको विश्वास र समर्थनलाई आत्मसात् गर्दै राजनीतिक सोच, योजना, रणनीति, कार्ययोजना अनुरूपको कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी गराई जनताको जीवनस्तर एवम् समृद्धिलाई उँचो गराउनु पर्ने जरुरी समेत भएको छ। राजनीतिक नेतृत्वको परिवर्तित सोचका साथै जनताको परिवर्तित आकांक्षा अनुरूप सरकारको नीति, योजना, रणनीति र कार्यक्रमलाई कार्यान्वयन गर्न अहम भूमिका निर्वाह गर्दै आएको कर्मचारीतन्त्रको उचित व्यवस्थापनमा संवेदनशील र जिम्मेवार हुनुपर्ने भएको छ। संघीय शासन पद्धति अनुरूप राज्यका तीनै तहमा कर्मचारी समायोजन व्यवस्थापन गर्ने कार्य चुनौतिपूर्ण रहेको छ। राज्यको अधिकांश श्रोत, साधन, कार्यक्रम स्थानीयतहसम्म प्रत्यायोजन हुने साथै ती स्रोत साधनको उचित परिचालन गरी स्थानीयस्तरबाटै जनताको विकास प्रतिको महत्वाकांक्षा हासिल गर्न विकासको आधारहरु मजबुत गराउनु पर्ने सन्दर्भमा स्थानीयस्तरसम्म योग्य, अनुभवी, जिम्मेवारी निर्वाह गर्न मनोबल भएका कर्मचारी परिचालन गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ। स्थानीयस्तरसम्मको सरकारले समायोजन पदस्थापना भएर जाने कर्मचारीहरुको अनुभव, योग्यता, कार्यसम्पादन क्षमतालाई उपयोग गरी सक्षम, उत्पादनशील, जवाफदेही शासकीय आधार तयार गर्न संवेदनशील र होसीयार हुनुपर्ने भएको छ। समायोजन पदस्थापन भएर आउने जनशक्तिको उच्चतम उपयोग गर्नका लागि कानुनतः कायम भएर आउने सेवा, समूहको संयोजन, व्यवस्थापन, उपयोगमा राजनीतिक अनुशासन र संयमता एवम् प्रशासनिक समन्वय, सहकार्य जरुरी भएको छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु :

१. नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताव व्यवस्था समिति ।
२. निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताव व्यवस्था समिति ।
३. निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताव व्यवस्था समिति ।
४. स्वास्थ्य सेवा ऐन, २०५३, कानून किताव व्यवस्था समिति ।
५. स्वास्थ्य सेवा नियमावली, २०५५, कानून किताव व्यवस्था समिति ।
६. व्यवस्थापिका संसद सचिवालय सम्बन्धी ऐन, २०६४, कानून किताव व्यवस्था समिति ।
७. सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका विभिन्न प्रतिवेदन एवम् मस्यौदा प्रतिवेदनहरु ।

नेपालमा विकास सहायताको प्रवृत्ति र विकास साभेदार

✍ भक्तप्रसाद आचार्य

सारांश

अतिकम विकसित र विकासोन्मुख मुलुकहरूको राज्य सञ्चालन गर्न, विकासका गतिविधिहरूलाई निरन्तरता दिन तथा लोक कल्याणकारी राज्यको हैसियतले नागरिकका आवश्यकता र अपेक्षाहरू पूरा गर्न मौजुदा स्रोत सदैव न्यून हुन्छ। औद्योगिकरण, पूर्वाधार विकास, रोजागारीका अवसरहरूको अभाव र अर्थतन्त्रका समग्र परिसूचकहरूमा आउने उतारचढावले विकासका क्रियाकलापहरूलाई निरन्तर र परिणाममुखी बनाउन सकिदैन। आर्थिक साधनको परिचालनमा आन्तरिक स्रोत मात्र पर्याप्त नहुने र उपयुक्त वैदेशिक लगानीको उपयुक्त वातावरण नहुने यस्ता देशहरूमा वैकल्पिक श्रोतको रूपमा विकास सहायता अपरिहार्य रहेको छ। विकास सहायतालाई उपयुक्त क्षेत्रमा विकास साभेदारबाट प्रवाह हुने र वास्तविक आवश्यकता र मागमा केन्द्रित बनाउन देशको राजनीतिक नेतृत्व, प्रशासनिक नेतृत्व र आम नागरिक तथा सरोकारवाला वर्गको चासो र सरोकारको विषय बनाई प्राप्त सहायताको महत्तम उपयोग गर्दै यसको स्वरूप र प्रवृत्तिलाई परिष्कृत गर्दै लैजानु जरुरी छ। आयातमा आधारित राजस्व हुनु, विदेशी लगानी अपेक्षित आकर्षित हुन नसक्नु तथा लामो सशस्त्र द्वन्द्व, राजनीतिक अस्थिरता र शासन प्रणालीको प्रारूप नै परिवर्तन भएको जस्ता विषम परिस्थितिका कारण विकास सहायताको तत्काल विकल्प छैन। विकास साभेदारहरूको, सहायता परिचालनका विधि र पद्धतिहरूमा एकरूपता हुन नसकेको कारण सन् १९५१ देखि हालसम्म निरन्तर सहायता प्राप्तिका बावजुद यसको उपयोग र परिचालन प्रभावकारी र परिणाममुखी हुन नसकेको विभिन्न अध्ययनले देखाएका छन्। तथापि २०६२/६३ को दोस्रो जनआन्दोलन र त्यसपछिका शासकीय क्षेत्रका उतार चढावको साथसाथै नेपाल सरकारले विकास सहायता नीति, २०७१ जारी गरी विकास सहायतालाई राष्ट्रिय प्राथमिकतासँग आबद्ध गर्दै सहायता परिचालनको ढाँचा, सहायता प्राप्ति, कार्यान्वयन र समन्वय संयन्त्र, विकास साभेदारहरूको जिम्मेवारीहरू स्पष्ट गरेको छ। नयाँ विकास सहायता नीतिमा राज्यको पुनर्संरचनापछि सहायताको प्राप्ति, उपयोग र परिचालनका सम्भाव्य विधिहरू थप गरी नीतिको समसामयिक परिवर्तन गरी सहायता परिचालनमा आगामी नेतृत्वको भूमिका भन्नु बढी जिम्मेवार हुने परिदृश्य छ। विकास सहायताको प्राप्ति संवैधानिक प्रावधान बमोजिम संघ र प्रदेशहरूको भूमिका र विधि यथाशीघ्र गर्न आवश्यक छ।

विकास सहायता

सामान्यतया विकसित मुलुक वा संस्थाहरूबाट कम विकसित वा विकासोन्मुख मुलुकहरूमा आर्थिक, सामाजिक, मानवीय तथा प्राविधिक क्षेत्रको विकासको लागि प्रवाह हुने सहयोग नै विकास सहायता हो। यस्तो सहायता प्राविधिक, वित्तीय, मानवीय र वस्तुगत सबै खालको हुने र मुलुकका अतिरिक्त बहुराष्ट्रिय निकायहरू (WB, IMF, ADB) आदि बाट परिचालन हुन्छ। विकास सहायता हुनका लागि सरकारी निकायबाट स्वीकार गरिने, आर्थिक विकास अभिवृद्धि र जनकल्याण केन्द्रित र सरल वित्तीय शर्त भएको हुनुपर्ने सैद्धान्तिक मान्यता रहेको छ।

✍ सहसचिव, लोक सेवा आयोग।

विकास सहायता नीति, २०७१ जारी भएपछि वैदेशिक सहायतालाई “विकास सहायता” र दातृ निकायलाई “विकास साभेदार” को रूपमा सम्बोधन गरिएको छ। उक्त नीतिले विकास सहायताको प्रभावकारी परिचालनको माध्यमबाट आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण गर्दै नेपाललाई एक समृद्ध लोकतान्त्रिक मुलुकमा रूपान्तरित गर्न सहयोग पुऱ्याउने दीर्घकालिन सोच रहेको छ।

विकास सहायताको ऐतिहासिक विकासक्रम

विकास अभियानको सहयोगी अस्त्रको रूपमा विकास सहायताको अवधारणा आएको हो। कम विकसित र विकासशील राष्ट्रहरूमा आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको विकास गर्न, राष्ट्रिय क्षमताको अधिकतम विकास गरी लाभ लिन, विकास सहायता परिचालन गरिएको देश/संस्थाहरूबाट सीप, ज्ञान, प्रविधि प्राप्त गरी मुलुकको आर्थिक, सामाजिक, वातावरणीय, मानवीय र प्राविधिक क्षेत्रको विकास गर्न द्वितीय विश्वयुद्धपछि युरोपेली देशहरूको पुनःनिर्माणको क्रममा विकास सहायताको सुरुवात भएको पाइन्छ। सन् १९६०-७० को दशकमा यो पश्चिम युरोप, जापान, मध्यपूर्व एसियाका र अफ्रिकाका गरीब मुलुकहरूका तत्कालिन आर्थिक समस्याहरूको सम्बोधनको क्रममा विस्तार हुँदै गयो। सन् १९७० मा विकसित मुलुकहरूले आफ्नो कूल राष्ट्रिय आयको ०.७% अंश प्रत्येक वर्ष विकास सहायताको रूपमा कम विकसित मुलुकहरूलाई उपलब्ध गराउने प्रतिवद्धता जनाए। क्रमशः यस अवधारणालाई OECD ले पनि आत्मसात् गरी विभिन्न स्वरूप र मोडालिटीमा सहायताको प्रवाह सुरु गरियो। अमेरिका र रुसबीचको शितयुद्धपछि विकास सहायताको स्वरूपमा परिवर्तन आई मुलुकमा विद्यमान सबै किसिमका “गरिबी निवारण” लाई केन्द्रमा राखि सहायता दिने कार्यको सुरुवात भयो।

नेपालमा योजनाबद्ध विकासको सुरुवात अघि नै सन् १९५१ मा Point Four Program अन्तर्गत पहिलोपटक अमेरिकाले विकास सहायता उपलब्ध गराएको थियो। त्यसपछि भारत र चीन दुवैले प्रतिस्पर्धात्मक तवरमा नेपाललाई सहयोग गर्ने अभियान नै सुरु गरे। नेपालले संस्थागत रूपमा विकास सहायता प्राप्त गरेको उल्लिखित अवधि भन्दा पहिले सन् १७९३ मा फ्रान्ससित सैन्य सहयोग र राणाशासन कालमै सन् १९११ मा फर्पिङ जलविद्युत आयोजनाको निर्माणको लागि वेलायतबाट सहयोग प्राप्त गरेको थियो। विदेशी ऋणको रूपमा राजा महेन्द्रको शासनकालमा प्रजातन्त्रको अपहरणपछि मुलुकमा विकासको लहर ल्याउन वि.सं. २०१७ सालमा अमेरिकी सरकारको Development Loan Fund ले नेपाललाई नेपाली रुपैयाँमै भुक्तानी गर्ने गरी ४ लाख अमेरिकी डलरको श्रम सम्झौता गरेको पाइन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूबाट संस्थागत रूपमा पहिलो पटक विश्व बैङ्कको प्रवेश भएको पाइन्छ। विश्व बैङ्कले सन् १९६९ मा दूरसञ्चार परियोजनामा १७.८० लाख अमेरिकी डलर ऋण लगानी गरेको हो। त्यसपछि विश्व बैङ्कले प्राविधिक सहायता, परामर्श र ऋण सहयोग, कृषि, सिंचाई, दूरसञ्चार, राजमार्ग, विद्युत, खानेपानी, शिक्षा तथा सरसफाईमा दिदै आएको छ। विश्व बैङ्कको सहायता, बैङ्क समूहबाट प्राप्त भएको छ। हाल नेपालमा विश्व बैङ्क समूहबाट सबैभन्दा बढी सहायता परिचालन भएको छ। एसियाली विकास बैङ्क सन् १९६८ मा गरिबी निवारणको उद्देश्य लिएर नेपाल प्रवेश गरेको हो। सुशासनलाई आफ्नो सहायताको लक्ष्य बनाएको यस बैङ्कले नेपालमा गरिबी निवारण, दिगो आर्थिक वृद्धि, एकीकृत सामाजिक विकासलाई प्रमुख रणनीतिको रूपमा लिएको छ। यसरी द्विपक्षीय र बहुपक्षीय तवरले नेपालमा सहायता प्रवाह सुरु गर्ने संस्थाहरू हालसम्म करिब १२० रहेको अर्थ मन्त्रालयको Aid Management Platform को अभिलेखबाट देखिन्छ।

विकास सहायताका प्रकारहरू (Types of Development Assistance Funding)

विकसित राष्ट्र वा निकाय/संस्थाहरूबाट अतिकमविकसित र विकासोन्मुख देशहरूमा प्रवाह/परिचालन हुने सहायताहरू निम्न प्रकारका छन् ।

क) अनुदान सहायता (Grant)

प्राप्त गर्ने देशले विकास साभेदार देश वा संस्थालाई प्राप्त अनुदान वापतको परिमाण पुनः भुक्तानी गर्ने दायित्व नहुने सहायता अनुदान सहायता हो । यस्तो सहायताको प्राप्ति नगद, वस्तु तथा सेवा जुनसुकै पनि हुन सक्छ ।

ख) ऋण सहायता (Loan)

ऋण सहायतामा पुनः भुक्तानीको दायित्व रहेको हुन्छ । ऋण भुक्तानीको विधि र प्रक्रिया सहायता प्राप्तिको समयमा गरिने सम्झौता बमोजिम हुन्छ । ऋण सहायतामा प्रत्यक्ष भुक्तानी, खर्च फिर्ता दिने र नगदमा आधारित हुन्छ । ऋण सहायता अन्तर्राष्ट्रिय विकास संस्थाबाट हुन्छ र यसमा कम्तिमा २५% अनुदानको अंश रहेको हुन्छ ।

ग) प्राविधिक सहायता (Technical Assistance)

विकास साभेदारले सम्बन्धित देशको व्यक्ति तथा संस्थागत क्षमता विकासको लागि प्राविधिक सहायता परिचालन गर्छ । यस्ता सहायता तालिम, सेमिनार, परामर्श तथा अन्य सामग्रीहरूको लागत खर्च व्यहोर्ने पद्धति मार्फत प्रवाह हुन्छ । साथै परियोजनाको तयारी खर्च र पूर्व लगानीका क्रियाकलापहरूमा समेत यस्तो सहायता प्रदान गरिन्छ । प्राविधिक सहायताले अतिकम विकसित देशहरूको हकमा विशेष महत्व राख्छ ।

विकास सहायता परिचालनमा ढाँचाहरू (Modalities of Development Assistance) विकास साभेदारहरू मार्फत सहायता परिचालनका विभिन्न ढाँचाहरू हुन्छन् । नेपालमा विकास सहायता कार्यान्वयनका प्रमुख ढाँचाहरू (Modalities) निम्न छन् :

क) कार्यक्रममा आधारित (Program Support)

- सहायताको कार्यान्वयन नेतृत्व सहायता प्राप्त गर्ने देशले गर्छ ।
- एकल बृहत कार्यक्रम र बजेटको व्यवस्था हुन्छ ।
- औपचारिक प्रक्रियाबाट विकास साभेदारसँग समन्वय र सामञ्जस्यता तथा प्रतिवेदन, बजेट, वित्तीय व्यवस्थापन, खरिद कार्य गर्ने,
- कार्यक्रम तर्जुमा, कार्यान्वयन, वित्तीय व्यवस्थापन, अनुगमन र मूल्याङ्कनमा स्थानीय प्रणालीको प्रयोगमा जोड दिने ।

ख) परियोजना सहायता (Project Support)

राष्ट्रिय प्राथमिकताका योजनामा समावेश हुने खालका एकल परियोजना प्रणाली (Stand Alone Project Approach) मा परियोजना सहायता ढाँचा अवलम्बन गरिन्छ ।

ग) क्षेत्रगत ढाँचा (Sector-wise Approach)

कुनै निश्चित क्षेत्र विशेषलाई समेटने गरी धेरै विकास साभेदारहरुको संलग्नतामा सहायता परिचालन गरिन्छ । शिक्षा, स्वास्थ्य आदि क्षेत्रमा यस ढाँचामा विकास सहायता परिचालन भएको छ ।

घ) मानवीय सहायता (Humanitarian Assistance)

शरणार्थी, भूकम्पपिडित, भूकम्प पश्चातको पुर्ननिर्माण लगायतका अवस्थामा मानवीय जीवन, मानवीय मर्यादा र स्वामित्वको संरक्षणको लागि यस्तो सहायता प्रवाह गर्छ ।

ङ) बजेट सहायता (Budget Support)

यो सरकारको प्रमुख प्राथमिकतामा पर्ने सहायता ढाँचा हो । यस्तो सहायतालाई राष्ट्रिय प्राथमिकतासँग आवद्ध गराइन्छ । बजेट सहायता अन्तर्गत विकास साभेदारबाट सरकारको कोषमा प्रत्यक्ष रूपमा सहायता हस्तान्तरण गरिन्छ । सरकारलाई आफ्ना प्राथमिकता र कार्यक्रम अनुसार विनियोजनको सुविधा रहेको हुन्छ ।

विकास सहायताको प्रभावकारिता अभिवृद्धिको लागि भएका प्रयासहरु

विकास सहायताको उपयोग गर्ने राष्ट्रहरुको आर्थिक, सामाजिक, मानवीय, विकासको क्षेत्रमा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन नसकेपछि विकास सहायताको प्रभावकारिताको विषयले स्थान पाएको हो । विकास सहायताको परिचालन गर्ने राष्ट्रहरुले कुशल एवं दक्ष व्यवहारगत प्रतिफल बढाउन, लक्षित वर्गसम्म विकासको प्रतिफल पुऱ्याउन र क्रमशः विकास सहायता प्रतिको निर्भरता घटाउँदै आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको विकास गर्नुपर्छ भन्ने मान्यताको पृष्ठभूमिमा सन् २००३ को फेब्रुअरीमा विकास साभेदारको नेतृत्वमा इटालीमा सम्पन्न उच्चस्तरीय भेलाबाट सहायता प्रभावकारिताको क्षेत्रमा विश्व समुदायको ध्यान आकर्षित भएको पाइन्छ । सहायता प्रभावकारिताका ५ वटा सैद्धान्तिक खम्बाहरुको रूपमा अपनत्व (Ownership), आवद्धता (Alignment), सामञ्जस्यता (Harmonization), विकासका प्रतिफलहरुका लागि व्यवस्थापन (Managing for Development Results) र आपसी जवाफदेहिता (Mutual accountability) रहेका छन् । विकास सहायताको प्रभावकारिता अभिवृद्धिको क्षेत्रमा भएका प्रमुख प्रयासहरु निम्न छन् ।

- सन् २००३ को रोममा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरका द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय वित्तीय संस्थाहरुको सहभागितामा सहायताको “हार्मोनाइजेशन” विषयमा पहिलो उच्चस्तरीय सम्मेलन सम्पन्न भयो । यसले पहिलो पटक सहायता प्रभावकारिताको लागि अपनत्व (Ownership), आवद्धता (Alignment), सामञ्जस्यता (Harmonization) गरी ३ वटा मूल सिद्धान्तलाई Harmonization का आधारभूत तत्वको रूपमा स्वीकार गर्दै रोम घोषणा पत्र जारी गर्‍यो ।

- सन् २००४ को फेब्रुअरी ४ देखि ५ मोरक्कोको मराकेशमा विकास साभेदारहरु IMF, UN agencies, EU, International Organization र नागरिक समाजका प्रतिनिधिहरु) को सहभागितामा विकासका प्रतिफल विषयक दोस्रो सम्मेलन भयो । यस सम्मेलनले अनुगमन तथा मूल्यांकन प्रक्रियालाई साभ्ना बनाई व्यवस्थापन खर्च घटाउने र प्रतिवेदन प्रक्रियालाई सरल र मितव्ययी बनाउने कुरामा जोड दिइयो ।
- सन् २००५ मा फ्रान्सको पेरिसमा सहायता प्रभावकारिता सम्बन्धी दोस्रो उच्चस्तरीय सम्मेलनले सहायता प्रभावकारिताको अपनत्व (Ownership), आवद्धता (Alignment), र सामञ्जस्य (Harmonization) का अतिरिक्त विकासको परिणाममुखी व्यवस्थापन (Managing for development results) र आपसी जवाफदेहिता (Mutual accountability) का सिद्धान्तलाई आधारभूत तत्वहरुको सूचीमा थप गर्दै पेरिस घोषणापत्र जारी गर्‍यो ।
- सन् २००८ को सेप्टेम्बरमा घानाको आक्रामा दातृ निकाय, मापक राष्ट्रहरु संयुक्त राष्ट्रसंघीय निकायहरु अन्तर्राष्ट्रिय द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय वित्तीय संस्थाहरु लगायत करिब १२०० प्रतिनिधिहरुको सहभागितामा सम्पन्न तेस्रो उच्चस्तरीय प्रभावकारिता विषयक सम्मेलनले विगतका प्रयासहरुको समीक्षा गर्दै तिनलाई अभ्क प्रजातान्त्रिक, फराकिलो, क्रमबद्ध, समयबद्ध र मापनयोग्य बनाई कार्यान्वयनमा ध्यान केन्द्रित गरिने प्रतिबद्धता सहित आक्रा कार्ययोजना जारी गर्‍यो । उक्त कार्ययोजनाले :-
 - पूर्वानुमानयोग्य वैदेशिक सहायता (३ देखि ५ वर्षसम्म);
 - प्रापकको आफ्नै मौलिक संरचना, प्रणाली, योजना तथा प्राथमिकतामा दातापक्ष आवद्ध हुनुपर्ने ;
 - परम्परागत शर्तहरुलाई व्यवहारिक शर्तमा परिणत गर्नुपर्ने;
 - नीतिगत भन्दा प्रक्रियागत शर्तहरुलाई प्रश्रय दिनुपर्ने;
 - सहायता राशी प्रापक राष्ट्रले उपयुक्त र सस्तो देखिको स्थानबाट वस्तु तथा सेवा खरिद गर्न पाउनुपर्ने लगायतका विषयहरु समेटिएको थियो ।
- सन् १९९१ को नोभेम्बरमा दक्षिण कोरियाको बुसानमा सम्पन्न सम्मेलनले विगतका प्रतिबद्धताहरुलाई दोहोर्‍याउँदै दक्षिण-दक्षिण सहयोग (South South Cooperation) एवम् विकासमा सार्वजनिक निजी साभेदारी (Public Private Partnership) लाई स्थानीय अनुकूल प्रयोगमा ल्याई सहायताप्रतिको निर्भरता क्रमशः घटाउँदै लगिने विश्वास प्रतिविम्बित गरेको छ । सहायता परिचालनको औचित्य विकास परिणामबाट पुष्टि हुन्छ । आन्तरिक स्रोत परिचालन गर्ने क्षमता र प्रतिस्पर्धात्मक व्यापारको क्षमतालाई बढाउन सक्थो भने सहायताप्रतिको निर्भरता घटने मुख्य दस्तावेजको निष्कर्ष रहेको थियो ।
- सन् २०१४ मेक्सिको मा सम्पन्न उच्चस्तरीय बैठक विकास सहायताको प्रभावकारिताको लागि कोसेढुंगा सावित भएको छ । सम्मेलनका प्रमुख उपलब्धिहरुमा विकासका प्राथमिकता निर्धारण, नतिजामा जोड, विकास साभेदार र प्रापक देश दबैको उत्तरदायित्व र पारदर्शिता जस्ता विषयमा रहेका छन् ।

- सन् २०१६ मा अफ्रिकन देश केन्याको नैरोबीमा भएको Global Partnership for Effective Development Co-operation विषयक उच्चस्तरीय सेमिनारले पनि विकास सहायताको प्रभावकारिता अभिवृद्धिको क्षेत्रमा विगतका सिद्धान्तहरूको अनुशरण गर्दै स्वामित्व, नतिजा, समावेशिता तथा उत्तरदायित्व र पारदर्शितामा जोड दिएको पाइन्छ । विशेषगरी विश्वव्यापी साभेदारीसँगको सहकार्य गर्ने, विकास सहायताको उपागममा थप परिवर्तन गर्ने, राजनीतिक नेतृत्वलाई महत्व दिने, सहश्राव्दी लक्ष्यका अधुरा लक्ष्यहरूलाई पूर्णता दिने, संयुक्त तथा एकीकृत रूपमा लगानी गर्ने, विज्ञान, प्रविधि र नवप्रवर्तनको विकास गर्ने, कसैलाई पनि पछाडी नछोडेर अगाडी बढ्ने, देशको हितमा केन्द्रित कार्यहरू गर्ने, सबै व्यक्तिको आवाजलाई समान स्थान दिने, हामीले गरेका हरेक क्रियाकलापहरूको अनुगमन नियमित रूपमा गर्ने, हामीले सिक्नेछौं र अनुकूलन हुनेछौं आदि क्षेत्रमा सेमिनार केन्द्रित रह्यो ।

नेपालमा विकास सहायता प्राप्ति र उपयोगको अवस्था

अर्थ मन्त्रालयबाट प्रकाशित Development Cooperation Report 2016-17 अनुसार नेपालमा विकास सहायताको प्राप्ति र विकास साभेदारहरूको अवस्था देहाय अनुसार रहेको छ ।

- नेपाल सरकारका संवैधानिक निकाय तथा विषयगत मन्त्रालयहरूमा प्रतिवेदन अवधिमा कूल ३७ वटा निकायका विभिन्न परियोजनाहरूको लागि कूल १,५६९,७९५,२६५ अमेरिकी डलरको प्रतिवद्धता प्राप्त भएकोमा १,३९४,६००,८६८ अमेरिकी डलर बराबरको सहायता प्राप्ति भएको छ ।
- सरकारको वार्षिक बजेटमा समावेश भएको सहायताको रूपमा २२ वटा मन्त्रालयको विभिन्न १८३ परियोजनाको लागि विकास साभेदारको संलग्नता रहेको छ ।
- अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरू मार्फत जिल्लागत परियोजनाहरूको सञ्चालनको लागि कूल १८६,५३७,९३३ अमेरिकी डलर सहायता प्राप्ति भएको छ । यसमा सबैभन्दा बढी ५६ वटा परियोजना सिन्धुपाल्चोक जिल्लामा र सबैभन्दा कम रुकुममा ३ परियोजना वटा रहेका छन् ।
- प्रतिवेदन अवधिमा विभिन्न १३ वटा द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय विकास साभेदारहरूबाट भूकम्पपछिको विकास र पुनर्निर्माणको लागि कूल ३९०,७२२,७२३ अमेरिकी डलर सहायता प्राप्त भएको छ ।
- सन् २०१६-१७ मा गत वर्षको तुलनामा करिब ३०% वृद्धि भई १३९४.६ मिलियन आधिकारिक विकास सहायता (ODA) प्राप्त भएको छ । यस सहायता राशीमा अनुदानको अंश ४१.७६%, ऋण ३९.३६% र प्राविधिक सहायता १८.८८% रहेको छ ।
- बहुपक्षीय विकास साभेदारहरू मध्ये सबैभन्दा बढि विश्व बैङ्क समूहको ३४५.९७ मिलियन अमेरिकी डलर र त्यसपछि क्रमशः एसियाली विकास बैङ्कको २५३.९ मिलियन अमेरिकी डलर, UN Country Team को १२०.७३ मिलियन अमेरिकी डलर, र युरोपेली युनियन ८३.८९ मिलियन अमेरिकी डलर रहेको छ ।
- द्विपक्षीय विकास साभेदारहरूमा सबैभन्दा बढि योगदान USAID को USAID १३४.०६ मिलियन अमेरिकी डलर रहेको छ । त्यस्तै वेलायत १२८.३१ मिलियन अमेरिकी डलर, जापानको ७७.६५ मिलियन अमेरिकी डलर, भारतको ५९.२६ मिलियन अमेरिकी डलर र चीनको ४१.२४ मिलियन अमेरिकी डलर रहेको छ ।

- प्राप्त सहायतामा दश ठूला विकास साभेदारहरूको योगदान करिब ९० प्रतिशत रहेको छ । नेपालको राष्ट्रिय प्रणालीबाट गत वर्षको सहायता ६३% रहेकोमा प्रतिवेदन अवधिमा ७३% पुगेको छ ।
- विगत ७ वर्षको विकास सहायताको GDP सँगको वृद्धिदर बढेको छ तर ODA को अंश घटदो रहेको छ ।
- सन् २०१६-१७ मा ODA को अंशमध्ये १५५ मिलियन अमेरिकी डलर सहायता राष्ट्रिय बजेट प्रणाली मार्फत प्राप्त भएको छ । प्राप्त सहायता मध्ये प्रदेश नं. ३ मा सबैभन्दा बढी ३५४.७७ (मिलियन डलर) र प्रदेश नं. १ मा सबैभन्दा न्यून ६१.६८ मात्र रहेको देखिन्छ ।
- विकास साभेदारहरूले नेपालको शिक्षा क्षेत्रमा सबैभन्दा बढी १२७.२४ मिलियन अमेरिकी डलरप्रवाह गरेको पाइन्छ भने त्यसपछि क्रमशः स्थानीय विकास, आवास, खानेपानी, नीति र रणनीति क्षेत्रमा प्राप्त भएको छ ।
- विकास साभेदारहरूबाट प्राप्त सहायताको राशी थोरै र क्षेत्र धेरै गरी छरिएर (Fermentation) प्राप्त हुने प्रवृत्ति देखिएको छ । सहायता प्रवाह गर्ने परियोजनाहरूको संख्या सन् २०१६/१७ मा ४३६ पुगेको छ । एउटा विकास साभेदारले औषतमा ९ वटा विषयगत मन्त्रालय वा निकायहरूलाई सहयोग उपलब्ध गराएको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ ।
- अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूको सहायताको राशी विगत वर्षहरूमा भन्दा बढी रहेको छ । प्रतिवेदन अवधिमा यस्ता निकायबाट प्राप्त राशी १६८.३९ मि. अमेरिकी डलर उत्साहजनक नै रहेको छ । यस्तो सहायता अर्थ मन्त्रालयको Aid Management Platform मा भएको अभिलेखिकरण हुन्छ । विशेषगरी INGOs को बढ्दो संख्या र भूकम्पपछिको सहायता प्रवाहमा यस्ता निकायहरूको सहभागितामा बढोत्तरी भएर यो राशी बढेको हो ।
- नेपालमा वि.सं. २०७२ को भूकम्पपछिको पुननिर्माणको लागि सहायता उपलब्ध गराएको प्रतिवद्धता अत्यधिक आयो तर तदनुपको प्राप्त हुन नसकेको अवस्था छ । प्रतिवेदन अवधिमा उल्लिखित प्रयोजनको लागि विभिन्न विकास साभेदारहरूले घोषणा गरेको कूल सहायता ४१.१ विलियन USD को ७५ प्रतिशत मात्र वास्तविक प्रतिवद्धता प्राप्त भयो ।

संघीय संरचनामा विकास सहायता परिचालन

वि.सं. २०७२ सालमा नेपालको संविधान जारी भएपछि नेपालको मौजूदा शासकीय प्रणालीमा आमूल परिवर्तन आएको छ । करिब १३५ वर्षसम्म एकात्मक र केन्द्रिकृत शासन प्रणाली विद्यमान रहेकोमा वर्तमान संविधानले संघीय संरचना सहितको शासकीय प्रणालीको सुनिश्चितता गरेको छ । अब प्रदेशहरूले प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकारको रूपमा कार्य गर्ने छन् । हाल संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका निर्वाचनहरू सम्पन्न भई बाँकी व्यवस्थापकीय कार्यहरू भइरहेका छन् ।

संक्रमणकालमा संघीय सरकारको नियमित कार्यसञ्चालनमा वित्तीय, कानुनी, प्रशासनिक र प्रक्रियागत रूपमा केही अप्ठ्याराहरू स्वभाविक रूपमा छन् । विशेषगरी विकास सहायताको परिचालन, व्यवस्थापन र समन्वयनको जिम्मेवारी अर्थ मन्त्रालयको हुने र सोको लागि मन्त्रालय आफ्नो गृहकार्यमा छ ।

नेपालको संविधानको धारा ५९(६) अनुसार वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारमा निहित रहेको छ । यस्तो सहायता वा ऋण लिँदा देशको समष्टिगत आर्थिक दायित्व हुने गरी लिनु पर्नेछ भन्ने व्यवस्था छ । साथै संविधानमा विकास सहायता परिचालन संघीय र प्रादेशिक सरकारले मात्र गर्न सक्ने तथा प्रदेश सरकारले संघीय सरकारको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान प्राप्त गर्न सक्ने व्यवस्था छ । संविधानको धारा ६० ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र ती श्रोतहरूबाट राजस्व उठाउन सक्ने, साभ्ना सूचीभित्रको विषयमा कुनै पनि तहको सूचीमा नपरेका विषयमा कर लगाउने र राजस्व उठाउने व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्णय गरे बमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ ।

वैदेशिक सहायता परिचालन र प्रभावकारिता अभिवृद्धिमा देखिएका समस्या र सम्बोधनका उपायहरू

नेपाल जस्तो अतिकम विकसित, भूपरिवेष्टित, अर्थतन्त्रका आधारहरू कमजोर रहेको एवं, नवीनतम ज्ञान, सीप र प्राविधिक क्षमताको अभाव भएको देशको लागि विकास सहायता अझै पनि अपरिहार्य छ । विकास सहायता Necessary Evil हो, जसरी सहायता प्राप्त गर्ने देशको आवश्यकता हो त्यस्तै अधिकार पनि हो, विकास साभ्नेदारको जिम्मेवारी र दायित्व पनि हो । Beggars have no choice जस्ता पुरातनवादी अवधारणाहरू अब सान्दर्भिक छैनन् ।

परम्परागत अवधारणाभन्दा पृथक ढंगले सोच्ने क्रममा नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा गरेका विविध प्रकारका प्रतिवद्धताहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन, विकास साभ्नेदारहरूको सहायताको प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्ने सम्बन्धी प्रतिवद्धता र सम्भौताहरू र समकालिन विश्वका विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय मुद्दाहरूको सन्दर्भमा आफ्नो दृष्टो उपस्थिति र आवाज बुलन्द गर्ने हाम्रो जिम्मेवारी हो । तसर्थ अबको सहायता प्राप्तिका प्रवृत्ति, खर्चको लागि राष्ट्रिय प्रणालीको प्रयोग, विकास सहायता नीतिले निर्धारण गरेका मापदण्ड र क्षेत्रको अधिनमा रही सहायताको प्राप्तिसँगै विकासको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्दै जानु जरुरी छ । नेपालको वर्तमान समयमा सहायता प्राप्तिको क्षेत्रमा भोग्नु परेका समस्या सम्बोधनका उपायहरू देहायका अनुसार रहेका छन् ।

- विकास सहायता नीति, २०७१ लाई संघीय संरचना अनुकूल बनाई संघ र प्रदेशको सहायता प्राप्तिका क्षेत्र, विधि र पद्धतिको वस्तुगत मापदण्ड तय गर्नुपर्छ ।
- सहायताको प्रतिवद्धता र प्राप्त प्रभावकारी रूपमा उपयोग गरी अपेक्षित नतिजा प्राप्तमा देखिएको खाडललाई न्यूनिकरण गरिनुपर्छ ।
- विकास सहायतालाई राष्ट्रिय बजेट प्रणालीबाट प्राप्त गर्ने सन्दर्भमा आवश्यक तयारी, छलफल, सम्भौता र सोको कार्यान्वयनमा राज्यको स्पष्ट नीति हुनुपर्छ ।
- कतिपय सहायताहरूको सोधभर्ना समयमा नआउनाले राष्ट्रिय बजेट प्रणालीमा समस्याहरू आएका छन्, तिनको निराकरण समयोचित रूपमा गरिनुपर्छ ।

- सहायताको प्राप्त पूर्ति पक्षबाट निर्देशित नभई मागपक्षको मागको आधारमा हुनुपर्छ र बहुजन हितको सिद्धान्तमा आधारित हुनुपर्छ ।
- विकास सहायता प्रतिवेदनको तथ्यांकको आधारमा नेपालको सबैभन्दा सुगम र मानव विकासको दृष्टिले राम्रो प्रदेश नं. ३ मा बढी सहायता राशीको प्रवाह देखिन्छ । सबै क्षेत्र, वर्ग र मानव विकासको दृष्टिले पछाडि परेको क्षेत्रलाई प्राथमिकतामा राख्नु पनि जरुरी छ ।
- संघीय संरचना अनुरूप प्रदेशगत रूपमा साना, मझौला र ठूला आयोजनाहरूको सम्भाव्यता र अल्पकालिन र दीर्घकालिन रूपमा समग्र अर्थतन्त्रको विकासमा योगदान पुग्ने गरी संघीय सरकारले प्रदेश सरकारलाई सहजीकरण गरी प्रदेशगत रूपमा अबको सहायता प्राप्तिका मापदण्ड तय गरिनुपर्छ ।
- NGOS/ INGOS बाट प्राप्त अनेक सहायतालाई Aid Management Platform मा अनिवार्य रूपमा प्रविष्टि गराउनुपर्छ ।
- विकास सहायता परिचालन गर्ने विकास साभेदारहरूलाई Pool Funding गरी सहायता परिचालन प्रोत्साहित गरिनुपर्छ ।
- विकास सहायता प्रतिको परनिर्भरता घटाउने र प्रभावकारिता अभिवृद्धिको क्षेत्रमा भएका प्रयासहरूलाई मूर्त रूप दिन नेपालले आवश्यकतानुसार नेपाल विकास मञ्च (Nepal Development Forum) को आयोजना गर्ने कार्यलाई निरन्तरता दिनुपर्छ ।
- विकास सहायता नीतिमा विकास साभेदारहरूको जिम्मेवारी स्पष्ट गरिएको छ, तिनको समीक्षाको लागि संयन्त्र तय गरिनुपर्छ ।

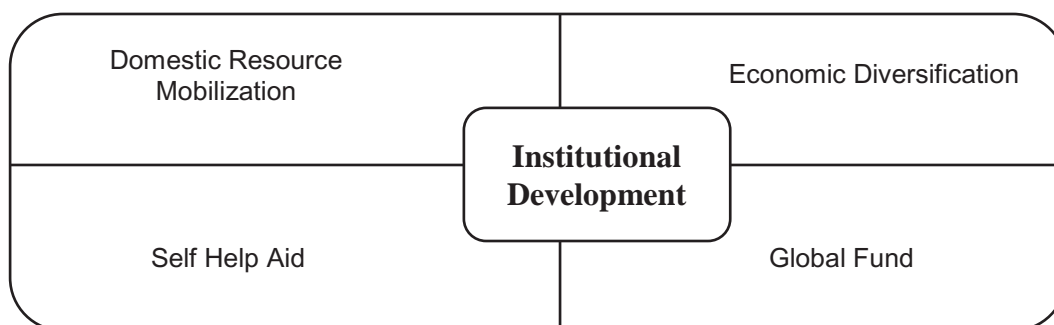
विकास सहायताका विकल्पहरू

विकास सहायतामाथिको निर्भरता घटाउँदै जाने दिशामा अब नेपालले सोच्नै पर्ने अवस्था छ । सबैभन्दा विचार गर्नुपर्ने पक्ष भनेको वैदेशिक ऋणको परिचालनको पक्षमा हो । नेपालमा जुन ढंगले वैदेशिक ऋण लिने प्रवृत्ति देखिएको छ यसले दीर्घकालमा ऋण भूक्तानीको व्ययभार बढ्दो छ । सन् १९७४/७५ मा तिर्न बाँकी कूल ऋण ३४.६० अर्ब रहेकोमा सन् १९८७/८८ मा रु.२९ अर्ब पुग्यो । गत वर्षको अन्तसम्म खुद तिर्न बाँकी वैदेशिक ऋण रु.४.९३ करोड र यस आ.व.को वैदेशिक ऋण र आन्तरिक ऋण समेत गणना गर्दा कूल करिब ६.९८ करोड पुगेको छ । यसरी आजको मितिमा प्रत्येक नेपालीको टाउकोमा २४ हजार ५ सय ऋणभार छ । सन् १९८८/८९ मा कूल ऋणभार कूल गार्हस्थ उत्पादनको १ प्रतिशतको हाराहारीमा रहेकोमा हाल २७ प्रतिशत पुगेको छ । सन् ९० को दशकमा लिइएको अधिकांश ऋणको भूक्तानी अवधि पूरा हुँदै गएकोले आन्तरिक राजस्व परिचालनबाट ऋणको साँवाँब्याज भूक्तानी गर्नुपर्ने अवस्था छ ।

नेपालको सीमित वित्तीय श्रोत र खर्च गर्नुपर्ने निकाय र आवश्यकता बढ्दो छ । हाल कूल बजेटको एक तिहाइ रहेको विकास सहायता माथिको निर्भरता केही वर्षभित्र ४० देखि ५० प्रतिशत नपुग्ला भन्न सकिन्न । किनभने विश्व्यापी रूपमा विकास साभेदारहरूले अनुदानको अंश घटाउँदै लगी सहूलियतपूर्ण ऋणको अंश बढाउँदै लगेको, ऋणमा पनि विभिन्न उपकरणहरू जारी गर्न थालेको र नयाँ नयाँ लगानीका संस्थाहरूको श्रृजना भइरहेको सन्दर्भमा नेपालले समयमा नै सावधानी अपनाउन सकेन भने ऋणको भार (Debt Trap) मा पर्ने जोखिम रहेको छ । तसर्थ नेपालले आफ्नो विकास सहायता नीतिमा परिमार्जन गर्न प्राप्त अवसरलाई समयमै उपयोग गर्नु बुद्धिमत्ता हुनेछ ।

विकास सहायता नीति, २०७१ मा व्यवस्था भएको तथा विकास सहायताको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्न विकास साभेदारहरूले विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा गरेका प्रतिबद्धता अनुरूप यसको स्वरूप र प्रवृत्तिमा नेपालले आफ्नो रणनीति तय गर्नु आवश्यक छ। अब विकास सहायतामाथिको परनिर्भरता घटाउन अबको सहायताको मोडालिटी दक्षिण दक्षिण सहायता (South South Cooperation), निजी क्षेत्रसंग साभेदारी (Partnership with private sector), ब्यापारको लागि सहायता (Aid for Trade), अनुदान सहायता (Grants) र सहूलियतपूर्ण ऋण सहायता (Concessional Loan) जस्ता क्षेत्रमा केन्द्रित हुनुपर्छ।

How to Manage an Aid Exit Strategy: The Future of Development Aid नामक पुस्तकमा लेखक Derek Fee ले The elements of aid exit strategy को रूपमा निम्न तत्वहरूलाई आत्मसात् गर्नुपर्ने सुझाव व्यक्त गरेका छन्।



उल्लिखित Diagram अनुसार विकास सहायताको विकल्पको रूपमा आन्तरिक श्रोत परिचालन, अर्थतन्त्रको विविधिकरण, स्वयंसेवा सहयोग र विश्वव्यापी कोषको उपयोग नै उपयुक्त विकल्प हुने निष्कर्ष छ।

निष्कर्ष

नेपाल जस्तो अतिकम विकसित, भूपरिवेष्ठित, लामो सशस्त्रद्वन्द्व र संक्रमणकालिन अवधिमा रहेको देशको लागि तत्काल विकास सहायताको विकल्प छैन। देशको आर्थिक सामाजिक विकासको लागि तत्काल रहेको साधनको न्यूनता पूरा गर्न, बढ्दो व्यापारघाटाको कारण अर्थतन्त्रमा पर्ने प्रभावहरूलाई हटाउन एवं आर्थिक तथा प्राविधिक रूपले क्षमता अभिवृद्धि गर्न राष्ट्रिय प्राथमिकतामा आधारित रहेर छनौटपूर्ण तरिकाले विकास सहायताको प्राप्ति र उपयोगको लागि आन्तरिक राजस्व परिचालनमा सहयोगी वातावरण बनाउनुपर्छ। आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको विकासको साथै सन् २०२२ सम्म अतिकम विकसित राष्ट्रको सूचीबाट मुक्त हुन र सन् २०३० सम्म मध्यम आय भएको देशको रूपमा स्थापित हुन हाम्रो आवश्यकता, माग र परिवेश अनुकूल सहायता प्राप्ति र उपयोग गर्दै क्रमशः सहायता प्रतिको परनिर्भरता घटाउँदै आत्मनिर्भर अर्थतन्त्रको निर्माण तर्फ अगाडी बढनुपर्छ। देश हाल संघीय संरचनामा परिणत भइसकेको परिवेशमा अबको सहायताको आवश्यकता, प्राप्ति र उपयोगको वस्तुगत विधि र पद्धति सहित सर्वस्वीकार्य विकास सहायता नीति तर्जुमा गरी तदनुरूप अगाडी बढनु हाम्रो र विकास साभेदारहरूको लागि श्रेयस्कर हुनेछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- FEE DEREK, How to Manage an Aid Exit Strategy: The future of Development Aid, Zed books London and Newyork. 2012 Cynthia street.
- Development Cooperation Report, 2016/17, Ministry of Finance , Nepal.
- Development Finance Assessment for Nepal, Final Report, November 2017, Ministry of Finance, Nepal
- ढकाल, नारायण, सहायता व्यवस्थापनको सुधारमा दातृ सामञ्जस्यताको योगदान, कामाद, अंक ११, असोज, २०६६
- थापा, हरि बहादुर, विदेशी सहायताका विसंगति, नेशनल बुक सेन्टर, काठमाडौं ।
- चौधौ योजना, आ.व.२०७३।७४ - २०७५।७६, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- विकास सहायता नीति, २०७१, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार , काठमाडौं ।
- बुढाथोकी, गजेन्द्र, वैदेशिक सहायता माथिको बढ्दो निर्भरता, कारोबार राष्ट्रिय दैनिक, मंगलबार, १८ पौष, २०५४

नयाँ सार्वजनिक शासन : अवधारणा र अभ्यास

डा. नारायणप्रसाद रेग्मी

सारांश

२१ औं शताब्दीको सुरुवातसँगै समाजशास्त्र विधा खासगरी सार्वजनिक प्रशासनमा नयाँ सार्वजनिक शासनलाई समसामयिक बहसको केन्द्रमा राखिएको पाइन्छ। नयाँ सार्वजनिक शासन शब्दको प्रयोग बारम्बार भएता पनि यसको अवधारणात्मक व्याख्यामा पृथक अवधारणा रहेको देखिन्छ। बुझाईमा पृथकता भएपनि यसको मुख्य लक्ष्य भनेकै शासन प्रणालीको सुदृढीकरण हो। शासनमा सहकार्य र साभेदारी मार्फत सार्वजनिक सेवा र सरोकारका विषयमा नागरिक सहकार्य बढाउने र सामाजिक सञ्जालको उपयोग मार्फत सरकार र नागरिक अन्तरक्रियाको दायरा विस्तृतीकरण गरी सरकारको सामाजिक सम्बन्ध प्रगाढ बनाउनु यसको मुख्य लक्ष्य हो।

यस लेखमा नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणात्मक व्याख्या, यसका विभिन्न विधिहरू र मुख्य गरी शासकीय व्यवस्थाको प्रवर्द्धन र समाजको गतिशीलता र सरकारको क्षमता विकासमा यसको भूमिकाका विषयमा प्रकाश पार्ने प्रयास गरिएको छ। 'शासन' भनेकै समाजको विकास र यसको सामाजिक, आर्थिक र साँस्कृतिक पक्षको प्रवर्द्धन तथा सामूहिक लक्ष्य प्राप्त भएकोले नयाँ सार्वजनिक शासन व्यवस्थाले शासकीय प्रणालीको दिगो विकासमा पुऱ्याउने योगदान र त्यसको अभ्यासमा यो लेख केन्द्रित रहेको छ।

शासनको अवधारणा

शासनलाई अंग्रेजीमा Governance भनिन्छ। १४ औं शताब्दीमा ल्याटिन भाषाको 'Cybern' भन्ने शब्द नै शासनको अवधारणात्मक विकासको आधार मानिन्छ जसले 'Steering' (संचालन) लाई जनाउँछ। शासनलाई संचालनसँग जोडेर व्याख्या गर्ने गरेका कारण शासन र सरकारलाई समानार्थी शब्दको रूपमा लिएको पाइन्छ। 'शासन' र 'सरकार' दुबैको उद्गम एउटै भएतापनि यी दुबैको अर्थ भने फरक छ। शासन प्रक्रियामा सरकारको भूमिका हुन्छ र सम्बन्ध पनि हुन्छ। ए.एम.जारले भनेका छन्— शासन भनेको सरकारको नीति निर्माण गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्ने क्षमता हो जसले समाजको नेतृत्वमा गति प्रदान गर्दछ। अतः 'शासन' ले सरकार संचालन गर्नुमात्र नभई सामाजिक गतिशीलताको प्रवर्द्धन गर्ने कार्यलाई जनाउँछ।

शासनको व्याख्यामा परम्परागत र आधुनिक गरी दुईवटा अवधारणा छन्। परम्परागत अवधारणाले माथिबाट तलको विधिमा आधारित सरकार संचालन गर्ने कार्यलाई जनाउँछ। यस अवधारणाले सामाजिक र आर्थिक विकासका क्रियाकलापमा राज्यको नियन्त्रणलाई स्वीकार्छ। शासनको आधुनिक अवधारणाले शासनलाई समाजसँगको अन्तरक्रिया गर्ने कार्यका रूपमा व्याख्या गर्छ। यसले स्वचालित

सहसचिव, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय ।

सामाजिक सञ्जालको निर्माणमा जोड दिन्छ। संगठित सामाजिक सञ्जालले सामाजिक नीतिहरूको निर्माण र कार्यान्वयनमा सघाउँ पुऱ्याउँछन् भन्ने यस अवधारणाको आधारभूत मान्यता हो। यद्यपी सामाजिक सञ्जालहरूले सरकारको शासन गर्ने क्षमतामा अवरोध सृजना गर्ने र नकारात्मक प्रभाव पार्ने सम्भावना हुन्छ। उनीहरूले नीति निर्माणमा सहकार्य मार्फत दक्षता बढाउन पनि सक्छन्। तसर्थ शासन संचालनको क्षमतामा सामाजिक सञ्जालहरूले सकारात्मक र नकारात्मक दुवै प्रभाव पार्ने सम्भावना रहन्छ।

बृहत अर्थमा शासन भन्नाले सामाजिक प्रणालीको गतिशीलताको संयोजनलाई बुझिन्छ। जे.पियरेले (२०००) भनेका छन् – शासनले एकातिर शासन संचालनमा बाह्य वातावरणको अनुभवमा आधारित प्रयोगलाई जनाउँछ, भने अर्कोतिर सामाजिक प्रणालीको समन्वयको सैद्धान्तिक पक्षलाई जनाउँछ। नागरिक समाजको सहभागिता प्रवर्द्धन गर्नु र उक्त सहभागिता फराकिलो बनाउनु शासनको लक्ष्य हो। शासकीय अभ्यासमा यसले सार्वजनिक संगठनहरूको संस्थागत क्षमता विकासमा जोड दिन्छ, जसबाट नागरिकलाई प्रदान गर्नुपर्ने सेवा र सुविधाहरू प्रभावकारी, पारदर्शी, निष्पक्ष र उत्तरदायी तवरले प्रवाह गर्ने अवस्थाको सुनिश्चितता हुन्छ।

गतिशील दृष्टिकोणबाट हेर्ने हो भने शासनमा समन्वय र संचालन गरी दुईवटा पक्ष रहेको देखिन्छ। यी दुई पक्षलाई केन्द्रमा राखी समकालिन दृष्टिकोणबाट शासनको अवधारणालाई (क) श्रेणी/संरचनागत (ख) बजार (ग) सञ्जाल (घ) समुदाय गरी चारवटा पक्षबाट व्याख्या गर्न सकिन्छ। संरचनात्मक वा श्रेणीगत दृष्टिकोणले शासनलाई शासकीय अभ्यासमा सृजना भएका समस्या समाधानका लागि गठन गरिएका विभिन्न राजनीतिक र आर्थिक संस्था/संगठनहरूलाई शासनका कर्ताका रूपमा स्वीकार्छ। यस्ता संगठनहरू एकीकृत र रेखीय प्रकारका हुन्छन्, प्रजातान्त्रिक सरकार र कर्मचारीतन्त्रको आर्दशबाट अभिप्रेरित हुन्छन्। बेवरीयन कर्मचारीतन्त्रको नमुनाबाट बढी प्रभावित यस दृष्टिकोणले शासकीय प्रणालीलाई संरचनात्मक, तहगत तथा नेतृत्व र नियन्त्रणमुखी दृष्टिकोणका आधारमा व्याख्या गर्दछ। यसको ठीक विपरित बजारको दृष्टिकोणले बजारलाई समेत शासनको कर्ताको रूपमा स्वीकार गर्दछ। बजारले पनि नागरिकको सशक्तिकरण गर्ने कुरामा विश्वास राख्छ। बजारले श्रोतको वितरणको दक्षताको मुल्याङ्कन र 'आर्थिक कर्ता' (Economic Actor) को भूमिका निर्वाह गर्छ। यस दृष्टिकोण अनुसार बजार मार्फत शासनको समन्वय र बजारको समेत संचालन गर्ने कार्य नै शासन हो।

त्यसै गरी शासनको अवधारणात्मक व्याख्याको अर्को दृष्टिकोण नीति सञ्जाल हो। यस अवधारणाले शासनलाई नीति-सञ्जालको रूपमा लिएको पाईन्छ। यस प्रकारको सञ्जालमा राज्यका संस्थाहरू र नीति क्षेत्रमा काम गर्ने संगठित इच्छा भएका सामाजिक संगठनहरू आवद्ध हुन्छन्। यस्ता सञ्जालहरूले मुद्दामा आधारित सहकार्य गर्दछन्। नीति सञ्जालहरूले सार्वजनिक र निजी इच्छा तथा स्रोतहरूको दक्षता अभिवृद्धि, नीतिहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा समन्वय र सहजीकरणको भूमिका निर्वाह गर्दछन्। यस्ता सञ्जाल र राज्यबीचको सम्बन्ध आपसी सहमति र निर्भरतामा आधारित हुने गर्दछ। सञ्जालहरूले नागरिकहरूको ईच्छा, अनुभव र विज्ञताको प्रतिनिधित्व समेत गर्ने भएको हुँदा नीति प्रक्रियामा सञ्जाललाई महत्वपूर्ण तत्वका रूपमा लिइन्छ। सरकारबाट शासनको अवधारणात्मक परिवर्तनमा यस्तै प्रकारका सञ्जालको उल्लेख्य योगदान रहेको मानिन्छ।

राज्यको न्यून संलग्नतामा समेत समुदाय आफैले आफ्ना समस्याहरू समाधान गर्न क्षमता राख्दछन् भन्ने मान्यता सामुदायिक दृष्टिकोणले राख्दछ। यसले सामुदायिक शासनमा जोड दिन्छ। सामुदायिक शासनले समुदायका सदस्यको सकारात्मक सहभागिता प्रवर्द्धन गर्छ। राज्य र सरकार भत्ता र कर्मचारीतन्त्रमा आधारित हुन्छन जसले समुदायको मुद्दालाई सम्बोधन गर्न सक्दैनन्। यस्तो अवस्थामा सामुदायिक शासनले सरकारबिना नै समुदायको संगठित प्रयासको माध्यमबाट धेरै समस्याको समाधान गर्न सक्छ भन्ने सैद्धान्तिक मान्यतामा यस दृष्टिकोणको विकास भएको देखिन्छ।

माथि उल्लेख गरिएका दृष्टिकोणले मुख्य गरी संरचना र संस्थागत दृष्टिकोणबाट शासनलाई व्याख्या गरिएको छ। कतिपयले शासनलाई प्रक्रियावादी दृष्टिकोणबाट समेत व्याख्या गरेको पाइन्छ। यस दृष्टिकोण अनुसार शासन सामाजिक र राजनीतिककर्ताको गतिशील परिणामसँग पनि सम्बन्धित छ। यस्तो परिणाममा संरचना र संस्थागत दक्षतापनि महत्वपूर्ण छ, तर परिणाम प्राप्तिका लागि गरेको भूमिका भन्नु महत्वपूर्ण हुन्छ। यसले परिणाम र प्रक्रियामा बढी जोड दिन्छ। शासन औपचारिक संरचना भन्दा पनि प्रक्रिया र परिणाममा केन्द्रित हुने भएकोले प्रक्रियावादी दृष्टिकोण अनुसार शासन संरचना होइन, यो त संरचनाको अन्तरक्रिया हो।

नयाँ सार्वजनिक शासन (New Public Governance)

नयाँ सार्वजनिक शासन सार्वजनिक व्यवस्थाको पछिल्लो अवधारणा हो। यसलाई शासन प्रणालीको सुधारका लागि भएका निरन्तर सैद्धान्तिक बहस र अभ्यासको परीक्षणको परिणामका रूपमा लिइन्छ। यसले बहुसरोकारवालाको प्रत्यक्ष संलग्नतामा शासकीय अभ्यासमा जोड दिन्छ। सार्वजनिक सेवामा सह-उत्पादन र कल्याणकारी सेवाहरूमा तेस्रो पक्षको संलग्नता यसका आधारभूत मान्यता हुन्। सार्वजनिक चासोको प्रभावकारी व्यवस्थापन र शासकीय अभ्यासलाई जनमुखी बनाउनु यसका मुख्य उद्देश्य हुन्। रोडेस (१९९६) ले यसलाई 'New Governance' नयाँ शासन भनेका छन् भने Skelcher (2005) ले 'सार्वजनिक शासन' भनेका छन्। नाम पृथक भएतापनि बहुलवाद, संगठनको आन्तरिक तथा बाह्य सम्बन्ध र सुशासनको प्रवर्द्धन यसका आधारभूत सैद्धान्तिक मार्गदर्शन हुन्।

सार्वजनिक शासनको नयाँ आयामका रूपमा स्थापित नयाँ सार्वजनिक शासनको अवधारणा संगठनको समाजशास्त्र र सामाजिक सञ्जालको सैद्धान्तिक धरातलमा विकास भएको पाइन्छ। यसलेसंगठनमा विविधताको व्यवस्थापन तथा सेवाको प्रक्रिया र परिणाममा तथा शासन प्रक्रियामा सरोकारवालाको विश्वास आर्जन गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ। (Stephen and Osborne, 2009)

नयाँ सार्वजनिक शासन (NPG) ले शासनका प्रक्रिया र क्रियाकलापमा सरकारको मात्र संलग्नता नभई सार्वजनिक क्षेत्रका अन्य सामाजिक संस्था र कर्ताहरू समेतको संलग्नता हुने भएकोले तीनको भूमिकालाई समेत महत्व दिन्छ। यसले शासकीय व्यवस्थामा विविधताको सम्मान र प्रवर्द्धन मार्फत स्पष्ट जवाफदेहिता, एवम् व्यवस्थित सञ्जालको व्यवस्थापन र तिनको अन्तरक्रियामा जोड दिन्छ। शासकीय व्यवस्थामा संलग्न कर्ताहरूले आपसी सहयोग र विश्वासमा नै शासनको गुणस्तर निर्भर हुने विश्वास लिइन्छ।

नयाँ सार्वजनिक शासनका मुख्य सैद्धान्तिक आधारलाई यस प्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- सरकारसँगै बजार र समाजमा विद्यमान अन्य संगठनहरूले सामाजिक मामिलाको व्यवस्थापनका विभिन्न विषय र निर्णय प्रक्रियामा सहभागी हुने तथा सार्वजनिक समस्याको समाधानमा सहभागी हुने अधिकार राख्ने भएकोले सरकारसँगै अन्य सामाजिक संगठनहरूमा समेत शक्तिको फैलावट गरिनुपर्दछ।
- शासन प्रक्रियामा सरकारको भूमिका संरक्षक नभई समन्वयात्मक हुनुपर्दछ। सामाजिक चासोहरूको एकीकरण गर्ने, सार्वजनिक स्रोतहरूको एकीकृत परिचालन गर्ने, सामाजिक संगठनहरूलाई संवाद गर्ने थलोको सुनिश्चितता गर्ने सरकारको मुख्य काम हुनुपर्दछ।
- समाजमा स्थापित सबै सदस्य र तिनका संगठनहरूको एकीकरण मार्फत जटिल सामाजिक संरचनाको निर्माण गर्नु पर्दछ। त्यस्ता सामाजिक सञ्जालहरूलाई सार्वजनिक सेवाको उत्पादन, तिनको आदानप्रदान, स्रोत व्यवस्थापन र उपभोगमा साभेदार बनाइनुपर्दछ। परस्पर विश्वास र स्थिरतामा आधारित सम्भौता मार्फत सामाजिक सञ्जालहरूलाई परिवर्तनशील, लचिलो, विशिष्ट अनि प्रभावकारी नियामक प्रणालीयुक्त बनाइनुपर्छ ताकि नागरिकका पृथक र विशिष्ट आवश्यकताको सम्बोधन गर्न सकियोस्।
- शासनमा सामाजिक संगठनको सक्रिय भूमिकाको उच्च मूल्याङ्कन हुनुपर्दछ। सामाजिक संगठनहरूले सार्वजनिक वस्तु र सेवाको उपयोग नाफाका लागि मात्र नभई सामाजिक समस्याहरूको सम्बोधनका लागि गर्नुपर्दछ।

तालिका नं. १

परम्परागत प्रशासन र नयाँ सार्वजनिक शासनबीच भिन्नता

क्र.सं.	शासनका तत्वहरू	परम्परागत प्रशासन	नयाँ सार्वजनिक शासन
१.	सैद्धान्तिक आधार	बैधता, उत्तरदायित्व, औपचारिकतावाद, औचित्यवाद र प्रशासकीय कानून।	सहभागिता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व, दक्षता, विधिको निश्चितता, सामूहिकतावाद, प्रजातन्त्र र दक्षता।
२.	मूल्य	शासन प्रणाली र प्रक्रिया	प्रजातन्त्र र दक्षता
३.	राज्यको भूमिका र क्षेत्र	(क) शक्तिशाली, सबै प्रकारका सामाजिक समस्या र मुद्दाहरू (ख) सार्वजनिक सेवा प्रवाहको पूर्ण र एकल अधिकार, व्यापक र बृहत	(क) सहकार्य, सह-निर्णय निर्माणमा साभेदारीको सुनिश्चितता (ख) सानो क्षेत्र, सार्वजनिक चासोमा क्रियाशील सामाजिक संगठनको समन्वय
४.	शासकीय व्यवहार	कर्मचारीतन्त्रमा आधारित, श्रेणीगत, स्पष्ट दायित्व	अधिकारको निक्षेपण, सहभागितात्मक, समन्वयात्मक
५.	प्रशासन र राजनीति बीचको सम्बन्ध	राजनीतिक मामिलाबाट पृथक, गैर राजनीतिक	हातेमालोमा आधारित

क्र.सं.	शासनका तत्वहरू	परम्परागत प्रशासन	नयाँ सार्वजनिक शासन
६.	कर्मचारीको भूमिका	विज्ञता, कानूनविद्	सार्वजनिक चासोको संरक्षककर्ता, निजी चाखको मध्यस्थकर्ता
७.	नागरिकको भूमिका	विधिको सम्बोधन, अनुपालना	सक्रिय नागरिक, सह-निर्णयकर्ता
८.	शासनको विधि र लक्ष्य	न्यायिक विधि, प्रक्रियामुखी, व्यक्तिमा आधारित निर्णयमा केन्द्रित, मानव अधिकारको संरक्षण	नागरिक र अधिकारीबीचको संवादमा आधारित विधि, विधि र व्यक्तिगत इच्छा बीच सन्तुलन
९.	अनुसन्धान विधि	संस्थागत	सामुहिकतावाद
१०.	कमजोरी	(क) तीव्र परिवर्तन र जटिल सामाजिक संरचनामा कार्यमूलक हुन नसक्नु, (ख) परम्परागत संरचनामुखी, आत्मकेन्द्रित, (ग) शक्तिको विभाजनमा आधुनिक विधिको प्रयोग नहुनु	(क) सामाजिक उपप्रणालीमा कार्यमूलक हुन नसक्नु, (ख) साभ्ना वस्तु र ऐक्यबद्धता जस्ता विषयमा अस्पष्ट र अपरिपक्व, (ग) सक्रिय साभ्नेदार खोज्ने तर प्रजातान्त्रिक नियन्त्रणको वेवास्ता

Source: Kovac, P&G. Gayduschek, 2015

उल्लेखित सैद्धान्तिक मार्गदर्शन विश्लेषण गर्दा नयाँ सार्वजनिक शासनले शासकीय प्रणालीको मान्यता र व्यवहारमै परिवर्तनको वकालत गरेको स्पष्ट हुन्छ। राज्य र सरकारको बदलिंदो भूमिका, नागरिकको तीव्र परिवर्तनको चाहना, विश्वव्यापिकरण र प्रविधिको द्रुत विकासले सृजना गरेका चुनौतीहरूको सामना सरकार एकलै र उसको सीमित स्रोतबाट असम्भव प्राय भएकोले शासन प्रणालीमा 'बहुकर्ता' (Multiple Actors) को अवधारणा आएको हो जुन नयाँ सार्वजनिक शासनको प्रमुख आधार हो। राज्य र समाज संचालनका लागि प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा क्रियाशील औपचारिक र अनौपचारिक रूपमा संगठित सामाजिक सञ्जालको एकीकृत परिचालनबाट नागरिक सन्तुष्टि अभिवृद्धि गर्नु यसको लक्ष्य हो। नयाँ सार्वजनिक शासन (NPG) ले सह-शासन (Co-Governance) मार्फत नागरिकको सक्रिय सहभागिता सुनिश्चित गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रणालीलाई गुणस्तरयुक्त बनाउन तथा नागरिक र राज्यबीचको अन्तरनिर्भरता र अन्तरसम्बन्धको विस्तारमा केन्द्रित हुने गर्दछ।

सह-शासन (Co-Governance)

सह-शासन सहभागितात्मक व्यवस्थापनको पछिल्लो अवधारणा हो जसले निर्णय निर्माणमा हरेक सदस्यको समान अधिकारको सुनिश्चितता गर्दछ र निर्णय निर्माण प्रणाली विकेन्द्रित हुनुपर्ने मान्यता राख्दछ। सार्वजनिक सेवा र स्रोतको प्रभावकारी परिचालन र व्यवस्थापनमा सामुदायिक इकाइहरूले आफ्नो परम्परागत प्रणालीमार्फत समान लाभ वितरणको सुनिश्चितता गर्न सक्दछन् भन्ने विश्वास लिइन्छ। शासकीय निर्णय नियन्त्रणमा साभ्नेदारहरूको सहभागिताले नागरिक र सरकारको सम्बन्धलाई औपचारिक र बलियो बनाउने भएकोले साभ्ना धारणाको निर्माण, साभ्ना उत्तरदायित्व र सहकार्यको सुनिश्चितता मार्फत सम्पूर्ण प्रणालीकै प्रभावकारिता ल्याउनु यसको मुख्य ध्येय हो।

सह-शासन सेवा प्रदायक र सेवा ग्रहणकर्ताबीचको सम्बन्ध विकासको नयाँ आयाम पनि हो। नीति प्रणालीको अन्तरक्रिया मार्फत निर्णय निर्माणमा प्रत्यक्ष र प्रभावकारी सहभागिता सुनिश्चित गर्ने, सार्वजनिक मामिलाका विषयमा उपभोक्ता (Users Group) को अनुभव र ज्ञानको प्रयोगको अवसर सृजना गर्ने, राजनीतिज्ञ र व्यवसायिक व्यक्तिहरूलाई नागरिकसँग सिधै र दोहोरो अन्तरक्रिया (Interface) को सुनिश्चितता मार्फत सह-शासन प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ। (Bovaird, 2007) सार्वजनिक सेवा दिने र लिने दुवैको संलग्नताले सार्वजनिक सेवाको सम्पूर्णताको विकासमा सकारात्मक प्रभाव पार्दछ भन्ने मान्यतामा यस अवधारणाको विकास भएको हो। सेवा प्रदायक र सेवा प्राप्तकर्ता हरेक दृष्टिकोणबाट एक अर्कोमा अन्तरनिर्भर हुने भएकोले दुवैको सहकार्य जरूरी छ र यसबाटै परस्परका इच्छा, चासो, लक्ष्य र समस्याको उपयुक्त सम्बोधन गर्न सकिन्छ।

शासनमा सरोकार राख्ने सबैको बराबर भूमिका, जिम्मेवारी, उत्तरदायित्व र सहभागिता सुनिश्चित गराउनु निकै चुनौतीपूर्ण र जटिल कार्य हो। शासकीय व्यवहारमा संलग्न र यसका साभेदारहरूबीचको सहकार्य (Collaboration) मार्फत सह-शासन प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ। तर, उक्त सहकार्यमा पनि विभिन्न तत्वले अवरोध सृजना गरेका हुन्छन्। जस्तै: सबै साभेदारको एउटै मूल्यमान्यता नहुनु, जिम्मेवारी र जवाफदेहितामा अस्पष्टता, निर्णय निर्माणमा सहभागिता र प्रभावको स्तर आदी। सहकार्य र सहयोग, सार्वजनिक निजी साभेदारी, सञ्जालको स्थापना र विकास मार्फत सह-शासनको प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ। यसका अलावा निम्नलिखित रणनीति मार्फत सह-शासनको प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ।

१. शासकीय व्यवहारमा संलग्न सबै निकायबीच असल सम्बन्धको विकास गर्ने।
२. साभ्ना बुझाई, समूह कार्य र साभ्ना दृष्टिकोण मार्फत सहकार्य प्रणालीको स्थापना गर्ने।
३. सबैको अनुभव र क्षमताको उच्चतम प्रयोगको सुनिश्चितता गर्ने।
४. उपलब्धि र समस्याप्रति उत्तरदायी र पारदर्शी हुनुपर्ने व्यवस्था गर्ने।
५. निर्णय निर्माणमा स्पष्ट भूमिका र जिम्मेवारी प्रदान गर्ने।

सार्वजनिक सेवाको सह-निर्माण र सह-उत्पादन

यस अवधारणाले सार्वजनिक सेवाको प्रणाली साभेदारी हुनुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ। सेवाको उत्पादनमा हुने साभेदारीले नागरिकको सशक्तिकरणमा सहयोग पुऱ्याउँछ। उनीहरूको स्रोत, क्षमता र अनुभवको उच्चतम प्रयोगको सुनिश्चितता गर्छ र सेवा वितरणमा नागरिक नियन्त्रणको अवस्था सृजना गर्दछ भन्ने विश्वास लिइन्छ। मूल्यवान परिणामका लागि नागरिक र सरकारको संयुक्त प्रयास र संलग्नता अपरिहार्य छ भन्ने आधारभूत मान्यतामा यस अवधारणाको विकास भएको हो।

सार्वजनिक सेवाको सह-उत्पादनको आधारभूत मान्यताहरू सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारितामा प्रभाव पार्ने बाह्य र सामाजिक वातावरणको सहजीकरणका साथै सामाजिक समस्याहरूको आत्मनिर्भर समाधानका लागि व्यक्ति र समुदायको दक्षता बढाउने प्रयोजनले विकास गरिएका हुन। दक्ष र प्रभावकारी सार्वजनिक सेवाहरूले तत्कालिन व्यक्तिगत र सामाजिक आवश्यकता र समस्याको सम्बोधन मात्र गर्दैनन् यीनले समाजको वर्तमान र भावी सामाजिक विकासका आधारभूत पक्षमा दिगो योगदान

पुन्याउँछन्। (Osborne et al., 2015)। अतः सह-उत्पादन र सह-निर्माण सार्वजनिक सेवाको दिगो विकासको केन्द्रीय तत्व हुन्। यसले परिणाममा सुधार, सक्रिय साभेदारीको निर्माण, नागरिक योगदानको सुनिश्चितता र सेवाको मूल्य प्रवर्द्धनमा सघाउ पुन्याउँछ। जसका कारण सार्वजनिक सेवाको प्रणालीको प्रभावकारीता अभिवृद्धिमा सबैले योगदान दिन सक्छन्। पारस्परिक भावनाको विकास हुन्छ र सामाजिक सम्बन्ध समेत सुदृढ हुन्छ।

सार्वजनिक सेवाको सह-निर्माण र सह-उत्पादनमा प्रभावकारीता ल्याउन उपभोक्ताको भूमिका, सह-उत्पादनमा संलग्न व्यवसायिक र सेवा प्रयोगकर्ता बीचको अन्तरक्रिया, सह-उत्पादनमा सहभागी हुँदा प्राप्त हुने लाभ र हानी, सह-उत्पादनमैत्री कानुनी वातावरण र सार्वजनिक खर्च र सह-उत्पादन बीचको सम्बन्ध जस्ता विषयहरूको उपयुक्त सम्बोधन गर्नुपर्छ। नागरिकलाई स्रोतमाथिको अधिकार प्रदान गर्ने, पारस्परिक सशक्तिकरणमा ध्यान दिने, उपलब्धिको वैज्ञानिक व्यवस्थापन गरी समान लाभ हानीको सुनिश्चितता गर्ने र नागरिकको योगदान अभिवृद्धि गर्न सहयोगी व्यावसायिकता विकासको माध्यमबाट सह-उत्पादन र सह-निर्माण प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ।

अभ्यासमा नयाँ सार्वजनिक प्रशासन

नयाँ सार्वजनिक शासनले सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रको अनुसन्धान र विकासमा नयाँ दृष्टिकोण स्थापित गरेको छ। सरकारको सुधार र शासनको अभ्यासमा सकारात्मक प्रभाव पार्नुका साथै, सार्वजनिक सञ्जालको विकास र विस्तारमा महत्वपूर्ण योगदान पुन्याएको छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रणालीमा सरकारको एकाधिकारको अन्त्य गरेको छ र अन्य निकायहरूको संलग्नता बढाएको छ। खुला सेवा सञ्जालको स्थापना गरेको छ। सरकारको व्यवस्थापनमा प्रयोगात्मक अभ्यासको स्थापना गरेको छ।

नेपालको प्रणालीवद्ध सामाजिक परिवर्तनले सृजना गरेका चुनौती सम्बोधन गर्नु जरूरी छ। शासकीय प्रणालीको नयाँ ढाँचा र सामाजिक वातावरणको परिवर्तनबाट उत्पन्न भएका जल्दाबल्दा संकटहरू समाधान गर्न सरकारको दक्षता बढाउनु पर्ने अवस्था छ। समाजका फरक व्यक्ति, संगठन र साभेदारहरूको ईच्छा र चाहनाहरू संगठित गर्नु र तिनको सम्बन्ध नियमन गर्नु प्रमुख हाँकको रूपमा रहेको छ। त्यसैगरी परिवर्तित राजनीतिक व्यवस्थाप्रति नागरिक विश्वासवृद्धि गर्न र प्रणालीको अनुसरणलाई व्यापक र सुदृढ तुल्याउन आर्थिक-सामाजिक स्रोत साधनको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्नु जरूरी छ। यी सबै समस्या र चुनौतीको सामना गर्न नयाँ सार्वजनिक शासनका मान्यतालाई शासकीय व्यवहारमा स्थापित गर्नुपर्ने अवस्था छ।

तर, नयाँ सार्वजनिक शासनका सैद्धान्तिक मान्यताहरूलाई अभ्यास र व्यवहारमा प्रयोग गर्न भने त्यति सहज देखिँदैन। शासकीय अभ्यासहरू नागरिक केन्द्रित बनाउन नागरिक र सरकार दुवैको सामूहिक क्रियाशीलता र प्रतिवद्धता आवश्यक पर्दछ। त्यसैगरी शासनको संरचना, त्यसको प्रणाली र उप-प्रणाली नयाँ सार्वजनिक शासनमैत्री हुनु जरूरी छ। यसका साथै शासनमा संलग्न बहुकर्ता (Multiple Actors) हरूलाई सार्वजनिक सेवाको उत्पादन र वितरण प्रक्रिया तथा सामाजिक निर्णय प्रक्रियामा सहभागितात्मक पद्धतिको अवलम्बन गर्न तत्पर र प्रतिवद्ध बनाउनु पर्ने आवश्यकता छ।

तथापी, नयाँ सार्वजनिक शासनको व्यावहारिक अवलम्बनका लागि अवसर पनि छन्। संघीय शासनका आधारभूत संरचनाहरू निर्माणको क्रममा हुनु, प्रजातन्त्रप्रति नागरिकको विश्वास र प्रतिवद्धता बढ्दो क्रममा हुनु, सहभागितात्मक निर्णयप्रति नीति प्रतिवद्धता व्यक्त हुनु र राजनीतिक रूपान्तरणसँगै शासकीय व्यवहार परिवर्तन हुनुपर्ने दवावका कारण नयाँ सार्वजनिक शासनको अभ्यासमा सहजता देखिन्छ। शासनको अन्तिम लक्ष्य नागरिक सन्तुष्टि भएका कारणले पनि नयाँ सार्वजनिक शासनका मान्यताको अभ्यासबाट शासकीय व्यवहारहरू नागरिक मैत्री बनाई सामाजिक सञ्जालको सकारात्मक र उच्चतम प्रयोगमार्फत सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रणाली सुधार्नु अहिलेको आवश्यकता हो।

नयाँ सार्वजनिक शासनका मान्यतालाई अभ्यासमा लैजान सार्वजनिक सेवा सञ्जाललाई स्पष्ट भूमिका सहित उत्तरदायी बनाउने चुनौती छ। सामाजिक सञ्जालले बहुलतामा जोड दिने भएकोले सामाजिक सञ्जालको विविधताको व्यवस्थापनमा समस्या छ। सामाजिक समस्याको समाधान गर्न पनि चुनौतिपूर्ण छ। नागरिक र सरकारको भूमिका, दायित्व र जिम्मेवारी बराबरी हुने कि नहुने तथा दुवैको समानान्तर भूमिकालाई कसरी नियन्त्रित र व्यवस्थित गर्ने भन्ने समस्या पनि छ।

नेपालको सन्दर्भमा पूर्ण प्रजातन्त्रको संस्थागत विकास भई नसकेको अवस्थामा यसको अवधारणालाई आन्तरिकीकरण गर्न कठिन छ। सरकारलाई आफ्नो भूमिका घटाउन र अन्य निकायको भूमिका प्रवर्द्धनमा सहजीकरण गर्ने कार्यमा कसरी तत्पर बनाउने भन्ने सवाल अहम् छ। विकासको लागि उपयुक्त वातावरण बनाउन र सामाजिक संगठनहरूको क्षमता विकास अपेक्षित हुन नसकेको सन्दर्भमा विकासमा नागरिक, सामाजिक संगठन र सरकारको त्रिपक्षीय आवद्धता बढाउन चुनौतीपूर्ण देखिन्छ। मुलुकको शासकीय प्रणालीको रूपान्तरणसँगै स्थापना भएका शासकीय संरचनाहरूको व्यवहारमै नयाँ सार्वजनिक शासनको मान्यता स्थापित गर्न बृहत सामाजिक राजनीतिक प्रतिवद्धता र मूल्य मान्यताको परिवर्तन गर्नुपर्ने अवस्था छ।

निष्कर्ष

नयाँ सार्वजनिक प्रशासन (NPG) शासकीय प्रणालीको सुधारको उपायको रूपमा विकास भएको देखिन्छ। शासन प्रणाली र सामाजिक संरचनाको परस्पर अन्तरसम्बन्ध र निर्भरता हुने भएका कारण यी दुवैको सहकार्यबाट परिवर्तन सम्भव छ भन्ने यसको मान्यता हो। शासन प्रणालीमा नागरिकको सक्रिय सहभागिताको सुनिश्चितता गरी सह-शासनको पद्धति स्थापना गर्ने, सहकार्य र साभेदारी, सार्वजनिक सेवाको उत्पादन, वितरण र उपभोगमा सरोकारवालाको संलग्नता बढाई मूल्यवान परिणाम सृजना गर्ने र दोहोरो अन्तरक्रियामा आधारित नागरिक सरकारको सम्बन्ध प्रगाढ तुल्याई सम्पूर्ण शासन प्रणालीलाई नै पूर्ण प्रजातान्त्रिक बनाउने विषय नयाँ सार्वजनिक शासनका चासो र अध्ययन तथा अनुसन्धानका क्षेत्र हुन। सार्वजनिक क्रियाकलापमा साभेदारी र सहकार्य मार्फत नागरिक संलग्नता बढाउने, साभेदारी स्रोतहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापन र परिचालन गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रणाली सुदृढ गर्ने, स्वपरिचालित सञ्जालको स्थापना र तीनको विकास कार्यमा आवद्धता बढाउने जस्ता रणनीतिको अवलम्बन गर्दा नयाँ सार्वजनिक शासनलाई व्यावहारिक प्रयोग गर्न सकिन्छ। नयाँ सार्वजनिक शासनको अभ्यासमा संगठनको विविधता व्यवस्थापन, बहुलवादी सामाजिक सञ्जालको पूर्ण विकास, नागरिकको सक्रिय सहभागिता र सकारात्मक योगदानको सुनिश्चितता, शासनमा सहकार्य (Collaborative Approach) विधिको प्रयोग आदी जस्ता पक्षमा जटिलता आउने सम्भावना रहन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- Bovaird, T. (2007). Beyond Engagement and Participation: User and community co-production of public services: *Public Administration Review*, 67 (5), P. 846.
- Pierre, J. (ed.), (200), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press: Oxford.
- Kovac, P& G. Gajduscheck, (2015) *Contemporary Governance models and practices in central and Eastern Europe*, NISPACEE Press.
- Popescu, L.G. (2013). From a holistic approach of public policy to co-governance. *Theoretic al and Applied Economics*. Vol XX, No 7(584) PP. 95-108.
- रेग्मी, नारायण प्रसाद (२०७४) शासकीय प्रबन्ध र विकास, गुडविल प्रकाशन, काठमाडौं ।

दक्षिण एसियामा निजामती सेवा व्यवस्थापनको विश्लेषण: जनताको भ्रम अथवा अक्षमताको आरोप ?

डा. नरेन्द्रराज पौडेल

सारांश

नेपाल, बंगलादेश र श्रीलंकामा स्थलगत अध्ययनबाट प्राप्त नतिजामा दक्षिण एसियाको निजामती सेवा योग्यता प्रणालीमा भन्दा परम्परागत संस्कारमा नै अभ्यस्त भएको पाइयो। आफ्नो मान्छेलाई सेवा प्रवाहमा प्राथमिकता दिने, समान व्यवहारको अनुभूत नहुने, भ्रष्टाचारमा लिप्त भएको विद्यमान अवस्थाको नतिजा प्राप्त भएको छ। अध्ययन गरिएका देशहरू मध्ये नेपाल र बंगलादेश भन्दा श्रीलंकाको निजामती सेवा केही हदसम्म राम्रो रहेको पाइएकोले दक्षिण एसियामा योग्यतामा आधारित निजामती सेवाको बारेमा अझै भ्रम रहेको देखियो। योग्यता प्रणालीमा आधारित नियुक्ति, सरुवा, बढुवा, तालिम जस्ता पक्षहरूमा उल्लेख्य सुधार हुन सकेको छैन। परम्परागत प्रणालीबाट सञ्चालित कार्यसंस्कृति छ। यसले लोकतान्त्रिक पद्धतीमा लैजान धेरै मेहनत गर्नुपर्ने समेत देखिन्छ।

निजामती सेवाको अवधारणा

निजामती सेवाको इतिहासलाई हेर्दा इष्ट इण्डिया कम्पनीले सैनिक र गैरसैनिक पदहरूलाई वर्गीकृत गर्न सबैभन्दा पहिला निजामती सेवाको शब्दावली प्रयोगमा ल्याएको थियो। बेलायतले सन् १८५४ मा निजामती सेवा शब्दावली खुल्ला प्रतिस्पर्धाको लागि सैनिक र न्यायाधीश वाहेकका सेवामा प्रयोगमा ल्याएपछि यो पदावली संसारभर भन्नु प्रख्यात भयो (International Encyclopedia of Social Science, 1972, 495)। तथापी निजामती सेवाको सर्वव्यापी ठोस परिभाषा अहिलेसम्म तय भएको छैन। संयुक्त राष्ट्रसंघले सन् १९६६ मा दिएको परिभाषा अनुसार केही देशहरूमा शिक्षकलाई निजामती सेवा भनेको पाइन्छ। केही देशहरूमा रेलका चालक, पाइलट, नर्स, प्रहरीहरूलाई समेत निजामती सेवाका कर्मचारीको रूपमा लिइएको पनि देखिन्छ। तर न्यायाधीशहरूलाई निजामती सेवाको कर्मचारी मान्ने र नमान्ने दुवै अवधारणा कायम छन्। यसैगरी स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीलाई कहिले पनि निजामती कर्मचारीको रूपमा लिइएको देखिएको छ। तर कहींकहीं लिएको पाइदैन (UN, 1966:6)। सन् १९७७ मा फिनरले निजामती सेवाको कर्मचारीको परिभाषामा व्यवसायिक, स्थायी, तलवी तथा सिपयुक्त संगठनको रूपमा व्याख्या गरेको पाइन्छ।

सामाजिक विज्ञानको अन्तर्राष्ट्रिय इन्साइक्लोपिडिया (१९७२) मा दिएको परिभाषा अनुसार निजामती कर्मचारी भनेको गैर सैनिक सेवा, कानुनी आधार भएको कर्मचारी प्रशासन, कामको सुरक्षाको प्रत्याभूती भएको, कानून अनुसार कर्मचारी छनौटदेखि अवकाशसम्म कार्य सम्पादन गर्ने, सम्मानित र राजनीतिक रूपमा तटस्थ हुने सेवालार्थ निजामती कर्मचारी भनिएको पाइन्छ। उत्तरआधुनिक परिभाषामा निजामती सेवालार्थ राजनीतिक रूपमा सहकार्य (Political Engagement) भएको भनि व्याख्या गरेको पनि पाइन्छ। यस अवस्थामा निजामती सेवा सैनिक चरित्रबाट भिन्न सेवा हो भन्नेमा एक मत रहेको देखिन्छ।

निजामती सेवाको कानुनी आधार लिखित तथा अलिखित दुवै हुनसक्ने तर्क गरिएको छ। अमेरिकाको मिचिगनमा राज्यस्तरीय संविधानमा यस सेवाको बारेमा उल्लेख गरिएको छ भने भारतको सन्दर्भमा संविधानमा नै विस्तृत रूपमा व्याख्या गरेको पाइन्छ। जर्मनीको हकमा ऐनमा व्याख्या गरेको देखिएको छ। बेलायतमा मन्त्रपरिषद्बाट नियम/कानून बनाई निजामती सेवा सञ्चालन गरिएको छ। त्यहाँ निजामती सेवा सञ्चालनको लागि एकल वा बहुनिकाय छन्। कर्मचारीको नियुक्तिदेखि अवकाशसम्मको काम गर्न केन्द्रीय निकाय छन्। पश्चिममा राष्ट्रमा सुरुका दिनहरूमा कर्मचारीको नियुक्ति केन्द्रीय निकायबाट गरिँदै आए ता पनि आज भोली सम्बन्धित निकायबाटै नियुक्ति गरिन्छ। तर अन्य मुलुकहरू जस्तै दक्षिण एसियामा लोक सेवा आयोगले कर्मचारी भर्नाको सिफारिस गर्ने र मानव संसाधन मन्त्रालय मार्फत बढुवा, सरुवा तथा अवकाशको कार्य हुँदै आएका छन्। निजामती सेवाको सन्दर्भमा सेवाको सुरक्षा भएमा निजामती कर्मचारीको कार्य सम्पादन बढ्छ। राजनीतिक रूपमा पुर्वाग्राही निजामती कर्मचारीले तटस्थ रूपमा सबैलाई सेवा प्रदान गर्न सक्दैन। गैरव्यसायिक कर्मचारीले प्रभावकारी रूपमा सेवा प्रदान गर्न सक्दैन भन्ने मान्यताहरू विकसित हुँदै आएको र सोही अनुरूप निजामती सेवाको विकास र विस्तार हुँदै आएको छ।

बेबेरियन तथा रिग्जीयन अवधारणा र निजामती सेवा

कर्मचारीतन्त्रलाई सबभन्दा पहिले विहंगम तरिकाबाट मोडलको प्रस्तुती म्याक्स वेवरले बीसौं शताब्दीको सुरुवाती समयमा हुन्। उनले कर्मचारीतन्त्रलाई परिभाषित त गरेनन् तर उनले एक मोडल प्रस्तुत गरेका छन्। जस अनुसार कर्मचारीतन्त्र औचित्य भएको कानूनको आधारमा नियुक्त भएका अधिकार सम्पन्न कर्मचारीहरूको संस्था हो भनि चिनाउन खोजिएको छ। उनले कर्मचारीतन्त्रमा कामको विभाजन, पदसोपान, लिखित कानून, कर्मचारीबीचमा प्रतिस्पर्धा, सार्वजनिक स्रोत र व्यक्तिगत स्रोतको विभाजन, मौखिक तथा अन्य निर्णयहरूको लिखित दस्तावेज बनाउने जस्ता विशेषताहरू हुनुपर्छ भनेका छन्।

वेवरको मोडलले दिएका विशेषतालाई मध्यनजर राख्दा कार्य विभाजनले विशेषज्ञता आउने, पदसोपानले गर्दा निर्णय प्रक्रियामा परिपक्वता ल्याउने, लिखित कानूनको आधारमा व्यवहार गर्दा सबैलाई समान व्यवहारको अपेक्षा गर्न सकिने, लिखित दस्तावेजको कारणले विगतमा भएका कार्यहरूको विवेचना तथा विश्लेषण गर्न सकिने, व्यक्तिगत स्रोत र सार्वजनिक स्रोतको विभाजनको कारणले भ्रष्टाचारमा कमी आउने जस्ता फाइदाहरू देखिन्छ। तर कार्य विभाजनले बढि विभागहरू बन्न सक्ने, बढि पदसोपानको कारणले निर्णय प्रक्रिया ढिलो हुनसक्ने, कानूनलाई मात्रै आधार बनाउन कानुनी भ्रमेला तथा जटिलता आउन सक्ने, सबै मौखिक तथा अमौखिक निर्णयहरूलाई लिखित दस्तावेज ल्याउन नसकिने लगायत अव्यवहारिक जटिलता ल्याउने भनि यसको आलोचना भएको पाइन्छ। तथापी यसको विकल्प अहिलेसम्म पनि आउन सकेको छैन। उनका अनुसार सरकारी सेवा, धार्मिक संगठन, राजनीतिक संगठन तथा निजीक्षेत्र जहाँ पनि कर्मचारीतन्त्र रहन्छ र जहाँतहीं कर्मचारीतन्त्र रहेको पनि छ।

यसै मोडलको आधारमा अहिलेसम्म सरकारी क्षेत्रमा निजामती सेवा आधारस्तम्भको रूपमा रहेको छ। यो मोडललाई आधार बनाई पश्चिममा मुलुकहरूले सरकारी सेवामा सार्वजनिक स्रोतको मितव्ययिता, प्रभावकारिता, कार्यकुशलता र समानता ल्याउन सकेको देखिएको छ भने विकासोन्मुख देशहरूमा तदनुसरूप लक्ष्यहरू हासिल हुन सकेको देखिएको छैन।

विकासोन्मुख देशको कर्मचारीतन्त्र प्रभावकारी नभएको अवस्थामा रिग्सले सन् १९६० को दशकमा 'प्रिज्माटिक साला' मोडलको विकास गरे। यो मोडलले विकासोन्मुख देशको कर्मचारीको विशेषता व्याख्या गरेको छ। जसअनुसार विकासोन्मुख देशको कर्मचारीतन्त्र औपचारिकता (Formalism), विविधता (Heterogeneity), काममा दोहोरोपना (Overlapping) जस्ता विशेषताहरू रहेका हुन्छन् भनी व्याख्या गरेका छन्। रिग्सका अनुसार सबै कार्यहरूलाई औपचारिकता दिने हुनाले विकासोन्मुख देशको कर्मचारीतन्त्र भ्रष्टाचारमा प्रेरित रहने तर्क गरेका छन्। नियम कानूनहरू निर्माण गर्दा विकसित देशको जस्तै कानूनहरू बनाएका हुन्छन्। तर कार्यान्वयनमा ल्याउँदा परम्परागत आधारमा नै निर्णय लिइने गरिन्छ, जसको कारणले योग्यतामा आधारित नभई आफ्नो मान्छे, भनसुन, नातावाद जस्ता पक्षका आधारमा निर्णय लिइने गरिन्छ।

वेबर र रिग्सले दिएका मोडलको तुलनात्मक प्रस्तुति देहाय बमोजिम रहेको छ।

तालिका नं १ : कर्मचारीतन्त्र र साला मोडलको तुलना

कर्मचारीतन्त्र	साला मोडल
पदसोपानको आधारमा कार्यालय सञ्चालन हुन्छ।	विविधतामा कार्यालय सञ्चालन हुन्छ।
प्रत्येक कर्मचारीको योग्यता परिभाषित गरिन्छ।	कामको दोहोरोपना रहन्छ।
प्राप्त नतिजालाई छनौटको आधार बनाईन्छ।	छनौटको आधार नातावाद, कृपावाद, भनसुन आदिलाई आधार बनाईन्छ।
नियम अनुसार कार्यालय सञ्चालन गरिन्छ।	औपचारिकतामा आधारित रहन्छ।
अव्यैयक्तिक नियमहरू कार्यान्वयनमा ल्याईन्छ।	व्यक्ति विशेषका आधारमा नियम कार्यान्वयनमा ल्याईन्छ।
सार्वजनिक र व्यक्तिको स्रोत फरक रहेको हुन्छ।	भ्रष्टाचार मौलाएको हुन्छ।

Source: R.K.Arora, 1990, 129

दक्षिण एसियामा निजामती सेवा

दक्षिण एसियाका विभिन्न मुलुकहरूमा निजामती सेवाको परिभाषा फरक फरक छ। नेपाल र भुटानको निजामती सेवालाई गरेको परिभाषामा समानता पाइन्छ। यी दुवै देशको परिभाषामा सैनिक र प्रहरीलाई समेटेको छैन। बंगलादेश, भारत, पाकिस्तान तथा माल्दिभ्सले गैरसैनिक सेवालगायत प्रहरीलाई समेत निजामती सेवामा समावेश गरेको छ। अफगानिस्तानको हकमा राष्ट्रपतिबाट नियुक्त हुने सबैलाई निजामती सेवा भनी परिभाषित गरिएको छ।

दक्षिण एसियामा करिब १५ मिलियन कर्मचारीहरू निजामती सेवामा कार्यरत छन्। उनीहरूले करिब १.७ विलियन जनतालाई सेवा प्रदान गर्दै आएका छन्। सरदरमा एक कर्मचारीले ११५ जना जनतालाई सेवा प्रदान गरेको देखिएको छ। तथापि यो संख्या देशहरू बीचमा फरक फरक छ। दक्षिण एसियामा भारत जनसंख्या, क्षेत्रफल तथा निजामती सेवाका कर्मचारीको संख्याको आकारमा सबैभन्दा ठुलो छ जहाँ निजामती सेवाका कर्मचारी र जनसंख्याको अनुपात १:२८ छ। त्यसैगरी दोस्रो ठुलो देश पाकिस्तान हो। जसको निजामती कर्मचारी र जनसंख्याको अनुपात १:५६ छ।

तालिका नं २ : दक्षिण एसियामा निजामती सेवाका कर्मचारी र जनसंख्या अनुपात

देशको नाम	कर्मचारीको संख्या	जनसंख्या (मिलियन) (सन् २०१५)	अनुपात
अफगानिस्तान	७५०००	३२	१:४२७
बंगलादेश	१,२००,०००	१५९.९	१:१३४
भुटान	२६०००	०.७७९	१:३०
भारत	१०,०००,०००	१२७६.२	१:१२८
माल्दिभ्स	२५०००	०.३८	१:१६
नेपाल	८०,०००	२८.४	१:३५५
पाकिस्तान	३,४००,०००	१९०.४	१:५६
श्रीलंका	९८,०००	२१.७	१:२२२
जम्मा	१४९०४०००	१७०९.७६	१:११५

यसैगरी अफगानिस्तानको १:४२७, बंगलादेशको १:१३४, भुटानको १:३०, माल्दिभ्स, १:१६, नेपाल १:३५५ र श्रीलंका को १:२२२ रहेको छ। सबभन्दा कम जनसंख्या अनुपात क्षेत्रफलमा र जनसंख्या साना भएका मुलुकहरु जस्तै भुटान र माल्दिभ्समा रहेका छन्। यस निजामती सेवाका कर्मचारी र जनसंख्याको अनुपातलाई विप्लेषण गर्दा कति निजामती कर्मचारी कति जनसंख्याको लागि उपयुक्त हुने हुन भन्ने निक्यौल छैन। अझ विकसित मुलुकको तुलना गर्ने हो भने दक्षिण एसियामा थोरै निजामती कर्मचारीले धेरै जनसंख्यालाई सेवा प्रदान गर्दै आएको पाइन्छ। विकसित मुलुकमा एक निजामती कर्मचारीले करिब १० जना नागरिकलाई सेवा प्रदान गर्ने गरेको तथ्यांक छ।

दक्षिण एसियाको निजामती सेवाको संरचना

भुटान बाहेक दक्षिण एशियाली सबै देशहरुमा ज्याङ्क/रेङ्क/श्रेणीमा आधारित निजामती सेवा छ। भुटानमा पोजिशनमा आधारित चार सेवामा वर्गीकृत निजामती सेवा छ। बंगलादेशमा २९ वटा क्याडर सेवा छन् भने नेपालमा १४ वटा सेवा छन्। भारतमा पनि २९ वटा सेवाहरु जसलाई ए, वि, सि र डि मा वर्गीकरण गरिएको छ। यसैगरी पाकिस्तानमा २२ वटा सेवा छन्। माल्दिभ्समा स्थायी र अस्थायी गरी दुई सेवामा वर्गीकरण गरिएको छ (Faizal, 2013)। अफगानिस्तानको हकमा त्यस्तो वर्गीकरण गरेको पाइदैन। श्रीलंकामा ९ वटा सेवाहरु वर्गीकरण गरी निजामती सेवाको व्यवस्थापन गरिएको छ।

दक्षिण एसियामा लोक सेवा आयोग र कर्मचारीको नियुक्ति

अफगानिस्तान बाहेक दक्षिण एसियाका सबै देशहरुमा संवैधानिक निकाय (लोक सेवा आयोग) ले मात्र निजामती कर्मचारीको नियुक्तिका लागि सिफारिस गर्दछ। भुटानमा कर्मचारीको नियुक्ति सिफारिसका लागि शाही निजामती सेवा आयोग छ। कर्मचारीको उपयुक्तता जाँच गर्नको लागि अन्तर्वार्ता (५० प्रतिशत), शैक्षिक तथा तालिम (२५ प्रतिशत), लिखित तथा प्रयोगात्मक (२५ प्रतिशत) परीक्षा सञ्चालन गरिन्छ। बंगलादेशको संविधानमा धारा १३१ देखि १४१ सम्म लोक सेवा आयोग सम्बन्धी व्यवस्था छ। यसले कर्मचारी नियुक्तिको लागि सिफारिस गर्दछ। कर्मचारीको जाँचको लागि जम्मा १३०० अंकको परीक्षा सञ्चालन गर्दछ। जसमा प्रारम्भिक २००, लिखित परीक्षा ९०० र अन्तर्वार्ता २०० अंकभार छ। भारतमा संविधानको धारा ३१५ मा केन्द्रीय लोक सेवा आयोगको व्यवस्थासहित प्रदेश स्तरीय लोक सेवा आयोगको गठन सम्बन्धी व्यवस्था छ। भारतमा लोक सेवा आयोगले जम्मा

२२७५ अंकभारको परीक्षा संचालन गर्दछ । जसमध्ये ४०० अंकभारको प्रारम्भिक परीक्षा, १००० अंकभारको मुख्य परीक्षा, ६०० अंकभारको ऐच्छिक विषयको परीक्षा र अन्त्यमा २७५ अंकभारको अन्तर्वार्ता लिइन्छ । यसैगरी नेपालमा पनि शाखा अधिकृतको लागि ५६० अंकभारको परीक्षा लोक सेवा आयोगले सञ्चालन गर्ने गर्दछ । पाकिस्तानमा पनि संघीय र प्रादेशिक लोक सेवा आयोग छन् । संघीय लोक सेवा आयोगले ११०० अंकभारको प्रारम्भिक, मुख्य तथा अन्तर्वार्ता संचालन गर्दछ (IIPA, 2012) । यस्तै श्रीलंका र माल्दिभ्सले पनि लोक सेवा आयोग मार्फत परीक्षा सञ्चालन गरी उपर्युक्त कर्मचारीको छनौट गरी सिफारिस गर्दछ (Faizal, 2013) ।

लोक सेवा आयोगले मुख्यतः दुई किसिमका काम गर्छन् । पहिलो कर्मचारीहरूको योग्यता प्रणालीमा आधारित भई कर्मचारीको छनौट, दोस्रो बढुवा, सजाय, सरुवा, पदोन्नतीमा सल्लाहकारको भूमिका निर्वाह गर्दछन् । यस सन्दर्भमा के सवाल उठाउन सकिन्छ, भने लिखित परीक्षाले मात्र बजारमा भएका योग्य भन्दा योग्य उम्मेदवार समावेश गरेर छनौट गर्न सम्भव छ वा छैन ? निजामती सेवालार्इ उपयुक्त हुने आचरण भएका, मानसिक रूपले तयार भएका र योग्यतम कर्मचारीको छनौट लिखित परीक्षाले गर्दछ या गर्दैन ?

दक्षिण एसियाको निजामती सेवामा बढुवा प्रणाली

बढुवा व्यवस्थापनको क्षेत्रमा दक्षिण एसियाको निजामती सेवामा फरक फरक प्रयोग भएको पाइन्छ । भुटानमा खुल्ला प्रतिस्पर्धाको आधारमा गरिन्छ । यस कार्यको लागि शैक्षिक योग्यता, तालिम, कार्यसम्पादन, अनुभव र सम्भावनाको विश्लेषण गरिन्छ । बंगलादेशमा निश्चित समयमा आधारित बढुवा प्रणाली अपनाइएको छ । भारतमा सबभन्दा पहिला रिक्त सिट संख्या तयार गरिन्छ र जेष्ठता, निष्ठावान कर्मचारी र कुनै दोषरहित कर्मचारीलाई बढुवा गरिन्छ । पाकिस्तानको हकमा सेवा अवधि, तालिम, विभागीय परीक्षा जस्ता सूचकहरूको आधारमा बढुवा गरिन्छ (Mishra, 1997) । नेपालमा कार्यसम्पादन मुल्याङ्कन, शैक्षिक योग्यता, जेष्ठता, तालिम तथा वर्गीकृत क्षेत्रमा कार्य सम्पादन गरेको आधारमा बढुवा गरिन्छ । तर यस्ता बढुवा व्यवस्थाबाट निजामती सेवाका कर्मचारीहरू कुनै पनि देशमा सन्तुष्ट रहेको देखिदैन । जस्तै खुल्ला प्रतिस्पर्धा भएपनि विभिन्न बहानामा भुटानमा बढुवा हुन समस्या रहेको देखिन्छ । राजनीतिक कारणले बंगलादेशमा पनि बढुवा हुन सजिलो छैन । पाकिस्तानमा सैनिकहरूसँग नजिकको सम्बन्ध नभएको कर्मचारी सजिलै बढुवा हुँदैन (Crisis Group, 2010) । भारतमा बढुवाको लागि कार्यसम्पादन मुल्याङ्कन तथा निष्ठावान कर्मचारीको मुल्याङ्कन गर्दा बढि समय लाग्नाले समयमा बढुवा हुन सक्दैन (Kapur, 2012) । नेपालमा पनि बढुवा प्रणाली अनुमान योग्य हुन सकेको देखिदैन ।

दक्षिण एसियाको निजामती सेवामा तालिम

प्रत्येक दक्षिण एसियाली देशहरूले निजामती सेवाका कर्मचारीको लागि तालिमको व्यवस्था गरेका छन् । अफगानिस्तानको निजामती सेवामा 'कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गरी सिप र दक्षता अभिवृद्धि गर्ने उल्लेख गरिएको छ ।' तर स्पष्ट खाका प्रस्तुत गरिएको छैन । बंगलादेशमा निजामती कर्मचारीको तालिमको लागि बंगलादेश सार्वजनिक प्रशासन तालिम केन्द्रको स्थापना गरेको छ जसले निजामती सेवाका कर्मचारीलाई आधारभूत तालिम, मध्यम र उच्च तहका कर्मचारीलाई बढुवा हुनुपूर्व तालिम प्रदान गर्दछ । (Rabbi & As-Saber, 2012) । भुटानको निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीले सेवा प्रवेशपूर्वको तालिम र छोटो समयको तालिम भनि व्याख्या गरेको छ । भारतमा सेवा अनुसार तालिम केन्द्रहरू सञ्चालन गरी राष्ट्रिय तालिम नीति २०१२ अनुसार तालिमको व्यवस्थापन गरिएको छ । बल्भभाई/लालबहादुर शास्त्री तालिम केन्द्रले भारतीय प्रशासन सेवाका कर्मचारीलाई तालिम दिन्छ ।

यसैगरी सरदार भाई पटेल प्रहरी प्रतिष्ठानले भारतीय प्रहरी सेवाका कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गर्दछ। वैदेशिक सेवाका कर्मचारीलाई वैदेशिक सेवा प्रतिष्ठानले तालिम प्रदान गर्दछ (Mishra, 1997)। माल्दिभ्समा कर्मचारीलाई निजामती सेवा तालिम प्रतिष्ठानले तालिम प्रदान गर्दछ। नेपालमा प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले अधिकृत तहका कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गर्छ। पाकिस्तानमा सार्वजनिक नीति प्रतिष्ठानले उच्च तहका कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गर्दछ भने राष्ट्रिय व्यवस्थापन कलेजले सेवापूर्वको आधारभूत तालिम प्रदान गर्दछ। श्रीलंकामा प्रशासन तथा विकास प्रतिष्ठानले निजामती सेवाका कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गर्दछ।

दक्षिण एसियाका प्रायः सबै देशहरूले तालिमलाई अनिवार्य गरेका छन्। सबैले सेवापूर्वको आधारभूत तालिम, मध्यम तथा उच्च तहकोलागि तालिमको व्यवस्था गरेका छन्। बंगलादेश, भारत, पाकिस्तान र नेपालमा बहुवा हुनुपूर्व अनिवार्य तालिम लिनपर्ने व्यवस्था गरेको पाइन्छ। तर त्यसरी दिइने तालिमहरू कर्मचारीको कामसँग प्रत्यक्ष मेल खाने देखिँदैन। यी तालिमहरू बढी सैद्धान्तिक ज्ञानमा मात्र आधारित रहेको टिप्पणी हुनेगरेको छ। यसैगरी विज्ञहरूले तालिम प्रदान गर्दा अनुसन्धानमा आधारित नभई किताबी खुराक दिने गरेको देखिन्छ।

अनुसन्धान विधि

दक्षिण एसियामा निजामती सेवा व्यवस्थापनका सम्बन्धमा नर्वेजियन सरकारको सहयोग निकाय (NORHED) बाट एक अध्ययन कार्यक्रम नै सञ्चालन गरिएको थियो। यसकार्यमा नेपालबाट त्रिभुवन विश्वविद्यालय, बंगलादेशबाट नर्थ साउथ विश्वविद्यालय र श्रीलंकाबाट पेरेडिनिया विश्वविद्यालयहरूले सम्बन्धित देशमा सन् २०१४ (नेपाल), सन् २०१५/१६ (बंगलादेश) र २०१७ (श्रीलंका) मा सर्वेक्षण गरेका थिए। यी तीनवटै देशहरू दक्षिण एसियामा रहेता पनि धर्मको आधारमा यी देशहरूमा भिन्न तस्वीर देखापर्दछ। नेपालमा हिन्दू, बंगलादेशमा मुसलमान र श्रीलंकामा बौद्धमार्गीको बाहुल्य छ। यसरी धर्ममा फरक फरक विशेषता रहेका मुलुकको निजामती सेवाको चरित्र विश्लेषण गरिएको छ। उत्तरदाता छनौट गर्दा प्रत्येक देशको भोटर लिष्ट (मतदाता सूची) लाई आधार मानी सम्भावनायुक्त नमुना छनौट (Systematic Random Sampling) विधिका आधारमा नेपालमा २४०४, बंगलादेशमा २७४८ तथा श्रीलंकामा १३९८ उत्तरदाता छनौट गरिएको थियो। नेपालमा २४०४ जना उत्तरदातामध्ये ५०.७ प्रतिशत पुरुष, ४९.३ प्रतिशत महिला, बंगलादेशमा २७४८ जना उत्तरदातामध्ये ५०.२ प्रतिशत पुरुष, ४९.८ प्रतिशत महिला र श्रीलंकामा १३९८ जना उत्तरदातामध्ये ४८.६ प्रतिशत पुरुष तथा ५१.४ प्रतिशत महिलाहरू रहेका छन्। नेपालका ३४ जिल्लाका हिमाल, पहाड र तराई समेटिने गरी ४८ वटा निर्वाचन क्षेत्र समावेश गरिएको छ। यसैगरी बंगलादेशका २२ जिल्लाका ६० वटा निर्वाचन क्षेत्रहरू र श्रीलंकाका ९ वटा प्रदेशका १२ वटा जिल्लाहरू अध्ययनमा समावेश गरिएको थियो। धर्मको आधारमा नेपालमा हिन्दूहरू ९० प्रतिशत, बौद्धमार्गी ६ प्रतिशत, मुसलमान २ प्रतिशत, क्रिश्चियन १ प्रतिशत तथा अन्य १ प्रतिशत अध्ययनमा समावेश भएका थिए। बंगलादेशको हकमा मुसलमान ८९ प्रतिशत, हिन्दू ८ प्रतिशत, बौद्धमार्गी २ प्रतिशत र क्रिश्चियन १ प्रतिशत उत्तरदाता समेटिएका थिए भने श्रीलंकामा बौद्धमार्गी ६९ प्रतिशत, तामिल हिन्दू २० प्रतिशत, मुसलमान १० प्रतिशत र अन्य १ प्रतिशत उत्तरदाता रहेका थिए।

नतिजा

अनुसन्धानको लागि वेरियन तथा रिग्सले प्रतिपादन गरेका कर्मचारीतन्त्रका मोडेल र विशेषताहरू सहित निजामती कर्मचारी र कार्यसम्पादन प्रक्रियाका सम्बन्धमा समसामयिक प्रश्नहरू सोधिएका थिए। जस अर्न्तगत निजामती कर्मचारी के कति छिटोछरितो तथा कार्यकुशल रहेका छन्? कर्मचारी भ्रष्टाचारी

छन् या छैनन् ? कर्मचारीले जनताको चाहनालाई प्राथमिकता दिन्छन् या दिदैनन् ? कर्मचारीहरु जनउत्तरदायी छन् कि छैनन् ? कर्मचारीहरुले मित्रवत् व्यवहार गर्दछन् या गर्दैनन् ? कर्मचारीसँग जनताको पहुँच छ या छैन ? कर्मचारीहरु भरपर्दा तथा विश्वास योग्य छन् या छैनन् ? उनीहरुको समान व्यवहार र आफुले सम्पादन गर्ने कार्यमा जानकार छन् या छैनन् ? नातावाद क्रिपावादले कार्य सम्पादनमा कतिको असर गरेको छ ? नियमानुसार कार्यसम्पादन गर्दछन् कि गर्दैनन् ? लगायतका प्रश्न सोधिएका थिए ।

तालिका नं ३ : दक्षिण एसियाका निजामती कर्मचारीका विशेषताहरु

कर्मचारीका विशेषताहरु	नेपाली कर्मचारी		बंगलादेशी कर्मचारी		श्रीलंकाली कर्मचारी	
	असहमत प्रतिशत	सहमत प्रतिशत	असहमत प्रतिशत	सहमत प्रतिशत	असहमत प्रतिशत	सहमत प्रतिशत
कर्मचारीको कार्यसम्पादन छिटोछरितो तथा कार्यकुशल छ ?	५८	४२	३५	६५	६१	३९
कर्मचारीहरु भ्रष्टचारी छ ?	३१	६९	२२	७८	५९	४१
कर्मचारीले जनताको चाहना भन्दा आफ्नो चाहना परिपूर्ति गर्दछन् ?	२३	७७	१९	८१	४६	५४
कर्मचारीहरु सहयोगी तथा उत्तरदायी छन् ?	६०	४०	४७	५३	६०	४०
कर्मचारीहरु जनउत्तरदायी छैनन् ?	४०	६०	५४	४६
कर्मचारीहरु मित्रवत् व्यवहार गर्दछन् ?	५७	४३	४५	५५	६३	३७
कर्मचारीसँग पहुँच असहज छ ?	३५	६५	२६	७४	७३	२७
कर्मचारीहरु भरपर्दा र विश्वासयोग्य छन् ?	६६	३४	५३	४७	५७	४३
कर्मचारीले सबैलाई समान व्यवहार गर्दछन् ?	७२	२८	७३	२७	६५	३५
कर्मचारीहरु उनीहरुले सम्पादन गर्ने जिम्मेवारीप्रति जानकार छैनन् ?	४१	५९	३९	६१	७८	२२
कर्मचारीले आफ्नो मान्छेलाई मात्र सेवा प्रदान गर्दछन् ?	२५	७५	१७	८३	७४	२६
कर्मचारीहरुले नियम कानून अनुसार सेवा प्रदान गर्दछन् ?	५७	४३	४४	५६	५१	४९
कर्मचारीहरुले पारदर्शी तरिकाबाट कार्य सम्पादन गर्दछन् ?	६६	३४	६८	३२	८१	१९
कर्मचारीले कार्य सम्पादन कसरी गर्ने भन्ने तरिका जानेका छन् ?	५४	४६	३२	६८	५७	४३
कर्मचारीहरु इमान्दार र सँधै सत्य बोल्दछन् ?	७०	३०	५५	४५	७७	२३
जम्मा संख्या	२४०४		२७४८		१३९८	

स्रोत : स्थलगत सर्वेक्षण, २०१४ (नेपाल), २०१५/१६ (बंगलादेश) र, २०१७ (श्रीलंका)

नेपाली उत्तरदाताको विचारमा ४२ प्रतिशत नेपाली निजामतीका कर्मचारीहरु, बंगलादेशी उत्तरदाताको विचारमा ६५ प्रतिशत, बंगाली कर्मचारी र श्रीलंकाली उत्तरदाताहरुको विचारमा ३९ प्रतिशत कर्मचारीहरु मात्र छिटो छरितो तथा कार्यकुशल रहेको पाइयो। सबैभन्दा कार्यकुशल कर्मचारी यी तीन देशको तुलनामा बंगाली निजामती कर्मचारी रहेको देखियो। यसैगरी ६९ प्रतिशत नेपालीको विचारमा, ७८ प्रतिशत बंगालीको विचारमा र ४१ प्रतिशत श्रीलंकालीको विचारमा सम्बन्धित देशका कर्मचारी भ्रष्टचारी रहेको पाइयो। यी मध्ये बंगाली कर्मचारी सबभन्दा भ्रष्ट र श्रीलंकन कर्मचारी कम भ्रष्ट रहेको देखियो। ७७ प्रतिशत नेपाली, ८१ प्रतिशत बंगाली र ५४ प्रतिशत श्रीलंकनको विचारमा कर्मचारीहरुले जनताको चाहना भन्दा आफ्नो चाहनालाई परिपूर्ती तर्फ क्रियाशील रहने गरेको तर्फ पाइयो।

४० प्रतिशत नेपाली, ५३ प्रतिशत बंगाली तथा ४० प्रतिशत श्रीलंकालीको विचारमा कर्मचारीहरु सहयोगी तथा उत्तरदायी भएको पनि पाइयो। यसैगरी ६० प्रतिशत नेपाली तथा ४६ प्रतिशत बंगालीले निजामती कर्मचारी उत्तरदायी छैनन् भन्ने विचार प्रकट गरेको पाइयो।

दक्षिण एसियाका यी मुलुकमा कर्मचारीहरुले जनतालाई मित्रवत व्यवहार गर्दैनन् भन्ने विचार पनि प्रकट भएको पाइयो। यस्तो विचार प्रकट गर्नेहरुमा ४३ प्रतिशत नेपाली, ५५ प्रतिशत बंगाली तथा ३७ प्रतिशत श्रीलंकाली रहेका छन्। कर्मचारीसँगको पहुँचमा नेपाली ६५ प्रतिशत र बंगाली ७४ प्रतिशतले असहज रहेको प्रकट गरे भने जम्मा ३७ प्रतिशत श्रीलंकालीले सो विचार व्यक्त गरे। यी तीन देशको तुलनामा श्रीलंकामा तुलनात्मक रुपमा कर्मचारीसँग पहुँच भएको पाइयो।

कर्मचारीहरु के कति भरपर्दा र विश्वासयोग्य छन् भन्ने सवालमा ३४ प्रतिशत नेपाली ४७ प्रतिशत बंगाली तथा ४३ प्रतिशत श्रीलंकनले भरपर्दा र विश्वासयोग्य रहेको बताए। उक्त प्रतिशतलाई विचार गर्दा पचास प्रतिशत भन्दा कम कर्मचारी जनताको नजरमा विश्वासयोग्य र भरपर्दा भएको पाइयो। कर्मचारीबाट समान व्यवहारको अपेक्षामा तीनै देशमा सो व्यवहार नपाउने जनताको मत रहेको समेत पाइयो।

निजामती कर्मचारीले सम्पादन गर्ने कार्यको हकमा उनीहरु जानकार छन् या छैनन् भन्ने प्रश्नको सवालमा नेपाली र बंगाली कर्मचारी श्रीलंकन भन्दा अगाडी रहेको पाइयो। नेपाली र बंगाली कर्मचारीले आफ्नो मान्छेलाई बढि सेवा दिने गरेको जनताको विचार प्रकट भएको पाइयो भने श्रीलंकन कर्मचारी यस्तो कार्य तुलनात्मक रुपमा कम गर्ने गरेको पाइयो। कर्मचारीले नियम अनुसारकार्य सम्पादन गर्ने सन्दर्भमा पनि करिब ५० प्रतिशतले मात्र गर्ने गरेको अन्यले नगर्ने गरेको तीनै देशका जनताको अभिमत रहेको पाइयो। पारदर्शिताको सन्दर्भमा तीनै देशका कर्मचारीहरु अपारदर्शी रहेको मत प्रकट भएको देखियो। साथै कममात्र कर्मचारीहरु सत्य बोल्ने गर्दछन् भन्ने विचार प्रकट भएको पाइयो। ५० प्रतिशतको हाराहारीमा मात्र कर्मचारीहरुले कार्यसम्पादन गर्ने तरिकाको जानकार रहेका छन् भन्ने तीनै देशका जनताको विचार रहेको पाइयो।

यसरी जनताद्वारा प्रकट गरीएको अभिमतलाई Corruption Perception Index सन् २०१५ सँग तुलना गर्दा १८८ राष्ट्रहरुको सूचीमा श्रीलंका ८३ औँ स्थानमा, नेपाल १३० औँ स्थानमा र बंगलादेश १३९ औँ स्थानमा रहेका छन्। यसैगरी विश्ववैङ्कको सन् २०१५ को सुशासन सूचकलाई आधार मान्दा यी तीन देशको तुलनामा श्रीलंका निकै माथि, नेपाल मध्यम तथा बंगलादेश तल रहेको देखिन्छ।

निष्कर्ष

दक्षिण एसियाको निजामती सेवाको व्यवस्थापनको लागि यी देशहरुमा लोक सेवा आयोगबाट निजामती सेवाको लागि खुल्ला प्रतियोगिता मार्फत योग्यता प्रणालीमा आधारित रहेर कर्मचारी नियुक्तिका लागि सिफारिस गरिदै आएको छ। स्मरण रहोस् योग्यता प्रणाली निजामती सेवाको आधारस्तम्भ हो। तथापी यसरी योग्य रहेका कर्मचारीहरु उनीहरुले सम्पादन गर्ने कार्यमा जनताको मुल्याङ्कनमा अब्बल हुन सकेको पाइएन। निजामती सेवाका कर्मचारीहरुको सरुवा, बढुवा, तालिम वस्तुपरक नभएको हुँदा निजामती संगठन माथि नै प्रश्न चिन्ह देखिएको छ। यस्ता कार्यहरु योग्यता प्रणालीको आधारमा गरिन्छ

या गरिदैन निक्यौल गर्नुपर्ने देखिन्छ। वेवरले उल्लेख गरे अनुसार कर्मचारीको कार्य कुशलता, जनताप्रति उत्तरदायी, सेवा भावले प्रेरित हुने, भ्रष्टाचार नगर्ने, कार्य सम्पादनमा प्रतिष्पर्धी हुने, सबैलाई समान व्यवहार गर्ने जस्ता विशेषताहरू दक्षिण एसियाका निजामती कर्मचारीहरू मुलतः नेपाल, बंगलादेश र श्रीलंकाका निजामती सेवामा पाइयो। यी तीन देशका निजामती सेवाका यी विशेषताहरूलाई सुक्ष्मरूपमा विश्लेषण गर्दा श्रीलंकाको निजामती सेवा केही हदसम्म राम्रो र नेपाल तथा बंगलादेशको निजामती सेवा उल्लेख्य राम्रो हुन नसकेको पाइयो। यसैगरी रिगसले दिएको विकासोन्मुख देशका निजामती कर्मचारीको विशेषताहरू जस्तै औपचारिकता, आफ्नो मान्छे, कृपावाद लगायतका पक्षले भ्रष्टाचार जस्ता विशेषता औल्याएको अवस्थामा दक्षिण एसियाका निजामती सेवाका कर्मचारीहरू त्यसबाट अभै पनि मुक्त हुन सकेको पाइएन। सुशासनको दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्दा अभैपनि कार्यसम्पादन प्रक्रिया पारदर्शी हुन नसकेको, निजामती कर्मचारीहरू जनउत्तरदायी नभएको जस्ता पक्षहरू विद्यमान रहेको पाइयो। यस्ता नतिजाहरूको परिप्रेक्ष्यमा दक्षिण एसियाको निजामती सेवामा योग्यता प्रणालीमा आधारित नियुक्ति, सरुवा, बढुवा, तालिमजस्ता पक्षहरूमा उल्लेख्य सुधार नभएको र परम्परागत प्रणालीमा आधारित कार्य संस्कृति कायम छ। जसले गर्दा लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था जनतालाई प्रत्याभूत गर्न सकिएको छैन।

सन्दर्भसामग्रीहरू

- Bajracharya, P.& Grace, C. (2014) *The Nepal Civil Service and Re-structuring of the State*, Kathmandu: Ministry of General Administration and UNDP.
- Faizal, M. & Laking, R. (2013) An Independent Institution of Governance? A New Statutory Civil Service in the Maldives, I. Jamil, S. Askvik & T. N. Dhakal(Eds) *In Search of Better Governance in South Asia and Beyond*, New York & London: Springer, 127-143.
- Finer, Herman, (1977), *The Theory and Practice of Modern Government*, India: Surjeet Publication।
- Gautam, B. R. (2013) Application of Performance-based Management: A Case of Nepalese Civil Service Reform, I. Jamil, S. Askvik & T. N. Dhakal (Eds) *In Search of Better Governance in South Asia and Beyond*, New York & London: Springer, 107-125
- Indian Institute of Public Administration (IPPA)(2012) Editorial, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol LVIII, No 3. Vii-xv.
- International Crisis Group(2010) Reforming Pakistan's Civil Service, Crisis Asia Group Report No 185, 16 February 2010.
- International Encyclopedia of the Social Science Vol 1 & 2, (1972). London: Macmillan.
- Kapur, V.P. (2012). Use of a Competency Framework in Administration: Recruitment, Training and Promotions, *The Indian Journal of Public Administration*, Vol LVIII, No 3, 402-420.
- Khurshid, A. (2006) Public Policy, Training and Civil Service Reform, *The Pakistan Development Review* 45(4) 1227-1239.
- Mishra, RK (nd) National Civil Service in India. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN006306.pdf> on May 3, 2017.
- Rabbi, M.F. & As-Saber, S. N. (2012) From Ideology to the Consolidation of Regimes: What Drives Civil Service Reforms in Bangladesh: *JOAAG*, Vol 7, No 2, 19-35.

नेपालमा मानव अधिकारको महत्व-समस्या तथा सुझाव

✍ गम्भीर बहादुर हाडा

सारांश

अन्तर्राष्ट्रिय कानूनद्वारा विश्वका सबै मानिसहरूका लागि सिर्जना गरिएका राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक एवं नागरिक अधिकारको समूहलाई मानव अधिकार भनिन्छ । नेपाल हाल राजतन्त्रबाट संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र तर्फको ऐतिहासिक संक्रमण कालमा गुज्रिरहेको छ । अपराधबाट सुरक्षित महसुस गराउने वातावरणको सिर्जना गर्नुको साथै पारदर्शी, जवाफदेही, अधिकारको सम्मान गर्ने न्याय प्रणाली र सुरक्षा बन्दोवस्त गर्न सकिएमा मात्र सर्वसाधारणमा खुशी अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ । नेपालले मानव अधिकारका सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा गरेका प्रतिबद्धता एवं राष्ट्रिय नीति, योजना तथा कानून लगायतका दस्तावेजबाट सिर्जित दायित्वहरूलाई कार्यरूप दिई मानव अधिकारको संरक्षण तथा संवर्द्धन गर्न विलम्ब गर्नु हुँदैन ।

परिचय

मानव शब्दले विश्व समुदायका प्रत्येक सदस्यलाई जनाउने हुँदा मानव अधिकारको प्रत्यक्ष सम्बन्ध मानव जातिसँग रहेको हुन्छ। आधुनिक समयमा विश्वभरिका मानिसहरू विभिन्न राष्ट्रका राष्ट्रिय सिमानाभित्र रही सम्बन्धित राष्ट्रको नागरिकको रूपमा रहेकाले विश्वका कुनै पनि राष्ट्रले विश्वभरिका मानिसहरूका लागि मानव अधिकारको सिर्जना गर्न सक्दैन। यसरी हेर्दा मानव अधिकारको सिर्जना राष्ट्रिय कानूनद्वारा सम्भव हुँदैन। किनकी राष्ट्रिय कानूनले आफ्नो राष्ट्रका नागरिकहरूलाई मात्र अधिकारको सिर्जना गर्न सक्दछ। यसरी विश्वका सबै मानिसहरूका लागि ऐन, कानूनको निर्माण गर्न सक्ने क्षमता अन्तर्राष्ट्रिय कानूनमा मात्र निहित रहेकाले अन्तर्राष्ट्रिय कानूनद्वारा विश्वका सबै मानिसहरूको लागि सिर्जना गरिएको अधिकारको समूहलाई मानव अधिकार भनिन्छ। मानव अधिकारका सिद्धान्तसँग सम्बन्धित दस्तावेजहरू हेर्दा यी अधिकारलाई ३ वर्गमा बाँड्न सकिन्छ। पहिलो वर्गमा राजनीतिक तथा देवानी अधिकारहरू पर्दछन् भने दोस्रो वर्गमा आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकारहरू पर्दछन्। तेस्रो वर्गमा सामुदायिक अधिकारहरू पर्दछन्। यस्ता अधिकारहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा विभिन्न संयन्त्र पनि निर्माण भएका छन्। संयुक्त राष्ट्र संघ मानव अधिकार आयोग, संयुक्त राष्ट्र संघ मानव अधिकार उच्च आयुक्तको कार्यालय र विभिन्न महत्वपूर्ण महासन्धिअन्तर्गत बन्ने उक्त सन्धिको कार्यान्वयन सम्बन्धमा हेर्ने विशेष समिति लगायतका सन्त्यन्त्रहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्। त्यस्तै क्षेत्रीय स्तर पनि विभिन्न संयन्त्रहरू खडा भएका छन्, जसमा युरोप, अमेरिका र अफ्रिकी क्षेत्रमा खडा भएका मानव अधिकार सम्बन्धी संस्था संयन्त्रहरू पर्दछन्। यस्ता संयन्त्रहरूले राज्यहरूलाई प्रभावकारी संयन्त्रको माध्यमबाट राष्ट्रियस्तरमा नै मानव अधिकार संरक्षण सम्बन्धी कार्य गर्न उत्प्रेरित गर्दछन्।

मानव अधिकारको इतिहास हेर्दा प्राचीन ग्रीक र रोमन दार्शनिकहरु सम्म पुग्न सकिन्छ। प्लेटो, सिसरो, एरिस्टोटलहरुले मानव अधिकारलाई प्राकृतिक अधिकारको रूपमा लिने गर्दथे, जुन राज्यको पहुँच भन्दा बाहिरको अधिकार, इश्वरले पनि खोस्न नसक्ने, कसैको तजबिजले काँटछाँट गर्न नसक्ने सार्वभौम अधिकार भन्ने गर्दथे। तर पनि दासप्रथा जस्ता पक्षहरुलाई त्यतिबेलाको समाजले वैद्यता दिएकाले वास्तविक मानव अधिकार नभएको पुष्टि हुन जान्छ। मानवलाई वास्तविक मानवको रूपमा प्रतिस्थापित गर्न सन् १८१५ को म्यागनाकार्टाको उल्लेख्य भूमिका रहेको छ, जसले ऐन बनाउने अधिकार संसदलाई मात्र हुने, कानूनको सर्वोच्चता हुने, स्वतन्त्र न्याय व्यवस्था हुनुपर्ने, कुनै पनि व्यक्तिलाई कानून बमोजिम बाहेक थुनामा राख्न नपाइने आदि व्यवस्था गरेको थियो। मानव अधिकारको संरक्षण गर्ने सम्बन्धमा बेलायतको बन्दी प्रत्यक्षीकरण ऐन, १६४० र १६४९ पनि महत्वपूर्ण दस्तावेज हो, जसले वैयक्तिक स्वतन्त्रताको अपहरण गरिएकामा नागरिकले अदालती उपचार पाउन सक्ने व्यवस्था गर्‍यो। त्यसैगरी विल अफ राइट (Bill of Right, 1648) पनि महत्वपूर्ण लिखत थियो, जसले कानूनका अगाडी समानता, कानूनको सर्वोच्चता, कुनै पनि व्यक्तिलाई क्रुर र निर्दयितापूर्वक यातना दिन नहुने, सम्पत्ति सम्बन्धी स्वतन्त्रता जस्ता व्यवस्था गरिएको थियो। साथै अमेरिकी स्वतन्त्रताको घोषणा पत्र, १७७६ र मानव अधिकारको फ्रान्सेली घोषणापत्र, १९८९ यस दिशामा महत्वपूर्ण रहेको पाइन्छ। प्रथम विश्व युद्ध पश्चात् गठन गरिएको लिग अफ नेसन (League of Nation) ले मानव अधिकारलाई प्रत्यक्ष रूपमा सहयोग नपुऱ्याए तापनि मानवका साभ्मा समस्याको रूपमा रहेको युद्धलाई रोक्ने अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासको थालनी भने गरेको थियो। लिग अफ नेसन (League of Nation) का कमजोरीहरुलाई मध्यनजर गरी युद्ध चलिरहेकै समयमा युद्धलाई समाप्त गरी विश्वमा शान्ति स्थापना गर्न एउटा सशक्त एवम् प्रभावकारी अन्तर्राष्ट्रिय संगठनको स्थापना हुनुपर्ने आवश्यकता महसुस गरी सम्पूर्ण मानव जातिको सर्वोत्तम हित र कल्याण पारस्परिक सद्भाव तथा मानव अधिकारको प्रत्याभूतिका साथै युद्धलाई कुनै पनि रूपमा अवैध घोषणा गर्दै एउटा सशक्त संगठनको रूपमा संयुक्त राष्ट्रसंघको स्थापना भयो। यसको स्थापना पश्चात् मानव अधिकारको प्रत्याभूति, संरक्षण एवम् सम्बर्द्धनमा अनर्पेक्षित रूपमा प्रतिफल प्राप्त भएको छ। हाल संयुक्त राष्ट्रसंघीय संयन्त्र वा प्रणालीबाट मानव अधिकारको विश्वव्यापी संरक्षण र प्रबर्द्धनमा टेवा पुगिरहेको छ। दया, माया र कृपाले नभई स्वतः सिद्ध विश्वव्यापी रूपमा मानवलाई प्राप्त हुने एवम् मानवलाई मानवीय मर्यादामा बस्न आवश्यक न्यूनतम अधिकारहरुको समष्टिगत रूपलाई मानव अधिकार भनिन्छ, जुन सर्वमान्य, जन्मसिद्ध, नैसर्गिक, अविभाज्य, अहरणीय तथा अपरिहार्य हुन्छन्। बीसौं शताब्दीको चर्चित शब्दको रूपमा रहेको मानव अधिकारलाई औपचारिकता, आवश्यकता एवम् अनिवार्यताको आधारमा सर्वव्यापी रूपमा स्वीकार गरिएको भए तापनि यसको सर्वमान्य एवम् पूर्ण परिभाषा गर्न कठिन नै छ, किनकी यो मूर्त भन्दा बढी अमूर्त विषयको रूपमा रहनुका साथै प्राकृतिक कानूनसँग पनि यसको सम्बन्ध रहेको हुन्छ।

मानव अधिकार कसैको दया, माया र कृपाले नभई मानव भएका नाताले स्वतः सिद्ध मानिसलाई प्राप्त हुने अधिकार हुन्छ। मानिसलाई मानवीय दर्जा प्रदान गर्न तथा मानवीय गल्लिलाई सुधार गर्ने सन्दर्भमा मानव प्रकृति कै उपजका रूपमा मानव अधिकारको विकास भएको हो। मानव अधिकार मानव जातिसँग सम्बन्धित भएको र मानव भन्नाले विश्व समुदायका प्रत्येक सदस्यलाई जनाउँने हुँदा मानव अधिकारको प्रत्यक्ष सम्बन्ध मानव जातिसँग रहेको हुन्छ। आधुनिक समयमा विश्वभरीका मानिसहरु विभिन्न राष्ट्रको राष्ट्रिय सिमानाभित्र रही सम्बन्धित राष्ट्रको नागरिकको रूपमा रहेकोले विश्वका कुनै पनि राष्ट्रले विश्वभरीका मानिसका लागि मानव अधिकारको सृजना गर्न सक्दैन। यसरी हेर्दा मानव

अधिकारको सिर्जना राष्ट्रिय कानूनद्वारा सम्भव हुँदैन। यसरी विश्वका सबै मानिसहरूका लागि ऐन, कानूनको निर्माण गर्न सक्ने क्षमता अन्तर्राष्ट्रिय कानूनमा मात्र निहित रहेकोले अन्तर्राष्ट्रिय कानूनद्वारा विश्वका सबै मानिसहरूको लागि गरिएका अधिकारको समूहलाई मानव अधिकार भनिन्छ। मानव अधिकारका सम्बन्धमा बृहत नेपाली शब्दकोषले भनेको छ कि 'विश्वका मानव मात्रले पाउने आधारभूत सामाजिक, आर्थिक र नागरिक हक तथा स्वतन्त्रता मानव अधिकार हुन्।'

मानव अधिकार सम्बन्धी राष्ट्रसंघीय बडापत्र

मानवले मानव भएर बाँच्न पाउनुपर्दछ भन्ने विश्वव्यापी धारणा मात्र होइन यो आजको अपरिहार्य आवश्यकता हो। मानव अधिकार मानव जातिसँग सम्बन्धित भएको र मानव भन्नाले विश्व मानव समुदायको प्रत्येक सदस्यलाई जनाउने हुनाले मानव अधिकारको प्रत्यक्ष सम्बन्ध विश्व मानव जातिसँग रहेको छ तसर्थ मानव जातिको उत्थानका लागि विश्व समुदायको संस्था संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय बडापत्रमा मानव अधिकार सम्बन्धी व्यवस्थालाई पनि समावेश गरिएको छ। बडापत्रभित्र छरिएर रहेका मानव अधिकारहरू सम्बन्धी व्यवस्था निम्नानुसार रहेका छन्।

१. **बडापत्रको प्रस्तावना** : मौलिक मानव अधिकारहरूमा, मानवीय व्यक्तिको मर्यादा र मूल्यमा ठूला र साना राष्ट्रहरूमा एवम् नरनारीको समान हकमा विश्वास पुनः दृढ गराउने।
२. **बडापत्रको उद्देश्य** : आर्थिक, सामाजिक, साँस्कृतिक अथवा लोकहितका अन्तर्राष्ट्रिय समस्या समाधान गर्नमा तथा जाति, लिङ्ग, भाषा र धर्ममा भेदभाव नराखि सबैको निमित्त मौलिक हक एवम् मानव अधिकारहरूप्रति सम्मानको भाव प्रोत्साहन र विकसित गर्नमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग प्राप्त गर्नु।
३. **महासभाको उद्देश्य धारा १३ को उपधारा १ (ख) बमोजिम** : आर्थिक, सामाजिक, साँस्कृतिक, शैक्षिक र स्वास्थ्य सम्बन्धी क्षेत्रमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग बढाउने तथा जाति, लिङ्ग, भाषा वा धर्ममा भेदभाव नगरीकन सबैलाई मानव अधिकार र मौलिक स्वतन्त्रता प्राप्त गराउन सहायता गर्ने।
४. **अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक तथा सामाजिक सहयोग शीर्षकको धारा ५५ को (ग) बमोजिम** : जाति, लिङ्ग, भाषा वा धर्ममा भेदभाव नगरी सबैका निमित्त मानव अधिकार र मौलिक स्वतन्त्रताका लागि विश्वव्यापी सम्मान तथा तिनको पालना।
५. **आर्थिक तथा सामाजिक परिषद्को काम र अधिकार धारा ६२ को उपधारा २ मा व्यवस्था भए बमोजिम** : यसले सबैका निमित्त मानव अधिकार तथा मौलिक स्वतन्त्रताको सम्मान र पालनामा अभिवृद्धि गर्ने प्रयोजनका लागि सिफारिस गर्न सक्नेछ।
६. **अन्तर्राष्ट्रिय जिम्मा जमानी प्रणाली धारा ७६ को (ग) अनुसार** : जाति, लिङ्ग, भाषा र धर्ममा भेदभाव नराखी सबैका लागि मानव अधिकार र मौलिक स्वतन्त्रताको सम्मान गर्न प्रोत्साहित गर्ने तथा संसारका जनताहरूबीच आपसी निर्भरतालाई अङ्गीकार गर्न प्रोत्साहन गर्ने। त्यसरी नै धारा ५६ र ७३ मा पनि मानव अधिकारसँग सम्बन्धित व्यवस्था रहेको पाइन्छ।

वर्तमान समयमा विश्वका सबै देशहरूमा मानव अधिकारको बहालीका प्रयासहरू भइरहेका छन्। यसलाई एक राजनीतिक सवाल मात्र नभएर शिक्षाको अभिन्न अङ्गका रूपमा लिनुपर्ने धारणाले महत्व पाउँदै आएको छ। विद्यालयमा तथा विद्यालय शिक्षणमा यसलाई समावेश गर्नुपर्ने मान्यता अगाडी

आइरहेको छ। कतिपय देशहरुमा मानव अधिकार शिक्षालाई विद्यालय पाठ्यक्रमा समावेश पनि गर्न थालिएको छ। नेपालमा पनि विद्यालय शिक्षामा मानव अधिकारका अवधारणाहरु समावेश गर्न आवश्यक छ भन्ने कुरा मानव अधिकारवादी चिन्तक तथा शिक्षकले महसुस गर्न थालेका छन्।

मानव अधिकार मानवमात्रको नैसर्गिक अधिकार हो। सन् १९४९ को मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र समेतलाई आधार मानेर समय समयमा मानव अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरु जारी हुँदै आएका छन्। यी मध्ये आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी प्रतिज्ञापत्र, १९६६, नागरिक तथा राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी प्रतिज्ञापत्र, १९६६, सबै किमिका जातीय भेदभाव उन्मूलनगर्ने सम्बन्धी महासन्धि, यातना तथा अन्य क्रूर, अमानवीय वा अपमानजनक व्यवहार वा दण्ड सम्बन्धी महासन्धि, १९८४, महिला विरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव उन्मूलन सम्बन्धी महासन्धि, १९७९ बाल अधिकार सम्बन्धी महासन्धि, १९८९ जस्ता दस्तावेजहरुले मानव अधिकारका विविध पक्षलाई सम्बोधन गरेका छन्। मानव अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धनका लागि क्षेत्रीयस्तरमा पनि सन्धि, महासन्धि र घोषणापत्रहरु जारी भएका छन्। संयुक्त राष्ट्रसंघ र अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको एक जिम्मेवार सदस्यको रूपमा नेपाल सहस्राब्दी विकास लक्ष्यहरु, अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठन र सार्क क्षेत्रका अभिसन्धिहरु लगायत २० भन्दा बढी मानव अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरुको पक्ष बन्नुका साथै राष्ट्रिय कानून तथा नीतिहरु मार्फत तिनलाई कार्यान्वयन गर्न प्रयत्नशील रहेको छ। यी प्रतिबद्धताहरुबाट सृजित दायित्वहरुको निर्वाह र मानव अधिकार संस्कृतिको विकास गरी देशका सबै जातजाति, क्षेत्र, वर्ग एक सम्प्रदायका महिला/पुरुष तथा बालबालिकालाई समानतामा आधारित मानवीय गरीमायुक्त जीवन यापनका लागि अनुकूल वातावरणको सिर्जना गर्नेतर्फ यो योजना केन्द्रित रहेको छ।

नेपालको नवौं योजना (२०५४/५९) मा मानव अधिकार सम्बन्धी छुट्टै नीति तथा कार्यक्रम समावेश नभए तापनि मानव अधिकारको पक्षलाई समावेश गरिएको थियो। नवौं र दसौं योजनामा महिला, बालबालिका, दलित, आदिवासी जनजाति, तथा ज्येष्ठ नागरिकको सामाजिक समावेशीकरणका साथसाथै मानव अधिकार सम्बन्धी छुट्टै नीति तथा कार्यक्रमहरु समावेश गरिएको थियो। योजनामा संविधानप्रदत्त मौलिक अधिकार तथा नेपाल पक्ष भएका मानव अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौताका प्रावधानहरुलाई व्यवहारमा सुनिश्चित गर्ने, मानव अधिकार सम्बन्धी कार्यक्रमलाई राष्ट्रिय विकास कार्यक्रमसंग आबद्ध गर्दै गरिबी निवारणको कार्यमा सहयोग पुऱ्याउने, मानव अधिकार संस्कृतिको विकास गर्ने, न्याय प्रणालीको संस्थागत सुदृढीकरणका साथै मानव अधिकार सम्बन्धी राष्ट्रिय कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त भएको थियो। तदनुरूप मानव अधिकार राष्ट्रिय कार्ययोजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने र सहस्राब्दी विकास लक्ष्यलाई क्षेत्रगत योजनाहरूसंग आबद्ध गरी कार्यान्वयन गर्ने प्रयास गरियो। सरोकारवालाहरुको व्यापक सहभागिताका आधारमा शिक्षा, स्वास्थ्य, महिला शसक्तीकरण, मानव बेचबिखन, बालबालिकाको संरक्षण तथा विकास, अपाङ्गता तथा जेष्ठ नागरिक सम्बन्धी क्षेत्रगत राष्ट्रिय कार्य योजनाहरुको तर्जुमा भै कार्यान्वयन भैरहेका छन्। साथै, राष्ट्रिय दलित आयोग, मानव अधिकार आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग र आदिवासी/जनजाति प्रतिष्ठान मार्फत पनि पीडित र सीमान्तीकृत नागरिकहरुको अधिकारको संरक्षण र सचेतना विस्तारका लागि कामहरु भए। तापनि मानव अधिकारको क्षेत्रमा राज्यले गरेको प्रतिबद्धतालाई प्रचलनमा ल्याई देशका सबै वर्ग, जातजाति, क्षेत्रका महिला, पुरुष तथा बालबालिकाहरुको मानव अधिकार प्रबर्द्धनका लागि अभू धेरै प्रयास गर्नुपर्ने देखिन्छ। मानव अधिकार र ग्रामीण विकास एक अर्काका परिपूरक हुन्। कुनै पनि

ग्रामीण राजनैतिक समाजको समग्र विकासको कुरा गर्नासाथ त्यहाँका नागरिकहरूको सर्वपक्षीय विकासको कुरा आउँछ, जुन मानव अधिकार हनन गरिएको अवस्थामा प्राप्त गर्न सकिदैन। यसै गरी विकासको गतिमा पछाडी परेको मुलुकमा बासिन्दाहरूको मानव अधिकार पनि स्वतः संकुचित भएको पाइन्छ। त्यसैले मानव अधिकार, विकास र लोकतन्त्रलाई पृथक गर्न मिल्दैन। हुनत देशले छिटो विकासको फड्को मार्न एक हदसम्म तानाशाही व्यवस्था अनुकूल हुन्छ भन्ने धारणा रहेको पाइन्छ। मानिसलाई उसका अधिकारबाट वञ्चित गराएर भय र शक्तिको आधारमा केही भौतिक विकास गर्न सम्भव भए पनि यसलाई वास्तविक विकासको संज्ञा दिन मिल्दैन। यो त भौतिक उपलब्धि मात्र हो। वास्तविक विकास त्यस क्षेत्रका जनताको सर्वपक्षीय विकासमा प्रतिबिम्बित हुनुपर्दछ। साध्यलाई बेवास्ता गरिएको विकासले नागरिकहरूको जीवनभर वाञ्छित प्रभाव पार्न सक्दैन। त्यसैले ग्रामीण विकास र मानव अधिकार एक अर्कासँग परिपूरक वा परिपोषक हुन्छन् मानव अधिकारको गम्भीर उल्लङ्घनमा दण्डहीनता व्याप्त रहनु तथा पीडकहरूलाई कानूनको दायरामा ल्याउन असफल हुनु द्वन्द्वरत दुवै पक्षको साभ्ना विशेषता बनेको छ। यसलाई निर्णायक तवरले सम्बोधन नगरिने हो भने भविष्यमा द्वन्द्व भन्नु चर्कने र हिंसाको श्रृङ्खला कायम रहने तथा मानव अधिकारको उल्लङ्घन अविच्छिन्न रुपमा जारी रहन जाने हुन्छ। दिगो शान्ति निर्माण गर्ने कुराको एक अभिन्न अङ्गको रुपमा सरकार तथा व्यवस्थापिकाले भविष्यमा दण्डहीनताको निवारणका लागि कानून, नीति र व्यवहारमा आवश्यक सुधार मार्फत् न्याय सुनिश्चित गर्ने, सत्य स्थापना गर्ने र परिपूरण प्रदान गर्नुपर्ने दोहोरो चुनौतिको सामना गर्नुपर्ने हुन्छ। तसर्थ, सुरक्षा कानूनमा गरिने सुधार अन्तर्राष्ट्रिय मानव अधिकार कानून र मापदण्डको अनुकूल साथै भविष्यमा दण्डहीनता र मानव अधिकार उल्लङ्घनलाई रोक्ने हिसाबले गरिनुपर्दछ।

नेपाल हाल राजतन्त्रबाट संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रतर्फको ऐतिहासिक संक्रमणकालमा गुञ्जिरहेको छ। एक दशक लामो हिंसात्मक द्वन्द्वपछि मुलुकमा विस्तृत शान्ति प्रक्रिया जारी रहेको छ। कानूनको कार्यान्वयन गर्ने र न्याय प्रदान गर्ने सक्षम संयन्त्रको अभावमा हिंसा र गैरकानुनी क्रियाकलापको सजिलै पुनरावृत्ति हुन सक्दछ। अपराधबाट सुरक्षित महसुस गर्न नसकेको खण्डमा शान्ति प्रक्रियाप्रति जनताको विश्वास गुम्न सक्दछ। यस प्रकारको द्वन्द्वपछि पारदर्शी, जवाफदेही, प्रभावकारी र अधिकारको सम्मान गर्ने न्याय प्रणाली र सुरक्षा निकायहरू शान्ति निर्माण गर्ने र कानुनी शासनको स्थापना गर्ने कुराका लागि प्रमुख अवयव मानिन्छन्। न्यायप्रणाली र सुरक्षा क्षेत्रमा सुधारको कदम चाल्न नसक्दा जथाभावीपन जस्तो गैरन्यायिक उपायको अवलम्बनमा फर्किने सम्भावना रहन्छ र हिंसात्मक द्वन्द्वको पुनरावृत्तिको खतरा बढ्न जाने हुन्छ। शान्ति प्रक्रियाको दिगोपनको सुनिश्चितताका लागि सु-सञ्चालनयुक्त सुरक्षा संयन्त्रको स्थापना महत्वपूर्ण हुन्छ। यो खासगरी भविष्यमा हुने उल्लङ्घन रोक्न तथा विगतमा भएका उल्लङ्घनहरूलाई प्रभावकारी रुपमा सम्बोधन गर्नका लागि महत्वपूर्ण हुन्छ। लोकतान्त्रिक जवाफदेहीता र पारदर्शीताको सुदृढिकरणका लागि सेना, प्रहरी, न्यायप्रणाली र दण्डप्रणालीमा सुधारका साथै न्यायिक र व्यवस्थापकीय निगरानीको समेत सुदृढिकरण आवश्यक हुन्छ। साथसाथै, कानुनी रिक्तता पुरा गर्न र सुरक्षा प्रणालीको सुदृढिकरणका लागि नवीन प्रयासहरू समेत आवश्यक पर्ने हुन्छ।

सन् १९५० को दशक पश्चात् मानव अधिकारको चिन्तनमा नयाँ सोच अगाडी आयो। यस अनुसार पश्चिमी देश तथा सोभियत सङ्घले एक्ला एकलै गरेको मानव अधिकार सम्बन्धी व्याख्या पूर्ण छैन। यस चिन्तन अनुसार मानव अधिकार पश्चिमी राष्ट्रले भनेजस्तो व्यक्तिगत स्वतन्त्रतामा आधारित, नागरिक,

राजनीतिक अधिकारहरु मात्र होइनन्। त्यस्तै समाजवादी मुलुकहरुले भनेजस्तै राज्यद्वारा प्रदत्त आर्थिक, सामाजिक र साँस्कृतिक अधिकारहरु मात्र पनि होइनन्। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता र सामूहिक अधिकारहरु दुवै एक अर्काका पूरकका रूपमा रहेका अधिकारहरु नै मानव अधिकार हुन् भन्ने व्याख्या तेस्रो विश्वका मुलुकमा रह्यो। तेस्रो विश्वको यो सोचले पश्चिमी देश र सोभियत सङ्घको व्याख्या गराइमा रहेको विवाद समाधान हुनाका साथसाथै मानव अधिकार अविभाज्य र अन्योन्याश्रित रहन्छन् भन्ने भावनाले मान्यता पायो।

मानव अधिकारको स्थापनार्थ विभिन्न देशमा विभिन्न किसिमले आन्दोलन हुँदै आएका छन्। बेलायत, फ्रान्स, अमेरिकाजस्ता देशमा मानव अधिकार वहालीका लागि थुप्रै प्रयासहरु भएका छन्। म्याग्नाकार्टा, बिल अफ राइट्स, फ्रेन्च अधिकार सम्बन्धी दस्तावेज, अमेरिकी स्वतन्त्रताको घोषणा आदिले मानवमूल्यको स्थापनामा ठूलो महत्व राखेका छन्।

मानव अधिकारको सिद्धान्त

१. विश्व व्यापकता र अहस्तान्तरणीय
२. समानता र अविभेद
३. सहभागिता र समावेशीपन
४. जवाफदेहीता
५. अविभाज्यता
६. अन्तरनिर्भरता र अन्तरसम्बन्धित
७. कानूनको शासन

मानव अधिकारका विशेषताहरु

१. **अविभाज्य**: मानव अधिकार मानव भएकै कारणले प्राप्त हुँदा यसलाई विभाजन गर्न सकिदैन
२. **समान वितरण** : मानव अधिकार सबैलाई समानरूपमा प्राप्त हुन्छ। कसैलाई कमी बढी हुँदैन
३. **नैसर्गिक** : मानव अधिकार मानव भएर जन्मिएकै कारणले प्राप्त अधिकार हो।
४. **समान महत्व** : मानव अधिकार कुनै महत्वपूर्ण र कुनै कम महत्वपूर्ण हुँदैन, सबै मानव अधिकार उत्तीकै महत्वपूर्ण हुन्छन्।

नेपालको संविधान २०७२ को धारा १६ देखि धारा ४७ सम्म मौलिक हकको व्यावस्था गरेको छ।

मानव अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय मान्यताहरुको अनुशरण गर्दै नेपालको संविधानबाट यसलाई मूतर्ता दिने कार्य भएको छ। नेपालको संविधानको धारा १६ देखि ४७ सम्म मौलिक हकहरुको व्यवस्था गरिएको छ। मानव अधिकारलाई संस्थागत गर्न संविधानको भाग २५ मा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगको व्यवस्था गरिएको छ। जसबाट नेपाली नागरिकको मानव अधिकारका सम्बन्धमा स्पष्ट दिशाबोध समेत भएको छ।

यस्तै गरी द्वन्द्वकालीन वा द्वन्द्वोत्तर जस्तोसुकै अवस्थाको भएपनि मानव अधिकार उल्लंघन र दुरुपयोग सम्बन्धी घटनाका विषयमा कानून बमोजिम जाहेरी लिन र पूर्ण फौजदारी अनुसन्धान गर्न प्रहरीलाई स्पष्ट निर्देशन जारी गरिनुपर्दछ। सुरक्षासँग सम्बद्ध छरिएर रहेका कानूनमा भएका कठिन र विस्तृत

परिभाषाको पुनरावलोकन गरी कानुनी आधारको सिद्धान्त र अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुकूल संक्षिप्त, प्रष्ट र स्पष्ट शब्दावलीले परिभाषित गरिनुपर्दछ। प्रचलित सुरक्षा कानूनका विभिन्न प्रावधान अन्तर्गत प्रमुख जिल्ला अधिकारी (प्र.जि.अ.) लाई प्राप्त विस्तृत तजबिजी प्रशासकिय अधिकार प्रभावकारी न्यायिक पुनरावलोकनको विषय बन्न सक्ने कुरा सुनिश्चित गर्न कानुनी संशोधन आरम्भ गरिनुपर्दछ। स्थानिय प्रशासन ऐन तथा सार्वजनिक सुरक्षा ऐन अन्तर्गत प्र.जि.अ. लाई प्रदान गरिएको न्यायिक अधिकार शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त, आईसीसीपीआरको धारा १४(१) तथा न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता सम्बन्धी आधारभूत सिद्धान्त बमोजिम सबै न्यायिक अधिकार न्यायिक निकायमा मात्र निहित रहेको हुन्छ भन्ने कुरा सुनिश्चित गर्न सोही बमोजिम संशोधन गरिनुपर्दछ। अन्तर्राष्ट्रिय कानून बमोजिम थुनामा राखिएको व्यक्तिलाई निवारक थुनाको आदेश उपर न्यायिक पुनरावलोकन सम्बन्धी अर्थपूर्ण अधिकार प्राप्त हुने तथा न्यायमा पहुँच र प्रभावकारी उपचार पाउने कुराको सुनिश्चितताको लागि बन्दी प्रत्यक्षीकरणको निवेदन दर्ता गर्ने अधिकार पुनरावेदन तथा सर्वोच्च अदालतका अतिरिक्त जिल्ला अदालतसम्म विस्तार गरिनुपर्दछ।

शक्ति र हतियारको प्रयोग सम्बन्धी कानुनी प्रावधानहरूलाई कानून कार्यान्वयन गर्ने अधिकारीका लागि शक्ति र हतियारको प्रयोग सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसंघीय आधारभूत सिद्धान्त लगायतको अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड अनुकूल बनाइनुपर्दछ।

चौधौँ योजनामा मानव अधिकारका सम्बन्धमा उल्लेखित लक्ष्य, रणनीति र कार्यनीतिको व्यवस्थाबाट

मानव अधिकार सम्बन्धी कानूनहरू पुनरावलोकन भई नयाँ कानूनहरूको निर्माण भएको हुने, मानव अधिकार सम्बन्धी राष्ट्रिय संस्थाहरू सुदृढ भएका हुने, मानव अधिकारका विषयहरू राष्ट्रिय नीतिहरूमा संरचनात्मक र कार्यात्मक रूपमा समाहित भएका हुने र मानव अधिकार संस्कृतिको प्रवर्द्धन भएको हुने उपलब्धी अपेक्षा गरिएको छ।

मानव अधिकार सम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसङ्घको घोषणापत्र, महासन्धि तथा अन्तर्राष्ट्रिय दस्तावेजहरूको पक्ष बनी अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रबाट भएका मानव अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धनका प्रयासहरूमा नेपालले प्रतिबद्धता जनाउँदै आएको छ। यी प्रतिबद्धता अनुरूप राष्ट्रियस्तरमा संस्थागत, नीतिगत एवम् कानुनी संरचना तयार गरिएका छन्। नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले मौलिक हकको रूपमा थप अधिकारहरूको प्रत्याभूति गरेको छ। नागरिकहरूको हक अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्ने उद्देश्यले त्रिवर्षीय मानव अधिकार राष्ट्रिय कार्ययोजनाको कार्यान्वयन गर्नका अतिरिक्त महिला, दलित तथा बालबालिकाहरूको हक अधिकारको संरक्षणका लागि थुप्रै नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्थाहरू पनि गरिएका छन्। मानव अधिकार आयोग, राष्ट्रिय महिला आयोग, दलित आयोग, जनजाति उत्थान राष्ट्रिय प्रतिष्ठानका अतिरिक्त प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, विभिन्न मन्त्रालय र अन्तर्राष्ट्रिय तथा राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरू समेत मानव अधिकारको संरक्षण र प्रवर्द्धनमा संलग्न छन्।

निष्कर्ष :

संयुक्त राष्ट्र सङ्घको स्थापना भएपछि मानव अधिकारको स्थापना, सम्मान, संरक्षण र प्रवर्द्धनमा अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासको थालनी भएको हो। मानव अधिकारलाई शान्ति र विकासको मूल आधारका रूपमा स्वीकार गर्दै संयुक्त राष्ट्र सङ्घको महासभाले १० डिसेम्बर १९४८ मा मानव अधिकारको विश्वव्यापी

घोषणापत्र जारी गरेको थियो, जसमा पहिलो पटक मानवका जन्मसिद्ध एवम् नैसर्गिक अधिकारहरूलाई मानव अधिकारका रूपमा परिभाषित गरिएको थियो। संयुक्त राष्ट्र सङ्घको बडापत्र र मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्रलाई आधार मानेर मानव अधिकारको विविध पक्षहरूलाई समेट्ने गरी संयुक्त राष्ट्र सङ्घद्वारा मानव अधिकार सम्बन्धी विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरू पारित हुँदै आएका छन्। चालू योजना अवधिमा मानव अधिकार उल्लङ्घन तथा ज्यादतिका विरुद्ध अनुसन्धान गरी पीडकलाई कारवाही र पीडितलाई क्षतिपूर्ति दिन नेपाल सरकारलाई सिफारिस गरिएको, सीमान्तकृत समुदायका लागि इन्टर्नसीप कार्यक्रम सञ्चालन गरिएको, मानव अधिकार सम्बन्धमा अभिमुखीकरण तालिम सञ्चालन गरिएको, विद्यालयका शिक्षकका लागि मानव अधिकार श्रोत पुस्तिका, २०७० तयार गरिएको छ। संविधान, कानून र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता अनुरूप संस्थागत र संरचनागत तथा पर्याप्त स्रोत साधनको व्यवस्था गरी आम नागरिकलाई मानव अधिकारको पूर्ण प्रत्याभूति दिलाउनु चुनौतीपूर्ण कार्य रही आएको छ। नेपाल सरकारका क्षेत्रगत कार्यक्रमहरूमा मानव अधिकारलाई प्राथमिकतामा राख्नु, मानव अधिकारसम्बन्धी जनचेतना बढाउनु, नेपाल मानव अधिकार सम्बन्धी मुख्य दस्तावेजहरू र नौ मुख्य महासन्धिहरूमध्ये सातसमेत गरी मानव अधिकार सम्बन्धी २२ अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिहरूको पक्ष राष्ट्र बन्नु, मानव अधिकारको संरक्षण तथा प्रवर्द्धनको लागि नेपालले जनाएका अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताहरू र नेपालको संविधानमा व्यवस्था गरिएका नागरिकका विभिन्न मौलिक हकहरू मानव अधिकारको संरक्षण तथा संवर्द्धनका निम्ति अवसर हुन्। संविधान प्रदत्त मौलिक हक र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा स्थापित र मान्यताप्राप्त मानव अधिकारहरूको सहज रूपमा प्रयोग गर्ने र आफ्नो अधिकारको प्रयोग गर्दा अर्काको अधिकार हनन नहुने वातावरण सृजना गर्ने कार्य प्रमुख समस्याको रूपमा रहेको छ। मानव अधिकारको सम्मान, उपयोग, संरक्षण र प्रवर्द्धनको संस्कृति विकास गरी देशका सबै जात, जाति, भाषा, धर्म, संस्कृति, वर्ण, सम्प्रदाय, लिङ्ग, वर्ग र क्षेत्रका नागरिकको मानव अधिकारको सम्मान, संरक्षण र संवर्द्धन गर्दै समानता र न्यायपूर्ण समाजको विकास गर्नुपर्ने चुनौती रहेको छ।

सन्दर्भसामग्री

- पाठक, रुद्रप्रसाद, मानव अधिकार : आखिर विश्वले के पायो ?, मंसिर २४, २०७४, मानव अधिकार राष्ट्रिय सम्मेलन विशेषाङ्क, २०७४, नेपाल वार एसोसियसन, काठमाडौं।
- आर्थिक सर्वेक्षण (२०७३/२०७४), अर्थ मन्त्रालय।
- चौधौं योजना (२०७३/२०७४-२०७५/२०७६), राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं।
- नेपाल जनसंख्या प्रतिवेदन २०६८, स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय, काठमाडौं, २०६९ असार।
- नेपालको विकास-‘दृष्टिकोण र प्रयासहरू, राष्ट्रिय आर्थिक तथा विकास अनुसन्धान परिषद्, नारेक नेपाल, वैशाख २०६९।
- सहरको आवाज Voice of the city, नेपाल नगरपालिका संघ, काठमाडौं।
- भोजराज ओझा, समकालीन विकास अर्थशास्त्र एवम् नेपालको अर्थव्यवस्था (Contemporary Development Economics and Nepalese), तलेजु प्रकाशन, काठमाडौं।
- सुरेश अधिकारी, राष्ट्रिय नीति - नीतिगत व्यवस्था कार्यान्वयन, समस्या र सुझावहरू।
- Nepal in figures 2006, NPC Secretariat Central Bureau of Statistics, Kathmandu.
- A Nepalese journal of participatory development Year 18, No. 17 August, 2016 Nepal Participatory Action Network (NEPAN), Kathmandu, Nepal.

नेपालमा आन्तरिक तथा बाह्य श्रोत परिचालन नीति

✍ कमलप्रसाद रेग्मी

सारांश

सरकारले आर्थिक नीति मार्फत सार्वजनिक वित्तको परिचालन गरी अर्थतन्त्रलाई सधैं चलायमान बनाई रहन्छ। सार्वजनिक श्रोत परिचालनका उपकरणहरू (आय, व्यय तथा ऋण) को माध्यमबाट आर्थिक वृद्धि, आर्थिक स्थायित्व एवम् पूर्ण रोजगारी सृजना जस्ता लोक कल्याणकारी कार्य गर्दै देशलाई समृद्धितर्फ अघि बढाउन मद्दत पुग्दछ। वित्तीय संघीयतामा श्रोत परिचालनको अवशिष्ट (concurrent) अधिकार कहाँ रहेको छ भन्ने कुरा महत्वपूर्ण हुन्छ। नेपालमा वित्तीय संघीयता मार्फत वित्तीय सन्तुलन कायम गरी देशलाई राजनैतिक संघीयतासंगै वित्तीय व्यवस्थापनबाट आर्थिक समृद्धि हासिल गर्ने भन्ने विषय चुनौतिपूर्ण रहेको छ। यस्तो अवस्थामा खर्चको अनुपातमा राजस्वको वृद्धिबाट वित्तीय सन्तुलन हुन समय लाग्ने देखिन्छ। संवैधानिक व्यवस्था र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोतसाधन तथा वित्तीय आयोग ऐन, २०७४ राजस्व परामर्श समितिको प्रतिवेदन, २०७४ एवम् संघीयताको अभ्यास गरी रहेका अन्य विकसित तथा विकासशील राष्ट्रहरूको सैद्धान्तिक एवम् व्यावहारिक अनुभवलाई मध्यनजर गरी अल्पकालमा वैदेशिक सहायता तर्फ परिस, आक्रा, बुसान र मेक्सिको घोषणाका सिद्धान्त तथा मार्गदर्शनलाई पालना गर्दै विकास सहयोगलाई प्राथमिकताको क्षेत्रमा अधिकतम परिचालन गर्ने, मध्यकालमा आन्तरिक ऋण र राजस्वबाट सावजिक खर्च धान्न योग्य बनाउने साथै दीर्घकालमा करदातामैत्री, सूचनामैत्री कर प्रणाली मार्फत करको दायरा वृद्धि गरी स्वदेशी वित्तीय श्रोत परिचालनमा आत्मनिर्भर बनाउँदै अन्तर्राष्ट्रिय सहायताको पर निर्भरतालाई क्रमशः कम गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय निकायका सरकार, ससद, राजनैतिक दल, कर्मचारी, करदाता, विज्ञ, प्राज्ञ, मिडिया, सर्वसाधारणको सामुहिक प्रयासबाट कार्य सम्पादन गर्नु सबैको महत्वपूर्ण भूमिका जरुरी रहन्छ।

१. पृष्ठभूमि

राज्य संचालनका लागी आवश्यक श्रोतको आपूर्ति एवम् त्यसको उपयोग कसरी गर्ने भन्ने विषय नै श्रोत परिचालन नीति हो। अर्को शब्दमा भन्नु पर्दा राज्यमा राजस्व वा वैदेशिक सहायतालाई कसरी, कुन-कुन श्रोतबाट प्राप्त गर्ने र त्यसको अधिकतम परिचालन कुन-कुन क्षेत्र एवम् निकायमा कसरी गरी लोक कल्याणकारी राज्य संचालन गर्ने भन्ने संवैधानिक, कानुनी आधारलाई नै श्रोत परिचालन नीतिका रूपमा लिने गरिएको छ। नेपाल संघीयताको कार्यान्वयनको चरणमा रहेको सन्दर्भमा अन्य संघीयता लागु भएका मुलुकहरूको वित्तीय नीति कस्तो रहेको छ भन्ने विषयलाई समेत अध्ययन गरी स्वदेशी साधन श्रोतको अवस्थालाई मनन गर्दै सोही अनुसार अगाडि बढ्न सक्दा प्रभावकारी हुन जान्छ। ती मुलुकको वित्तीय संघीयताको अभ्यासलाई नियाल्दा राज्यमा श्रोतको परिचालन गर्ने अवशिष्ट अधिकार (Concurrent) संघको क्षेत्राधिकारमा रहेको देखिन्छ। विशेषतः अमेरिका र भारतमा वित्तीय सन्तुलन कायम गर्न संघलाई वित्तीय अधिकार उपलब्ध गराईएको छ यसै गरी नेपालको संविधानमा वित्तीय अधिकार संघमा नै सुरक्षित गरेको पाईन्छ। सोही सिद्धान्त र मान्यता बमोजिम संवैधानिक व्यवस्था गरी हामी कार्यान्वयनको चरणमा रहेका छौं।

✍ निर्देशक, बीमा समिति।

२. श्रोत परिचालन

२.१. आन्तरिक श्रोत परिचालन

२.१.१. राजस्व र गैर राजस्व

राज्य संचालनको लागी देश भित्रबाट उपलब्ध पूर्ति गरी कुल सार्वजनिक खर्च गरिने कार्यलाई नै आन्तरिक श्रोत (राजस्व र गैर राजस्व) को परिचालन भनिन्छ। राजस्वका श्रोतलाई समेत दुई भागमा वर्गिकरण गरी संकलन गर्ने गरिन्छ, जस मध्ये एउटा कर राजस्व हो भने अर्को गैर कर राजस्व हो। करलाई पनि अभिलेख राख्न र संकलन गर्न सहज होस् भन्ने उद्देश्यले प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष गरी दुई भागमा बाँडिएको छ। आयकर, घरजग्गा कर र सवारी साधन कर, प्रत्यक्ष करका प्रमुख श्रोत हुन् भने मुल्य अभिवृद्धि कर (भ्याट), भंसार अन्तः शुल्क, हवाई र स्वास्थ्य करहरु अप्रत्यक्ष करका श्रोतहरु हुन्। वार्षिक रुपमा लक्ष्य नतोकिएका करलाई सामान्यतया: गैर कर भनि व्याख्या गर्ने गरिन्छ। जसमा दण्ड जरिवाना, दस्तुर, लाभांस, व्याज, साँवा फिर्ता आदि पर्दछन्।

२.१.२. आन्तरिक ऋण (बैंकिङ र गैर बैंकिङ)

लोक कल्याणकारी राज्य संचालन गर्न सरकारले आम्दानी भन्दा खर्च बढि भएको बजेट (घाटा बजेट) संचालन गर्ने गर्दछ। घाटा बजेट पूर्ति गर्न लिइने स्वदेशी श्रोत मध्ये एक आन्तरिक ऋण हो। आन्तरिक ऋण तीन प्रकारबाट संकलन गर्न सकिन्छ। पहिलो केन्द्रीय बैङ्क (राष्ट्र बैङ्क) बाट सरकारले ऋण लिने गर्दछ भने दोस्रो बैंकबाट (वाणिज्य, विकास बैङ्कहरुलाई सरकारले जारी गरेका ऋण पत्र बचत पत्र विक्री गरेर) लिइन्छ। त्यसै गरी तेश्रो गैर बैंकिङ बाट (निजी व्यक्तिले ऋणपत्र, बचतपत्र खरिद गरेर) सरकारले आन्तरिक प्राप्त गर्ने गर्दछ।

२.२. बाह्य श्रोत परिचालन (द्विपक्षीय/बहुपक्षीय ऋण र अनुदान)

घाटा बजेट पूर्ति गर्ने क्रममा आन्तरिक ऋणले नपुग भएको अवस्थामा बाह्य राष्ट्र वा संस्था (विश्व बैङ्क, आई.एम.एफ., एशियाली विकास बैङ्क) बाट लिइने ऋण वा प्राप्त हुने अनुदान नै बाह्य श्रोत परिचालन हो। बाह्य अनुदान र ऋणलाई दुई (द्विपक्षीय र बहुपक्षीय) किसिमले स्वीकार गरी राज्यले उपयोग गर्ने गर्दछ। राष्ट्र, राष्ट्र बीच लिइने सहायतालाई द्विपक्षीय भनिन्छ भने राष्ट्र र दातृ संस्थाबीच लिइने सहायतालाई बहुपक्षीय भनिन्छ। नेपालमा सन् १९५१ देखि बाह्य श्रोत लिएर घाटा बजेट पूर्ति गरी पूर्वाधार तथा अन्य विकासात्मक कार्यहरु हालसम्म गरिदै आएको छ।

बाह्य श्रोतबाट नेपालले लिएको हालसम्म तिर्न बाँकी रकम कुल ग्राहस्थको लगभग २७ प्रतिशतसम्म रहेकोले बाह्य श्रोतको उपयोगको हिस्सा ठुलो रहेको देखिन्छ। यसरी वार्षिक बजेट मार्फत् रकमको प्राप्ति र त्यसको उपयोग गर्ने व्यवस्था नै श्रोत परिचालन नीति हो। यस्तो नीतिलाई संवैधानिक हैसियत समेत प्रदान गर्न राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिमा मार्ग दर्शनका रुपमा व्यवस्था गरिएको हन्छ। यस्तो संवैधानिक व्यवस्थालाई विश्वका धेरै देशमा बजेटरी ऐन नै जारी गरी सोही आधारमा श्रोतका प्राप्ति र उपयोग गर्ने अभ्यास समेत रहेको छ। छिमेकी देश भारतमा बजेटरी एक्ट, २००५ संचालनमा रहेको छ।

३. श्रोत परिचालको सैद्धान्तिक पक्ष र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

३.१. प्रथम विश्वयुद्ध अघि

मूलतः सरकारले निर्वाह गर्ने भूमिकाका आधारमा सार्वजनिक वित्त परिचालनको क्षेत्र र दायरा निर्धारण हुने गर्दछ। बीसौ शताब्दीको पूर्वार्द्धसम्म विश्वमा सरकारको भूमिका कम एवम् निजी क्षेत्रको योगदानलाई जोड दिएको थियो। Adam Smith, J.B. Say, J.S. Mill लगायतका शास्त्रीय अर्थशास्त्रीहरूले “Laissez Faire Economy” मा प्राथमिकता दिएको पाइन्छ। त्यस समयमा सरकारले कम भन्दा कम कर संकलन गर्ने, सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता अपनाउने, निजी क्षेत्रलाई सम्पूर्ण कार्यमा सक्रिय बनाई सरकार मात्र लोक कल्याणकारी कार्यमा सीमित हुनु पर्ने मान्यता र अभ्यास गरिदै आएको थियो।

३.२. प्रथम र दोस्रो विश्वयुद्ध पछि

विश्वमा सन् १९३० मा ठूलो आर्थिक मन्दीको सामना गर्न निजी क्षेत्रको योगदान मात्र काफी नरहेको महसुस गरी सरकारी क्षेत्रले व्यापार तथा अन्य क्रियाकलापमा सहभागीता गर्दै गयो। सन् १९३६ मा अर्थशास्त्री John Maynard Keynes को “The General Theory of Employment, Interest and Money” पुस्तक प्रकाशन भयो। यसले सरकारी लगानीलाई बढाउने विषयमा जोड दिन थाल्यो। सर्वप्रथम सोभियत संघबाट सन् १९२८ मा योजनाबद्ध विकासको अवधारणाबाट अर्थतन्त्रमा राज्यको भूमिकामा वृद्धि हुँदै गयो। राज्य (सरकार) संग सीमित साधन, श्रोत रहेको तर असीमित आवश्यकताको पूर्ति गरी जनतालाई सेवा प्रवाह गर्न पर्ने बाध्यताले गर्दा सार्वजनिक वित्त परिचालनमा आन्तरिक ऋण तथा बाह्य ऋण लिने अवधारणाको विकास भयो। द्वितीय विश्वयुद्ध पछि विश्वव्यापी रूपमा पुर्ननिर्माण गर्न र विकासशील र उपनिवेशबाट स्वतन्त्र भएका राष्ट्रमा योजनाबद्ध विकास (Plan Development) र विकास प्रशासन (Development Administration) को अवधारणालाई कार्यान्वयन गर्न सार्वजनिक वित्तमा बाह्य श्रोतको परिचालन गर्ने अभ्यास चल्न थाल्यो आजसम्म विश्वमा यो प्रचलन विकसित राष्ट्रमा समेत रहि रहेको छ।

३.३. उदारीकरण New Public Management (NPM)

अर्थतन्त्रमा उदारीकरणको अवधारणा सन् १९८० को उत्तरार्द्धतिर विश्वव्यापी रूपमा फैलिदै गयो। यसले सरकारको भूमिकामा केही कमि हो कि जस्तो महसुस गराएको थियो। तर पुर्वाधारका ठूला परियोजनाका लागी बाह्य श्रोत परिचालन अमेरिका, चीन जस्ता विकसित राष्ट्रले समेत गरी रहेकै छन्। उक्त समयमा निजी क्षेत्र सक्रिय भए पनि राज्य संचालनको न्यूनतम दायित्व सरकारमा नै रहने भएकोले राजस्वको अलावा अन्य बाह्य श्रोतको समेत उपयोग गरी सरकारका कार्यक्रमहरू संचालन गरिदै आएको देखिन्छ।

३.४. New Public Service (NPS)

सन् २००८ मा भएको अमेरिकाको आर्थिक मन्दि पछि विशेषतः सरकारको भूमिकामा वृद्धि भएसँगै आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतको थप आवश्यक भएको हुँदा आन्तरिक श्रोतबाट अपुग श्रोतका रूपमा बाह्य श्रोतको उपयोग गरी राज्य संचालन र सरकारका दायित्व पुरा गरिदै आएको छ। संघीयता

कार्यान्यवन भएका विश्वका लगभग २७ देशमा श्रोत परिचालनको विषयमा प्रक्रिया र विधि फरक भए पनि सारमा राष्ट्रियस्तरको कर जस्तै प्रत्यक्ष कर (आयकर, घर बहाल कर र सवारी साधन कर), अप्रत्यक्षमा कर, मुल्यअभिवृद्धि कर, अन्तः शुल्क) र केही गैर कर (दण्ड जरिवाना, लाभांस आदि) संघको अधिकार क्षेत्र भित्र राखि समान वा अनुपातले गठन हुने केन्द्रीय वित्तीय आयोगको सिफारिसमा बाँडफाँड गरी सबै प्रदेश वा स्थानीय निकायलाई समान विकास र समृद्धिको बाटोमा डोच्याउने कानुनी एवम् व्यवहारिक अभ्यास रहि आएको पाईन्छ।

४. वित्तीय संघीयतामा श्रोत परिचालनको सैद्धान्तिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास

४.१. वित्तीय संघीयताको अवधारणा

‘Fiscal federalism is concerned with understanding which functions and instruments of best centralized and which is best placed in the sphere of decentralized levels of government.’ (Oates 1999) राजनैतिक संघीयतामा संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको अधिकार संविधानद्वारा नै प्रदान गरिएको हुन्छ भने वित्तीय संघीयतामा आर्थिक अधिकार र जिम्मेवारी समेत सोही बमोजिम संविधानले नै व्यवस्था गरे अनुसार हुने गर्दछ। त्यसैले वित्तीय संघीयता भन्नाले अर्थतन्त्रको संघीयता हो भनि बुझ्न सकिन्छ। वित्तीय संघीयतामा अधिकारको विषय तथा आन्तरिक अधिकार कहाँ रहन्छ भन्नेपक्ष महत्वपूर्ण रहन्छ। उक्त अधिकार संघमा निहित रहेको छ वा प्रदेश स्तरमा भन्नेबाट कतिको वित्तीय संघीयता छ भनि मुल्यांकन गर्न सकिन्छ। वित्तीय पक्षमा संवैधानिक संकट उत्पन्न भएमा वित्तीय आयोग मार्फत सुल्झाउने प्रयास गरिने गरिन्छ। यसबाट समाधान नभए अन्तमा संवैधानिक अदालतसम्म पुग्नु पर्ने हुन्छ।

४.२. वित्तीय संघीयताको अभ्यास

विश्वमा संघीयता लागु भएका अधिकांश मुलुकहरूको संवैधानिक व्यवस्था अनुसार संघमा नै वित्तीय (आन्तरिक तथा बाह्य श्रोत परिचालन) अधिकार रहेको देखिन्छ। सामान्य रूपमा हेर्दा, अमेरिकामा सुरक्षा, वाणिज्य र सोसंग सम्बन्धित विषय संघमा र बाँकी सबै प्रदेशको अधिकारक्षेत्रमा रहेको देखिए तापनि प्रायः सबै विषय सुरक्षा र वाणिज्यसँग अप्रत्यक्ष रूपमा जोडिने हुँदा उक्त अधिकार संघमा रहेकोले संघ नै शक्तिशाली रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ। युरोपेली, स्कान्डेभियन मुलुकहरू, अष्ट्रेलीया, एवम् एशियाली राष्ट्र र भारत, पाकिस्तान आदि सबै देशमा वित्तीय अधिकार संघको क्षेत्राधिकारमा रहेका हुँदा वित्तीय पक्षमा संघ नै शक्तिशाली रहेको देखिन्छ।

५. नेपालको वित्तीय श्रोतको परिचालनको ऐतिहासिक र हालको अवस्था

५.१. प्रजातन्त्रको स्थापना पछि

वि.सं. २००७ साल अघि बन्द राजनीतिक अर्थ व्यवस्थाले गर्दा वित्तीय परिचालनको विषय प्रसंगयोग्य नरहेको देखिन्छ। राणा शासनमा जम्मा नजोड्नु कच्चा नछोड्नु भन्ने आसय रहेकाले बजेटरी प्रणालीबाट कार्य नभएको यसै अनुमान लगाउन सकिन्छ। २००७ सालमा प्रजातन्त्र प्राप्ती भए पश्चात् २००८ सालमा नेपालमा प्रथम बजेट ल्याइएको थियो। त्यस समयमा आम्दनी भन्दा खर्च बढि भएको घाटा बजेट संचालनमा रहेकाले आन्तरिक र बाह्य श्रोतको परिचालन भएको थियो भन्न सकिन्छ।

५.२. पञ्चवर्षीय योजना (Periodic Plan)

नेपालमा वि.सं.२०१३ सालमा प्रथम पञ्चवर्षीय योजना (Periodic Plan) को थालनी गरियो। त्यस समयमा राज्यको राजस्वको अवस्था कस्तो थियो भनि सधै अनुमान लगाउन सकिन्छ। सोही आधारमा पनि बैकिङ क्षेत्र र बाह्य दाताहरूको सहयोग अवश्य नै रहेको पूर्वानुमान लगाउन सकिन्छ। कुल योजनाको लगभग ९० प्रतिशतसम्म वैदेशिक सहायताको अंश रहेको अभिलेखबाट देखिन्छ। यसै क्रममा क्रमशः सातौँ योजनासम्ममा राज्यलाई एशियाली स्तरको मापदण्डमा पुऱ्याउने प्रयास स्वरूप कार्यक्रमहरू समावेश भएका थिए, जसमा विकास खर्चमा वैदेशिक सहायताको अंश तुलनात्मक रूपमा उच्च नै रहेको तथ्याङ्कले देखाएको आधारमा त्यो समयमा बाह्य श्रोत परिचालन निरन्तर रूपमा भएको देखिन्छ।

५.३. प्रजातन्त्रको पुनः स्थापना पछि

२०४६ सालमा प्रजातन्त्रको पुनःस्थापना र उदारिकरणले औपचारिक रूपमा प्रवेश पाएपछि जनताका इच्छा, आकांक्षा बढ्दा सोको पूर्ति गर्न ठूलो मात्रामा आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतको परिचालन आवश्यक भएकोले आठौँ योजनादेखि दशौँ योजनासम्मका विकासका कार्यहरू आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतबाट सम्पन्न हुँदै गए। त्यस समयमा उदारिकरणका अनेकौँ आयोजनादेखि नेपाल बैङ्क, वाणिज्य बैङ्क र नेपाल राष्ट्र बैङ्कको सुधारका कार्यक्रमहरू वैदेशिक सहायताबाट संचालन भए। जलविद्युतदेखि सिंचाइ, सडक, खानेपानी, शिक्षा, स्वास्थ्यका कार्यक्रमहरू दातृ निकायको सहायताबाट सम्पादन भएकोले त्यो समयमा बाह्य श्रोतको परिचालन राम्रै अवस्थामा थियो भन्न सकिन्छ।

५.४. लोकतन्त्रको स्थापना पछि

वि.सं.२०६२/६३ साल पछि सरकारी, निजी र सहकारी क्षेत्रको आयामलाई विकासमा प्राथमिकता दिने संवैधानिक व्यवस्थाले बाह्य श्रोतका साथै आन्तरिक श्रोतमा विशेष जोड दिँदै एघारौँदेखि तेह्रौँ योजनासम्म सम्पन्न भए। उक्त समयमा संविधान सभाका दुई वटा निर्वाचन लगायत संविधान निर्माणका ऐतिहासिक कार्यमा आन्तरिक श्रोतको अलावा ठूलो बाह्य श्रोतको परिचालन भएको छन्। त्यस समयमा शान्ति प्रक्रियादेखि, सेना समायोजन, सभासदलाई कम्प्युटर तालिमदेखि अंग्रेजी भाषासम्म बाह्य श्रोत (वैदेशिक सहायता) बाट भएको विभिन्न अभिलेखबाट प्रष्ट हुन्छ।

५.५. २०७२ मा जारी नेपालको संविधान

नेपालको संविधान २०७२ जारी पछि संविधान र संघीयता कार्यन्वयनसंगै वित्तीय संघीयताको पूर्वाधार तयार एवम् पालनका लागि (संघ, प्रदेश र स्थानीय निकाय) को समग्र पूर्वाधार तथा चालु खर्चको हिस्सा विगतको तुलनामा अस्वाभाविक रूपमा वृद्धि भई राज्यले खर्च धान्नै कठिन हुने अवस्थामा आन्तरिक तथा बाह्य सहयोगको महत्वपूर्ण योगदान रहने देखिन्छ। हाल कुल ग्राहस्थ उत्पादन (GDP) को लगभग २२ प्रतिशतसम्म राजस्व छ भने २७ प्रतिशत भन्दा बढि सार्वजनिक खर्च रहेकोले वार्षिक बजेटमा श्रोत जुटाउन आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतको थप जरुरी रहने तथ्यांकले प्रष्टाएको छ।

५.६. चौधौ योजनामा समावेश भएका व्यवस्थाहरु

चौधौ योजना नयाँ संविधान जारी पश्चात् २०७३ देखि २०७६ सम्मका लागु हुने भएकाले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनलाई सहज र सरल हने किसिमका रणनीति तथा कार्यनीतिहरु समावेश गरिएका छन्। संघीय वित्त आर्थिक समृद्धिको मुल आधार बनाउने पहिलो रणनीतिका रूपमा रहेको छ भने करका दायरा विस्तार, प्रतिस्पर्धी र समन्यायिक बनाउने तथा राजस्वका क्षेत्रको पुनरावलोकन गर्ने अन्य रणनीतिक कार्यक्रमहरु यस योजनामा समावेश गरिएका छन्। राज्यको खर्च राजस्व र आन्तरिक ऋणबाट धान्न नसक्ने अवस्थामा वैदेशिक सहायता लिई लगानी, पूर्वाधारका कार्य सम्पन्न गर्ने सोच रहेको छ। रणनीतिलाई कार्यान्वयन गर्न केही कार्यनीतिहरु समावेश गरिएको छन्। सार्वजनिक खर्च र ऋणलाई आर्थिक सामाजिक पूर्वाधारको आधार बनाउँदै, यस कार्यमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र उपलब्धिमूलक बनाउने पक्षमा रणनीतिहरुले जोड दिएको छ। सारमा भन्नु पर्दा आन्तरिक श्रोतबाट वित्तीय स्थायित्व र सवलिकरण गर्ने र वैदेशिक सहायताको हकमा विकास सहायतालाई क्रमशः घटाउँदै जाने नीति योजनाले लिएको पाईन्छ। यसरी योजनामा समेत वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनमा खाका प्रस्तुत भइ सकेको अवस्था छ। कुल खर्च लगभग रु. ३,२३० अर्ब मध्ये राजस्वबाट लगभग रु १,७६४ अर्ब (२२.८ प्रतिशत) व्यहोरिने छ भने रु ३२३ अर्ब वैदेशिक अनुदानबाट र लगभग रु ६५६ अर्ब वैदेशिक ऋण बाट व्यहोरिने छ। बाँकी लगभग रु ४१९ अर्ब आन्तरिक ऋणबाट व्यहोरिने गरी खर्चको व्यवस्थापन गरिएको छ।

६. वित्तीय संघीयतामा श्रोत परिचालनको संवैधानिक तथा नीतिगत व्यवस्था

६.१. संवैधानिक व्यवस्था

६.१.१. राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीति

नेपालको संविधान २०७२ को भाग ४ (राज्यका निर्देशक सिद्धान्त) को धारा ५०(३) मा सरकारी, निजी र सहकारी क्षेत्र मार्फत उपलब्ध श्रोतको अधिकतम परिचालन गरी तीव्र आर्थिक वृद्धि गर्ने व्यवस्था रहेको छ भने धारा ५१ (घ) को १, २ र ११ मा आन्तरिक तथा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई आधार मानि वैदेशिक सहायता प्राप्ती गर्ने व्यवस्था उल्लेख छ। यही भावना बमोजिम ऐन, नियमावली र मार्ग दर्शन बन्ने हुनाले वित्तीय संघीयतामा बाह्य श्रोतको परिचालनमा संवैधानिक प्रतिबद्धता रहेको पाईन्छ।

६.१.२ संघीय आर्थिक कार्यप्रणाली

भाग १० संघीय आर्थिक कार्यप्रणाली धारा ११५(२) “संघीय कानून बमोजिम बाहेक नेपाल सरकारले कुनै ऋण लिने र जमानत दिने छैन” भन्ने व्यवस्था रहेको छ। त्यस्तै धारा ११९ मा राजस्व र व्ययको अनुमान (बजेट) शिर्षकमा आन्तरिक श्रोत संकलन (राजस्व र ऋण) तथा बाह्य श्रोत (वैदेशिक ऋण, अनुदान) को प्राप्ती (अप्रत्यक्ष रूपमा) गर्ने विषय उल्लेख गरिएको छ। उक्त श्रोत सम्बन्धी कार्यहरु जन प्रतिनिधि (संसद) बाट बजेटको स्वीकृति लिएर मात्र श्रोत उठाउन पाउने व्यवस्था गरेको छ। आयकर, मुल्यअभिवृद्धि कर (मू.अ.क), भन्सार कर संघको क्षेत्राधिकारमा रहेको छ। प्रदेशले वैदेशिक सहायता लिनु पर्दा संघको स्वीकृति लिनु पर्ने व्यवस्था अनुसूची ५(९) मा सुरक्षित रहेकोले नेपालको वित्तीय संघीयता संघमा निहित रहेको देखिन्छ। यसबाट आवश्यक श्रोत परिचालनको लागी प्रदेशमा केही अधिकार रहेको र संघको स्वीकृतिमा परिचालन गर्ने गरी नीति तय भएको छ।

६.१.३. प्रदेश आर्थिक प्रणाली

त्यसै गरी संविधानको भाग १६ प्रदेश आर्थिक प्रणाली धारा २०३ (२) मा “संघीय कानून बमोजिम बाहेक प्रदेश सरकारले कुनै ऋण लिने र जमानत दिने छैन ।” भन्ने व्यवस्था रहेको छ। प्रदेशले वैदेशिक ऋण, सहयता लिनु परेमा संघको स्वीकृति लिनु पर्ने कुरा अनुसूची ६ मा उल्लेख गरेको छ। यसबाट नेपालको विकासलाई प्रदेशस्तरमा समेत बाह्य सहयोगको महसुस गरिएको प्रष्ट हन्छ। यसै परिधिभित्र रही प्रदेशले सोको परिचालन गर्ने छ।

६.१.४. स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली

राज्य संचालनको तल्लो सरकारको रूपमा स्थानीय निकायको आर्थिक कार्यप्रणालीको व्यवस्था रहेको छ। भाग १९ स्थानीय आर्थिक कार्य प्रणाली धारा २२८ (१) “कानून बमोजिम बाहेक स्थानीय तहमा कुनै कर लगाउन, उठाउन र ऋण लिने पाइने छैन।” भन्ने व्यवस्थाबाट कर तथा ऋण सम्बन्धी अधिकार संघमा रहेको र सो संघले तयार गरेको कानूनको परिधिभित्र रहेर मात्र कर, ऋण लिन पाउने व्यवस्था रहेको छ। यसबाट आवश्यक अवस्थामा संघले स्थानीय निकायलाई श्रोत परिचालनको लागी मार्ग दर्शन तयार गरी दिने र सोही अनुसार श्रोत परिचालन हुने नीति लिएको देखिन्छ।

६.१.५. संविधानका अनुसूची

संविधानको अनुसूची ५ मा भंसार, आयकर, मूल्यअभिवृद्धि कर (मू.अ.क.) संघको क्षेत्राधिकार अन्तर्गत समावेश गरिएको छ भने अनुसूची ६ मा प्रदेशले केही पक्षमा श्रोत परिचालन (कर उठाउने कुरा) गर्न सक्ने र केन्द्रको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान र सहयोग लिन सक्ने अधिकार सुरक्षित गरेको छ। त्यस्तै अनुसूचि ८ मा स्थानीय निकायलाई केही श्रोत परिचालन (कर उठाउने) अधिकार सुम्पिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारमा समेत केही श्रोत परिचालनको कार्य आपसमा सहकार्य गर्ने कुरा अनुसूची ९ मा समावेश गरिएको छ। संघको स्वीकृतिमा प्रदेशले जनताको विकास र समृद्धिका लागी आन्तरिक तथा बाह्य श्रोत परिचालन गर्न सक्ने संवैधानिक नीति रहेको देखिन्छ।

६.१.६. राष्ट्रिय प्राकृतिक तथा वित्तीय आयोग

संघीय संचित कोषबाट संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच राजस्वको बाँडफाँड, गरी प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध गराउने सम्बन्धमा सरकारलाई सिफारिस गर्न संविधानको भाग २६ धारा २५० मा “राष्ट्रिय प्राकृतिक तथा वित्तीय आयोग” गठन भई गर्ने व्यवस्था गरेको छ। हालै “राष्ट्रिय प्राकृतिक तथा वित्तीय आयोग” ऐन २०७४ जारी भई कार्य थालनी रहकोले सोही आधारमा विस्तारै सरकारबाट नियमावली जारी गर्ने एवम् कार्य सरलीकरण गर्न मन्त्रालय विभाग, कार्यलयबाट निर्देशिकाहरु जारी गरी वित्तीय संघीयता नीतिलाई व्यवस्थित गर्ने कार्य हुँदै जाने छन्। यसै संवैधानिक व्यवस्था अनुसार आवश्यक राज्यको आन्तरिक श्रोत र बाह्य श्रोतको अधिकतम् परिचालन गर्दै वित्तीय संघीयतालाई क्रमशः संस्थागत गर्दै लगिनेछ।

उक्त ऐन अनुसार समानीकरणदेखि (समान रूपमा) तथा सशर्त अनुदान (शर्तको आधारमा) संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारको खर्च जिम्मेवारी तथा आन्तरिक ऋण जस्ता पक्षमा सुझाव पेश गर्न

“राष्ट्रिय प्राकृतिक तथा वित्तीय आयोग” गठन गर्ने व्यवस्था गरेको छ। नेपालको कुल राजस्वको लगभग ९५ प्रतिशत हिस्सा संघको क्षेत्राधिकारले ओगटेको अवस्थामा सबै प्रदेशलाई समानीकरण र अनुपातमा श्रोत परिचालन गर्न संघले नै मुख्य भूमिका खेल्नु पर्ने र वैदेशिक सहायता सम्बन्धमा पूर्ण अधिकार प्रदेशमा मात्र दिंदा प्राविधिक रूपमा राज्यमा कूनै समयमा वित्तीय संकट समेत आउन सक्ने भएकोले संघले सन्तुलन गर्न जरुरी रहेको संवैधानिक कानुन तथा आर्थिक क्षेत्रका जानकारहरु बताउँछन्।

६.२. कानुनी तथा नीतिगत व्यवस्था

६.२.१ आर्थिक कार्य विधि ऐन, २०५५ र नियमावली, २०६४

आर्थिक कार्य विधि ऐन, २०५५ मा बजेट एवम् श्रोत परिचालनको बारेमा केही उल्लेख गरिएको छ भने आर्थिक कार्य विधि नियमावलीमा आन्तरिक श्रोत परिचालन (बजेटमा राजस्व) र वैदेशिक सहायता लिई वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट बनाउने गरी कानुनी आधार प्रदान गरेकोछ। उक्त ऐन, नियमावलीलाई नेपालको संविधान २०७२ को कार्यान्वयनमा विशेषतः वित्तीय संघीयतासंग तादाम्यता हुने किसिमबाट आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतको परिचालन सम्बन्धमा संशोधनबाट उल्लेखित विषय थप समावेश गर्नु जरुरी देखिन्छ।

६.२.२. प्राकृतिक तथा वित्तीय आयोग ऐन, २०७४

नेपालको संविधान २०७२ को कार्यान्वयनसंगै वित्तीय संघीयताको क्रममा आन्तरिक श्रोत (राजस्व) को बाँडफाँड गर्दा के कसरी गर्ने भन्ने सम्बन्धमा ऐनको दफा १५ (१) मा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय सरकारबीच कुन आधारमा बाँडफाँड गर्न सिफारिस गर्ने हो सो तोकिएको छ। जस मध्ये जनसंख्या, मानव सूचकांक, खर्चको आवश्यकता, पुर्वाधार विकास, राजस्व संकलन गर्न गरेको प्रयास र विशेष अवस्थाका आधारमा गरिने कुरा उल्लेख गरिएको छ। यी आधारहरु पाँच वर्षसम्म लागु रहने र त्यस पछि पुनरावलोकन गरिने व्यवस्था गरेको छ। त्यस्तै दफा १५(२) मा नेपाल सरकारले प्रदेशलाई वित्तीय समानीकरण अनुदान उपलब्ध गराउँदा लिइने आधारको बारेमा खुलाईएको छ। ऐनमा भएको व्यवस्था अनुसार सारांशमा भन्दा मानव सूचकांक, जनतालाई दिने सेवा, सन्तुलित विकास र राजस्वको र उठाउन सक्ने अवस्थालाई आधार मानिने कुरा उल्लेख भएको छ। यसका आधारमा वित्त परिचालन प्राविधिक पक्ष रहेकोले विषय विज्ञको राय परामर्शबाट स्रोतको बाँडफाँड र परिचालन गर्ने व्यवस्था गरिएको पाईन्छ। यस्तो बाँडफाँडको सिफारिसलाई पारदर्शी र जवाफदेही बनाउन वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी आर्थिक वर्ष समाप्त भएको तीन महिनाभित्र राष्ट्रपति समक्ष पेश गरिने व्यवस्था रहेको छ।

६.२.३. राष्ट्र ऋण ऐन, २०५९

नेपालको आर्थिक विकासमा आन्तरिक श्रोतलाई मौद्रिक नीतिसंग कसरी तादाम्यता गरी आन्तरिक श्रोत परिचालन गर्ने भन्ने सम्बन्धमा यस ऐनमा व्यवस्था गरेको छ। जसको अधिनमा रही सरकारले हाल कुल ग्राहस्थ उत्पादनको बढिमा पाँच प्रतिशतसम्म र अघिल्लो वर्षको वार्षिक बजेटको दुई प्रतिशतसम्म आन्तरिक ऋण लिई घाटा बजेटलाई पूर्ति गर्दै आएको छ।

६.२.४. वैदेशिक सहायता नीति २०७१

नेपालमा वैदेशिक सहायताको सुरुवात सन् १९५१ मा भएता पनि यस सम्बन्धी प्रथम छुट्टै लिखित नीति

वि.सं.२०५९ सालमा अर्थ मन्त्रालयबाट तयार भई मन्त्रपरिषद्बाट जारी भएको र उक्त नीतिलाई २०६७ साल थप परिमार्जन गरिएको थियो। विशेषतः उक्त नीतिमा विकास सहायतालाई उत्पादनमुखि र दिगो सकारात्मक प्रभाव पर्ने क्षेत्रमा लगानी गरी भविष्यमा स्वदेशी पुँजी, श्रोतबाट आत्मनिर्भर हुँदै जाने पक्षमा जोड दिएको छ। यस सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा विकास साभेदारहरुको पेरिस घोषणपत्र सन् २००५, आक्रा घोषणपत्र २००८, बुसान घोषणा २०११ र मेक्सिको घोषणाको परिकल्पना बमोजीम सहायता दिनेले राष्ट्रिय बजेट मार्फत खर्च गर्ने र स्वीकार गर्नेले आवश्यकताको क्षेत्रमा लगानी गर्ने मुख्य बिशेषता र उद्देश्यहरु रहेका छन्। सबै नीतिको सारांशमा श्रोत परिचालनको सम्बन्धमा विकास सहायतालाई क्रमशः घटाउँदै आन्तरिक श्रोत परिचालनलाई बढावा दिने नीति लिएको देखिन्छ।

६.२.५. चौधौ योजना (२०७३-७६)

हालको चौधौ योजना नयाँ संविधान जारी पश्चात् २०७३ देखि २०७६ सम्मका लागु हुने भएकाले वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनलाई सहज र सरल हुने किसिमका रणनीति तथा कार्यनीतिहरु समावेश गरिएका छन्। राष्ट्रिय हितमा विकास सहायतालाई परिचालन गर्ने एवम् अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायताको पर निर्भरतालाई क्रमशः कम गर्दै आन्तरिक श्रोत परिचालनमा प्राथमिकता दिँदै जाने नीति योजनाले लिएको तर हाल थप श्रोतको जरुरी भएकोले बाह्य श्रोतलाई उपयोग गर्ने गरी श्रोतको व्यवस्था गरेको पाईन्छ।

६.२.६. राजस्व परामर्श सुभाब समिति २०७४ को प्रतिवेदन (वित्तीय संघीयताको सुभाब)

आ.व. २०७४/७५ को वार्षिक बजेट तयारी गर्ने क्रममा स्थायी संयन्त्रको रुपमा रहेको राजस्व परामर्श सुभाब समिति २०७४ को प्रतिवेदनमा देश संघीयता कार्यान्वयनसंगै वित्तीय संघीयतालाई संस्थागत रुपमा स्थापित गर्दै जाने सम्बन्धमा सुभाबहरु सहित देशमा तीन तहका सरकारको खर्च संचालन एवम् सात प्रदेश तथा ७५३ स्थानीय निकायको पूर्वाधारका साथै भूकम्पबाट भएको क्षतिको पुर्ननिर्माण र नव निर्माण जस्तो कार्यमा ठूलो रकमको खाँचो रहेकोले वित्तीय परिचालनमा आन्तरिक तथा वैदेशिक ऋण तथा अनुदान प्राप्त गर्न जरुरी भएको विषय उल्लेख छ।

६.२.६.१. ग्लोबल ट्याक्स सर्भे २०१६

ग्लोबल ट्याक्स सर्भे २०१६ को प्रतिवेदनलाई समेत अध्ययन गरी तयार गरेको उक्त प्रतिवेदनमा विश्वमा भएको कर सम्बन्धमा भएका नविनतम् सोच र अभ्यासलाई समेत अध्ययन विश्लेषण गरी उल्लेख गरिएको छ। विश्वको आँकडा हेर्दा प्रत्यक्ष करको दायरा फराकिलो भएको जसमा व्यक्तिगत आयकरको प्रतिशत उच्च (केही देशमा ५७ प्रतिशतसम्म) रहेको तथ्यांकको आधार नेपालमा हाल आयकरको अंश कुल राजस्वमा लगभग २० प्रतिशतसम्म मात्र रहेको अवस्थामा वित्तीय संघीयतामा जाँदा हुने न्यून श्रोतको पूर्ति एवम् परिचालन गर्न प्रत्यक्ष (आयकर, घर बहालकर र सवारी साधन) करलाई उल्लेख्य रुपमा वृद्धि गर्न सकिने देखिन्छ। यसको लागी करको दायरा वृद्धि गर्ने, सुचना प्रविधिमैत्री कर प्रणाली एवम् लगानीमैत्री करको व्यवस्था, नियमित अनुगमन गर्न जरुरी रहन्छ।

६.२.६.२. राजस्व परामर्श बोर्ड

राजस्व संकलन व्यवस्थालाई व्यवसायीक (Professional) र मर्यादित बनाउन छुट्टै राजस्व परामर्श बोर्डको परिकल्पनाको गरी संस्थागत एवम् कानुनी आधार तयार गर्ने सुभाब पेश गरेको छ।

६.२.६.३. नेपालका प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष करको अवस्था

नेपालमा अप्रत्यक्ष करमा भ्याट (मू.अ.क.) को अंश कुल राजस्वमा लगभग ३० प्रतिशतसम्म रहेको करको दर १३ प्रतिशत रहेको तर छिमेकी तथा अन्य देशमा भ्याट (मू.अ.क.) को दर बढि एवम् दायरा फराकिलो भएको हुँदा त्यसलाई समयानुकूल पुनरावलोकन गर्ने एवम् दायरामा फराकिलो गरी देशको आन्तरिक श्रोतलाई मजबुत बनाउन जरुरी भएको महसुस सबै तीरबाट भइ रहेको छ। विश्वका अधिकांस देशमा आन्तरिक श्रोतलाई मजबुत बनाउन मू.अ.कर र आयकरलाई प्राथमिकतामा राखी आन्तरिक श्रोतबाट राज्यलाई आर्थिक समृद्धि बनाएको उदाहरणहरु उक्त प्रतिवेदनमा समावेश गरेको आधारमा हामीले त्यसको पालनाबाट थप आन्तरिक श्रोत परिचालन गर्न सकिने देखिन्छ।

६.२.६.४. वैदेशिक सहायता

नेपालमा लगभग ६० वर्ष भन्दा अघिदेखि वैदेशिक सहायता (बाह्य श्रोत) लिँदै आएको तर यस्तै सहायता रकम लिने अन्य देशहरुको तुलनामा नेपालमा आशातित रूपमा आर्थिक एवम् पूर्वाधार विकास हुन नसकेको अवस्था छ। विगतमा नेपाल भन्दा धेरै नै आर्थिक हैसियत कमजोर भएका राष्ट्र जस्तै कोरिया, थाईल्याण्ड, सिंगापुर, मलेसिया आदि देशको आर्थिक अवस्था अल्पकालमा विकास सहायताको माध्यमबाट दीर्घकालमा रिसेपेन्ट (Recipient) बाट डोनर (Donour) मा परिणत भइ सकेका छन्। यसको आधार भनेको लगानीमैत्री वातावरण, करको दायरा, कर मैत्री बातारण, सुचनामैत्री कर प्रणाली, प्रत्यक्ष (आयकर) र अप्रत्यक्ष (मू.अ.क.) लाई श्रोत परिचालनको मुल आधार बनाई देश विकासमा आन्तरिक श्रोतबाट आत्मनिर्भर हुँदै गई समग्र देशको विकास गरी अन्य देशलाई समेत आर्थिक सहयोग गर्ने हैसियत बनाई रहेका छन्। हामी पनि यसै तर्फ क्रमशः उन्मुख हुनुको विकल्प रहेको छैन।

६.३. आ.व. २०७४/७५ को वार्षिक बजेट**६.३.१. वित्तीय संघीयता**

समग्र आर्थिक स्थायीत्व कायम गर्ने प्रमुख कार्यक्रम सहित वित्तीय संघीयता कार्यान्वयनको दिशामा अगाडी बढ्ने गरी आ.व. २०७४/७५ को वार्षिक बजेट संवैधानिक व्यवस्था बमोजिम अग्रिम (Early) रूपमा पेश भएको छ। बजेटमा संघीय वित्तीयकरण सुदृढिकरण शिर्षकमा संघीय राजस्व नीति तर्जुमा गरिने कुरा उल्लेख गरिएको छ। भने प्रदेश र स्थानीय तहलाई वित्तीय श्रोतको निश्चित हिस्सालाई आत्मनिर्भर ढंगले स्वयंम निर्धारण गर्न सक्ने सक्षम तुल्याइने छ भनि श्रोतको व्यवस्थापनमा आत्मनिर्भर बनाउने नीति लिएको छ। साथै राजस्व चुहावट, करको दायरा, कर शिक्षामा जोड दिने र समग्र करको संरचनागत, प्रक्रियागत र व्यवहारगत पक्षमा सुधारको कार्यक्रमहरु प्रस्ताव गरिएकोले क्रमशः नेपालीकै श्रोतबाट नेपालको वित्तीय संघीयता मार्फत देशमा समृद्धिको ढोका खुल्नेमा सबै नेपालीले विश्वास लिएका छन्।

६.३.२. बजेटमा श्रोतको परिचालन

आ.व. ०७४/७५ को बजेटमा कुल बजेट लगभग रु १,२९९ अर्ब रहेकोमा राजस्वको श्रोतबाट रु ७३९ अर्ब व्यहोरिने छ भने साँवा फिर्ता र अनुदानबाट ८७ अर्ब व्यहोर्ने उल्लेख गरेको छ। बाँकी लगभग ५ अर्ब न्युन बजेट रहेकोमा लगभग रु १४५ अर्ब आन्तरिक ऋणबाट व्यहोरिने छ भने रु. २१४ अर्ब वैदेशिक ऋणबाट व्यहोरिने गरी प्रस्ताव गरिएको छ। बाँकी रहेको रु १०३ अर्ब चालु वर्षमा पुँजिगत खर्च हन नसकि बचत भएको मौज्यातबाट लिने गरी श्रोत परिचालन गर्न प्रस्ताव गरिएको छ।

६.३.३. वैदेशिक सहायताको अवस्था

यस बजेटमा लगभग रु ७२ अर्ब अनुदान र लगभग रु. २१४ अर्ब वैदेशिक ऋणबाट श्रोत लिएर अगाडी बढ्ने प्रस्ताव गरिएको छ।

नेपालको विगतको अभ्यासलाई हेर्दा कुल सरकारी खर्चको लगभग २५ देखि ३० प्रतिशतसम्म र विकास खर्चको लगभग ७० प्रतिशतसम्म बाह्य श्रोतबाट परिचालन गरी रहेको सन्दर्भमा अझ केही वर्ष हामी वित्तीय असन्तुलनको अवस्थामा रहने निश्चित नै रहेको देखिन्छ। मिति २०७४।१।५ मा कारोबार दैनिक पत्रिकामा प्रकाशित समाचार अनुसार अर्थ सचिवले अबका केही वर्षसम्म बजेटको अंश प्रत्येक वर्ष वार्षिक रु १ खर्बले वृद्धि हुने जानकारी दिनु भएको छ। त्यस्तै उक्त समाचार बमोजिम पूर्व अर्थ सचिवहरु र पूर्व गभर्नरहरुले समेत यसै विषयलाई पक्षपोषण गरेकोले संघीयता कार्यान्वयनमा खर्चको चाप बढ्नेमा कसैको दुई मत छैन। यस अवस्थामा क्रमशः वैदेशिक सहायता र ऋण कम गर्दै राजस्वको क्षेत्रमा आधुनिकिकरण र वैज्ञानिकता, करको दायरा आदि पक्षमा जोड दिएर स्वदेशी श्रोतबाट वित्तीय संघीयतालाई मौलाउने अवसर दिएर आर्थिक समृद्धि गर्दै जानु हाम्रो बुद्धिमता हुनेछ।

७. नेपालमा सार्वजनिक वित्त परिचालनको ऐतिहासिक तथा विद्यमान स्थितिको विश्लेषण

नेपालमा आ.व.२००८ देखि संचालनमा आएको घाटा बजेट आजका दिनसम्म घाटा कै रुपमा रहको छ। सरकारी खर्चलाई कुल ग्राहस्थ उत्पादनसंग तुलना गरेर विश्लेषण गर्दा, आ.व.२०३०।३१ सालमा राजस्व कुल ग्राहस्थको लगभग ६ प्रतिशत रहेको र आ.व.२०४७।४८ सालमा सो प्रतिशत बढेर ८.९ प्रतिशत पुगेको थियो भने आ.व.२०७३।७४ मा लगभग २२ प्रतिशत पुग्नलाई सकारात्मक रुपमा लिन सकिएता पनि औषतमा कुल सरकारी खर्च (बजेट) को तुलनामा राजस्वको वृद्धिदर न्युन नै रहको पाईन्छ। आ.व.२०७२।७३ को तलनामा आ.व.२०७३।७४ मा कुल सार्वजनिक खर्च लगभग ५५ प्रतिशतसम्मले वृद्धि भएको तर राजस्वको वृद्धिदर लगभग १८ प्रतिशतले मात्र भएको आ.व.२०७३।७४ को आर्थिक सर्वेक्षणले देखाएको छ।

त्यस्तै कुल सरकारी खर्च कुल ग्राहस्थ उत्पादनको लगभग २७ प्रतिशतसम्म रहेको तर राजस्व भने माथि भनिए भैं लगभग २२ प्रतिशतसम्म मात्र रहेको हुँदा प्रत्येक वर्ष औषतमा ४ प्रतिशतसम्म बजेट घाटा हुने गरेको तथ्यांकले पुष्ट्याई गरेको छ। घाटा बजेट पूर्ति गर्ने क्रममा आ.व.२०७३।७४ सम्ममा नेपालले कुल तिर्न बाँकी ऋण कुल ग्राहस्थको लगभग २८ प्रतिशतसम्म रहेकोछ। जसमा स्वदेशी बैङ्क वित्तीय संस्था तथा व्यक्ति (गैर बैकिङ्ग) लाई तिर्न बाँकी आन्तरिक ऋण कुल ग्राहस्थ उत्पादनको ११ प्रतिशत रहेको छ भने वैदेशिक तिर्न बाँकी ऋणको अंश १७ प्रतिशतसम्म रहेको छ। उक्त अंश सामान्य रुपमा बढि नै देखिए तापनि दक्षिण एशियाली राष्ट्रको तुलनामा कमै रहेको भनि आर्थिक सर्वेक्षणमा भनिएको आधारमा के बुझ्न सकिन्छ भने सबै देशले राज्यको पूर्वाधार लगायत अन्य उत्पादकत्व वृद्धिका प्रयोजनार्थ घाटा बजेटलाई अवलम्बन गर्ने गरेको र त्यसको पूर्तिका लागी आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतलाई उपयोग गर्ने गर्दछन्।

नेपालीहरुले आम्दानीको तुलनामा बचत गर्ने बानी एवम् सरकारी बचत पत्रमा लगानी गर्ने अभ्यासको कमिका कारणले गैर बैकिङ्ग तर्फको श्रोत परिचालन (आन्तरिक ऋण) को अंश कम रहेको देखिएको छ।

आ.व. २०७३/७४ को सर्वेक्षण बमोजिम कुल उत्पादनको लगभग ९० प्रतिशतसम्म उपभोग हुने र लगभग १० प्रतिशतका हाराहारीमा मात्र बचत हुने गरेको तथ्यांकले देखाउँदछ। यस्तो अवस्थामा बैकिङ्ग ऋण बढि हुने र राजस्वको श्रोत परिचालनबाट राज्यको आन्तरिक श्रोत पूर्ति गर्नुको विकल्प नरहेको अवस्था छ।

सबै निकाय (संघ, प्रदेश र स्थानीय तह) राजस्व संकलन गर्दा करका सामान्य सिद्धान्त (लागत, मितव्ययीता आदि) को आधारमा गर्नु पर्ने हुन्छ। यसका अलावा कर संकलनलाई सरल, सहज र सफल बनाउन Equity, Efficiency, Accountability, Autonomy, Transparency, Stability को पक्षमा समेत ध्यान दिएर वित्तीय संघीयतालाई कार्यान्वयन गर्दा अझ प्रभावकारी रहन्छ, भनि Quween's University मा कार्यरत अर्थशास्त्रका प्राध्यापकहरु Robin Boadway and Ronald L.Watts ले अमेरिकन फिस्कल फेडालिज जर्नलले अमेरीका, जर्मनी र क्यानडाको तुलनात्मक अध्ययन विषयको लेखमा उल्लेख गर्नु भएको छ। नेपालमा समेत यही मान्यतालाई आत्मसात् गरी संघ, प्रदेश र स्थानीय निकायले आ-आफ्नो संवैधानिक दायरामा बसि जनताको हितमा रहि कर तथा गैर कर संकलन र परिचालन गर्दै देशलाई वित्तीय रूपमा संघीयताको लाभ सर्व साधारणमा दिदै जानु उत्तम विकल्प रहेको सबैको बुझाई रही आएको देखिन्छ।

८. समस्या, चुनौती

नेपालको संविधान कार्यान्वयनसंगै संघीयताका तीन सरकार (संघ, प्रदेश र स्थानीय तह) रहेकाले विगतको तुलनामा आगामी केही वर्षहरुमा दोब्बर भन्दा बढि खर्च हुने अनुमान छ। आ.व. २०७२/७३ को तुलनामा आ.व. २०७३/७४ कुल बजेटको वृद्धि ५५ प्रतिशतसम्म भएको आर्थिक सर्वेक्षणमा उल्लेख गरिएको छ। प्रदेश स्तरमा संसद, प्रदेश प्रमुख, मुख्य मन्त्री लगायतको पदाधिकारीको कार्यालय एवम् निवास आदिको व्यवस्था र स्थानीय तहमा समेत राज्यको पुनः निर्माण, नव निर्माण तथा अन्य पूर्वाधारको विकासमा ठूलो रकम खर्च हुने भएकोले केही वर्ष राज्यमा वित्तीय श्रोतको कमि मात्र हैन अभावको अवस्था आउने कुरा सबैको चासोको विषय रहेकोछ। आन्तरीक श्रोत (राजस्व) को अवस्था कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको लगभग २२ प्रतिशतसम्म मात्र रहेको तर कुल सरकारी खर्च लगभग २७ प्रतिशत रहेको तथ्यांक आ.व. २०७३/७४ को आर्थिक सर्वेक्षणमा उल्लेख गरेको आधारमा वैदेशिक अनुदान कट्टा गर्दा खुद घाटा बजेट कुल गार्हस्थ्यको लगभग ४ प्रतिशत रहेको अभिलेखबाट देखिन्छ। आगामी दिनमा बजेट घाटा अझ वृद्धि हुन सक्ने भएकोले कसरी घाटालाई आन्तरिक श्रोतबाट कम गर्दै राजस्वबाट क्रमशः सन्तुलित बजेट संचालन गर्ने भन्ने नेपाल सरकारको लागी चुनौतिको विषय रहने छ।

राज्यमा एक निश्चत समयसम्म वित्तीय श्रोतको समस्या रहनु विकासोन्मुख राष्ट्रको विशेषता नै हो। देश संघीयता एवम् वित्तीय संघीयताको संक्रमणकालमा रहेकोले केही समयसम्म राजस्वको श्रोतहरु मजबुत भई नसकेको तर पूर्वाधार लगायतको क्षेत्रमा ठूलो लगानी गर्नु पर्ने हुँदा आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतको परिचालन गरी कार्य संचालन गरिन्छ तर कहिलेसम्म यो अवस्थामा रहने र कसरी सन्तुलित बजेटमा सिफ्ट हुन सकिन्छ भन्ने विषय अर्को चुनौती रहेको छ।

नेपालमा लगभग ६० वर्ष अनि देखि वैदेशिक सहायता लिएको तर आशातित रुपमा आर्थिक अवस्थामा सुधार हुन सकेको छैन। नेपाल भन्दा धेरै नै आर्थिक कमजोर भएका तत्कालिन राष्ट्र जस्तै कोरीया, थाईल्याण्ड, सिंगापर, मलेसिया आदि देशको आर्थिक अवस्था केही समय वैदेशिक सहायताको सदुपयोगले क्रमशः आज रिसेपिन्ट (Recipient) राष्ट्रबाट डोनर (Donour) का रुपमा परिणत भई सकेका छन् भने ती देशहरुको तुलनामा नेपालमा सुधार हुन नसकेको अवस्थामा वैदेशिक ऋणबाट वित्तीय संकट पर्नबाट जोगाउँदै वित्तीय संघीयतालाई सफल रुपमा कार्यान्वयन गर्ने अर्को चुनौती रहेको देखिन्छ।

९. अबको बाटो

देश अब संघीयता कार्यन्वयनको चरणमा छ। आन्तरिक श्रोतलाई सार्वजनिक खर्चको बलियो आधार तयार गर्ने हाम्रो काँधमा जिम्मेवारी आएको छ। संकटको समयमा तनाव लिनु हुँदैन विवेकले समस्यालाई हल गर्दै जानु नै बुद्धिमता हुनेछ। चुनौती नै व्यवस्थापकका कच्चा पदार्थ हुन् भन्ने मान्यताका साथ विश्वमा कान्छो संघीय सगरमाथाको देशले विगतमा बनाएको मौलिक विशेषता (बहादुरको देश, द्वन्द्वरत पक्षसंग शान्ति सम्झौता गरी शान्ति प्रक्रियालाई टुंग्याएको देश, बुद्ध जन्मिएको सगरमाथाको देश) मा थप वित्तीय संघीयतामा अनुपम नमुनाका रुपमा प्रस्तुत हुन आन्तरिक तथा बाह्य श्रोतलाई वैज्ञानिक र आधुनिकीकरणबाट उपयोग गरी परिचालन गर्न जरुरी छ।

यसका लागी केही समयसम्म वैदेशिक सहायताको क्षेत्रमा पेरिस, आक्रा, बसान र मेक्सिको घोषणापत्रका सिद्धान्त बमोजिमका सुझावहरुको पालना गर्दै अधिकतम सहायताको परिचालन गर्ने, राजस्वलाई आन्तरिक श्रोत परिचालनको बलियो आधार बनाउन व्यक्तिगत आयकरलाई प्राथमिकता र प्रश्रय दिने, करको दायरा फराकिलो बनाउने, राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्ने, लगानीमैत्री वातावरण तयार गर्ने, प्रत्यक्ष आयकरमा जोड दिने, आयातित राजस्व भन्दा उत्पादनमुखि राजस्वको अनुपात वृद्धि गर्दै जाने, दक्ष र इमान्दार कर्मचारीलाई प्रोत्साहन गर्ने, नराम्रो कार्य गर्नेलाई कडा भन्दा कडा कारवाही गर्ने, सेवा ग्राहीलाई उच्च सम्मान गर्ने, सूचनामैत्री कार्य शैलिलाई विकास एवम् विस्तार गर्ने, नियमित अनुगमन तथा मुल्यांकनमा जोड दिने, पृष्ठपोषणका आधारमा सुधारलाई निरन्तर विधिका रुपमा अबलम्बन गर्दै जान सके हामी राजनैतिक संघीयतासंगै वित्तीय संघीतालाई समेत सफल रुपमा स्थापित गरी देश र जनताको समृद्धि गर्ने विषय टाढा नरहेको र यसमा सरकार, राजनैतिक दल, कर्मचारी, पेशाविद्, नागरिक समाज, मिडियाको भूमिका समन्वयकारी एवम् सहकार्यताको खाँचो रहन्छ।

१०. निष्कर्ष

वित्तीय पक्ष हेर्दा र सुन्दा जति सहज लाग्छ, कार्यान्वयन माफत वित्तीय लक्ष्य हासिल गर्न उतिकै कठिन हुन्छ। विदेशीको अनुभव र सैद्धान्तिक मूल्य मान्यतालाई आत्मसात् गर्दै Think Globaly, Act Locally भने भै उत्कृष्ट मोडेल एवम् विधिको प्रयोग गरी संवैधानिक व्यवस्था र हालै जारी भएको राष्ट्रीय तथा वित्तीय आयोग ऐन अनुसार गठन भएको आयोगको प्राविधिक सिफारिसका आधारमा आन्तरिक तथा स्थानीय साधन श्रोतलाई अधिकतम परिचालन गरी देशलाई वैदेशिक सहायताको परनिर्भरताबाट क्रमशः कम गर्दै वित्तीय संघीयतालाई सफल कार्यन्वयन गर्ने जिम्मेवारी हामीमा आएको छ। यसका लागी जुँगाको लडाई भन्दा सबै पक्ष (सरकार, राजनैतिक पार्टी, कर्मचारी, पेशाविद्, नागरिक समाज, मिडिया) को सहमती, सहकार्य, समन्वय गर्दै आपसी छलफल, विचार विमर्सबाट विवेकशिल निर्णय लिई अगाडी बढ्नु नै नेपाल र नेपालीको कल्याण हुनेछ।

सन्दर्भ सामाग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र नियमावली २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- प्राकृतिक श्रोत तथा वित्त आयोग ऐन २०७४, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- आर्थिक सर्वेक्षण आर्थिक वर्ष २०७३/७४, अर्थ मन्त्रालय, सिंदरबार, काठमाडौं ।
- राष्ट्र ऋण उठाउने ऐन, २०५९, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- चौधौ योजना (२०७३/७४ देखि २०७५/७६), राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंदरबार, काठमाडौं ।
- आ.व. २०७४/७५ को वार्षिक बजेट, अर्थ मन्त्रालय, सिंदरबार, काठमाडौं ।
- सुवेदी, खगेन्द्र प्रसाद, सार्वजनिक वित्त, वित्तीय प्रणाली र अन्तराष्ट्रिय व्यापार, के.पी.पुस्तक भण्डार, काठमाडौं ।
- राजस्व परामर्श सुभाब समितिको प्रतिवेदन, २०७४, अर्थ मन्त्रालय, सिंदरबार, काठमाडौं ।
- राजस्व पत्रिकाका विभिन्न अंकहरु, राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन, ललितपुर ।
- कामाद पत्रिकाका विभिन्न अंकहरु ।
- Singh, S.K. (2004), Public Finance in Theory and Practice, S. Chand & Company Ltd., New Delhi.

सार्वजनिक नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा अनुगमन एवम् मूल्याङ्कन : नेपालको सन्दर्भ

✍ कृष्ण पौडेल

सारांश

संविधान, कानून, नीति, योजना तथा कार्यक्रमहरू मार्फत राज्यले आमनागरिकहरूको हित सुरक्षित गर्दछ। जनताद्वारा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरू मार्फत सार्वजनिक नीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने गरिन्छ। लोकतन्त्र, विधिको शासन, जनउत्तरदायी शासन सञ्चालनको एक प्रमुख आधार सार्वजनिक नीति हो। सार्वजनिक नीतिले समाजको वास्तविक यथार्थता (Contextual/Fact and Value) लाई ग्रहण गर्न सक्नु पर्दछ, नत्र नीतिहरू राम्रा बन्ने तर कार्यान्वयन नहुने वाष्पिकरण (Vaporization) भएर जाने अवस्था हुन्छ। जनप्रतिनिधी र राजनीतिज्ञ (Policy Partner), कर्मचारी र नीति विज्ञ (Development Partner) तथा सरोकारवाला (Delivery Partner) को त्रिपक्षीय समन्वय, सहकार्य र अर्थपूर्ण सहभागितामा बन्ने सार्वजनिक नीतिले मात्र साधन स्रोतको उत्पादकत्व, शासकीय प्रभावकारीता अभिवृद्धि हुने तथा सामाजिक जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गरी समाजको वास्तविक यथार्थतालाई सम्बोधन गर्न सक्दछ। रणनीतिक तथा संस्थागत संयन्त्रको व्यवस्था एवम् नीति कार्यान्वयनसँग सम्बद्ध पक्षको मनोवैज्ञानिक व्यवस्थापन मार्फत सार्वजनिक नीतिको सफल कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ। सो को अनुगमन तथा मूल्यांकनबाट समेत महत्वपूर्ण पक्षहरू हुन।

सार्वजनिक नीति

लोक कल्याणकारी राज्यले जनमतका आधारमा नागरिक हितको प्रवर्द्धन गर्नका लागि के गर्ने र के नगर्ने भन्ने विषयमा गरिने निर्णय नै सार्वजनिक नीति हो। सार्वजनिक नीतिलाई निम्नानुसार समेत बुझ्न सकिन्छ।

- Road map of government,
- जनमतका आधारमा राज्य सञ्चालनका लागि गरिने निर्णय,
- राज्य सञ्चालनको आधार,
- राजनैतिक ईच्छाशक्तिलाई आधार बनाएर जनताको हितका लागि गरिने कार्य,
- Public policy for state affair management,
- Means to enhance public accountability,
- Action plan guided towards social norms and value,
- Bridge between government and public,

सार्वजनिक नीतिका मुख्य विशेषता

क) विधायिकी शक्ति (Legislative Power)

प्रशासन र राजनीति को संयुक्त प्रयासबाट सार्वजनिक नीति निर्माण हुने भएपनि सार्वजनिक नीति निर्माणको मुख्य आधार राजनीति हो। (Public Administration+Politics = Public Policy)

जनताले जनप्रतिनिधि चयन गर्दा जनप्रतिनिधिहरूलाई मुख्यतया अधिकार दिएका हुन्छन्।

१. आर्थिक अधिकार (कर लगाउने, उठाउने)
२. कानून बमोजिम स्वायत्तता सीमित गर्ने अधिकार
३. आफ्ना गतिविधिहरू नियन्त्रण गर्ने अधिकार (सामाजिक मूल्य मान्यता विपरीत भएमा)।

उपरोक्त अधिकारहरू प्रयोग गरी जनप्रतिनिधिहरू विधायिकी शक्ति (व्यवस्थापिका) बाट मात्र सार्वजनिक नीति निर्माण गरिन्छ।

ख) सबै जनताका लागी समान(Uniformity)

जनताका प्रतिनिधिहरूबाट सार्वजनिक नीति निर्माण हुने भएकोले सार्वजनिक नीति सबै जनताको लागी समान रूपमा लागू हुन्छ। सार्वजनिक नीति मार्फत सबै जनतालाई समान व्यवहार गरिन्छ।

ग) दण्डात्मक शक्ति (Coercive Power)

सार्वजनिक नीति को परिपालना सबै व्यक्ति (कानुनी तथा प्राकृतिक व्यक्ति) को अनिवार्य शर्त हो। परिपालना नभएको अवस्थामा सम्बन्धितलाई दण्डात्मक शक्ति प्रयोग गरिन्छ। परिपालनाका लागी बाध्य गरिन्छ।

सार्वजनिक नीतिको आवश्यकता

- संविधानमा उल्लेखित राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरू परिपूर्ति गर्न,
- राज्यको जीवन्तता, प्रभावकारीता र क्रियाशिलता अभिवृद्धि गर्न,
- राज्यको कार्य सम्पादन गर्न (आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक तथा विकासका क्षेत्रमा सबै जनतालाई Access, Empowerment, Equity, Security प्रदान गर्न),
- सार्वजनिक गतिविधि नियन्त्रण गर्न,
- Change Orientated Society निर्माण गर्न,
- सार्वजनिक चासो र महत्व अभिवृद्धि गर्न,
- विधिको शासनलाई अभिवृद्धि गर्न (Rule of law),
- जनउत्तरदायी शासन निर्माण गर्न।

सार्वजनिक नीतिका प्रकार**क. संरक्षणकारी (Patronage)**

राज्यले सामाजिक न्यायको सिद्धान्तका आधारमा जारी गर्ने नीतिहरू जस्तै नागरिक हक अधिकार संरक्षण गर्ने, उपभोक्तावादी नीतिहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्।

ख. नियमनकारी (Regulative)

सरकारको भूमिका रूपान्तरित गर्ने गरी जारी भएका नीति जस्तै गुणस्तर सम्बन्धि, स्वास्थ्य, शिक्षा सम्बन्धी नीतिहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्।

ग. वितरणमुखी (Redistributive)

हुनेखाने वर्गबाट लिएर नहुने वर्गमा पुऱ्याउने गरी बनाईने नीतिहरू जस्तै कर, सामाजिक सुरक्षा जस्ता नीतिहरू यस अन्तर्गत पर्दछन्।

सार्वजनिक नीतिका श्रोतहरू

आन्तरिक स्रोत:- संविधान (प्रस्तावना, निर्देशक सिद्धान्त, नीति, मौलिक हक, अन्य संवैधानिक प्रावधान), आवधिक योजना, प्रथा परम्परा, राजनैतिक दलका घोषणापत्र, पत्रपत्रिका

बाह्य स्रोत :- अन्तर्राष्ट्रिय कानून, सन्धी सम्झौता, समझदारी, घोषणापत्र, अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास, अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरू

सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रिया**नीति चक्र (Policy Cycle)**

१. नीति तर्जुमा (Policy Formulation)
 - १.१ नीति माग (Policy Demand)
 - १.२ नीति मस्यौदा (Policy Formation/Drafting)
 - १.३ नीति विश्लेषण (Policy Analysis)
 - १.४ नीति स्वीकृती (Policy Making/Approval)
२. नीति कार्यान्वयन (Policy enforcement)
३. नीति अनुगमन (Policy Monitoring)
४. नीति मूल्याङ्कन (Policy Evaluation)

१.१ नीति माग (Policy Demand)

- सार्वजनिक नीतिको माग निम्न आधारहरूबाट हुने गर्दछ;
- जनताले नयाँ नीति माग गर्ने (Bottom up Approach)

- सरकारले नयाँ नीति आवश्यकता महसुस गर्ने (Top-Down Approach)
- अन्तर्राष्ट्रिय र राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयन गर्न नयाँ नीति आवश्यक हुने (International/National Commitment)
- तत्कालीन परिस्थितीको व्यवस्थापन गर्न नयाँ नीति आवश्यक हुने (Contingent Approach)
- अग्रगामी राजनीतिक सोच (Pro activeness)

१.२ नीति मस्यौदा (Policy formation/Drafting)

- सार्वजनिक नीति निर्माणका लागी भएको माग (Policy Demand) र विद्यमान अवस्थामा नीतिको उपलब्धता (Existing Policy Supply) बीचको Gap Analysis गरी नीति मागको सम्बोधन हुने गरी नीति मस्यौदा तयार गरिन्छ।
- सार्वजनिक नीतिको मस्यौदा निम्नानुसारको पक्षहरुको संयुक्त सहभागिता, सहकार्य र समन्वयमा गरिन्छ। जसलाइ सार्वजनिक नीति निर्माणका मुख्य Agent/Tool को रूपमा समेत लिइन्छ।

Policy Partner : - यस अन्तर्गत Politician हरु पर्दछन्।

Development Partner : - यस अन्तर्गत मुख्यत Bureaucrat हरु तथा Policy expert हरु पर्दछन्।

Delivery Partner :- यस अन्तर्गत नीति माग गर्ने पक्ष अर्थात Publics Stakeholder हरु पर्दछन्।

१.२.१ Policy drafting गर्दा निम्न कुरामा विशेष ध्यान दिनुपर्दछ

- साधन स्रोतको उत्पादकत्व अभिवृद्धि (Maximizing Resource Productivity)
- शासकीय प्रभावकारीता अभिवृद्धि (Increasing Governance Effectiveness)
- सामाजिक जवाफदेहीता प्रवर्द्धन (Promoting social accountability)

१.३ नीति विश्लेषण (Policy Analysis)

नीतिको मस्यौदा तयारी पश्चात् उक्त मस्यौदा उपर नीति माग गर्ने पक्ष, नीति निर्माण विज्ञ लगायतको सहभागितामा नीति माग भए बमोजिम मस्यौदा तयार भए नभएको सम्बन्धमा गहन विश्लेषण गरिन्छ। नीति विश्लेषणको चरण नीति निर्माण प्रक्रियाको अत्यन्तै महत्वपूर्ण पक्ष र सार (Analysis is the crux of Public Policy) हो। नीति विश्लेषण नै Public Policy मा Public को भावना प्रतिविम्बित गराउने माध्यम हो।

Policy Analysis मुख्यत सार्वजनिक नीतिलाई जनताको वास्तविक आवश्यकता सम्बोधन हुने गरी यथार्थतामा आधारित (Contextual/Fact and Value base) साथै सर्वस्वीकार्य नीति तर्जुमाका लागी गर्ने गरिन्छ।

१.३.१ Policy Analysis गर्ने आधारहरु

अ. नीति मस्यौदाका बारेमा जानकारी गराउने (Understanding)

यस अन्तर्गत नीति मस्यौदामा उल्लेखित व्यवस्थाहरुका बारेमा नीति माग गर्ने पक्ष (Public/Stakeholders) हरुलाई विस्तृत रूपमा जानकारी गराइ आफ्नो माग सम्बोधन हुने गरी नीति मस्यौदा भए नभएको बारेमा सुनिश्चित गराउनु पर्दछ। यस सन्दर्भमा प्राप्त सुझाव (Suggestion/Feedback) हरु नीति मस्यौदा अन्तिमिकरणको मुख्य आधार बनाईनु पर्दछ।

आ. नीति मस्यौदा परीक्षण (Examination)

नीति सफल र प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन सक्ने वा नसक्ने सम्बन्धमा निम्न आधार बमोजिम परीक्षण गरिनुपर्दछ।

नीति मस्यौदा यथार्थतामा आधारित (Contextual) भए नभएको:- यस अन्तर्गत प्रस्तावित नीति देशको विद्यमान राजनैतिक अवस्था अनुकूल, राजनीतिबाट स्वीकार्य हुने वा नहुने, देशको विद्यमान प्रशासनिक संयन्त्र, क्षमता, अवस्थाले नीति कार्यान्वयन हुन सक्ने वा नसक्ने, नीति परिपालनामा सामाजिक तथा सांस्कृतिक रूपमा सर्वस्वीकार्य हुने वा नहुने, विद्यमान प्रविधिको परिचालनबाट नीतिको सफल कार्यान्वयन सम्भव छ वा छैन, विद्यमान आर्थिक अवस्था अनुकूलको नीति तर्जुमा भएको छ वा छैन, नीति कार्यान्वयन तथा परिपालनामा आवश्यक पर्ने आर्थिक दायित्व वहन हुन सक्छ वा सक्दैन, राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा गरिएका प्रतिवद्धता अनुकूल नीति मस्यौदा भएको छ वा छैन, नीति उपभोग (Policy Utilization) मा सबै नागरिकहरुको समान पहुँच हुने वा नहुने, नीति मार्फत निर्दिष्ट व्यवस्थाको उपभोगमा सबैको सहभागिता हुन सक्ने वा नसक्ने, नीति परिपालनामा सर्वस्वीकार्यता हुन सक्ने वा नसक्ने। सरोकारवालाको माग बमोजिम नीति मस्यौदा भएको वा नभएको, नीतिबाट सिर्जना हुने आर्थिक, सामाजिक तथा अन्य दायित्व जनता तथा सरकारले धान्न सक्ने वा नसक्ने, नीतिमा उल्लेखित व्यवस्थाहरुको कार्यान्वयन हुन सक्ने वा नसक्ने, नीति कार्यान्वयन पश्चात लाभको वितरण र त्यसको सामाजिक सक्षमतामा समाजका सबै धर्म, बर्ग, लिङ्ग, जात जातिहरुमा समता कायम हुन सक्ने वा नसक्ने अवस्था, नीतिको कार्यान्वयन पश्चात लाभको स्तर, लगानी अनुसारको प्रतिफल लगायतका सम्बन्धमा विद्यमान अवस्था भन्दा सक्षमता अभिवृद्धि हुन सक्ने वा नसक्ने अवस्था, नीतिको कार्यान्वयन पश्चात सो को उपलब्धी, सामाजिक सन्तुष्टि र प्रभाव कस्तो रहन्छ, लगायतका पक्षहरुको गहन विश्लेषण र परीक्षण गरिन्छ।

इ) प्रक्षेपण (Projection)

नीति परीक्षणका आधारहरु बमोजिम प्राप्त सुझाव, पृष्ठपोषण, यथार्थ अवस्था (Context) समेतका आधारमा प्राप्त निष्कर्षको आधारमा परिमार्जन तथा संसोधन गरी प्रभावकारी तथा कार्यान्वयनयोग्य नीति प्रक्षेपण गरिन्छ।

१.४ नीति निर्माण, स्वीकृति (Policy Making)

नीति तर्जुमाको यस चरणमा नीतिलाई आवश्यक संसोधन तथा समायोजन सहित अन्तिम रूप (finalization) दिने कार्य गरिन्छ। यस चरणबाट मात्र नीतिले बैधानिकता प्राप्त गर्दछ।

१.४.१ Policy making Model: - नीति निर्माणका २ ढाँचाहरू हुन्छन्।

१. Open Model

Policy Making का सबै चरणहरू (Input - Process - Output) पारदर्शी हुन्छन्। सबै चरणमा लाभग्राही, सरोकारवालाहरूको पूर्ण सहभागिता सुनिश्चित गरिन्छ। जस्तै : संविधान निर्माण।

२. Close/Black Box Model

Policy Making का क्रममा Process चरणमा सरोकारवाला, लाभग्राहीहरूको सहभागिता नगराई केवल Input र output मा मात्र सहभागिता गराउने ढाँचा नै Close/Black Box Model हो। आर्थिक स्थिरता, शान्ति सुरक्षा तथा पूर्ववर्तिरणमूखी व्यवस्था, नागरिक अधिकार कुण्ठित गर्ने, सेवा सुविधा कटौति गर्ने लगायतका नीतिहरू निर्माण गर्दा process चरणमा सरोकारवालाहरूको सहभागिता भएमा निश्चित वर्ग वा समूहको स्वार्थ वा हितमा मात्र नीति केन्द्रित हुन सक्ने अवस्था भएका कारण यस प्रकृतिका नीति निर्माण गर्दा प्रक्रियागत चरणमा सरोकारवालाहरूको सहभागिता गराइदैन।

१.४.२ सार्वजनिक नीति निर्माणका सिद्धान्तहरू र नेपालमा यसको प्रयोग

सार्वजनिक नीति निर्माणमा सिद्धान्तहरूलाई देहाय अनुसार उल्लेख गरिएको छ।

क. प्रक्रिया मूखी सिद्धान्त (Process Theory)

- Public Choice Theory: बजार प्रवृत्ति विश्लेषण तथा आर्थिक सम्भाव्यता भन्दा सामाजिक स्वार्थ र हितलाई बढी जोड दिइ नीति निर्माण गरिने पद्धति।
- Elite Theory
सर्वसाधारणको माग, आवश्यकता र इच्छा आकाँक्षाको प्रतिनिधित्वका लागि समाजको प्रबुद्ध वर्गको सहभागिता गराइ नीति निर्माण गर्ने पद्धति (Policy as a game of elite power)
- Group Theory: सार्वजनिक नीतिको विषयसित सरोकार राख्ने विभिन्न सम्बद्ध पक्ष र समूह बीचको प्रतिस्पर्धा र दवावको मूल्याङ्कनका आधारमा निस्कने सहमतिको विन्दू र सन्तुलनको उपयोग गरी नीति निर्माण गर्ने पद्धति (Policy as the output of group equilibrium)
- System Theory (Input-Process-Output): नीति निर्माणका विभिन्न प्रक्रिया तथा आन्तरिक एवम् बाह्य वातावरणीय पक्ष विचको सहकार्य र सहसम्बन्धलाई

कायम राख्दै समग्रतालाई आधार मानी नीति निर्माण गर्ने पद्धति (Policy as system of output generated by systematic process)

- Institutional Theory: नीति निर्माणका लागि आवश्यक पर्ने विशेषज्ञता, व्यावसायिकता, निष्पक्षता र क्षमताका लागि सरकारबाट स्थापित विशिष्टकृत तथा व्यवस्थापकीय संस्था, संयन्त्रको परिचालन मार्फत नीति निर्माण गर्ने पद्धति (Policy making as the institutional responsibility)
- Populist Theory: Public policy as an instrument for gaining popularity
- Institutional anarchism Theory: यथार्थता, वास्तविकता, विवेकशीलता भन्दा शक्ति सम्पन्न समूहले आफ्नो स्वार्थ अनुकूल नीति निर्माण गर्ने पद्धति।
- Functional Theory: नीतिको विषयगत पहिचान देखी मूल्याङ्कन सम्मका प्रक्रियागत पक्षलाई तर्कसंगत रूपले प्रक्रियागत रूपमा नीति निर्माण गर्ने पद्धति (Policy making as logical sequence of functional activities)

ख. उपलब्धीमा आधारित सिद्धान्त (Output Theory)

१. Incremental Theory: Marginal incrementalism (सामान्य वृद्धि गर्दै लैजाने), Partial Mutual adjustment incrementalism (Policy Demand गर्नेले पनि हचुवाको भरमा माग गर्ने र Policy निर्माण गर्नेले पनि हचुवाको भरमा बनाउने र दुवैको समझदारीमा मध्यमार्गी नीति तयार गर्ने), Logical incrementalism Policy Demand गर्नेले पनि तर्कपूर्ण, तथ्यमा आधारित भएर माग गर्ने र बनाउनेले पनि वास्तविकतामा रहेर नीति बनाउने)।
२. Rational Theory: Complete Rational, Bounded Rational
३. Mixed Scanning Theory: (Incremental + Rational Theory)

ग. रणनीतिक सिद्धान्त (Strategic Theory): भविष्यमा आउन सक्ने जोखिम र अवसर (Risk and opportunity) लाई विश्लेषण गरेर नीति बनाइन्छ।

- उच्चमशिलताको सिद्धान्त (Mini-Maxi, Maxi-Maxi):
Mini-Maxi: कम जोखिम तर बढी फाइदा हुने गरी नीति बनाउने
Maxi-Maxi: बढी जोखिम बढी फाइदा हुने गरी नीति बनाउने
- VMGOS Model: Vision, Mission, Goal, Objectives and Strategy
- Adoptability Theory: (समाज, राजनीति अनुकूल हुने गरी र समाजको पर्यावरणीय अवस्था अनुसार नीति बनाउने)

नेपालमा नीति निर्माणको सैद्धान्तिक अवस्था

नेपालमा सार्वजनिक नीति निर्माणका लागि मार्गदर्शक नीति (Meta Policy) नभएका कारण कुन सिद्धान्त प्रयोग गरी नीति निर्माण गरिन्छ भन्ने ठोस आधार देखिदैन। तसर्थ कुनै आवश्यकता, दबाव समुहबाट निर्देशित तथा हतार हतारमा नीति तर्जुमा हुने गर्दछ।

हालसम्मका नीति निर्माणको अभ्यासका आधारमा निम्न अनुसारका सिद्धान्तहरूको अनुशरण गरि विभिन्न नीतिहरू बनाउने गरेको पाइन्छ :

Rational theory	-	आर्थिक सामाजिक राजनैतिक क्षेत्रका नीतिहरू
Incremental theory	-	वार्षिक विकास कार्यक्रम तथा बजेट
System theory	-	शासकीय सुधारका लागी नीतिहरू
Group/ Elite theory	-	उद्योग, बाणिज्य क्षेत्रका नीतिहरू
Strategic Theory	-	आवधिक योजना (VMGOS model)
Institutional Theory	-	NPC बाट नीति तथा योजना निर्माण गरिने।

२. नीति कार्यान्वयन (Policy enforcement)

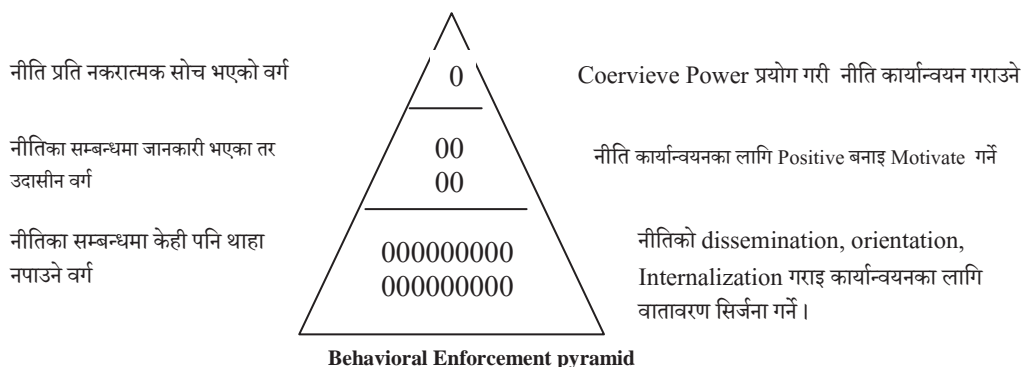
नीतिलाई व्यवहारमा स्थानान्तरण गर्ने र नीति लागू गर्ने चरण नै नीति कार्यान्वयन हो। यस चरणमा निम्न कार्य गरिन्छ;

क. नीति कार्यान्वयनका लागी उपयुक्त वातावरण बनाउने (Environment Setup): नीतिको विशेषता, व्यवस्था, कार्यान्वयन संयन्त्र, प्रक्रिया, सबल पक्षहरू लगायत पक्षहरूको सम्बन्धमा सरोकारवालाहरू समक्ष विभिन्न माध्यमबाट जानकारी गराई कार्यान्वयनका लागी उपयुक्त वातावरण सिर्जना गरिन्छ। Dissemination, Sensitization, Advocacy, Awareness, Internalization, Adoption, Consensus building, Orientation नीति कार्यान्वयनका steps हरु हुन्।

ख. नीति कार्यान्वयन गर्ने (Executing the policy)

नीतिलाई निम्नानुसार कार्यान्वयन गरिन्छ। जसलाई नीति कार्यान्वयनको ढाँचा (Policy enforcement Model) को रूपमा समेत बुझ्न सकिन्छ।

१. Strategic enforcement: ऐन, कानून, कार्यनीति, कार्ययोजना निर्माण, सहकार्य र साभेदारी (नागरिक समाज, राजनैतिक दल, निजी तथा व्यावसायिक क्षेत्र)
२. Institutional enforcement: संरचनागत व्यवस्था, संस्थागत क्षमता विकास, समन्वय र अनुगमन संयन्त्र
३. Operational enforcement: मार्गदर्शन तयार (Mega Policy, SoP), कार्यान्वयन, अनुगमन कार्यविधि तर्जुमा, साधन स्रोतको व्यवस्थापन
४. Behavioral enforcement: जनशक्ति विकास, मनोवैज्ञानिक तत्परताको विकास, राजनैतिक नेतृत्व र प्रशासन यन्त्रमा आत्मविश्वास, ईच्छाशक्ति र प्रतिबद्धता, नीति कार्यान्वयनमा सामुहिक भावनाको विकास, उत्प्रेरणा र प्रोत्साहनात्मक व्यवस्थाको अवलम्बन।



नीति कार्यान्वयनका सम्बन्धमा Behavioral Enforcement pyramid अनुसार सरोकारवालाहरुको ठूलो हिस्सा जुन वर्गको सक्रियतामा नीतिको सफल कार्यान्वयन गर्न सकिन्छ, त्यो वर्गलाई राज्यबाट अवलम्बन भएका र कार्यान्वयन गरिएका नीतिहरुको बारेमा जानकारी नहुने अवस्था देखिन्छ। जसलाई नीतिको विशेषता, व्यवस्था, कार्यान्वयन संयन्त्र, प्रक्रिया, सबल पक्षहरु लगायत पक्षहरुका सम्बन्धमा Dissemination, Sensitization, Advocacy, Awareness, Internalization, Adoption, Consensus building, Orientation मार्फत नीतिको बारेमा जानकारी गराई नीति कार्यान्वयनमा उत्प्रेरित गरिनुपर्दछ। त्यस्तैगरी नीतिका बारेमा जानकारी भएका तर उदासीन वर्गहरुलाई नीति कार्यान्वयनमा सकारात्मक बनाई उत्प्रेरित गरिनुपर्दछ। नीति कार्यान्वयनमा नकारात्मक सोच भएको वर्ग सानो तर शक्तिशाली र प्रबुद्ध वर्ग हुन्छ जसले सबै सरोकारवालाहरुलाई नीति परिपालनामा नकारात्मक धारणा विकास गराइ नीतिलाइ कार्यान्वयन नै हुन नदिने अवस्थाको सिर्जना गर्न सक्ने हुँदा त्यस्तो वर्गलाई दण्ड सजाय (Coercive Power) मार्फत नीति कार्यान्वयनमा केन्द्रित बनाउनु पर्दछ।

ग. अनुगमन तथा मूल्याङ्कन योजना निर्माण गर्ने (M & E Planning)

नीतिको सफल कार्यान्वयनका लागि स्पष्ट समयसारिणी, स्रोत साधन, जिम्मेवार निकाय सहितको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन योजना निर्माण गर्नुपर्दछ।

३. नीति अनुगमन (Policy Monitoring)

कार्यान्वयनमा रहेका नीतिहरुको निरन्तर अवलोकन, निरीक्षण र नियमन गरी नीतिको कार्यशीलता अभिवृद्धि गर्ने, नीति कार्यान्वयन गराउने, नीति निर्माणमा कमजोरीहरु खोजी गर्ने र अनुकूल बनाउने माध्यम नै नीति अनुगमन हो। (Policy Monitoring is a tool of efficiency, instrumental and social test) Policy Monitoring अन्तर्गत पर्ने कार्यहरु कार्यान्वयन मै आउन नसकेका नीतिहरुको अनुगमन (Monitoring of Dead Policy), कार्यान्वयन भएका तर विचैमा अवरुद्ध भएका नीतिहरुको अनुगमन (Monitoring of Sick Policy) कार्यान्वयन सूचारु भैरहेका नीतिहरुको अनुगमन (Monitoring of Ongoing Policy) पर्दछन् ।

अनुगमनका प्रकारहरू (Types of Monitoring)

- Enforceability Monitoring
- Output Monitoring (Quantitative)
- Outcome Monitoring (Qualitative)

४. नीति मूल्यांकन (Policy Evaluation)

लक्ष्य र नतिजा बीचको मापन गर्ने पद्धति नै Evaluation हो। नीति निर्माणको क्रममा राखिएका लक्ष्य तथा सो को कार्यान्वयन पश्चात देखिएको अवस्था र नतिजाको पहिचान नै नीति मूल्यांकन हो। साथै मूल्यांकनलाई Feedback for Next Process को रूपमा समेत लिइन्छ।

Policy Evaluation का प्रकारहरू:

१. Formative Evaluation : Evaluability Assessment, Needs Assessment
२. Process Evaluation : Program Monitoring
३. Outcome Evaluation : Objectives-Based Evaluation
४. Economic Evaluation : Cost Analysis, Cost-Effectiveness, Cost-Benefit Analysis, Cost-Utility Analysis
५. Impact Evaluation

Policy Evaluation का क्षेत्रहरू:

१. Effectiveness - लाभको स्तर र लगानी अनुसारको प्रतिफल विश्लेषण
२. Efficiency - उपलब्धी र सामाजिक सन्तुष्टि र प्रभाव विश्लेषण
३. Equity - लाभको वितरण र त्यसको सामाजिक क्षमतामा परेको प्रभाव
४. Accountability - लक्षित समूहको सन्तुष्टि र जनमतको अवस्था विश्लेषण
५. Appropriateness- उद्देश्य, कार्यनीति, कार्यक्रम उपयुक्तता र आवश्यकता परिपूर्तिको अवस्था विश्लेषण
६. Adequacy - लगानीको अवस्था, लगानी प्रवाहको स्तर विश्लेषण,

नीति परिपालना (Policy Compliance)

सार्वजनिक नीतिको प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट अपेक्षित नतिजा प्राप्त गर्नका लागि नीतिको परिपालना आधारभूत शर्त हो। तसर्थ नीतिको कार्यान्वयन संगसंगै परिपालनाको स्तर सुदृढ गर्दै लैजानु जरुरी हुन्छ। नीति परिपालनास्तर वृद्धिका लागि जनताको अर्थपूर्ण सहभागीता तथा यथार्थतामा आधारित नीति निर्माण गरिनुपर्दछ।

नीति परिपालनाका अनिवार्य शर्तहरू (Policy Compliance)

- वैधानिकता
- स्वार्थ वा हित
- दण्ड सजाय
- अधिकार प्रतिको सम्मान
- अस्तित्व स्वीकार
- विवेकशीलता
- समय सापेक्षता
- अर्थपूर्ण सहभागिता
- सचेतना

नीति परिपालना नहुने कारणहरू (Policy Non-Compliance)

- सामाजिक सांस्कृतिक मूल्यमान्यता
- आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, प्रशासनिक, प्राविधिक, राजनैतिक पक्ष
- शासकीय व्यवहार
- अस्पष्टता, अनेकार्थकता
- सुझबुझको अभाव
- स्वार्थ र हित
- अन्तरविरोध

सार्वजनिक नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा अनुगमन एवम् मूल्याङ्कनमा प्रशासनको भूमिका

सार्वजनिक नीतिलाई प्राविधिक तथा प्रशासनिक रूपमा अन्तिमिकरण गर्ने मुख्य Agent नै प्रशासन हो। नीति निर्माणका सबै चरणहरूमा प्रशासनको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। सार्वजनिक नीति निर्माणको अन्तिम दायित्व जनप्रतिनिधिहरूको रहेता पनि राजनीतिज्ञहरूलाई सूचना दिने, सल्लाह र सुझाव दिने, अवस्था विश्लेषण गर्ने साथै नीतिको अन्तिम मस्यौदा निर्माण समेत प्रशासनको जिम्मेवारी भित्र रहन्छ।

नीति तर्जुमामा प्रशासनको भूमिका

- नीति मागको पहिचान गर्ने,
- सूचनाको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने,
- विशेषज्ञ सहयोग प्रदान गर्ने, राजनीतिज्ञहरूलाई Advising and Recommendation गर्ने,
- नीति माग र विद्यमान नीति अवस्थाको विश्लेषण गर्ने,
- नीति तर्जुमामा सरोकारवालाहरू तथा नीति विज्ञहरूको सहभागिता सुनिश्चित गराउन,
- मस्यौदा नीतिका सम्बन्धमा सरोकारवालाहरूको राय, सुझाव संकलन गर्ने,
- मस्यौदा नीतिका सम्बन्धमा आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, प्राविधिक, प्रशासनिक, राजनैतिक रूपमा, अवस्था विश्लेषण गरी प्रस्तावित नीति सरोकारवाला, लाभग्राहीहरूको माग बमोजिम हुने गरी तर्जुमा गर्न सुनिश्चित गर्ने,
- नीति प्रस्ताव तयारी गर्ने।

नीति कार्यान्वयनमा प्रशासनको भूमिका

- नीति कार्यान्वयनको उपयुक्त वातावरण सिर्जना गर्न सरोकारवाला समक्ष नीतिको प्रबोधिकरण, अभिमुखिकरण, पैरवी, सचेतीकरण गराउने ।
- नीतिको भावना अनुसार कार्यान्वयनको व्यवस्था मिलाउने ।
- नीति कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने ऐन, कानून निर्माणमा राजनीतिज्ञलाई आवश्यक सल्लाह,सुझाव उपलब्ध गराउने ।
- नीति कार्यान्वयनका लागि संस्थागत, संगठनिक,जनशक्ति व्यवस्थापन गर्ने ।
- नीति कार्यान्वयनको अनुगमन योजना तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
- नीति कार्यान्वयनमा जनसहभागिता परिचालन गर्ने ।
- सम्बद्ध पक्षहरूसँग सहकार्य,समन्वय तथा सहजीकरण गर्ने ।

नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा प्रशासनको भूमिका

- सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको लागि अनुगमन सूचक तयार गरी अनुगमन गर्ने ।
- प्रभावकारी अनुगमनका लागि संयन्त्र विकास गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
- अनुगमनका क्रममा देखिएका कमजोरीहरूका सम्बन्धमा समिक्षा गर्ने साथै सुधारका रणनीतिहरू अवलम्बन गर्ने ।
- नीतिगत सुधारका लागि पृष्ठपोषण प्रदान गर्ने (Feedback for next policy) ।

सार्वजनिक नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा अनुगमन, मूल्याङ्कन सम्बन्धि समस्या तथा चुनौतीहरू

१. विश्व सन्दर्भ (Global context): Public Policy मा Global Impact छ । (Public Policy अन्तर्राष्ट्रिय रुपमा interconnected र Interdependent हुन्छ), Due to unpredictable issues, High expectation from the people, Expensive use of ICT - Digital divide
२. नेपालको सन्दर्भ (Nepalese Context):
 - क. नीति माग (Policy Demand) संग सम्बन्धित समस्याहरू: Top down approach बाट वढी नीति निर्माण गरिनु, Policy demand मा Elite Capturing हुनु, महत्वकांक्षीरुपमा नीतिको माग गरिनु ।
 - ख नीति मस्यौदा (Policy Drafting) संग सम्बन्धित समस्याहरू: Policy demand र existing policy supply विचको Gap analysis नगरिनु, नीति मस्यौदा Politician, Bureaucrat र stakeholder विच समन्वय, सहकार्य र सहभागीताको अभाव रहनु, सरोकारवालाहरूको न्यून सहभागिता (Lack of Participation) हुनु, Context/Ecology लाई ध्यान नदिई नीति तर्जुमा गरिनु (Political, Administrative, Socio- cultural, Technological, Economy and External/Environment जस्ता पक्षहरूको आधारमा नीति तर्जुमा नहुनु)

- ग. नीति विश्लेषण (Policy Analysis) संग सम्बन्धित समस्याहरु: नीति मस्यौदा उपर stakeholder तथा policy expert हरुबाट राय, सुझाव, पृष्ठपोषण नलिईनु, प्रस्तावित नीतिलाई stakeholder र सरकारको Accessibility, Affordability, Applicability, Adequacy तथा Equity, Equality, Efficiency, Effectiveness जस्ता पक्षहरुको आधारमा विश्लेषण नगरिनु, Past policy हरुको समिक्षा नै नहुनु, SWOT Analysis नहुनु आदि ।
- घ. नीति निर्माण (Policy Making/Approval) संग सम्बन्धित समस्याहरु: Meta Policy को अभाव रहनु, Policy Making मा Entrepreneurial Approach (Maxi-Maxi Approach) को अभाव रहनु, Public Choice Theory को न्यून प्रयोग गरी नीति निर्माण हुनु, Logical incremental का आधारमा नीति निर्माण नहुनु, Context/Ecology भन्दा विपरित Blue print model को नीति निर्माण गरिनु, Political stream/Process बाट नीति निर्माण गरिनु, राजनैतिक अस्थिरताका कारण सरकारको फेरबदल सगै नीति परिवर्तनको चाहना हुनु आदि ।
- ङ. नीति कार्यान्वयन (Policy enforcement) संग सम्बन्धित समस्याहरु: नीति कार्यान्वयनको लागी उपयुक्त वातावरण सिर्जना नगरी सोभै कार्यान्वयनमा लगिनु, (Sensitization, orientation, adaptation, internalization नगराई सोभै कार्यान्वयन गर्दा नीति परिपालना न्यून हुन्छ), नीति कार्यान्वयनका लागी आवश्यक पर्ने रणनीतिक, संस्थागत, कार्यविधिगत तथा मनोवैज्ञानिक तत्परता तथा व्यवस्थाको अभाव हुनु, स्पष्ट कार्ययोजना सहित कार्यान्वयन गर्ने पद्धतिको अभाव हुनु आदि ।
- च. नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कन (Policy Monitoring and Evaluation) संग सम्बन्धित समस्याहरु: अनुगमन तथा मूल्याङ्कन योजना तर्जुमा तथा सो को कार्यान्वयन नहुनु, नतिजामा आधारित अनुगमन प्रणाली अवलम्बन नगरिनु, Sectoral coordination को अभाव रहनु, Impact, Sustainability evaluation नहुनु, मूल्याङ्कनका आधारमा Next policy लाई feedback दिने प्रचलन नहुनु, Key Performing Indicator-KPI नहुनु, Incentive Linked Indicator-ILI नहुनु ।

नेपालमा सार्वजनिक नीतिको सफल कार्यान्वयनका सम्भावनाहरु:

- जनताको Level of Understanding बढ्दै गएको ।
- सरकारको कार्यक्षेत्र तथा प्राथमिकताका क्षेत्रहरु पहिचान गर्ने प्रयास गरिएको ।
- शासकीय सुधार र सुशासनको अभियान सञ्चालन भईरहेको ।
- सरकार, नागरिक समाज, निजी क्षेत्र, गैसस तथा सम्बद्ध पक्षहरुबिच सहकार्य, समन्वयको वातावरण सिर्जना हुनै गएको (PPP)
- ICT को बढ्दो उपयोग ।
- सामाजिक सचेतना र सहभागीता बढ्दै गएको ।
- कर्मचारीतन्त्रको सक्षमता बढ्दै गएको । (Cultural competency Bureaucracy)
- विकास र सम्वृद्धि राजनीतिको मुख्य मुद्दा वन्दै गएको

निष्कर्ष

सार्वजनिक नीति समग्र नागरिकहरूको हित प्रवर्द्धन गर्दै राष्ट्रिय विकासको प्रमुख आधार रहेको सन्दर्भमा नेपालमा तर्जुमा गरिने नीतिहरूमा अझै पनि सरोकारवालाहरूको अर्थपूर्ण सहभागिता सुनिश्चित नहुदा जनताको माग र आवश्यकता भन्दा पनि राजनैतिक नेतृत्वको चाहना र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवद्धता कार्यान्वयनमा केन्द्रित रहेको देखिन्छ। तसर्थ आगामी दिनमा निम्न सुधार गरी सार्वजनिक नीतिलाइ जनताबाट पूर्ण परिपालना हुने गरी तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्न उपयुक्त हुन्छ।

- Meta Policy को विकास गर्ने ।
- यथार्थतामा आधारित (Contextual/Ecology friendly) नीति निर्माण गर्ने ।
- Policy partner (Politician), Development partner (Bureaucrat) र Delivery Partner (Public/Stakeholder) को समन्वय, सहकार्य र अर्थपूर्ण सहभागीतामा मात्र नीति निर्माण गर्ने ।
- नीति कार्यान्वयनका लागी नागरिकहरूमा सचेतना, पूर्व तयारीका क्रियाकलापहरू मार्फत नीति कार्यान्वयन र परिपालना (Policy Compliance) का लागी तत्पर गराउने ।
- Third party/Joint Monitoring/Evaluation को पद्धति विकास गर्ने ।
- Policy Response Mechanism बनाउने ।
- Policy Cluster, Strategic Policy Unit, Policy analysis Unit, Policy research wing, Policy dialogue forum, Policy Monitoring Unit जस्ता संयन्त्रको संस्थागत विकास गर्ने ।
- NPC लाई Policy development think tank को रूपमा विकास गर्ने ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं ।
- पाण्डे युवराज, सार्वजनिक नीति, (२०६९), विद्यार्थी पुस्तक भण्डार, काठमाडौं ।
- राउत कृष्णबहादुर, प्रशासन व्यवस्थापन र विकास, (२०७३), आशिष बुक हाउस, काठमाडौं ।
- विभिन्न प्रशासनिक लेख रचना तथा पत्र पत्रिकाहरू ।

नेपालमा पर्यटनको अवस्था, सम्भावना र चुनौतीहरू

प्रकाश शर्मा ढकाल

सारांश

अनुपम प्राकृतिक सौन्दर्य, प्रचुर जैविक विविधता, बहुजातीय, बहुभाषीय, बहुधर्म र सामाजिक विविधता एवम् ऐतिहासिक तथा साँस्कृतिक सम्पदाले भरिपूर्ण नेपाल विश्व पर्यटन मानचित्रमा प्रमुख पर्यटकीय गन्तव्य स्थलको रूपमा सुपरिचित छ। पर्यटन क्षेत्रको विकास र विस्तारको लागि पहिलो योजनादेखि नै विभिन्न प्रयासहरू हुँदै आएका छन्। तथापी राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा यसको योगदान अपेक्षित रूपमा बढाउन सकिएको छैन। पर्यटन आफैमा राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको विकासको प्रमुख आधार भएकोले यसको विविधिकरण र विस्तारद्वारा आम नागरिकको जीविकोपार्जन र रोजगारीका अवसरमा वृद्धि गरी जनताको जीवनस्तरमा सुधार गर्नु आजको आवश्यकता हो। पछिल्ला वर्षहरूमा तुलनात्मक रूपमा पर्यटकहरूको आगमन संख्यामा वृद्धि भएको भए पनि पर्यटकहरूको बसाइ अवधि तथा प्रति पर्यटक प्रति दिन खर्चमा उल्लेख्य सुधार ल्याउन सकिएको छैन। भूकम्पले थला परेको पर्यटन क्षेत्रको पुनःनिर्माण यथाशिघ्र गर्ने, बदलिंदो राष्ट्रिय परिस्थिति तथा विश्व परिवेश अनुरूप पर्यटन नीति एवम् अन्य कानूनलाई पुनरावलोकन गर्नु पर्ने देखिएको छ। यस लेखमा सन् २०१६ मा विश्व पर्यटन बजारका तथ्यांक, दिगो विकासका लक्ष्य र पर्यटनलाई सामान्य रूपमा उल्लेख गरी अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवेदनहरूमा नेपालको अवस्था उजागर गर्दै नेपालको पर्यटन क्षेत्रको विद्यमान अवस्था, सम्भावना, चुनौती तथा भावी कार्यदिशा समेतलाई समेट्ने प्रयास गरिएको छ।

सन् २०१६ मा विश्व पर्यटन तथ्यांक

पछिल्ला वर्षहरूमा विश्वभर पर्यटकको संख्यामा उल्लेख्य वृद्धि हुँदै गएको देखिन्छ। UNWTO (United Nation World Tourism Organization) को वार्षिक प्रतिवेदन २०१६ का अनुसार सन् २०१६ मा अन्तर्राष्ट्रिय पर्यटकको संख्या विश्व भरिमा १२३५ मिलियन रहेको छ जुन गत वर्षको तुलनामा ४ प्रतिशत अर्थात् ४६ मिलियन बढी हो। यस्तो वृद्धि विकसित अर्थतन्त्रमा ५ प्रतिशत तथा विकासोन्मुख अर्थतन्त्रमा केवल २ प्रतिशत मात्र रहेको जनाइएको छ। प्रतिवेदनले पछिल्लो ७ वर्षमा औषत ४ प्रतिशतका दरले अन्तर्राष्ट्रिय पर्यटकहरूको संख्यामा वृद्धि भएको जनाएको छ। जुन १९६० यताकै उल्लेखनीय वृद्धि मानिएको छ। पर्यटक आगमनको हिसाबले यूरोप सबैभन्दा अगाडी रहेको छ जहाँ कूल अन्तर्राष्ट्रिय पर्यटकहरू मध्ये आधाले भ्रमण गरेका छन्। त्यस पछि एशिया प्यासिफिक, अमेरिकी राष्ट्र, अफ्रिका र मध्य पूर्वका देशहरू रहेका छन्। जसको हिस्सा क्रमशः २५ प्रतिशत, १६ प्रतिशत, ५ प्रतिशत र ४ प्रतिशत रहेको छ। सबैभन्दा बढी पर्यटक भित्राउने ५ राष्ट्रमा फ्रान्स, अमेरिका, स्पेन, चीन तथा इटाली रहेका छन्। यी ५ देशमा मात्र २५ प्रतिशत भन्दा बढी विदेशी पर्यटकले भ्रमण गरेका छन्। UNWTO ले सन् २०१५ मा सार्क मूलुकहरूमा १८ मिलियन पर्यटकले

उपसचिव, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय ।

भ्रमण गरेको जनाएको छ। जुन ४ प्रतिशतको वृद्धि हो। हाल विश्वको कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा पर्यटन क्षेत्रको योगदान १० प्रतिशत रहेको छ भने प्रत्येक १० रोजगारीको अवसरमा यस क्षेत्रको योगदान १ रहेको छ।

पर्यटन र दिगो विकासका लक्ष्य

वर्तमानको पुस्ताले गर्ने उपभोगले भावी पुस्ताको जीवन शैली र उपभोग क्षमतालाई कुनै प्रभाव पार्नु हुँदैन भन्ने भविष्यपरक दृष्टिकोण दिगो विकास हो। यो विकास व्यवस्थापनको आधुनिक दृष्टिकोण पनि हो। यही अवधारणालाई केन्द्रमा राखेर दिगो विकासका लक्ष्यहरु निर्धारण गरिएको देखिन्छ। सन् २०१५ को अन्त्यसंगै सहश्राब्दी विकासका लक्ष्यहरुको उपलब्धीलाई आधार मानेर त्यसबाट हासिल हुन नसकेका कुराहरुलाई सन् २०३० सम्ममा प्राप्त गर्ने गरी संयुक्त राष्ट्रसंघको महासभाबाट २५ नोभेम्बर २०१५ मा “हाम्रो विश्वको रूपान्तरण: दिगो विकासका एजेण्डा, २०३०” नाममा घोषणा गरिएका विश्व समुदायका साभा एजेण्डा नै दिगो विकासका लक्ष्यहरु हुन। यी लक्ष्यहरुको एक मात्र केन्द्रीय उद्देश्य सन् २०३० सम्ममा सबै ठाउँबाट सबै प्रकारको गरिबीको अन्त्य गर्नु नै हो। गरिबी अन्त्यको प्रमुख औजार भनेको आयस्तर नै हो। जब रोजगारीका अवसरहरुको सिर्जना र सुनिश्चितता हुन्छ तब मानिसको आयस्तरमा वृद्धि हुन पुग्दछ। आयस्तरको वृद्धिले शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिमा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दछ। यसले एकातिर गरिबी निवारणमा सहयोग गर्दछ भने अर्कोतिर दक्ष जनशक्ति निर्माण र विकास पनि।

पर्यटन त्यस्तो क्षेत्र हो जसले दिगो विकासका लक्ष्यहरु हासिल गर्न प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष रूपमा योगदान गर्न सक्दछ। दिगो विकासका १७ लक्ष्यहरु मध्ये विशेष गरी लक्ष्य नं. ८, १२ र १४ मा केही पर्यटनसंग सम्बन्धित सहायक लक्ष्यहरु समावेश गरिएका छन्। पर्यटनको प्रचुर सम्भावना बोकेको नेपालको आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा पर्यटन क्षेत्रले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्न सक्दछ।

लक्ष्य नं. ८. मर्यादित काम तथा आर्थिक वृद्धि: सबैका लागि समावेशी तथा दिगो आर्थिक वृद्धि, रोजगारी तथा मर्यादित कामको प्रवर्द्धन गर्ने (Promote inclusive and sustainable economic growth, employment and decent work for all) यो लक्ष्य अन्तर्गत ८.९ मा निम्नानुसार लक्ष्य राखिएको छ:

"by 2030, devise and implement policies to promote sustainable tourism that creates jobs and promotes local culture and products ."

यस अन्तर्गत नेपालले सन् २०३० सम्ममा वार्षिक ३० लाख पर्यटक भित्राउने, कूल ग्राहस्थ उत्पादनमा यसको योगदान ८ प्रतिशत पुऱ्याउने तथा पर्यटन उद्योगमा वार्षिक १० लाख रोजगारीका अवसरहरुको सिर्जनागर्ने महत्वकांक्षी लक्ष्य राखेको छ।

लक्ष्य नं. १२. जिम्मेवारपूर्ण उपभोग तथा उत्पादन : दिगो उपभोग तथा उत्पादनको ढाँचा सुनिश्चित गर्ने (Ensure sustainable consumption and production patterns) अन्तर्गत सहायक लक्ष्यको रूपमा 12.b: "Develop and implement tools to monitor sustainable development impacts for sustainable tourism which creates jobs, promotes local culture and products ." उल्लेख गरिएको छ। नेपालले यस अन्तर्गत कुनै लक्ष्यहरु किटान भने गरेको छैन।

लक्ष्य नं. १४.जलमुनिको जीवन: समुद्र, महासागर र समुद्री स्रोतहरूको संरक्षण तथा दिगो प्रयोग (Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources) यो लक्ष्यको सातौँ सहायक लक्ष्यको रूपमा "by 2030 increase the economic benefits of SIDS and LCDs from the sustainable use of marine resources, including through sustainable management of fisheries, aquaculture and tourism." को प्रतिवद्धता जनाइएको छ। नेपालमा समुन्द्र, महासागर नभएको सन्दर्भमा कुनै लक्ष्य तोकिएको छैन। तर जलसम्पदा तथा जलस्रोतको संरक्षणका विभिन्न प्रयासहरू भने हुँदै आएका छन्।

नेपालको पर्यटन क्षेत्रको अवस्थावारे अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवेदन

World Travel & Tourism Council को पछिल्लो *Travel & Tourism Economic Impact 2017* नामक प्रतिवेदन अनुसार समावेश गरिएका १८५ देश मध्ये कूल ग्राहस्थ्य उत्पादनमा पर्यटन क्षेत्रको योगदानका आधारमा नेपालको वरियताक्रम १२४ औँ स्थानमा रहेको छ भने कूल ग्राहस्थ्य उत्पादनमा यस क्षेत्रको योगदान ७.५ प्रतिशत (प्रत्यक्ष योगदान ३.३ प्रतिशत मात्र) रहेको छ। प्रतिवेदनले कूल रोजगारीमा यस क्षेत्रको हिस्साका हिसाबले नेपालको अवस्था सार्क मुलुकमा पाँचौँ स्थानमा रहेको जनाएको छ। प्रतिवेदनका अनुसार नेपालको पर्यटन क्षेत्रमा प्रत्यक्ष रूपमा ४ लाख २७ हजार रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना भएका छन् जुन कूल रोजगारीको २.९ प्रतिशत मात्र रहेको छ। प्रत्यक्ष/अप्रत्यक्ष रूपमा यस क्षेत्रले ९ लाख ४५ हजार रोजगारी सिर्जना गरेको उल्लेख गरिएको छ। यस्तो संख्या सन् २०२७ सम्म १३ लाख २५ हजार पुग्ने अनुमान समेत गरिएको छ। कूल लगानीमा पर्यटन क्षेत्रमा गरिने लागनीको हिस्साले उक्त देशले यस क्षेत्रलाई कतिको प्राथमिकतामा राखेको छ भन्ने कुराको इंगित गर्दछ। यस हिसाबमा पनि नेपालको अवस्था कमजोर नै रहेको उल्लेख गरिएको छ। सरकारले पर्यटन क्षेत्रलाई प्राथमिकतामा राखि अगाडी बढिरहेको भने पनि कूल लगानीको केवल ३ प्रतिशत मात्र लगानी यस क्षेत्रमा गरिएको छ।

World Economic Forum ले व्यवसायिक वातावरण, पर्यटन सम्बन्धी नीति, पूर्वाधार तथा प्राकृतिक र सांस्कृतिक स्रोतहरूको प्रचुरता जस्ता मुख्य ४ वटा आयाम भित्रका विभिन्न १४ सूचकहरूको आधारमा तयार पारेको *The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017* नामक प्रतिवेदन अनुसार विश्वका १३६ देश मध्ये कूल ७ पूर्णांकमा ३.३ अंक सहित नेपाल १०३ औँ स्थानमा देखिएको छ। प्रतिवेदन अनुसार नेपालले एक वर्षमा जम्मा ५ लाख ३८ हजारको संख्यामा मात्र विदेशी पर्यटक भित्र्याउन सकेको देखिन्छ। जुन नेपालले लिएको वार्षिक लक्ष्य भन्दा कम रहेको छ। प्रतिवेदनले प्राकृतिक स्रोत साधनको उपलब्धता तथा पर्यटकले सेवा प्राप्त गर्दा भुक्तानी गर्नुपर्ने मूल्यको हिसाबले नेपालको अवस्था राम्रो देखाएको छ। यी सूचकमा नेपाल क्रमशः २७ र १९ औँ स्थानमा रहेको छ भने वातावरणीय दिगोपना, भौतिक पूर्वाधारहरू, पर्यटक सेवा सम्बन्धी पूर्वाधार, व्यवसायिक वातावरण, सूचना तथा प्रविधिको प्रयोगको अवस्था जस्ता सूचकहरूमा कमजोर अवस्थाको उजागर गरिदिएको छ।

नेपालको पर्यटन क्षेत्रको विद्यमान अवस्था:

नेपाल सरकारले पर्यटन क्षेत्रलाई आर्थिक विकासको प्रमुख आधारको रूपमा लिई पर्यटन क्रियाकलापहरूको प्रवर्द्धन, विकास र विस्तार मार्फत पर्यटकीय सेवाको गुणस्तर वृद्धि गरी आर्थिक वृद्धि र रोजगारीका अवसर अभिवृद्धि गर्ने प्रयासहरू गर्दै आएको छ। चौधौँ योजनाले योजनाको अन्तमा बसाइ अवधि १५ दिन तथा दैनिक खर्च ६० डलर पुराउने लक्ष्य समेत लिएको छ। नेपालले हरेक वर्ष विश्व पर्यटनको जम्मा ०.१ प्रतिशत तथा सार्कमा भ्रमण गर्ने पर्यटक मध्ये करिब ६ प्रतिशत मात्र विदेशी

पर्यटक भित्राउने गरेको तथ्यांकबाट देखिन्छ। विश्व पर्यटन कारोवारको जम्मा ०.०३ प्रतिशत र सार्क पर्यटन कारोवारको करिब १.५ प्रतिशत रकम नेपालको भागमा पर्ने गरेको देखिन्छ।

अ. पर्यटक संख्या, बसाइ अवधि तथा खर्चको अवस्था

टेबल नं. १ पर्यटक संख्या, बसाइ अवधि तथा खर्च

वर्ष	पर्यटक संख्या	बसाइ अवधि	प्रति दिन खर्च (डलर)
२००३	३३८१३२	९.६	७९.१
२००८	५००२७७	११.८	७३
२०१२	८०३०९७	१२.९	३५
२०१६	७५३००२	१३.४	५३

स्रोत: वार्षिक कार्य सम्पादन प्रतिवेदन २०७४, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय

पर्यटन क्षेत्रको आम्दानी र जनसंख्याको हिसाब गर्दा एक जना नेपालीको भागमा एक वर्षमा २० अमेरिकी डलर पनि पर्दैन। विश्वमा एक वर्ग किलोमिटरमा ७ जना पर्यटक घुमिरहन्छन् भन्ने आंकडा रहेको छ जस अनुसार नेपालमा यो दर केवल ३.६ प्रतिशत मात्र रहेको छ। बसाइ अवधिमा क्रमिक रूपमा वृद्धि भएको भए पनि प्रति पर्यटक प्रतिदिन खर्च भने २००३ को तुलनामा निकै घटेर गएको छ। केही देशहरूले विदेशी पर्यटकले एक दिनमा गर्नुपर्ने न्यूनतम खर्च समेतको मापदण्ड तोकेको पाइन्छ। यस तर्फ अध्ययन गर्नु पर्ने देखिन्छ। तेह्रौं योजनाले लिएको बसाइ अवधि तथा दैनिक खर्चको लक्ष्य प्राप्त हुन नसकेको सन्दर्भमा १४ औं योजनाको लक्ष्य क्रमशः १५ दिन तथा ६० डलर समेत प्राप्त गर्न कठिन हुने देखिएको सन्दर्भमा विविध प्याकेजका कार्यक्रमहरू ल्याउने, सेवा सुविधा तथा सुरक्षाको प्रत्याभूतिको आवश्यकता टड्कारो देखिएको छ।

आ. भ्रमणको उद्देश्य तथा देशगत विवरण

नेपाल आउने पर्यटकहरू मुख्यतया विदा तथा मनोरञ्जनको लागि आउने गरेको पाइन्छ भने दोस्रो स्थानमा तीर्थयात्रा रहेको छ। देशगत रूपमा हेर्दा भारतबाट सबैभन्दा बढी पर्यटकहरू आउने गरेको देखिन्छ। भारतलाई चीनले पछ्याइ रहेको छ। गत वर्ष नेपाल आएका पर्यटकहरू मध्ये करिब १६ प्रतिशत भारतीय पर्यटक रहेकोमा चीनका पर्यटकहरूको हिस्सा करिब १४ प्रतिशत रहेको छ। त्यस पछि श्रीलंका, अमेरिका तथा बेलायतबाट बढी पर्यटकहरू नेपाल आउने गरेको देखिन्छ।

टेबल नं. २ : भ्रमणको उद्देश्यगत आगमन (संख्या प्रतिशतमा)

वर्ष	विदा मनोरञ्जन यात्रा भ्रमण	पदयात्रा र पर्वतारोहण	व्यापार	तीर्थयात्रा	औपचारिक	अन्य
२००३	२९	१९.४	५.७	६.३	६.५	८
२००८	२९.६	२१	४.६	९	८.६	२१.३
२०१२	४७.३	१३.१	३.१	१३.७	३.८	७.८
२०१६	६५	८.८३	३.२३	११	२.८३	९.११

नोट :- बाँकी संख्या उद्देश्य नखुलेको रहेको।

टेवलनं. ३ : पर्यटक आगमन संख्या (प्रमुख पाँच मुलुकहरु)

वर्ष	भारत	चीन	श्रीलंका	अमेरिका	बेलायत
२००७	१८.२	५.४	९.५	५.७	६.१
२०१०	२०.१	७.७	७.६	६	५.८
२०१३	२३.२	१२.४	४.१	५.९	४.५
२०१६	१५.७	१३.८१	७.६४	७.१२	६.१५

स्रोत: वार्षिक कार्य सम्पादन प्रतिवेदन २०७४, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय

तथ्यांकले भारत तथा चीन केन्द्रित पर्यटन प्रवर्द्धनका कार्यक्रमलाई अभियानको रूपमा अगाडी बढाउनु पर्ने देखिन्छ, भने वैदेशिक पर्यटनलाई तथ्यगत बनाउँन तथा देशगत रूपमा पर्यटन प्रवर्द्धन गर्न Country-wise Tourism Promotion Strategy तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने देखिन्छ। यसका साथसाथै विभिन्न देशसंग पर्यटन प्रवर्द्धनको लागि MoU को प्रक्रिया अगाडी बढाउनु पर्दछ।

नेपालमा पर्यटन प्रवर्द्धनका लागि विद्यमान व्यवस्था

क) नेपालको संविधान

- नेपालको संविधानको धारा ५१ मा राज्यका नीतिहरु अन्तर्गत पर्यटन सम्बन्धी नीति उल्लेख गरिएको छ । जसमा नेपालका ऐतिहासिक, सांस्कृतिक, धार्मिक, पुरातात्विक प्राकृतिक सम्पदाहरुको पहिचान, संरक्षण, प्रवर्धन एवम् प्रचार प्रसार मार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको महत्वपूर्ण आधारको रूपमा पर्यावरण अनुकूल पर्यटन उद्योगको विकास गर्ने, पर्यटन संस्कृतिको विकास गर्न आवश्यक वातावरण एवम् नीति निर्माण गर्ने तथा पर्यटन उद्योगको लाभ वितरणमा स्थानीय जनतालाई प्राथमिकता दिने उल्लेख छ।
- संविधानको धारा २५० र २५१ राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको व्यवस्था गरी संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल तथा साभा अधिकार सूची मार्फत तत् तत् तहमा पर्यटन सम्बन्धी अधिकार क्षेत्रको बाँडफाँड भएको छ।

ख) चौधौं योजनामा पर्यटन सम्बन्धी व्यवस्था

चौधौं योजनामा आर्थिक समृद्धिका लागि पर्यटन विकास गर्ने सोच लिइएको छ। यसका लागि पर्यटन क्षेत्रको विकास मार्फत आर्थिक वृद्धि र रोजगारीका अवसर अभिवृद्धि गर्ने लक्ष्य लिइएको छ। यि सोच र लक्ष्य प्राप्तिका लागि देशलाई आकर्षक तथा थप सुरक्षित गन्तव्यको रूपमा विकास गर्दै पर्यटन आगमनमा उल्लेखनीय वृद्धि गरी जनताको आयस्तरमा वृद्धि गर्ने, पर्यटकीय गन्तव्य स्थल तथा उपजमा विविधीकरण र विकास गर्ने, नेपालका प्रमुख पर्यटकीय उपजहरुको बजारीकरण तथा प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्य निर्धारण गरिएको छ। यि उद्देश्य प्राप्तिका लागि पर्यटन प्रवर्द्धन र पर्यटन विकास गर्न सार्वजनिक, निजी, सहकारी र सामुदायिक क्षेत्रसँग साभेदारी एवम् सहकार्य गर्ने, ग्रामीण पर्यटन मार्फत यस क्षेत्रका लाभलाई जनस्तरसम्म पुऱ्याउने, मुलुकमा सबै मौसममा पर्यटकीय क्रियाकलापहरु सञ्चालनका लागि आन्तरिक पर्यटनलाई प्रोत्साहन गर्ने, स्थापित तथा नयाँ पर्यटकीय गन्तव्य स्थलहरुको एकीकृत र समन्वयात्मक रूपमा पूर्वाधार विकास गर्ने र पर्यटन क्षेत्रको विकास र विविधीकरण गर्न वैदेशिक लगानी आकर्षित गर्ने रणनीति निर्धारण गरिएको छ।

ग) पर्यटन नीति २०६५

पर्यटन क्षेत्रको विकासको लागि पर्यटन नीति, २०६५ जारी गरिएको छ, यस नीतिले नेपालका प्राकृतिक, सांस्कृतिक, जैविक एवम् मानव निर्मित सम्पदाहरूको संरक्षण तथा प्रवर्द्धन गर्दै नेपाललाई विश्व मानचित्रमा आकर्षक, रमणीय र सुरक्षित गन्तव्य स्थलको रूपमा विकास गर्नु पर्यटन क्षेत्रको दीर्घकालीन दृष्टिकोण राखेको छ, भने राष्ट्रिय सम्पदाहरूलाई दिगो उपयोगको माध्यमबाट पर्यटकीय क्रियाकलापमा प्रयोग गरी राष्ट्रिय आयमा पर्यटन क्षेत्रको उल्लेख्य मात्रमा वृद्धि गराई जनताको जीवनस्तरमा सुधार ल्याउनु पर्यटन क्षेत्रको लक्ष्य (Goal) लिएको छ।

यि दीर्घकालिन दृष्टिकोण तथा लक्ष्य प्राप्तिका निमित्त पर्यटन क्षेत्रको विविधीकरण र विस्तारद्वारा सर्वसाधारण नागरिकमा स्वरोजगारको सिर्जना गरी पर्या-पर्यटन र ग्रामीण पर्यटनलाई गरिबी निवारणसँग आवद्ध गरी उनीहरूको जीवनस्तरमा सुधार गर्न पर्यटन उद्योगको प्रवर्द्धन गरी यसलाई राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको प्रमुख आधारको रूपमा विकास गर्ने, देशका मूर्त-अमूर्त प्राकृतिक, सांस्कृतिक, जैविक तथा मानव निर्मित सम्पदाहरूको खोज, संरक्षण, सम्वर्द्धन एवम् विकास गरी नेपाललाई पर्यटकीय दृष्टिले आकर्षक र प्रमुख गन्तव्य स्थलको रूपमा विकास गर्ने, सुलभ, सुरक्षित, भरपर्दो र नियमित हवाई तथा स्थल यातायातको माध्यमद्वारा पर्यटन क्षेत्रको विकास, विस्तार र प्रवर्द्धन गर्ने, पर्यटकीय पूर्वाधारको विकास र निर्माणको क्रममा प्राकृतिक स्रोत र साधनको उपयोग गर्दा वातावरण संरक्षण गर्दै त्यस्ता स्रोत र साधनको दिगो रूपमा उपयोग गर्ने उद्देश्य लिइएको छ।

घ) नेपालको राष्ट्रिय पर्यटन रणनीतिक योजना २०१६-२०२५

पर्यटन नीतिको कार्यान्वयनका लागि राष्ट्रिय पर्यटन रणनीतिक योजना २०१६-२०२५ तयार भएको छ। यसले लगानीको वातावरणलाई सुधार गर्दै सार्वजनिक-निजी क्षेत्रको साभेदारिता र प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी एवम् निजी क्षेत्रको लगानीलाई प्रवर्द्धन गर्ने, उड्डयन सुधारमा बढी जोड दिँदै पूर्वाधारहरूको सुधार गर्ने, विकास गरिसकेको पूर्वाधारहरूको सेरोफेरोमा पर्यटकीय सम्पदा विकास तथा अन्य वस्तु एवम् सेवा उत्पादनमा जोड दिने, केही पर्यटन क्षेत्रहरू र पर्यटकीय उपजहरूलाई प्राथमिकीकरण गर्ने, निजी क्षेत्रलाई सहयोग एवम् सहजीकरण गर्ने, नीति तथा ऐन, नियम र संस्थागत संरचनाको सुधार गर्ने, पर्यटन क्षेत्रमा प्राविधिक जनशक्तिको विकास गर्ने, विभिन्न क्षेत्रबीचको अन्तरसम्बन्ध विस्तार तथा स्थानीय स्रोतहरूको प्रयोगमा जोड दिने तथा पर्यटकीय गन्तव्यहरूमा साना-व्यवसाय/उद्यमहरू प्रवर्द्धन गर्न लघुवित्तमा पहुँच बढाउने विषयमा जोड दिइएको छ।

पर्यटन क्षेत्रको समग्र विकासका लागि पर्यटन रणनीतिक योजना २०१६-२०२५ ले ११ वटा विशेष रणनीतिक लक्ष्यहरू निर्धारण गरेको छ।

- (१) योजना तर्जुमा तथा विकासको लक्ष्य : पर्यटनलाई योजनावद्ध र दिगो तवरबाट विकास गर्ने।
- (२) ब्राण्डिङका लक्ष्यहरू: विश्वव्यापि रूपमा परिचित नेपालको पर्यटन ब्राण्ड स्थापना गर्ने र स्वदेश तथा विदेशमा नेपालको पर्यटनको छविलाई स्थापित तथा विस्तार गर्ने।
- (३) बजारीकरणका लक्ष्यहरू : वर्षभरि पर्यटक आगमनमा निरन्तर उच्च वृद्धि हासिल गर्ने र आगन्तुकहरूबाट प्रतिपादित मूल्य, राजस्व, ऋतु र भौगोलिक वितरणमा उल्लेखनीय रूपले सुधार गर्ने।

- (४) पर्यटन अर्थतन्त्र सम्बन्धी लक्ष्यहरू : राष्ट्रिय विकासको लागि गार्हस्थ्य उत्पादन र रोजगारी अभिवृद्धि, गरीबी न्यूनीकरण र दिगोरूपमा वैदेशिक विनिमय आर्जन वृद्धि गर्नमा योगदान गर्ने ।
- (५) लगानी र व्यावसायिक वातावरण सुधारका लक्ष्यहरू : पर्यटन व्यवसायमा सुविधा तथा सेवाहरू विस्तार गर्नका लागि लगानी आकर्षित गरी व्यावसायिक विकासको वातावरण सुधार गर्ने ।
- (६) मानव संसाधन विकाससम्बन्धी लक्ष्यहरू : पर्यटन मानव संसाधनको क्षमता, गुणस्तर, सङ्ख्या र कार्यसम्पादनको सुधार गर्ने ।
- (७) पर्यटन गुणस्तर सुधारका लक्ष्यहरू : गुणस्तर, आवास, बसाइ, खाना, सुरक्षा र सार्वजनिक क्षेत्रका सेवाहरूमा सुधार ल्याई नेपालको पर्यटन अनुभवलाई फराकिलो पार्ने ।
- (८) पर्यटन पूर्वाधार विकासका लक्ष्यहरू : आवश्यक पर्यटन पूर्वाधार विकासका लागि स्पष्ट नीति तथा कार्य-योजना तयार पारी केन्द्र तथा प्रदेशहरूको समन्वय मार्फत कार्यान्वयनको वातावरण मिलाउने । यस कार्यमा संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालयले नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्ने ।
- (९) संस्थागत संरचना, व्यवस्थापन तथा नीतिगत लक्ष्यहरू : पर्यटन क्षेत्रको विकास र दिगो वृद्धिका लागि केन्द्र र प्रदेश स्तरमा प्रभावकारी संस्थागत र नियमनकारी ढाँचा विकास गर्ने ।
- (१०) सांस्कृतिक सम्पदाहरूको संरक्षण सम्बन्धी लक्ष्यहरू : नेपालको विविध मूर्त र अमूर्त सांस्कृतिक सम्पदाको संरक्षण, सम्वर्धन र प्रवर्द्धन गरी दिगो पर्यटन विकासमार्फत आय र रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गर्न सहयोग गर्ने ।
- (११) प्राकृतिक वातावरण संरक्षणसम्बन्धी लक्ष्यहरू : प्रदूषण रहित (Zero Carbon) पर्यटनको विकास गरी पर्यटनको वातावरणीय प्रभाव न्यूनीकरण गर्न उपयुक्त रणनीति तय, योजना तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गरेर पर्यावरण अनुकूल पर्यटन र यस सम्बन्धी असल अभ्यासहरूलाई प्रवर्द्धन गर्ने ।

ड) बजेट वक्तव्य २०७४।०७५

- पर्यटन पूर्वाधारको विकास र प्रवर्द्धन बजेटको प्राथमिकतामा राखिएको
- पर्यटकीय गन्तव्यहरूको गुरुयोजना बनाउने
- कला संस्कृति सम्वर्द्धन र प्रवर्द्धन

च) अन्य नीतिगत एवम् कानुनी व्यवस्थाहरू

पर्यटन क्षेत्रको विकासका लागि भएका अन्य प्रमुख नीतिगत एवम् कानुनी व्यवस्थाहरूमा पर्यटन ऐन, २०३५ ले पर्यटन विकास, आन्तरिक तथा वाह्य पर्यटकको स्वास्थ्य, सुविधा र हितका सम्बन्धी विषयमा जोड दिएको छ । नेपाल पर्यटन बोर्ड ऐन, २०५३ ले पर्यटन व्यवसायको विकास र विस्तार एवम् प्रवर्द्धन गरी अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा नेपाललाई एक आकर्षक र भरपर्दो पर्यटन स्थलको रूपमा विकास गर्न स्थापित गर्ने विषयलाई समेटेको छ । Tourism Vision 2020 वार्षिक २० लाख

पर्यटक भित्र्याउने, १० लाख रोजगारीका अवसरहरु सिर्जना गर्ने लक्ष्य तथा दिगो आर्थिक विकासका लागि पर्यटन प्रवर्द्धन, आयको न्यायोचित वितरण गर्ने नीतिगत व्यवस्था राखेको छ । हवाई नीति, २०६३ ले हवाई सेवालाई सुरक्षित, भरपर्दो, स्तरीय, सुलभ, पहुँचयोग्य, दिगो र प्रभावकारी तुल्याउने लक्ष्य निर्धारण गरेको छ । राष्ट्रिय संस्कृति नीति, २०६७ ले परम्परागत भौतिक एवम् अभौतिक सांस्कृतिक सम्पदाहरुको अध्ययन एवम् संरक्षण गर्ने विषय उल्लेख गरेको छ । यस अतिरिक्त क्यासिनो नियमावली, २०७०, पर्वतारोहण सम्बन्धी नियमावली, २०५९, ट्राभल तथा ट्रेकिङ एजेन्सी नियमावली, २०६२, अध्यागमन ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५१ का साथै विभिन्न देशसंग हवाई सम्झौता एवम् विभिन्न मुलुकसंग MoU समेत गर्ने नीतिगत एवम् कानुनी व्यवस्थालाई अङ्कित गरिएको छ ।

छ) संस्थागत व्यवस्था

यसका लागि संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय, पर्यटन विभाग र पर्यटन कार्यालयहरु, राष्ट्रिय पर्यटन परिषद्, पर्यटन विकास समन्वय समिति, नेपाल पर्यटन बोर्ड, पर्यटक प्रहरी, नेपाल पर्यटन तथा होटल व्यवस्थापन प्रतिष्ठान, राष्ट्रिय संग्रहालयहरु, नेपाल पर्वतारोहण संघ, पर्वतीय प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, निजी क्षेत्रका संघ/महासंघ, पर्यटन सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय संस्थामा आवद्ध हुने लगायतका संस्थागत व्यवस्था गरिएको छ ।

ज) कार्यक्रमगत व्यवस्था

उक्त नीति एवम् रणनीतिको कार्यान्वयनका लागि नेपाल भ्रमण वर्ष २०२० मनाउने निर्णय, पशुपति दर्शन वर्ष, घुमौं लुम्बिनी अभियान, आन्तरिक भ्रमण वर्ष, राम जानकी विवाह महोत्सव, हिन्दु सर्किट अवधारणा, होमस्टेहरु, दिगो विकासका लक्ष्यहरु (लक्ष्य नं. ८.९, १२ तथा १४.७), अन्तर्राष्ट्रिय / क्षेत्रीय विमानस्थल निर्माण आयोजना, पर्यटन पूर्वाधार विकास आयोजना, पर्यटन दिवस, अमूर्त संस्कृति दिवस मनाउने जस्ता कार्यक्रमहरु तयार गरी सञ्चालन गरिँदै आएको छ ।

नेपालमा पर्यटन विकासको सम्भावना र चुनौती

पर्यटन पूर्वाधार, पर्यटन प्रवर्द्धन, र पर्यटकीय गतिविधिहरुको विविधिकरण तथा विस्तार गर्ने नेपाल सरकारको नीति रहेको सन्दर्भ, नेपाल अनुपम प्राकृतिक सौन्दर्य, प्रचुर जैविक विविधता, बहुजातीय, बहुभाषीय, बहुधर्म र सामाजिक विविधता एवम् ऐतिहासिक तथा साँस्कृतिक सम्पदाले भरिपूर्ण रहेको, राजनीतिक स्थिरता उन्मुख अवस्थाले शान्ति सुरक्षामा आएको सुधारको अवस्थाले नेपालको पर्यटन क्षेत्रमा आशाका किरणहरु फैलिएको महसुस गरिएको छ । अर्कोतिर बढ्दो शहरीकरण र भूमिको उच्च मूल्यवृद्धिका कारण प्राचिन सम्पदाहरुको अतिक्रमण बढ्दै जानु, पर्यटकहरुको सुरक्षाको सवालमा कमजोर स्थिति देखिनु, असुरक्षित हवाई यात्राको सूचिमा नेपाल परिरहनु, सेवा भन्दा पनि डलर उन्मुख व्यवसायिक मानसिकताको प्रवृत्ति नेपालको पर्यटन क्षेत्रको विकास र विस्तारका चुनौतीको रूपमा रहेका छन् ।

अ) सम्भावनाहरु

नेपालमा पर्यटन विकासका सम्भावना दिन प्रतिदिन वृद्धि हुँदै आएको महसुस गरिएको छ । यसका लागि अद्वितीय पर्यटकीय क्षेत्रको विद्यमानता रहनु, पर्यटकीय क्षेत्रमा पूर्वाधार विकास बढ्दै जानु, छिमेकी मूलुक चीन तथा भारतबाट ठूलो संख्यामा पर्यटक आउन सक्ने सम्भावना वृद्धि हुनु, निजी क्षेत्रको लगानीमा वृद्धि आउनु, शान्ति सुरक्षाको अवस्था सुधार हुँदै गएको, स्थानीय तहबाट

पर्यटकीय उत्पादनमा जोड दिने सम्भावना रहेको, आम नेपालीमा बढ्दो आन्तरिक पर्यटन पवृत्ति, गैर आवश्यक नेपालीको सक्रियतामा जोड दिइनु, हवाई सम्भौता हुने मुलुकको संख्या वृद्धि हुनु, सामाजिक सांस्कृतिक सम्पदाको प्रचुरता, साहसिक पर्यटनको अत्यधिक सम्भावना, भूकम्प पछिको पुनर्निर्माण तथा नव निर्माणमा गति दिइनु, विदेशी पर्यटकहरूले नेपाल प्रति देखाएको माया/सम्मान तथा अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूद्वारा विश्वमा भ्रमण गर्ने पर्ने स्थानहरूको सूचीमा नेपालका पर्यटकीय गन्तव्य समावेश हुँदै जानुले पनि यहाँ पर्यटनको विकासका प्रचुर सम्भावना विद्यमान रहेको छ भन्न सकिन्छ ।

आ) चुनौतीहरू

नेपालमा पर्यटनको अथाह सम्भावना भएतापनि भूकम्पबाट क्षतिग्रस्त सम्पदाको समयमै पुनर्निर्माण सम्पन्न गर्नु, अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा परेको नकरात्मक प्रभावको निराकरण गर्नु, प्राचिन सम्पदाहरूको अतिक्रमण रोक्ने, पर्यटकीय सूचनाको व्यवस्थापन, नियमित सुरक्षित र भरपर्दो यातायात (हवाई, स्थलमार्ग) सेवाको विकास र विस्तार गर्ने, पर्यटन क्षेत्रबाट प्राप्त लाभको न्यायोचित वितरण गर्ने, पूर्वाधार विकासमा लगानी वृद्धि, पर्यटकीय सेवा तथा गन्तव्यको विविधिकरण, सेवा सुविधामा गुणात्मक वृद्धि, प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता अभिवृद्धि, पर्यटकको बसाइसंगै खर्चमा वृद्धि, सूचना प्रविधिको प्रयोग बढाउने, मौलिक कला संस्कृतिको संरक्षण र विकास, पर्यटकीय शिक्षा र चेतना अभिवृद्धि, व्यावसायिक, दक्ष जनशक्ति विकास, पर्यटन क्षेत्रको राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा योगदानको यकिन गर्ने, सम्भावना र अवसरलाई आय आर्जनमा रुपान्तरण गर्नु जस्ता प्रमुख चुनौतीहरू सृजना भएका छन् ।

आगामी कार्यदिशा

नेपाल संघीय ढाँचामा प्रवेश भैसकेको परिप्रेक्ष्यमा समग्र नेपाल र प्रादेशिक तहसम्मको पर्यटन प्रवर्द्धनका लागि नयाँ संरचनाहरूको निर्माण गर्ने, नयाँ परिस्थिति र अन्तर्राष्ट्रिय परिवेश अनुकूल हुने गरी नयाँ पर्यटन नीति बनाई लागू गर्ने, भूकम्पबाट क्षतिग्रस्त संरचना/सम्पदाहरूको तत्काल पुनर्निर्माण गर्ने, सुरक्षित, भरपर्दो हवाई सेवाको सुनिश्चितता गर्ने, पूर्वाधारमा लगानी वृद्धि गर्ने, पर्यटन विविधिकरण तथा गुणस्तरमा वृद्धि गर्ने, परम्परागत मौलिक संस्कृतिहरूको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्ने, व्यवसायिक, दक्ष जनशक्ति विकास गर्ने, गन्तव्यहरूको पहिचान, प्रवर्द्धन तथा बजारिकरणमा जोड दिँदै जानु आजको टड्कारो आवश्यकता हो । अवसर र सम्भावनाहरूको भरपुर उपयोग गर्न सकेमा राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा यसको योगदान उल्लेख्य रुपमा बढ्न सक्ने नै देखिन्छ । यसका लागि पर्यटकीय सुरक्षा, सेवा सुविधाको गुणात्मक सुधार पहिलो शर्त हो । सुधारका पक्षलाई तत्काल, मध्यकालिन रुपमा तथा निरन्तर गर्दै जानु पर्ने गरी यस प्रकार गर्न आवश्यक देखिन्छ ।

अ) तत्काल गर्नुपर्ने

- संघीय संरचना अनुकूल पर्यटन क्षेत्रको पुनः संरचना
- प्रदेश, स्थानीय तह अनुसारको Tourism Profile तयार गर्ने
- पर्यटन नीति, २०६५ प्रतिस्थापन गरी नयाँ पर्यटन नीति जारी गर्ने
- पर्यटन ऐन तथा अन्य कानूनहरूमा परिमार्जन अवलम्बन गर्नु पर्ने
- सुरक्षित, भरपर्दो हवाई सेवाको सुनिश्चितता गर्ने
- पर्यटकीय सुरक्षा (Safety & Security) मा सुनिश्चित गर्ने,

- कूटनीतिक नियोग तथा गैर आवासीय नेपाली संघको परिचालन,
- पर्यटन उद्योग संचालन सम्बन्धी व्यवसायिक आचार संहिता निर्माण र कार्यान्वयन,
- आन्तरिक पर्यटन प्रवर्द्धन अभियान संचालन गर्ने,
- बदलिँदो परिस्थिति र अन्तर्राष्ट्रिय परिवेश अनुसार पर्यटनबोर्डको पुनःसंरचना गर्ने,
- नेपाल भ्रमण वर्ष २०२० मनाउने निर्णय भैसकेको सन्दर्भमा सचिवालय गठन गरी कार्य अगाडी बढाउने ।

आ) मध्यकालिन कार्यदिशा

- भूकम्पबाट क्षतिग्रस्त संरचना/सम्पदाहरुको पुनःनिर्माण
- पर्यटन विविधिकरण तथा गुणस्तरमा वृद्धि
- नेपाल पर्यटन गुणस्तर प्रमाणिकरण प्रदान गर्ने पद्धतीको विकास गर्ने
- होटल आवासको गुणस्तर मापदण्ड मूल्यांकन प्रणालीको विकास र विस्तार
- गन्तव्यहरुको पहिचान, प्रवर्द्धन तथा बजारिकरण
- राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरु (विमानस्थल, द्रुत मार्ग आदि)समयमै निर्माण सम्पन्न गर्ने

इ) निरन्तर गर्दै जानु पर्ने

- द्विपक्षीय हवाई सम्झौता गर्दै जाने
- पर्यटन प्रवर्द्धनका लागि विभिन्न सम्भावना भएका देशहरूसंग MoU गर्ने
- वैदेशिक पर्यटनलाई तथ्यगत बनाउन तथा देशगत रुपमा पर्यटन प्रवर्द्धन गर्न Country-wise Tourism Promotion Strategy तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने
- पूर्वाधारमा लगानी वृद्धि गर्ने
- वातावरणीय दिगोपनामा जोड दिने
- परम्परागत मौलिक संस्कृतिहरुको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्ने
- आवश्यकता अनुसार नेपालको पर्यटन ब्राण्ड तथा सह ब्राण्डको विकास गर्ने
- पर्यटन मेला तथा उत्सवहरुको अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा सहभागिता
- पदयात्रा तथा पर्वतारोहणका क्रममा आइपर्ने जोखिम व्यवस्थापनको लागि संयन्त्र निर्माण गर्ने
- पर्यटन क्षेत्रमा सामुदायिक सहभागिता सुनिश्चित गर्ने
- पर्यटनमा महिला सहभागिता सुनिश्चित गर्ने
- व्यावसायिक एवम् दक्ष जनशक्ति विकास गर्ने

निष्कर्ष

नेपाल विश्व पर्यटन मानचित्रमा प्रमुख पर्यटकीय गन्तव्यस्थलको रूपमा सुपरिचित हुँदा हुँदै पनि राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा यसको योगदान अपेक्षित रूपमा बढाउन सकिएको छैन। नेपालले हरेक वर्ष विश्व पर्यटनको जम्मा ०.१ प्रतिशत तथा सार्कमा भ्रमण गर्ने पर्यटक मध्ये करिब ६ प्रतिशत मात्र विदेशी पर्यटक भित्र्याउने गरेको तथ्यांकबाट देखिन्छ। विश्व पर्यटन कारोवारको जम्मा ०.०३ प्रतिशत र सार्क पर्यटन कारोवारको करिब १.५ प्रतिशत रकम नेपालको भागमा पर्ने गरेको देखिन्छ। संघीयता कार्यान्वयनको चरणसँगै नेपालको राजनीतिक स्थिरता तथा शान्ति सुरक्षाको सुधारको अवस्थाले पर्यटन क्षेत्रमा आशाका किरणहरु फैलिएको महसुस गरिएको छ। बढ्दो शहरीकरण र भूमिको उच्च मूल्यबृद्धिका कारण प्राचीन सम्पदाहरुको अतिक्रमण बढ्दै जानु, पर्यटकहरुको सुरक्षाको सवालमा कमजोर स्थिति देखिनु, असुरक्षित हवाई यात्राको सूचिमा नेपाल परिरहनु, सेवा भन्दा पनि डलर उन्मुख व्यावसायिक मानसिकताको प्रवृत्ति नेपालको पर्यटन क्षेत्रको विकास र विस्तारका चुनौतीको रूपमा देखिएका छ। समग्र नेपाल र प्रादेशिक तहसम्मको पर्यटन प्रवर्द्धनका लागि नयाँ संरचनाहरुको निर्माण गर्ने, नया परिस्थिति र अन्तर्राष्ट्रिय परिवेश अनुकूल हुने गरी नयाँ पर्यटन नीति तथा ऐन, कानूनहरु बनाई लागू गर्ने, भूकम्पबाट क्षतिग्रस्त संरचना/सम्पदाहरुको तत्काल पुर्ननिर्माण गर्ने, सुरक्षित, भरपर्दो हवाई सेवाको सुनिश्चितता गर्ने, पूर्वाधारमा लगानी वृद्धि गर्ने, पर्यटन विविधिकरण तथा गुणस्तरमा वृद्धि, परम्परागत मौलिक संस्कृतिहरुको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्ने, व्यवसायिक, दक्ष जनशक्ति विकास गर्ने, गन्तव्यहरुको पहिचान, प्रवर्द्धन तथा बजारीकरणमा जोड दिनु पर्ने देखिन्छ। यसो गर्न सकेमा राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा पर्यटन क्षेत्रको योगदान उल्लेख्य रूपमा बढ्न सक्दछ।

सन्दर्भ सामग्रीहरु :-

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- आवधिक योजनाहरु, राष्ट्रिय योजना आयोग।
- The Travel & Tourism Competitiveness Report 2017, World Economic Forum.
- Travel & Tourism Economic Impact 2017, World Travel & Tourism Council.
- वार्षिक कार्यसम्पादन प्रतिवेदन २०७४, संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय, काठमाडौं।
- पर्यटन नीति, २०६५ संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय, काठमाडौं।
- नेपालको राष्ट्रिय पर्यटन रणनीतिक योजना २०१६-२०२५ संस्कृति, पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालय, काठमाडौं।
- National Review of Sustainable Development Goals July 2017, National Planning Commission, Kathmandu.
- दिगो विकासका लक्ष्य: सन्दर्भ नेपाल (प्रकाश शर्मा ढकाल), राजस्व (वर्ष ३७ अंक २), राजस्व प्रशासन तालिम केन्द्र, काठमाडौं।
- नेपाली पर्यटनका चुनौती (प्रकाश शर्मा ढकाल), कारोवार दैनिक २०७४/०७/२३

नेपालमा सोधभर्ना प्रणाली : विद्यमान अवस्था र समस्याहरू

रुद्रप्रसाद भट्ट

सारांश

एक देशको सरकारले अर्को देशको सरकार वा बहुराष्ट्रिय संस्थाबाट प्राप्त गर्ने ऋण तथा अनुदानलाई वैदेशिक सहायता भनिन्छ। वैदेशिक श्रोत भएको आयोजनामा सुरुमा नेपाल सरकारको श्रोतबाट खर्च गरी पछि उक्त रकम दातृसंस्था/राष्ट्रसँग माग गरी प्राप्त गर्ने एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया वा माध्यम सोधभर्ना हो। नेपालमा पछिल्ला आर्थिक वर्षमा सोधभर्ना तर्फको बजेट र सोधभर्ना लिन बाँकी रकम बढ्दो क्रममा छ। तर समय अन्तरालमा प्राप्त हुने सोधभर्ना रकमको अंक बढ्नु आफैमा समस्या होइन। समयमा सोधभर्ना प्राप्त नहुनु वा ढिला प्राप्त हुनु र आयोजना बन्द भई सोधभर्ना रकम प्राप्त नहुनु सोधभर्ना प्रणालीका प्रमुख समस्या हुन्। समयमा सोधभर्ना लिन नसक्दा सरकारले खर्च व्यवस्थापन गर्न महँडगो ब्याजमा ऋण लिनु पर्ने, सोधभर्ना लिन नसक्दा फिर्ता नगर्ने गरी प्राप्त अनुदान र सहूलितयपूर्ण ऋण गुमाई अन्ततः नेपाल सरकारको स्रोतमा चाप पर्न जान्छ। सोधभर्ना रकम समयमा प्राप्त नहुनु वा प्राप्त नै नहुनुका प्रमुख कारणहरूमा आयोजनामा दक्ष र प्रतिवद्ध कर्मचारी व्यवस्थापन गर्न नसक्नु, प्रतिवेदन र मागपत्र समयमै पठाउन नसक्नु, आर्थिक कार्यविधि नियमावली तथा सोधभर्नाका शर्तको पालना नहुनु, आयोजना समन्वय कार्यालयले समयमै समन्वय, अनुगमन तथा निर्देशन गर्न नसक्नु, कुन कर्मचारीको पालामा कति सोधभर्ना लिन बाँकी छ भनी अभिलेख राखी पुरस्कृत गर्ने व्यवस्था नहुनु, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले सोधभर्ना बाँकीको समयमा अनुगमन गरी प्राप्त पृष्ठपोषण तत्काल सुधारमा लागु गराउन नसक्नु, सोधभर्ना लिन नसकिने बन्द आयोजना हिसाब फरफारक हुन नसक्नु आदि हुन्। अतः सोधभर्नालाई समयवद्ध बनाउन दक्ष जनशक्ति व्यवस्थापन, चुस्त प्रतिवेदन प्रणाली, वित्तीय सुशासन, आयोजना समन्वय तथा कार्यान्वयन कार्यालय लगायत सम्बद्ध निकायको सक्षमता र सक्रियता जोड दिनु पर्छ।

वैदेशिक सहायता

विकास निर्माण तथा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गरी सुशासन कायम गर्नको लागि सरकारलाई वित्तीय श्रोतको आवश्यक पर्छ। राजस्व, वैदेशिक सहायता, आन्तरिक ऋण सरकारी वित्तका प्रमुख श्रोत हुन्। वैदेशिक/विकास सहायता भन्नाले एक सरकार/सरकारी निकायले अर्को देशको सरकार वा बहुराष्ट्रिय संस्थाबाट प्राप्त हुने ऋण तथा अनुदानलाई बुझिन्छ। वैदेशिक ऋण निश्चित समयमा सावाँ ब्याज सहित फिर्ता गर्ने सरकारले लिएको रकम हो भने अनुदान रकम प्रापकले खर्च गरेपछि दातालाई फिर्ता/भुक्तानी गर्नु नपर्ने गरी पाएको सहायता हो। यस्तो ऋण तथा अनुदान रकम बहुपक्षीय (विश्व बैङ्क, एशियाली विकास बैङ्क, युएनडिपी) र दुईपक्षीय अन्य मुलुकसँग सम्भौताबाट प्राप्त हुन्छ। ऋण- नगद, सोधभर्ना र सोभै भुक्तानी प्रक्रियाबाट प्राप्त हुन्छ। अनुदान- नगद, सोधभर्ना, सोभै भुक्तानी, वस्तुगत, प्राविधिक र 'टर्नकी' को प्रक्रियाबाट प्राप्त हुन्छ। स्वदेशी वचत तथा लगानी बीचको खाडल पूरा गर्न वा घाटा बजेट पूरा गर्न र वैदेशिक मुद्रा आर्जन गर्ने उद्देश्यले वैदेशिक सहायता परिचालन गरिन्छ।

रुद्रप्रसाद भट्ट, महालेखा नियन्त्रक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, काठमाडौं।

सोधभर्ना प्रणाली

वैदेशिक सहायता मूलतः नगद (अग्रिम भुक्तानी), सोधभर्ना, सोभ्रै भुक्तानी र प्रतिवद्ध पत्र गरी चार प्रक्रिया/माध्यमबाट प्राप्त हुन्छ। वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्ने यी चारवटा माध्यम मध्ये सोधभर्ना एक महत्वपूर्ण प्रक्रिया/माध्यम हो। दातृ पक्ष र नेपाल सरकार बीच भएको सहयोग सम्झौता अनुसार दातृ संस्था/राष्ट्रबाट व्यहोरिने खर्च सुरुमा नेपाल सरकारको श्रोतबाट खर्च गरी पछि उक्त रकम दातृसंस्था/राष्ट्रसँग माग गरी प्राप्त गर्ने प्रक्रिया/माध्यम नै सोधभर्ना हो। सोधभर्ना हुने रकममा सोधभर्ना हुने ऋण तथा अनुदान पर्दछ। सोधभर्ना रकमलाई 'रिभल्विङ्ग फण्ड' पनि भनिन्छ। यो कोष प्रशासनको प्रमुख अंग पनि हो। सोधभर्ना रकम खर्च गरेको निश्चित समयपछि मात्र प्राप्त हुने हुँदा यसलाई समय अन्तर भुक्तानी (टाइम ग्याप प्राप्ति) पनि भनिन्छ। अर्थात् सहयोग सम्झौता पछि बजेटमा उल्लेखित रकम दाताले अग्रिम रूपमा सरकारलाई भुक्तानी नदिई सम्बन्धित आयोजनामा नेपाल सरकारको स्रोतबाट खर्च गरी सम्बन्धित निकायले खर्च रकम माग गरी दातृ पक्षबाट उक्त रकम पूर्ति गरिदिने माध्यम हो।

नेपालमा सोधभर्ना प्रणाली

दातृसंस्था/राष्ट्र र नेपाल सरकार बीच भएको सहयोग सम्झौता अनुसार दाताले प्रदान गर्ने सोधभर्ना रकम सरकारको बजेटमा समावेश गर्ने, सम्बन्धित आयोजनाले नेपाल सरकारको श्रोतबाट सुरुमा खर्च गर्ने, लेखांकन गरी दातृ निकाय/पक्ष समक्ष प्रतिवेदन पेश गरी खर्च स्वीकृती गराउने र खर्च रकम प्राप्त गर्न मागपत्र पठाउने, मागपत्रको शोधखोज (फलोअप) गर्ने, दातृपक्षबाट रकम प्राप्त गर्ने र सो प्राप्तिको अभिलेख राख्ने समष्टिगत पद्धतिलाई सोधभर्ना प्रणाली भनिन्छ। सोधभर्ना प्रणाली दाता र आयोजनाको सम्झौता अनुसार पनि फरक हुन सक्छ। विश्व बैङ्क, एशियाली विकास बैङ्क जस्ता ठूला दाताहरूले आफ्नो भुक्तानी विधि/निर्देशिका तथा सहायता सम्झौता अनुसार आयोजना व्यवस्थापन कार्यालयको मागपत्र अनुसार ग्राह्य रकम नेपाल सरकारलाई प्रदान गर्दछन्। सोधभर्ना रकम प्रदान गर्न प्राय दाता पक्षले सम्बन्धित आयोजनाको नाममा विशेष वा इम्प्रेष्ट खाता खोली सो मार्फत भुक्तानी गर्ने र पछि सो रकम कोष पूर्ति गर्ने व्यवस्था छ। कहिले काही विशेष वा इम्प्रेष्ट खाता नखोली वा सो खाता मार्फत नपठाई दातृ पक्षले नेपाल सरकारको सम्बन्धित सोधभर्ना हुने केन्द्रीय ऋण तथा अनुदान खातामा सिधै रकम जम्मा गरी दिने व्यवस्था रहेको छ। बुँदागत रूपमा नेपालमा सोधभर्ना प्रणालीमा निम्न प्रक्रिया अवलम्ब गरिन्छ :

- ▶ दातृ संस्थासँग भएको सहायता सम्झौतामा विशेष खाता खोल्ने व्यवस्था भए सम्बन्धित आयोजना समन्वय कार्यालय/निकायको नाममा विशेष खाता (Imprest/advance and Special/designated Account) खोली निश्चित रकम पेशकीको रूपमा उक्त खातामा Initial Deposit जम्मा गरिदिन दातृ संस्थासँग अधिकार प्राप्त अधिकारीहरूले अनुरोध गर्ने,
- ▶ सोधभर्ना हुने रकम वार्षिक बजेटमा समावेश गरी वा अर्थ मन्त्रालयको स्वीकृती अनुरूप आयोजना कार्यान्वयन कार्यालयले सुरुमा नेपाल सरकारको स्रोतबाट खर्च गर्ने। खर्चको लेखांकन गरी निर्धारित समयमा खर्चको फाँटवारी तथा आवश्यक अन्य वित्तीय विवरण आयोजना समन्वय कार्यालयमा पठाउने,

- ▶ आयोजना समन्वय/व्यवस्थापन कार्यालयले सबै खर्च गर्ने आयोजनाबाट प्राप्त खर्चको फाँटवारी (Statement of Expenditure-SOE) पुष्टी गर्ने बिल, इनभ्वाइस, करार सम्झौता, रसिद, कामको गुणस्तर परीक्षण कागज एकीकृत गरी दातृ पक्ष समक्ष Implementation Progress Report/Financial Monitoring Report (IPR/FMR) र आयोजना लेखा तोकेको समयमा पठाउने। दातृ पक्षले वित्तीय प्रतिवेदन स्वीकृत गरेपछि समन्वय कार्यालयले विशेष खाताबाट नेपाल सरकारको सम्बन्धित सोधभर्ना हुने केन्द्रीय ऋण तथा अनुदान खातामा रकम ट्रान्सफर गर्ने। उक्त ट्रान्सफर रकमको कोषपूर्ति (replenishment) को लागि दातृ निकायबाट मागपत्र (withdrawal Application) भरी कोषपूर्ति लिइन्छ भने अर्कोतर्फ आयोजना समन्वय कार्यालयले एकीकृत खर्च सम्बन्धी वित्तीय प्रतिवेदनहरु, खर्च पुष्टी गर्ने कागजात र सोधभर्ना मागपत्र दातृ पक्षकहाँ पठाउने र दातृ पक्षले वित्तीय विवरण स्वीकृत गरी ग्राह्य खर्च/सोधभर्ना दिनुपर्ने रकम नेपाल सरकारको सम्बन्धित केन्द्रीय ऋण तथा अनुदान खातामा सिधै सोधभर्ना गरिदिने व्यवस्था छ।
- ▶ आयोजनाको विशेष खाताबाट ट्रान्सफर भई आएको वा दातृ पक्षबाट सिधै सोधभर्ना पठाएको रकम सम्बन्धित आयोजनाको नाममा प्राप्तको केन्द्रीय लेखा राख्ने कार्य महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले गर्दछ।

सोधभर्नामा विनियोजित बजेट

तालिका नं. १

आर्थिक वर्ष	०६९/७०	०७०/७१	०७१/७२	०७२/७३	०७३/७४
सोधभर्ना रकममा विनियोजित (अनुदान तथा ऋण) रु.अर्बमा	४२.०१	५१.९३	५३.८४	६८.०६	१३६.४७
वृद्धि दर	-	२४%	४%	२६%	१०१%
अनुदानको अंश	६९%	७१%	६५%	५५%	४६%
ऋणको अंश	३१%	२९%	३५%	४५%	५४%

(आर्थिक वर्ष २०६९/७० देखि २०७३/७४ सम्मका बजेट बक्तव्य)

तालिका नं. १ मा नेपाल सरकारको बजेटमा वैदेशिक सहायता अन्तर्गत सोधभर्ना प्रणालीबाट प्राप्त हुने पाँच वर्षको विनियोजित बजेट उल्लेख गरिएको छ। आ.व.२०६९/७० मा सोधभर्ना हुने बजेट रु. ४२ अर्ब १ करोड विनियोजन गरिएकोमा २०७३/७४ मा रु.१३६ अर्ब ४७ करोड विनियोजन भएको देखिन्छ। बजेट अङ्कको हिसाबले सोधभर्नाबाट प्राप्त हुने रकमको आकार पछिल्ला वर्षमा बढ्दो छ। आर्थिक वर्ष ०७०/७१ मा अघिल्लो आ.व.भन्दा करिब चौबीस प्रतिशत सोधभर्ना हुने बजेट रकम वृद्धि भएको छ। यसै गरी आ.व. २०७१/७२, ०७२/७३ र ०७३/७४ मा क्रमशः चार, छब्बीस र एकसय एक प्रतिशतले सोधभर्ना हुने बजेट रकम बढेको छ। यस्तै ऋण अन्तर्गतको सोधभर्ना हुने बजेट रकम पछिल्ला वर्षमा बढेको देखिन्छ भने अनुदान रकम घट्ने क्रममा रहेको छ।

सोधभर्ना लिन बाँकी रकम

तालिका नं. २

आर्थिक वर्ष	०६९/७०	०७०/७१	०७१/७२	०७२/७३	०७३/७४
सोधभर्ना बाँकी रकम अर्बमा	२९.७३	२१.७४	२९.९३	३६.८५	४३.८५+
वृद्धिदर		-२७%	२८%	२३%	१९%
अनुदान अंश	७०%	७९%	७१%	६१%	४५%
ऋण अंश	३०%	२१%	२९%	३९%	५५%

(सोधभर्नाको आर्थिक विवरण, आ.व. ०६९/७०-०७३/७४)

यस प्रारम्भिक विवरणमा आ.व. २०७२/७३ सम्ममा बन्द आयोजनामा सोधभर्ना लिन बाँकी करिब एकाउन्न करोड समावेश गरिएको छैन।

तालिका नं. २ मा आ.व. २०६९/७० देखि ०७३/७४ सम्मको सोधभर्ना लिन बाँकी रकम उल्लेख गरिएको छ। आर्थिक वर्ष ०७०/७१ मा अधिल्लो आ.व.भन्दा करिब सत्ताइस प्रतिशत सोधभर्ना लिन बाँकी रकम घटेको छ। आ.व. ०७१/७२, ०७२/७३ र ०७३/७४ मा भने उक्त रकम क्रमशः अठ्ठाइस, तेइस र उन्नाइस प्रतिशतले बढेको देखिन्छ।

तालिका नं. १ र २ को अध्ययन गर्दा आ.व. ०७०/७१, ०७१/७२, ०७२/७३ र ०७३/७४ मा क्रमशः चौबीस, चार, छब्बीस र एकसय एक प्रतिशतले सोधभर्ना हुने बजेट रकम बढेको छ। उक्त चार आ.व. मा सोधभर्ना लिन बाँकी रकम भने क्रमशः सत्ताइस (ऋणात्मक), अठ्ठाइस, तेइस र उन्नाइस प्रतिशतले बढेको छ। आ.व.२०७१/७२ बाहेक विनियोजित बजेट वृद्धिदर भन्दा सोधभर्ना लिन बाँकी रकमको वृद्धिदर घटेको देखिन्छ। विनियोजित बजेट वृद्धिदर बढ्नु र सोधभर्ना बाँकी रकमको वृद्धिदर घटनुले सोधभर्ना प्रणालीमा सुधार आएको अनुमान गर्न सकिन्छ।

सोधभर्नाका : विद्यमान समस्या, यसका प्रभाव र कारणहरू

वैदेशिक सहायता सम्भौतामा उल्लेखित भुक्तानी विधि तथा सोधभर्ना नीति अनुरूप समयमा सोधभर्ना प्राप्त नहुनु/ढिला प्राप्त हुनु सोधभर्ना प्रणालीको पहिलो समस्या हो भने, आयोजना बन्द भई सोधभर्ना रकम प्राप्त नहुनु सोधभर्ना प्रणालीको अर्को समस्या हो। समयमा सोधभर्ना रकम प्राप्त नहुँदा नेपालको सरकारको कोष/नगद मौज्जात घट्न गई खर्च व्यवस्थापनको लागि सरकारले आन्तरिक ऋण लिनु पर्ने हुन्छ। जसको कारण सरकारले प्राप्त गर्ने रकम प्राप्त नहुने तर सरकारले ब्याज लिएर खर्च गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना हुन्छ। बन्द आयोजनामा खर्च भएको अनुदान रकम प्राप्त नहुँदा नेपाल सरकारको श्रोतमा पूरै भार पर्दछ भने ऋण रकम प्राप्त नहुँदा निकै सस्तो ब्याजमा पाउने सहायता रकम गुम्न जान्छ। अतः ढिला प्राप्त हुँदा वा प्राप्त नहुँदा नेपाल सरकारले सो बराबरको श्रोत व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ। सरकारले आन्तरिक ऋण रुपमा ऋण परिचालन गर्दा क्राउडिङ आउट इफेक्ट बढ्न जान्छ। आन्तरिक ऋणको ब्याज अतिकम विकसित देशको हैसियतले दातृ पक्षबाट पाउने सहूलियतपूर्ण ऋणभन्दा महंगो र छोटो अवधिमा भुक्तानी गर्नुपर्ने हुन्छ। यसले समग्र अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पर्न जान्छ। अन्ततोगत्वा आर्थिक वृद्धि, रोजगारी सिर्जना र सामाजिक न्याय जस्ता क्षेत्रमा नकारात्मक असर पर्न गई गरिबी र असमानता पनि स्वतः बढ्न जान्छ।

(क) नीति सम्बद्ध कारण

- आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ को नियम ३७ मा भएका व्यवस्थाको कमजोर पालना हुनु : सहायता सम्भौता अनुसार खर्च गर्ने निकायले सम्बन्धित खर्च शिर्षकमा खर्च गर्ने, समयमा सोधभर्नाको प्रतिवेदन गर्ने, समन्वय कार्यालयले समयमै सोधभर्ना हिसाब भिडान गर्ने, वित्तीय प्रतिवेदन पठाई दातृ पक्षसँग सोधभर्ना माग गर्ने, खर्च इकाइको कामको नियमित अनुगमन गरी पृष्ठपोषण गर्ने नीतिगत व्यवस्था कडाइका साथ पालना नहुनु,
- विगतमा खर्च भई हाल बन्द भई सोधभर्ना प्राप्त हुन नसक्ने आयोजनाको सोधभर्ना लिन बाँकी रकम फरूफारक गर्ने सम्बन्धी प्रष्ट व्यवस्था नहुनु,
- सोधभर्ना निकास फुकुवा कार्यविधि अनुसार निश्चित समयसम्मको खर्च रकम प्राप्त गरेपछि मात्र सोधभर्ना निकास फुकुवा गर्नुपर्ने व्यवस्था पूँजीगत खर्चमा सुधार गर्नुपर्ने कारणले कडाईका साथ लागु गर्न नसक्नु,
- कतिपय क्षेत्रमा खर्च रकमको चौमासिक वा खर्चको सीमा पूरा भए पनि वर्षको अन्तमा disbursement link indicator को आधारमा भएको प्रगतिलाई स्वतन्त्र पक्षले परीक्षण गरे पछि मात्र एकमुष्ट सोधभर्ना प्राप्त हुने व्यवस्था हुनु,
- सोधभर्ना श्रोतमा खर्च देखिएको तर दातृ निकायसँगको सम्भौताको शर्त अनुसार तत्काल दातृ निकायबाट सोधभर्ना प्राप्त नहुने पेशकी, धरौटी, प्रतित-पत्र आदि रकम वास्तविक खर्च भै नसकेको कारणले सोधभर्ना तत्काल प्राप्त नहुनु,
- सरकारले सहयोग सम्भौतामा प्रतिवद्धता जनाए अनुसारको काउण्टर पार्ट/म्याचिङ फण्ड व्यवस्था नहुँदा वा कम हुँदा सोधभर्ना माग गरिएको पुरै रकम प्राप्त गर्न नसक्नु।

(ख) प्रतिवेदन सम्बद्ध कारण

सोधभर्ना रकमको खर्चको फाँटवारी र विवरणहरु आयोजना व्यवस्थापन/समन्वय कार्यालयमा समयमा पेश गर्न नसक्नु। आयोजना व्यवस्थापन कार्यालयले समयमै सोधभर्ना लिन बाँकी रकमको हिसाब मिलान गरी यथार्थ एकीकृत आयोजना वित्तीय प्रतिवेदन/वित्तीय अनुगमन प्रतिवेदन तथा आयोजना लेखा समयमा दातृ पक्षबाट स्वीकृत गराई समयमै सोधभर्ना मागपत्र पठाउन नसक्नु।

(ग) कर्मचारीको व्यवस्थापन सम्बद्धकारण

सोधभर्ना रकम खर्च गर्ने र समन्वय गर्ने आयोजनाका प्रमुख र आर्थिक प्रशासन प्रमुखको क्षमता, अनुभव, इमान्दारिता र संस्थागत स्मरणलाई विचार गरी वैज्ञानिक तवरले पदस्थापन तथा सरुवा गर्न नसक्नु। आयोजना अवधिभर आयोजना तथा लेखा प्रमुखलाई काम गर्न दिने पद्धति विकास नहुनु। सीप तथा तालिम प्राप्त कर्मचारी नहुँदा आयोजना प्रमुख तथा आर्थिक प्रशासन प्रमुख पूर्ण रुपमा वित्तीय विज्ञमा भर परी सोधभर्ना माग्ने काममा स्वामित्व बोध नहुनु। आयोजना बन्द पछि वित्तीय समायोजनको लागि थपिएको समयमा सोधभर्ना लिन/मिलान गर्नको लागि पहल नहुनु। ऋण तथा अनुदानको सहायता सम्भौताको प्रतिलिपि अध्ययन बिना खर्च गर्ने र नमिल्ने गरी सोधभर्ना माग गर्नु।

(घ) समन्वय तथा अनुगमन सम्बद्ध कारण :

आयोजना समन्वय कार्यालय/मन्त्रालय/विभागले मातहत खर्च गर्ने कार्यालयबाट समयमै आर्थिक विवरण लिई हिसाब भिडान गर्ने, वित्तीय प्रतिवेदन/आयोजना लेखा समयमा तयार गरी दातृ पक्ष समक्ष पेश गर्न नसक्नु, सोधभर्ना प्राप्त हुने र नहुने खर्च शीर्षकबारे ठीक समयमा कार्यान्वयन तहका आयोजनालाई निर्देशित दिने काम स्वःस्फुर्त तवरले गर्न नसक्नु। महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आयोजना सोधभर्ना लिनु पर्ने समय, आयोजनाको सुरु तथा अन्त्य समयको चुस्त रेकर्ड राखी आयोजना व्यवस्थापन कार्यालय र आयोजनाको कामको नियमित अनुगमन गरी सोधभर्ना बाँकी रकमलाई निकास फुकुवासँग आवद्ध गर्ने, असल काम गर्ने आर्थिक प्रशासन प्रमुखलाई पुरस्कृत गर्ने पद्धतिगत विकास गर्न नसक्नु। कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको खर्च गर्ने इकाईले सहायता सम्भौता र अख्तियारी/एल.एम.वी.आइ.एस. अनुरूप सम्बन्धित खर्च शीर्षक र स्रोतबाट खर्च गरे नगरेको आन्तरिक लेखापरीक्षण गरी तत्काल बेरुजु देखाउने र नियमित अनुगमन गरी पृष्ठपोषण दिने आफ्नो भूमिका प्रभावकारी रूपमा गर्न नसक्नु।

(ङ) वित्तीय सुशासन सम्बद्ध कारण

आर्थिक कार्यविधि नियमावली, सोधभर्ना स्रोतको फुकुवा तथा आयोजना लेखा कार्यविधि, सहयोग सम्भौतामा उल्लेख भए अनुसार भुक्तानी व्यवस्थाहरु अध्ययन गरी खर्च नगर्ने, स्रोतान्तर गर्नु पर्ने रकम समयमै अर्थ मन्त्रालयबाट गराउन जिम्मेवार नबन्ने, खर्च पश्चात् समयमै वित्तीय प्रतिवेदन पठाउन उत्तरदायी नबन्ने, कार्यतालिका अनुसार सोधभर्ना माग गर्न र सो को शोधखोज (फलोअप) नगर्नु, आयोजनामा कार्यरत कर्मचारी सरुवा बहुवा भएर जाँदा कुन कुन आयोजना प्रमुख र आर्थिक प्रशासन प्रमुखको पालामा सोधभर्ना बाँकी रह्यो भनी अभिलेख राख्ने पद्धति नहुनु, सोधभर्ना सम्बन्धी विधि अनुरूप काम नगर्नेलाई कारवाही र गर्नेलाई पुरस्कृत गर्ने व्यवस्था सुरुवात् नहुनु, खर्च हतारमा गर्ने तर सोधभर्ना माग्ने तथा फरफारक गर्ने जिम्मेवारीलाई बेवास्ता गरिनु।

सोधभर्ना प्रणाली प्रभावकारी बनाउने सम्बन्धी व्यवस्था**(क) आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४**

नेपाल सरकारको स्रोतबाट खर्च गरी दातृ पक्षबाट सोधभर्ना लिनेप्रक्रिया देहाय बमोजिम रहेको छ :

(क) सम्बन्धित मन्त्रालय वा विभागले विभिन्न दातृ पक्षसँग भएको सम्भौताको आधारमा प्रत्येक आयोजनाले खर्च गरेको रकम, सोधभर्ना माग गर्ने अधिकारी तोकिदिनु पर्दछ। सोधभर्ना माग गर्ने कार्यालयमा खर्चको फाँटवारी र अन्य विवरण उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्नुपर्दछ। सोधभर्ना माग गर्ने वा सोभै भुक्तानी माग गर्ने अधिकारीको दस्तखत पठाउँदा संयुक्त दस्तखत हुने व्यवस्था गर्नु पर्दछ। (दफा ३७)

(ख) सम्बन्धित आयोजना वा कार्यालयले सोधभर्ना हुने गरी सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्राप्त गरेको निकास रकम प्रचलित कानुन तथा सम्भौतामा

भएको व्यवस्था अनुसार खर्च गरी लेखा राख्नु पर्दछ। खर्च गर्ने कार्यालयले खर्चको फाँटवारी र सोधभर्ना माग गर्ने कार्यालयले माग गरेको अन्य विवरणहरु महिना सकिएको सात दिनभित्र उपलब्ध गराउनु पर्दछ।

त्यस्तै उक्त नियमावलीले सोधभर्ना माग गर्ने कर्तव्य भएको कार्यालयले सोधभर्ना माग गर्ने प्रक्रिया देहायक बमोजिम उल्लेख गरिएको छ।

- (क) मातहतका कार्यालय वा कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाईलाई सम्झौता बमोजिम के कस्तो रकम खर्च गर्न सकिन्छ, के कस्तो रकम खर्च गरेमा दातृ पक्षबाट सोधभर्ना हुन सक्दैन त्यसको जानकारी पठाउनु पर्नेछ। दातृ पक्षबाट सोधभर्ना हुने गरी निकासी भएको रकमबाट सोधभर्ना हुन नसक्ने रकम खर्च गर्नु वा गराउनु हुँदैन।
- (ख) मातहतका कार्यालय वा कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाईबाट सोधभर्ना माग गर्न आवश्यक पर्ने खर्चको फाँटवारीको अतिरिक्त अन्य आवश्यक विवरण वा कागजात माग गर्न सक्नेछ।
- (ग) मातहतका कार्यालय वा कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाईबाट खर्चको फाँटवारी र अन्य आवश्यक विवरण संकलन गरी जाँची सोधभर्ना योग्य रकम निर्धारण गरी सम्बन्धित दातृ पक्षमा बढीमा पैतालीस दिन भित्र दातृ पक्षको निर्देशिका बमोजिम माग दरखास्त फाराम तयार गरी सोधभर्ना माग गर्नु पर्नेछ। यसरी सोधभर्ना माग भएको दरखास्तको एक प्रति महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पठाउनु पर्नेछ। न्यूनतम माग सीमाङ्क (थ्रेसहोल्ड) नपुगेमा सो पुगेपछि मात्र सोधभर्ना माग गरी पठाउन सकिनेछ।
- (घ) मातहतका कार्यालय वा कार्यक्रम कार्यान्वयन इकाईलाई कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट सोधभर्ना हुने गरी निकासी भएको, दातृ पक्षसँग सोधभर्ना माग भएको, सोधभर्ना माग हुन बाँकी, सोधभर्ना प्राप्त भएको, सोधभर्ना प्राप्त हुन बाँकी आदि र सोभै भुक्तानी माग दरखास्त र भुक्तानीको अभिलेख राखी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा भएको अभिलेखसँग प्रत्येक चार महिनामा भिडाउनु पर्दछ।
- (ङ) प्रत्येक आर्थिक वर्ष समाप्त भएको तीन महिना भित्र अन्तिम लेखापरीक्षण नभएको अवस्थामा पनि परियोजना लेखा (अनअडिटेड प्रोजेक्ट एकाउण्ट) तयार गरी दातृ पक्षलाई पठाउनु पर्दछ। अन्तिम लेखापरीक्षण सम्पन्न गराई परियोजना लेखादातृ पक्षले निर्दिष्ट गरे बमोजिम पठाउनु पर्दछ।
- (च) परियोजनाको नाममा खोलिएको विशेष खाताको हिसाब मासिक रूपमा बैङ्क स्टेटमेण्टसँग भिडाई सोको प्रतिवेदन महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पठाउनु पर्दछ।
- (छ) प्रत्येक आर्थिक वर्षको कार्तिक मसान्तभित्र गत आर्थिक वर्षको वैदेशिक स्रोत तर्फको सोधभर्ना र सोभै भुक्तानी हिसाबको पूर्ण विवरण र त्यस सम्बन्धी एकीकृत आर्थिक विवरण महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा अनिवार्य रूपमा पेश गर्नु पर्दछ।
- (३) उपनियम (२) को खण्ड (क) बमोजिम खर्च गर्ने कार्यालयले खर्चको फाँटवारी सोधभर्ना मागपत्र पेश गर्ने कार्यालयमा पठाएको र सोधभर्ना माग गर्ने कार्यालयले माग गरे नगरेको सम्बन्धमा प्रत्येक महिनामा सम्बन्धित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले अनुगमन गर्नु पर्दछ।

- (४) महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले सोधभर्ना हुने गरी भएको निकासा, खर्च सम्बन्धित कार्यालय वा आयोजनाबाट सोधभर्ना माग भएको, दातृ पक्षबाट सोधभर्ना प्राप्त भएको र सोधभर्ना प्राप्त हुन बाँकीको अभिलेख राखी अनुगमन गरी चाँडो सोधभर्ना गर्ने गराउने व्यवस्था गर्नु पर्दछ।
- (५) यस नियम बमोजिम सोधभर्ना माग गर्न तोकिएको अधिकारीले मनासिव समयभित्र सोधभर्ना माग गरे नगरेको सम्बन्धमा मन्त्रालयले तोकिएको ढाँचामा मातहत कार्यालयहरूबाट चौमासिक विवरण लिई अनुगमन गर्नु पर्नेछ। लेखा उत्तरदायी अधिकृतले केन्द्रीय आर्थिक विवरण तथा सोधभर्नाको स्थितिको वार्षिक विवरण महालेखा परीक्षकको कार्यालयमा पेश गर्नु पर्दछ।

(ख) सोधभर्ना हुने वैदेशिक श्रोतको बजेट निकासा फुकुवा तथा आयोजना लेखा सिफारिस गर्ने कार्यविधि २०७४

- आ.व. २०७४/७५ को दोस्रो चौमासिकको सोधभर्ना रकम निकासा फुकुवा गर्दा अघिल्लो आर्थिक वर्षसम्मको सोधभर्ना लिन बाँकी सबै रकम सोधभर्ना प्राप्त भैसकेको हुनुपर्ने। तर, उक्त रकम तत्काल दातृ निकायबाट सोधभर्ना भई नसकेको भए पनि फुकुवा गर्नुपर्ने अवस्था भएमा अर्थ मन्त्रालयबाट सोधभर्ना बक्यौता रहे पनि श्रोत फुकुवा गरी दिन भनि सिफारिस भै आउनु पर्ने,
- आ.व. २०७४/७५ को तेस्रो चौमासिकको सोधभर्ना हुने रकम निकासा फुकुवा गर्दा आ.व. २०७४/७५ को प्रथम चौमासिकमा वैदेशिक सहायताबाट संचालित आयोजनाहरूमा सोधभर्ना हुने वैदेशिक श्रोतमा भएको खर्च दातृ निकायबाट सोधभर्ना प्राप्त गरी सकेको विवरण पेश हुनु पर्ने। तर, उक्त रकम तत्काल दातृ निकायबाट सोधभर्ना भई नसकेको भए पनि फुकुवा गर्नुपर्ने अवस्था भएमा अर्थ मन्त्रालयबाट सोधभर्ना बक्यौता रहे पनि श्रोत फुकुवा गरी दिन भनि सिफारिस भै आउनु पर्ने,
- वैदेशिक श्रोत समावेश भएका आयोजनाहरूको दातृ निकायमा पेश गरिने आयोजना लेखाको सम्बन्धमा सामान्यतया लेखापरीक्षण नभएको आयोजना लेखा (Un-audited Project Account) कार्तिक मसान्त भित्र र लेखापरीक्षण भएको आयोजना लेखा (Audited Project Account) पौष मसान्त भित्र पेश गरी सक्नुपर्ने।

(ग) वैदेशिक सहायता सम्भौतहरू

- दातृ पक्ष र नेपाल सरकारबीच हुने वैदेशिक सहायता सम्भौतामा सोधभर्ना लिने समय, सीमा (श्रेसहोल्ड रकम) र भुक्तानी विधि प्रष्ट पारिएको हुन्छ। साथै आयोजना सम्पन्न भएपछि सोधभर्ना लिने र हिसाब मिलान गर्ने अवधि तोकिएको हुन्छ। यी प्रावधान आयोजना व्यवस्थान कार्यालयले (भए) आयोजना कार्यान्वयन कार्यालयलाई जानकारी गराउनु पर्ने हुन्छ।

(घ) दाताहरूको ऋण तथा अनुदान भुक्तानी निर्देशिका/पुस्तिका

विश्व बैङ्क तथा एशियाली विकास बैङ्क जस्ता ठूला दातृ संस्थाहरूले सोधभर्ना माग्ने प्रक्रिया तथा निर्देशन बारेमा आवश्यक गाइडलाईन तथा नीति सार्वजनिक गरेको हुन्छ। जस्तै एशियाली विकास बैङ्कको Loan Disbursement Handbook तथा विश्व बैङ्कको Disbursement Guideline for Investment Project Financing जस्ता दस्तावेजहरूको व्यवस्था गरिएको छ।

स्थिति विश्लेषण

सोधभर्ना रकम खर्च पछि निश्चित समयको अन्तरालमा पाइने (टाइम ग्याप रिसिप्ट) रकम भएको हुँदा सोधभर्ना लिन बाँकी रकम बढ्नु आफैमा समस्या होइन। तर सोधभर्ना रकम समयमा प्राप्त नहुनु वा ढिला प्राप्त हुनु र बन्द आयोजनामा खर्च रकम प्राप्त नहुनु सोधभर्ना प्राप्तिमा समस्या हो। सोधभर्ना ढिला आउँदा वा नआउँदा सरकारको आन्तरिक स्रोतमा बढी चाप पर्न गई अर्थतन्त्रका विभिन्न क्षेत्रमा नकारात्मक असर पर्न जान्छ। फिर्ता नगर्ने गरी प्राप्त अनुदान र सहूलियतपूर्ण व्याजमा पाउने ऋण गुम्न पुग्दछ। नेपालमा पूँजीगत खर्च न्यून भई नगद मौज्जात/कोष सकारात्मक हुँदा विगत वर्षमा सोधभर्ना ढिला आउँदा वा नआउँदा पनि सोधभर्नालाई बढी महत्व दिइएको थिएन। तर नेपालमा संघीय शासन प्रणालीको सुरुवातसँगै नेपाल सरकारले स्थानीय तहको लागि छोटो समयको लागि महंगो दरमा ऋण लिएर ठूलो रकम अनुदान प्रदान गर्नु पर्दा, भूकम्प पछिको पुनःनिर्माणलाई गति दिन र संघीय शासन पूर्वाधार व्यवस्थापन गर्नको लागि ठूलो रकम आवश्यक पर्ने निश्चित छ। अतः सोधभर्ना प्राप्त हुनुपर्ने पुरै रकम समयमै दातृ पक्षबाट प्राप्त गरी नेपाल सरकारको स्रोतमा पर्ने (नकारात्मक असर) भारलाई शुन्य गर्न सोधभर्ना प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउनु पर्छ। आयोजनामा कमजोर जनशक्ति व्यवस्थापन, ढिला प्रतिवेदन, सम्झौता अनुरूप खर्च नगर्नु, समयमै सोधभर्ना माग नगर्ने, मागपत्रको शोधखोज (फ्लोअप) नगर्ने, पुरस्कार प्रणाली वस्तुगत नहुनु र आयोजना व्यवस्थापन तथा कार्यान्वयन कार्यालयको न्यून सक्रियता जस्ता कारणलाई समयमै सम्बोधन गरी सोधभर्ना प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउनु जरुरी छ।

भावी कार्य दिशा

सोधभर्ना प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउनको लागि आयोजनामा कार्यरत आयोजना प्रमुख तथा आर्थिक प्रशासन प्रमुखको सरुवा तथा पदस्थापना गर्दा दक्ष, अनुभवी र सीप सिकेकाको आधारमा गरिनुपर्छ। उक्त पदाधिकारीलाई सोधभर्ना हुने तथा नहुने खर्च/खर्च शीर्षक र भुक्तानी विधिवारे आयोजना व्यवस्थापन कार्यालयले समयमै स्पष्ट पार्नुपर्छ। खर्च गर्नुअघि सम्बन्धित आयोजनाका कर्मचारीहरूले भुक्तानी शर्तहरू राम्ररी अध्ययन गर्ने पद्धति विकास हुनुपर्छ, प्रतिवेदन प्रणालीलाई छिटो, सहज र भरपर्दो बनाउन कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि, सोधभर्ना सूचना व्यवस्थापन प्रणालीको विकास, आयोजना समन्वय कार्यालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले नियमित अनुगमन गरी पृष्ठपोषण दिने र तत्काल सुधारका तत्काल सुधारका पहल भएको सुनिश्चित गर्नु पर्दछ। दाता पिच्छे फरक फरक वित्तीय प्रतिवेदन तथा थप लेखा राख्नु पर्ने व्यवस्थाले कर्मचारीलाई बुझ्न तथा प्रतिवेदन पेश गर्न ढिलाइ हुने हुँदा प्रतिवेदनमा सहजता र एकरूपता ल्याउन अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको

प्रतिवेदन प्रणाली विकास गर्न नेपाल सार्वजनिक क्षेत्र लेखामान पूर्ण रुपमा लागु गर्दै आयोजनामा प्रयोग हुने लेखाको ढाँचालाई पनि सहयोग सम्झौता र मुख्य दाताका भुक्तानी विधिसँग मेल खानेगरी समय सापेक्ष सुधार गर्नु पर्छ। आयोजना समन्वय कार्यालयले दाताबाट प्राप्त नयाँ सोधभर्ना निर्देशन तथा शर्तहरू तुरुन्त आयोजना कार्यान्वयन कार्यालयलाई जानकारी गराउने र पालनाको अनुगमन गर्ने। एकीकृत आर्थिक विवरण/प्रतिवेदन दाता समक्ष पेश गरी दातृ पक्षबाट स्वीकृती गराई समयमै सोधभर्ना रकम माग गर्ने कामलाई उच्च प्राथमिकता दिने। आयोजना सम्पन्न पछि वित्तीय समायोजनको लागि थपिएको समयमा सोधभर्ना सम्बन्धी हिसाब फरफारक गर्न उच्च महत्व दिने। प्रत्येक मन्त्रालयले आयोजनामा कार्यरत आयोजना प्रमुख तथा आर्थिक प्रशासन प्रमुखहरूको पालामा भएको खर्च, सोधभर्ना प्राप्त र सोधभर्ना लिन बाँकी रकमको प्रष्ट अभिलेख राखी वार्षिक प्रतिवेदनमा सार्वजनिक गर्ने। प्रतिवेदनमा उल्लेखित सोधभर्ना रकमको स्थितिको आधारमा कर्मचारीको कार्य सम्पादन मूल्यांकन, सरुवा, बढुवा सम्बद्ध निकायले गर्ने गराउने। उक्त कार्य भए नभएको प्रधानमन्त्री कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र सम्बद्ध मन्त्रालयको संयुक्त समूह गठन गरी अनुगमन गर्ने। आयोजनामा कार्यरत कार्यलय प्रमुख तथा आर्थिक प्रशासन प्रमुखले सोधभर्ना सम्बन्धी हिसाब किताब राफसाफ तथा बरबुभारथ गरेर मात्र रमाना दिने व्यवस्था सम्बन्धित मन्त्रालय/निकाय/आयोजनाले कडाईका साथ लागु गर्नु पर्दछ। पेशकी रकमलाई समयमै फछ्यौट गरी सोधभर्ना माग्नको लागि खर्च तथा समन्वय कार्यालयहरू सक्रिय हुनुपर्दछ। आयोजना बन्द भई हाल सोधभर्ना प्राप्त गर्न नसकिने आयोजनाको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालय/विभागले स्रोतान्तर गर्नुका कारणहरू पुष्टी गरी अर्थ मन्त्रालयबाट समयमै सर्भथन गराई सोधभर्ना बाँकी रकम नियमित फरफारक वा शुन्य गराउने। यस्तै स्थानीय तहमा पठाइएको सोधभर्ना हुने अनुदान निकासी भएको रकमलाई नै खर्च मानी दातासँग सोधभर्ना माग्ने व्यवस्था गर्ने गरी नयाँ सहयोग सम्झौता गर्ने र यस अधि संचालन भई हाल स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएका आयोजनाको हकमा पनि निकासालाई नै खर्च मानी हालकै केन्द्रीय विभाग वासमन्वय कार्यालयले सोधभर्ना माग गर्ने व्यवस्थाका लागि दातृपक्षसँग भुक्तानी सम्झौताका शर्तहरू संशोधन गर्नु जरुरी छ।

निष्कर्ष

संघीय प्रणाली कार्यान्वयनका क्रममा प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक, भौतिक र सामाजिक पूर्वाधार निर्माणमा ठूलो रकम लगानी गर्नुका अतिरिक्त, भूकम्प पछिको पुर्ननिर्माणलाई गति दिन, विकास निर्माण र सुशासन कायम गर्न केन्द्रकृत शासन प्रणालीभन्दा संघीयतामा बढी वित्तीय श्रोत परिचालन गर्नुपर्ने अवस्था छ। उक्त कार्य राजस्व, आन्तरिक ऋण र गैर सरकारी क्षेत्रको लगानीबाट मात्र सम्भव छैन। अतः सोधभर्ना विधि मार्फत विदेशी दाताबाट फिर्ता गर्नु नपर्ने गरी प्राप्त हुने अनुदान र सहूलियतपूर्ण व्याजमा प्राप्त हुने ऋण रकम पूरै खर्च गरी समयमै दातृ पक्षसँग सोधभर्ना प्राप्त गरी नेपाल सरकारको आन्तरिक स्रोत माथिको चाप घटाउनु जरुरी छ। यसका लागि आयोजनामा दक्ष जनशक्ति व्यवस्थापन, चुस्त र भरपर्दो प्रतिवेदन प्रणाली विकास, वित्तीय सुशासनमा जोड, आयोजना व्यवस्थापन, कार्यान्वयन र अन्य सम्बद्ध निकायमा कार्यरत कर्मचारीले सोधभर्ना प्राप्तिलाई समयवद्ध बनाउन उच्च प्राथमिकता साथ काम गर्नुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं, नेपाल।
- गौतम, थानेश्वर तथा कार्की, डम्बर बहादुर, वैदेशिक सहायताको कोष व्यवस्थापन, पराग (दोस्रो विशेषाङ्क), नेपाल राष्ट्रिय कर्मचारी संगठन, निजामती विभागीय समिति, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- नेपाल सरकारको लेखा निर्देशिका २०७३, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर, काठमाडौं, नेपाल।
- विकास सहायता नीति, २०७१, अर्थ मन्त्रालय, सिंदरबार, काठमाडौं, नेपाल।
- बजेट वक्तव्य, आर्थिक वर्ष २०६९/७०-२०७३/७४, अर्थ मन्त्रालय, सिंदरबार, काठमाडौं, नेपाल।
- वैदेशिक सहायता (ऋण तथा अनुदान) सोधभर्ना विवरणको आर्थिक विवरण, (२०६९-२०७४), महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर, काठमाडौं।
- Disbursement Guidelines for Investment Project Financing (2017), World Bank Group.
- Loan Disbursement Handdbook (2017), Asian Development Bank.

सार्वजनिक सेवामा नैतिकता

✍ मीरा आचार्य

सारांश

नैतिकताले असल र खराब आचरणलाई परिभाषित गर्दछ। यो व्यक्तिको आनीवानी, व्यवहार तथा आचरणसँग सम्बन्धित भए तापनि यसलाई कानुनी सीमाद्वारा निश्चित गर्ने साथै सार्वजनिक सेवामा नैतिकताको उच्च स्तर कायम गर्ने प्रयत्न भै रहेका हुन्छन्। नैतिक रूपमा असल मानिने व्यक्ति, संस्था, संगठन तथा निकायलाई नागरिकहरूले प्रतिष्ठाका रूपमा व्यवहार गर्दछन्। यसर्थ सार्वजनिक सेवामा नैतिकताको उच्च महत्व रहने र नैतिक रूपले सबल सेवा प्रति जनताको विश्वास अधिक रहने गर्दछ। यसै तथ्यलाई दृष्टिगत गरी सार्वजनिक सेवामा नैतिकस्तर सम्मानजनक बनाउन सेवा प्रवाहका तरिका, प्रक्रिया, गुणस्तर, लागत, परिणाम, जिम्मेवार निकाय तथा व्यक्ति लगायतलाई प्रष्ट पार्ने गरिन्छ तापनि सार्वजनिक सेवा निष्पक्ष, तटस्थ, प्रभावकारी, मितव्ययी, कुशल र राजनैतिक तथा अन्य प्रभाव र दबाबबाट मुक्त गराउन सकिएको छैन। कतिपय अवस्था यस्ता सेवामा आर्थिक लेनदेनले समेत प्रवेश गर्ने गरेका तथ्यहरू सार्वजनिक भै रहँदा यस्ता सेवाप्रति नागरिकले अपनत्व बोध गर्न सकेका छैनन् भने सार्वजनिक निकाय तथा संस्थाले जनविश्वास पनि गुमाउँदै गएका छन्। यसर्थ सार्वजनिक सेवामा जनविश्वास आर्जन गरी सबै नागरिकको आस्थाको धरोहर बनाउनु नै अहिलेको प्रमुख चुनौतिका रूपमा रहेको छ। यसको सामनाका लागि सार्वजनिक सेवा र यस सेवामा संलग्न निकाय तथा व्यक्तिले पालना गर्नुपर्ने आचरण सम्बन्धी कानुन निर्माण गर्ने गरिन्छ। यस्ता कानुन तथा आचरणको पालना भएमा मात्र सार्वजनिक सेवामा नैतिकता प्रबर्द्धन हुन्छ। यसका लागि नागरिक समाजले निष्पक्ष र रचनात्मक भूमिका मार्फत सकारात्मक दबाब सृजना गर्नु पर्दछ। नैतिकता व्यक्तिको व्यवहार तथा आचरणमा आधारित भई सार्वजनिक सेवा मार्फत प्रदर्शन हुने हुँदा सार्वजनिक सेवामा संलग्न निकायका जनशक्तिलाई सामाजिक, धार्मिक मूल्यमान्यता साथै राजनीतिक तथा कानुनी सीमाद्वारा प्रशिक्षित गरिनु पर्दछ। जसले नैतिक रूपमा सबल जनशक्ति प्राप्त गरी सार्वजनिक सेवामा उच्च नैतिकता हाँसिल गर्नमा मुख्य योगदान दिदै देखा परेका चुनौतिको सहज सामना गर्न सक्षम बनाउँछ।

विषय प्रवेश

के गर्नु हुन्छ र के गर्नु हुँदैन भन्ने विषयलाई परिभाषित गर्ने नियमहरूको संग्रह नै नैतिकता हो। यसले असल तथा खराब आचरणलाई स्पष्ट रूपमा व्यख्या गर्दछ। यसको निर्माण स्वतन्त्रता, न्याय, वैधानिकता, व्यक्तिगत इमान्दारीता, सद्चरित्रता, दक्षता, प्रभावकारीता जस्ता मूल्यमान्यताबाट भएको हुन्छ। जसले समाजबाट अपेक्षित असल व्यवहारलाई व्यक्तिका कार्यहरू मार्फत प्रदर्शन गर्दछ। नीतिशास्त्रमा न्यायको पक्षपोषण, विवेकशील कार्य, असल आचरण, इमान्दार व्यवहार, सहयोगी भावना, विनम्रता, निष्पक्षता लगायतलाई असल कार्यका रूपमा र पक्षपात, नातावाद, अन्याय, संवेदनहीनता, अरुमाथि शोषण तथा उत्पीडन लगायतलाई खराब कार्यका रूपमा चर्चा गरिएको पाइन्छ। व्यक्ति तथा

✍ उपसचिव, शान्ती तथा पुनः निर्माण मन्त्रालय।

समूहले प्रदर्शन गरिरहेका यस्ता कार्य तथा व्यवहारबाट नैतिकतालाई मापन गर्न सकिन्छ। यसर्थ यसलाई व्यवहारिक विज्ञान भन्ने गरिन्छ। प्राचिन ग्रीकको Ethos बाट Ethikos हुँदै अंग्रेजी शब्द Ethics बनेको हो। जसको शाब्दिक अर्थ बानी वा संस्कार भन्ने हुन्छ। नेपालीमा Ethics लाई आचार संहिता, नैतिक सिद्धान्त तथा नैतिकताको समानार्थीका रूपमा लिने गरेको पाइन्छ। साथै नैतिक गुण वा भावना तथा राम्रो आचरणलाई जनाउन, मापन गर्न यसको प्रयोग गर्ने गरिन्छ। यसर्थ पनि यो आचरण तथा व्यवहार सम्बद्ध विषय हो भन्न सकिन्छ। यसरी नैतिकतालाई व्यक्ति तथा समूहको आचरणलाई नियन्त्रण गर्ने, निर्देशन गर्ने तथा प्रभाव पार्ने नैतिक सिद्धान्तहरु भनेर चिनाइन्छ। विकिपिडियाले यसलाई दर्शनशास्त्रको एउटा हाँगा जसमा गलत वा सही आचरणको अवधारणालाई व्यवस्थित ढंगले समावेश गरेको हुन्छ भनी परिभाषित गरेको छ। अक्सफोर्ड डिक्सनेरीले Ethics लाई दर्शनशास्त्रको एउटा हाँगा हो जसले नैतिक सिद्धान्तहरुको व्याख्या गर्छ भनेको छ। यसैगरी Rushworth M. Kidder ले आदर्श मानव विशेषताको विज्ञान तथा नैतिक कतव्यको विज्ञान भनेर यसलाई परिभाषित गरेका छन्। यसर्थ नैतिकताले व्यक्तिको आचरण, व्यवहार तथा चारित्रिक विशेषतालाई जनाउँछ र खासमा यसको उपयोग असल तथा खराब बानीव्यवहार तथा क्रियाकलापलाई दर्शाउन तथा मापन गर्ने गरिन्छ।

जनताले राज्यको तर्फबाट प्राप्त गर्ने सेवा नै सार्वजनिक सेवा हो। यसले सर्वसाधारणको हितलाई खास महत्व प्रदान गर्ने र मुनाफा आर्जनलाई गौण मान्ने हुँदा सरकार वा सरकारी निकायले प्रवाह गर्ने सेवाका रूपमा परिभाषित गरेको पाइन्छ। तापनि स्वास्थ्य, शिक्षा, खानेपानी, विद्युत, सडक, पुल, ढल, सञ्चार, मनोरञ्जन आदि जस्ता सार्वजनिक सेवा सरकार वा अन्य आधिकारिक संगठनले सर्वसाधारणलाई उपलब्ध गराउँछन्। यस्तो सार्वजनिक सेवाको अवधारणाको विकास विश्वमा औद्योगिक क्रान्तिको प्रभाव स्वरूप भएको मानिन्छ। खास गरी औद्योगिक विकासको गतिलाई तीव्र बनाउन यातायात, सञ्चार जस्ता पूर्वाधार विकासले सहयोग गर्छ भन्ने मान्यताको विकास भयो र यस्ता क्षेत्रहरुमा राज्यकोषबाट लगानी हुन थाल्यो। साथै औद्योगिक क्रान्तिपछि धनी र गरिब बीच दुरी बढ्दै जाँदा गरिबहरुलाई पनि आधारभूत सेवाहरु राज्यकोषबाट उपलब्ध गराउनु पर्छ भन्ने धारणाको विकास हुन थाल्यो। यसबाट नागरिकका साभा आवश्यकताहरु पूरा गर्ने किसिमका वस्तु तथा सेवा राज्यकोषबाट उपलब्ध गराउन थालेपछि सार्वजनिक सेवाको अवधारणा विकास भयो। आज विश्वभर नै यस्ता सार्वजनिक सेवाहरु हरेक वर्गका नागरिकले सहज र सरल रूपमा प्राप्त गर्ने प्रबन्धका लागि खोज अध्ययन तथा प्रयोगहरु भै रहेका छन्। साथै यस्ता सेवाको सक्षमता, प्रभावकारिता नै राज्यको सफलता मापन गर्ने कडी समेत बन्दै गएको देखिन्छ। यस्ता सार्वजनिक सेवाहरु जनताका दैनिक जीवनसँग सम्बन्धित हुन्छन् र सार्वजनिक निकाय तथा पदाधिकारीद्वारा मुख्य रूपमा प्रवाहित गर्ने गरिन्छ। यसर्थ यस्ता सेवाहरु कानून सम्मत, विवेकशील, संवेदनशील, विश्वसनीय, निष्पक्ष, तटस्थ, मितव्ययी र कुशल हुनु वाञ्छनीय हुन्छ किनभने यस्ता सेवाले नै सरकार र नागरिकबीच सम्बन्ध स्थापित गर्दै एक-अर्कालाई जोड्ने काम गरिरहेको हुन्छ। यसर्थ सार्वजनिक सेवाले सरकार र नागरिक बीचको सुमधुर तथा बलियो सम्बन्ध स्थापित गरी नागरिकको विश्वास जित्न सक्नु पर्दछ। यसका लागि सार्वजनिक सेवा नैतिक सिद्धान्तमा आधारित बनाउनु सार्वजनिक सेवा प्रदायकको प्रमुख जिम्मेवारी हुन्छ। यसर्थ नै सार्वजनिक सेवालाई विधि तथा प्रक्रियामा आधारित, माग बमोजिम साथै पर्याप्त, गुणस्तरीय, प्रभावकारी, मितव्ययी, कुशल, पारदर्शी र सामाजिक न्यायमा आधारित बनाई नैतिकवान बनाउने प्रयास गरिएको पाइन्छ।

सार्वजनिक सेवाको व्यवस्थापन राज्यको मुख्य उद्देश्य मध्ये पर्ने हुँदा विश्वका प्रायः देशमा यसको व्यवस्थापन गर्ने कानुनी संरचना तयार गरिएको पाइन्छ। यस मार्फत यस्ता सेवाको प्रकृति र नागरिकको माग तथा आवश्यकताका आधारमा सरकारी तथा अन्य आधिकारिक निकायद्वारा यस्ता सेवाहरु वितरण गर्ने चाजोपाँजो मिलाइएको हुन्छ। साथै यसका लागि निश्चित कार्य जिम्मेवारी सहितका जनशक्तिहरुलाई परिचालन गरिएको हुन्छ। जसले निर्धारित जिम्मेवारी अनुरूप आफ्नो कार्यभूमिका निर्वाह गर्दा सार्वजनिक सेवाको प्रवाह भै रहेको हुन्छ। यसक्रममा त्यस्ता निकायका क्रियाकलाप तथा व्यवहारहरु जनशक्ति मार्फत प्रदर्शन भै रहेका हुन्छन्। यसर्थ सार्वजनिक निकायमा कार्य गर्ने जनशक्तिका आचरणलाई आदर्श बनाउन पेशा, आर्थिक विषय, तटस्थता तथा निष्पक्षता साथै व्यक्तिगत व्यवहार सम्बद्ध निश्चित नियमहरु समेत बनाईनु पर्दछ। जसको व्यवहारिक पालनाले सार्वजनिक सेवामा नैतिकताको स्तर आदर्श बनाउन सहयोग पुग्दछ। साथै यस्ता नियमहरु पालना गर्दा/गराउँदा सार्वजनिक सेवा वास्तवमा नै सबैका हुने, आदर्श बन्ने साथै जनशक्तिको उच्च नैतिक गुण समेत प्रदर्शन हुन्छ, भन्ने विश्वास गरिएको हुन्छ। यसर्थ यस्ता सेवाहरुको व्यवस्थापन निश्चित विधि, पद्धति, नियम, प्रक्रिया, मूल्यमान्यता, आचरण, व्यवहार तथा आदर्शमा आधारित भएर गर्नु पर्दछ। जसको अवलम्बनबाट सार्वजनिक सेवाको स्तरमा उच्च नैतिकता प्रदर्शन भई राज्यप्रति नागरिकको विश्वास अभिवृद्धिमा सहयोग पुग्ने अपेक्षा गर्ने गरिन्छ। सार्वजनिक सेवामा नैतिकताको स्तरले यसमा संलग्न हुने निकाय, समूह तथा व्यक्तिहरुले यस्ता सेवालाई तटस्थ र निष्पक्ष बनाउने, मितव्ययी ढंगले प्रवाह गर्ने, सरल र सहज पहुँच कायम गर्ने, व्यक्तिगत, पदीय र पेसागत आचरण अनुकूलको पार्ने अवस्थालाई जनाउँछ। यसर्थ स्पष्ट नीति नियम तथा मापदण्ड बनाउने, सेवा प्राप्त गर्ने प्रक्रियालाई स्पष्ट परिभाषित गर्ने र त्यसै अनुरूप मात्र सेवा प्रवाह गर्न प्रेरित गर्ने, दण्ड तथा सजायलाई कडा बनाउने र असल नैतिक आचरणलाई पुरस्कृत गर्ने, नियम तथा मापदण्डको पालना आफैबाट गर्ने तथा अनुकरणीय बन्ने, व्यक्तिगत स्वार्थ त्याग्न सक्ने वातावरण सृजना गर्ने, हेरक क्रियाकलापमा नैतिक सोच विकास गर्ने, संगठनका हरेक क्रियाकलाप पारदर्शी बनाउने, नैतिक नियम मूल्यांकन अधिकारी नियुक्त गर्ने लगायतका उपायहरु सार्वजनिक सेवामा नैतिकता कायम गर्न सकिन्छ। साथै असल व्यवहार र आचरणका लागि व्यक्तिको अठोट, समर्पण तथा त्याग र संगठनको प्रोत्साहनको भूमिका मुख्य रहन्छ।

नैतिकताले व्यक्तिको आचरण तथा व्यवहारलाई जनाउने भए पनि यो शासन व्यवस्थाको एउटा पाटो हो जसले असल तथा नागरिकमैत्री शासनलाई जनाउँछ। यस्तो शासनमा सार्वजनिक सेवाहरु प्रभावकारी तथा सशक्त हुने अपेक्षा गरिएको हुन्छ। यसका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता, कानुनी संरचना, आचरण सम्बन्धी नियमको व्यवस्था, व्यावसायिक सामाजिकीकरण, समन्वयकारी निकायहरु, उत्तरदायी संयन्त्रहरु र सक्रिय नागरिक समाजको आवश्यकता पर्दछ। यसलाई दृष्टिगत गरी सार्वजनिक सेवालाई तटस्थ, निष्पक्ष, मितव्ययी, प्रभावकारी तथा नागरिकमैत्री बनाउन प्रायःसबै मुलुकमा कुनै न कुनै किसिमले आचरण सम्बन्धी नियमहरुको प्रबन्ध गरिएको हुन्छ। साथै सार्वजनिक सेवा व्यवस्थापन गर्ने उद्देश्यले स्थापना भएका हरेक संस्था तथा संगठनले सार्वजनिक सेवा प्राप्ती र प्रवाहको प्रक्रिया स्पष्ट पार्ने प्रयास गरेका हुन्छन्। यस क्रममा त्यस्ता सेवामा संलग्न जनशक्तिको व्यवहारलाई समेत कानूनद्वारा परिभाषित गरिएको हुन्छ। यसको मुख्य ध्येय भनेको नै सार्वजनिक सेवामा नैतिकता प्रबर्द्धन गरी नागरिक विश्वास आर्जन गर्नु रहेको पाइन्छ। यसर्थ नेपालमा सार्वजनिक सेवामा नैतिकताको

स्तरलाई आर्दश बनाई जनविश्वास आर्जन गर्न कानुन निर्माण गरी सोही आधारमा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने प्रबन्ध गरिएको पाइन्छ। त्यस्ता कानुनहरु मध्ये उदाहरणको रूपमा देहाय बमोजिमका कानुनहरुलाई प्रस्तुत गर्न सकिन्छ:

- (क) वि.सं.२०७२ मा जारी नेपालको संविधानको धारा ५१ मा राज्यका नीतिहरु अन्तर्गत राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी असल शासनको प्रत्याभूत गर्ने र धारा ३०२ मा सरकारी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउने उल्लेख गरिएको छ। यसले सार्वजनिक सेवा व्यवस्थित गरी नैतिकवान बनाउन मार्ग निर्देश गर्दछ।
- (ख) निजामती सेवा ऐन, २०४९ को परिच्छेद ७ मा निजामती कर्मचारीको आचरण उल्लेख गरिएको छ। जसमा खटाएको कार्यालय तथा स्थानमा जाने, बिदा नलिई कार्यालय नछाड्ने, कानुनले तोकेको प्रक्रियामा मात्र काम गर्ने, बुझारथ गर्ने, सेवाग्राहीलाई सेवा दिनुपर्ने जस्ता पेशागत आचरण, राजनीतिक तटस्थता कायम गर्ने, निर्वाचनमा भाग लिन नहुने र कानुनी प्रक्रियाको पालना गरेर मात्र बन्द, हडताल लगायत गर्ने जस्ता राजनीतिक आचरण, दान, उपहार, चन्दा लिन नहुने, व्यापार व्यवसाय गर्न नहुने, सम्पत्ति विवरण दिनुपर्ने जस्ता आर्थिक आचरण र तोकिएको समयमा कार्यालय जाने, आफूले प्राप्त गरेको शैक्षिक योग्यताको विवरण पेश गर्ने, आदेश शीघ्रताका साथ पालना गर्ने, सेवा र पद अनुसारको आचरण गर्ने जस्ता व्यक्तिगत आचरण रहेका छन्। यस्ता आचरणहरुले सार्वजनिक सेवामा संलग्न जनशक्ति नैतिकवान बन्न जाने र ऐनको प्रस्तावनामा परिकल्पना गरे बमोजिम निजामती सेवालालाई सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी बनाउने विश्वास गरिएको छ। जसले सार्वजनिक सेवालालाई नियममा आधारित तथा गुणवान बनाउँछ।
- (ग) सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ ले सार्वजनिक सेवालालाई नैतिकवान बनाउन तथा जनताको नजिक पुऱ्याउन घुम्ती सेवा सञ्चालन गर्ने, न्यायोचित सेवा शुल्क निर्धारण गर्ने, आफूले गरेका कामको सार्वजनिक सुनुवाई गर्नुपर्ने, गुनासो पेटिका र नोडल अधिकृतको व्यवस्था गर्ने, प्रवक्ता तोकने लगायतको प्रबन्धका साथै सबै सरकारी निकायमा नागरिक वडापत्र राख्नुपर्ने र त्यसको पालना गरी सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने कानुनी प्रबन्ध गरेको छ।
- (घ) सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ मा राज्यका काम कारवाहीलाई नागरिकप्रति जवाफदेही र जिम्मेवार बनाउन सार्वजनिक निकायमा रहेको सूचनामा नागरिकको पहुँचलाई सरल र सहज बनाउने उल्लेख छ। यसले सार्वजनिक निकायलाई काम कारवाहीको जानकारी नागरिकलाई दिने पर्ने दायित्व सृजना गरेको छ। यसबाट सार्वजनिक सेवामा पारदर्शिता प्रवर्द्धन हुन्छ।
- (ङ) निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५ मा कर्मचारीले पालना गर्नु पर्ने पदीय, पेशागत र व्यक्तिगत आचरण सम्बन्धी विषय उल्लेख गरिएको छ। यस्ता आचरण पालना गर्ने/गराउने क्रममा पदीय मर्यादा कायम राख्नु पर्ने, समान र उचित व्यवहार गर्ने, कार्यालय समयमा कार्यालयको मात्र काम गर्नु पर्ने, काम कारवाहीमा निष्पक्षता कायम गर्ने आदि जस्ता नियमहरुको साथै सार्वजनिक सेवामा सर्वसाधारणको सहज र प्रत्यक्ष पहुँच पुऱ्याउन र सरल भाषामा सल्लाह दिनुपर्ने, जिम्मेवारी गुणस्तरीय रूपमा र निर्धारित समयमा नै निर्वाह गर्ने, अशक्त तथा कमजोरलाई प्राथमिकता दिई सेवा प्रवाह गर्ने आदि जस्ता सेवा प्रवाह सम्बन्धी पालना गर्ने नियमहरु उल्लेख गरिएको छ। जसको व्यवहारिक पालनाबाट सार्वजनिक सेवालालाई जनमैत्री बनाउन सकिने विश्वास गर्न सकिन्छ।

(च) सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५ ले सार्वजनिक सेवालाई छिटो, छरितो र प्रभावकारी बनाउन निर्णय र यसका तहलाई प्रष्ट पार्ने, इमेल, फ्याक्सबाट प्राप्त जानकारीलाई निर्णयको आधार बनाउने, सामान्य निर्णयमा टिप्पणीको प्रयोग नगर्ने लगायत उल्लेख गरेको छ। यसमा उल्लेख गरेका नियम पालना गरेमा सार्वजनिक सेवालाई समयमा नै प्रवाह गर्न सकिने देखिन्छ।

(छ) सेवा अभियान सञ्चालन निर्देशिका, २०६५ ले सार्वजनिक सेवालाई सरल, सहज, छिटो, छरितो, पारदर्शी ढंगले प्रवाह गर्न जोड दिएको छ। यसमा सार्वजनिक सेवाको गुणस्तर निर्धारण गर्ने, सेवाग्राहीको संख्याका आधारमा सेवा प्रदान गर्ने इकाईहरूको संख्या निर्धारण गर्ने, कमजोर मानिएकाहरूलाई सेवा प्रवाहको लागि छुट्टै इकाईको प्रबन्ध गर्ने, सेवाको लागत, समय, प्रक्रिया निर्धारण गर्ने, सेवाग्राही अनुकूल पूर्वाधार संरचना निर्माण गर्ने लगायतलाई समेटिएको छ। यसको पालना भएमा सार्वजनिक सेवामा नैतिकता प्रबर्द्धन गर्न सकिने देखिन्छ।

सार्वजनिक सेवामा नैतिकता कायम गरी यस्ता सेवालाई सबैको बनाउने उद्देश्यका साथ कानून तथा आचरण सम्बन्धी नियमहरूको प्रबन्ध गरिएको देखिन्छ। यस्ता कानूनको अभ्यास गरिएकाले नै सार्वजनिक सेवा हिमाली, उच्च पहाडी, जटिल भौगोलिक स्थान साथै सम्बेदनशील क्षेत्रदेखि सुगम तथा सुविधा सम्पन्न सहरी तथा अन्य क्षेत्रमा समान रूपमा रहेका छन्। साथै हरेक क्षेत्र, वर्ग, जाति, भाषा, लिङ्ग, धर्म आदि सबैलाई समान रूपमा सार्वजनिक सेवाहरू प्राप्त गर्ने र प्रवाह गर्ने विधि, पद्धति तथा प्रक्रिया तय भएको छ। यसका साथै सार्वजनिक प्रशासनमा सुधारका प्रयासहरू निरन्तर रूपमा भै रहेका छन्, स्वतन्त्र संवैधानिक निकायमार्फत निगरानी गर्ने प्रबन्ध गरिएको छ, सार्वजनिक सेवामा संलग्न जनशक्तिलाई नैतिकवान बनाउन त्यस्ता जनशक्तिले पालना गर्नेपर्ने आचरण सम्बन्धी नियम बनाइएका छन्, कर्मचारीको कामको मूल्याङ्कनको आधार नैतिकतालाई मानिएको छ। लोक सेवा आयोगले लिनै परीक्षाको पाठ्यक्रममा यसलाई समावेश गरिएको छ, नवप्रवेशीहरूलाई आफ्ना कतव्यप्रति इमानदार बनाउन तालिम पाठ्यक्रममा नै नैतिक शिक्षा तथा ध्यान र योगलाई समावेश गरिएको छ। यस्ता सकारात्मक प्रयासका बावजूद पनि सार्वजनिक सेवामा कमजोर नैतिक स्तरका संकेतहरू रहेका छन्। केहीलाई उदाहरणका रूपमा यसरी उल्लेख गरिएको छ:

(क) नीति निर्माण गर्ने निकाय नैतिक रूपले आदर्श नरहेका केही उदाहरणहरू (जस्तो: रातो पासपोर्ट दुरुपयोग, भ्रष्टाचारको गरेको ठहर, हत्या आतङ्क, गुण्डागर्दिमा संलग्न भएको अभिलेख रहेको) ले कानूनको व्यवहारिक कार्यान्वयन 'ठूलालाई चैन सानालाई ऐन' का रूपमा रहेको छ। यसले नैतिकताको दयालाग्दो अवस्थालाई प्रतिनिधित्व समेत गर्दछ।

(ख) राज्यले नागरिकको जीउधनको रक्षा गर्न सकिरहेको अनुभूत गर्न सकिन्न। अपराधिक क्रियाकलाप गर्नेहरू दण्डित हुने र पीडितले न्याय पाउने अवस्था कमजोर छ। राजनैतिक तथा अन्य सामिप्यता तथा प्रभाव र दवावका आधारमा पीडकलाई संरक्षण गर्ने गरेको पाइन्छ।

(ग) राजस्व सङ्कलन गर्ने कार्यमा संलग्न निकायलाई स्वच्छ र निष्पक्ष बनाउन सकिएको देखिँदैन। यस्ता निकायमा संलग्न जनशक्तिको विलासी जीवनशैली नवप्रवेशीहरूलाई आकर्षण गर्ने मुख्य तत्व बनेको देखिन्छ।

- (घ) दुर्गममा खाद्यान्न समयमा नपुग्ने र पुगेको खाद्यान्न वितरणमा समानता कायम नभई चिनजान र पहुँचले प्राथमिकता पाउने गर्नु, सरकारी अस्पतालमा कमजोर मानिने वर्गले उपचारका लागि शैया तथा आइ.सि.यु. कक्ष पाउन नसक्नु, भनसुन र चिनजान भएमा तत्काल प्राप्त हुने साथै निःशुल्क वितरण गर्ने औषधी निजी क्लिनिकमा बेचिएको पाइनु, मापदण्ड पूरा नगरी भवन तथा घर निर्माण गर्न दिईनु, परीक्षाको केही महिना अगाडी मात्र पाठ्यपुस्तक विद्यार्थीलाई उपलब्ध हुनु, खानेपानीका लागि बिक्री गरिने जारहरुमा लेउ भेटिनु साथै सरकारका निकायद्वारा वितरण गर्ने खानेपानी तथा सरसफाईले समेत निर्धारित समय, गुणस्तर, परिणाममा उपलब्ध नहुनुले सार्वजनिक सेवामा नैतिकताको निकै कमजोर अवस्थालाई जनाउँछन्।
- (ङ) बोक्सका आरोपमा सचेत भनिनेहरुबाट महिलालाई कुटपिट गरिनु/मारिनु, अपाङ्गताको पहिचान र प्रतिशत निर्धारणमा राजनैतिक प्रभाव र दबाव रहनु साथै कतिपय अपाङ्गता नभएका व्यक्तिहरुले अपाङ्गताको सुविधा लिएर सार्वजनिक लाभ लिनु, कतिपय सार्वजनिक सेवामा संलग्न जनशक्तिका घरमा नै बालबालिकाहरुलाई काममा लगाउने गरिनु तथा बालबालिकाहरु जोखिमयुक्त क्षेत्रमा काम गर्न बाध्य हुनु, जातीय भेदभावकै कारण दलितहरु मानसिक साथै भौतिक हिंसाको सिकार हुनु परेको अवस्था छ। यसले यस्ता क्षेत्रसँग सम्बन्धित कानूनको पालना (निजी तथा सरकारी दुवै क्षेत्रमा संलग्नहरुबाट) को अवस्था निकै नाजुक देखिन्छ।
- (च) निर्धारित समयमा भौतिक पूर्वाधारहरु निर्माण नहुनु (जस्तो: मेलम्ची खानेपानी आयोजना), कमजोर गुणस्तरले सडक लगायतका संरचनाहरु बनाउनाले निर्माणाधिन अवस्थामा नै भत्कन थाल्नु साथै सडक, ढल लगायतका संरचनाको समयमा नै सही व्यवस्थापन नगरिदाँ नागरिकले ज्यान समेत गुमाउनु परेको अवस्थाले सार्वजनिक सेवा नैतिकताको खराब अवस्थाको भयावहलाई देखाउँछ।
- (छ) नागरिक वडापत्र देखिने ठाउँमा नराखिने, त्यसमा प्रयोग गरिएको भाषा क्लिष्ट हुने हुँदा यसले निरक्षर नागरिकलाई यसले समेट्न सकेको देखिँदैन साथै त्यसमा उल्लेख भए बमोजिम काम कारवाही समेत नहुने र सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने निकाय, संलग्न पदाधिकारी, लाग्ने अवधि तथा शुल्क, परिणाम तथा गुणस्तर लगायतका विषयमा सबै नागरिकलाई जानकारी गराउन नसक्दा यस्ता सेवाहरु प्रवाह गर्दा सेवा प्रदायकको मपाईत्व अधिक रहने, आफूलाई मालिक ठान्ने, नागरिकका जटिलताप्रति वेवास्ता गर्ने लगायतका कार्य हुने गरेकाले सार्वजनिक सेवाप्रति नागरिकहरु निराश देखिन्छन्।
- (ज) सार्वजनिक निकायका सूचनाहरु समय समयमा अद्यावधिक गरी प्रकाशन गर्नुपर्ने कानुनी प्रबन्धले हरेक निकायलाई आफ्ना निकायका सूचना प्रवाहको दायित्व सृजना गरेको छ तर कतिपय मन्त्रालयमा सचिव हेरफेरको सूचना समेत लामो समयसम्म अद्यावधिक भएको हुँदैन। यस्तो अवस्थाले त्यस्ता निकायबाट प्रवाह गरिने सूचनामाथिको विश्वासनियतामा शंका उत्पन्न गराउने गरेको छ। साथै सूचना माग गर्नेहरुप्रति सकारात्मक बनेर सहज रूपमा माग बमोजिमका सूचना उपलब्ध नगराउँदा सार्वजनिक सेवाप्रति नागरिक विश्वस्त हुन नसकेको पाइन्छ।
- (झ) सार्वजनिक सेवामा संलग्न निकायमा कार्यरत जनशक्ति आर्थिक लेनदेन गर्दागर्दै समातिने गरेको र यसरी समातिएका जनशक्ति कारवाहीमा नपरी छुटेको समेत पाइन्छ। यसले सार्वजनिक सेवामा आर्थिक बेइमानीको विकराल अवस्थालाई सङ्केत गरेको छ।

निष्कर्ष

निर्मित कानून तथा मापदण्डहरूको पालनामा समान व्यवहार गर्न सक्ने, सार्वजनिक सेवामा सबै नागरिकहरूको सरल र सहज पहुँच कायम गर्ने व्यक्ति तथा संगठनमा नैतिकताको स्तर प्रशंसनीय हुने र भ्रष्टाचारजन्य कार्यका सङ्केत देखिने संगठन तथा व्यक्तिमा नैतिकताको स्तर निकै कमजोर रहन्छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको तथ्याङ्कलाई हेर्दा नेपालमा उच्च भ्रष्टाचार रहेको देखिन्छ। यसले हाम्रा सार्वजनिक सेवामा नैतिक मूल्यमान्यता, सिद्धान्त तथा कानून पालनाको स्तर निकै कमजोर रहेको अनुमान गर्न सकिन्छ। यसो हुनुमा आर्थिक उन्नति तथा विलासी जीवनशैलीलाई सफल मान्ने धारणा, पद तथा अधिकारको दुरुपयोग र यसलाई प्रोत्साहन गर्ने समाजिक परिपाटी, कानूनको अवज्ञालाई श्रेष्ठता ठान्ने प्रवृत्ति, सेवा प्राप्त गर्दाको लाइन तथा कानून उल्लंघन गर्दाको दण्ड सजाय शक्ति/आवाज विहीनका लागि मात्र लागू गरिने कार्य संस्कृति मुख्य जिम्मेवार तत्वहरू हुन्। जसले समाज तथा संगठनमा नैतिकताको स्तरलाई दैनिक रूपमा कमजोर बनाउँदै लगेको छ। यस्तो अवस्थालाई सम्बोधन गरी सार्वजनिक सेवामा सबैको समान पहुँच प्रबर्द्धन गर्नका लागि नै नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन, नयाँ सार्वजनिक सेवा, सुशासन, अधिकारमा आधारित अवधारणा लगायतका मान्यतालाई आत्मसात् गरिएको छ। साथै बहुउत्तरदायित्व, चक्रिय मूल्यांकन प्रणाली, कार्यसम्पादन करारलाई सार्वजनिक सेवामा प्रवेश गराई नैतिक गुण थप परिष्कृत पार्ने बहस भै रहेका छन्।

निजामती सेवा ऐन, २०४९, निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५ तथा सेवा अभियान सञ्चालन निर्देशिका, २०६५ मुख्य रूपमा सार्वजनिक सेवामा नैतिकताको स्तरलाई मार्ग निर्देश गर्ने र सार्वजनिक सेवालार्ई सबैको बनाउने कानुनी दस्तावेज हुन्। आचरण तथा व्यवहारलाई नैतिक सिद्धान्तमा आधारित बनाउन तथा समाजमा शान्ति सुव्यवस्था कायम गर्नका निमित्त निर्मित कानूनहरूको पालना भएमा समाज/देश नैतिक रूपमा आदर्श बन्छ र यस्तो समाज/देशका सार्वजनिक सेवाहरूमा नैतिकताको उच्च स्तर कायम भएको हुन्छ। यसका लागि विश्वमा खोज तथा नयाँ प्रयोग भै रहेको पाइन्छ। यसको परिणाम स्वरूप नै हाम्रा सार्वजनिक सेवा समेत मितव्ययीता, प्रभावकारिता, कुशलता, पर्याप्तता, गुणस्तरियता, सहजता, सरलता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, इमानदारिता, सहभागितामा आधारित बनाउन थालिएको छ। साथै नैतिकवान संगठन र व्यक्तिप्रति बढ्दो नागरिक भुकाव र प्रतिष्ठाले सार्वजनिक सेवा उच्च नैतिक स्तरको बनाउन नैतिक दबाव सृजना भएको छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- Rushworth M. Kidder, Moral Courage, 2005.
- Wikipedia, The Free Encyclopedia.
- डम्बर बहादुर कार्की, सार्वजनिक कोषको सदुपयोग, सदाचार र नैतिकता, पराग(चौथो विशेषाङ्क), २०७०
- ढुण्डीप्रसाद निरौला, शासन सञ्चालनका नवीन मान्यताहरू(तेस्रो संस्करण), २०७२
- प्रा.डा.गोपाल शिवाकोटी, प्रशासनिक चिन्तक, २०७०
- युवराज पाण्डे, सार्वजनिक प्रशासन र सार्वजनिक कार्यको व्यवस्थापन (दोस्रो संस्करण), २०६२
- सुरेश अधिकारी, शासन प्रणाली, २०७०
- सुरेन्द्र अर्याल, सार्वजनिक कोषको सदुपयोग, सदाचार र नैतिकता, पराग (चौथो विशेषाङ्क), २०७०
- श्यामप्रसाद मैनाली, शासकीय स्वरूप सविधान र सुशासन (पाँचौ संस्करण), २०७१
- निजामती कर्मचारीको आचरण सम्बन्धि नियमावली, २०६५, कानून किताव व्यवस्था समिति ।

सार्वजनिक प्रशासनको मूलमर्म: नैतिकता, जवाफदेहिता र व्यवसायिकता

✍ निर्मलादेवी लामिछाने (वस्ती)

सारांश

सार्वजनिक प्रशासन राज्य संयन्त्रको सवल, जीवन्त र गतिशील पक्ष हो । राज्यको नीति कार्यान्वयन तथा नागरिकको सर्वोपरी भलाईको लागि नियमित, आकस्मिक तथा विकासात्मक कार्यहरू सार्वजनिक प्रशासनले नै गर्दछ । यसको कार्यक्षेत्र Womb to Tomb तथा Local to Global सम्म रहेको पाइन्छ । प्रशासनिक सदाचार, जवाफदेहिता, व्यवसायिकता तथा नैतिकताको कसिमा अब्बल तथा खरो प्रशासन संयन्त्रबाट मात्र नागरिकको सर्वतोमुखि भलाई र विकास सम्भव छ । राष्ट्र विकासको नियमित र नियामक कर्ताको रूपमा विद्यमान सार्वजनिक प्रशासनमा संलग्न जनशक्तिको कार्यकुशलता तथा उत्पादकत्वको लागि अनुकूल कार्य वातावरण, श्रोतसाधन तथा दृढ इच्छाशक्ति, सुशासनमैत्री व्यवहार तथा नैतिकता, जवाफदेहिता र व्यवसायिकता आवश्यक छ । सार्वजनिक प्रशासनमा संलग्न जनशक्ति सामाजिक मोडेलको रूपमा स्थापित हुन सकेमा यसले समग्र जनमानसमा सकारात्मक सन्देश फैलाउन सक्दछ । नैतिकता, व्यवसायिकता र जवाफदेहिताबाट नै दिगो र कार्यमूलक विकास सम्भव हुन्छ भन्ने सेरोफेरोमा यो लेख केन्द्रित छ । हाम्रो हालको परिदृश्यमा नैतिकता, जवाफदेहिता र व्यवसायिकता कसरी प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ भन्ने सन्दर्भमा सिद्धान्त तथा अनुभवको कसिमा रही विश्लेषण गर्ने जमको गरिएको छ । यसबाट सामाजिक एकीकरण, न्यायमूलक विकास, शान्ति र सुरक्षा तथा सुशासनको जग बलियो हुनगर्ई अपेक्षितरूपमा प्रभावकारी सेवा प्रवाह हुन सक्छ भन्ने अपेक्षा समेत गर्न सकिन्छ ।

परिचय

नागरिकको सामाजिक, आर्थिक, भौतिक तथा संवेगात्मक इच्छालाई साकार पार्ने काम सार्वजनिक प्रशासनले गर्दछ । नीति, योजना, समन्वय, कार्यक्रम, अनुगमन जस्ता व्यवस्थापकीय कार्यहरू आर्थिक, सामाजिक, भौतिक जस्ता विकासात्मक कार्यहरू शिक्षा, स्वास्थ्य, सुरक्षा, पोषण, संरक्षण जस्ता लोककल्याणकारी कार्यहरू, समावेशीकरण, हित संरक्षण, मूलप्रवाहीकरण, कमजोर वर्गको संरक्षण जस्ता पुर्नर्वितरणात्मक कार्यहरू, द्विपक्षीय र बहुपक्षीय सरोकारका विषयहरू, रणनीतिक महत्वका कार्यहरू, मानव अधिकार तथा नागरिकको मौलिक हकको संरक्षण र प्रत्याभूत गर्ने काम तथा राहत पुर्ननिर्माणका कार्यहरू साथै नागरिक हक र दायित्वका कार्यहरू सम्पादन गर्न सार्वजनिक प्रशासन नियमित रूपमा क्रियाशील भएको पाईन्छ । देशमा स्थायी शान्ति, दिगो विकास, नागरिक अभिमतको सम्मान, लोकतन्त्र र मानव अधिकारको संरक्षण एवम् सम्बर्द्धन गरी शान्ति, विकास र समृद्धिलाई संस्थागत गर्नु नै सार्वजनिक प्रशासनको दायित्व हो । हाल नेपालको सन्दर्भमा प्रशासनिक आयामहरू अन्तर्गत संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय सरकार क्रियाशील छन् ।

नैतिकता मानव निर्मित सामाजिक रूपमा स्वीकार्य व्यवहार कुशल मापदण्ड हो । असल आचरण र मूल्य मान्यताको साझा अभिव्यक्ति नै नैतिकता हो । नैतिकताको आधार पारिवारिक पृष्ठभूमि, शिक्षा, तालिम, जीवन र जगत प्रतिको दृष्टिकोण, जीवन मूल्य, मोडेलको छनोट, धार्मिक आस्था, अभिवृत्ति, नियम,

कानून र आचरण जस्ता विषयहरूबाट प्रभावित रहन्छ। नैतिक मूल्य मान्यताका आयामहरूमा के गर्न हुने र के नहुने निर्देशन गरिएको Normative Ethics इहलौकिक र परलौकिक तथा भौतिक र अभौतिक पक्षमा जोड दिइएको Meta Ethics मानव व्यवहारलाई व्यवस्थित गर्न, सामाजिक विचलन हटाउन तथा व्यापार/व्यवसाय, पेशा र वातावरण अनुकूल कार्य गर्ने गरी बनाइएको Applied Ethics यस अन्तर्गत पर्दछ। नैतिकता नै सदाचारको पूर्वशर्त हो। यसबाट इमानदारिता, सच्चरित्रता, निष्पक्षता, आत्मनिर्भरता, सहानुभूति, सम्मान र सेवा भाव निसृत भई सार्वजनिक सेवा प्रवाह नागरिकमैत्री हुन सहयोग पुग्दछ। यसले सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता, तटस्थता र गुणात्मकता अभिवृद्धि गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ। नैतिकतावान पेशाकर्मीमा सरलता, धैर्यता, एकचित्तता, मेहनत र लगाव, तर्क र न्याय मार्फत बुद्धिको संयोजन आदि पर्दछ।

जवाफदेहिता आफूले सम्पादन गरेको कार्य सम्बन्धमा कामको परिमाण, समय, लागत, परिणामको सम्बन्धमा खुला र पारदर्शी स्पष्टिकरण दिने कार्यप्रणाली हो। काम, कर्तव्य, अधिकार, दायित्व, परिणाम र नागरिक सन्तुष्टि बीच अनुक्रमानुपातिक सम्बन्ध र सरोकारवलाहरूको सन्तुष्टिसँग यो सम्बन्धित छ। नागरिक सरोकारका विषयमा सूचनाको हक प्रत्याभूत गराउन के काम, कहिले, कसरी, कति परिणाममा, किन गरेको भन्ने सन्दर्भमा चित्तबुझ्दो उत्तर नै जवाफदेहिता हो। प्रभावकारी उत्तरदायित्व संस्वर्द्धन गर्न राजनैतिक इच्छाशक्ति, स्पष्ट परिभाषित उत्तरदायित्व, प्रष्ट मापदण्ड, पारदर्शी निर्णयप्रक्रिया, प्रभावकारी टेण्डर प्रक्रिया, भ्रष्टाचार विरोधी संयन्त्र, प्रभावकारी अनुसन्धान, खुला सूचना प्रणाली, कानूनको कार्यान्वयन, भ्रष्टाचार विरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति कार्यान्वयन, खोजमूलक पत्रकारिता, जनगुनासो सुनुवाइ, विकेन्द्रिकरण, खुला संसदीय प्रणालि आदि आवश्यक पर्दछ। जवाफदेहितको मापन सार्वजनिक सुनुवाइ, Public poll Analysis, सुशासन सुचकको प्रयोग, लक्ष्य अनुरूप कार्य सम्पादनको स्तर, ३६० डिग्रीको मूल्याङ्कन सामाजिक तथा संस्थागत उपलब्धि आदिको प्रयोग गरिन्छ। यसबाट प्रशासन संयन्त्र स्वच्छ हुने, निर्णय प्रक्रियामा सुधार हुने, नागरिक अधिकारको प्रतिरक्षा हुने, नागरिकहरूको सेवामा पहुँच हुने कार्यहरू हुन्छन्।

व्यवसायिकताले कामप्रति सम्मान, निष्ठा, निरन्तरता, निष्खारता, दक्षता, प्रभावकारिता, गुणस्तरीयता, नवप्रवर्तनात्मकताको विकास जस्ता विषयको पक्षपोषण गर्दछ। कुशल नेतृत्व,समूह गतिशिलता, पारदर्शिता, परिणाममुखी प्रवृत्तिले व्यवसायिकताको विकास गर्दछ। व्यावसायिकताको विकास गर्नको लागि समसामयिक ज्ञान र सीपमा अद्यावधिकरण, तालिम, अनुभव, आचारसंहिताको कार्यान्वयन, अध्ययन भ्रमण, कर्मचारीको वस्तुगत मूल्यांकन, अनुसन्धान, पारदर्शिता जस्ता विषयहरू पर्दछन्। Conceptual skill, Human skill, Technological Skill, Technical Skill, Strategic management skill, just use of discretionary power आदिको जरुरत पर्दछ। सारमा भन्ने हो भने व्यावसायिक विकासका लागि ज्ञान, सीप, अभिवृत्ति, मूल्य, आचरण, कार्यात्मकता, नवप्रवर्तनात्मक सोच र गतिशिलताको जरुरत पर्दछ।

सार्वजनिक प्रशासन नियम कानूनको कार्यान्वयन, नागरिकको दैनिकी र सरोकारका विषय एवम् देशको सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, दैनिक प्रशासनसँग सम्बन्धित विषयलाई सम्बोधन गर्ने व्यवस्थापकीय एवम् सञ्चालन कार्यसँग सम्बन्धित यावत गतिविधि हुन्। सार्वजनिक प्रशासन अब्बल, क्षमतावान र त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र, विधि तथा प्रक्रिया हो।

सार्वजनिक प्रशासनलाई सफल बनाउन नैतिकता, इमानदारिता, पेशागत दक्षता र उत्तरदायित्वको महत्व सार्वजनिक प्रशासनलाई सफल, प्रभावकारी, गुणस्तरीय र नागरिकमैत्री बनाइ देशको भौतिक, आर्थिक र सामाजिक भलाई तथा न्याय र सहभागिताको लागि नैतिकता, जवाफदेहिता र पेशागत दक्षताको जरुरत पर्दछ। अतः सार्वजनिक प्रशासनमा नैतिकता, पेशागत दक्षता र उत्तरदायित्वको महत्वलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- सार्वजनिक सेवाप्रदायकप्रति नागरिकको विश्वास बढ्छ।
- कर्मचारीको कामप्रति निष्ठा, समर्पण र नागरिकप्रति समभावको जन्म हुन्छ।
- सार्वजनिक श्रोत साधनको कुशल र प्रभावकारी उपयोग भई भ्रष्टाचार न्यूनीकरण हुन्छ।
- सार्वजनिक जीवनका मूल्य मान्यताहरु तटस्थता, वस्तुपरकता, निष्पक्षता, खुलापन, सेवा प्रदानको क्रममा राजनीतिक असलग्नता, समान अनुभूति, सहिष्णुता र धैर्यता जस्ता व्यवस्थापकीय सीपको विकास हुन्छ।
- सार्वजनिक व्यवस्थापनको प्रायोगिक अभ्यास गर्ने क्रममा समय, श्रोतसाधन, समसामयिक परिवर्तन, सूचना व्यवस्थापन, कार्यसम्पादन व्यवस्थापन, समूह व्यवस्थापन, द्वन्द्व व्यवस्थापन, संकट व्यवस्थापन, तनाव व्यवस्थापन, जोखिम व्यवस्थापन, सहभागितामूलक व्यवस्थापन, प्रकोप व्यवस्थापन जस्ता रणनीतिक सीपको आवश्यकता अनुकूल प्रयोग गर्न सकिने वातावरण तयार हुन्छ।
- नेतृत्व, सदाचार, नागरिक संलग्नता, सरोकारवालाहरुको संवेगात्मक सुभ्रवुभ, विविधता व्यवस्थापन जस्ता रणकौशलको विकास हुन्छ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नैतिक मूल्यमान्यता एवम् सदाचारको उलङ्घन हुन पाउदैन।
- अब्बल प्रशासन र व्यवस्थापकीय रणकौशलबाट सुशासनको व्यवहारिक प्रत्याभूति हुन्छ।
- कुशल र जवाफदेही प्रशासन संयन्त्र मार्फत कर्मचारिको मनोबल उच्च हुनाको साथै कार्यगत एकता कायम हुन्छ।
- सेवामा तटस्थता र विकासमा तीव्रता आउछ।
- सहकर्मी, सुपरिवेक्षक, सेवाग्राही र मातहतका कर्मचारीहरुबाट समेत मूल्यांकनकृत ३६० डिग्रीको मूल्यांकनमा समेत खरो उत्रने जवाफदेही प्रशासन संयन्त्रको विकास हुन्छ।
- समाजमा उदाहरणीय प्रशासनिक कर्मचारी मार्फत मानव मूल्यको विकास तथा उच्च आदर्श र नैतिकताको विकास हुन्छ।
- Discretionary Power को दुरुपयोग हुन पाउदैन साथै भ्रष्टाचार जनित सामाजिक समस्या स्वतः निष्प्रभावी हुन्छ।
- सेवालाले नै कर्मचारीले पेशागत धर्म सम्झने परिपाटीको विकास हुन्छ।
- नागरिकहरुको Voice & Ownership ले सार्वजनिक व्यवस्थापनमा प्राथमिकता पाउछ।
- Supremacy of law को सुनिश्चितिकरण हुन्छ।
- Responsive & Accountable Governance System को विकास हुन्छ।
- सेवा प्रवाहमा Efficiency & Effectiveness प्रवर्द्धन भई शासकीय प्रवन्ध नागरिकमैत्री एवम् सफल र दिगो हुन्छ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा नैतिकता, उत्तरदायीत्व र पेशागत दक्षताको अवस्था

सार्वजनिक प्रशासन निरन्तर चलायमान मानवीय तथा गैरमानवीय श्रोत साधनको समष्टी हो। यसको कार्यक्षेत्र व्यापकता local to global हुने स्वतः सिद्ध छ। राज्यसञ्चालनको सारथी तथा राष्ट्र निर्माणलाई गतिदिने कार्य समेत सार्वजनिक प्रशासनको काँधमा रहेको छ। देशको आर्थिक विकास, सामाजिक समुन्नयन, शान्ति, स्थिरता, सुशासन, मानव अधिकारको प्रत्याभूति तथा लोककल्याण एवम् नियमित, आकस्मिक र विकासात्मक कार्यको लागि सार्वजनिक प्रशासन जरुरी छ। प्रस्तुत शीर्षकको सन्दर्भमा रहेका सबल तथा दुर्बल पक्षलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गरिएको छ।

सबल पक्ष

- क्षेत्रगत ऐन, नियमावली एवम् Code of Conduct को प्रावधान छ।
- सुशासन ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५ को व्यवस्था छ।
- सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, नियमावली एवम् राष्ट्रिय सूचना आयोगको प्रावधान छ।
- कर्मचारीहरुको कामको TOR तोकिएको छ।
- नागरिक समाज सशक्त हुँदै गइरहेको छ।
- Media Campaign सशक्त र प्रभावकारी बन्दै गएको छ।
- सार्वजनिक सुनुवाई तथा सामाजिक परीक्षण जस्ता कार्यले गति लिन थालेको छ।
- मासिक, चौमासिक तथा वार्षिक प्रगति प्रतिवेदनको अभ्यास छ।
- क्षमता विकासका कार्यक्रमहरु समय समयमा सञ्चालित छन्।
- अस्थिरता तथा तरल राजनीतिक अवस्था एवम् संक्रमणकालिन परिवेशमा समेत काम गर्न सक्ने जुभारु कर्मचारीतन्त्र विद्यमान छ।
- कर्मचारीमा व्यवसायिक दक्षता बढाउने कार्यक्रमहरु सञ्चालित छन्।
- आत्मसन्तुष्टिको लागि मानिसहरुको अध्यात्मवादमा भुकाव बढ्दो क्रममा छ।
- निगरानी निकायहरु अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायतका अन्य संवैधानिक आयोगहरुको क्रियाशिलता बढ्दो छ।
- सार्वजनिक निकायमा सदाचार समिति बनाइनुपर्ने प्रावधान रहेको छ।
- राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र र राजस्व अनुसन्धान विभागले समेत नियामक तथा निगरानी निकायको रुपमा भूमिका खेलेका छन्।
- लोक सेवा आयोगबाट लिइने सहसचिव स्तरको खुला प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाको पाठ्यक्रममा नैतिकता, जवाफदेहिता र व्यवसायिकता जस्ता विषयवस्तु समाविष्ट गरिएका छन्।
- विद्यालयको आधारभूत तहको पाठ्यक्रम अन्तर्गत नैतिक शिक्षा जस्ता विषय समाविष्ट गरिएको छ।
- कार्य विधिगत संयन्त्र सबलिकरण गर्न website update, Citizen Charter management को व्यवस्था विद्यमान छ।
- Parliamentary Committee लाई सशक्त बनाउने कार्य भईरहेको छ।

दुर्बल पक्ष

- भ्रष्टाचारका घटनाहरु दिनानुदिन बढ्दो छ।
- क्षमता, श्रोत साधन र जनशक्तिबीच उचित तालमेल छैन।
- कानून आदर्श छ तर कार्यान्वयनको शिथिलताले कम प्रभावी छ।
- नैतिकता र सदाचारको जग कमजोर सावित भएको छ।
- नेपालको शिक्षा प्रणालीले अपेक्षा गरे अनुरूपको स्वावलम्बी, कर्तव्यपरायण र निष्ठावान नागरिक तयार गर्न सकेको छैन।
- नीति, योजना र निर्णय खुला तथा Biasless हुन सकेको छैन।
- Accountability Auditing System लाई multiple facets बाट मापन गर्न सकिएको छैन।
- कार्यविधि जटिल भएको हुदाँ परिणाम भन्दा प्रक्रियामा अल्मिने आदत छ।
- नागरिक समाजको संयन्त्र कमजोर छ।
- Corruption index & Governance measurement मा नेपालको अवस्था दयनीय छ।
- सूचनाको हक आम नागरिकको पहुँचमा पुग्न सकेको छैन।
- अपराधको राजनीतिकरण र राजनीतिको अपराधिकरणका आंशिक घटनाको दृष्टान्त देख्न सकिन्छ।
- अनुगमन तथा मूल्यांकन प्रणाली परिणाममुखि भन्दा nominal छ।
- जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति छ।
- Innovation & research analysis को संस्कृति अत्यधिक कमजोर छ।
- आत्मसन्तुष्टि भन्दा भौतिक सुख सुविधाको खोजमा नेपाली समाज आक्रान्त छ। Money Laundering & Corruption Control मा निरोधात्मक उपाय प्रभावकारी बन्न सकेको छैन।
- प्रशासकीय मानव संसाधनमा विविधता छ। कोही जान्ने, बुझ्ने र काम गर्ने प्रवृत्तिका छन्। कोही जान्दैन जानेको छु भन्छ तर जान्न चाहदैन, बुझेको छ अरुलाई बुझाउँदैन तर बुझ्न पचाउँछ, जान्न चाहन्छ तर अवसर पाउँदैनको अवस्था छ।
- मानव मूल्य स्खलित हुने क्रम बढ्दा वितरण प्रणाली न्यायमूलक हुन सकेको छैन।
- Role model & Ethical Counselling को अभाव छ।
- Right Human Resource in Right Place हुन सकेको छैन।
- सार्वजनिक प्रशासन अनौपचारिक समूहको हालीमुहालीबाट थिलथिलो भएको छ।
- Voiceless, Rightless & Trackless को माग सम्बोधन हुने गरी सो समूह केन्द्रित Human Capital विकास गर्न सकिएको छैन।
- शासकीय इकाईमा चुस्तता र प्रभावकारीता अपेक्षित रूपमा कमजोर छ।

- Ethical Monitoring छैन । Capacity Developmentका कार्यहरुमा सवैको समानुपातिक पहुँच छैन ।
- Good Governance का नवीन प्रवृत्तिलाई आत्मसात् गर्न सकिएको छैन ।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि विद्यमान संस्थागत व्यवस्था संसदीय समितिहरु, अख्तियार दुरुपयोग अनुन्धान आयोग, महालेखापरीक्षक, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, सम्पत्ति शुद्धिकरण अनुसन्धान विभाग, राजस्व अनुसन्धान विभाग, मिडिया अभियान आदिको intelligence capability कमजोर छ ।

भावी गन्तव्य

नेपालको सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई सफल, सुशासन उन्मुख, उत्तरदायी तथा नागरिकमैत्री बनाउन निम्न विषयमा ध्यानदिनु आवश्यक छ ।

- विद्यालयदेखि उच्च शिक्षासम्मको पाठ्यक्रममा नैतिक शिक्षा, नागरिक शिक्षा तथा सुशासन सम्बन्धि विषयवस्तु समाविष्ट गरिनुपर्ने ।
- प्रत्येक गाउँपालिका तथा नगरपालिकामा Ethics & Professionalism सम्बन्धमा परामर्श दिन Social Unit खडा गरिनुपर्ने ।
- प्रत्येक नेपालीको Property Tracking गर्न सकिने गरी सुरक्षित National Data Bank तयार एवम् सामयिक अद्यावधिकरण समेत गरिनुपर्ने ।
- शासकीय इकाईहरुमा क्षेत्रगत तथा विधागतरूपमा Management Information System लाई चुस्त बनाउने ।
- सार्वजनिक बहस तथा Hot Chair जस्ता कार्यक्रमहरु सामयिक रूपमा सञ्चालन गर्ने ।
- खुला सरकारको अवधारणालाई आत्मसात् गर्ने ।
- सशक्त,नियामक र निष्पक्ष नागरिक समाजको विकास गर्ने ।
- मन, वचन र कर्मको उचित संयोजन गर्न सक्ने उदाहरणीय नेतृत्वशैली अवलम्बन गर्ने ।
- सेवा प्रवाहमा Principal Agent Model मार्फत public sovereignty कायम गर्नु पर्ने ।
- क्षमता विकासका कार्यक्रमको वितरण प्रणालिमा वस्तुनिष्ठता छैन । अतः पेशागत दक्षताको लागि क्षमता विकासमा जोड दिनुपर्ने ।
- राजनीतिक इच्छाशक्ति एवम् प्रशासनिक सक्षमता तथा Legal Compliance मार्फत अपराधको राजनीतिकरण र राजनीतिको अपराधिकरण अन्त्य गरिनुपर्ने ।
- स्थानीय निकायदेखि केन्द्रीय निकायसम्म Independent and Powerful Ombudsman को व्यवस्था गरिनुपर्ने । निगरानी निकायहरुको Structural & Functional Review & intelligence Mechanism सशक्त बनाईनु पर्ने ।
- खोज पत्रकारितालाई वस्तुनिष्ठ र प्रभावकारी बनाउनुपर्ने ।

- सहभागितामूलक निर्णय प्रक्रिया ।
- कार्यविवरण र कार्यविधिमा अनुकूलन
- lateral Monitoring लाई व्यवहारिक बनाउने ।
- कार्यविधिगत संयन्त्र सबलीकरण गर्न Website update, Compensation Based Citizen Charter management गरिनुपर्ने ।
- Parliamentary Committee लाई सशक्त बनाउने ।
- Deconcentration, Delegation, Devolution and Third Sector Service Delivery mechanism along with Fund, Function and Functionaries in Reality and action लाई चरितार्थ बनाईनुपर्ने ।
- समग्र प्रशासनिक स्वच्छताको लागि “म” को सट्टा “हामी” र “तिनीहरू” को सट्टा “हामीहरू” भन्ने भावना विकास गरिनुपर्ने ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा तटस्थता, निष्पक्षता, वस्तुगतता, समभाव जस्ता भावनाहरूको विकास गरिनुपर्ने ।
- Network Governance को प्रयोग आदि ।

निष्कर्ष

नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेको शान्ति, सम्मिलन, एकता, विकास, समृद्धी, सुशासन, समावेशीकरण, न्याय, मानव अधिकार, लोकतन्त्र र सर्वतोमुखि हित एवम् भलाइको लागि अब्बल प्रशासन संयन्त्र जरुरी पर्दछ। प्रशासनिक सफलताको लागि नैतिकता, पेशागत दक्षता र उत्तरदायीत्व पूर्वशर्त हो। सक्षम प्रशासन संयन्त्र नै राज्यको समग्र विकासको आधारशिलता भएकोले योजनाबद्ध प्रयास आवश्यक छ। यसको लागि नागरिक, प्रशासक र राजनीतिज्ञहरूको सामूहिक ऐक्यबद्धताको जरुरी छ।

सन्दर्भसामग्रीहरू

- चौधौँ योजना २०७३-२०७६, राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- निजामती सेवाको पच्चीस वर्षे गुरुयोजना ।
- निजामती पत्रिकाका विविध अंकहरू, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंदरबार, काठमाडौँ ।
- प्रशासन पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू, लोक सेवा आयोग, अनामनगर, काठमाडौँ ।
- लामिछाने निर्मला, समकालिन नेपाली समाज २०६६, भुँडीपुराण प्रकाशन, बागबजार, काठमाडौँ ।
- नेत्र सुवेदी “प्रयास” सार्वजनिक प्रशासनमा नैतिकता, जवाफदेहिता र व्यवसायिकता २०७४, ऐश्वर्य प्रकाशन, काठमाडौँ ।

लोकतन्त्रको सबलीकरण

✍ प्रेमप्रसाद उपाध्याय

सारांश

भू-राजनीतिक अन्तरनिर्भरता र भूमण्डलीकरण (Geopolitical Interdependency and Globalization) का कारण शासकीय प्रणालीमा सहजता र जटिलता दुबै उपलब्ध छन्। शासकीय परिधि (Governance Regime) मा बहुपात्रहरूको प्रवेशले यसलाई थप प्रश्रय दिएको छ। फलस्वरूप शासनको प्रमुख संयन्त्रको रूपमा रहने सबै राजनीतिक प्रणाली (लोकतन्त्र होस् वा अरू कुनै तन्त्र) लाई आफ्नो भूमिका हेरफेर वा सबलीकरणमा दबाव परेको छ। सार्वजनिक संस्था (Public Institutions) नै त्यस्ता संयन्त्र हुन् जसले शासन प्रणालीमा जीवन भरिन्छन्। तर लाभग्राही वर्गसँगको सहकार्य बिना Public Institutions माथिको भरोसामा पनि हास आउन सक्छ। शासकीय प्रबन्धको Civil Society Approach ले त हरेक नागरिकलाई आ-आफ्नो जीवनको विज्ञ ठान्छ र सबैसँग केही न केही रूपमा सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाहरूको सृजनामा योगदान गर्न सक्ने क्षमता हुन्छ भन्नेमा विश्वास गर्छ। यसले सार्वजनिक सेवा क्षेत्रको पहिचान देखि अनुगमन एवम् मूल्याङ्कन सम्मका गतिविधिमा नागरिक सहकार्यलाई जोड दिएको छ। यसै परिवेशमा यस लेखमा प्रजातन्त्र वा लोकतन्त्रको सबलीकरण र अनुभूति गराउनमा आधारभूत भूमिका खेल्ने ५ वटा पक्षहरू सार्वजनिक संस्था (Public Institutions), नेतृत्व (Leadership), पद्धती (System), सह-शासन (Co-governance/production) र कार्यसम्पादन (Performance) को चर्चा गरिएको छ।

पृष्ठभूमि

विश्वव्यापीकरणका कारण राजनितिक आर्थिक, सामाजिक तथा प्रविधिजन्य पक्षहरूबीचको बढ्दो अन्तरनिर्भरताले राज्यका कार्यहरूमा जटिलता थपिएको छ। परम्परागत शासकीय घेरा (Traditional Governance Regime) भित्र बहुपात्रहरूको प्रवेश भएको छ। राज्य फैलिने होइन, मुख्य काम (Core Functions) मा सीमित रहनुपर्छ (Stir rather than row) भन्ने मान्यताका कारण राज्यले आफ्नो परम्परागत भूमिकाको निरन्तर हेरफेर (Review) गर्नुपर्ने दबाव बढ्दो छ। बहुपात्र एवम् क्षेत्रहरू (Multi actors and Sectors) सँगको सहकार्य बिना अब राज्य एकलैले मात्र सार्वजनिक मामिलाहरूको व्यवस्थापन गर्न सक्ने अवस्था रहेन। १९ औं शताब्दीको प्रतिनिधिमूलक प्रजातान्त्रिक व्यवस्था (Representative Democracy) र त्यही अनुकूल अँगालिएको कर्मचारीतन्त्रीय प्रशासनिक व्यवस्था (Bureaucratic Set up) ले मात्र अबको बढ्दो अन्तरनिर्भरता र सहकार्ययुक्त कार्यसम्पादनको आवश्यकता परिपूर्ति गर्नसक्ने अवस्था छैन। राजनीतिक र प्रशासनिक संस्थाहरूसँग भएको वैधानिक अधिकार र अन्य पात्रहरूको प्राविधिक दक्षता एवम् क्षमताको समिश्रण (Blend of Political/Public institutions' legitimate role and expertise of other actors) बाट सार्वजनिक सेवाहरूको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने अवस्था आजको वास्तविकता हो।

✍ शाखा अधिकृत, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालय।

प्रजातन्त्र वा लोकतन्त्रलाई परिभाषित गर्ने आधारभूत अवधारणाहरू (Basics of Understanding Democracy)

Josheph Schumpeter ले सन् १९४२ मा लेखेको Capitalism, Socialism and Democracy किताबमा प्रजातन्त्रको परिभाषा राजनीतिक निर्णयको संस्थागत बन्दोबस्ती जसका माध्यमद्वारा शासन गर्ने व्यक्तिले नागरिकको मतबाट अधिकारको प्राप्ति गर्ने कुरालाई उल्लेख गरिएको छ। यसैलाई अझ स्पष्ट पार्दै Robert A. Dahl ले १९७१ मा Polyarchy: Participation and Opposition मार्फत सातवटा आधारभूत मापदण्डको वकालत गरे:

१. नीति निर्माणमाथि निर्वाचित अधिकारीहरूको संवैधानिक रूपमै नियन्त्रण
२. आवधिक रूपमा स्वच्छ एवम् स्वतन्त्र निर्वाचन
३. मताधिकार
४. सार्वजनिक संस्थाहरू संचालनको अधिकार
५. वाक स्वतन्त्रता
६. सूचना प्राप्तिको हक जहाँ सरकार वा अन्य कुनै समूहले सूचनाको स्रोतमाथि एकाधिकार राख्दैनन्
७. संगठित हुन पाउने स्वतन्त्रता

उल्लिखित पक्षहरूको समष्टि नै ७० को दशकको प्रजातन्त्रप्रतिको बुझाई हो। जुन न्यूनतम आधार भएपनि अन्ततोगत्वा चुनावी प्रक्रियालाई बढी महत्व दिईएको थियो र विश्व समुदायले पनि सबैभन्दा बढी महत्व दिएको अवस्था थियो आवधिक निर्वाचन र बहुदलीय संलग्नतालाई।

सन् ८० को दशकमा प्रजातन्त्रिक पद्धतिको अवलम्बन गर्ने प्रक्रियाको बढ्दो क्रमसँगै निर्वाचन पद्धतिद्वारा नागरिक सहभागिताका अलावा सारभूत प्रजातन्त्र (Substantive Democracy) का अन्य गतिशील पक्षहरूको खोजी जारी रह्यो। फलस्वरूप चुनावी प्रक्रिया (Electoral Process) सँगसँगै उत्तरदायी प्रजातन्त्र जसले आर्थिक सामाजिक परिणाम (Development Result) मा जोड दिनुपर्ने पक्षलाई प्रजातन्त्रको आधार बनाउनुपर्ने कुरामा जोड दियो। मूलतः उत्तरदायित्वका तीनवटा आयामहरूलाई महत्व दिइएको पाइन्छ।

१. **Vertical Dimension:** यसले नागरिकलाई आवधिक निर्वाचन मार्फत उनीहरूका प्रतिनिधिहरूलाई उत्तरदायी बनाउन सकिने कुराको वकालत गर्दछ। निश्चित समयावधि पश्चात् ताजा जनमत लिनुपर्ने अभ्यासले राजनीतिकर्मीलाई उत्तरदायी बनाउन सघाउने विश्वास गरिन्छ।
२. **Horizontal Dimension:** सरकारका विभिन्न अंगहरूबीच स्वेच्छाचारिता कम गर्न गराउन विभिन्न निकायका भूमिकाको पृथकीकरण र आपसी समन्वय तथा सन्तुलनका संयन्त्रहरूमार्फत सार्वजनिक निकायहरूलाई उत्तरदायी सार्वजनिक भूमिका खेल्न सघाउँछ। समानान्तर भूमिकामा रहने सार्वजनिक निकायहरूले एकअर्काका कामकारवाहीलाई निगरानी गर्ने, सहयोग एवम् समन्वय गर्ने देखि आवश्यक परे वा अनपेक्षित गतिविधि देखा परे नियन्त्रणका व्यवस्थापकीय एवम् कानुनी उपाय प्रयोग गरी उत्तरदायी बन्न प्रेरित गर्छन्।

३. Social Dimension: व्यक्तिगत रूपमा नागरिक स्वयं, नागरिक समाज, गैर सरकारी संस्थाहरू र स्वतन्त्र सञ्चार माध्यमले सार्वजनिक सेवाका लागि स्थापित निकायहरूका भूमिकालाई नागरिकमुखी एवम् उत्तरदायी बनाउन भूमिका खेल्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ।

सारमा, लोकतन्त्र भनेको त्यस्तो शासकीय प्रबन्ध वा राजनीतिक परिपाटी हो, जसमा आम नागरिकले आफ्नो सार्वभौम शक्ति मार्फत आफैले चुनेका प्रतिनिधिलाई सार्वजनिक सरोकारका मामिला व्यवस्थापन गर्ने वारेस वा अधिकार सुम्पेका हुन्छन्। त्यस्ता प्रतिनिधिहरूले बेलाबेला आफूलाई जनाधारबाट अनुमोदन गरिरहनुपर्ने पद्धति अंगिकार गरिएको हुन्छ। विकास निर्माण लगायत सामाजिक सुरक्षा तथा न्याय र सशक्तिकरण एवम् अवसरमा पहुँच जस्ता आम नागरिकका अपेक्षा पूरा गर्ने दायित्व जनप्रतिहरूमा सुम्पिएको हुन्छ लोकतन्त्रमा। राज्यका सबै संयन्त्रहरूबीच सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयनमा प्रतिबद्धता (Commitment), समन्वय (Coordination) र सहकार्य (Cooperation) गर्नुपर्ने गरी पृथक तर परिपूरक (Complementary) भूमिकाहरू निर्वाह गर्नुपर्ने विषय लोकतन्त्र र विकासको आधारभूत तरिका (Approach) हो। लोकतन्त्र वा कुनैपनि राजनीतिक परिपाटी एकलैले जनअपेक्षित सार्वजनिक सेवा वा परिणाम (Governance Delivery) सुनिश्चित गर्न सक्दैन। त्यसका लागि स्थापित कर्मचारीतन्त्र, संवैधानिक तथा अन्य व्यवस्थापकीय संयन्त्रहरूको जिम्मेवारपूर्ण एवम् सक्रिय भूमिका अपरिहार्य हुन्छ।

लोकतन्त्र र विकास (Democracy and Development)

सन् १९६० र ७० को दशकमा लोकतन्त्र र आर्थिक सामाजिक विकास सँगसँगै अगाडी बढ्छन् भन्ने विषयले नीति निर्माता एवम् अध्येताहरूबीच बहसको नयाँ तरङ्ग ल्याएको थियो। यसलाई लोकतान्त्रीकरणको आधुनिक तरिका (Modernization Approach to Democratization) भनेर बुझियो। परिणामस्वरूप सामाजिक वर्गहरूको रूपान्तरण, नवपूँजीपतिहरूको उदय, आर्थिक विकास, बढ्दो शहरीकरण, लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यता एवम् सांस्कृतिक, धार्मिक आस्थाहरूको विकास र प्रसार भयो। यसरी लोकतन्त्रको उदय स्वतन्त्रता र आर्थिक तथा सामाजिक विकास प्रक्रियाको एक अन्तर्निहित तत्व (Endogenous Factor) को रूपमा स्थापित भयो। जहाँ छनौटको स्वतन्त्रता (Freedom of Choice) हुन्छ त्यहाँ नागरिकले स्वयं आफैलाई प्रभाव पार्ने नीति एवम् विकास प्रक्रियामा सहभागिताका विभिन्न तरिकाहरूद्वारा प्रभावकारी बहस गर्न र भूमिका खेल्न सक्छन्। परिणामस्वरूप शासकले गर्ने गतिविधिहरू नागरिकबाट अनुमोदित हुन्छन् र जन अपेक्षाको उचित सम्बोधन हुन्छ भन्ने मान्यता स्थापित भयो। लोकतन्त्रले जनसहभागिताको माग गर्छ। जनसहभागिताले विकासप्रति यसका उपभोक्ताहरूको अपनत्व (Beneficiaries' Ownership) सृजना गराउँछ। फलस्वरूप समग्र विकास एवम् सार्वजनिक व्यवस्थापन दिगो हुन्छ। यसले दिगो विकास (Sustainable Development) को विश्व प्रयासलाई टेवा पुग्छ। उत्तरदायित्व र अधिकारको पृथकता एवम् सन्तुलन पनि लोकतन्त्रका त्यस्ता आधारभूत तत्व हुन्जसले कार्यकारी राज्य शक्तिको दुरुपयोग हुनबाट बचाउँछन्। लाभग्राही वर्गको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष संलग्नता हुने भएकोले शासकीय स्वेच्छाचारितालाई नियन्त्रण गर्छन्। नागरिकको पहुँच र प्रभाव (Access & Influence) बढ्छ। यसले सार्वजनिक स्रोत साधनको दुरुपयोग न्यूनीकरणमा सहयोग पुऱ्याउँछ। नागरिकको Voice, Choice and Right to Development स्थापित हुन्छ।

लोकतन्त्रको सबलीकरण (Deepening Democracy)

लोकतन्त्रमा नागरिकका Voice, Choice र Right शासनका अभिन्न अंग हुनुपर्छ। तिनको परिपूर्तिका लागि आवश्यक नीति एवम् कानून बनाउने, आवश्यक संयन्त्र निर्माण गर्ने र प्रभावकारी कार्यसम्पादन मार्फत राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध विकास एवम् व्यवस्थापन गर्ने जस्ता कार्यहरू शासन प्रणालीका महत्वपूर्ण जिम्मेवारी हुन्। यिनै जिम्मेवारीको उपलब्धीपूर्ण व्यवस्थापन गरी नागरिकलाई पूर्ण सुरक्षा (राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक र अन्तर्राष्ट्रिय पहिचानका हिसाबले) को प्रत्याभूति गर्नु लोकतन्त्रप्रति वा शासन प्रणालीप्रति Public Trust हासिल गर्नु हो। यसले नै शासन प्रणालीको सबलीकरण गर्छ। सार्वजनिक संस्थाहरूप्रति नागरिकको आत्मविश्वास (Confidence in Public Institution) बढाउँछ। सार्वजनिक संस्थाहरूमा नागरिक भरोसा बढ्नु भनेको शासन प्रणालीको प्रभावकारिताको सूचक हो। यसै सन्दर्भमा देहायका ५ विभिन्न पक्षहरूले लोकतन्त्रको सबलीकरणमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन्।

१. लोकतन्त्र र सार्वजनिक संस्थाहरू (Democracy & Public Institutions)

राजनीतिक पद्धति (चाहे त्यो लोकतन्त्र होस् वा अरू कुनै तन्त्र) Political Ideology र Process को संयोजित संरचना वा रूप हो। सार्वजनिक संस्थाहरू समग्र शासन प्रणाली (Governance System) का त्यस्ता उपप्रणाली हुन् जसले राजनीतिक रूपले अनुमोदित नीति तथा कार्यक्रमहरू जनतासामु पुऱ्याउने एवम् जनताको आवश्यकता, चाहाना वा गुनासा राजनीतिक प्रणाली समक्ष ल्याई तिनको सम्बोधन अथवा समाधान गर्ने काममा राजनीतिक प्रणाली र जनताबीच सम्बन्ध सेतु (Bridge) को काम गर्दछन्। लोकतन्त्र वा कुनैपनि राजनीतिक प्रणालीलाई जीवन्त बनाउन कर्मचारीतन्त्र लगायतका सार्वजनिक एवम् निजी संस्थाहरूले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन्।

राजनीतिक प्रतिवद्धता (Political Commitment) पूरा गर्न बनाईने सार्वजनिक नीति एवम् कानूनहरू कार्यान्वयनका लागि स्थापित विभिन्न सांगठनिक संरचनाहरूको क्रियाशीलता बिना अपेक्षित परिणाम हासिल गर्न सकिँदैन। सार्वजनिक संस्थाहरू (Public Institutions) नीति कार्यान्वयन गर्ने प्रमुख औजारहरू (Instruments) हुन्। नीति जतिसुकै राम्रा बनेपनि तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयन (Execute) हुन सकेन भने अपेक्षित लाभ वा परिणाम नागरिकसमक्ष पुग्न सकिँदैन। जुनसुकै राजनीतिक तन्त्र, वाद वा प्रणालीको Ultimate Goal नागरिकका अपेक्षा र आवश्यकताको सम्बोधन अर्थात् Public Service Delivery नै हो। यस्तो Delivery गर्ने प्रमुख हात भनेकै सार्वजनिक संस्थाहरू हुन्। सार्वजनिक संस्थाहरूको Policy Execution Capacity नै नीति प्रभावकारिता वा Delivery को प्राथमिक आधार हो।

२. सार्वजनिक संस्था र नेतृत्व (Institution and Leadership)

सार्वजनिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि श्रमको बाँडफाँड, अधिकार, स्रोतसाधन, परिभाषित सम्बन्ध एवम् पदसोपानका श्रृङ्खलाहरूमा अन्तरनिर्भर स्वरूपहरू नै सार्वजनिक संस्था र संगठन हुन्। तिनका व्यवहार कानून वा नीतिले निर्देशित हुन्छन्। सम्पादित कामको जवाफ दिनुपर्ने गरी

सांगठनिक परिपाटी मिलाईएको हुन्छ। यसरी संगठनको कुरा गर्दा व्यक्ति वा नेतृत्व र अन्य जनशक्ति एकसाथ जोडिएर आउने गर्दछन्। अन्ततोगत्वा संस्थामा कार्यरत जनशक्तिले नै संगठनलाई जीवन्त (Lively) बनाउने हो। जुनसुकै राजनीतिक आदर्श बोकेको सरकार बनेपनि उसको आधारभूत दायित्व राजनीतिक (अधिकार र स्वतन्त्रता), सामाजिक (सहअस्तित्व र सहभाव), आर्थिक (आम्दानी, उपभोग र सम्पत्ति सुरक्षाको वातावरण), मानवीय (शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण) र संरक्षणात्मक (सुरक्षा र वातावरण) सेवाहरूको व्यवस्थापन गरी राष्ट्रिय समृद्धि हासिल गर्नु नै हो। नेतृत्व र अन्य जनशक्तिको सामूहिक प्रयासले सार्वजनिक संस्थाको उपस्थिति बोध हुने हो। त्यसैले शासनको अनुभूति र लाभको वितरण (Distribution of Dividends of Governance) मा सार्वजनिक संस्थाहरूको अहम् भूमिका हुने गर्दछ। सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाको व्यवस्थापन र वितरणमा संस्थाको भूमिका नेतृत्वमा निर्भर हुने कुरा तलको उदाहरणले थप प्रष्ट पार्छ।

सन २०१० अक्टोबर ६ का दिन सिंगापुरका प्रधानमन्त्री ली क्वान यू आफ्नी श्रीमतीको शवयात्रामा सरिक हुँदै थिए। नजिकै नदीमा फोहोर तैरि रहेको देखे। त्यो फोहोर र आफ्नो तस्वीर आउनेगरी तस्वीर खिच्न अर्हण, एक सुरक्षाकर्मीलाई। अनि आफ्ना निजी सचिव हेड स्वीलाई उक्त तस्वीर इमेलमार्फत पठाए। उक्त खबर ती सचिवले वातावरण तथा जलस्रोत मन्त्रालयका अधिकारीलाई जानकारी गराए। तत्काल उक्त स्थान सफा गर्ने काम भयो। उक्त स्थानको सरसफाइ हेर्ने जिम्मेवार व्यक्तिलाई त्यसको कारण जान्न स्पष्टीकरण मागियो। सार्वजनिक सेवा एवम् वस्तुको प्रवाहमा शासनको बागडोर सम्हाल्ने नेतृत्व र संस्थाको विकासप्रति कति समर्पण र कस्तो भावनात्मक साइनो हुनुपर्छ भन्ने यो एउटा सानो उदाहरणमात्र हो।

सन् १९८७ मा ली क्वान यूका एकदमै विश्वासिला मन्त्रीले आर्थिक अपचलन (Corruption) गरेको कुरा सार्वजनिक भएपछि उनलाई तत्काल बर्खास्त गरी अनुसन्धान सुरु गरियो। सत्य सावित हुने र आजीवन कडा जेल सजाय भोग्नुपर्ने कुराको भेड पाइसकेका ती आरोपित मन्त्रीले अनुसन्धान प्रक्रिया पुरा नहुँदै आत्महत्या गरेका थिए। प्रधानमन्त्री लीलाई सम्बोधन गर्दै 'सुसाइड नोट' मा लेखेका थिए, 'यो अप्रत्यासित घटनाको लागि म जिम्मेवार थिएँ, जुन कुकृत्यको मैले अनुभूति गर्ने र मैले गरेको बदमासीका लागि कडा सजायको भागिदार म हुनैपर्छ।' नेतृत्वले आफूलाई 'रोल मोडल' का रूपमा उभ्याउन सके मात्र अरूलाई बदमासी गर्नबाट रोक्ने नैतिक हैसियत प्राप्त हुन्छ।

माथिको उदाहरणबाट प्रष्ट हुन्छ, शासनको प्रतिफल Delivery मा सार्वजनिक संस्थाको नेतृत्वले कस्तो फरक पार्दछ भन्ने सवालमा संस्था र नेतृत्व अन्योन्याश्रित छन्। त्यसैले संस्थाको नेतृत्व र कार्यसम्पादनले लोकतन्त्रको सबलीकरणमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछन्।

३. पद्धति (System)

असल पद्धति (Good System) संगठनको यस्तो अवस्था हो जहाँ संगठनका विविध पक्षहरू (स्वरूप, नेतृत्व, जनशक्ति, प्रविधि, नीति, कानून) ले एक अर्काको व्यवहारको परिपूरक (Organic Whole) को रूपमा निरन्तर अन्तर्क्रिया मार्फत निश्चित लक्ष्य प्राप्तिका लागि कार्यसम्पादन गर्दछन्। विश्व बैङ्कले Law and Governance शीर्षक विश्व विकास प्रतिवेदन

२०१७ मा औल्याएका तीन विषयवस्तु Commitment, Coordination/Cooperation ले संस्थागत पद्धति बसाउने र शासकीय प्रभावकारितालाई मजबुत पार्ने कुरामा जोड दिएको छ, जुन लोकतन्त्रको सबलीकरणमा अत्यन्तै उपयोगी छ। सार्वजनिक संस्थाहरूले नीतिप्रति प्रतिवद्धता (Commitment), भिन्न भूमिका एवम् स्रोतहरूलाई एकत्रित गरी उद्देश्य अभिमुख बनाउने (Coordination) र साभा लक्ष्य प्राप्तिका लागि सामूहिक प्रयास (Cooperation) गर्न सके मात्र स्वचालित पद्धति बस्न सक्छ र यसले कुनै व्यक्ति सेवाबाट बाहिरिए वा भूमिकाबाट परिवर्तन भए वा नयाँ भित्रिए पनि केही फरक पर्दैन। पद्धतिले काम गरिरहन्छ।

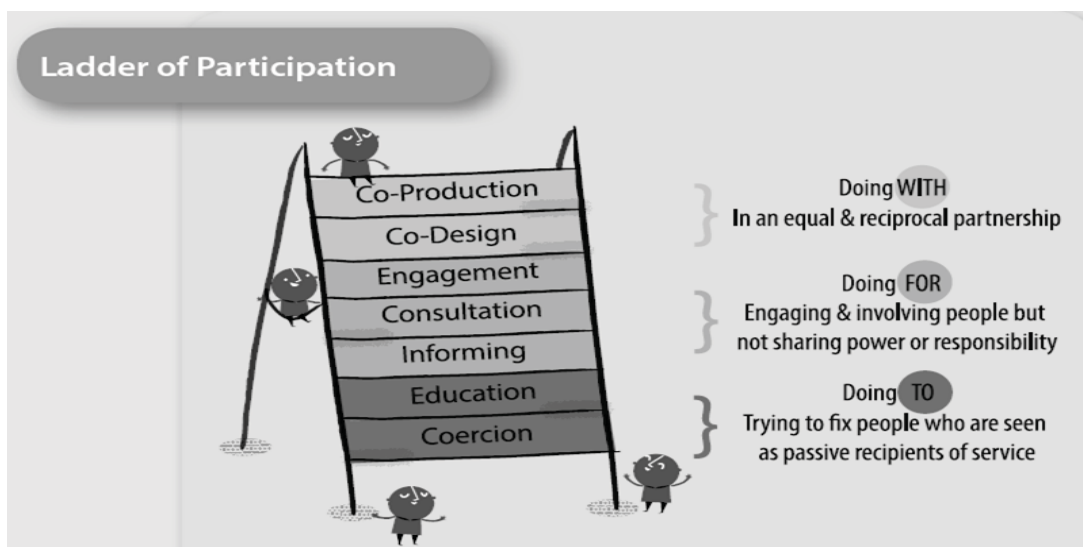
४. सह-शासन र सह-उत्पादन (Co-governance and Co-production)

सशक्त नागरिक समाज उपागम (Civil Society Approach) ले शासन प्रक्रियामा राज्यसँगै स्वतन्त्र एवम् प्रतिकारी (Countervailing) नागरिक संलग्नतामा जोड दिन्छ। नागरिक शसक्त र शक्तिशाली रूपमा शासकीय निर्णय निर्माणमा सहभागी हुन्छन्। Co-governance को अवधारणाले सामाजिक अभियन्ताहरू (Social Actors) लाई राज्यका गतिविधिहरूमा अर्थपूर्ण भूमिकाका लागि आमन्त्रण गर्छ। यसले सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाहरूको उत्पादनमा नागरिकको प्रत्यक्ष संलग्नता खोज्छ। सह-उत्पादन (Co-production) लाई प्रोत्साहन गर्छ।

सह-उत्पादन (Co-production) शासनको त्यस्तो आयाम हो जसले प्रत्येक नागरिकलाई आ-आफ्नो जीवनको विज्ञ ठान्छ र सबैसँग केही न केही रूपमा सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाहरूको सृजनामा योगदान गर्न सक्ने क्षमता हुन्छ भन्नेमा विश्वास गर्छ। विभिन्न चरणहरू पार गरेपछि पुगिने सहभागिताको सबैभन्दा सर्वोच्च एवम् उत्कृष्ट बिन्दु Co-production हो, जसलाई तलको चित्रले थप बुझ्न सघाउँछ। सार्वजनिक सेवा क्षेत्रको पहिचान देखि त्यसको Design, Production र Delivery देखि अनुगमन एवम् मूल्याङ्कनसम्मका गतिविधिहरूमा नागरिकको अर्थपूर्ण संलग्नता रहने शासनको यो आयामले लोकतन्त्रको सबलीकरणमा सबैभन्दा बढी योगदान गर्न सक्छ।

५. कार्यसम्पादन कि राजनीतिक वाद वा तन्त्र (Performance vs . Political Ideology)

रुपान्तरणकारी (Revolutionary) चिनियाँ आर्थिक नीतिका प्रणेता देङ् स्याओपिङ्ग (Deng Xiaoping) को It doesn't matter whether the cat is black or white, as long as it catches mice भन्ने Cat's Color Theory ले राजनीतिक पद्धतिका अगाडी लगाइने विशेषण (Adjective) भन्दा पनि सार्वजनिक हित र सेवाका लागि गरिने कार्यसम्पादनले जुनसुकै शासन प्रणालीको मजबुतीकरणमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ भन्ने कुरामा जोड दिएको छ। जुन लोकतन्त्रको सबलीकरणमा पनि उत्तिकै सान्दर्भिक छ। पश्चिमाहरूले चिनियाँ राजनीतिक मोडल लोकतान्त्रिक नभएको भन्दै आलोचनाको विषय बनाउँछन् तर चीनले हासिल गरेको विकासको उपलब्धी हेर्दा लाग्छ लोकतन्त्र विकासको पूर्वशर्त होइन। शासन पद्धति आफैमा Allinall होइन। नीति तथा कानूनप्रतिको प्रतिवद्धता, प्रभावकारी कार्यान्वयन, निरन्तर खोज तथा अन्वेषण, सदाचारको प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचारमा शुन्य सहनशीलताले उपलब्धीमूलक कार्यसम्पादनलाई प्रोत्साहित गर्दछन्। अतः उपलब्धीमूलक कार्यसम्पादन नै एक त्यस्तो शासकीय अस्त्र हो जसले जस्तोसुकै राजनीतिक परिपाटीको सबलीकरणमा टेवा पुऱ्याउँछ।



Source: Co-production Case Studies from Wales/Public Health Wales

निष्कर्ष

कमजोर कार्यसम्पादन र न्यून प्रभावी शासकीय सेवा प्रवाह (Weak Service Delivery) का कारण गरिबी निवारणका लागि आवश्यक आर्थिक वृद्धि हुन नसकेको र भएका आर्थिक उपलब्धीहरूको पनि समतामूलक वितरण (Equitable Benefit Sharing) प्रभावकारी हुन नसक्दा विकासशील देशहरूमा विकास र गरिबी निवारणका नीति तथा कार्यक्रमले अपेक्षित परिणाम दिन नसकेको तथ्य सन् २००० र २००१ विश्व विकास प्रतिवेदन *Attacking Poverty* ले समेत औल्याएको थियो। माथि चर्चा गरिएभै सार्वजनिक संस्था (Public Institutions), नेतृत्व (Leadership), पद्धति (System), सहशासन (Co-governance/production) मार्फत प्रभावकारी कार्यसम्पादन (Performance) नै लोकतन्त्र वा प्रभावकारी शासनका मुख्य औजार हुन्। सार्वजनिक नीति र कानूनप्रति प्रतिवद्ध संस्थागत नेतृत्व, आपसी समन्वयात्मक कार्यव्यवहार, सेवाको उत्पादन, वितरण तथा मूल्याङ्कनमा नागरिक संलग्नता र विवेकशील कार्यसम्पादनले शासन प्रणालीप्रति नागरिकको भरोसा (Confidence in Governance) बढाउँछ। फलस्वरूप लोकतन्त्रको सबलीकरणमा टेवा पुग्छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू (References):

- Ackerman, John (2004) 'Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice"', World Development .
- Dahl, R.A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, London: Harper Perennial, उपाध्याय, प्रेमप्रसाद : "शासनको सकस", कान्तिपुर, २९ मंसिर, २०७३
- World Bank (2000/2001), *Attacking Poverty: World Development Report*.
- World Bank (2017), *Governance and Law: World Development Report*.

सार्वजनिक सेवा र व्यवसायिकता

✍ देवीराम आचार्य

सारांश

सार्वजनिक सेवामा विभिन्न दृष्टिकोणबाट व्यवसायिकताको चर्चा गर्ने गरेको पाइन्छ। व्यवसायिक आचरण र व्यवसायिक ज्ञान सिपका आधारमा गर्ने परम्परागत प्रचलनमा परिवर्तन आएको छ। प्रशासनविदहरू सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकतालाई सेवा प्रवाहको गुणस्तर र सेवाग्राहीको सेवाप्रतिको सन्तुष्टि र प्रतिक्रियाबाट हेरिनु पर्छ भन्न थालेका छन्। साथसाथै सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारीको आधारभूत आवश्यकता पूरा नभई व्यवसायिकता विकास गर्न र प्राप्त गर्न सकिँदैन पनि भन्ने गरिन्छ। हरेक मुलुकको सार्वजनिक सेवाको गुणस्तरले सरकारको प्रभावकारीता प्रस्तुत गर्छ र यसको सम्बन्ध मुलुकको चौतर्फी विकाससँग पनि रहेको हुन्छ। सार्वजनिक सेवालार्इ सेवाग्राहीले विश्वास गर्न सक्ने र प्रवाह भएको सेवामा सन्तुष्ट हुने सक्ने अवस्थामा सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकता अभिवृद्धि हुन सक्छ। हालका दिनमा विकास प्रशासनमा देखिएको कमजोरी र यसप्रतिका आलोचना भनेको यसमा देखिएको व्यवसायिकताको अभाव नै मुख्य हो। यस आलेखमा सार्वजनिक सेवा (निजामती र अन्य) मा रहेको व्यवसायिकताको पक्षलाई सैद्धान्तिक र प्रयोगका दृष्टिबाट समिक्षा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

पृष्ठभूमी

अंग्रेजी शब्दको नेपाली अनुवादमा हेर्दा अकुपेसन (Occupation) लाई पेसा र प्रोफेसन (Profession) लाई व्यवसायको रूपमा अनुवाद गरेको पाइन्छ। तर दैनिक अभ्यासको दृष्टिले हेर्दा यसको प्रयोगमा स्पष्ट विभाजन भएको पाइँदैन। सरकारी सेवा लगायतका धेरैजसो कामलाई पेसाको रूपमा लिने गरिन्छ। हामी सरकारी तथा अर्धसरकारी क्षेत्रमा जागिर गर्ने मानिसहरू आफ्नो कामलाई पेसा भन्छौं र पेसाकर्मी भन्न रुचाउँछौं। यस आलेखमा व्यवसाय भन्नाले व्यापार (Business) भन्ने अर्थमा नलिई पेसाकर्मीलाई व्यावसायिक भन्ने अर्थमा उल्लेख गरिएको छ। कतिपय अवस्थामा पेसा र व्यवसाय (Occupation and profession) लाई एउटै अर्थमा लिने गरेको पनि पाइन्छ।

साधारणतया पेसा (Occupation) भन्नाले कुनै विशेष प्रकारको ज्ञान सीपको आवश्यकता नपर्ने र त्यस्तो ज्ञान, सीपको अभावमा गरिएका कामको गुणस्तर कमजोर भए तापनि त्यसले ठूलो प्रभाव नपर्ने भन्ने बुझिन्छ, तर व्यवसाय भन्नाले (Profession) कुनै खास प्रकारको ज्ञान, सीप, तालिम र योग्यताको खाँचो पर्ने र त्यसको कमजोर गुणस्तरले ठूलो प्रभाव पार्ने भन्ने बुझिन्छ। उदाहरणको लागि घरको डिजाइन तयार गर्ने काम Profession हो भने, डिजाइन अनुसार निर्माण मात्र गर्ने काम Occupation हो। डिजाइन विग्रदा पुरै घर विग्रन्छ र सुधारमा धेरै कठिन हुन्छ, तर निर्माणमा हुने गल्तीको असर

डिजाइनको तुलनामा कम हुन्छ। यसलाई अझ सरलीकृत रूपमा भन्दा व्यक्तिको ज्ञान, सीप र दक्षताको मूल्य पर्ने (डाक्टर, इन्जिनियर, वकिल, वैज्ञानिक आदि) पेसा Profession हो भने व्यक्तिको खास ज्ञानलाई नभई उसले गर्ने काम अथवा उत्पादनलाई मूल्य तिर्नु पर्ने (ड्राइभर, हेल्पर, निर्माण मजदुर आदि) पेसालाई Occupation अन्तर्गत राख्ने गरिन्छ। Occupation को तुलनामा Profession लाई सामाजिक रूपमा उच्च स्तरमा राखिन्छ। Profession मा केही प्राविधिक पक्ष र पेसाको नैतिकता तथा आचारसंहिता र जवाफदेहिता हुन्छ भने Occupation मा यस्तो प्रावधान हुँदैन।

उल्लेख गरिएका अवधारणाहरुबाट हेर्दा सार्वजनिक सेवाहरू पेसा कि व्यवसाय (Occupation vs. Profession) भनि अलग गर्न नसकिने पनि हुन्छ। परिभाषाका आधारमा हेर्ने हो भने निजामती तथा अन्य सरकारी सेवामा भएको सामान्यज्ञ (Generalist) र विशेषज्ञ (Specialist) वा अप्राविधिक र प्राविधिक सेवाका बीचमा यसको भिन्नता केही हदसम्म पाउन सकिएला तर यसबाट पनि स्पष्ट विभाजन हुन सक्दैन।

कुनै पनि व्यवसायमा (समाज विज्ञान, राजनीति, भाषा विज्ञान आदि) व्यावसायिकता छ, छैन भन्ने कुरा परिभाषित गर्न र छुट्याउन कठिन हुने देखिन्छ। तथापि कुनै पनि व्यवसायमा आवश्यक पर्ने ज्ञान र सीपमा विज्ञता हुनु नै त्यस व्यवसायको व्यावसायिकतामा पर्दछ। यसमा सेवाको गुणस्तरले उच्च महत्व राख्दछ। काम गर्ने व्यक्तिको कार्यव्यवहार र प्रवृत्ति तथा उच्च गुणस्तरको कार्यसम्पादनले व्यक्तिको व्यावसायिकता निर्धारण गर्छ। कुनै पनि पेसा र व्यवसाय आफैले व्यावसायिकता नभनि यसका लागि आवश्यक पर्ने योग्यता (अध्ययन), क्षमता (गर्न सक्ने), दक्षता (सीपको प्रदर्शन), पेसागत आचरण र अभ्यासले निर्धारण गर्छ।

Demirk asmoglu 2010 ले उल्लेख गरे अनुसार कुनै पनि पेसामा व्यावसायिकता हुनका लागि पेसालाई सामाजिक दृष्टीमा गरिने सम्मान (respectability), सेवा प्रवाहको गुणस्तर (service quality), उच्चतम स्तरको कार्यविधि तथा मानकहरू (highest standards), आत्म नियन्त्रण (self-control) र पेसागत स्वायत्तता (professional autonomy) हुनु पर्दछ। यसलाई परिभाषित गर्दै विद्वानहरुले A profession can be called an occupation when a person is paid for his particular skills, and his deep knowledge. Persons engaged in an occupation are not paid for their knowledge, but only for what they produce भनेका छन्। यस अर्थमा के हाम्रो सार्वजनिक/निजामती सेवामा यी पक्षहरू छन् त भन्ने पनि प्रश्न उठ्छ। कुनै पनि व्यक्तिमा यस्ता ज्ञान, सिप, गुण र सक्षमता छन् भनेर प्रमाणित गर्ने र त्यसको प्रमाणपत्र जारी गर्ने अभ्यास पनि पाइन्छ। तर नेपालमा निजामती तथा अन्य सरकारी सेवाहरूमा यस्तो अभ्यास छैन। नेपाल मेडिकल काउन्सिल र स्वास्थ्य व्यवसायी परिषद्ले यस्तो प्रमाणपत्र जारी गरे पनि त्यस बाहेकका अन्य भूमिका प्रभावकारी रूपमा निर्वाह गरेको पाइँदैन।

व्यावसायिकता

व्यवसायिकतालाई विभिन्न दृष्टिले परिभाषित गर्न सकिन्छ। कुनै पेसाको व्यवसायिकतालाई हेर्दा यसमा दुईवटा पक्षलाई महत्वपूर्ण मानिन्छ। व्यवसायिकतामा खासगरी व्यक्तिमा हुने कुशल कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक विषयगत प्राविधिक सिप technical skills (to do “things right”) र इमान्दारिताका

साथ कार्यसम्पादन गर्ने नैतिक आचरणको विषय ethical skills (to do “right things”) जस्ता दुईवटा विषयलाई महत्वपूर्ण मानिन्छ। यसका साथै व्यवसायिकता कुनै पनि पेसा वा व्यवसायमा आवद्ध भएका मानिसहरूले त्यो पेसा व्यवसाय वा क्षेत्रलाई कसरी लिन्छन् र कसरी विकसित गराउँछन् भन्नेमा पनि भर पर्छ र यसमा पेसागत मर्यादा र नैतिक आचरणका विषयहरू अन्तर सम्बन्धित हुन्छन्। कुनै खास पेसा वा व्यवसायमा संलग्न व्यक्तिहरूको त्यो पेसाका लागि आवश्यक सक्षमता, अपेक्षित व्यवहार र नैतिक आचरण नै समग्रमा व्यवसायिकता हो भनेर बुझ्न सकिन्छ (professionalism is generally synonymous with “success” or refers to the expected behaviors of individuals in specific occupations) .

पेसाको व्यवसायिकताले सेवाको गुणस्तर सुधारमा विशेष ध्यान दिन्छ, जसको फलस्वरूप पेसा एक उच्चस्तरको सामाजिक प्रतिष्ठा भएको र सम्मान युक्त बन्न पुग्छ। सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकताको दृष्टिबाट यसलाई हेर्दा professionalism in public service is closely related to work behaviors and attitudes of public servant to perform the highest standards and improve the public service quality and it's delivery भन्न सकिन्छ।

Svara (2009) ले सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकतालाई निम्नानुसार परिभाषित गरेका छन्। (the overarching knowledge,

values, and standards of practice that apply to serving society and advancing the public interest and to securing sound, democratic governance” (p. 1,037)। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा व्यवसायिकताले सेवाग्राहीको सेवा प्राप्त गर्ने अधिकार, समयमै सेवा प्राप्त गर्ने कुराको सुनिश्चितता, गुणस्तरीय सेवा प्राप्ति र सेवा प्राप्त गर्दाको वखतको प्रक्रियाको पारदर्शिता र सेवा प्राप्त नहुने भए त्यसको कारण र जवाफदेहिता सम्मका पक्ष समाहित हुनुपर्छ। Doing the job right, doing the job well, and overcoming impediments with quality, responsiveness and accountability.

संयुक्त राष्ट्रसंघले सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकतालाई परिभाषित गर्दै Public service professionalism is defined as “the overall values that guide the public service-values like loyalty, neutrality, transparency, diligence, punctuality, effectiveness and efficiency, impartiality, accountability and others, which are specific to individual country” UN (2000) भनेको छ।

West (2010) ले व्यवसायिकताका सक्षमताको रूपमा मुख्य तीनवटा पक्ष (technical, ethical and leadership) उल्लेख गरेका छन्। यी तीनवटा दृष्टिबाट मात्र पनि सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिकतालाई अध्ययन गर्न सकिन्छ। West ले उल्लेख गरेका तीन पक्षसँग अन्य अन्तर सम्बन्धित पक्षबाट पनि यसको व्यवसायिकता हेर्न सकिन्छ।

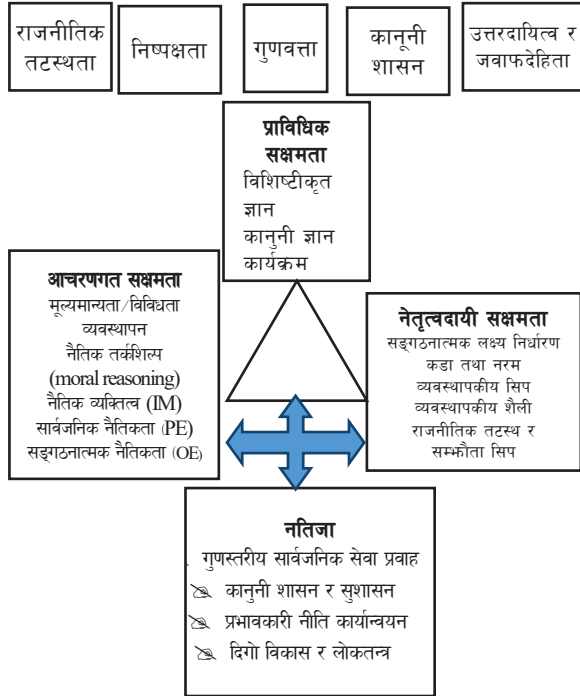
OECD मा आवद्ध सबै मुलुकहरूले पालना गर्ने गरी तयार गरिएको सार्वजनिक सेवा प्रदायकहरूको पेसागत आचरणलाई निम्न बुँदामा समाहित गरिएको छ।

- o Commitment to the public good
- o Accountability to the public
- o Commitment beyond the law
- o Respect for the worth and dignity of individuals
- o Inclusiveness and social justice
- o Respect for pluralism and diversity
- o Transparency, integrity, and honesty
- o Responsible stewardship of resources
- o Commitment to excellence and to maintaining the public trust

(Lewis & Gilman, 2005. p. 38)

व्यावसायिक चुनौती

नेपालको सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिकताको अभाव नै मुख्य चुनौती रहेको छ। सार्वजनिक सेवाप्रतिको जनअपेक्षा दिनप्रतिदिन बढ्दो क्रममा छ भने यसको व्यासायिकता घट्दो क्रममा छ। जिम्मेवारीबोध, जवाफदेहिता र पारदर्शीताको अभाव एकातिर छ भने अर्कातिर सार्वजनिक सेवामा कार्यरत कर्मचारीको पेसाप्रतिको अभिवृत्ति तथा उत्प्रेरणा, पेसागत विकासका अवसर, सम्भावना तथा प्रभावकारी ढण्ड पुरस्कारको व्यवस्थापन र नतिजामा आधारित कार्यसम्पादन जस्ता कारकतत्वहरु यसका लागि जिम्मेवार रहेका छन्। बुँदागत रुपमा यसलाई निम्नानुसार हेर्न सकिन्छ।



चित्र १ : व्यवसायिकता र यससँग सम्बन्धित पक्षहरू

- (क) नेपालमा सार्वजनिक सेवाको एउटा समस्या भनेको सेवाग्राहीले सेवा पाउनु उसको अधिकार हो भन्ने बुझ्न नसकेको अवस्था छ। बरु सेवा दिनु वा नदिनु सेवाप्रदायकको अधिकार जस्तो भएको छ। यसका लागि पर्याप्त उदाहरण लिन मिल्ने भनेको सरकारी निकायमा माग गर्ने सूचना तथा तथ्याङ्कको उपलब्धता हो। एउटा उदाहरण : पङ्तिकार स्वयम्ले निजामती सेवामा आवद्ध व्यक्ति कुनै सरकारी निकायबाट निवेदन लेखेर तथ्याङ्क माग्दा त्यो प्राप्त गर्न पन्ध्र दिन लाग्छ, त्यसका लागि थुप्रै पटक धाउनुपर्छ र लौ न भनेर ज्यू हजुर गर्नुपर्छ भने सर्वसाधारणको अवस्था के होला ? त्रिभुवन विश्वविद्यालयको शिक्षाशास्त्र संकायको डिन कार्यालयले एकजना विद्यार्थीलाई सम्बन्धन लिएका सामुदायिक र निजी क्याम्पसको संख्या माग्दा 'किन चाहियो ?' भनियो। थिसिसमा डाटा प्रयोग गर्न भनेको थिसिसको शीर्षक र अनुसन्धान प्रश्न सोधियो। प्रस्तावना लेख्दैछु भन्दा प्रस्तावना लेख्न डाटा चाँहिँदैन भन्यो। सरकारी निकाय आफैले सार्वजनिक गर्नुपर्ने सूचना कसैले माग्दा पनि दिन नचाहने प्रवृत्ति रहेको छ।
- (ख) सार्वजनिक सेवामा जवाफदेहिताको संयन्त्र कमजोर हुँदै गएको छ। केही काम नगरे केही जवाफ दिनु पर्दैन, केही काम गर्दा जफाव दिनु पर्छ, त्यसैले (कारण अनेक होलान्) सके कामै नगर्ने र गनै परे थोरैमात्र गर्ने अभ्यास पछिल्ला दिनहरूमा देखिएको छ। सार्वजनिक सेवाको जवाफदेहिता कमजोर छ भन्ने उदाहरण काठमाडौँ उपत्यकाका सडकमा परेका खाल्डा, निर्माण पुरा नगरी छोडिएका पूर्वाधार र मानिसको ज्यानै जाँदा पनि जवाफदेही निकाय को हो भन्ने स्पष्ट हुन नसक्नु हो।
- (ग) विश्वव्यापीकरण, आर्थिक उदारीकरणसँगै आएको निजीकरण र सूचना प्रविधिको विकासले सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकतामा प्रश्न उठाएको छ। निजी बैङ्कका कर्मचारीको व्यावसायिकतासँग सरकारी बैङ्कका कर्मचारीको व्यावसायिकता, निजी विद्यालयका शिक्षकले

लिएको विद्यार्थीको सिकाइको जवाफदेहितासँग सरकारी विद्यालयका शिक्षकको जवाफदेहिता, सरकारी अस्पतालको व्यवस्थापकीय सक्षमता र निजी अस्पतालहरूको व्यवस्थापकीय सक्षमता, नेपाल टेलिकमको गुणस्तर र एनसेलको गुणस्तर (केही महँगो भएपनि) तुलना गर्ने हो भने सरकारी सेवाको व्यावसायिकता माथि थुप्रै प्रश्न उठाउन सकिने अवस्था छ ।

- (घ) कार्यसम्पादनमा आधारित मूल्याङ्कन प्रणालीको विकास हुन नसक्दा निजामती सेवामा व्यावसायिकताको अभ्यास कमजोर हुँदै गएको छ । निजामती सेवामा हामीले योग्यता प्रणाली भनिरहँदा यो योग्यताको कुरा लोक सेवा आयोगको सिफारिससम्मका लागि मात्र सीमित भएको छ । जिम्मेवारी प्रदान गर्दा, दक्षता र सक्षमता मूल्याङ्कनमा क्षमता र योग्यताको मूल्याङ्कन हुन सकेको छैन ।
- (ङ) सार्वजनिक सेवाको व्यावसायिकता भनेको राजनीतिक रुपमा तटस्थता र निष्पक्षता हो । तर नेपालमा सार्वजनिक सेवामा राजनीतिक तटस्थता कमजोर हुँदै गएको छ । सरकार परिवर्तन हुनासाथ मन्त्रालयमा परिवर्तन हुने सचिव, विभिन्न सार्वजनिक निकायका प्रमुख, विभागीय प्रमुख तथा जिल्ला स्थित कार्यालयका कार्यालय प्रमुख समेत परिवर्तन हुने प्रचलन संस्कार बन्न लागेको अवस्था छ । यसले सार्वजनिक सेवामा व्यावसायिकता अभिवृद्धि हुन सक्दैन ।
- (च) व्यावसायिकता सम्बन्धी अवधारण मै प्रस्तुत गरिएको छ कि, व्यावसायिकताका लागि योग्यता प्रणाली महत्वपूर्ण हुन्छ । सार्वजनिक सेवा खासगरी निजामती सेवालार्इ योग्यतामा आधारित भनिन्छ तर यो लोक सेवा आयोगको छनौटमा मात्र सीमित छ । पदस्थापना, जिम्मेवारी, प्रणालीगत बढुवा, सरुवा जस्ता सन्दर्भमा यसको प्रयोग नै छैन भन्दा पनि हुन्छ । साथै लोक सेवा आयोगको खुला परीक्षाबाट सिफारिस भई आएका उम्दा भनिने प्रशासक र प्रणालीगत ढंगबाट बढुवा भएका प्रशासकबीचको कार्यसम्पादनमा स्पष्ट भिन्नता पनि देखिँदैन । यसरी हेर्दा योग्यता र कार्यसम्पादनको बीचमा सहसम्बन्ध देखिएको छैन ।
- (छ) व्यावसायिकताले परिणाममा जोड दिन्छ, न कि प्रक्रियामा तर नेपालको कर्मचारीतन्त्रमा प्रक्रिया हावी छ । यो सेवाग्राहीप्रति भन्दा पनि उच्च पदाधिकारीप्रति बफादार छ ।

व्यावसायिकता अभिवृद्धिका सम्भावना

सरकारी सेवामा कार्यरत व्यक्तिहरूको सरकारी सेवाप्रतिको दृष्टिकोण, सेवाग्राहीप्रतिको व्यवहार र दृष्टिकोण तथा उत्प्रेरणा र उत्तरदायीत्व जस्ता पक्षले उसको व्यावसायिकता प्रभावित हुन्छ । खासगरी निजामती सेवामा उत्प्रेरणाको स्तर निकै न्यून र अस्थिर खालको छ । विहान कार्यालय जाँदा उच्च मनोबल लिएर गएको मान्छे साँझ घर/डेरा फर्कदा जाँगरै छोड्नेसम्मको अवस्थामा पुगेको हुन्छ । यस्तो अस्थिर उत्प्रेरणाबाट व्यावसायिकता प्राप्त हुन सक्दैन । सार्वजनिक सेवामा व्यावसायिकता अभिवृद्धि गर्न निम्न उपाय अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ ।

- (क) हालको अभ्यासमा लोक सेवा आयोग वा अन्य प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाको नतिजालार्इ मात्र योग्यता मानिएको अवस्था छ । परीक्षामा प्रस्तुत गर्ने योग्यता र कार्यसम्पादनको सम्बन्ध स्पष्ट नभएकाले कार्यसम्पादनको मापन र मूल्याङ्कन गरी त्यसको गुणवत्ता कायम गर्ने प्रणाली विकास गर्नु आवश्यक छ ।
- (ख) नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रक्रियामा अत्यधिक ध्यान दिने तर परिमाणसँग ध्यान नदिने प्रवृत्तिको छ । सार्वजनिक सेवा तथा यसमा कार्यरत कर्मचारीहरूको प्रभावकारीता कामको परिमाण र नतिजासँग मात्र जोडेर हेर्ने तथा नतिजामा आधारित कार्यसम्पादन प्रणाली अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ ।

- (ग) सार्वजनिक सेवामा भएको राजनीतिक अन्तरघुलनले स्थायी सरकारका पदाधिकारीको जिम्मेवार हेरुफेर एकदमै छिटो भैरहेको छ । यसले जवाफदेहिता र जिम्मेवारीबोध कमजोर बनाएको छ । पदीय जिम्मेवारीमा अस्थिरता बढ्न जादा कार्यसम्पादन प्रभावित भइरहेको छ । यसलाई प्रणालीगत रुपमै सुधार गर्नु आवश्यक छ ।
- (घ) सार्वजनिक सेवा योग्यता प्रणालीमा आधारित हुन्छ तर नेपालको सन्दर्भमा यो छनौटमा मात्र कार्यान्वयनमा छ । पदस्थापन तथा जिम्मेवारी प्रदान गर्दा तथा अन्य विभिन्न सन्दर्भमा यसको प्रयोग भएकै छैन । एउटै व्यक्ति केन्द्रीय निकायमा हुँदा विज्ञ बन्ने र स्थानीय निकायमा पुग्दा समान्यज्ञको भूमिकामा पुग्ने अवस्था छ । सार्वजनिक सेवाभित्र विषय विशिष्टीकृतबाट विज्ञताको विकास गर्ने र सोही अनुसार भूमिका प्रदान गर्नु पर्दछ । व्यक्तिको विज्ञता अनुसारको भूमिकाले व्यवसायिकता अभिवृद्धिमा सहयोग पुग्छ ।
- (ङ) विद्युतीय शासन र सूचना प्रविधिको प्रयोगबाट सेवा प्रवाहलाई सरल बनाई, सेवाग्राहीसँग निरन्तर सम्पर्कमा रही व्यवसायिकता बढाउन सकिन्छ । सूचना प्रविधिको बढ्दो प्रयोगसँगै हरेक सरकारी निकायले सामाजिक सञ्जाल तथा अन्य विद्युतीय माध्यमबाट सेवा प्रवाह गरी सेवाग्राहीको सन्तुष्टि बढाएर सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकता बढाउन सकिन्छ ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक सेवामा व्यवसायिकताले व्यक्तिलाई भएको ज्ञानभन्दा पनि पेसागत नैतिकता (Professional Ethics) लाई बढी जोड दिन्छ । पेसागत नैतिकताले व्यक्तिलाई पेसाप्रति सकारात्मक भावना विकास गराई सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई गुणस्तरीय, छिटो छरितो र प्रभावकारी बनाउनुका साथै सार्वजनिक सेवाको मर्यादा कायम राख्न सघाउँछ । पेसागत नैतिकताले पदीय जिम्मेवारीमा भएको व्यक्तिलाई आफ्नो काम र आफूले प्रवाह गर्ने सेवाको जिम्मेवारीबोध, उत्तरदायित्व र पारदर्शिता अभिवृद्धिका लागि अप्रत्यक्ष रुपमा महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ । व्यक्तिलाई हुने पेसागत नैतिकता र जिम्मेवारीबोधबाट सार्वजनिक सेवालार्थ विश्वसनीय, गुणस्तरीय र जनमुखी बनाउन र जनताप्रति जवाफदेही हुने प्रणाली नै सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकता हो । नेपालमा पेसागत नैतिकताको दृष्टिबाट समीक्षा गर्दा सार्वजनिक सेवाको व्यवसायिकता क्रमशः कमजोर हुँदै गइरहेको छ । सार्वजनिक सेवाको सुधार नगरी जनताले अनुभूत गर्ने सरकार जनतासम्म पुग्न सक्दैन भन्ने तथ्यलाई मनन गरी यसको व्यवसायिकता अभिवृद्धिका लागि प्रयास गर्नु जरुरी छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- West, P. J., & Bowman, J. S., (2010) .Achieving Competencies in Public Service: The Professional Edge. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Lewis, C. W., & Gilman, S. C., (2005) .The Ethics Challenge in Public Service: A Problem-Solving Guide. John Wiley & Sons, Inc.
- Demirkasmoglu, N., (2010). Defining “Teacher Professionalism” from different perspective .Procedia Social and Behavioral Sciences 9 pp. 2047–2051. www.sciencedirect.com.
- United Nations (2000) .Professionalism and Ethics in the Public Service. New York. UN.
- Svava, J. H., (2009). Introduction to the symposium: The nature of public professionalism and the future of ASPA .Public Administration Review, 1,037–1,039.

आर्थिक कूटनीति र नेपालको अवस्था

✍ रुपनारायण खतिवडा

सारांश

आर्थिक कूटनीतिलाई वैदेशिक सहायता प्राप्तीको माध्यमका रूपमा मात्र नभएर, बाह्य विश्वसँग सुमधुर सम्बन्ध कायम राख्दै देशको आर्थिक हित प्रबर्द्धन गर्नका लागि अन्य पक्षलाई सहमत गराउन गरिने सबै किसिमका सचेत प्रयासहरूको समग्रका रूपमा बुझ्नु उपयुक्त हुन्छ। यसै बहु-आयामिक अवधारणालाई अङ्गीकार गर्दै नेपालमा वैदेशिक व्यापार, प्रविधी हस्तान्तरण, पर्यटन, विकास सहायता, वैदेशिक रोजगारी र जलवायु कूटनीतिलाई आर्थिक कूटनीति परिचालनका प्रमुख क्षेत्रका रूपमा पहिचान गरिएको छ। आर्थिक कूटनीतिलाई कार्यरूप दिन नेपालमा विभिन्न संगठन संरचना, आवधिक योजना, संवैधानिक/नीतिगत व्यवस्था लगायत विभिन्न प्रक्यागत प्रबन्धहरू गरिएको छ। यस्ता प्रयासका बावजूद व्यापार घाटा, वैदेशिक श्रम बजार, विकास सहायता, वैदेशिक लगानी, पर्यटन जस्ता आर्थिक कूटनीतिको मापन गर्ने सूचकहरूमा नेपालको अवस्था सन्तोषजनक छैन। तसर्थ प्रभावकारी आर्थिक कूटनीतिका लागि यस क्षेत्रमा देखिएका समस्याहरूको पहिचान गरी तिनको व्यावहारिक समाधान गर्नु अत्यावश्यक भएको छ।

विषय प्रवेश

वर्तमान राज्यव्यवस्थामा आर्थिक कूटनीतिले निकै गहन अर्थ र महत्व राख्दछ। अहिलेको समयमा कुशल आर्थिक कूटनीतिको परिचालन विश्वका सबै देशहरूको चासोको विषय रहँदै आएको छ। परम्परागत रूपमा राजनैतिक दर्शन र मुलुकहरूले अङ्गीकार गरेका शासन प्रणालीमा रहने एकरूपताका आधारमा एकअर्का मुलुकबीच रहने राजनैतिक सम्बन्धलाई कूटनीतिका रूपमा बुझ्ने गरिन्थ्यो। यही आधारमा विश्वभरका मुलुकहरू पूँजीवादी र समाजवादी खेमामा विभक्त रहेका पनि थिए। तर, पछिल्लो समयसम्म आईपुग्दा मुलुकहरू बीचको सम्बन्धमा राजनैतिक प्रणाली सँगसँगै आर्थिक पक्ष हावी हुने र एक आपसको सम्बन्धलाई निर्देशित गर्नथालेको छ। राष्ट्रहरूबीच लगानी, व्यापार र आर्थिक सहकार्य बढेको मात्र हैन यसकिसिमका आर्थिक सम्पर्कहरू नै मुलुकहरूबीचमा सम्बन्ध कायम गर्ने आधारका रूपमा स्थापित भईरहेका छन्। समयक्रममा कूटनीतिको राजनैतिक आयाम कमजोर बनेसँगै आर्थिक आयामबाट विश्वका एक राष्ट्रको अर्को राष्ट्रप्रतिको अन्तरनिर्भरता बढ्दो क्रममा रहेको छ। यस्तो अन्तरनिर्भरता ठूला अर्थतन्त्र भएका विकसित मुलुकहरूको तुलनामा नेपालजस्ता सानो आकारको अर्थतन्त्र भएको अल्पविकसित मुलुकहरूका लागि बढि खड्किएको छ। नेपालको संविधानले परिकल्पना गरेको समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य प्राप्तीका लागि समेत सुदृढ आर्थिक कूटनीति परिचालन गर्नु आवश्यक छ।

परिचय र परिभाषा

देशको समग्र आर्थिक हितको प्रवर्द्धनका लागि द्विपक्षीय, क्षेत्रीय र बहुपक्षीय निकाय र विकासका साझेदारहरु सँगको सम्पर्क, सम्बन्ध र समन्वय कायम गर्ने कला एवम् शैलीलाई आर्थिक कुटनीतिका रूपमा लिईन्छ। आधुनिक कालमा विश्व कुटनीतिको सबैभन्दा महत्वपूर्ण अंशका रूपमा आर्थिक कुटनीति रहेको छ। विश्वव्यापीकरण र बढ्दो आर्थिक अन्तरनिर्भरताको बर्तमान युगमा यसकिसिमका आर्थिक सम्पर्क र सम्बन्धहरुले देशको चौतर्फी विकासका सन्दर्भमा अहम् महत्व राख्दछन्। सरकारी एवम् गैर सरकारी क्षेत्रबाट देशको आर्थिक विकासमा योगदान प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले गरिने कुटनीतिक प्रयत्नका रूपमा रहेको आर्थिक कुटनीति बाह्य विश्वसँग सम्बन्ध विस्तारको महत्वपूर्ण आयाम र परराष्ट्र नीतिको एउटा महत्वपूर्ण पाटो हो।

यसलाई विभिन्न परिभाषाहरुबाट पनि थप परिचित गराउन सकिन्छ।

Economic diplomacy is essentially a process of mainstreaming economic dimension into our foreign policy perspective with the objectives of further promotion of economic interest with the co-operation of the outside world through well informed negotiation.

—परराष्ट्र मामिला अध्ययन प्रतिष्ठान

Economic diplomacy is the art of serving economic security and strategic interests of the country by the use of economic instrument in conduct of statetostate relations.

— Ministry of foreign Affairs, Albania

Economic diplomacy is the use of the full spectrum economic tools of a state to achieve it's national interests. The scope of economic diplomacy can encompass, the all of the main international economic activities of a state including but not limited to policy decisions designed to influence exports, imports, investments, lending, aid, free trade agreements etc.

— wikipedia.org

Economic diplomacy deals with the nexus between power and wealth in international affairs.

— diplomacy.edu

आर्थिक कुटनीतिलाई वैदेशिक सहायता प्राप्तीको माध्यमका रूपमा मात्र बुझ्ने गरिएको पनि पाईन्छ तर यसले बाह्य विश्वसँग सुमधुर सम्बन्ध कायम राख्दै देशको आर्थिक हित प्रवर्द्धनका लागि अन्य पक्षलाई सहमत गराउन गरिने सबै किसिमका सचेत प्रयासहरुलाई समेट्दछ। आर्थिक कुटनीतिलाई अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय विकाससँग सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय बजार एवम् संगठनहरूसँग सक्रियताका साथ आवद्ध भई मुलुकको आर्थिक विकासलाई अघि बढाउने रणनीतिका रूपमा लिईन्छ। विश्वका विकसित र अविकसित दुवैथरि मुलुकहरुले आपसी सम्बन्धबाट सिर्जित आर्थिक लाभहरु एकअर्काले प्राप्त गर्नेगरी कुटनीतिक प्रयासहरुको विकास विस्तार हुने सिलसिलाको उपज स्वरुप आर्थिक कुटनीतिले फस्टाउने मौका पाएको हो।

पछिल्लो समयमा आर्थिक कूटनीतिको समानार्थी रूपमा विकास कूटनीति (Development Diplomacy) को प्रयोग पनि गर्ने गरिन्छ। तर, अवधारणागत रूपमा विकास कूटनीति आर्थिक कूटनीति भन्दा निकै फराकिलो रहेको छ। अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धलाई देशको आर्थिक हितमा उपयोग गर्ने हदसम्म मात्र आर्थिक कूटनीतिको दायरा रहेको छ। अर्कोतर्फ, विकास कूटनीतिले यसका अतिरिक्त अन्तरसरकारी र अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा तय गरिने विकाससम्बद्ध नीतिहरूमा आफ्नो मुलुकको विकासे एजेण्डाका सम्बन्धनका लागी नीतिगत प्रभाव पार्नेसम्मको वकालत गर्दछ।

आर्थिक कूटनीतिको आवश्यकता

अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्धको एउटा प्रमुख आधारका रूपमा विकास भईरहेको आर्थिक कूटनीति मुलुकको आर्थिक सामाजिक रुपान्तरणका लागि अत्यावश्यक अस्त्रका रूपमा रहेको छ। विश्वको कुनैपनि मुलुकले आफ्ना आर्थिक हितको प्रबर्द्धन गर्न बाँकी विश्वसँग सम्बन्ध स्थापित गर्ने कडी नै आर्थिक कूटनीति भएकोले यसको आवश्यकता र अपरिहार्यता असिमित रहेको छ। मुलुकलाई विश्व अर्थतन्त्रको मूलप्रवाहमा आवद्ध गराई यसबाट आर्थिक लाभ हासिल गर्न, देशविकासका लागि आवश्यक वैदेशिक सहायता र लगानी भित्र्याउन व्यापार, लगानी, पर्यटन आदिमा दिगोपना कायम गर्न, मुलुकको आर्थिक स्वार्थसिद्ध गर्दै अन्तर्राष्ट्रिय सञ्जाल बढाउन लगायतका कारणबाट आर्थिक कूटनीतिको आवश्यकता पर्दछ। यसैगरी सीमापार व्यापारमा आउनसक्ने आर्थिक जोखिम न्यूनिकरण गरी निर्यात प्रबर्द्धन गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा राष्ट्रको पहिचान अभिवृद्धिगरी आर्थिक विकास एवम् समृद्धिका लागि उपयुक्त वातावरण सिर्जना गर्न तथा अन्ततः आर्थिक आत्मनिर्भरतातर्फ मुलुकलाई उन्मुख गराउन समेत आर्थिक कूटनीतिको अपरिहार्यता रहन्छ। विश्वव्यापीकरणको प्रभावस्वरूप सिर्जित विश्वव्यापी अन्तरनिर्भरताबाट लाभ हासिल गर्नका निम्ति सबल एवम् असल आर्थिक कूटनीति आज हरेक देशको अनिवार्य आवश्यकता हो।

देशको चौतर्फी विकास एकांकी प्रयत्नबाट मात्र संभव नहुने र यो बहुपक्षीय तारतम्यको परिणाम भएकोले आर्थिक कूटनीति मार्फत कायम हुने सुदृढ आपसी सहयोगात्मक अन्तर सम्बन्धले देशको विकास प्रयत्नलाई सहज बनाउने कुरामा दुईमत छैन। प्रभावकारी आर्थिक कूटनीतिको अवलम्बन र अभ्यास गर्न नसकिएमा बाध्य जगतले एकतर्फी लाभ मात्र लिईरहने दुहुनु गाईको रूपमा देश परिणत भई स्थिति भन् खस्कनसक्ने अवस्थाको सृजना हुन्छ। नेपालकै सन्दर्भमा हेर्ने हो भनेपनि सबल र असल आर्थिक कूटनीतिको अभावमा देशले अपनाएको खुला एवम् उदार अर्थव्यवस्थाले देशको हितभन्दा अहित गर्नसक्ने र आर्थिक समृद्धिको लक्ष्यमा तुषारापात हुनसक्ने अवस्था रहन्छ। नेपालका लागि आर्थिक कूटनीति प्रबर्द्धन गर्न सकिने धेरै क्षेत्र र पक्षहरू रहेका छन्। निर्यात व्यापार, वैदेशिक सहायता र प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी, वैदेशिक रोजगारी, पर्यटन, उद्योग, प्रविधि हस्तान्तरण र सोको दिगोपना, मानव संशाधन विकास, बौद्धिक सम्पति जस्ता क्षेत्रहरूको प्रबर्द्धन र विकासका लागि आर्थिक कूटनीतिको प्रभावकारी परिचालन आवश्यक छ। नेपालको पछिल्लो सन्दर्भमा सरकारी तवरबाट वैदेशिक व्यापार र लगानी, प्रविधि हस्तान्तरण, पर्यटन, विकास सहायता, वैदेशिक रोजगारी र जलवायु कूटनीतिलाई आर्थिक कूटनीति परिचालनका प्रमुख क्षेत्रका रूपमा अंगीकार गरिएको छ।

नेपालमा आर्थिक कूटनीतिको विकासक्रम

नेपालमा आर्थिक कूटनीतिको अभ्यास र विकासक्रमलाई कूटनैतिक सम्बन्धको विकास विस्तारसँग जोडेर हेर्नुपर्ने हुन्छ। सन् १८१६ मा भएको सुगौली सन्धी पश्चात् नेपाल र बेलायतबीच दौत्य सम्बन्ध कायम भएको थियो। बेलायतसँग कूटनैतिक सम्बन्ध कायम भएको भण्डै डेढ शताब्दीसम्म अर्थात्

राणा शासनकालको उत्तरार्द्धसम्म नेपालको बाहिरी विश्वसंगको औपचारिक सम्बन्ध यतिमै सिमित हुनपुग्यो । सन् १९५० को दशकमा आएर नेपालले अमेरिका, भारत, चीन, फ्रान्स, रुस, जापान, श्रीलंका लगायतका मुलुकहरूसँग दौत्य सम्बन्ध कायम गरेको थियो । नेपालले सन् १९५१ देखि वैदेशिक सहायता प्राप्त गर्नथालेको समयलाई पनि आर्थिक कूटनीतिको विकासक्रममा महत्वपूर्ण मान्नुपर्ने हुन्छ । सन् १९६० को दशकमा नेपालले मलेसिया, फिलिपिन्स, बर्मा, स्वीडेन लगायतका दर्जनौं मुलुकहरूसँग अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध कायम गरेको देखिन्छ । सन् १९५५ डिसेम्बर १४ मा संयुक्त राष्ट्रसंघको सदस्यता प्राप्त गर्न सफल भएसँगै नेपालले बाहिरी विश्वसंगको सम्बन्ध फराकिलो बनाउन थालेको देखिन्छ । यस बीचमा, नेपालले द्विपक्षीय कूटनैतिक सम्बन्ध विस्तार गर्नुका साथै विश्व बैङ्क, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्राकोष लगायतको सदस्य राष्ट्र बनेर बहुपक्षीय मञ्चहरुमा समेत आफ्नो उपस्थिती जनाएको देखिन्छ । यही सिलसिलामा सन् १९८० को दशकमा विभिन्न मित्रराष्ट्रहरूसँग आर्थिक सम्बन्ध कायम गर्न संयुक्त आर्थिक नियोगहरुको गठन हुनु आर्थिक कूटनीतिमा नेपालको बलियो प्रयास हो । सन् १९९० को राजनैतिक परिवर्तनसँगै मुलुकले खुला र उदारवादी अर्थव्यवस्थाको अवलम्बन गरेपश्चात विश्वस्तरमा नेपालको आर्थिक सम्बन्ध अझ फराकिलो बन्नथालेको पाईन्छ । यसपश्चात् नै औपचारिक रुपमा आर्थिक कूटनीतिलाई परराष्ट्र नीतिको महत्वपूर्ण अंगका रुपमा स्वीकार गर्न थालिएको हो ।

आर्थिक कूटनीतिलाई व्यवस्थित रुपमा अघि बढाउन नेपालमा विभिन्न समयमा अध्ययन र अनुसन्धानहरु भएका छन् । सन् १९९६ मा पूर्व परराष्ट्र सचिव उद्धवदेव भट्टको संयोजकत्वमा गठित High Level Task Force (HLTF) नेपालमा आर्थिक कूटनीतिको अध्ययन र अभ्यासका क्रममा गठन भएको पहिलो कार्यदल हो । आर्थिक कूटनीतिलाई प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले गठित यो कार्यदलले आर्थिक वृद्धि हासिल गर्नका लागि नेपालको परराष्ट्र नीतिमा समाहित गरिनुपर्ने विभिन्न सुझावहरु प्रस्तुत गरेको थियो । यही कार्यदलको सुझावका आधारमा International Business Forum गठन भई निजी क्षेत्रलाई समेत यो Forum मा सहभागी गराईयो । आर्थिक कूटनीतिको अवधारणा अनुरूप निजी क्षेत्रको संलग्नतालाई महत्व दिईएको पनि यही Forum बाटै हो । यसैगरी सन् २००२ मा वरिष्ठ अर्थशास्त्री तथा राजदूत बद्रीप्रसाद श्रेष्ठको संयोजकत्वमा Policy Study Group (PSG) गठन भई आर्थिक कूटनीतिले नेपालमा पारेका प्रभावहरुको अध्ययन र आर्थिक लाभ हासिल गर्ने सन्दर्भमा अपेक्षित अभिष्ट हासिल भए, नभएको अध्ययन गर्ने कार्य भयो । PSG ले आर्थिक कूटनीतिलाई प्रवर्द्धन गर्न सरकारले संस्थागत र नीतिगत रुपमा गर्नुपर्ने विभिन्न कार्यहरुलाई समेटेर सुझावहरु प्रस्तुत गरेको थियो । यिनै सुझावहरुलाई मध्यनजर गरेर परराष्ट्र मन्त्रालयमा निष्प्रभावी रहेको Economic Relations and Co-ordination Division (ERCD) लाई प्रतिस्थापन गरी Multilateral Economic Affairs Division (MEAD) को स्थापना भई आर्थिक कूटनीतिलाई अघि बढाउने संस्थागत माध्यम खडा भएको थियो । यस्तै सन् २००६ मा पूर्व परराष्ट्र सचिव मुरारीराज शर्माको संयोजकत्वमा गठन भएको High level Task Force ले पनि आर्थिक कूटनीतिलाई व्यवस्थित रुपमा अघि बढाउन विभिन्न सुझावहरु दिएको पाईन्छ ।

संवैधानिक, नीतिगत र संस्थागत व्यवस्था

नेपालको संविधानले राष्ट्रिय हित अनुकूल वैदेशिक पूँजी तथा प्रविधीको लगानीलाई आकर्षित गर्दै पूर्वाधार विकासमा प्रोत्साहन एवम् परिचालन गर्ने, गैर आवासीय नेपालीहरुको ज्ञान, सीप, प्रविधि र पूँजीलाई राष्ट्रिय विकासमा उपयोग गर्ने लगायतका नीतिहरु व्यवस्थित गरेको छ । चौधौं योजनाले सुदृढ आर्थिक कूटनीतिका माध्यमबाट आत्मनिर्भर स्वाधीन अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने सोच राखेको छ । यसैगरी, अन्तर्राष्ट्रिय साभेदारी, सहकार्य तथा कूटनैतिक नियोग परिचालन गरी आर्थिक विकासका

लक्ष्य हासिल गर्ने लक्ष्य तथा व्यापार, लगानी, पर्यटन तथा रोजगारी प्रवर्द्धन गर्न अन्तर्राष्ट्रिय, क्षेत्रीय र द्विपक्षीय सम्बन्ध सुदृढ गर्ने उद्देश्य समेत चौधौं योजनाले राखेको छ । आर्थिक कूटनीतिका सन्दर्भमा योजनामा उल्लेखित सोच, लक्ष्य र उद्देश्य प्राप्तीका लागि कूटनीतिक संयन्त्र, अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौता र नेपाली समुदायको परिचालन गरी निर्यात विस्तार गर्ने, वैदेशिक लगानी तथा प्रविधि परिचालन एवम् पर्यटन विकास गर्ने, क्षेत्रीय अन्तर निर्भरता विकास गर्दै राष्ट्रिय प्राथमिकताका क्षेत्रमा विकास सहायता र वैदेशिक लगानी परिचालन गर्नेसमेतका रणनीतिहरू चौधौं योजनाले तय गरेको छ ।

नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध र कूटनीतिको संचालन गर्ने जिम्मेवार निकायका रूपमा परराष्ट्र मन्त्रालय रहेको छ । यस मन्त्रालयमा नीति, योजना, विकास कूटनीति र विदेशमा रहेका नेपालीसम्बन्धी महाशाखा विकास कूटनीति सम्बन्धी समन्वय गर्ने महाशाखाका रूपमा रहेको छ । विगतमा परराष्ट्र मन्त्रालयमा आर्थिक कूटनीति हेर्ने महाशाखा रहने गरेकोमा पछिल्लो समयमा विकास कूटनीति हेर्ने महाशाखाका रूपमा यो महाशाखाको व्यवस्था गरिएको हो । यो मन्त्रालय अर्न्तगत विभिन्न मुलुकहरूमा २९ वटा नेपाली दूतावासहरू, ६ वटा महावाणिज्य दूतावास र न्यूयोर्क, भियना र जेनेभामा गरी ३ वटा स्थायी नियोग रहेका छन् । परराष्ट्र मन्त्रालय बाहेक अर्थ मन्त्रालय, उद्योग मन्त्रालय, वाणिज्य मन्त्रालय, श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय, कृषि मन्त्रालय लगायतका मन्त्रालयहरू पनि आर्थिक कूटनीति संचालनका लागि उत्तिकै जिम्मेवार रहेका देखिन्छन् । आर्थिक कूटनीतिलाई प्रवर्द्धन गर्नका लागि विभिन्न समितिहरू पनि क्रियाशील रहेका छन् । प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहेको बाह्य आर्थिक सम्बन्ध र समन्वय समिति, मुख्य सचिवको संयोजकत्वमा बाह्य सम्बन्ध परामर्श समिति, परराष्ट्र मन्त्रीको अध्यक्षतामा आर्थिक कूटनीति कार्यान्वयन र अनुगमन सम्बन्धी उच्चस्तरिय समिति (HLEDIMC), परराष्ट्र सचिवको संयोजकत्वमा रहेको बहुपक्षीय सम्बन्ध समिति जस्ता समितिहरू यसक्षेत्रमा रहेका छन् ।

आर्थिक कूटनीतिको परिचालनमा देखापरेका समस्याहरू

नेपालले आर्थिक कूटनीतिलाई विगत लामो समयदेखि देशको अर्थतन्त्रलाई मजबुत तुल्याउने माध्यमका रूपमा लिई विभिन्न नीतिगत, संस्थागत र कार्यक्रमगत प्रयासहरू गर्दै आएको छ । आर्थिक कूटनीतिको प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्ने विषयमा विभिन्न समयमा कार्यदलहरू गठन भई अध्ययन प्रतिवेदन समेत प्रस्तुत भएका छन् । तथापी, यस्ता प्रयासहरू देश विकासका लागि फलदायी बन्न र अपेक्षित रूपमा प्रभावकारीता हासिल हुनसकेको अवस्था छैन । नेपालको सन्दर्भमा वैदेशिक व्यापारघाटा कम गर्नु, वैदेशिक श्रम बजारलाई फराकिलो तुल्याउँदै विप्रेषण आयमा वृद्धि गरी मुलुकको विकासमा योगदान पुऱ्याउनु, देशको प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्रमा विकास सहायता र वैदेशिक लगानी पर्याप्तमात्रामा भित्र्याउनु, पर्यटकहरूको संख्यात्मक र गुणात्मक वृद्धि गर्नु जस्ता सूचकहरूबाट आर्थिक कूटनीतिको प्रभावकारीता मापन गरिनुपर्ने हुन्छ । तर, विभिन्न समस्याहरूको विद्यमानतामा यी कुनै सूचकहरूमा पनि देशको अवस्था सन्तोष गर्नलायक रहेको छैन ।

सरकारी तवरबाट आर्थिक कूटनीतिको प्रवर्द्धन गर्ने संस्थागत माध्यम र संवाहकका रूपमा रहेका कूटनीतिक नियोगहरू सीमित देशहरूमा मात्र रहेका छन् । ती नियोगहरू पनि स्रोतसाधनको कमी, जनशक्तिको अभाव तथा आर्थिक कूटनीति सम्बन्धी विषयका जानकार दक्ष कूटनीतिज्ञ र जनशक्ति नहुनु, कुटनीतिक प्रवर्द्धनमा सहज पहुँचको अभाव जस्ता समस्याहरूबाट गुञ्जिरहेका छन् । राजदुत, वाणिज्य दूतहरूको नियुक्ति गर्दा कुटनीतिक रूपमा योग्य, दक्ष र क्षमतावान् भन्दा दलीय भागबण्डाका आधारमा 'हाम्रो मान्छे' छनौट गर्ने प्रवृत्ति पनि नेपालको आर्थिक कूटनीति प्रवर्द्धनमा बाधकका रूपमा रहेको छ । यसैगरी देशमा लामो समयदेखिको राजनीतिक अस्थिरता र संक्रमणकालका कारण देशभित्र लगानीमैत्री वातावरण सृजना गर्न सकिएको छैन भने देशको कुटनीतिक परिचालनमा राजनीतिक

प्रतिबद्धता र नीतिगत निरन्तरताको अभाव खड्किने गरेको छ । एकातिर कुटनैतिक प्रयासका फलस्वरूप सृजना हुनसक्ने आर्थिक लाभ, अवसर र नतिजाको उपयोग एवम् सुनिश्चितता गर्न कठिन भईरहेको अवस्था छ भने अर्कोतिर, परम्परागत कुटनीतिलाई आर्थिक लाभका लागि उपयोग गर्न सकिएको छैन । आर्थिक कुटनीति र यसका विषय वस्तुहरूमा हामी शैक्षिक, प्राज्ञिक रूपमा पनि पछाडी परेका छौं । देशमा यससम्बन्धी यथेष्ट ज्ञान भएका दक्ष र योग्यताप्राप्त जनशक्तिहरूको उपलब्धता सहज छैन । नेपालका लागि आर्थिक कुटनीति प्रवर्द्धन गर्ने क्षेत्र, यसले समेट्ने विषयवस्तु र यस सम्बन्धी प्रावधान र कार्यविधि सहितको स्पष्ट रणनीतिक खाका एवम् देशको सुस्पष्ट दृष्टिकोण (Vision) निर्माण हुन सकेको छैन ।

नेपालको सन्दर्भमा आर्थिक कूटनीतिलाई प्रभावकारी रूपमा अघि बढाउनमा सशक्त सरकारी अंगको समेत अभाव छ । नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७२ अनुसार यो विषय परराष्ट्र मन्त्रालयको क्षेत्राधिकार भित्र पर्दछ । कानूनतः परराष्ट्र मन्त्रालयको विषय भएतापनि यसको अन्तरसम्बन्ध अर्थ मन्त्रालयसँग प्रत्यक्ष जोडिएको छ । अर्को तर्फ, आर्थिक कूटनीति बहुक्षेत्रगत विषय भएकाले अन्य विषयगत मन्त्रालयहरूको कार्यक्षेत्रभित्र पनि उत्तिकै समेटिनुपर्ने हुन्छ । तर, हाम्रो प्रशासनिक संरचनाको परम्परागत चरित्रलाई हेर्ने हो भने यसले सदियौँदेखि भोग्दै आएको मूल समस्या भनेकै अन्तरनिकाय समन्वय कायम गर्न नसक्नु हो । आर्थिक कूटनीति परिचालनमा संलग्न रहने परराष्ट्र मन्त्रालय लगायतका विषयगत मन्त्रालयहरू, कुटनैतिक नियोगहरू र निजी क्षेत्र एवम् यसका संगठनहरू बीचमा कार्य सञ्चालनगत सहसम्बन्ध र समन्वय कायम हुनसकेको छैन । यही कारण, सुदृढ अन्तरमन्त्रालय समन्वय कायम गरी आर्थिक कूटनीति जस्तो बहुक्षेत्रगत विषयलाई अघि बढाउने कार्य आफैँमा चुनौतिपूर्ण रहँदै आएको छ ।

अबको बाटो

प्रभावकारी आर्थिक कुटनीति परिचालनका लागि यसक्षेत्रमा देखिएका समस्याहरूको व्यवहारिक समाधान आवश्यक छ । देशमा राजनीतिक स्थिरता र लगानीयोग्य वातावरणको सृजना नभएसम्म यसक्षेत्रमा गरिएका प्रयासहरूले सार्थकता प्राप्त गर्न सक्दैनन् । साथै, कुटनैतिक नियोगहरूमा रहेका सीमित जनशक्ति र न्यून स्रोतसाधन लगायतका समस्याहरूको समाधान गरी नियोगहरूको संख्यात्मक र गुणात्मक क्षमता विस्तार नगरेसम्म यो विषयलाई औपचारिक र संस्थागत रूपमा अघि बढाउन सम्भव छैन । आर्थिक सम्बन्ध कायम गर्न महत्वपूर्ण कार्य गर्नुपर्ने कुटनीतिज्ञ र कुटनैतिक नियोगहरूमा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई आर्थिक कुटनीति सम्बन्धी तालिम, अभिमुखीकरण र क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्न जरुरी छ । यसका साथै, राजदूत पदमा सिफारिस भईसकेकाहरूका लागि पदीय कार्यभार सम्हाल्नुअघि यस सम्बन्धी अल्पकालीन तालिम प्रदान गर्ने व्यवस्था मिलाईनुपर्दछ ।

यसैगरी यस सम्बद्ध मन्त्रालय, निकाय र निजी क्षेत्रका संगठनहरूबीच साभेदारी र प्रभावकारी समन्वय सहितको सूचना सञ्जाल निर्माण गर्न आवश्यक छ । देशको आर्थिक विकासका लागि क्षेत्रीय एवम् उपक्षेत्रीय सम्भावनाहरूको पहिचान र द्विपक्षीय संयुक्त आर्थिक आयोजनाहरूलाई विस्तार गर्न र देशमा विद्यमान अथाह प्राकृतिक स्रोतहरूबाट पर्याप्त लाभ लिन सकिने सम्भावनालाई अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा बजारीकरण गर्नपनि आवश्यक छ । गोष्ठी, सेमिनार, भ्रमणदल, व्यापार मेला, पर्यटन मेला जस्ता प्रचारात्मक कार्यक्रमहरूमा जोड दिँदै क्षेत्रीय र उपक्षेत्रीय स्तरमा आर्थिक अवसरहरूको खोजी गर्नुपर्ने देखिन्छ । आर्थिक कुटनीति सँगै सांस्कृतिक कुटनीतिको संचालन गर्ने, आर्थिक कुटनीतिको प्रवर्द्धनका लागि यस सम्बन्धी स्पष्ट र स्थिर नीति निर्माण गरी राजनीतिक एवम् प्रशासनिक प्रतिबद्धता सुनिश्चित गर्ने र कुटनैतिक क्षेत्रमा अस्वस्थ राजनैतिक हस्तक्षेपको अन्त्य गर्नपनि उत्तिकै आवश्यक छ । नेपालको अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सम्बन्ध सुदृढ बनाउन गैर आवासीय नेपालीहरूको विश्वव्यापी सञ्जालको उपयोग र उनीहरूको भूमिकालाई पनि प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ ।

निष्कर्ष

भूपरिवेष्टितता, कमजोर आयस्तर र गरिबी, आर्थिक गतिविधीहरूको न्यूनता, आन्तरिक स्रोत परिचालनको न्यून क्षमता र अल्पविकसित अवस्थाका कारण नेपालजस्तो देशको विकासका लागि राष्ट्र अनुकूलको आर्थिक कूटनीतिको अवलम्बन र प्रवर्द्धन गर्नु आवश्यक छ। नेपालले विश्व व्यापार संगठन, साफ्टा, विमिस्टेक जस्ता आर्थिक संगठनहरूको सदस्यता ग्रहण गरिसकेको सन्दर्भमा पनि तीव्र गतिमा आर्थिक कूटनीतिको प्रयासलाई अघि बढाउनुपर्ने आवश्यकता रहेको छ। अर्कोतर्फ, अहिलेको विश्व जगतमा आर्थिक कूटनीतिको मान्यताले कूटनैतिक सम्बन्धको परम्परागत मान्यता र स्वरूपलाई नै पुनरपरिभाषित र परिवर्तित तुल्याउनुपर्ने बनाएको छ। सैन्य शक्ति र ठूला हातहतियार भएका देशहरूलाई शक्तिशाली भनिने र यसका लागि होडबाजी गर्ने मान्यतामा परिवर्तन भई आर्थिक कूटनीति नै देशहरूलाई शक्तिशाली बनाउने माध्यमका रूपमा स्थापित भईसकेको छ। त्यसैले, नेपालको सन्दर्भमा पनि परम्परागत रूपमा सदियौंदेखी अभ्यास भईरहेको कूटनीतिलाई देशको आर्थिक उन्नतिको लागि सफलरूपमा उपयोग गरी चौतर्फी विकासको मार्गप्रशस्त गर्न अत्यावश्यक र अनिवार्य बनिस्केको छ।

सन्दर्भसामग्रीहरू

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- चौधौं योजना (२०७३/७४-२०७५/७६), राष्ट्रिय योजना आयोग।
- खतिवडा, रुपनारायण समेत (सहलेखन), शासन प्रणाली तथा समसामयिक विषय (प्रथम संस्करण) काठमाडौं: करियर काउन्सिलिङ सेन्टर प्रा.लि.।
- Report on Nepal's Foreign Affairs (2016-2017), Ministry of Foreign Affairs, Kathmandu, Nepal.
- खतिवडा, रुपनारायण (२०७४-३-१६), 'विकास कूटनीतिको अपरिहार्यता', आर्थिक दैनिक।
- खतिवडा, रुपनारायण (२०७२-१-९), 'नेपालको विकासमा आर्थिक कूटनीति', गोरखापत्र दैनिक।
- खतिवडा, रुपनारायण (२०७२-३-७), 'विपत्तिपछिको आर्थिक कूटनीति', कारोबार दैनिक।
- चैतन्य मञ्च, वर्ष १ अंक १, २०७३, ऐश्वर्य प्रकाशन, नयाँ वानेश्वर, काठमाडौं।
- विभिन्न वेबसाईटहरू।

राज्य, नागरिक र नागरिकता

✍ भूपेन्द्र पाण्डेय

सारांश

व्यक्तिको पहिचान उसको नागरिकतासँग जोडिएको हुन्छ । व्यक्ति राज्यको जनसंख्याको एकाई हो, तर जनसंख्याको हरेक एकाई त्यहाँको नागरिक हुने अवस्था रहँदैन । कुनै व्यक्ति त्यस राज्यको नागरिक हो वा होइन भन्ने कुरा राज्यको संविधान र कानुनले निर्धारण गर्दछ ।

नागरिकता नागरिकको कानुनी, राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारहरूको प्रत्याभूति मात्र होइन राज्य प्रतिको कर्तव्य समेत सृजना गर्दछ । यो राष्ट्रिय एकता र अखण्डताको पवर्द्धन गर्ने सूत्र हो । नागरिकता केवल कागजी दस्तावेज मात्र होइन, त्यस भन्दा माथी राज्य प्रतिको समर्पण, अपनत्व, स्नेह, भक्ति र प्रेमभाव समेत हो । नागरिकता भनिने कागजमा कुँदिएका अक्षरमा मात्र यसको महत्व अटाउन सक्दैन । नागरिकताले नागरिकबाट राज्य प्रति उच्च आदर्शतम व्यवहारको अपेक्षा राख्दछ । नागरिक भनेका राज्यका पुँजी हुन् । राज्यको गरिमा र प्रतिष्ठा प्रवर्द्धनमा नागरिकको व्यक्तित्व, विचार, व्यवहार र प्रतिभाको अद्वितीय भूमिका रहन्छ । राज्यको ख्याति र स्वाभिमानबाट नै त्यहाँका नागरिक प्रतिको अन्तर्राष्ट्रिय दृष्टिकोण समेत निर्माण हुन्छ । आफ्नो नागरिकता प्रति गर्व गर्न नसक्ने हो भने नागरिकको अस्तित्व समाप्त हुन्छ । राज्यबाट अलग भई कुनै व्यक्ति विशेषको अस्तित्व सम्भव हुन सक्दैन । राज्यको हितमा नै नागरिकको समृद्धि निहित हुन्छ ।

देशलाई सभ्य, समृद्ध र उन्नतशील बनाउने त्यहीको नागरिक र सरकारले नै हो । हरेक नागरिक सरकारको एक अवयव हो । संविधानको धारा ४८ ले नागरिकका कर्तव्यको समेत व्यवस्था गरिसकेको सन्दर्भमा राज्यप्रति दायित्व र गौरव बोधयुक्त नागरिक तयार गर्ने प्रबन्ध हुन आवश्यक छ । यसै सन्दर्भमा यस आलेखमा राज्य, नागरिक र नागरिकता बीचको अन्तरसम्बन्ध तथा नेपालको संवैधानिक र कानुनी प्रबन्धको विषयमा प्रकाश पार्ने प्रयत्न गरिएको छ ।

राज्य र नागरिक

राज्य सानो होस वा ठूलो, यसका आधारभूत तत्वहरू एउटै हुन्छन् । भूगोल, जनसंख्या, सरकार र सार्वभौमिकता कुनै पनि राज्यका आधारभूत तत्वहरू हुन् । जनसंख्या एक मात्र सजिव तत्व भएकाले कुनै पनि राज्यव्यवस्थामा यसको स्थान अहम् हुन्छ । राज्यको भौगोलिक सीमा भित्र बसोवास गर्ने हरेक व्यक्तिहरू त्यहाँका नागरिक हुँदैनन् यसले के प्रष्ट पार्दछ भने, हरेक व्यक्ति राज्यको जनसंख्याको एकाई हो, तर जनसंख्याको हरेक एकाई त्यहाँको नागरिक हुने अवस्था रहँदैन । कुनै व्यक्ति त्यस राज्यको नागरिक हो वा होइन भन्ने कुरा राज्यको संविधान र कानुनले निर्धारण गर्दछ । आफ्ना नागरिकलाई हरेक आयामबाट संरक्षण प्रदान गर्नु राज्यको प्रथम दायित्व हो । यसर्थ आफ्नो राज्यको नागरिकको पहिचान गर्नु राज्यको लागि महत्वपूर्ण विषय हुन आउँछ । जनसंख्याको त्यस्तो हिस्सा जसले राष्ट्रको संविधान, ऐन, नियमबाट राज्य प्रदत्त आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक लगायतका हरेक अधिकारहरू उपभोग गर्ने तथा शासन व्यवस्थामा सहभागी हुन सक्ने हैसियत राख्दछ ऊ मात्र नागरिक हो ।

✍ प्रशासकीय अधिकृत, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, भक्तपुर ।

यस बाहेकका व्यक्तिहरु या भनौं विदेशी नागरिक तथा शरणार्थीहरु केही निश्चित मानव अधिकारहरु उपभोग गर्न त पाउँछन्, तर संविधान प्रदत्त मौलिक हकहरु तथा राजनीतिक अधिकारहरु माथी दावी गर्ने हैसियत राख्दैनन् । राज्यले विदेशी नागरिक तथा शरणार्थीप्रति गर्नुपर्ने व्यवहार तथा उनीहरुले सम्बन्धित राज्यप्रति दर्शाउनु पर्ने व्यवहारको नियमन र नियन्त्रणको लागि केही अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौताद्वारा कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्थाहरु गरिएका छन् । नेपालको संविधानको धारा ११(१) ले संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत नेपालको नागरिकता प्राप्त गरेका र यस भाग बमोजिम नागरिकता प्राप्त गर्न योग्य व्यक्तिहरु नेपालको नागरिक हुनेछन् भनी स्पष्ट परिभाषा गरेको छ ।

नागरिकता : राज्य र नागरिक बीचको सम्बन्ध सेतु

कुनै पनि व्यक्तिको पहिचान उसको नागरिकतासँग जोडिएको हुन्छ । कुनै व्यक्तिले राज्यसँग केही अधिकार माग गरेको खण्डमा वा राज्य प्रति केही कर्तव्य निर्वाह गर्न चाहेको खण्डमा सर्वप्रथम उसको नागरिकताको खोजी गरिन्छ । नागरिकता केवल कागजी दस्तावेज मात्र होइन, त्यस भन्दा माथी राज्य प्रतिको समर्पण, अपनत्व, स्नेह, भक्ति र प्रेमभाव समेत हो । नागरिकता भनिने कागजमा कुँदिएका अक्षरमा मात्र यसको महत्व अटाउन सक्दैन । नागरिकताले नागरिकबाट राज्य प्रति उच्च आदर्शतम व्यवहारको अपेक्षा राख्छ । नागरिक भनेका राज्यका पुँजी हुन् । राज्यको गरिमा र प्रतिष्ठा प्रवर्द्धनमा नागरिकको व्यक्तित्व, विचार, व्यवहार र प्रतिभाको अद्वितीय भूमिका रहन्छ । राज्यको ख्याति र स्वाभिमानबाट नै त्यहाका नागरिक प्रतिको अन्तर्राष्ट्रिय दृष्टिकोण समेत निर्माण हुन्छ । आफ्नो नागरिकता प्रति गर्व गर्न नसक्ने हो भने नागरिकको अस्तित्व समाप्त हुन्छ । राज्यबाट अलग भई कुनै व्यक्ति विशेषको अस्तित्व सम्भव हुन सक्दैन । राज्यको हितमा नै नागरिकको समृद्धि निहित हुन्छ ।

नागरिकताको प्रमाणपत्रले व्यक्तिलाई संविधानप्रदत्त हक र अधिकारको सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ भने राज्य प्रतिको कर्तव्य पनि सृजना गर्दछ । यस अर्थमा नागरिकता नागरिक र राज्यबीच अधिकार र कर्तव्यको कानुनी र व्यवहारिक सम्बन्ध स्थापित गर्ने कागजात हो । उच्चस्तरीय नागरिकता आयोग, २०५१ का अनुसार नागरिकता राष्ट्रिय सीमाभित्र रहने जनताको वैधताको प्रतीक हो ।

राष्ट्रिय पहिचानको रूपमा नागरिकताको प्रमाणपत्र प्राप्त गर्नु प्रत्येक नेपाली नागरिकको नैसर्गिक अधिकार हो । नागरिकता कुनै पनि व्यक्तिलाई व्यक्तित्व विकासका अवसरहरुको अभ्यास गर्न मार्ग प्रशस्त गर्ने आधारभूत कागजात हो । नागरिकता विना उच्च शिक्षा हासिल गर्न पाँइदैन, रोजगार, व्यापार व्यवसाय गर्न पाँइदैन, बैंकमा खाता खोल्न पाँइदैन, सामाजिक सुरक्षा भत्ता पाँइदैन, विदेश जान राहदानी बनाउन पाँइदैन, कुनै सार्वजनीक पद धारण गर्न, घरजग्गाको कारोबार गर्न पाँइदैन आदि । यस अर्थमा व्यक्तिको प्रतिभालाई जीवनवृत्तिसँग जोड्ने कडी हो नागरिकता ।

नागरिकताको सैद्धान्तिक अवधारणा

नागरिकताको अवधारणा ईशापूर्व ४२७ मा प्राचिन यूनानी नगर राज्यबाट विकास भएको हो । तत्कालीन यूनानी सभ्यतामा नगरमा बसोबास गर्ने व्यक्तिलाई मात्र 'नागरिक' भनिन्थ्यो । महिला, बालबालिका र दासहरु एवम् शारीरिक र मानसिक रूपमा अशक्त व्यक्तिहरु नागरिकको परिभाषा भित्र पर्दैनथे । नगरमा बसोबास गर्ने व्यक्तिहरुको पहिचानका लागि नागरिकता प्रदान गर्ने चलनको सुरुवात भएको मानिन्छ । १७ औं शताब्दी ताका रोमन साम्राज्यले नागरिकतालाई राज्यसँगको आवद्धताको रूपमा अंगिकार गर्दै आफ्ना नागरिकलाई कानुनी संरक्षणको आधारको रूपमा मान्यता प्रदान गर्‍यो । आधुनिक सभ्यतामा नागरिकता सम्बन्धी विभिन्न राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय कानुनी मान्यताहरु

प्रचलनमा रहेका छन् । मुलुकहरूले भूराजनीतिक अवस्थिति, आर्थिक सामाजिक अवस्था, बहन क्षमता, जनसांख्यिक बनोट तथा स्रोत साधनको उपलब्धता लगायतका आधारमा नागरिकता नीति अवलम्बन गर्ने गरेका छन् ।

विश्वमा खास गरेर जन्मद्वारा (Jus Soli), हाडनाताको सम्बन्ध (वंशज) (Jus Sanguinis) का आधारमा तथा अंगीकरण (Naturalization) द्वारा नागरिकता प्राप्त गर्ने मान्यताहरू प्रचलनमा रहेका छन् । यसका अतिरिक्त विवाहका आधारमा (Jus Matrimony), सम्मानार्थ (Honorary), राज्य भित्र गाभिने गरी कुनै अर्को मुलुकको क्षेत्र प्राप्त भएमा क्षेत्र प्राप्ती (Acquisition of Territory) का आधारमा त्यहाँ बस्ने व्यक्तिहरू स्वतः हालको राज्यको नागरिक हुने मान्यताहरू समेत रहेका छन् । त्यस्तै, एकै समयमा दुईवटा राज्यको नागरिकता प्राप्त गर्न सकिने अवस्था भएमा स्वेच्छाले कुनै एक मुलुकको नागरिकता प्राप्त गर्न सकिन्छ । आफ्नो देशको नागरिकता त्याग गरी अर्को कुनै देशको नागरिकता प्राप्त गरेको व्यक्तिले पुनः साविक देशको नागरिकता प्राप्त गर्न चाहेको खण्डमा तोकिएको प्रक्रिया पुरा गरी पुनः नागरिकता प्राप्त गर्न सक्दछ । त्यस्तै राज्यको सीमा भित्र बेवारिसे रूपमा फेला परेको बच्चा वालिग भएपछि त्यही राज्यको नागरिक हुन्छ ।

नेपालमा नागरिकता सम्बन्धी व्यवस्था

नेपालको संविधानको भाग २ मा धारा १० देखि १५ सम्म नागरिकता सम्बन्धी व्यवस्था छ । संविधानमा वंशजको आधारमा, अंगीकृत र सम्मानार्थ गरी तीन प्रकारको नागरिकता प्रदान गर्न सकिने प्रावधान रहेको छ । कुनै पनि नेपाली नागरिकलाई नागरिकता प्राप्त गर्ने हकबाट बञ्चित नगरिने तथा प्रादेशिक पहिचान सहितको एकल संघीय नागरिकताको व्यवस्था गरिएको छ ।

संविधान प्रारम्भ हुनुभन्दा अघि वंशजको आधारमा नेपालको नागरिकता प्राप्त गरेको व्यक्ति तथा कुनै व्यक्तिको जन्म हुँदाका बखत निजको बाबु वा आमा नेपालको नागरिक रहेछ भने त्यस्तो व्यक्ति वंशजको आधारमा नेपालको नागरिक ठहर्ने उल्लेख छ । नेपालभित्र फेला परेको पितृत्व र मातृत्वको ठेगान नभएको प्रत्येक नाबालक निजको बाबु वा आमा फेला नपरेसम्म वंशजको आधारमा नेपालको नागरिक ठहर्ने व्यवस्था छ । त्यस्तै नेपाली नागरिकसँग वैवाहिक सम्बन्ध कायम गरेकी विदेशी महिलाले चाहेमा संघीय कानून बमोजिम नेपालको अंगीकृत नागरिकता लिन सक्नेछ । नेपाल सरकारले संघीय कानून बमोजिम नेपालको अंगीकृत र सम्मानार्थ नागरिकता प्रदान गर्न सक्नेछ । नेपालभित्र गाभिने गरी कुनै क्षेत्र प्राप्त भएमा त्यस्तो क्षेत्रभित्र बसोबास भएको व्यक्ति संघीय कानूनको अधीनमा रही नेपालको नागरिक हुनेछ । नागरिकताको प्राप्ति, पुनःप्राप्ति र समाप्ति सम्बन्धी अन्य व्यवस्था संघीय कानून बमोजिम हुने संवैधानिक प्रावधानहरू रहेका छन् ।

आमाको नामबाट नागरिकता

आमाको नामबाट नागरिकता प्राप्त गर्ने विषयमा दोस्रो जनआन्दोलन पश्चात धेरै छलफल र बहसहरू भए । सर्वोच्च अदालतले आमाको नामबाट नागरिकता जारी गर्ने विषयमा पटक पटक निर्देशात्मक आदेश जारी गरेको छ । विगतमा बाबु वा आमाको नामबाट नागरिकता प्रदान गर्ने व्यवस्था त थियो तर, बाबु नेपाली वा विदेशी के हो ? भनी पहिचान खुल्ल नसकेको अवस्थामा के हुने ? के कस्तो किसिमको नागरिकता प्रदान गर्ने ? के कस्ता विधि र प्रक्रिया अवलम्बन गर्ने ? भन्ने विषयमा संविधान र ऐन निःशब्द थिए । वर्तमान संविधानले बाबुको पहिचान हुन नसकेको व्यक्तिलाई समेत आमाको नामबाट नागरिकता प्रदान गरिने व्यवस्थालाई संवैधानिक रूप प्रदान गरेको छ । अब शीघ्र नागरिकता ऐन लगायतका ऐनहरूमा

यसको कार्यविधिगत व्यवस्था गर्न आवश्यक छ । नेपालको संविधान को धारा ११(५) मा नेपालको नागरिक आमाबाट नेपालमा जन्म भई नेपालमा नै बसोबास गरेको र बाबुको पहिचान हुन नसकेको व्यक्तिलाई वंशजको आधारमा नेपालको नागरिकता प्रदान गरिनेछ, तर बाबु विदेशी नागरिक भएको ठहरेमा त्यस्तो व्यक्तिको नागरिकता संघीय कानून बमोजिम अंगीकृत नागरिकतामा परिणत हुने कुरा उल्लेख छ । त्यस्तैधारा ११(७) मा विदेशी नागरिकसँग विवाह गरेकी नेपाली महिला नागरिकबाट जन्मिएको व्यक्तिको हकमा निज नेपालमा नै स्थायी बसोबास गरेको र निजले विदेशी मुलुकको नागरिकता प्राप्त गरेको रहेनछ भने निजले संघीय कानून बमोजिम नेपालको अंगीकृत नागरिकता प्राप्त गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था छ । सोही उपधाराको प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशले नागरिकता प्राप्त गर्दाका बखत निजका आमा र बाबु दुवै नेपाली नागरिक रहेछन् भने नेपालमा जन्मेको त्यस्तो व्यक्तिले वंशजको आधारमा नेपालको नागरिकता प्राप्त गर्न सक्नेछ । सर्वोच्च अदालतले आमाको नामबाट सहजै नागरिकता दिलाउन र त्यसबारे कुनै गुनासो आए त्यसलाई सुन्ने संयन्त्र स्थापना गर्न समेत गृह मन्त्रालयलाई आदेश दिएको छ ।

जन्मका आधारमा नागरिकता प्राप्त गरेका सन्ततिका हकमा

संविधानको धारा ११(३) ले जन्मको आधारमा नेपालको नागरिकता प्राप्त गरेको नागरिकको सन्तानले बाबु र आमा दुवै नेपालको नागरिक रहेछन् भने वंशजको आधारमा नेपालको नागरिकता प्राप्त गर्ने व्यवस्था गरेको छ । यसबाट बाबु नेपाली नागरिक हुने तर छोराछोरी नागरिक नहुने विडम्बनाको अन्त्य भएको छ । यस अघि सरकारले नेपाल नागरिकता (पहिलो संशोधन) अध्यादेश, २०६९ द्वारा नागरिकता ऐन, २०६३ मा संशोधन गरी जन्मको आधारमा नागरिकता प्राप्त गरेको व्यक्तिको त्यस्तो नागरिकताको प्रमाण पत्र प्राप्त गर्नु अघि जन्मेको सन्तानले वंशजका आधारमा नागरिकता प्राप्त गर्ने व्यवस्था गरे तापनि उक्त अध्यादेश व्यवस्थापिका संसदबाट अनुमोदन हुन नसकेकोले निष्क्रिय भएको थियो ।

दोहोरो नागरिकता र गैर आवासीय नेपालीलाई नागरिकता

कुनै पनि व्यक्ति एकै समयमा एकभन्दा बढी मुलुकको नागरिकता प्राप्त गर्दछ भने त्यो दोहोरो नागरिकता हो । गैर आवासीय नेपालीलाई नागरिकता प्रदान गर्ने विषय विगत लामो समय देखि प्रवासी नेपालीहरुको माग र चासोको रूपमा रहेको थियो । दोहोरो नागरिकता प्रणाली अवलम्बन नगर्ने मुलुकमा नेपाल पनि पर्दछ । नेपालको कुनै नागरिकले आफु खुशी कुनै विदेशी मुलुकको नागरिकता प्राप्त गरेको खण्डमा निजको नेपाली नागरिकता स्वतः समाप्त हुने व्यवस्था छ । त्यस्तै कुनै व्यक्तिलाई एकैसाथ नेपाल र अन्य विदेशी मुलुकको नागरिकता प्राप्त हुने अवस्था भएमा त्यस्तो व्यक्तिले १६ वर्ष उमेर पुगेको मितिले २ वर्ष भित्र नेपाली नागरिकता नरोजेको अवस्थामा निजको नेपाली नागरिकता कायम रहन सक्दैन (नेपाल नागरिकता ऐन, २०६३ को दफा १०) । उल्लेखित मान्यताका बावजुद नेपालको संविधानले गैरआवासीय नेपालीलाई आर्थिक, सामाजिक र साँस्कृतिक अधिकार मात्र उपभोग गर्न पाउने गरी नेपालको गैरआवासीय नागरिकता प्रदान गर्न सकिने व्यवस्था गरेको छ । संविधानको धारा १४ मा विदेशी मुलुकको नागरिकता प्राप्त गरेको दक्षिण एशियाली क्षेत्रीय सहयोग संगठनको सदस्य राष्ट्र बाहेकका देशमा बसोबास गरेको साविकमा वंशजको वा जन्मको आधारमा निज वा निजको बाबु वा आमा, बाजे वा बज्यै नेपालको नागरिक रही पछि विदेशी मुलुकको नागरिकता प्राप्त गरेको व्यक्तिलाई संघीय कानून बमोजिम आर्थिक, सामाजिक र साँस्कृतिक अधिकार उपभोग गर्न पाउने गरी नेपालको गैर आवासीय नागरिकता प्रदान गर्न सकिने व्यवस्था छ ।

नेपालमा व्यक्तिगत घटना दर्ता र नागरिकता अभिलेखको कमजोर प्राविधिक व्यवस्थापन तथा कानूनको फितलो कार्यान्वयनका कारण एकोहोरो नागरिकताको व्यवहारिक पक्ष कमजोर छ । कुन व्यक्ति एकै

साथ नेपाल र अन्य विदेशी मुलुकको नागरिकता प्राप्त गर्न योग्य छ अथवा को कसले विदेशको समेत नागरिकता प्राप्त गरेको छ भन्ने यकिन तथ्याङ्क सरकारसँग छैन । कसैले स्वघोषणा नगर्दा सम्म सरकार यस विषयमा अनभिज्ञ रहेको अवस्था छ । सरकारी अनभिज्ञताका कारण कानुनीरूपमा नेपाली नागरिकता समाप्त भईसकेका व्यक्ति समेत आफ्नो सुविधा अनुकूल नेपाली नागरिकको रूपमा प्राप्त हुने लाभ आर्जन गरी रहेका छन् । यसले नेपाल जस्तो गरिब देशमा खास गरेर आर्थिक, राजनीतिक र अपराधिक क्षेत्रमा पार्ने दीर्घकालीन प्रभाव प्रति सचेतना र संवेदनशीलताको खाँचो छ ।

लैंगिक पहिचान सहितको नागरिकता

नेपालको संविधानको धारा १२ मा वंशजको आधारमा नेपालको नागरिकता प्राप्त गर्ने व्यक्तिले निजको आमा वा बाबुको नामबाट लैङ्गिक पहिचान सहितको नेपालको नागरिकताको प्रमाणपत्र पाउन सक्ने व्यवस्था छ । त्यस्तै यौनिक तथा लैंगिक अल्पसंख्यक समुदायका व्यक्तिहरूलाई लिङ्गको महलमा अन्य जनाई नागरिकता जारी गर्ने सम्बन्धी निर्देशिका, २०६९ समेत प्रचलनमा रहेको छ । लिङ्ग परिवर्तन समेत गर्ने चलन विश्वका विभिन्न मुलुकमा सुरु भै सकेको छ । तर नेपालमा हाल सम्म लिङ्ग परिवर्तन गर्ने सम्बन्धमा कुनै पनि कानुन निर्माण भएको पाइँदैन ।

निष्कर्ष

नागरिकता कानुनी र राजनीतिक अधिकार स्थापित गर्नुका अतिरिक्त व्यक्तिको भावनासँग जोडिएको विषय पनि हो । नागरिकताले व्यक्तिलाई राज्यको सदस्यको रूपमा आत्म गौरवको बोध गराउन सकेन भने त्यो राज्यको लागि प्रत्यूत्पादक हुन सक्दछ । आज राजनीति प्रतिको वितृष्णाले होस वा बेरोजगारीले आफ्नो जन्मभूमिलाई गाली गर्ने र वैदेशिक जीवनप्रति चरम आशक्तिभाव राख्ने जमात दिनानुदिन बढ्दै गइरहेको छ । आफ्नो जिम्मेवारीप्रति उदासीन रहने र हरेक कमजोरीप्रति सरकारलाई दोषी देख्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न जरुरी छ । कुनै पनि देशलाई सभ्य, समृद्ध र उन्नतशील बनाउने त्यहीको नागरिक र सरकारले नै हो । हरेक नागरिक सरकारको एक अवयव हो । संविधानले नागरिकका कर्तव्यको समेत व्यवस्था गरिसकेको सन्दर्भमा राज्यले नागरिकता प्रदान गर्दा व्यक्तिबाट नागरिकमा रुपान्तरित हुनेले आफ्नो देश र समाजप्रति निर्वाह गर्नुपर्ने दायित्वहरूको विषयमा जानकारी गराउने, राष्ट्र र राष्ट्रियताप्रति समर्पण र आस्थावान भाव राख्ने नागरिक तयार पार्ने, असल मनुष्यमा हुनुपर्ने आधारभूत गुण र अरुसँग गर्नुपर्ने व्यवहारका विषयमा प्रशिक्षणको प्रबन्ध हुन आवश्यक देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- नेपाल नागरिकता ऐन, २०६३, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- नागरिकता वितरण कार्यविधि निर्देशिका, २०६३, गृह मन्त्रालय ।

Nepal's bilateral, regional, and multilateral efforts, commitments, expectations and obligations

✉ Madhu Raman Acharya*

Nepal has entered into many bilateral, regional, and multilateral commitments, including through the treaties, conventions, agreements, declarations and joint statements. Nepal has made several commitments in these instruments. Each of these instruments creates several diplomatic, legal and moral obligations for Nepal. Similarly, Nepal has many expectations from these commitments, most of which remain under utilized and under-realized. An effort has been made in this brief paper to review those bilateral, regional and multilateral efforts, commitments and obligations, including the issues and challenges thereof.

A. Bilateral commitments, obligations and expectations

Bilaterally, Nepal has entered into several commitments with friendly countries, including in the establishment and maintenance of diplomatic relations, promotion of friendly ties, and launching of cooperative and mutually-beneficial relations and projects under economic cooperation. There are commitments made under several bilateral treaties and agreements with many friendly countries of the world. Bilateral treaties and agreements range from the treaties of peace and friendship (India and China), treaties of trade and transit, air services agreements, labour agreements, agreements to avoid double taxation, bilateral investment protection agreements etc. With India, the Treaty of Peace and Friendship (1950) has security commitments and commitment to provide “national treatment” on a reciprocal basis. Nepal has signed boundary agreement with China, but has not concluded a boundary treaty with India.

Nepal has signed treaties of trade and trade agreements with several countries. Nepal has such trade treaties with India and China since the 1960s. Nepal has also signed trade agreements with countries including with USA (1947), Russia (1970), DPR Korea (1970), Republic of Korea (1971), Egypt (1975), Bangladesh (1976), Sri Lanka (1979), Bulgaria (1980), Pakistan (1982), Romania (1984), Mongolia (1992) and Poland (1992). Under these trade treaties and agreements, Nepal has entered into reciprocal commitments with the respective countries, including to promote exchange of goods (sometimes services), to identify the list of commodities traded, to provide the Most Favoured Nation treatment, to respect of respective laws and regulations, to designate trading ports, to treat traders and border inhabitants favourable, to promote bilateral trade, and establish dispute resolution mechanism on trade related issues. With India, Nepal also has agreement to control unauthorized trade.

Nepal has signed bilateral treaties and agreements on transit with India, China and Bangladesh. Nepal has also concluded agreements for avoidance of double taxation with some nine countries, including with India, China, Thailand, South Korea, Bangladesh, Sri Lanka, Mauritius, Austria and Norway. Nepal has signed the bilateral investment protection

✉ पूर्व राजदूत, नेपाल सरकार ।

and promotion agreements, called BIPPA, with several countries, including that with Bangladesh, Mauritius, Sri Lanka and Bangladesh. With India, Nepal has signed the BIPPA agreement, but the same has not come into effect, as it has yet to be ratified by Nepal's parliament. In addition, Nepal and India have also signed the Power Trade Agreement (PTA). Nepal also has an extradition treaty dating back to 1953. Nepal has also concluded labour agreements with many labour receiving countries including Qatar, UAE, Japan, Korea etc.

Nepal and India have several water treaties starting from Gandak Agreement, Koshi Agreement and the famous Mahakali Treaty. These treaties create several commitments including use of Nepali land for construction of projects and sharing of water and electricity produced from them.

Each of these bilateral treaties and agreements produce numerous commitments on the part of Nepal and create multiple obligations, while there are reciprocal commitments and obligations from the other side as well. These treaties and agreements create bilateral obligations for Nepal including that to respect the provisions in the specific treaties. Besides, there are reciprocal bilateral obligations arising out of bilateral declarations, joint statements etc. Some multilateral treaties and conventions also create bilateral obligations. For example, the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961 provide that once diplomatic relations are establish, two countries are under bilateral obligation to adhere to the provisions of the Convention, including to provide privileges and immunities to the diplomats in the respective countries.

Bilaterally, Nepal seeks many reciprocal commitments from the friendly countries include to respect sovereign equality, non-interference in domestic affairs, mutually beneficial cooperation, including economic cooperation, a fair treat to the Nepali nationals in the respective countries, including for their security, to promote Nepal's economic interests in the respective countries, and the fulfillment of bilateral treaty obligations and commitments from the other side on the basis of reciprocity, peaceful co-existence and cooperation in the international issues.

B. Regional efforts, commitments, obligations and expectations

Nepal has joined several regional organizations and groupings, including in the SAARC, BIMSTEC and the Shanghai Cooperation Organization, in which Nepal is a "Dialogue Partner". Nepal is a member of the Asian Infrastructure and Investment Bank and the Asian Development Bank. Under the UN, Nepal is member of the UNESCAP. In these organizations and groupings, Nepal is seeking to enhance regional economic cooperation, and to diversify its trade and investment and connectivity, while hoping get better benefits from various regional projects in each.

Nepal has made several regional commitments including through the adherence to the declarations and charters of the respective regional organizations. By that virtue, Nepal is bound to fulfill and follow the respective charter principles. For example, Nepal has adhered to the SAARC Charter and is committed to the principles under which the regional association was created. Nepal has also allowed the establishment of the headquarters of regional bodies (such as the SAARC Secretariat) and regional headquarters of the international organizations, UN agencies, funds and programmes. For example, Nepal

houses the UN Regional Centre for Peace and Disarmament (UNRCPD) in Kathmandu. Nepal has signed headquarters agreement with these offices, as well with the regional offices of some INGOs. To most of these organizations, Nepal has obligation to provide financial contributions. In the SAARC and BIMSTEC, Nepal has entered into several regional, conventions, treaties, agreements and declaration, which create many commitments and obligations for Nepal. Nepal must adhere to these regional instruments and must sincerely implement them. Some of these instruments create obligation to cooperate with the respective nodal agencies of other countries in the region and reporting obligation to provide regular updates on the status of implementation of the respective instruments.

In the SAARC, Nepal has become party to several regional conventions including the Convention on trafficking in women and children, Convention on promotion of welfare of children Convention on Narcotic Drugs and Convention on suppression of terrorism and its additional protocol. Besides there are regional agreements in which Nepal is a part, including in the Mutual Assistance on criminal matters, Free Trade Agreements (SAFTA/ BIMSTEC FTA), Agreement on SAARC Arbitration Council, SAARC Agreement on Avoidance of Double Taxation, SAARC Agreement on Customs Matters, SAARC Agreement on SAARC Food Bank, SAARC Agreement on South Asian Regional Standards Organization and the SAARC Agreement on Energy Cooperation. Each of these instruments creates multiple commitments and obligations for Nepal, including that for implementation, cooperation and reporting.

Through the regional cooperation organizations and agreements and declarations signed therein, Nepal expects to benefit from economic integration, free flow of trade and investment, smooth transit and transport network, better connectivity across the borders, cooperation on many issues at the regional level, through execution of regional projects and through better prospects for people-to-people contact. All of that is expected to generate economic growth, peace and prosperity in the region.

C. Multilateral efforts, commitments, obligations and expectations

Nepal has joined many international multilateral organizations, including the political forum such as the United Nations and the Non-Aligned Movement, the multilateral financial institutions like the Bretton Woods Institutions (World Bank, IMF), and the WTO and the group of developing countries called the Group of Seventy Seven (G77). Besides, Nepal has signed up with many international treaties, conventions, protocols, agreements and declarations including on human rights, disarmament, environment and climate change, terrorism and drug control, corruption control and many other issues.

There are several multilateral obligations arising out of these instruments. The foremost commitment comes from the membership to the respective organizations. When, Nepal becomes a member to an international organization, there are automatic obligations arising out it including the commitment to principles of the respective organizations (e.g. UN Charter, NAM Principles). Nepal cannot deny those principles as long as Nepal remains a member of those organizations. For example, the UN Charter has created certain principles like the respect for sovereign equality, non-interference in the domestic affairs of states, peaceful settlement of dispute, non use of threat or force except for collective security and the breach of international peace security. These principles must always be respected.

Nepal also expects other members of the UN to respect these principles in earnest. When, Nepal becomes a member to any international organization, there is usually the obligation for financial contribution such as the membership fee and annual contribution for the programmes and activities. Non-payment of such contribution can result in listing of Nepal as a defaulter in the respective organizations. Nepal also has obligation to participate in the decision-making mechanism of the respective organizations, and to implement the decisions when they are taken collectively. Nepal also has obligation to allow the activities and programmes of these agencies in the country, while Nepal can significantly benefit from the programmes and activities of the funds, programmes and agencies, including that of the United Nations.

On account of joining these multilateral organizations, Nepal has certain expectations from them. Nepal expects fair representation in these organizations, including on the basis of “equitable geographical representation” so that Nepal is represented in these organizations including in the staff, programmes and benefits arising out of that. Nepal expects to become beneficiary of the programmes and activities of the respective organization and the agencies, funds and programmes. Nepal also expects that the international organizations operate in a transparent, accountable, rule-based and non-discriminatory manner. Nepal also expects that the principle of sovereign equality is always respected in the international organization. In the case of trade, Nepal expects to get Most Favoured Nation (MFN) treatment from the WTO members. In the overall, Nepal expects that application of international rule of law, just as there is rule of law at the national level. This demands the sincere implementation by all the countries of the commitments and obligations arising out of international law including the multilateral treaties and conventions they have become members of. Nepal also seeks democratic accountability, which ensures transparency, voice and representation of the developing countries, the least developed and landlocked countries in the decision-making architecture of the respective multilateral organizations.

Nepal has become party to many instruments of international law, including several multilateral treaties, conventions, agreements, protocols, and declarations. These instruments relate to human rights, disarmament, environment, climate change, biodiversity, corruption, terrorism labour rights, and transit right. Nepal has signed up with all major human rights instruments including the major human rights treaties and conventions. Nepal is also a party of multilateral treaties on disarmament, including on the respective conventions on chemical, biological and nuclear weapons. On environment and climate change, Nepal is part to the UN Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) as well the Paris Agreement on Climate Change. Nepal is also a signatory of conventions related to biodiversity and protection of endangered species. Nepal is also a party to the diplomatic and consular conventions, including the Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961 and the Vienna Convention on Consular Relations, 1963. Nepal is also a party to the WTO agreements, including the General Agreement on Tariff and Trade (GATT). Nepal has also signed up with the humanitarian conventions, including the four Geneva Conventions, but has not ratified the UN Refugee Convention. Besides, Nepal is also party to the multilateral treaties on drugs, corruption and terrorism.

These multilateral instruments create several obligations to Nepal, including the binding, non-binding and moral obligations. The binding obligations arising out of some of these

treaties and convention, e.g. Chemical Weapons Convention and Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT) put Nepal under the international supervision of enforcement measures. Without international supervision, Nepal cannot control its own resources if the same can have capacity of being used as materials for chemical, biological and nuclear weapons. For example, Nepal cannot exploit the Uranium reserves that it has potentially available in Mustang area on its own, without some kind of international supervision and verification, as provided for in the respective disarmament conventions.

Some treaties and agreements produce non-binding obligations, for which there is no enforcement measures, but is subject to verification and reporting in accordance with the respective international instruments. For example, the Paris Agreement on Climate Change (2015) have created the non-binding obligations for emission control through the *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs), which are basically national targets reported to international mechanism, but without binding obligations. Similarly, Nepal has non-binding obligation to make public buildings accessible to the people with disabilities, in accordance with the respective convention. These are just examples, there are many more treaty-specific obligations that are sometimes binding and sometimes non-binding.

Besides, there are moral obligations originating from the principles evolved from conventions in which Nepal is not a party. Even if Nepal is not a party to the respective treaties and conventions (e.g. on Refugees, Rights of Migrant Workers, and stateless persons), there is moral obligation to implement the provisions therein as they have become part of the accepted international law. It must be noted here that all such international obligations, binding, non-binding or moral, are to be borne by the state, not the government of the day alone. Hence, any commitment or obligation signed by the government of the day, once entered, will automatically transfer to the next government, in fact to the member state. It must also be kept in mind that all international treaties and conventions are meant to be implemented, not merely signed for “good intentions”, as is usually believed. For that matter, Nepal should press for a favourable environment for implementation of international law in general.

According to the international law, the states have obligations to follow international law on the basis of the consent they have given to the specific treaties and conventions. In other words, consent is the source of state obligations in international law. Once a country becomes a party to an international law instrument, it creates obligations for the state to adhere to the instrument in letter and spirit. The principle of *pacta sunt servanda* (literally, promises must be kept) also requires that the states follow the treaties they sign. There is also the principle of *jus cogens*, which prohibits the states from derogating the overriding principles of international law, hence cannot make law against them. Examples include the non-use of force, crime against humanity et. There is also the principle of *rebus sic stantibus*, which means that states do not have obligation to follow treaties in which the circumstances have fundamentally changed. This is one of the reasons cited to convince the urgency to review the 1950 treaty of peace and friendship with India.

In accordance with the multilateral treaties and conventions, there are several obligations that Nepal must adhere to” The foremost obligation is that of *compliance*. Nepal must obey and *implement* the treaty it has signed. We must take the specific action that the respective treaty or convention demands from the member states or state parties. That usually includes the

creation of a national implementing agency to each treaty. In some treaties, Nepal is required to develop and implement *National Plan of Action* for implementing the respective treaty provisions. Then there is the *reporting obligation*, which requires that Nepal periodically report to the respective treaty bodies on the actions it has taken and status of implementation of the respective treaty provisions. In some cases, Nepal's reporting hasn't been up-to-date. We have been listed as defaulters on reporting on many treaties. There is also the obligation for domestic legislation in each international treaty or convention. Usually, such legislation is required to criminalize the offenses and create jurisdiction and process of prosecution and legal action against offenders. Examples include the matters related to mutual legal assistance on corruption and crimes. After becoming a party to the respective treaty or convention, Nepal is obliged to implement the decisions taken by competent treaty bodies etc. and to follow the dispute settlement mechanism. In many treaties, the international treaty obligations are subject to international verification and supervision. We must follow such obligations once we become party to the respective treaties and conventions.

Conflict between national (“municipal”) and international law: There is the question as to what happens when there is a conflict between national (referred to as “municipal law” in international law vocabulary) and international law? There are two schools of thought in this regard. The first is *Monism*, which assumes that there should not be any distinction between international and national law and that international legal commitments always supersede the national laws. The U.S. constitution adopts this school and has mentioned that once signed an instrument of international law becomes the part of national law in the United States. The second is *Dualism*, in which the international and national laws often coexist and the international law takes effect only after domestic legislations and in case of conflict the national law should supersede. The *Vienna Convention on Law of the Treaties*, 1969, mentions that international law will always supersede the national laws. Nepal's treaty law provisions can be counted to have based both on monism as well as dualism. The Treaty Act, 2047 BS (Clause 9), explicitly mentions that the international law will have precedence over national laws, to the extent of conflict between the two. But at the same law, there is recognition that international commitments must be domesticated. In other words the international commitments would have legal value after domestic legislation. For example, the criminalization of offences and procedure for prosecution and the jurisdiction of national courts in offenses created by international law can only be applied under a domestic law. Nepal's constitution (Article 304) mentions that all laws inconsistent with it will be invalid one year after the first meeting of the federal parliament. Thus to take legal effect, the international law must also conform to the constitutional parameters. The Supreme Court of Nepal has issued ruling that can be interpreted both on the grounds of monism and dualism. In such situation, Nepal has a mixed or hybrid system. In any case, national laws cannot be invoked for non-compliance of international law, hence the latter will always have supremacy in case of a conflict between the two.

Constitutional provisions: Nepal's constitution provides that only the federal government can enter into treaties (Article 278) and that the provinces can do economic and industrial contracts with approval from the centre. The constitution also requires that the centre consult with the provinces on treaties concerning them. The constitution has put the matter related to foreign aid (grants and loan) under the exclusive jurisdiction of the federal government

(Annex 5). Hence, the provincial governments will have to get approval from the federal government for any for any foreign aid projects they want to execute in their provinces. The constitution also requires that all treaties that Nepal signs bilaterally, regionally or multilaterally must be ratified by the Parliament, which the treaties related to peace and friendship, security and strategic alliance, boundary and the natural resources and the distribution of their exploitation must be ratified by the two-third majority of the Parliament (Article 279). In accordance with the constitution, the National Human Rights Commission (NHRC) is supposed to monitor the implementation of international human rights treaties (Article 249.2), while the National Women Commission is supposed to monitor the implementation of international treaties etc. on women's rights and suggest on reporting on the same (Article 253.1). The National Dalit Commission is mandated to suggest on reporting on the related matters, including the international treaties on racial discrimination (Article 256.1).

Nepal's Treaty Act, 2047 BS empowers the Prime Minister and Foreign Minister of the country to sign the treaties on Nepal's behalf. Other ministers and Nepal's ambassadors may also be authorized to sign a treaty on Nepal's behalf. The Treaty Act requires that the treaties so signed should be ratified by the House of Representatives. It also mentions that the treaty provisions are enforceable as good as national laws. It also requires that all treaties Nepal has signed, bilateral or international, must be deposited with respective international organization or with the United Nations.

Many problems: There are many problems related to Nepal's bilateral, regional and multilateral efforts, commitments and expectations and obligations arising out of them. First of all, there is weak involvement from Nepal's side in negotiation of international instruments (except for a few). That creates a situation in which we end up implementing what others have negotiated. Our negotiating capacity on bilateral, regional and international instruments is rather weak. There is dearth of legal, diplomatic as well as professional skills that is required while negotiating such instruments. Many times, we have signed international and bilateral instruments without proper scrutiny and without examining their implications. The provisions related to Nepal and applicable to Nepal are either weak or against Nepal's interests. Most of the time, the obligations arising out of many instruments that Nepal has signed have been often neglected. In others, our commitment to implement the bilateral, regional and multilateral instrument is not forthcoming. Neither do we follow up on the commitment and obligations we create bilaterally, regionally and multilaterally. Many provisions of international treaties and conventions have conflicting provisions with the national laws. We have yet to amend or domesticate those legislations in accordance with the international law. Our reporting to international treaty bodies etc. has been rather irregular and weak, often creating embarrassment at the international fora. The capacity of our implementing agencies, which are sometimes not even designated, is rather weak. They are not empowered to take national action and are sometimes not given the human and financial resources to execute the decisionson Nepal's behalf. Nepal has not made use of available dispute settlement mechanism in many international treaties and conventions to its favour. For example, Nepal did not choose to take a legal course of action when there was prolonged blockade at the Indo-Nepal border following the promulgation of Nepal's constitution in September 2015. We could have the knocked the door of the WTO, UN Law

of the Sea Tribunal or even the International Court of Justice to create accountability for such action, that could have worked as deterrence of such action in future.

Obligations must be adhered to: We cannot remain isolated without entering into many bilateral, regional and multilateral treaties, agreements and other instruments, which create several commitments and obligations to us. Nepal should make commitments to bilateral, regional and multilateral instruments only after serious study of implications and obligations arising out of them. We should sincerely implement the commitments and obligations that arise from the instruments once we sign and ratify them. We need to set up a follow-up mechanism or introduce a plan of action to implement each bilateral, regional and multilateral commitment that we have entered. For that matter, we need to strengthen our national focal institutions designated as per the treaty provisions. We must also change our domestic laws in accordance with international commitments. We should regularize our reporting and improve the timeliness and quality of our reporting to international treaty bodies etc. Nepal should have a proactive engagement in negotiations of regional multilateral instruments so that our interests are protected while they are created. We should also improve our negotiating capacity including that of our political, diplomatic, legal and professional so that our interests are always protected in crucial negotiation to bilateral, regional and multilateral instruments. Last not the least, all the obligations and commitments must be adhered to sincerely in good earnest. Internationally, Nepal must press for the sincere implementation for international rule of law, just as there is emphasis on rule of law nationally.

References:

- The Constitution of Nepal
- Nepal Treaty Act, २०४७ BS
- Vienna Convention on the Law of the Treaties, १९६९

Managerial Capacity of Local Bodies in Nepal

✉ Dr. Hari Prasad Adhikari

Abstract

The main focus of this study is to investigate the Managerial Capacity of Local Bodies in Nepal. Descriptive and analytical research design was used in this study. The data collected through questionnaire from 350 respondents was used for analysis. The level of success of managerial capacity of local bodies seemed of moderate level as per the data collected. The findings from this study can provide information about the managerial capacity of local bodies in Nepal. It could be helpful to the policy makers for improving local governance.

Key words: Empowering local people, administrative structure of local bodies, and network of the actors of decentralization, physical facilities for the implementation of decentralization, fund for budget management, trained human resources, and political structure of local bodies.

1. Introduction

Governance has been the prominent issue for developing countries like Nepal for their overall development. Development challenges for the twenty first century will continue to revolve around the issues of good governance and sustainable management. Good governance at local level is essential to ensure social justice and make development inclusive. It encourages access and participation of marginalized people in the development affairs of the state. Good governance is participatory, people-oriented, and involves government bodies, private sector agencies, social groups, communities and the civil society at large in the process. Good governance encourages local leadership and decentralization of power to the grassroots level and builds local capabilities (Bhatta T.P, 2010). The third wave of democracy which had played its role around the world affected Nepali politics as well. It not only helped in bringing liberal democracy but also revived the fundamental concepts of democracy such as local governance and decentralization. (Khanal, 2010)

2. Issue and Objective

The aim of capacity building is to strengthen parties' ability to solve problems and achieve its objectives. Fundamental human needs are the basis of capacity building for effective governance and conflict management. Institutional development, community development and economic development at all levels are the ultimate aim of managerial capacity building. Often there is a debate on whether decentralized governance policies should wait for local capacity to be adequate before they are implemented. But the debate often fails to answer the question as to who are the actors in local governance and hence whose capacities should be enhanced (Kauzya, n.d.). The argument presented in the above paragraph stands in the way of decentralization because the argument says that since the local people do not have the

✉ Lecturer, Public Administration Campus.

required capacity for managing local governments, the functions, responsibilities and resources should not be devolved to them. The argument might be true to some developing countries but that does not mean that they cannot be strengthened through capacity building. This argument carries undertones of colonialism. A country cannot afford to wait for local governance capacity to develop since the process of development is a process of capacity building. Development is a process of progressive and qualitative change from inability to ability, from incapacity to capacity. In this context, this research study is focused on research question what is the state to managerial capacity of the local institutions for effective local governance? To answer such question, is a challenging in the context of Nepal where transition is going on from unitary system to federalism. The specific objective of the study is to investigate the state of managerial capacity building for effective local governance.

3. Rationale of the Study

Many studies have been carried out in the field of managerial capacity, but very few have focused on both managerial capacity and local governance. The available literature did not focus on linking managerial capacity for effective local governance in an integrated manner. In this study, efforts are made to jointly analyze the two aspects of effective local governance. From the public administration perspective, governance seems crucial whereas from the management point of view, managerial capacity appears significant.

4. Literature review

Nepal has under- gone major challenges in the last one and half decade. The frequent changes in the government have created instability in politics and in the government resulting into a weak and ineffective government structure and service delivery. An effective local government mechanism plays a critical role in economic development and social justice. It is abstractly normal to start from weak point and move on to the strong local governance capacity. It is not possible to build the capacity of local governments if local governance structures are not put in place within a clear policy that provides for building local governance capacity. How would there be development of local capacity if there is no change in the local governance structures? (Kauza, n. d). The first step in addressing the issue of capacity building is to identify and analyze the key players and stakeholders in local community so that it would help us in understanding who they are and what capacities they possess and what they lack. We can address the capacity building issues accordingly by knowing what is lacking in them (Kauzya, n.d).Kauzya (n.d) had mentioned how local capacity building can be achieved in Rwanda in his literature. Similar points can be replicated in the context of Nepal since Nepal is also a developing nation like Rwanda:

- Government's will and commitment to people's empowerment: The present Government is willing and committed to decentralization for empowering the local communities to engage in political, social, and economic development activities through VDCs and districts. Such will and commitment are crucial for mobilizing the entire country and development partners to support and facilitate decentralization and effective local governance.
- An administrative and political structure: Local Self Governance Act 2055 of Nepal allocated the authority to VDCs and districts to run their local administrative

functions. VDC chairperson and secretary had powers to decide on the matters of the village through the participation of local people. NGOs and other community based organizations support the development activities at the village and district levels in Nepal. The implementation of decentralization does only benefit from such structures but also strengthens them further.

- Human resources: The existing personnel in Ministries, districts and village level can be assessed and reoriented through appropriate training and other capacity development mechanisms to support the implementation of decentralization policy and the sustainability of local governance. The personnel can be trained in the management, human resources development, accounting, budgeting and finance, administrative procedures and methods.
- Tools and facilities: The existing tools and facilities such as buildings, furniture and vehicles, communication systems, and equipment at district and village levels, though mostly inadequate, would serve as initial take off support for the decentralization process in Nepal.
- Funding: Funding would be a challenge for decentralization with low level of government revenue. Nevertheless, we can continue with the current government policy which has allocated certain budget to VDCs and district levels to operate the administrative functions.
- Networks: There are existing networks among different actors (NGOs, donors, Ministry of federal Affair and Local Development, other ministries, government agencies, and local authorities) that would facilitate and support the implementation of decentralization.

One of the persistent lessons of experience in developing countries is that the foundation for successful decentralization is the local capacity building which is increasing the ability of institution, organization, group, or individual to perform required functions effectively, and in a sustainable manner (Cheema&Rondinelli, 2007).

The local government capacity can be understood at three levels viz. individual, the institutional and systematic level (UNDP, 1998). The individual level capacity comprises of the abilities, values, attitudes of elected representatives and administration in local government. The institutional linkages encompass the structures, procedures and operating rules of local government in establishing horizontal and vertical linkage within and outside the government departments for effective co-ordination for formulation, implementation and monitoring of policies and programme. The systematic level covers the policy and legal framework within which the local government operates and by the rules and practices with which it interacts with other actors (Joseph, 2009).

5. Methodology

The present study is based on the survey empirical methods, a descriptive cum analytical research design. Descriptive research is a type of study which is conducted to access the opinions, behaviors or characteristics of the given population (Wolff & Pant, 2005). An interview schedule was administered in 2015 (Adhikari, 2016). For analyzing "Managerial

Capacity of Local Bodies in Nepal", the population for this study was taken from two districts – Kathmandu and Kaski. Convenience sampling was done. The population was comprised of local people, local leaders, government officials, academics, NGO/CBO officials and employees of municipalities and VDCs. Local people involved in local planning process and local leaders (Kathmandu) included those who attended Ilaka Bhela at Tokha Ilaka regarding MCPM held on February 2015 and local people involved in local planning process and local leaders (Kaski) included those who attended Ilaka Bhela at Dhampus Ilaka regarding MCPM held on March 2015. Sample size of 350 was taken from an infinite/unknown population. Purposive quota sampling technique was used. The quota was determined on the basis of the size of population and researcher's convenience. Variation of managerial capacity was measured in terms of the variation of group of stakeholders.

6. Analysis and Interpretation of Issues of Managerial Capacity

Capacity building refers to strengthening the skills, competencies and abilities of people and communities in developing societies. So, the aim of capacity building is to strengthen parties' ability to solve problems and achieve its objectives. Fundamental human needs are the basis of capacity building for effective governance and conflict management. Institutional development, community development and economic development at all levels are the ultimate aim of managerial capacity building (Kauzya, n.d). Respondents' opinion regarding Issues of Managerial Capacity is given in Table 01.

Table 01 : Ranking of the Issues of Managerial Capacity

Issues of managerial capacity	Level of Success					Weighted Mean Score (Range:1 to 5)	Rank
	VH	H	N	L	VL		
a. Willingness and commitment of government for empowering local people;	46	170	121	11	2	3.71	1
b. Sufficiency of the administrative structure of local bodies;	11	50	242	47	-	3.07	2
c. Appropriateness of the network of the actors of decentralization;	6	85	195	52	12	3.06	3
d. Sufficiency of physical facilities for the implementation of decentralization;	2	60	240	38	10	3.02	4
e. Sufficiency of fund for budget management.	2	34	256	58	-	2.94	5
f. Sufficiency of the trained human resources;	-	6	122	206	16	2.34	6
g. Sufficiency of the political structure of local bodies;	3	24	82	144	97	2.12	7

Number of respondents = 350

The table 01 shows the views and experiences of different groups of respondent on issues of managerial capacity. The table also shows the ranking of the issues of managerial capacity affecting local governance in Nepal. As stated above, willingness and commitment of government for empowering local people, sufficiency of the administrative structure of local bodies, appropriateness of the network of the actors of decentralization and sufficiency of physical facilities for the implementation of decentralization were found strong because the weighted mean score value of them are 3.71, 3.07, 3.06 and 3.02, which are greater than the median value 3.0. On the other hand, sufficiency of fund for budget management, sufficiency of the trained human resources, and sufficiency of the political structure of local bodies were found weak because the weighted mean score value of such are 2.94, 2.34 and 2.12 which are smaller than the median value 3.0.

6.1 Willingness and commitment of government for empowering local people

Local capacity building depends upon whether the government of Nepal is willing and committed to decentralization for empowering the local communities to engage in political, social, and economic development activities through VDCs and districts or not. This crucial for mobilizing the entire country and development partners to support and facilitate decentralization and effective local governance. Respondents' views regarding the willingness and commitment of government for empowering local people by Group of Stake holders are presented in table 02.

Table 02: Willingness and commitment of government for empowering local people by Group of Stakeholders

Group of stakeholders	Extent of Execution level					Total Response	Weighted Mean Score(range: 1 to 5)
	5	4	3	2	1		
a. Local people/leaders (Rural)	18	49	33	0	0	100	3.85
b. Local people/leaders (Urban)	14	54	30	0	2	100	3.78
c. Government officials/academics	4	23	26	7	0	60	3.40
d. NGO/CBO officials	4	21	11	4	0	40	3.62
e. Employees of municipality/VDC secretaries	6	23	21	0	0	50	3.70
Total	46	170	121	11	2	350	3.71

The table 02 indicates that the respondents considered the extent of execution level of willingness and commitment of government for empowering local people to be good. The table shows that the weighted mean score value of all group of stakeholders is higher than the median value 3.0. It means that the respondents seem to have positive attitude towards the willingness and commitment of government for empowering local people.

6.2 : Sufficiency of the Administrative Structure of Local Bodies

Local Self Governance Act of Nepal VDCs and districts were authorised to run their local administrative functions. Power were given to the VDC chairperson and secretary to decide on the matters of the village through the participation of local people. NGOs and other community based organizations are also supporting the development activities at the village and district levels in Nepal. The implementation of decentralization will not only benefit from such structures but will also strengthen them further. Respondents' views regarding the sufficiency of the administrative structure of local bodies are presented by group of stakeholders in table 5.38.

Table 03: Sufficiency of the Administrative Structure of Local Bodies by Group of Stakeholders

Group of stakeholders	Extent of Execution level					Total Response	Weighted Mean Score(range= 1to 5)
	5	4	3	2	1		
a. Local people/leaders (Rural)	8	22	60	10	0	100	3.28
b. Local people/leaders (Urban)	3	9	77	11	0	100	3.04
c. Government officials/academics	0	7	45	8	0	60	2.98
d. NGO/CBO officials	0	4	32	4	0	40	3.00
e. Employees of municipality/VDC secretaries	0	8	28	14	0	50	2.88
Total	11	50	242	47	0	350	3.07

The table 03 presents respondents' opinion on extent of execution level of the Sufficiency of the Administrative Structure of Local Bodies by Group of Stakeholders. The table shows that the weighted mean score value of local people/leaders (rural), local people/leaders (urban) and NGO/CBO officials is higher than the median value 3.0. It reveals that the administrative structure of the localbodies is strong. On the other hand, the weighted mean score value of

Government officials/academics, employees of municipality/VDC secretaries is lower than the median value 3.0. It means that the administrative structure of local bodies is weak.

6.3 Sufficiency of the Political Structure of Local Bodies

Local governance and decentralization cannot easily be enacted or sustained without strong and committed political leadership at both national and local government levels. Political leaders must accept participation in planning and management by groups that are outside of the direct control of the central government or the dominant political party (Cheema, 2014). Political structure of the government plays a vital role in capacity building. Political structures of government include District Development Committees, all types of Municipalities and Village Development Committees. (ADDCN, 2010). Respondents' views regarding sufficiency of the Political structure of local bodies by group of stakeholders are presented in table: 04

Table 04 : Sufficiency of the Political Structure of Local Bodies by Group of Stakeholders

Group of stakeholders	Extent of Execution level					Total Response	Weighted Mean Score (range: 1 to 5)
	5	4	3	2	1		
a. Local people/leaders (Rural)	0	16	51	23	10	100	2.73
b. Local people/leaders (Urban)	0	4	23	60	13	100	2.18
c. Government officials/academics	3	2	4	18	33	60	1.73
d. NGO/CBO officials	0	0	0	18	22	40	1.45
e. Employees of municipality/VDC secretaries	0	2	4	25	19	50	1.78
Total	3	24	82	144	97	350	2.12

The table 04 indicates that the respondents considered the extent of execution level of the political structure of local bodies is weak. The table shows that the weighted mean score value of all group of stakeholders is lower than median value 3.0. It means that the respondents seem to have negative attitude towards the political structure of local bodies.

6.4 : Sufficiency of the Trained Human Resources

Central, district and local level human resources can be assessed and reoriented through appropriate training and other capacity development mechanisms to support the implementation of the decentralization policy and the sustainability of local governance. The personnel can be trained in the management, human resources development, accounting, budgeting and finance, administrative procedures and methods. Respondents' views regarding the sufficiency of the trained human resources by group of stakeholders are presented in table 05.

Table 05: Sufficiency of the Trained Human Resources by Groups of Stakeholders

Group of stakeholders	Extent of Execution level					Total Response	Weighted Mean Score (range: 1 to 5)
	5	4	3	2	1		
a. Local people/leaders (Rural)	0	2	41	47	10	100	2.35
b. Local people/leaders (Urban)	0	4	51	45	0	100	2.59
c. Government officials/academics	0	0	13	43	4	60	2.15
d. NGO/CBO officials	0	0	6	34	0	40	2.15
e. Employees of municipality/VDC secretaries	0	0	11	37	2	50	2.18
Total	0	6	122	206	16	350	2.34

The table 05 shows that the trained human resources of the local bodies are weak as the weighted mean score value of all group of stakeholders is lower than the median value 3.0. It means that the respondents seem to have negative attitude towards the sufficiency of the trained human resources of local bodies.

6.5 : Sufficiency of Physical Facilities for the Implementation of Decentralization

The physical facilities such as buildings, furniture and vehicles, communication systems, and equipment at local levels would serve as initial take off support for the decentralization process in Nepal. Respondents' views regarding the sufficiency of physical facilities for the implementation of decentralization by group of stakeholders are presented in table 06.

Table 06 : Sufficiency of Physical facilities for the implementation of decentralization by Group of Stakeholders

Group of stakeholders	Extent of Execution level					Total Response	Weighted Mean Score (range: 1 to 5)
	5	4	3	2	1		
a. Local people/leaders (Rural)	2	21	64	21	2	100	3.10
b. Local people/leaders (Urban)	0	22	64	22	0	100	3.06
c. Government officials/academics	0	8	44	8	0	60	2.97
d. NGO/CBO officials	0	2	32	2	0	40	2.90
e. Employees of municipality/VDC secretaries	0	7	36	7	0	50	2.92
Total	2	60	240	60	2	350	3.02

The table 06 presents respondents' opinion on the extent of execution level of the Sufficiency of the physical facilities for the implementation of decentralization by group of stakeholders. The table shows that the weighted mean score value of local people/leaders (rural) and local people/leaders (urban) are higher than the median value 3.0. It reveals that

the physical facilities for the implementation of decentralization of local bodies are strong. On the other hand, the weighted mean score value of Government. Officials/academics, NGO/CBO officials and employees of municipality/VDC secretaries are lower than the median value 3.0. Majority of the respondents reported that the physical facilities for the implementation of decentralization of local bodies are weak.

6.6 Appropriateness of the Network of the Actors of Decentralization

There are existing networks among different actors (NGOs, donors, Ministry of federal Affair and Local Development, other ministries, government agencies, and local authorities) that would facilitate and support the implementation of decentralization and local governance. Respondents' views regarding the appropriateness of the network of the actors of decentralization by group of stakeholders are presented in table 07.

Table 07: Appropriateness of the Network of the Actors of Decentralization by Group of Stakeholders

Group of stakeholders	Extent of Execution level					Total Response	Weighted Mean Score (range: 1 to 5)
	5	4	3	2	1		
a. Local people/leaders (Rural)	4	19	54	17	6	100	2.98
b. Local people/leaders (Urban)	2	43	41	12	2	100	3.31
c. Government officials/academics	0	13	37	10	0	60	3.05
d. NGO/CBO officials	0	4	25	9	2	40	2.77
e. Employees of municipality/VDC secretaries	0	6	38	4	2	50	2.96
Total	6	85	195	52	12	350	3.06

The table 07 shows that the weighted mean score value of local people/leaders (urban) and government. officials/academics are higher than the median value 3.0. It reveals that extent of execution level on appropriateness of the network of the actors of decentralization of local bodies are strong. On the other hand, the weighted mean score value of local people/leaders (Rural), NGO/CBO officials and employees of municipality/VDC secretaries are lower than the median value 3.0. It means that extent of execution level on appropriateness of the network of the actors of decentralization of local bodies are weak.

6.7 Sufficiency of Fund for Budget Management

Funding would be a challenge for local level of government revenue. Respondents' views regarding the sufficiency of fund for budget managements by group of stakeholders are presented in table 08.

Table: 08 Sufficiency of fund for budget managements by Group of Stakeholder

Group of stakeholders	Extent of Execution level					Total Response	Weighted Mean Score (range: 1 to 5)
	5	4	3	2	1		
a. Local people/leaders (Rural)	0	8	67	25	0	100	2.83
b. Local people/leaders (Urban)	2	7	84	7	0	100	3.04
c. Government officials/academics	0	5	34	21	0	60	2.73
d. NGO/CBO officials	0	8	32	0	0	40	3.20
e. Employees of municipality/VDC secretaries	0	6	39	5	0	50	3.02
Total	2	34	256	58	0	350	2.94

The table 08 shows that the weighted mean score value of local people/leaders (urban), NGO/CBO officials and employees of municipality/VDC secretaries are higher than the median value 3.0. It reveals that extent of execution level on sufficiency of fund for budget managements of local bodies are strong. On the other hand, the weighted mean score value of local people/leaders (Rural) and government officials/academics are lower than the median value 3.0. It means that the extents of execution level on sufficiency of fund for budget management of local bodies are weak.

7. Summary and Conclusion

The level of success of willingness and commitment of government for empowering local people, sufficiency of the administrative structure of local bodies, appropriateness of the network of the actors of decentralization and sufficiency of physical facilities for the implementation of decentralization were found high with the weighted mean scores 3.71, 3.07, 3.06, 3.02 respectively which were higher than the median value 3, whereas sufficiency of fund for budget management, sufficiency of the trained human resources and sufficiency of the political structure of local bodies had mean scores 2.94, 2.34 and 2.12 respectively which were lower than the median value 3, depicting low level of success of these issues of managerial capacity.

In general, the finding of the study indicates that managerial capacity is partly influential for effective local governance. The level of success of willingness and commitment of government for empowering local people; sufficiency of the administrative structure of local bodies; appropriateness of the network of the actors of decentralization; and sufficiency of physical facilities for the implementation of decentralization were found good, whereas the level of success of sufficiency of fund for budget management; sufficiency of the trained human resources; and sufficiency of the political structure of local bodies were found weak. On the whole, managerial capacity of the local bodies was found at moderate level.

8. Limitations and Direction for the Further Study

This study focuses only on the managerial capacity of local bodies in Nepal. The study areas have been chosen on the basis of researcher's convenience. The perception analysis done on the areas might not represent the entire national state. Despite the efforts to make the respondents aware about the managerial capacity and local governance, due to the difference in level of the respondents there might have been some biasness in the response which is not considered in this study. This study was conducted in transition period from unitary to federalism. So the perception of the respondents might be influenced by the transition period. The study revolves around the fact that the level of success of managerial capacity of local bodies seemed of moderate level. The findings from this study can provide information about the managerial capacity of local bodies in Nepal. This study has not analyzed the cause and effect relationship of managerial capacity and local governance. In order to identify the actual relationship between managerial capacity and local governance, the cause and effect relationship study is suggested.

References:

- Adhikari, H. P. (2016). Decentralization for Effective Local Governance in Nepal (PhD). Tribhuvan University, Nepal.
- Association of District Development Committees of Nepal (ADDCN),. (2010). *An assessment of the present status of service delivery in five DDCs in Nepal; A report submitted to the United Nations Development Program*. Lalitpur, Nepal: ADDCN.
- Bhatta, T.P. (2010). "Development at Local Level, An Inquiry into Roles of Development Organization". *The Journal of Self Governance & Rural Development*, Vol.33 (pp.107-117).
- Cheema, G.S., Rondinelli, G.S. (2007). *Decentralizing governance: Emerging concepts and practices*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Cheema, G.S. (2014). *Toward effective local governance*. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan031664.pdf>
- Joseph, T.M. (2009). *Decentralised governance and development*. New Delhi: Deep & Deep Publications Pvt. Ltd.
- Kauzya, J. (n.d.). *Local governance capacity building for full range participation: Concepts, frameworks, and experiences in African countries*. United Nations Public Administration Network. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005783.pdf>
- Khanal, R. (2010). *Local governance in Nepal democracy at grassroot*. Lalitpur: Smriti Books.
- Local self-Governance Act 1999. Nepal.
- Local self-Governance Regulation 2000. Nepal.
- UNDP. (1998). *Decentralized governance monograph: A global sampling of experiences*. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy Development.
- Wolff, H.K. & Pant, P.R. (2005). *Social science research and thesis writing*. Kathmandu: Buddha Academic Publishers and Distributors Pvt. Ltd.

Visit to Global Government Summit: A Memoir of Casual Colloquies

✍ Laxmi Bilas Koirala

This is a visitor's memoir written by a participant of Global Government Summit, 2017. This literary piece of composition could make readers 'feel' the international official receptions and nonetheless aid them generate ideas to deal with the informal environments during international conferences. The author has beautifully amalgamated few cross-country perspectives on governance matters of Nepal and the UAE. The outcomes of the summit have been summarized that Governments can do everything for happiness of the people. They must be accountable, innovative and just. Moreover, the use of technology is inevitable for effective public service delivery.

- The Editor

"Hi! Laxmi!" an Arabian girl welcomed me with soothing voice holding a placard written my name, when I entered into the terminal building at Dubai International Airport, one of the busiest airports of the world. "Hello!" I smiled. "I am Bakhita Alkaabi. I was deputed to accompany you during the Summit." she spoke English, excellent. "It is good for me!" I praised. Bakhita had a bubbly outlook with joyous personality. I appreciated her beauty without pronouncing words.

"Give me your passport, we will use fast track to go out". She took my passport and said me to follow her. I tracked her and stood in front of Immigration officer. The officer took my photo and returned my passport after stamping. Again I followed her and took my bag from the belt. We sat into a luxurious car and reached Jumeirah Beach Hotel after a forty-five minutes' drive from the airport. Subsequently, I checked in and asked her about David Tabet to whom I corresponded several times. She went saying "We will find him tomorrow."

February days of United Arab Emirates (UAE) were pleasant alike Kathmandu. I was quickly adapting to and enjoying with the weather. I had a great excitement because, I was in Dubai, a modern city, to participate World Government Summit-2017, with Umesh mainali, the Chairman of the Public service commission, Nepal. The theme of the summit was how to make people happy shaping or reshaping the business of governments of the world. That was a big and valued event for the changing world. Crowd of participants was around the World Government Summit venue Jumeirah Medinat Hotel. I got chance to talk with people of the world from diverse sectors.

"Hi Bakhita!" I greeted. "Did you met David?" She asked. "Yes. I met David Tabet. You know he is from Palestine and working in the UAE. I found him very energetic and helpful. I gave him a small souvenir from Nepal."

✍ Joint Secretary, Public Service Commission

"Good." she smiled and asked, "How is the Summit, Laxmi?" "Excellent. A gathering of participants from more than 150 countries was itself an interesting event. Halls were full of participants. Different thematic sessions were running. I took participation in plenary sessions of interest with Chairman. The sessions were delivered by noble experts and facilitators on happiness of the people achieving global economic and social prosperity by harnessing technological advancement. I also got opportunity to meet different personalities, learn diversified subjects and could share my opinion too." I gave details. "How nice." She beamed. "I am tired Bakhita. If you don't mind, I would like to have a cup of coffee with you." I proposed. "Really?" she smiled. "I felt a little tired after listening to many speeches. So, I thought if I had a cup of coffee with a beautiful Arabian girl which must wipe out my tiredness abruptly." I put forward an indirect request. "Excellent idea, But I can't go with you Mr. Laxmi." She liked to take advantage of my fatigue. "No problem! There are many girls wearing Abaya (burka), I could request any of them." I tried to make her jealous. "Be careful before knock, Laxmi." She guided me. I made a request for coffee once again.

We both moved from the welcome desk and entered into the coffee house of the hotel. We sat and ordered two cappuccinos. "Laxmi, do you have any plan to roam around Dubai during the Summit?" She asked softly. "By now, I have no plan." I gave a short answer. "Have you seen around the Dubai or not"? She queried. "How could I without you? This is my first visit." I told in a romantic mood. "Don't expect accompany of an Arabian girl in the UAE." she was disappointing me. "I have already visited many places madam. Besides the summit, I enjoyed Desert Safari tour and Dubai Miracle garden, musical fountain of Dubai, Burj Khalifa, Burj Arab hotel, Water Park and Great Mosque of Abu Dhabi with our team. We went in the night with our team missing many more programs and dinners from the organizer." I added. "Oh good! But I had seen you always inside the summit when did you visit many places?" she expressed surprise.

"You know, Burj Khalifa is the largest form of our fifty years old Narayanihiti palace tower" I added. "Really?" she exchanged her plight. "Laxmi, I have never ever an experience of desert safari tour" she tendered. "It is very sad, Bakhita. If you want to go to Nepal with me, I will manage time for your happiness". I teased her sympathetically. "Thanks a lot. You are trying to impress me. Impossible!" she laughed with confidence in her eyes.

"I found Dubai is open than my imagination" I said. "Really. Our government wants to make Dubai a hub of Arab for business purpose, so that it is open and more than open." She supported the policy of government. Coffee boy put two cappuccinos. The sweet smell of the coffee touched our noses and flew away. It diverted our chatting for a few moments. Around us other participants were also enjoying coffee.

"I have very much interest on international politics. I am studying the Master Degree in international relations (IR) under the United Arab Emirates University". Bakhita broke the silence. "Good" I interrupted and asked "Do you know about South Asian Politics?"

"Of course, in our country Nepali, Indian, Pakistani, Bangladeshi, Sri Lankan businessmen and workers are working. So, it is mandatory to study south Asian politics for us". She explained. "International relation is a very interesting subject." I appreciated her choice.

"Actually, Laxmi, in future I want to enter into Foreign Service of United Arab Emirates. Therefore I am studying IR." She illustrated her ambition clearly. I admired her dream and expressed best wishes. And, I also added "I could hope for better salary and security for Nepali businessmen as well as workers at that time". "Sure. She laughed." Nepali worker are very honest, soft spoken and smiley. We have a Nepali maid she cooks very well. I like her and Nepali food too." She continued praising. "Thank you." I acknowledged.

"As far as my knowledge, your country is beautiful and rich in water resource and High Mountains. Our oil and your water are same in value. See, we are importing water from Europe. Why don't you export Himalayan water in Arab peninsula? If you have aim to export water you will save your forest which in turn make your country green, productive and more beautiful. You can export agro products because of comparatively cheap price. You can also export flowers and the plates of green leaf to our country. You have already visited Dubai Miracle Garden, which shows that how much Emirati love the flowers. When you start to export flower once again it supports farmers and makes country more attractive". She expressed her views. "Thank you a lot for your kind words" I showed gratitude.

"To promote trade service, your government has to make good relationship with our government. Government only can do whatever the government wants to do." She added. "Absolutely right" I supported. "You have already entered into automatic digital age. But, we are striving merely for surviving in the same era. I expressed comparative view."

"What is your Government doing"? She stunned. "Listen, we are continuously in a political transition after 1951 A.D. Many kinds of political systems were practiced but none were stable. Now, we have a new political system, however, in trial. We are forced to feel that democracy, development and peace can't go together at the same time. Unstable political system has been hampering all businesses of the government. From this summit, I am trying to find some alternative ideas to be suitable for us in given system". I explained my aim of involvement. "Laxmi, your politicians have to stand above their self-interest. After that, they can take and implement good decision."

"Do you have any problem of terrorism in Nepal?" She asked. "Not yet" I gave short answer. "We are rich but we are always under the threat of terrorists. How do you take their activities and Syrian unsolved war? The terrorists are killing innocent people and destroying infrastructures in the name of religion". She had a big distress. "No religion supports killing man and destroying the monuments in the name of devotion to god" I supported her.

"Syria and the Syrian people are the sandwich victim of two big powers and terrorists, I think. In my view, at present, countries are fighting for oil. In future, they will fight for drinking water and your country might be one of the sufferer. Besides, the terrorist might try

to make shelter in your country. Your Government must be alert." She put another matter for discussion.

I turned serious. "You are right Bakhita. Terrorists will not be friend of anyone. They always work for their own interest. A united effort of the countries is needed to curb their activities. Moreover, the big powers always try to make a country battlefield for their strategy". I tried to convince her and thanked Bakhita for drawing attention on unimagined issue. Finishing last sip of coffee, we adjourned. I rushed to the Summit in a bogie.

Next day, we had lunch together. "Bakhita, the Abaya is hiding your beauty and the shape of a girl. How will the poor boy sense romance and expresses their feeling?" I tried to taunt her. "Actually Laxmi, eyes are the best way to communicate feelings". She was in prank mood. "Abaya not only hides beauty but hides our agony too." She added. I shook my head. "Eye to eye talking will be romantic always." She continued. "Yes. Eyes are perfect means to express inner feeling. I don't exhaust watching your dazzling and intoxicating eyes. God has selected the best artistic man to create you, so pretty". I admired her as much as I could. "Enough, enough, she reserved. I believed that you are perfect intelligent man, Mr. Laxmi". She threw some words towards me as well.

"Bakhita, this evening, we are going to meet Nepali who are living here in the UAE for long time either as a businessman or a worker" I disclosed our plan. "Nice, you should". She supported. Our team enjoyed with Nepali at Bur Dubai that night.

"Hello Laxmi, you are living this afternoon, aren't you?" Bakhita stood in front of me. "I tried to see you but you weren't around the hotel." I inquired. "I was with our boss." She said and proposed for a cup of coffee. "Ok." I agreed. We had coffee together.

"What message have you carried with you from summit?" She asked me as if she was my boss. "Government can do everything for happiness of the people. The Government must be accountable, innovative and just. Moreover, the use of technology is necessary in public service delivery. More than I could carry your advice to make good relation with UAE to export Nepali products". I summarized. "Many more reports were adapted and resolutions were taken to promote the government for peace, prosperity and happiness in the world." I repeated all what I had briefed to David Tabet. "Good!" She appreciated.

After long gossip, I presented her a t-shirt written 'Mt Everest' as a token of memory. "Oh no Laxmi. I don't have any for you." She begged pardon. "No problem, Bakhita." I said. After the coffee, I invited her to visit Kathmandu. "I will." She promised.

"Time is running out, Bhakita! I have to check out." I said. "Sure." She agreed. I checked out. Bakhita sat along with me in a World Government Summit car that moved for airport. At the movement of departure, we both smiled without speaking a single word. We waved hands signaling farewell. I moved. A big wall appeared. Neither of us could see each other; only memories were alive.