

# निजामती सेवा पत्रिका

## CIVIL SERVICE JOURNAL

वर्ष: ४२/vol. 42

अङ्क: १/No. 1

२०७७ पुस (January, 2021)



# लोक सेवा आयोग

PUBLIC SERVICE COMMISSION



## लेख रचनाको लागि अनुरोध

यस आयोगबाट अर्धवार्षिक रूपमा प्रकाशित हुने निजामति सेवा पत्रिकामा लेख रचना प्रकाशित गराउन चाहने लेखक महानुभावहरूलाई आयोगमा प्राप्त हुने गरी लेख रचना पठाउन हार्दिक अनुरोध गरिन्छ । सार्वजनिक सेवा सम्बन्धी विविध पक्ष, आर्थिक गतिविधि र योजनावद्ध विकाससँग सम्बद्ध मौलिक, खोजपूर्ण, विचार प्रधान तथा अनुसन्धानमूलक विषय समावेश भएका लेख रचनाहरू प्रकाशनको निमित्त ग्राह्य हुनेछन् । प्रकाशनार्थ पठाइने लेख रचनाको सुरुमा सारांश, अन्त्यमा निष्कर्ष र लेखमा प्रयोग भएका सन्दर्भ सामग्रीहरू संलग्न भएको हुनुपर्नेछ । यस पत्रिकामा प्रकाशनको लागि पठाइएका लेख रचनाहरू अन्यत्र प्रकाशन गर्नुपरेमा प्रकाशकको पूर्व स्वीकृति लिनुपर्नेछ । पत्रिकामा प्रकाशनार्थ प्राप्त लेख रचनाहरू स्वीकार गर्ने वा नगर्ने अधिकार सम्पादक मण्डलमा रहनेछ ।

**यस पत्रिकामा प्रकाशित हुने लेखहरूमा व्यक्त गरिएका विचारहरू लेखकका निजी विचार भएका हुनाले ती लेखहरूले लेखक कार्यरत वा लेख प्रकाशन गर्ने निकायको प्रतिनिधित्व गर्ने छैन ।**

### सम्पादक मण्डल

ब्रह्म देव राय	माननीय सदस्य	अध्यक्ष
गीता कुमारी होमेगाई	सह-सचिव	सदस्य
देवीप्रसाद सुवेदी	उपसचिव	सदस्य
नारायण प्रसाद पोखरेल	शाखा अधिकृत	सदस्य सचिव



योग्यता  
निष्पक्षता  
स्वच्छता



# निजामती सेवा पत्रिका CIVIL SERVICE JOURNAL

**लोक सेवा आयोग**  
PUBLIC SERVICE COMMISSION



## सम्पादकीय

---

निजामती सेवाको पदमा नियुक्तिको लागि उपयुक्त उम्मेदवार छनोट 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 चुनौति 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 अपेक्षा गरिएको छ । यस पत्रिकालाई अभूत उत्कृष्ट बनाउन पाठकवर्गबाट सुझाव तथा पृष्ठपोषणको अपेक्षा गर्दछौं । पत्रिकाको लागि लेख रचना उपलब्ध गराई सहयोग गर्नुहुने 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	व्यावसायिकता र नेपालको निजामती सेवा	वीरबहादुर राई	१
२	संघीय लोकतन्त्रमा कर्मचारीतन्त्र	डा.लोकबहादुर लोप्चन	१४
३	व्यवस्थापन परीक्षण : अवधारणा, अभ्यास र सुधारका पक्षहरू	रुपनारायण खतिवडा	२१
४	सार्वजनिक खरिद : संलग्न पक्षको आचरण व्यवहार	जनकराज गौतम	२९
५	नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी नहुनुका कारणहरू र समाधान	कृष्णमणि पराजुली	३६
६	संघीय प्रणालीमा, कल्याणकारी राज्य र सार्वजनिक - निजी साभेदारी	डम्बरबहादुर कार्की	४५
७	सार्वजनिक सेवामा नैतिकता, नैतिक चरित्र, सदाचार र विद्यमान संस्कृति	केदार सत्याल	५५
८	लैङ्गिक सवाल तथा परिदृश्यहरू: हिजो र आज	भविश्वर घिमिरे	६६
९	नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाह : व्यवस्था र अवस्था	टीकानाथ अर्याल	७४
१०	करार सम्बन्धी कानूनी, सैद्धान्तिक एवं नेपालका नजिर सिद्धान्तहरूको अवस्था	बसन्त प्रसाद न्यौपाने	८५
११	निजामती सेवाप्रतिको जनअपेक्षा	सन्दीप सापकोटा	९२
१२	Implementation Status of Federalism at Local Level in Nepal	Dr. Hari Prasad Adhikari	१०२
१३	Perceptual Effects of Reservation Policy for The Inclusive Civil Service of Nepal	Babu Ram Bhul	१०९
१४	Employee Retention for Organizational Health: A Review of Best Practice	Basu Dev Lamichhane	१२७
१५	Fiscal Policy for Stability and Growth: Nepal's Experiences	Angadeep Neupane	१३८
१६	Network Governance: Strengths and Weaknesses	Pharshu Ram Bhattarai	१४६
१७	Importance of Citizen Admin Interface in Governance	Munaka Neupane	१५२
१८	"Public Private Partnerships: The Context and Debate and Addressing in the 15 <sup>th</sup> Plan"	Laxmi Ghimire	१५६





## व्यावसायिकता र नेपालको निजामती सेवा

✍ वीरबहादुर राई

### सारांश

सामान्यतः कुनै पेशा वा व्यावसाय गर्दा हुनुपर्ने योग्यता, क्षमता, दक्षता र त्यस पद तथा जिम्मेवारी सम्पादन गर्न अपेक्षा गरिने कार्यकुशलता एवम् गुणहरूलाई व्यावसायिकताको रूपमा लिइन्छ । ग्राहकमुखी प्रशासन, नयाँ सार्वजनिक सेवाको अवधारणा अनुरूप नागरिकलाई लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यता अनुरूप नागरिकका माग र आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न, सूचना प्रविधिमा भएको तीव्रतर विकास, विश्वव्यापीकरण र सुशासन, पारदर्शिता र उत्तरदायित्वमा अभिवृद्धि, जनतामा बढ्दो आकाङ्क्षा र परिवर्तित समाजको कारण सार्वजनिक प्रशासनमा पनि व्यावसायिकताको आवश्यकता वृद्धि भएको छ । प्रशासन सञ्चालनको लागि विशेष ज्ञान, सीप र योग्यताको माध्यमबाट प्रशासनिक काम कारवाही र सेवामा प्रभावकारिता आउनुको साथै कर्मचारीको वृत्तिविकास, कार्यसम्पादनमा सुधार भई समग्रमा संगठनको उद्देश्य, नीति र कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न व्यावसायिकताको आवश्यकता पर्दछ । प्रशासनमा तोकिएको काम तथा जिम्मेवारीलाई निष्पक्ष, कुशल, पारदर्शी, इमान्दार र तोकिएको मापदण्ड बमोजिम सम्पादन गर्नु नै व्यवसायिकता हो । यस्ता कर्मचारीले कम लागत र कम नोक्सानी तथा गल्तीमा तोकिएको जिम्मेवारी र दायित्व निर्वाह गर्दछ भने उत्पादकत्वमा वृद्धि हुन्छ । निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीको व्यावसायिकता विकास गर्न प्राविधिक र अप्राविधिक वर्गीकरणको साथै विभिन्न सेवा, समूहको विकास गरि सोही अनुरूप कार्यसम्पादन र क्षमता विकासका आधारहरू निर्माण गरिएका छन् तर पनि अझै कर्मचारीको व्यावसायिकता विकास हुने गरी पर्याप्त नीतिगत, कानूनी र कार्यवातावरण तथा उत्प्रेरणा गर्न सकिएको छैन । यसकारण कर्मचारीको छनोट गर्दा देखि नै व्यावसायिकताको विषयलाई ध्यान दिंदै नियुक्ति पश्चात कर्मचारीको विकासको लागि विभिन्न तालिम र दक्षता अभिवृद्धि सम्बन्धी कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने, कार्य वातावरण, कर्मचारीमा उत्प्रेरणा आदि विषयलाई उच्च प्राथमिकता दिई कार्यान्वयन गर्न सकिएको खण्डमा कर्मचारीको कार्यसम्पादनमा अभिवृद्धि र संगठनको उत्पादकत्व वृद्धि भई कर्मचारी र संगठन दुवैको छविमा समेत सकारात्मक प्रभाव पर्दछ ।

### परिचय:

सामान्यतः कुनै पेशा वा व्यवसाय गर्दा हुनुपर्ने योग्यता, क्षमता, दक्षता र त्यस पद तथा जिम्मेवारी सम्पादन गर्न अपेक्षा गरिने कार्यकुशलता एवम् गुणहरूलाई व्यावसायिकता भन्ने गरिन्छ । ढेढर आर्जन गरेको ज्ञानलाई वास्तविक जीवनसँग मेल खाने गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन व्यावसायिकता नै चाहिने हुनाले प्रशासनमा पनि अब कित्तावी ज्ञान मात्रै होइन प्रयोगात्मक मामिला अध्ययन, कार्यसम्पादनमा विशिष्टता र तिनको समाधान गर्न सक्ने खुबीको आवश्यकता पर्दछ । ग्राहकमुखी प्रशासन, नयाँ सार्वजनिक सेवाको अवधारणा अनुरूप नागरिकलाई लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यता

अनुरूप नागरिकका माग र आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न, सूचना प्रविधिमा भएको तीव्रतर विकास, विश्वव्यापीकरण र सुशासन, पारदर्शिता र उत्तरदायित्वमा अभिवृद्धि, जनतामा बढ्दो आकाङ्क्षा र परिवर्तित समाज, मुलुकको विकासमा आएको विविधता र शासन प्रणालीमा आएको परिवर्तनका कारण विभिन्न प्रकारका चुनौतीहरू सिर्जना भइरहेका छन् । यस सन्दर्भमा प्रत्येक पेशा व्यवसायमा संलग्न व्यक्ति, कर्मचारी तथा कामदारमा पनि त्यसको प्रत्यक्ष प्रभाव परेको छ भने यसलाई प्रभावकारी सम्बोधन गर्न संगठनमा कार्यरत कर्मचारी/कामदारहरूमा व्यावसायिकताको आवश्यकता बढेको छ । व्यावसायिकतामा आधारित भई काम गर्दा उक्त कार्यसम्पादनमा बाह्य हस्तक्षेपबाट मुक्त भई उक्त कार्यले अपेक्षा अनुरूप विवेकसम्मत तरिकाबाट कार्य गर्दछ । विवेकसम्मत भन्नाले समय, लागत, प्रभाव र नतिजालाई ध्यान दिई गरिने कार्यलाई इंगित गर्दछ । यसमा कार्यसम्पादन गर्ने व्यक्तिले आफ्नो दायित्व र जवाफदेहीता पूर्णरूपमा आत्मसात् गरेको हुन्छ ।

व्यावसायिकताको लागि मूलतः प्रतिस्पर्धी, विशेष ज्ञान र सीप, इमान्दारी, उत्तरदायी, स्वनियन्त्रण र सकारात्मक सोच र छवि हुनुपर्ने हुन्छ । व्यावसायिक कर्मचारीहरूमा दृढता, आत्मविश्वास, राज्यको नीति र कानूनको पूर्ण रूपमा पालना र जनमुखी सोच जस्ता गुणहरू रहेका हुन्छन् । निजामती प्रशासन सञ्चालन गर्नेहरूसँग केही निश्चित व्यावसायिक गुण हुनैपर्छ भन्ने मान्यतालाई आत्मबोध गरेर नै निजामती सेवा ऐन, एवम् नियमावलीमा निजामती प्रशासकहरू कार्यसम्पादनमा उत्कृष्ट हुनुपर्ने, प्रशासनलाई मर्यादित अनुशासित एवम् कर्तव्यप्रति सजग बनाउन केही व्यावसायिक गुणहरू आवश्यकता पर्ने हुनाले व्यावसायिकतालाई म्याक्स वेवरले कर्मचारीतन्त्रको सिद्धान्तको एउटा अभिन्न अंगका रूपमा लिएका थिए । व्यावसायिकताकै आधारमा मानवीय गुणहरूको मूल्याङ्कन र पुनर्मूल्याङ्कन गर्ने प्रचलन पनि रहेको छ । व्यावसायिकतालाई मापन गर्न मानव संसाधन कतिको दक्ष, भरपर्दो, नतीजामुखी तथा मानवीय र नैतिक मूल्यहरूका ज्ञानले भरिपूर्ण छ भन्ने जस्ता (Intrinsic Personality attitude model) लाई पनि आधार लिन सकिन्छ भने व्यक्तिको निहित गुणहरूका कारणले के कति दृष्य (Tangible) फाइदा वा लाभ वा उपलब्धि वा परिमाणात्मक प्रतिफल प्राप्त भयो भनेर पनि मापन सकिन्छ ।

सार्वजनिक प्रशासनमा पनि जनतामा प्रदान गरिने विभिन्न सेवा तथा मुलुकको नीति तथा कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यसम्पादन गर्न, सेवालाई छिटो छरितो, जनमुखी, गुणस्तरीय बनाउनका लागि पनि व्यावसायिकताको आवश्यकता पर्छ । व्यावसायिकता वास्तवमा कुनै पनि कामलाई जानेर बुझेर विश्लेषण गरेर ठीक बेठीक फरक गरी सम्पादन गर्न सक्ने खुबी वा कुशलता हो । सङ्गठनले तोकिएको कार्यहरूलाई उच्च दक्षताकासाथ आफ्नो जिम्मेवारी तथा कार्यहरूप्रति निरन्तरता, लगाव र निष्ठा प्रदर्शन गर्दछ । कर्मचारीहरूमा आफ्नो कार्यमा संवेदनशीलता, गहिरो भुकाव, लगनशीलता एवम् उत्सुकता सिर्जना हुँदा कार्यको गुणस्तर, कर्मचारीको कार्यक्षमताको विकास र अभिवृद्धि हुँदै समग्र सङ्गठनमा सकारात्मक असर पर्न सक्छ ।

## परिभाषा

व्यक्तिले अंगालेको पेशामा विशेषज्ञता हासिल गर्दै पेशागत उन्नयन तथा विकासको क्रममा दक्षतापूर्ण कार्य गर्ने विषय व्यावसायिकता हो । व्यावसायिकता भन्नासाथ ज्ञानको निर्धारित स्तर र मापदण्डमा

आधारित भई आचरणको उच्चतम गरिमा कायम राखेर आफ्नो भूमिका, दायित्व र जिम्मेवारीलाई विशिष्ट रूपमा कार्यसम्पादन गरी नागरिक सेवालाई प्रभावकारी रूपमा सम्बोधन गर्नु हो । कुनै खास पेशा वा व्यवसायमा संलग्न व्यक्तिहरूको त्यो पेशा आवश्यक सक्षमता, अपेक्षित व्यवहार र नैतिक आचरण नै समग्रमा व्यावसायिकता हो ।

व्यावसायिक शब्दले कामको त्यस्तो प्रकारलाई जनाउँदछ, जुन विशेष प्रशिक्षण वा सीप वा उच्चस्तरको सिकाईबाट प्राप्त गर्न सकिन्छ । त्यसैले व्यावसायिकता सीप वा क्षमताको उच्चस्तर हो जुन कुनै विशेष कार्य जिम्मेवारीमा रहेको व्यक्तिबाट अपेक्षित हुन्छ<sup>1</sup> ।

संयुक्त राष्ट्रसंघले सार्वजनिक सेवाको व्यावसायिकतालाई परिभाषित गर्दै 'सार्वजनिक सेवाको मूल्यलाई मार्गदर्शन गर्ने समग्र मूल्यहरू जस्तै वफादारिता, तटस्थता, पारदर्शिता, लगनशीलता, समयनिष्ठा, प्रभावकारीता र दक्षता, निष्पक्षता, उत्तरदायित्वपन र अन्य जुन देशगत विशिष्टतामा निर्धारित हुन्छन्'<sup>2</sup> । स्थानीय, राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय जुनसुकै तहमा रहेर भएपनि तोकिएको जिम्मेवारीलाई उत्कृष्ट गुणकासाथ काम गर्न सक्ने कर्मचारीको गुण नै व्यावसायिकता हो । व्यावसायिकता वृत्तिविकास एवम् सङ्गठन विकासको आधार पनि हो ।

व्यावसायिकतालाई सम्पादित कामको प्रभावकारिता, उपयोगिता, टिकाउपन, दिगोपन र कामको सम्पूर्ण गुणहरूसँग पनि तुलना र सम्पादित काममा यस प्रकृतिका विषयवस्तुहरू समावेश हुनुलाई व्यावसायिकता हो भन्न सकिन्छ । तोकिएको काम, जिम्मेवारी, भूमिकालाई निष्पक्ष, कुशल, पारदर्शी, इमानदार र सेवाको मापदण्ड बमोजिम सम्पादन गर्न सक्ने विषय व्यावसायिकता हो । कतिपय कार्यलाई विशिष्टीकरण गरिएको हुन्छ, त्यस्तो विशिष्ट कार्यलाई व्यावसायिक रूपमा कार्य गर्न सक्नु व्यावसायिकता मानिन्छ । व्यावसायिकता हुन Well Standard behaviour, theory based skill र comprehensibility हुनुपर्दछ । कुनै एक विशिष्ट विषयको सैद्धान्तिक ज्ञान मात्र व्यावसायिकता नहुन सक्दछ, त्यसको लागि विषयसंग सम्बन्धित सम्पूर्ण विषय र क्षेत्रको ज्ञान, सीप भएको हुनुपर्दछ, जस्तो डाक्टरको लागि औषधी विज्ञान, मनोविज्ञान र चिरफार आदिको सैद्धान्तिक र व्यवहारिक ज्ञान हुनुपर्दछ ।

### **Professionalism**

- *The quest for excellence*
- *Based on knowledge, competence and skills*

*The behavior of Professionalism  
"Knowledge & skills are core elements"*

- *Altruism*
- *Responsibility & Accountability*
- *Leadership*
- *Caring compassion & communication*
- *Excellence & schoaLrship*
- *Respect & Honor and integrity*

- 1 The word 'Profession' denotes to type of job that needs special training or skills or high level of education. Professionalism, therefore, stands the high standard of skill or ability that is expected from a perso in a particuaLr job position." (Stha: 191: 2063)
- 2 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, accountality and others, which are specific to individual coun-tries; Professionalism and Ethicsin the Public Service: Issues and Practices in Selected Regions, United NationsDepartment of Economic and Social AffairsDivision for Public Economics and Public Administration, United Nations, New York, 2000.p.5

यसर्थ व्यावसायिकता भन्नाले कामप्रतिको वफादारिता, सेवाप्रवाहमा निष्पक्षता, पारदर्शिता र प्रभावकारिता, दक्षता, कुशलता र इमानदारिता र सेवाप्रवाहमा छिटोछरितो र मितव्ययी रूपले सम्बोधन गर्नु हो । मुलुक र जनताको पक्षमा काम गर्ने, कार्यसम्पादन गर्दा सीमित स्रोतसाधनबाट उच्चतम कार्यसम्पादन परिणाम प्राप्त गर्नु र जनतामा पुगनुपर्ने सेवा र सेवाग्राही र सरोकारवालालाई सन्तुष्टि प्रदान गर्नु पनि हो ।

### विकासक्रम :

सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिकताको प्रवेश सन् १८८० को दशकको सुधार युग (Reform Era) तिर भएको मानिन्छ । Woodro Willson ले सन् १८८७ मा एक व्यावसायिक रूपमा सार्वजनिक प्रशासनको महत्वमाथि प्रकाश पारेका थिए । विल्सनका तर्कहरूकै परिणामस्वरूप सार्वजनिक प्रशासनमा व्यावसायिक सङ्गठनहरूको जग बस्न गएको मानिन्छ । सयुक्त राज्य अमेरिकाको सरकारी कार्यालयमा व्यावसायिकताको अवधारणा सन् १९५० मा सुरु भयो । सन् १९७८ तिर कार्टर प्रशासनका पालामा अमेरिकामा वरिष्ठ कार्यकारी सेवा (Senior Executive Service) को गठन पश्चात् कर्मचारीलाई ह्वाइट कलर पर्सोनेल र ब्लू कलर वर्कर भनी विभाजन गरियो । त्यसै बेलादेखि उच्च ओहदामा कार्यरत वरिष्ठ कार्यकारी विज्ञ (Professionals) भनी सम्बोधन गर्न थालियो ।

सन् १९७० तिर युरोपमा व्यावसायिकताको अवधारणा लागू भएपछि सार्वजनिक सेवामा विशिष्टीकरण, प्रशासनमा वरिष्ठ कार्यकारी विज्ञ, विशेषज्ञ पदको व्यवस्था र सेवा समूहको व्यवस्था आदि लिन सकिन्छ । सन् १९९० को दशकपछि व्यवहारमा ल्याइएको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणा पश्चात् व्यावसायिकताले अझ उच्च स्थान ओगटेको छ ।

विशिष्टीकृत ज्ञान भन्ने कुरा व्यावसायिकताकै एक अंश भएको हुँदा व्यवस्थापन सम्बन्धी डिग्रीहरू सार्वजनिक सेवामा पनि प्रवेश गरेको मान्न सकिन्छ । व्यावसायिकताले गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्ने, सेवामा कम विवाद आउने, सेवामा वैज्ञानिकता र सेवामा सरलता हुने हुन्छ । प्रशासनमा व्यावसायिकताको सम्बन्धमा व्यक्तिगत र पेशागत व्यावसायिकता दुई पक्षबाट हेर्न सकिन्छ । त्यसैगरी व्यावसायिकताका तत्वहरूमा सांगठानिक र व्यक्तिगत गरी दुई पक्षबाट पनि हेर्ने गरिन्छ जसमा सांगठानिक तत्वहरूमा सकारात्मक र सिर्जनशील नेतृत्व, संगठनमा एक अर्काबीच अपनत्वको भावना, कर्तव्यपरायण, परिणाममुखी, गुणस्तरीयता, किफायती, प्रतिस्पर्धा, दूरदृष्टि, संगठनमा कार्यवातावरण, कर्मचारीप्रति संगठनको उत्प्रेरणा र हौसला, समूह गतिशीलता र व्यक्तिगत तत्वहरूमा निष्पक्षता, सकारात्मक सोच, सहज कार्यशैली र व्यवहार, कार्यप्रतिको प्रतिबद्धता, सेवाभाव, विवेकशीलता, आत्मअनुशासन, संवेदनशीलता, जिम्मेवारीपन, जवाफदेही, समयनिष्ठा, सांगठानिक आचरण र अनुशासनको पालना र आज्ञाकारी आदि रहेका छन् ।

### व्यावसायिकताका आयामहरू

व्यावसायिकतामा पेशागत ज्ञान, योग्यता, नैतिक मूल्यमान्यता र सोको लागि प्रतिबद्धता र व्यक्तिगत गुण तथा विशेषताहरू आदि रहेका हुन्छन् । व्यावसायिकताको लागि विशेष ज्ञान, खुबी, योग्यता, संगठनको मूल्यमान्यताको अनुशरण, पद, जिम्मेवारी र दायित्व अनुरूपको दक्षता, क्षमता, कामप्रतिको इमान्दारी,

लगनशीलता र संवेदनशीलता जस्ता विषयहरू आयामका रूपमा रहेका छन् । जसमा ज्ञान, सीप र कार्यसम्पादन, सुरक्षित र गुणस्तरीय कार्य, संगठन र संगठनसंग सम्बद्ध सरोकारवालाहरूसंगको विश्वासको सम्बोधन र संगठनमा सहज सञ्चार र समूहमा काम गर्नेजस्ता विषयहरू यसका आयामका रूपमा लिने गरेको पाइन्छ ।

### व्यावसायिकताका तत्वहरू :

व्यावसायिकताको लागि विभिन्न तत्वहरूको आवश्यक पर्दछ, जस्ले यसको विशेषता र उद्देश्यलाई पूरा गर्न सहयोग गर्दछ ।



- (क) कार्यकुशलता (Efficiency Performance) : व्यावसायिकताको लागि निश्चित योग्यता, सीप र ज्ञानका अलावा सम्बन्धित विषयको कार्यसम्पादन गर्नको लागि सार्थक क्षमताको आवश्यकता पर्दछ ।
- (ख) विज्ञता (Expertise) : कार्यलाई व्यावसायिक रूपमा सम्पादन गर्न विशेष ज्ञान र सीप चाहिन्छ । जस्तो एक्सरे हेर्ने हाम्रा आँखा दुई नै भएपनि एक्सरे पढ्ने डाक्टरले फोटो हेरेर कुनै पनि रोगको अवस्थाको बारेमा भन्न सक्दछ, जबकी सामान्य मानिसले गर्न सक्दैन । वास्तवमा जोसंग विशेष ज्ञान र सीप हुन्छ त्यो नै विज्ञ (expert) हो ।
- (ग) पूर्वानुमान योग्य व्यवहार (Predictable Behaviour) : पूर्वानुमान गर्न सक्ने क्षमता अर्को महत्वपूर्ण तत्व हो । राम्रो डाक्टरले बिरामी भएर जँचाउन जाँदा सुरुमा आवश्यकतानुसार विभिन्न विषयको जाँच र सोको रिपोर्ट माग गर्न सक्दछ, भने पहिले नै उसले व्यवहारको पूर्वानुमान गर्न सक्दछ । अर्थात कुनै पनि पेशा तथा व्यवसायमा रहेका व्यक्तिले काम गर्दा के कस्ता अवस्था आइपर्न सक्दछ, भन्ने विषयमा पहिले नै अनुमान गर्न सक्दछ ।
- (घ) इमानदारिता (Integrity) : काम गर्दा जुनसुकै तहका कर्मचारी वा कामदार भएपनि सो कार्यसम्पादनको लागि सदाचारिता को आवश्यक पर्दछ । जस्ले कामप्रतिको भुकाव, लगाव, संवेदनशीलता र एकाग्रता बनाउन सहयोग गर्दछ, भने कुनै पनि काममा सकारात्मक सोच विकास भई सम्पादन गर्न खोजिएको अवस्थामा कुनै पनि प्रकारको समस्या आउँदैन । संगठन र कर्मचारी दुबैले लिएको उद्देश्य र लक्ष्य पूरा गर्न सहज हुन्छ ।
- (ङ) जवाफदेहीता (Accountability) : सार्वजनिक पद धारणा गरेको पदाधिकारीले सधैं जवाफदेही र जिम्मेवार हुनुपर्दछ । हरेक कार्य गर्दा र कार्य सम्पादन गरेर मात्र पुग्दैन आफूले गरेको कामको जुनसुकै बेला जवाफदेही हुनुपर्ने हुन्छ ।
- (च) स्वतन्त्रता (Autonomy) : संगठनमा काम गर्ने विभिन्न तहका कर्मचारीको लागि निश्चित कार्य जिम्मेवारी तोकिएको हुन्छ । उक्त कार्य सम्पादन गर्न विद्यमान नीति, कानून र प्रक्रियाको

परिधिभिन्न रही स्वतन्त्र रूपमा काम गर्न दिनु पर्दछ जसले जिम्मेवार हुन र सिर्जनशील हुनमा सहयोग गर्दछ। जस्तो डाक्टरमा बढी व्यवसायिक भयो तर प्रशासनमा हुन सकेन कारण उसले प्राप्त गरेको स्वतन्त्रता पनि हो। Theory based skill प्रयोग गर्न स्वतन्त्रता (Autonomy) चाहिन्छ। त्यसैले निर्णय गर्दा Optimize, Maximize वा Minimize गर्ने स्वायत्तता प्रदान गर्नुपर्दछ।

- (छ) मूल्य र मान्यता (Norms and values) : सार्वजनिक पदाधिकारीको लागि औपचारिक रूपमा निश्चित गरिएका कार्यविधिहरू, मार्ग निर्देशन, कानूनहरूको इमान्दारीपूर्वक पालना गर्नुपर्दछ। यसको साथै संगठन तथा समाजको र काम गर्दा अपनाउनु पर्ने मूल्यमान्यता पनि हुन्छ त्यसलाई पालना गर्नुपर्दछ। काम गर्दा निश्चित नैतिक मूल्यहरूलाई समेत अवलम्बन गर्नुपर्दछ।
- (ज) कामप्रतिको प्रतिबद्धता (Commitment to work) : कार्य सम्पादनको क्रममा सो कामप्रतिको लगाव, संवेदनशीलता र प्रतिबद्धता हुनु अत्यावश्यक मानिने भएकोले विशेष प्रकारको कार्य गर्दा कामप्रतिको प्रतिबद्धतालाई उच्च प्राथमिकता दिई कार्यसम्पादन गर्नुपर्दछ।
- (झ) विशेष ज्ञान (Specilized Knowledge) : कुनै पनि कार्य सम्पादन गर्न विशेष ज्ञान र सीपको आवश्यक पर्दछ। यसको साथै ती कार्यहरू सम्पादन गर्न व्यवसायिकता चाहिन्छ। सामान्य एक नर्सले रगत निकाल्दा सरल र सहज रूपमा निकाल्न सक्नु व्यवसायिकता हो।

## प्रशासनमा व्यावसायिकता

प्रशासनको व्यावसायिकतामा कर्मचारीले आफ्नो कामलाई बढी दक्षतापूर्ण र सहजरूपमा कार्य गर्न सक्दछ। कर्मचारीको पद, जिम्मेवारी र कर्मक्षेत्रका आधारमा सुम्पिएको विषयलाई उपलब्ध सीमित स्रोत साधनको उपयोग गरी थोरै समय थोरै लागतमा थोरै हानि नोक्सानी वा शुन्य गल्ती वा कम गल्तीमा राज्यको नीति, कानून बमोजिम तोकिएको कार्य तथा जिम्मेवारीलाई सक्षम र प्रभावकारीरूपमा कार्यान्वयन गर्ने र पेशागत आचरण र नैतिकता कायम गरी जनतामा छिटोछरितो र सहजरूपमा सेवा प्रदान गर्नु र कर्मचारीले आर्जन गरेको सीप र अनुभवलाई कार्यसम्पादन प्रक्रियामा सरल एवम् स्वतन्त्र ढंगले प्रयोग गरी सम्पादित कार्यको गुणस्तर अभिवृद्धि गर्ने कार्य प्रशासकीय व्यावसायिकता हो। सङ्गठनको निश्चित उद्देश्य, लक्ष्य र नीति रहेको हुन्छ। उद्देश्यहरूमा मूलतः सम्बद्ध सेवाग्राही तथा सरोकारवालालाई छिटोछरितो र प्रभावकारी सेवा प्रदान गर्नु हो। सेवाग्राही तथा सरोकारवालालाई सहज रूपमा सेवा उपलब्ध गराउन र सङ्गठनको उपलब्धि हासिल गर्ने विषय सहज अवस्था रहेको हुँदैन। त्यसकारण यसको लागि कर्मचारीमा व्यावसायिकता हुनुपर्दछ। सङ्गठनमा संलग्न जनशक्ति सदैव Competent, Innovative & Creative हुनुपर्छ। व्यावसायिक कर्मचारीको क्षमताको कारण प्रशासनको सक्षमता र दक्षता स्वतः अभिवृद्धि गर्नमा मद्दत पुग्न सक्छ। व्यावसायिकता भएको कर्मचारीले सदैव आफ्नो जिम्मेवारी, उत्तरदायित्व र कामप्रति संवेदनशील हुने गर्छ भने व्यावसायिक कर्मचारीहरूले अनुचित दबाव र हस्तक्षेप हुन नदिन आफै प्रयास गर्दछन्। यस्ता राष्ट्रसेवकले मात्र प्रशासनको मर्म, भावना र सङ्गठनले लिएको नीति तथा लक्ष्यलाई प्रभावकारी कार्यान्वयन र सहीरूपमा सम्बोधन गर्न सक्दछन्।

कर्मचारीहरूले जिम्मेवारीलाई प्रभावकारी र कार्यलाई दोषमुक्त गर्न प्रतिस्पर्धात्मक क्षमताको विकास गर्नु अति आवश्यक हुन्छ । व्यावसायिकताको विकास भएको खण्डमा सार्वजनिक प्रशासनमा समेत बजारमा उपलब्ध भएका उत्तम व्यक्तिहरूको आकर्षण बढ्ने र बढाउन सहज हुन सक्छ । कर्मचारीमा सम्बन्धित क्षेत्रको पर्याप्त ज्ञान, सीप र योग्यताका साथै उनीहरूको व्यावसायिकताको कारण आन्तरिकका साथै वैदेशिक सम्बन्ध र विषयमा समेत प्रभावकारिता आउन मद्दत गर्दछ । यसको लागि राज्यले पनि सम्बन्धित कर्मचारीको क्षमता विकास गर्न र कर्मचारी स्वयम्ले समेत आफ्नो कार्यक्षमतामा अभिवृद्धि गर्नुपर्ने हुन्छ ।

व्यावसायिकताले कर्मचारीमा जिम्मेवारी र दायित्वमा हुनसक्ने कमजोरी र समस्या सिर्जना हुनबाट जोगाउँछ । कुशल कार्यसम्पादन आवश्यक विषय प्राविधिक सीप (Technical Skills (to do things right) र इमान्दारिताका साथ कार्यसम्पादन गर्ने नैतिक आचरणको विषय (Ethical Skills (to do right things) जस्ता दुई ओटा विषयलाई मानिन्छ । पेशागत मर्यादा र नैतिक आचरणका विषयहरू अन्तरसम्बन्धित हुन्छन् । कर्मचारीमा प्राविधिक ज्ञान, नेतृत्व क्षमता र आचरणगत विषय महत्वपूर्ण हुन्छ । प्राविधिक विषयमा सम्बन्धित पद तथा जिम्मेवारी बमोजिम हुनुपर्ने योग्यता, क्षमता, ज्ञान, सीप र अनुभव एक महत्वपूर्ण पक्ष हो भने कर्मचारी स्वयम्मा आचरणगत पक्ष पनि उत्तिकै राम्रो हुनुपर्छ, जसमा नैतिक व्यक्तित्व, सार्वजनिक नैतिकता र सङ्गठनात्मक नैतिकतालाई लिन सकिन्छ । यसका आधारमा सङ्गठनले लिएको लक्ष्य, नीति र कार्यक्रमको नतिजा अपेक्षाकृत रूपमा प्राप्त गर्न मद्दत गर्छ ।

व्यावसायिकता केवल ज्ञान, सीप र क्षमता तथा योग्यता मात्र होइन पेशा र जिम्मेवारीप्रतिको संवेदनशीलता, इमान्दारिता र अनुशासन पनि हो । राष्ट्रसेवकले प्रशासनिक कामकारबाही र आफ्नो जिम्मेवारीमा सजकता र क्रियाशील बनाई तोकिएको आचरण र अनुशासनमा रही कुनै आग्रह र पूर्वाग्रह नगरी केवल व्यवसायिकताको आधारमा आफ्नो पदीय जिम्मेवारी र भूमिका निष्पक्ष र पारदर्शीपूर्ण सम्पादन गर्नु एक व्यावसायिक कर्मचारीको महत्वपूर्ण दायित्व र जिम्मेवारी हो ।

## निजामती सेवामा व्यावसायिकता

सार्वजनिक प्रशासनको एक महत्वपूर्ण क्षेत्र निजामती सेवा हो । निजामती सेवाको अवधारणागत पक्ष व्यावसायिकता हो । निजामती प्रशासनमा सेवामा प्रवेश गर्ने आधार योग्यता र क्षमता नै हो ।

प्रशासकीय व्यावसायिकताका आधारभूत तत्वहरू

- पेशा अनुरूपको शैक्षिक योग्यता (Meritocracy)
- पेशागत सम्बन्धित पक्षमा विशिष्ट ज्ञान, विशेषज्ञता
- पेशागत नैतिकताको सम्बन्ध (Professional ethic) अनुशासन, कर्तव्यनिष्ठ, निष्पक्ष, इमान्दार र उत्तरदायी ।
- कार्य तथा संगठन र जिम्मेवारीप्रतिको प्रतिबद्धता ।
- कार्यप्रति रुचि र लगनशीलता
- ऐन, कानून र नीति कार्यान्वयनप्रतिको प्रतिबद्धता
- परिणामुखी कार्यशैली र सिर्जनशीलता
- जनतालाई नै सर्वोपरि ठान्ने संस्कार *people's first*
- विधिको सम्मान विद्यमान कानूनको परिपालना
- मितव्ययी र पारदर्शी कार्यशैली
- व्यवस्थापकीय सिद्धान्त र विधिको प्रयोग
- प्रभावकारी संचार समन्वय नेतृत्व उत्प्रेरणा
- निष्पक्ष, *Impersonality & Neutrality*

निश्चित पदमा तोकिएको जिम्मेवारी र भूमिकालाई प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न योग्यता र क्षमता प्रदर्शन गर्नुपर्छ । नेपालको निजामती सेवामा व्यावसायिकता अभिवृद्धि होस् भन्ने उद्देश्यले विभिन्न सेवाको वर्गीकरण गरी तिनै सेवाको समष्टिलाई निजामती सेवाका रूपमा परिभाषित गरिएको छ । विशिष्टीकृत सेवाका रूपमा कृषि, इञ्जिनियरिङ्ग, कानून, वन, शिक्षा आदि विभिन्न सेवाहरूमा आ-आफ्नै विशिष्टीकृत ज्ञान र विशेषज्ञ भएका क्षेत्र हुन र सो क्षेत्रमा आवश्यक पर्ने जनशक्तिको व्यवस्थापन गरी व्यावसायिकताको आधार निर्माण गरिएको छ । सेवामा व्यावसायिकतालाई प्रवर्द्धन गर्न विद्यमान सीप, दक्षता अभिवृद्धिका लागि तोकिएको निश्चित योग्यताको साथै नियमित तालिम तथा प्रशिक्षणको व्यवस्था गरिएको छ । निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन र विकास गर्ने आधार व्यावसायिकतालाई मानिएको छ । कर्मचारीको व्यावसायिकताका गुणहरूमा विवेकशील, वस्तुपरक, बफादारिता, अनुशासन, पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, मितव्ययी, नैतिकतावान, इमानदारिता, निष्पक्षता, राजनीतिक तटस्थता र स्वच्छ प्रतिस्पर्धा आदिलाई लिने गरिएका छन् । प्रशासन तथा व्यवस्थापनमा पनि एक कर्मचारीले सबै प्रकारको कार्यसम्पादन नगरी विभिन्न क्षेत्रको लागि फरक फरक क्षमता, योग्यता र सीप भएको कर्मचारीको व्यवस्थापन गरिएको हुन्छ जस्तो कर्मचारी प्रशासन, आर्थिक प्रशासन, तथ्याङ्क विश्लेषक, योजनाकार, राजस्व प्रशासक, परराष्ट्र र विभिन्न प्राविधिक क्षेत्रका विषयहरू-कृषि, वन, सिँचाई, वातावरण आदि, को व्यवस्था गरी सोही अनुरूप वृत्ति विकासको व्यवस्था समेत गरिएको छ । निजामती सेवा ऐनले विभिन्न सेवाको व्यवस्था गरेको छ । एकै प्रकृतिको काम र सेवालालाई निरन्तर रूपमा संलग्न भई काम गर्दा कार्यमा विशिष्टीकरण र उच्च क्षमता र सीपको विकास हुन्छ जस्तो लेखा समूह, राजस्व समूहका कर्मचारीको कार्य सम्पादनलाई लिन सकिन्छ । सेवालालाई प्राविधिक र अप्राविधिक रूपमा समूहकृत गरिएका छन् ।

निश्चित तहको सेवामा प्रवेश गर्न सम्बन्धित तहको सेवाको शैक्षिक योग्यता तोकिएको हुन्छ । शाखा अधिकृत प्रवेश गर्दा निश्चित शैक्षिक योग्यता भएको व्यक्तिले सेवा प्रवेश प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने कानूनी व्यवस्था रहेको छ । सेवा प्रवेश पश्चात् आवश्यकतानुसार क्षमता विकासका तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिन्छ । सेवा, समूहको व्यवस्थामा विशेषज्ञ पदको सिर्जना र सञ्चालन हुँदै आएको छ । नियुक्ति पश्चात् उसले के कसरी काम गर्ने र कुन कुन काम गर्ने भन्ने विषयमा पद अनुरूपको कार्य विवरण र मापदण्डलाई समेत समावेश गरी कार्य जिम्मेवारी दिइन्छ । कामका आधारमा सुविधा र पदोन्नति जस्ता विषयलाई मूर्तरूप दिन निश्चित अवधिको व्यावसायिकता सहितका कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरिने व्यवस्था रहेको छ ।

प्रजातान्त्रिक व्यवस्था, पारदर्शिता, सुशासनका सन्दर्भका कारण सार्वजनिक प्रशासनले उपलब्ध गराउँदै आएको सेवालालाई विश्वव्यापीकरण, नवीन प्रविधिको अन्वेषण र विकास, गुणस्तरीय सेवा, ज्ञान र सूचनाको प्रवाहमा सर्वसाधारणको चाहनाको पूर्ति जस्ता विषयमा सरकारले विशेष ध्यान दिनुपर्ने र पुनरावलोकन गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ । कर्मचारीको कार्यशैली, क्षमता, दक्षता र कार्य प्रक्रियामा परिवर्तन गर्नुका साथै कर्मचारीमा व्यावसायिकताको आवश्यकता महसुस गरिएको छ । यसकारण निजामती सेवामा व्यावसायिकता अभिवृद्धि गर्नको लागि विभिन्न प्रशासन सुधार आयोगले पनि सुझाव दिएका छन् ।



प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ र निजामती सेवामा तहगत प्रणाली लागू गर्ने सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०६४ ले दिएका सुझावहरू यसप्रकार रहेका छन् ।

कर्मचारीहरूको पदोन्नति निजहरूको कार्य सम्पादन मूल्यांकन तथा माथिल्लो पदको जिम्मेवारी बहन गर्न सक्ने गुण र क्षमताको आधारमा मात्र हुने व्यवस्था गर्ने ।

निजामती सेवामा तहगत प्रणाली लागू गर्ने सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०६४ ले कार्यसञ्चालन सहजकर्ता समूह, व्यवस्थापन सहजकर्ता समूह, पेशाविद् समूह, विशेषज्ञ समूह, कार्यकारी समूह, वरिष्ठ विशेषज्ञ सेवा र वरिष्ठ कार्यकारी सेवा विभाजन गरेको थियो ।

प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ ले पनि निजामती सेवामा विद्यमान विभिन्न पदहरूले सम्पादन गरिएका कामहरूलाई दीर्घकालीन व्यवस्थामा समेत उपयोग हुने गरी उच्च व्यवस्थापन/वरिष्ठपेशाविद्स्तर (*Top Management/Senior Professional Level*), पेशाविद्स्तर (*Professional Level*), सहयोगी स्तर (*Support Level*) तीन स्तरमा विभाजन गरिनु पर्ने गरी सिफारिस गरिएको थियो ।

व्यवस्थापन सम्बन्धी विशेष क्षमता भएका कर्तव्यनिष्ठ तथा इमान्दारीपूर्वक काम गरी निजामती सेवालार्इ नेतृत्व प्रदान गर्न सक्ने कर्मचारीहरूमध्येबाट उच्च व्यवस्थापन स्तर गठन गर्ने । निजामती सेवाको प्रथम र विशिष्ट श्रेणीलाई उच्च व्यवस्थापन स्तर मान्ने ।

प्रशासन सेवाभित्रको विशेषज्ञताको अभि बढी विकास गर्नको लागि हाल रहेका लेखा समूह र हुलाक समूहका अतिरिक्त कुटनैतिक समूह, आर्थिक समूह र राजस्व समूहको पनि थप व्यवस्था गर्ने ।

उच्च व्यवस्थापन स्तरमा नजाने पेशाविद् स्तरका कर्मचारीलाई आफ्नै पेशामा पनि वृत्ति विकासका समुचित अवसरहरू उपलब्ध गराउने उद्देश्यले प्राविधिक सेवाहरूका विशिष्ट श्रेणीमा पनि प्रथम श्रेणीका पदहरूमध्ये ७:१ को अनुपातमा पदहरू सिर्जना गर्ने ।

राष्ट्रसेवकले प्रशासनिक कामकारवाही र आफ्नो जिम्मेवारीमा सजगता र क्रियाशील बनाई तोकिएको आचरण र अनुशासनमा रही कुनै आग्रह र पूर्वाग्रह नगरी केवल आफ्ना पदीय जिम्मेवारी, निष्पक्ष र पारदर्शपूर्ण सम्पादन गर्नु एक व्यावसायिक कर्मचारीको दायित्व र जिम्मेवारी हो । जनताका चाहना र आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्न सोही अनुरूपको जनशक्तिलाई आकर्षण गर्ने, विकास गर्ने र उपयोग गर्नुपर्छ । नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले मूलभूत तत्वहरूमा लागत न्यूनीकरण र कर्मचारीको सङ्ख्या कटौती, बजारमा आधारित संयन्त्रको विकास, गुणस्तर उपभोक्ता प्रतिको संवेदनशीलता, सेवाप्रदायक र सेवाग्राहीको कार्यक्षेत्र र उत्तरदायित्वको निर्धारण र कार्यक्षमतामूलक व्यवस्थापनको प्रयोग जस्ता विषयहरू रहेका छन् ।

नेपालमा व्यावसायिकताको विषयका बारेमा निकै बहस हुने गरेको तथा सार्वजनिक प्रशासनमा यसको आवश्यकताको महशुस गरिएको भएतापनि स्पष्ट नीति, रणनीति आदिको व्यवस्था भएको

पाइँदैन । निजामती सेवा तथा नियमावलीमा भर्ना, छनोट र नियुक्तिपछि गरिने पदस्थापना र सरुवा कर्मचारीको व्यावसायिकता विकास गर्ने खालका प्रावधानहरू अत्यन्त कम रहेका छन् । निजामती सेवामा आधारभूत रूपमा व्यावसायिकता विकास गर्न नसकेको कारण अब्बल एवम् उत्कृष्ट प्रतिभावान जनशक्तिको आकर्षण गर्न सकिएको छैन । प्रत्यक्ष वा परोक्ष राजनीतिक प्रभाव, यथास्थितिवादी संस्कार, कर्मचारीहरूमा कम सिर्जनशीलता, जनता र कर्मचारीबीचको विश्वासको कमीको कारण व्यवसायिकता विकास हुन सकेको छैन । व्यावसायिकता भन्नासाथ विशेष गुण, योग्यता र क्षमता भन्ने मात्र हैन कर्मचारीमा जनताप्रति सेवाभाव, सङ्गठनको लक्ष्य र नीति बमोजिम कार्यसम्पादन गर्ने, आचरणगत विषयलाई सम्वेदनशील हुने र आफ्नो जिम्मेवारी र भूमिकामा प्राथमिकता दिने विषयलाई पनि व्यावसायिकताको रूपमा लिनुपर्ने र हेर्नुपर्ने हुन्छ । कर्मचारीहरूको व्यावसायिकता विकासको लागि सङ्गठन तथा राज्यबाट सकारात्मक बनाउनुपर्नेमा सो अनुरूप कार्यवातावरण अझ पनि अपेक्षाकृत रूपमा सुधार गर्न सकिएको छैन ।

नेपाल सरकारले सबैको लागि तालिम (Training for all) अवधारणा लिएको छ तर तालिम क्षमता तथा व्यावसायिकता अभिवृद्धिमा भन्दा बढी बहुवा प्रयोजनमा केन्द्रित भएको पाइन्छ । आर्थिक तथा सामाजिक र विज्ञान र प्रविधिको विकासको कारण कार्यसञ्चालनमा सहजता भएको भए पनि मानवीय विषय र राज्यद्वारा प्रदान गरिने सेवा सुविधाका साथै राज्यद्वारा गरिने विकास र विभिन्न नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा भने क्रमशः जटिलता बढ्दै गएको छ ।

## समस्याहरू

- (क) राज्यद्वारा स्थापना भएका विभिन्न सार्वजनिक निकायहरूको कार्य क्षमता अभिवृद्ध गर्दै जनताको माग र आकांक्षा बमोजिम सेवा प्रवाहमा प्रभावकारीता र सुशासनको प्रत्याभूति गर्न बजारमा रहेका क्षमतावान, अब्बल, मेधावी र जेहेन्दार जनशक्तिलाई निजामती सेवामा आकर्षण गर्न नसक्नु ।
- (ख) कर्मचारीको कुन क्षेत्रमा राम्रो दक्षता रहेको छ, सो अनुरूप सरुवा तथा पदस्थापन हुन नसक्नु जस्तै गर्दा कर्मचारी आत्मा देखि नै सन्तुष्टि लिँदै काम गर्न नपाउँदा कर्मचारीको कार्य क्षमतामा ह्रास आएको र सार्वजनिक निकायबाट प्रभावकारी सेवा प्रवाह हुन नसक्नु ।
- (ग) निजामती सेवाको विभिन्न समूह र उपसमूहमा वृत्ति विकासको लागि समान अवसर नहुनु र व्यावसायिकताको लागि सामान्य र विशेषज्ञ किसिमको तालीम आवश्यक पर्न सक्दछ तर निजामती सेवा अधिकांश तालीम सामान्य तालीमको बाहुल्यता रहनु ।
- (घ) व्यावसायिकता के हो ? व्यावसायिकता किन आवश्यक पर्दछ ? यसको विकास कसरी गर्ने ? भन्ने बारेमा राज्य र सम्बन्धित संगठनले प्राथमिकताकासाथ नीति र कार्यक्रम तय गरी कार्यान्वयन गर्न नसक्नु र संगठनमा व्यावसायिक संस्कृतिको विकास हुन नसक्नु ।
- (ङ) एकै प्रकारको काम वा जिम्मेवारी सामान्य ज्ञान, सीप भएकोबाट सम्पादन गर्दा र व्यावसायिक क्षमता र दक्षता भएकोबाट गराउँदा कार्यको गुणस्तर, कम खर्चमा सम्पादन हुने विषयमा अभै

राज्य र संगठनको ध्यान नदिई परम्परावादी शैलीमा नै प्रशासन सञ्चालन गर्दा संगठनले लक्ष्य पूरा गर्न नसक्नु ।

- (च) समय र विज्ञान प्रविधिको कारण सार्वजनिक प्रशासन प्रतिस्पर्धीको अवस्थामा रहेको छ, त्यसको सामना गर्न उच्चस्तरको योग्य कर्मचारी आवश्यक पर्दछ, तर सो अनुरूपको जनशक्ति उपलब्ध नहुनु र भए पनि न्यूनतम स्रोत साधन र कार्यवातावरणको अभावका कारण उपयोग गर्ने वातावरण नहुनु ।
- (छ) राम्रो काम गर्नेलाई तत्काल पुरस्कार र गलत र जिम्मेवारी पूरा नगर्नेलाई सजायको व्यवस्था नगरिनु र व्यावसायिकताको आधारमा पदोन्नति र पदस्थापन जस्ता विषयले प्राथमिकता नपाउनु ।

### सुझावहरू

- (क) प्रजातान्त्रिक प्रणालीमा समाजमा रहेका महत्वपूर्ण मूल्यमान्यता, खुलापन, सामाजिक परिवर्तनका लागि प्रतिबद्धता, समाजमा रहेका विविधताको बुझाई र स्वीकृतिका लागि सोही अनुरूपको सोच र विचार गर्दै बजारमा उपलब्ध उत्कृष्ट, अब्बल र मेधावी जनशक्तिलाई राज्यको विभिन्न संगठनमा आकर्षित गर्ने पद्धतिको विकास गर्ने ।
- (ख) सार्वजनिक निकायको लागि कस्तो प्रकारको जनशक्ति आवश्यक परेको हो सोको पहिचान गरी सोही बमोजिम क्षमता, योग्यता र दक्षता भएको जनशक्तिलाई विभिन्न पद्धति, विधि र तरीका प्रयोग गरी विज्ञहरूबाट कर्मचारीको छनोट र नियुक्ति गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने ।
- (ग) निश्चित प्रक्रिया पश्चात् सम्बन्धित संगठनको कार्यप्रकृति अनुरूप कर्मचारीको व्यावसायिकता उपयोग गर्न र विद्यमान अवस्थामा सुधार गर्न सकिने सम्भावित जनशक्तिको छनोट गर्ने प्रक्रियामा सम्बन्धित मन्त्रालय, विभागीय प्रमुख र विज्ञसमेतको Focus Group बनाई उक्त टोलीबाट छनोट गर्ने अथवा सम्बन्धित निकायको आवश्यकतानुसारको छनोट र योग्यताको मापदण्डको विकास गर्ने । उक्त Focus Group ले प्रतिस्पर्धी, रणनीतिक र विश्लेषणात्मक सोचाई, नवप्रवर्तन (Innovation), व्यवस्थापनको कार्यसम्पादन क्षमता, समूहमा काम गर्न सक्ने सीप, सञ्चारसीप, व्यवस्थापकीय जिम्मेवारी वहन गर्न सक्ने क्षमता, समस्या र कठिनाईको समयमा तनाव व्यवस्थापन, नेतृत्व आदि विषय परीक्षण गर्ने ।
- (घ) विद्यमान अवस्थामा कर्मचारी प्रशासन अस्थिर रहने व्यवस्थामा परिवर्तन गरी सम्बन्धित क्षेत्र र विषयमा दक्षतासहित काम गर्न तालिम आदिबाट व्यावसायिकता विकास गरी कार्यमा स्वतन्त्रता र स्थायित्व प्रदान गर्ने ।
- (ङ) व्यावसायिक र दक्षतापूर्ण काम गर्न सामान्य अवस्थाबाट पर जानु पर्ने हुन्छ, यसरी काम गर्दा गल्ती वा राज्यलाई नोक्सान पनि पर्न सक्दछ, तर यदि असल नियतले राज्य र संगठनको लागि काम गरेको भए यसमा हतोत्साही हैन उत्प्रेरणा दिई भविष्यमा राम्रो काम गर्न सक्ने अवस्था सिर्जना गर्नुपर्दछ, ताकि अहिले जस्तो विभिन्न निकायबाट हुन सक्ने कारवाहीको कारण कर्मचारीले

जोखिम लिन नसक्ने अवस्था नहोस ।

- (च) निजामती सेवाका विविध कार्यक्षेत्रको माग र आवश्यकतानुसार कर्मचारीको व्यावसायिकता विकासका कार्यक्रम सञ्चालन गरी कर्मचारीलाई सुरुवा र पदस्थापन गर्ने साथै व्यावसायिकतालाई कर्मचारीको वृत्ति विकाससंग आबद्ध गराउने ।
- (छ) विश्वका विभिन्न मुलुकले निजामती सेवाभित्रका लागि अपनाएका व्यावसायिकताको पद्धति, नीति र रणनीतिका साथै मुलुकभित्र निजी क्षेत्रले प्रयोग गरेका राम्रा विधि र पद्धतिहरूलाई क्रमशः निजामती सेवामा पनि प्रयोग गर्दै जाने ।

विज्ञान र प्रविधिको विकास र जनताको मागलाई सहज र सरल किसिमबाट सम्बोधन गर्न पदसोपान स्वरूपमा भन्दा समूहमा आधारित जिम्मेवारी पद्धति अपनाउने, प्रशासनको पनि व्यावसायिक संरचना निर्माण गरी कर्मचारीको कार्यसम्पादनको नियमित अनुगमन मूल्याङ्कनको व्यवस्था गर्ने, राम्रो काम गर्नेलाई पुरस्कार, सङ्गठनात्मक सिकाइलाई जोड दिने, सिक्न सबैलाई उत्साहित गर्दै नियमित रूपमा आवश्यकता अनुसारको तालिम तथा अभिमुखीकरण गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

## निष्कर्ष

विश्वव्यापीकरण, आर्थिक उदारीकरण, खुला अर्थतन्त्र नीति, विज्ञान र प्रविधिको विकास, परिवर्तित राजनीतिक प्रणाली, जनताको अपेक्षामा आएको परिवर्तन र आवश्यकता, निजीकरणजस्ता विषयले सार्वजनिक सेवाको व्यावसायिकताको महत्व र आवश्यकता बढ्दै गएको छ भने अर्कोतिर सो विषयलाई प्रभावकारी रूपमा सम्बोधन गर्न नेपालको निजामती सेवाको कार्यक्षमतामा अभिवृद्धि गर्नु पर्ने अवस्था रहेको छ । सार्वजनिक सेवामा व्यावसायिकताको विषय व्यक्तिमा भएको ज्ञान भन्दा पनि पेशागत नैतिकता, कामप्रतिको संवेदनशीलता, भूमिका र दायित्वप्रति कटिबद्धता, सेवाप्रवाहमा गुणस्तरीयता, छिटोछरितो र प्रभावकारी बनाउनु नै व्यावसायिकताका रूपमा लिइन्छ । व्यावसायिकतालाई आफ्नो काम र आफूले प्रवाह गर्ने सेवाको जिम्मेवारीबोध, उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, इमानदारिता र कामप्रतिको संवेदनशीलता नै मूल आधारशीलाका रूपमा लिइन्छ । नेपालमा पेशागत नैतिकताको दृष्टिबाट समीक्षा गर्दा सार्वजनिक सेवाको व्यावसायिकता विषय अझ टड्कारो बन्दै गएको छ । कर्मचारी स्वयम् र राज्यका तर्फबाट वर्तमान आवश्यकता र जनताको अपेक्षा पूरा गर्न र विश्वव्यापी विषयलाई सम्बोधन गर्न कर्मचारीको व्यावसायिकतामा अभिवृद्धि गर्नुपर्ने अवस्था देखिएको छ । सङ्गठनमा कार्यरत कर्मचारीले मुलुकको संविधान, विद्यमान विभिन्न कानून, नीतिको सम्मान, पालना गर्ने, पारदर्शी र जवाफदेहिता वहन गर्ने, सूचना अद्यावधिक गर्ने, जनतामा प्रदान गरिने सेवा सुविधा छिटोछरितो र प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्ने, जनतामा विश्वास अभिवृद्धि गर्ने, सबै कर्मचारीले उच्च आचरण र सदाचार तथा नैतिकता कायम गर्ने र कामको व्यावसायिकता कायम गर्न सकिएको खण्डमा कर्मचारीमा व्यावसायिकता वृद्धि हुनुका साथै राज्य तथा सम्बन्धित निकायले लिएको लक्ष्य, नीति तथा कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयन भई मुलुक र जनतामा समेत सकारात्मक प्रभावका साथै मुलुकको समग्र पक्षमा उपलब्धि हासिल गर्नमा सहयोग पुग्न सक्दछ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- आचार्य, देवीराम, सार्वजनिक सेवा र व्यवसायिकता, निजामती सेवा आयोग, लोक सेवा आयोग, २०७४
- जोशी, कृष्ण, सार्वजनिक प्रशासन आधुनिक अध्ययन, २०४४, रत्न पुस्तक भण्डार काठमाडौं ।
- भट्ट, भीमदेव, २०६०, सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत सिद्धान्त, श्री आशिषदेव भट्ट, मेचिगन स्टेट, अमेरिका
- निजामती सेवामा तहगत प्रणाली लागू गर्ने सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०६४
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली, २०५०, नेपाल सरकार, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं ।
- प्रशासन सुधार आयोग, २०४८
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, United Nations, New York, 2000
- website: researchgate.net

## संघीय लोकतन्त्रमा कर्मचारीतन्त्र

डा. लोकबहादुर लोप्चन

### सारांश

नेपालको बहुल चरित्र र विशेषतालाई व्यवस्थापन गरी राज्यको अनुहारमा सबै जनताको प्रतिबिम्ब उतार्नको लागि समावेशी शासकीय र प्रशासकीय व्यवस्थाको स्थापना गर्न खोजिएको हो संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको रूपमा । नेपालका सीमान्तीकृत, बहिष्कृत र पिछडा जनता, वर्ग र क्षेत्रको मूलप्रवाहीकरण सहित लोकतन्त्रको लाभांश समानुपातिक रूपमा हरेक जनतासम्म समन्यायिक र सन्तुलित रूपमा वितरण गर्नको लागि जनअपेक्षा बमोजिम लोकतन्त्रको पुनर्स्थापना भएको हो । यही लोकतन्त्रको कुशल र प्रभावकारी वितरणको लागि राज्य सरकारबाट स्थापित वैधानिक, कार्यकारी र व्यावसायिक संयन्त्र हो, कर्मचारीतन्त्र । यो सरकार र जनताबीचको सम्बन्धको सेतु पनि हो । राज्यसंयन्त्रको पुनर्संरचना, लोकतन्त्रको पुनःआविष्कारसँगै कर्मचारीतन्त्रमा पनि संघीयताको भावना र मर्मअनुसार नवप्रवर्तन वा विनिर्माण (Deconstruction) गर्नुपर्ने हुन्छ । नेपालको परिवर्तित शासन व्यवस्थापनको सन्दर्भमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको सफल कार्यान्वयनको लागि लिखित संविधान मानिएको कर्मचारीतन्त्रलाई पनि रूप र सार दुबैमा छिमल्नु मात्र पर्याप्त हुँदैन, यसलाई समय र सन्दर्भ सापेक्ष रूपान्तरित गरिनु अपरिहार्य देखिन्छ ।

### परिचय

संघीयता लोकतन्त्रको उत्तर आधुनिक स्वरूप मात्र नभई परिमार्जित वा विकसित संस्करण हो । यो विविधता व्यवस्थापनको नवीन लोकतान्त्रिक शासन पद्धति, बान्की वा ढर्ना हो । त्यसैले लोकतन्त्र शासकीय पद्धतिको सुन्दर पक्ष हो भने गणतन्त्र चाहिँ लोकतन्त्रकै सुन्दरतम रूप हो भन्ने गरिन्छ । तसर्थ नेपालमा लोकतन्त्रको सुधारिएको विकल्पमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रलाई अनुसरण गरिँदै आएको छ, वर्तमान विश्वका विभिन्न मुलुकहरूमा । विश्वका २९ देशहरूमा करीब ४० प्रतिशत जनता लोकतान्त्रिक गणतान्त्रिक व्यवस्थाको अभ्यासमा छन् ।

लोकतान्त्रिक राज्य व्यवस्था एउटा अमूर्त पक्ष हो भने यसको मूर्त पक्ष सरकार हो । लोकतन्त्रको वितरण गरी जनतासम्म सेवा प्रवाह गरी सुशासनलाई साकार पार्ने असली संयन्त्र वा कारगर माध्यम चाहिँ कर्मचारीतन्त्र हो । तसर्थ योग्यता प्रणालीमा आधारित व्यावसायिक सरकारी कर्मचारीको सामूहिक स्वरूप वा संरचनालाई कर्मचारीतन्त्र भन्ने गरिएको पाइन्छ । तसर्थ भन्ने गरिन्छ जनप्रतिनिधि इलेक्टेड सरकार हुन् भने कर्मचारी योग्यतामा आधारित भई सेलेक्टेड जनप्रतिनिधि हुन् । जो स्थानीय सरकारको रूपमा राज्य सरकारको नीति नियमलाई कार्यान्वयन गर्दै सेवा प्रवाह गरी कार्यकारी जिम्मेवारी निर्वाह गर्दछ । डेनहार्ट एण्ड डेनहार्टले भनेका छन् साँचो अर्थमा लोकतन्त्रको वितरक कर्मचारीतन्त्र हो । तसर्थ कर्मचारीतन्त्रलाई जीवित संविधान वा सरकारको विस्तारित हात (Extended arm of government) समेत भनिने गरिएको पाइन्छ ।

## नेपालमा शासकीय अभ्यास

विश्वमा विविध जाति, धर्म, संस्कृति, प्राकृतिक विविधता भएको दोस्रो देशका रूपमा नेपाल दरिएको छ। जनगणना २०६८ अनुसार नेपालमा १२५ भन्दा बढी जातजाति र १२३ भन्दा बढी भाषाभाषीहरू रहेका छन्। अझ भाषा आयोगको अध्ययनले पहिचान गरे अनुसार ८ वटा नयाँ भाषा समेत जोड्ने हो भने १३१ भाषाहरू सूचीकृत हुन पुगेको छ। नेपालको शासकीय इतिहास पनि विविध स्वरूपमा अभ्यस्त हुँदै आएको इतिहास हाम्रा साक्ष्य हुन्। प्रागऐतिहासिक रूपमा गोपाल, किराँत र लिच्छवि वंशीय शासन हुँदै १०४ वर्ष जहाँनिया राणा शासन सहित ३० वर्ष पञ्चायती व्यवस्था हाम्रा शासकीय व्यवस्थाका आभ्यासिक चरण हुन्। वि.सं.२०४७ सालपछि २०६३ सम्म गरिएको लोकतान्त्रिक व्यवस्थापकीय अभ्यास शासन प्रशासनमा शनै शनै सुधार हुँदै जनता केन्द्रित अवधारणामा आधारित शासनमा प्रस्थान गर्दै गएको परिदृश्य हुन्। वि.सं.२०६२ र २०६३ को दोस्रो जनआन्दोलन पछि २०७२ मा जारी नेपालको संविधानको कार्यान्वयनपछि नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा प्रवेश मात्र भएन, संविधान अनुसार निर्वाचन भई तीन तहको सरकार गठन भई संघीयता कार्यान्वयनमा गयो। कर्मचारी समायोजन गरी तीनै तहमा कर्मचारीको व्यवस्थापन गरी कर्मचारीतन्त्रको पनि संघीयकरण गरियो। जुन नेपालको शासकीय व्यवस्थामा आएको आमूल परिवर्तन वा शासकीय तथा प्रशासकीय व्यवस्थामा आएको छलाडकारी रूपान्तरण हो। परिणामस्वरूप सात प्रदेश र ७६३ स्थानीय तहमा रूपान्तरित भई विगतको एकल केन्द्रित सामन्ती शासकीय व्यवस्था प्रतिस्थापित हुन पुग्यो भने सरल भाषामा घरदैलोको सरकार वा घरदैलोमा सिंहदरवार स्थापना हुन पुग्यो। मुलुकमा संघीयताको अभ्याससँगै सरकार र जनताको सम्बन्ध नजिकिएको छ। जनतालाई सेवा प्रवाह गर्ने शासकीय तथा प्रशासकीय संयन्त्र वडाको रूपमा स्थापित मात्र होइन, मुलुकका ६,७४३ वडाहरूबाट सेवा प्रवाह भइहेको छ। यसले सरकार र जनताबीच दुरी, सम्बन्ध र सीमाको पुनर्संरचना मात्र गरेन, जनताको पीर-मर्का, गुनासो सुन्दै जनताप्रति जनप्रतिनिधि र कर्मचारीलाई प्रत्यक्ष उत्तरदायी हुनुपर्ने बाध्यता सिर्जना गरेको छ। मूलतः संघीयताको स्थूल वा बाह्य देखिने अनुहार यही हो।

तर संघीयताको सबलता र सफलताको जाँच्ने कसी भनेको सेवाबाट जनताको इच्छा र आकांक्षा पूर्तिसँग सम्बद्ध हुने गर्दछ। तसर्थ भन्ने गरिन्छ लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको प्रतिबिम्बन जनताको अनुहाररूपी ऐनमा झल्किने हाँसो वा आँसुको कसीमा जाँचिनु पर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रमा अभ्यासमा के जनताले सरकार वा कर्मचारीबाट जनअपेक्षा अनुसार सेवा प्राप्त गरेका छन्? जनता आफ्ना प्रतिनिधि सरकार वा कर्मचारीतन्त्रप्रति विश्वास गर्छन्? सरकार वा कर्मचारीतन्त्रबाट भुईँ तहमा रहेका तमाम जनताले राहत पाएका छन् कि आहत व्यहोर्न विवश छन्? यिनै सवालहरूले लोकतन्त्र, कर्मचारीतन्त्र र सुशासनको अवस्थालाई पर्गेल्ने आधार प्रदान गर्दछ। दाङ, घोराही उपमहानरपालिकामा माइती रहेका र प्यूठानमा घर भएकी कमला कुसुन्डा जो कुसुन्डा भाषाका एकली वक्ता मात्र होइनन्, विश्वकै ६,००० भाषाहरूमध्येका एक कुसुन्डा भाषाका एकली वक्ता पनि हुन्। उनी लमहीको कुनै होटलमा भाँडा माभै जीवन गुजारा गरिरहेको दारुण र करुण अवस्थालाई लमही र घोराही नगरपालिकाहरूले देखेको र त्यसकाप्रति स्थानीय सरकार उत्तरदायी भएको पाइँदैन। कोरोनाकालमा होटल बन्द भएपछि जीवन गुजारा गर्नको लागि ठिमी इँटा भट्टामा आई काम गर्न बाध्य भएको दुर्दान्त

र कारूणिक घटनाको बारेमा नजिकै रहेको देशकै प्रशासनिक केन्द्र सिंहदरवारलाई कुनै भेड भएको देखिँदैन । जबकि सामाजिक न्याय र सुरक्षाका लागि नेपालमा नौलो युगको आरम्भको घोषणा गरी सामाजिक सुरक्षा भत्ता भने मासिक रूपमा प्रदान गरिँदै आएको पनि छ । त्यो लोककल्याणकारी राज्य व्यवस्थाको परम धर्म र कर्तव्य पनि हो । तथापि सामाजिक न्याय र सुरक्षा सम्बन्धी कार्यक्रमले लक्षित वा पीडित वर्गलाई नाम मात्रको सम्बोधन गरेजस्तो देखिन्छ ।

## शासकीय व्यवस्थाको बाह्य परिदृश्य

सबल, सक्षम, प्रतिस्पर्धी र उत्प्रेरित कर्मचारीतन्त्रको जगमा सिङ्गापुर, कोरिया, मलेसियामा हामीसँगै थालिएको समृद्धिको यात्राको दजनी गर्न लायक देखिँदैन । हामी अबै अति कम विकसित राष्ट्रको पुछारमा समृद्धिको सपना साँचेर प्रस्थान गर्ने अभिशप्त दिन बिताउँदै मीठो सपनीमा निदाइरहेछौं तर ती देशका नागरिक समृद्धिको यथार्थ भोगाइमा बाँचिरहेछन् । फरक यति हो, हामी समृद्धिको सपना देखिरहेछौं उनीहरू समृद्धिको शिखर चुमी आस्वाद लिइरहेछन् । आखिर ती देशहरूको जादुकारी विकासको रहस्य वा अन्तर्य त्यहाँका राजनेताको दूरदर्शिता र देश बनाउने सोच वा मस्तिष्कबाट सिर्जित सक्षम र इमानदार कर्मचारीतन्त्रको गतिशीलता, सिर्जनशील सहितको व्यावसायिक, कारगर यत्न, प्रयत्न र योगदानका प्रतिफल हुन् त्यहाँको विकसित र समृद्ध राष्ट्र निर्माणको भित्री रहस्य । तसर्थ लोकतन्त्रको कार्यकारी संयन्त्र वा पात्र कर्मचारीतन्त्र जबसम्म दक्ष, योग्य, उत्तरदायी, सदाचारिता सहितको नतिजामूलक र व्यावसायिक बन्दैन र बनाइँदैन तबसम्म हाम्रो लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको उडान तीव्र गतिमा बेगसाथ जीवन्त गतिमा उर्जाशील भई अग्रगतिमा प्रस्थान गर्ने छैन । हाम्रा समृद्धिका सपना फगत सपना वा काल्पनिक लोकको तिलस्मी विचरण सिवाय अरु हुन सक्दैन ।

त्यस अर्थमा हाम्रो समृद्धिको आधारमा पहिलो कुरा शासकीय व्यवस्थामा पुनर्संरचना थियो, जुन भइसकेको छ । तर शासकीय व्यवस्थालाई मूर्त रूप दिई व्यवहारमा लागू गर्ने अन्तिम वा एक मात्र संयन्त्र भनेकै कर्मचारीतन्त्र हो । जसले राज्य र गैरराज्य पात्रको सहजीकरण, परिचालन, नियमनको हक र हैसियत मात्र राख्दैन राज्य संयन्त्रको नसा नसामा सेवाप्रवाहरूपी रक्तसञ्चार गरी समग्र शरीररूपी राज्यलाई स्वचालित मात्र बनाउँदै कामयावी समेत बनाउँछ । भनूँ जसले लोकतान्त्रिक गणतन्त्रलाई स्वचालित, जीवन्त र अनुभूतिजन्य बनाउँछ, त्यही संयन्त्रको नाम हो कर्मचारीतन्त्र । त्यसका चालक हुन् सारा कर्मचारी, तिनै कर्मचारीको पेसागत धर्म, कर्म, प्रतिबद्धता र समर्पित योगदानको मूल्यमा लोकतन्त्रको मर्म व्यवहारमा लागू हुन्छ । तत्पश्चात् संविधानको चिसा अक्षरमा कोरिएका जनताका मौलिक हकहरूले साँच्चै जनतासम्म पुग्नेछन् वा हरेक जनताले समन्यायिक रूपमा लोकतन्त्रको लाभांश प्राप्त गर्नेछन् वा हरेक नागरिकले राज्य, सरकार वा शासनको प्राप्तिको अनुभूति गर्नेछन्, जुन बहुराष्ट्र राज्य निर्माणको आधार हुन् । विश्वका थुप्रै मुलुकहरूले शासकीय अभ्यासको लामो यात्रामा मात्र राष्ट्र निर्माणको कोर्श पूरा गरेका छन् जस्तो स्वीजरल्यान्ड र अमेरिका । जहाँ एकल राष्ट्र राज्यबाट बहुराष्ट्र राज्यको विकास भएको छ । तर नेपाल संरचनागत र कानूनी रूपमा बहुराष्ट्र राज्यमा रूपान्तरित भइसक्दा पनि संस्कार र व्यवहारमा राष्ट्रराज्य वा एकल सोच, चिन्तन, संस्कारले हामी वशीभूत भएका छौं वा बहुल राज्य, सोच, संस्कार र चिन्तनसहितको व्यक्ति,



समाज, राष्ट्रको निर्माणको अग्रगमनको यात्रा दोबाटोमा अल्मलिएको स्थिति छ, भन्दा फरक पढेन, हालैको संसद विघटन र यसले निर्माण गरेको पक्ष प्रतिपक्षीय कोणबाट निर्मित भाष्य यसको ज्वलन्त दृष्टान्त हो भन्दा अन्यथा ठहर्दैन ।

## कुतयौं कहाँ ?

राणाकाल अघि गोपाल, किराँत, लिच्छवि, मल्लकालमा पनि विभिन्न स्वरूप वा संरचनामा शासकीय अभ्यास भएको पाइन्छ । पृथ्वीनारायण शाहबाट नेपालको भौगोलिक एकीकरणसँगै थर घर प्रथाका रूपमा शासकीय पद्धतिको प्रारम्भ गरिएको देखिन्छ । राणाकालमा चाहिँ नेपालको शासकीय अभ्यास पारिवारिक नियुक्ति वा पजनी प्रथामा आधारित पद्धतिको अवलम्बन भयो । तत्पश्चात् पञ्चायतकालमा पनि एकतान्त्रिक शासकीय व्यवस्था अँगालिएको हुँदा त्यस बखतको कर्मचारीतन्त्र पञ्चायत व्यवस्थाप्रति प्रतिबद्ध हुनुको विकल्प थिएन, फलतः लोकतान्त्रिक रूपमा जनताको सेवा केन्द्रित हुन सकेन । यस अवधिमा लोक सेवा आयोगको व्यवस्था भई योग्यताको आधारमा कर्मचारीको नियुक्ति गरिने प्रावधान भए पनि राजप्रसाद सेवा समूहको नामबाट टिके पद्धतिबाट तजविजी रूपमा कर्मचारी नियुक्ति गरी चोरबाटोबाट सेवा प्रवेश गराइएको थियो । तथापि वि.सं.२००९ सालको बुच कमिशनदेखि अधिकार सम्पन्न सङ्घीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समितिको प्रतिवेदन (२०७४) सम्ममा थुप्रै आयोग, समिति गठन भई प्रशासनिक सुधारका लागि अध्ययन र सिफारिस गरी प्रशासनिक क्षेत्र वा कर्मचारीतन्त्रलाई लोकतान्त्रीकरण, व्यावसायीकरण तथा संस्थागतीकरणको अभ्यासहरू हुँदै आएको छ । खासगरी प्रजातन्त्रको पुनस्थापनासँगै नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ पछि बनेका निजामती सेवा ऐन, तथा नियमावलीमा कर्मचारीतन्त्रलाई परिवर्तित शासन प्रणाली अनुसार रूपान्तरण गर्ने संरचनात्मक अभ्यास भएको छ । तथापि कर्मचारीतन्त्रको लोकतान्त्रीकरण अर्थात् लोकतान्त्रिक संस्कारको विकास भई व्यवहारमा अपेक्षित सुधार हुन नसकेको विश्लेषण हुने गरेको छ ।

नेपालको संविधान, २०७२ जारी भई तीनै तहको निर्वाचनपछि राज्यको तहगत पुनर्संरचनासँगै कर्मचारीको तीनै तहमा समायोजन भई कर्मचारीतन्त्रको संघीयकरणको प्रारम्भिक कार्य सम्पन्न भएको छ । वास्तवमा राज्यको पुनर्संरचना वा संघीयकरणसँगै कर्मचारीतन्त्रको संरचनात्मक पुनर्संरचना गर्नु जरूरी हुन्छ । किनभने कर्मचारीतन्त्र राजनीतिक व्यवस्थालाई सफलीभूत पार्ने सक्षम संयन्त्र वा साधन हो जसको क्रियाशीलता र गतिशीलतामा मात्र शासकीय व्यवस्थाले गन्तव्य चुम्न सक्छ वा सरकार वा जनताको आशा र अपेक्षालाई मूर्तता दिन सक्छ । तर हाम्रो सन्दर्भमा देशमा भएको संघीय व्यवस्थाको जुन रूपमा संरचना र भावनात्मक रूपमा रूपान्तरण भयो, त्यस रूपमा भने कर्मचारीतन्त्रको रूप वा सारमा पुनर्संरचना हुन सकेको छैन । अझ भावनात्मक रूपमा समायोजन पछिको सकस र समायोजनपछि कर्मचारीले गरेको गुनासाले पुष्टि गर्दछ । लोकतन्त्रका वितरक वा जनता र सरकारबीच सेवा प्रवाहको सम्बन्ध सेतु कर्मचारीतन्त्र नै उत्प्रेरित हुन नसकेको अवस्थामा लोकतन्त्रको मर्म र भावनाको प्रत्याभूतिमाथि नै प्रश्न उठ्ने गरेको छ ।

संघीय शासकीय व्यवस्थाको तीन चार वर्षको अभ्यास भइसक्दा पनि संघीय सरकारबाट निजामती सेवा ऐन, नियमावली निर्माण भई कर्मचारीतन्त्रलाई संस्थागत गर्न नसकेको देखिन्छ । परिणामतः प्रदेश

र स्थानीय तहमा कर्मचारीको व्यवस्थापन केन्द्रबाट हुने गरेको छ, जुन संघीय व्यवस्था अनुसार होइन । मुलुकको प्रशासनयन्त्र वा कर्मचारीतन्त्रले सही दिशा लिई नतिजामूलक र रूपान्तरणकारी संयन्त्र बन्न सकेको छैन । देशको सञ्चालन खर्च वृद्धि भए पनि पूँजीगत खर्च अपेक्षित रूपमा हुन नसक्दा विकास कार्यमा अवरोध पुगेको छ । जनताले सुशासनको अनुभूति गरी राज्यको हार्दिक अनुभूत गर्न सकेका छैनन् भन्दा अत्युक्ति नहोला ।

## सुधारका विकल्पहरू

लोकतन्त्रको विकल्प नै छैन खालि यसको विकल्प भनेको लोकतन्त्रकै परिमार्जित र नयाँ संस्करण भनेको संघीय गणतन्त्रको अभ्यास नै हो । त्यसैगरी कर्मचारीतन्त्रको सही विकल्प भनेको पनि यसको व्यावसायीकरण वा लोकतान्त्रीकरण हो । विश्व परिवेशमा आधारित भई मुलुकको परिवर्तित सन्दर्भ, समय र सापेक्षतामा कर्मचारीतन्त्रलाई रूपान्तरित गर्दै जान जरूरी छ । नेपालको कर्मचारीतन्त्रलाई संघीय शासकीय व्यवस्थाको सन्दर्भमा देहाय अनुसार रूपान्तरण गर्न सकेमा मुलुकको समृद्धिमा बल पुग्ने देखिन्छ:

क) राजनीति र कर्मचारीतन्त्रको सम्बन्ध र सीमा हुन्छन् पनि हुँदैनन् पनि । तथापि दुई पक्षको सही दिशाबोध सहित कार्यान्वयनमा जान सक्दा मात्र विकासको अभीष्ट पूरा हुन्छ । विश्वको अन्य देशहरूमा राजनीतिज्ञहरू आफैँ क्षेत्रगत आयाम वा विषयमा दक्ष र विज्ञ हुने मात्र नभई कर्मचारी पनि विज्ञतामा आधारित हुँदा स्वार्थ बाँझिदैन र सहयात्रा भई लक्ष्य प्राप्त हुन्छ । तर हाम्रो सन्दर्भमा नेता र कर्मचारी दुवै पदीय हुन्छन् । त्यसो हुँदा न नेताले दिशानिर्देश गर्न सक्छ, र न कर्मचारीले कार्यान्वयनको सही मार्ग पक्रन नै सक्छ । फलतः नेपालीको सुख र समृद्धिका लागि गरिएको विकासको यात्रा अलमलिएको मात्रै छैन, अन्योलमा परेको छ । यसका लागि राजनीतिक क्षेत्रमा तत्काल विशिष्टता, व्यावसायिकता र पेसाधर्मिताको विकास गर्न नसकिएला तर कर्मचारीतन्त्र भने व्यावसायिक समूह हो तर पनि अबै पनि यसलाई पूर्णतः व्यावसायिक बनाउन सकिएको छैन । तसर्थ अब कर्मचारीतन्त्रको विशिष्टीकरण गर्नुको विकल्प छैन, सेवागत विशिष्टीकरण, कार्यकरण विशिष्टीकरण, पदगत विशिष्टीकरण गरी सही व्यक्ति सही पदमा पदस्थापना गरेमा मुलुकले सही कारगर कर्मचारी नेतृत्व र कर्मचारी प्राप्त गर्न सक्दछ । जसले विकासको रथलाई सही गन्तव्य पुऱ्याउने सुनिश्चित छ । तर यसका लागि राजनीतिक क्षेत्रले निर्मम निर्णय लिन सक्नुपर्दछ भने उच्च तहका कर्मचारीले देशका लागि आफ्नो निजी विलासको लागि पद प्राप्तिको निम्छ्रो आकांक्षालाई देशको समुन्नतिका लागि परित्याग गरी नेतृत्व वर्गलाई सही सल्लाह दिई दूरगामी, परिवर्तनकारी र छलाडकारी नीति निर्माण गर्न सघाउ पुऱ्याई तन्मयका साथ कार्यान्वयनमा जुट्नु पर्दछ ।

ख) राज्यको पुर्नसंरचना अनुसार तहगत रूपमा व्यवस्थापन तथा सर्वेक्षण गरी कामको आधारमा पदको सिर्जना गर्नुपर्दछ । सोही पदको लागि आवश्यक योग्यता, सीप, क्षमतामा आधारित कर्मचारीको दरबन्दी कायम गरी तालिम, प्रशिक्षण जस्ता माध्यमबाट क्षमता विकास गरी पदस्थापना गरिनुपर्छ । मूलतः संघीय कर्मचारीतन्त्रलाई पनि विज्ञतामा आधारित पदमूलक निजामती सेवामा

रूपान्तरित गर्नुपर्दछ । यसका लागि कर्मचारीतन्त्रको डाउनसाइजिङ र रिइन्जिनियरिङ गरी व्यावसायीकरण गर्दै कामयावी बनाइनुपर्छ । जसको लागि निजामती सेवाको मौजुदा सेवा, समूहमा पूनःआविष्कार गरी वैज्ञानिक, वास्तविक, व्यावसायिक र दक्ष बनाइनुपर्दछ ।

- ग) कर्मचारीको साइज घटाउने र काम बढाउने कार्यबाट कर्मचारीका लागि आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गर्न पर्याप्त मौद्रिक तथा गैरमौद्रिक सेवा सुविधाको व्यवस्था गरी उत्प्रेरित र उच्च मनोबलयुक्त कर्मचारीतन्त्रमा रूपान्तरण गर्नुपर्छ ताकि घरपरिवार पालनका लागि थप कामको खोजी गर्न नपरोस्, अनुचित काम वा भ्रष्टाचार गरी पेट पाल्ने जोहो गर्न नपरोस् । सरकारबाट पर्याप्त सेवा सुविधाको व्यवस्था गरेपछि सरकारबाट हरेक कर्मचारीको सम्पत्तिको सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था गर्ने र सम्पत्तिको अडिटिङ गरी भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ ।
- घ) कर्मचारी भित्रै पनि कार्यकारी जिम्मेवारी प्रदान गर्नको लागि नेतृत्व क्षमताको मूल्याङ्कन, सोका लागि प्रस्तावको आव्हान गरी खुला प्रतिस्पर्धाको आधारमा मात्र कार्यकारी पदमा नियुक्ति गर्ने व्यवस्था गरेमा हालको दलको दैलो धाएर कार्यकारी पद प्राप्त गर्ने जस्ता गलत परम्पराको अन्त्य भई सही मान्छे, सही ठाउँमा पुग्छ । जसबाट नेपालको कर्मचारीतन्त्रमा नयाँ रक्तसञ्चार मात्र हुँदैन, सक्षम नेतृत्वले मुलुकको प्रशासनिक निकायमा प्राण भर्दछ, र चलायमान बनाई संस्थालाई जीवन्त बनाउँछ, जस्तो नेपाल विद्युत प्राधिकरणले सही नेतृत्व पाउँदा देशको लोडसेडिङ हट्यो । यसले सत्ता, शक्तिको बल र शुभलाभको फल प्राप्त गरी असक्षम कर्मचारीलाई पदीय नेतृत्व प्रदान गरी संस्था र मुलुकलाई अकर्मण्य बन्नबाट रोक्छ ।
- ङ) कर्मचारीतन्त्रको संघीय रूपमा संरचात्मक रूपान्तरण भन्दा अझ बढी सशक्त पक्ष भनेको भावनात्मक रूपान्तरण हो । नेपालको कर्मचारीतन्त्र सामन्ती व्यवस्था अन्तर्गत नोकरशाही सोच, चिन्तन र संस्कारबाट द्रविभूत, सिंचित र वशीभूत भई आएको हुँदा एक्काइसौं शताब्दीमा आएको पुनर्आविष्कृत सोचलाई दिल दिमागमा प्रत्यारोपन गरिनु सख्त आवश्यक छ । वर्तमान समय, सन्दर्भ र परिवेशले एक्काइसौं शताब्दीको उन्नत चरणमा फड्को मारिसक्यो तर नेपाली प्रशासनिक संयन्त्रको थिति, गति र मति यथास्थितिवादी (बयलगाडे) रह्यो भने मुलुकको समृद्धि स्वप्न फगत मजाक (fantasy) मा सीमित हुन्छ । तसर्थ हाम्रो कर्मचारीतन्त्रको गति वा रफ्तार तीब्र गतिमा हुनुपर्छ र कर्मचारीको गलत मतिलाई असल धर्म र कर्मले प्रतिस्थापन गर्न सक्नु पर्दछ ।

## निष्कर्ष

कर्मचारीतन्त्र सुधारका लागि नेपालमा विगतदेखि गठित आयोग र समितिहरूले डडगुरका डडगुर सिफारिसहरू गरेका मात्र छैनन्, तिनको नगन्य रूपमा भए पनि कार्यान्वयन भएका छन् । तथापि मुलुकको विकासको रथले यात्रा गरेको दूरीको कसीमा जँच्दा हजारौं माइलमा केही सय माइल मात्र पूरा गरेको देखिन्छ । नेपालको मानव विकास सूचकाङ्क, दिगो विकास सूचकाङ्क र सुख तथा समृद्धिको उपलब्धि सूचकाङ्कले त्यही भन्छ । गरीबीको बहुभाषिक सूचकाङ्कले हाम्रो विकासको गति र उपलब्धिलाई गिज्याउँछ । मुलुक अहिले राज्य व्यवस्थाको पुनर्संरचनापछि नयाँ कोर्शमा हिँडेको छ

तर पुरातन राजनीतिक तथा प्रशासनिक परम्परा, सोच, संस्कारले हामीलाई अग्रगामितातर्फको सट्टा पश्चगमनतिर धकेलिरहेको भान हुन्छ। कर्मचारी समायोजन ऐन, अध्यादेश, संसद विघटन, कर्मचारी सम्बन्धी ऐन, नियम निर्माण नहुनु यसका केही प्रतिनिधि साक्ष्य हुन्।

त्यसैले लोकतन्त्रको संस्थागतीकरण र कर्मचारीतन्त्रको समूल रूपान्तरणको लागि राजनीति र कर्मचारीतन्त्रको आनुवंशिक गुणमा नै परिवर्तन गरिनुपर्दछ। त्यसका लागि नागरिक समाज वा जनताले पलपलमा सरकारप्रति पहरेदारीको भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ। देशका विज्ञ, बुद्धिजीवी र सचेत वर्गले मौनता (Silent culture) को संस्कृति तोडेर खबरदारी गर्नुपर्दछ भने नेता तथा कर्मचारी जनताप्रति जनताबाट नियोजित अधिकारको प्रयोगमा उत्तरदायी हुनुपर्दछ। त्यसका लागि मुलुकका सामान्य नागरिकदेखि पदीय व्यक्ति नै किन नहोस्, सबै कानूनबाट शासित भई विधि र पद्धति नियन्त्रित हुनै पर्दछ। त्यसबेला मात्र देशमा संवैधानिकता सर्वोच्चता स्थापना भई विधिको शासन कार्यान्वयन हुन्छ भने सुख र समृद्धिको नेपाली आकांक्षा साकार हुन्छ।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू

- दाहाल, प्रकाश (२०७७), एजुग्रिप स्रोत सञ्जीवनी, राष्ट्र र राज्य निर्माण विषयक लेख, काठमाडौं: प्रज्ञान प्रकाशन प्रा.लि.।
- नेपालको संविधान, २०७२
- भाषा आयोगको प्रतिवेदन, २०७६
- मैनाली, उमेश (२०७७), रूपान्तरणको बाधक को ? विषयक लेख, कान्तिपुर दैनिकमा प्रकाशित।
- मैनाली, गोपीनाथ (२०७५), राज्य सञ्चालनका आधारहरू, काठमाडौं: सोपान मासिक।
- राष्ट्रिय जनगणना (२०६८) को जनगणना प्रतिवेदन, केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग, थापाथली काठमाडौं।
- रेग्मी, नारायणप्रसाद (२०७७), निजामती सेवा पत्रिका, नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यवसायिकता विषयक लेख, लोक सेवा आयोग, काठमाडौं।
- Koven, Steven G., 2009, Responsive Goernance, A case study Approach, New Dehli.

## व्यवस्थापन परीक्षण : अवधारणा, अभ्यास र सुधारका पक्षहरू

✍ रुपनारायण खतिवडा

### सारांश

प्रशासकीय व्यवस्थापनलाई उपलब्धिमूलक र नतिजामूलक बनाउन संगठनले अवलम्बन गरेको नीति, संरचना, कार्यपद्धति, कानूनको पालना, साधन स्रोतको उपयोग, कार्यसम्पादन स्थिति लगायतका विषयको स्वतन्त्र र विश्लेषणात्मक ढंगबाट परीक्षण गर्ने प्रशासनिक पद्धति नै व्यवस्थापन परीक्षण हो। व्यवस्थापन परीक्षणको मूल ध्येय प्रशासकीय संगठनलाई कार्यसम्पादन र सेवा प्रवाहका दृष्टिले सक्षम तुल्याउनु हो। नेपालमा निजामती सेवा ऐनको पहिलो संशोधनसँगै २०५५ सालबाट संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको नेतृत्वमा प्रशासकीय निकायहरूको व्यवस्थापन परीक्षण हुँदै आएको छ। तथापी, संस्थागत क्षमताको स्तर, परीक्षण प्रणाली र प्रतिवेदन कार्यान्वयनको कसोमा हेर्दा नेपालमा व्यवस्थापन परीक्षण अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी बन्न र परीक्षणका उद्देश्य प्राप्तीमा सफल बन्नसकेको पाईदैन।

### व्यवस्थापन परीक्षण परिचय र अवधारणा

कुनैपनि संगठनको सिंगो व्यवस्थापकीय कार्यको सुपरिवेक्षण, अनुगमन र मूल्यांकन नै व्यवस्थापन परीक्षण हो। यो व्यवस्थापनको सर्वाङ्गीण परीक्षण हो। यसले प्रशासकीय संगठनले अवलम्बन गरेको नीति, संरचना, कार्यपद्धति, जनशक्ति र व्यवहार अपेक्षित उद्देश्य प्राप्तीतर्फ निर्देशित भए, नभएको यकीन गर्ने गर्दछ। व्यवस्थापन परीक्षणले सार्वजनिक निकायहरूले सम्पादन गरेका क्रियाकलापहरूको सान्दर्भिकता, जवाफदेहिता र प्रभावकारिता परीक्षण गर्ने गर्दछ। यसकिसिमको परीक्षणबाट संगठनात्मक प्रभावकारीता हासिल गर्दै जवाफदेही प्रशासन निर्माण गर्न सोभो सहयोग पुग्दछ। व्यवस्थापन परीक्षणको माध्यमबाट व्यवस्थापनका विभिन्न नीति तथा कार्यहरूको परीक्षण, पुनरावलोकन तथा मूल्याङ्कन गरी संगठनका उद्देश्य, नीति, संरचना र विधिहरू बीच प्रभावकारी समन्वय कायम गराउन सकिन्छ। यसलाई निम्न परिभाषाहरूबाट थप परिचित गराउन सकिन्छ:

“व्यवस्थापन परीक्षण भन्नाले लोक सेवा आयोगको कार्यक्षेत्रभित्रका विषयहरू बाहेक सामान्य प्रशासन मन्त्रालय वा सो बाट तोकिएका निकायले नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूमा कार्यरत निजामती कर्मचारीले प्रचलित कानून तथा अन्य प्रशासकीय नियम र कार्यविधिहरू पालन गरे नगरेको सम्बन्धमा सुपरिवेक्षण, अनुगमन र मूल्यांकन गरी निर्देशन समेत दिने कार्यलाई जनाउँछ।”

-व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७

A management audit is an analysis and assessment of the competencies and capabilities of a organization's management in carrying out corporate objectives. It is an assessment of how well an organization's management team is applying its strategies and resources.

- investopedia.com

Management audit is a systematic examination of decisions and actions of the management to analyse the performance. Management audit involves the review of managerial aspects like organizational objective, policies, procedures, structure, control and system in order to check the efficiency or performance of the management over the activities of the organization. - wikipedia.org

यसरी हेर्दा, राज्यका तर्फबाट नागरिकहरूलाई सेवा, सुविधा प्रवाह गर्ने उद्देश्यले स्थापित निकायहरूले गर्ने समग्र कार्यको सुपरिवेक्षण, निरीक्षण, जाँच वा अनुगमन तथा मूल्यांकन नै व्यवस्थापन परीक्षण हो। यसले ती निकायहरूलाई आफ्ना उद्देश्य प्राप्तीतर्फ सहिरूपमा दिशानिर्देश गर्ने गर्दछ। व्यवस्थापन परीक्षणको सैद्धान्तिक अवधारणाको विजारोपण सन् १९६० को दशकमा अमेरिकाबाट भएको हो। सार्वजनिक क्षेत्रको कार्यक्षमता अभिवृद्धि गरि सुशासन कायम गर्ने अभिष्टका साथ सन् १९६२ मा अमेरिकी सार्वजनिक प्रशासनबाट व्यवस्थापन परीक्षणको सुरुवात भएको पाईन्छ। नेपालको निजामती सेवामा यसको प्रारम्भ २०५५ सालमा निजामती सेवा ऐन, २०४९ को पहिलो संशोधनसँगै भएको हो।

### व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी मुख्य कानूनी व्यवस्था निजामती सेवा ऐन, २०४९ ले गरेको छ। उक्त ऐनको दफा ७२ क मा यस सम्बन्धी निम्न व्यवस्था गरिएको छ : “लोक सेवा आयोगको कार्यक्षेत्र भित्रका विषयहरू बाहेक सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूमा कार्यरत निजामती कर्मचारीले प्रचलित कानून तथा अन्य प्रशासकीय नियम र कार्यविधिहरू पालन गरे नगरेको सम्बन्धमा सुपरिवेक्षण, अनुगमन र मूल्यांकन गरी निर्देशन दिन र त्यसरी सुपरिवेक्षण गर्दा कुनै निजामती कर्मचारी उपर विभागीय कारबाही गर्नुपर्ने देखिएमा सो समेत सिफारिस गर्न सक्नेछ, र सोको वार्षिक प्रतिवेदन नेपाल सरकार समक्ष पेश गर्नेछ।”

यसैगरि, निजामती सेवा नियमावली, २०५० को दफा ३क ले यससम्बन्धी कार्यविधिको व्यवस्था गरेको छ। सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले निजामती सेवा ऐनको व्यवस्था बमोजिम आकस्मिक रूपमा नेपाल सरकारका सबै निकायहरूमा आलोपालो गरी व्यवस्थापन परीक्षण गर्न सक्ने, मन्त्रालयले आफ्ना मातहतका विभाग र निकायहरूलाई समेत व्यवस्थापन परीक्षण गर्न लगाई प्रतिवेदन पेश गर्न लगाउन सक्ने व्यवस्था नियमावलीमा उल्लेख छ। यसैगरि, व्यवस्थापन परीक्षण गर्दा नेपाल सरकारका सम्बन्धित निकायहरूले सम्बन्धित अभिलेख तथा कागजातहरू देखाउनु पर्ने, व्यवस्थापन परीक्षणको वार्षिक प्रतिवेदन सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले सार्वजनिक गरी व्यवस्थापन परीक्षण गरिएको निकायमा पठाउनुपर्ने र त्यस्तो प्रतिवेदनमा उल्लिखित कैफियत, सुभाब वा अनियमितता फछ्यौट गर्ने दायित्व सम्बन्धित विभागीय प्रमुख वा कार्यालय प्रमुखको हुने व्यवस्था पनि नियमावलीमा उल्लेख छ। प्रतिवेदनमा उल्लिखित कैफियत, सुभाब वा अनियमितता फछ्यौट नगर्ने विभागीय प्रमुख वा कार्यालय प्रमुखलाई सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले अवधि तोकी फछ्यौटको लागि लेखी पठाउने र यसरी तोकिएको अवधिभित्र त्यस्तो कैफियत, सुभाब वा अनियमितता फछ्यौट नगर्ने विभागीय प्रमुख वा कार्यालय प्रमुखलाई अख्तियारवालाले विभागीय कारबाही गर्ने व्यवस्था समेत निजामती सेवा नियमावलीमा उल्लेख भएको छ।

व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी कार्यविधीगत र प्रक्रियागत विषयहरूलाई तत्कालिन सामान्य प्रशासन मन्त्रालयद्वारा जारी गरिएको व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७ ले व्यवस्थित गरेको छ । प्रथम पटक सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६२ जारी गरेको थियो । पछि यसमा परिमार्जन र संशोधन सहित व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७ जारी गरिएको हो । व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी कार्यलाई व्यवस्थित तुल्याउने उद्देश्यका साथ जारी गरिएको पछिल्लो निर्देशिकाले व्यवस्थापन परीक्षणलाई थप फराकिलो बनाउने प्रयास गरेको देखिन्छ ।

### व्यवस्थापन परीक्षणका उद्देश्यहरू

व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७ मा व्यवस्था भए बमोजिम व्यवस्थापन परीक्षणका उद्देश्यहरू देहाय अनुसार रहेका छन् :

१. नेपाल सरकारका विभिन्न निकायहरूको व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्यमा एकरूपता कायम गर्न सहयोग पुऱ्याउने,
२. नेपाल सरकारका निकायहरूमा कार्यरत निजामती कर्मचारीहरूबाट हुने काम कारवाहीहरू प्रचलित कानून बमोजिम भए नभएको परीक्षण गरि देखिएका कमी कमजोरी, त्रुटी र अनियमिततालाई उजागर गर्ने र सुधारका लागि सुझावहरू प्रस्तुत गर्ने,
३. संगठनका सबल र दुर्बल पक्षहरूको पहिचान गर्ने एवं सबल पक्षहरूको प्रबर्द्धन र दुर्बल पक्षहरू हटाउन आवश्यक उपायहरू समेत सिफारिस गर्ने ।
४. उपलब्ध स्रोत साधनको उच्चतम प्रयोग गरी संगठनमा गतिशीलता र प्रभावकारीता वृद्धि गर्न सहयोग गर्ने,
५. व्यवस्थापनमा हुनसक्ने अव्यवस्था र त्रुटीहरूको रोकथाम गरि जवाफदेहिता निर्माण गर्न सहयोग गर्ने,
६. संगठनको व्यवस्थापनको सम्पूर्ण तहको कार्य क्षमताको जाँच गर्ने,
७. संगठनको कार्यान्वयन तहका समस्याहरू पत्ता लगाई सुझावहरू सिफारिस गर्ने,
८. विधीको शासन संचालनमा सहयोग गरी सुशासनको अभिवृद्धि गराउने ।

### परीक्षणका क्षेत्रहरू

व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७ ले व्यवस्थापन परीक्षण गरिने विषय क्षेत्रहरू समेत निर्दिष्ट गरेको छ । जुन निम्नानुसार रहेका छन् :

१. संगठनात्मक नीति र व्यवहार : यस अन्तर्गत संगठनको उद्देश्य, नीति र आवधिक एवं वार्षिक योजनाको तादतम्यता, नीतिको उपयुक्तता, निरन्तरता र उपयोग, नीति कार्यान्वयनका लागि कानून र स्रोतको पर्याप्तता र स्रोतको उपयोग जस्ता विषयहरू रहेका छन् ।
२. संगठन संरचना : संगठनको स्वरूप, स्वीकृत दरबन्दी र पदपूर्ति, कर्मचारीहरूको कार्य विवरण, कर्मचारीहरू बीचको सम्बन्ध तथा संगठनका अवसर एवं चुनौतिहरू लगायतका विषय संगठन

संरचना अन्तर्गत पर्दछन् ।

३. कार्य प्रक्रिया र कार्यालय विन्यास (Office Layout) : यस अन्तर्गत कार्यालयमा निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण सम्बन्धी अवस्था, अधिकार प्रत्यायोजनको अवस्था, कार्यालय विन्यास, कार्यकक्षहरूको अवस्था र भौतिक सुविधा, कार्यालय परिसरको अवस्था जस्ता विषयहरू रहेका छन् ।
४. कर्मचारी व्यवस्थापन र अभिलेख : यसमा कर्मचारी अभिलेख र अन्य अभिलेखहरूको व्यवस्थापनको अवस्था, कर्मचारी विकास सम्बन्धी गतिविधीहरू, आचरण र आचार संहिताको कार्यान्वयनको अवस्था, समय पालन र नियमितताको अवस्था, संगठनको कार्य संस्कृति र कार्य वातावरण लगायतका विषय क्षेत्र पर्दछन् ।
५. आर्थिक प्रशासन र जिन्सी व्यवस्थापन : यस अन्तर्गत संगठनको बेरुजु, सो को अभिलेख र फछ्यौटको अवस्था, आन्तरिक नियन्त्रण र प्रतिवेदनको पद्धतिको अवस्था, सम्पतिहरूको अभिलेख, संरक्षण र उपयोगको अवस्था तथा सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया सम्बन्धी विषयहरू रहेका छन् ।
६. सेवा प्रवाह र पारदर्शिता : नागरिक वडापत्रको कार्यान्वयन अवस्था, सेवाग्राहीको गुनासो व्यवस्थापनको अवस्था, उजुरी पेटिकाको व्यवस्था र प्रयोग, सार्वजनिक सुनुवाई सम्बन्धी व्यवस्था र सूचनाको हक सम्बन्धी ऐनको परिपालना सम्बन्धी विषयहरू यस अन्तर्गत रहेका छन् ।
७. सूचना प्रविधिको प्रयोग : सूचनाहरूको अद्यावधिकता र संरक्षण सम्बन्धी व्यवस्था, सेवा प्रवाहमा सूचना संचार प्रविधिको प्रयोगको अवस्था, वेब साईट मार्फत सेवा प्रवाह गर्ने अभ्यास, सूचना अधिकृतको व्यवस्था लगायतका विषयहरू परीक्षणको दायरामा पर्ने गर्दछन् ।
८. कर्मचारीहरूको गुनासो व्यवस्थापन : कर्मचारीहरूको गुनासो अभिलेख र सोको व्यवस्थापन सम्बन्धी अभ्यास तथा गुनासो व्यवस्थापन निर्देशिकाको कार्यान्वयन अवस्था यस अन्तर्गत हेर्ने गरिन्छ ।
९. विविध : यस अन्तर्गत संगठनको समावेशी सम्बन्धी नीति, रणनीति र कार्यान्वयन अवस्था, लैङ्गिक तथा समावेशीमैत्री कार्य वातावरण, आकस्मिक कार्यहरूको व्यवस्थापन प्रबन्ध तथा परीक्षण गर्न उपयुक्त ठहरिएका अन्य विषयहरू रहेका छन् ।

## परीक्षणका विधीहरू

१. व्यवस्थापकीय काम कारवाहीहरूको प्रत्यक्ष अध्ययन अवलोकन गर्ने ।
२. व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिकाको अनुसूचीमा रहेका अनुसूची फारामहरूको प्रयोग गरी विवरण संकलन गर्ने ।
३. कार्यालय प्रमुख एवं अन्य कर्मचारीहरूसँग व्यवस्थापन परीक्षणबाट देखिएका विषयहरूमा अर्न्तवार्ता, छलफल, अन्तरक्रिया एवं संवाद गर्ने ।
४. सेवाग्राहीसँग सोधपुछ र अन्तरक्रिया गर्ने ।
५. कागजात वा प्रमाणहरूको अध्ययन गर्ने ।
६. विगतका प्रतिवेदनहरूको अध्ययन र पुनरावलोकन गर्ने ।
७. परीक्षण टोलीले उपर्युक्त ठहर्याएका अन्य विधीहरू ।



## नेपालको अभ्यास

नेपाल सरकारले नागरिकलाई प्रवाह गर्ने वस्तु, सेवा र शासकीय लाभको वितरणलाई छिटो, छरितो, गुणस्तरीय, प्रभावकारी, पारदर्शी, परिणाममुखी तथा नागरिकमैत्री तुल्याई सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउन विभिन्न नीतिगत, संस्थागत, प्रक्रियागत, कार्यविधिगत व्यवस्थाहरू गर्दै आएको छ। यसकिसिमका व्यवस्थाहरू सुव्यवस्थित र सहीरूपमा कार्यान्वयन भए, नभएको विषयमा परीक्षण र मूल्याङ्कन गर्नका लागि विभिन्न विधीहरूको व्यवस्था समेत गरिएको छ। यस्ता विधीहरू मध्ये व्यवस्थापन परीक्षणलाई समेत नेपाल सरकारले एक महत्वपूर्ण औजारको रूपमा लिई यसको अभ्यास गर्दै आईरहेको छ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५० ले व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी कार्यको जिम्मेवारी संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय लाई सुम्पिएको छ। यही व्यवस्था अनुरूप संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले हरेक वर्ष केही कार्यालय र निकायहरूको व्यवस्थापन परीक्षण सम्पन्न गरी समय समयमा त्यसको प्रतिवेदन समेत सार्वजनिक गर्दै आएको पाईन्छ। यसबाट परीक्षण गरिएका प्रशासकीय संगठनहरूको दक्षता र प्रभावकारीता अभिवृद्धि भई सुशासन प्रबर्द्धन गर्नमा महत्वपूर्ण योगदान पुगिरहेको पनि छ। तथापी, व्यवस्थापन परीक्षणको उद्देश्य अनुरूप आशातित प्रगति हासिल हुन र प्रशासकीय व्यवस्थापन चुस्त एवं प्रभावकारी बन्नसकेको स्थिती भने छैन।

## कार्यान्वयनमा देखिएका कमजोरीहरू

व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी अवधारणाको व्यावहारिक कार्यान्वयनका क्रममा थुप्रै समस्या र चुनौतिहरू देखापरेका छन्। मुलभूत रूपमा यस्ता समस्या तथा चुनौतीहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ :-

१. निजामती सेवा ऐनमा गरिएको व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था बाध्यकारी किसिमको छैन। यसबाट यो विषय स्वेच्छिक औपचारिकतामा सिमित प्रभावहिन विषय बनिरहेको देखिन्छ।
२. व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी हालको व्यवस्थामा व्यवस्थापनका सारभूत पक्षलाई भन्दा प्रशासनिक प्रक्रियालाई बढी महत्व दिईएको छ। परीक्षणका क्रममा परिणाम र सुधारमा भन्दा प्रक्रियामा जोड दिने गरेको पाईन्छ। कुन कुन विधामा परीक्षण गर्ने भन्ने अस्पष्टता रहनुका साथै परीक्षणका सूचक, आधार र मापदण्डहरूको निर्माण एवं कार्यान्वयन हुन सकेको छैन।
३. परीक्षणका लागि संस्थागत क्षमताको स्तर अत्यन्त कमजोर रहेको देखिन्छ। संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा सानो आकारमा रहेको शाखाले व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी कार्यसम्पादन गर्ने गरेको छ। मन्त्रालयले मातहतका विभाग र निकायहरूलाई परीक्षण सम्बन्धी अधिकार प्रत्यायोजन गरेको छैन। यसबाट, व्यवस्थापन परीक्षण वार्षिक रूपमा औसत ४० वटा निकायहरूको परीक्षणमा मात्रै सीमित भईरहेको देखिन्छ।
४. व्यवस्थापन परीक्षणका लागि छुट्टै परीक्षकहरूको व्यवस्था हुनसकेको छैन। यससम्बन्धी जनशक्ति विकासको पाटोमा अपेक्षित लगानी हुन नसकेकोले परीक्षण बुभेका परीक्षकहरूको न्यूनता रहनुका साथै मन्त्रालयमा दक्ष जनशक्ति टिकाइ राख्न कठिनाई भईरहेको पाईन्छ।

५. अत्यन्त न्यून बजेटको परिधि भित्र रही देशभरिका निकायहरूको अनुगमन, परीक्षण गर्ने कार्य चुनौतीपूर्ण रहेको देखिन्छ ।
६. प्रशासकीय संगठनको विभिन्न पक्षहरूको परीक्षणमा संलग्न लोक सेवा आयोग, महालेखा परीक्षकको कार्यालय, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग जस्ता निकायहरूसँग व्यवस्थापन परीक्षण सम्बन्धी कार्यको समन्वय कायम हुनसकेको छैन । वित्तीय परीक्षण र व्यवस्थापन परीक्षणबिच कुनै सम्बन्ध कायम गर्न सकिएको छैन ।
७. व्यवस्थापन परीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अवस्था कमजोर रहेको छ । सुझावहरूको कार्यान्वयन अवस्थाबारे नियमित रूपमा अनुगमन भएको पाईदैन । व्यवस्थापन परीक्षणको पृष्ठपोषणलाई कार्यसम्पादन मूल्यांकनको संयन्त्रमा समावेश गरिएको छैन ।
८. परीक्षणमा देखिएका अनियमितता उपर संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले विभागीय कारवाहीका लागि सिफारिस मात्रै गर्नसक्ने तर सिफारिस कार्यान्वयन नगर्ने निकायलाई कारवाही गर्न नसक्ने कानूनी व्यवस्थाका कारण दण्डहीनताले प्रश्रय पाउनुका साथै प्रशासकीय संगठनहरूले परीक्षणलाई औपचारिकताका रूपमा मात्र लिनेगरेको देखिन्छ ।
९. व्यवस्थापन परीक्षण विधी सहयोगात्मक र सहजकारी नभई नियन्त्रणमुखी रहेको छ ।
१०. नियमित रूपमा परीक्षण नगरि आकस्मिक र आलोपालो रूपमा परीक्षण गर्ने परिपाटीले सुधार भन्दा भय सिर्जना गर्नेगरेको छ ।
११. कार्यान्वयनको दुई दशक बढी अवधीमा हालसम्मको परीक्षणबाट प्राप्त उपलब्धिको आंकलन एवं सुधारका सवालहरूको पहिचान गरी प्रभावकारिता मूल्याङ्कन एवं पृष्ठपोषण मार्फत सुधार गर्न नसकिएको अवस्था छ ।

## सुधारका पक्षहरू

व्यवस्थापन परीक्षणको व्यावहारिक अभ्यासमा देखिएका माथी उल्लेखित समस्याहरूको सम्बोधन गर्न यसमा नीतिगत, संस्थागत, व्यवस्थापकीय, जनशक्तिगत एवं कार्यविधीगत रूपमा सुधारका थुप्रै पक्षहरू रहेका छन् । सुधारका मुख्य पक्षहरूलाई बुँदागत रूपमा उल्लेख गरिएको छ :

१. व्यवस्थापन परीक्षण दिग्दर्शन जारी गरि परीक्षणका सूचक, मापदण्ड र प्रष्ट आधारहरू सहित कार्यान्वयन गर्ने ।
२. व्यवस्थापन परीक्षणका लागि सुदृढ संस्थागत व्यवस्था गर्ने । यसका लागि व्यवस्थापन परीक्षण संवैधानिक अंगबाट हुने व्यवस्था गरि केन्द्रीयस्तरका सबै मन्त्रालय र निकायमा व्यवस्थापन परीक्षण शाखाको व्यवस्था समेत गर्ने ।
३. परीक्षण कार्यलाई उच्च प्राथमिकता दिई यसका लागि पर्याप्त स्रोतसाधन र दक्ष जनशक्तिको व्यवस्था गर्ने ।

४. निर्माण हुने क्रममा रहेका संघीय निजामती सेवा ऐन, प्रदेश निजामती सेवा ऐन र स्थानीय सेवा ऐनमा यो विषयलाई बाध्यकारी बनाई थप परिष्कृत रूपमा समावेश गर्ने ।
५. परीक्षण विधीलाई पारदर्शी र परीक्षण कार्यलाई सहभागीतामूलक बनाउने ।
६. प्रशासकीय संगठनका विविध पाटोहरूका परीक्षणमा संलग्न निकायहरू बिच सुदृढ अन्तरनिकाय समन्वय कायम गर्ने । संवैधानिक निकायहरूबाट हुने परीक्षणसँग व्यवस्थापन परीक्षणलाई आवद्ध गर्ने ।
७. हरेक सार्वजनिक निकायहरूलाई स्वयं व्यवस्थापकीय परीक्षण गरि स्वमूल्यांकनका आधारमा नियमित सुधारका कार्यहरूलाई अधि बढाउन प्रोत्साहित गर्ने ।
८. व्यवस्थापन परीक्षणको नतीजा सार्वजनिक गरि यसको वार्षिक प्रतिवेदन संसदमा पेश गर्नेगरि कानूनी व्यवस्था गर्ने ।
९. व्यवस्थापन परीक्षणलाई नियन्त्रणात्मक तथा निर्देशनात्मक औजारको रूपमा मात्र सीमित नराखी प्रवर्द्धनात्मक रूपमा अधि बढाउने ।
१०. व्यवस्थापन परीक्षणमा क्रममा एउटा निकायमा देखिएका सबल पक्ष र असल अभ्यासहरूको अनुसरण समान प्रकृतिका अन्य निकायहरूले समेत गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
११. व्यवस्थापन परीक्षणको नतीजालाई दण्ड र पुरस्कारको आधार बनाउनुका साथै कर्मचारीको वृत्ति विकाससँग आवद्ध गर्ने ।
१२. परीक्षण प्रतिवेदनको कार्यान्वयन अवस्थाको नियमित अनुगमन गरि व्यवस्थापन परीक्षणका क्रममा उजागर भएका कैफियतहरू आगामी दिनमा नदोहोरिने व्यवस्था गर्ने ।

## निष्कर्ष

व्यवस्थापन परीक्षण प्रशासकीय संगठनहरूमा सुशासन कायम गराउने अभियानको महत्वपूर्ण औजार हो । व्यवस्थापन परीक्षण त्यस्तो ऐना हो जसले, सार्वजनिक निकायहरूबाट भएको सेवा प्रवाहको यथार्थ प्रतिबिम्ब उतार गरी तत्काल र दीर्घकालमा गर्नुपर्ने सुधारका एजेण्डाहरूको मार्ग प्रशस्त गर्दछ । यो प्रशासकीय संगठनहरूलाई कार्यसम्पादन र सेवाप्रवाहका दृष्टिले सक्षम तुल्याउने महत्वपूर्ण अस्त्र र प्रशासन सुधारको आधार पनि हो । व्यवस्थापकीय कामको सिलसिलामा देखिएका कमी कमजोरीहरूलाई दोहोरिन नदिई त्यस्ता कमी कमजोरीको समयमै सुधार मार्फत गुणस्तरीय सेवा प्रवाहमा सहयोग गर्नु नै यसको मूल ध्येय हो । सैद्धान्तिक मान्यता अनुरूप यसको व्यवहारिक कार्यान्वयन हुने हो भने व्यवस्थापन परीक्षण सेवाप्रवाहमा नागरिक सन्तुष्टी सिर्जना गर्दै शासकीय प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्ने गतिलो माध्यम बन्नसक्छ । अतः व्यवस्थापन परीक्षणलाई व्यापक र प्रभावकारी तुल्याउन यससम्बद्ध नीति, संस्थागत क्षमता, परीक्षणका विधी र प्रतिवेदन कार्यान्वयन प्रणालीमा आमूल सुधार आवश्यक देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- व्यवस्थापन परीक्षण प्रतिवेदन, २०७०, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- खतिवडा, रुपनारायण, “व्यवस्थापन परीक्षणमा सुधार”, गोरखापत्र दैनिक, २०७७।१०।९, गोरखापत्र संस्थान, काठमाडौं ।
- Auditing and Corporate Governance, Taxmann's, Aruna Jha, 2<sup>nd</sup> Edition (Janury 2019)
- <https://www.investopedia.com/terms/m/management-audit.asp>
- [https://en.wikipedia.org/wiki/Management\\_auditing](https://en.wikipedia.org/wiki/Management_auditing)
- [https://www.tutorialspoint.com/auditing/auditing\\_management.html](https://www.tutorialspoint.com/auditing/auditing_management.html)

## सार्वजनिक खरिद : संलग्न पक्षको आचरण व्यवहार

✍ जनकराज गौतम

### सारांश

नैतिकता, असल व्यवहार तथा आचरण, नैतिक मूल्यमान्यतालाई जीवनको रक्षा कबजको रूपमा लिन सकिन्छ । कुनै पनि निकायबाट हुने कार्य सम्पादनमा सहजताको लागि आफ्ना दस्तावेजमा लक्ष्य, उद्देश्य, नतिजा, जिम्मेवारी, लागत, प्रतिफल, उपयोगिता जस्ता पक्षहरू उल्लेख भएको हुन्छ । यी कार्य सम्पन्न गर्ने तरिका, कार्यशैली, स्रोत-सामग्री, प्रक्रिया, संयन्त्र प्रणाली समेत तयार भएको हुन्छ । कार्य सञ्चालन गर्ने कानूनी आधारका लागि संविधान, ऐन, नियम, निर्देशिका, मागदर्शनलाई स्रोतको रूपमा लिइएको हुन्छ । त्यस्तै, कार्य सम्पन्न तथा सेवा प्रवाहमा आवश्यक पर्ने कर्मचारीहरूमा निजहरूको ज्ञान, सीप, क्षमता, निपुणता समेत विकास गरी तिनीहरूमा सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने जस्ता तालिम गोष्ठीको आवश्यकता पर्छ । माथि उल्लेखित सबै पक्षहरू कुनै सार्वजनिक निकायमा पर्याप्त मात्रामा भएता पनि त्यस निकायमा कार्यरत कर्मचारी पदाधिकारीहरूमा आचरण, व्यवहार, प्रवृत्ति, स्वभाव, पेशागत संस्कार भएन भने सबै पक्ष पूर्ण हुँदाहुँदै पनि उक्त निकायबाट हुने उत्पादन, विकास निर्माण कार्य, सेवा प्रवाह, रोजगारीको समान अवसरमा कमीकमजोरीले संगठन अप्रिय भएर बाँचेका हुन सक्छन वा कुनै पनि दुर्घटना हुन सक्छ । त्यसैले, नैतिकता, असल व्यवहार तथा आचरण, नैतिक मूल्यमान्यतालाई जीवनको रक्षा कबजको रूपमा लिन सकिन्छ । किनकी यी मान्यताका पालनाले हाम्रो पेशागत जीवन लामो समयसम्म तनावरहित (Stressless) भएर कार्य संचालन गर्न महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ । त्यसैले हरेक जिम्मेवारीमा रहेकाले पेशागत संवेदनशीलतालाई बुझेर मर्यादा कायम राख्न कर्मचारी लगायतका पदाधिकारी, सम्बन्धित वाह्य पक्ष, निकायका उच्च पदस्थ अधिकारी, सञ्चालक आदि समेतका लागि आचार संहिता, आचरण, नैतिक मूल्यमान्यता, पेशागत मुख्य मूल्यहरू (Core values) को पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । आचरण व्यवहारका पक्षलाई ऐन, नियममा समावेश गर्नु उपयुक्त हुनेछ । तर यदि ऐन, नियममा समावेश हुन नसकेको अवस्थामा पेशागत संवेदनशीलतालाई सम्बोधन हुने गरी अलगगै तयार गरेर आचरण व्यवहारलाई कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्छ ।

### पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानको धारा ५१ बमोजिम राज्यका नीतिहरू मध्ये सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा संविधानमा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने उल्लेख भएको छ । सरकारबाट राज्य सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने विभिन्न पक्षहरू मध्ये सार्वजनिक

खरिद पनि एउटा महत्वपूर्ण पाटो हो । जसबाट निर्धारित भौतिक तथा अन्य अभौतिक लक्ष्यहरू हासिल गर्नको लागि महत्वपूर्ण मानिन्छ । सार्वजनिक खरिदको कार्यमा आचरण भन्नाले खरिद कारोवारमा असल अभ्यास र व्यवहार (Best Practice and Person's Behavior) को पालना गर्नु हो । साथै यस कार्यमा वित्तीय अनुशासनको पनि आवश्यकता पर्छ । खरिदमा पालना हुने आचरणले सार्वजनिक खर्च तथा आम्दानीको समग्र कार्यमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने कार्य गर्नेछ । सदाचारको पालनामा सार्वजनिक निकायका पदाधिकारी, कर्मचारी तथा विभिन्न किसिमका समिति र इकाइ, आपूर्तिकर्ताहरू, निर्माण व्यवसायीहरू, परामर्शदाता लगायतका सेवा प्रदायकहरूको मुख्य भूमिका रहेको हुन्छ । कार्य सम्पादनका लागि सेवालार्ई परिणाममुखी, सेवाग्राहीमुखी, गुणस्तरीय, छिटोछरितो, पारदर्शी र उत्तरदायी बनाइ कार्यस्थलमा देखिने व्यवहार (Workplace Behavior) बाट कार्यसम्पादनको स्वतन्त्रता र व्यावसायिकताको अवस्थाको परीक्षण गर्न सकिन्छ । त्यसैगरी प्रभावकारीका साथ कार्य सम्पादन गर्नका लागि चाहिने ज्ञान, सीप, व्यवहार र प्रवृत्तिमा कमी भए सो सम्बन्धी आवश्यकताको पहिचान गरी तालिमको चयन गर्न पनि सकिन्छ । प्रस्तुत सन्दर्भमा यस आलेखमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा सार्वजनिक निकायका पदाधिकारी तथा कर्मचारी, निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता, परामर्शदाता, सेवा प्रदायक र अन्य सम्बन्धितले पालना गर्ने आचरण सम्बन्धी चर्चा गरिएको छ । तर यस लेखमा खरिदमा संलग्न पक्षले आचरणको पालना नगरेबाट निजहरूलाई हुने दण्ड सजायको व्यवस्थाको विषयमा उल्लेख भएको छैन ।

## २. उद्देश्य

नैतिकता, असल व्यवहार तथा आचरण तथा नैतिक मूल्यमान्यतालाई जीवनको रक्षा कवजको रूपमा लिन सकिन्छ । किनकी यी मान्यताहरूका पालनाले हाम्रो पेशागत जीवनलाई लामो समयसम्म तनावरहित (stressless) भएर संचालन हुन महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउँछ । तसर्थ, खरिदमा आचरण भन्नाले खरिद कारोवारमा असल अभ्यास र व्यवहारको पालना गर्नु हो । सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनका उद्देश्यहरूलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

- २.१ सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई निष्पक्ष र समान अवसर प्रदान गरी पारदर्शी र जवाफेही बनाउन
- २.२ पुँजिगत बजेट, सार्वजनिक खरिद र कार्यक्रम तर्फको खर्च भएपछि लेखाङ्कन गर्न
- २.३ आवधिक प्रतिवेदन र क्रियाकलापको समीक्षामा प्रणालीगत रूपमा नियमित र एकरूपता कायमगर्न
- २.४ सार्वजनिक खर्चको पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न कार्यक्रम तथा खर्चलाई सार्वजनिकीकरण गर्ने पद्धति रहेका
- २.५ कार्यसम्पादनमा निष्ठा र नैतिकताको उदाहरणसहित स्तरिय व्यावसायिक कार्य सम्पादन गर्न
- २.६ कार्य संस्कृतिको विकास गरी इमान्दार उपभोक्ताबीच समूहको सृजना गर्ने
- २.७ सार्वजनिक खरिदका कार्यमा संलग्न पक्षका पेशागत जीवनलाई लामो समयसम्म तनावरहित भएर कार्य गर्ने

- २.८ पेशागत ज्ञान, सीप, प्रवृत्तिका साथै पेशागत दक्षताको अभिवृद्धि र जनशक्ति विकासका लागि अभिमुखीकरण, सेवाकालीन तालिम, पुर्नताजगी तालिम तथा विभिन्न प्रकारका कार्यक्रम मार्फत क्षमता अभिवृद्धि गर्ने
- २.९ कार्य प्रतिवद्धता, तटस्थता र पेशागत संवेदनशीलतालाई ध्यान दिने

### ३. अनुशासन र आचरण

निजामती सेवाका कर्मचारीहरूले पालना गर्नु पर्ने केही आचरण व्यवहारलाई संक्षेपमा निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छ :-

- ३.१ कुनै पनि किसिमले कार्यालयको हित विपरित क्रियाकलापमा संलग्न हुन नपाइने
- ३.२ आफ्नो कार्यप्रति इमान्दारिता, निष्पक्षता र लगनशीलता देखाउनु पर्ने ।
- ३.३ आफूले पाएको जिम्मेवारीलाई निर्धारित तरिका र विश्वसनीय हिसाबले समयमा नै पुरा गर्नुपर्ने ।
- ३.४ आफू भन्दा माथिल्लो तहको अधिकारीको आदेशलाई (chain of command from higher authority) इमान्दारीका साथ पालना गर्नुपर्ने
- ३.५ आफू अन्तर्गतका कर्मचारीलाई न्यायोचित तथा सहयोगात्मक (judgemental and cooperative) व्यवहार देखाउनु पर्नेछ ।
- ३.६ कुनै पनि कर्मचारीलाई कुनै पनि कुरामा चित्त नबुझेमा सम्बन्धित अधिकारी समक्ष सो कुरा राख्न सक्ने ।
- ३.७ कर्मचारीले बाधा र अप्ठ्यारो पर्ने गरी अन्यत्र कुनै काम गर्न पाउने छैन । कर्मचारीले आधिकारिक ट्रेड युनियनको तर्फबाट आफ्नो पेशागत हकहितको लागि र अन्याय पीरमार्का परेको विषयमा आफ्नो कुरा राख्न सक्ने
- ३.८ सम्पूर्ण जिन्सी सामग्री तथा कार्यालयको सम्पत्ति आफ्नै जस्तो गरेर संरक्षण गर्नुपर्ने ।

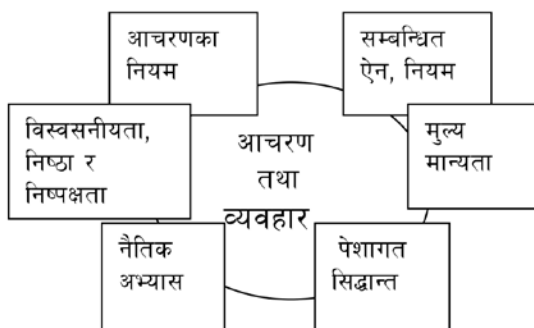
### ४. खरिद सम्बन्धी आचरणको व्यवस्था

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ६१ देखि ६२ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को नियम १३८ देखि १४० सम्म उल्लेख भएका प्रावधानलगायत खरिद सम्भौता, खरिद सम्बन्धी अन्य लिखत (document) मा उल्लेख भए अनुरूप संलग्न पदाधिकारी तथा बोलपत्रदाताले आ-आफ्नो जिम्मेवारी र दायित्वको कार्य गर्दा पालना गर्नुपर्ने आचरण सम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ । यदि तालुक कार्यालय लगायत अख्तियार प्राप्त निकायले खरिद सम्बन्धी कार्यको अनुगमन गर्दा सम्बन्धित कर्मचारी पदाधिकारीले यो ऐन, नियम वा अन्य आधिकारिक दस्तावेज अनुसार जिम्मेवारी पूरा नगरेको र आचरण पालना नगरेको देखिएमा त्यस्ता पदाधिकारी उपर प्रचलित कानून बमोजिम विभागीय कारवाही लगायत उक्त पदाधिकारीलाई निजको सेवा, शर्त सम्बन्धी प्रचलित कानून बमोजिम विभागीय कारवाही गर्न अख्तियार प्राप्त अधिकारीसमक्ष जानकारी दिने छ ।

## ५. सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारीको आचरण

सार्वजनिक निकायको खरिद योजना तर्जुमा गर्ने, खरिद कारवाही सञ्चालन गर्ने (procurement proceedings), खरिद सम्झौता कार्यान्वयन गर्ने तथा खरिद सम्बन्धी तोकिए बमोजिमको अन्य काम गर्ने कार्यमा संलग्न कुनै पदाधिकारीले देहाय बमोजिमको आचरणको पालना गर्नुपर्नेछ :-

- ५.१ सार्वजनिक हित-खरिद कारवाहीमा बोलपत्रदाताहरू बीचमा स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने गरी सार्वजनिक निकायका पदाधिकारीहरूले आफ्नो कर्तव्य निष्पक्ष ढङ्गले पालना गर्नुपर्नेछ। त्यस्तै खरिद कार्यमा सार्वजनिक हित (public interest) हुने र खरिद कारवाहीको सिलसिलामा कर्मचारीले थाहा पाएको बोलपत्रदाताको सम्पत्ति सम्बन्धी जानकारी (confidential all proprietary information of the bidder) लगायतका अन्य सबै जानकारी गोप्य राख्ने,
- ५.२ अवकाश पश्चात-कर्मचारीले आफू पदमा बहाल रहँदाका बखत (at the time of holding post) खरिद कारोबार गरेका व्यक्ति, फर्म, संस्था, कम्पनी र यस्तै प्रकृतिका अन्य कुनै निजी संस्थामा आफू पदबाट अवकाश भएको दुई वर्षसम्म काम नगर्ने र खरिद सम्बन्धी काम कारवाही गर्दा प्रचलित कानून विपरीत हुने काम नगर्ने (Not committing an act in contravention of prevailing law)
- ५.३ एकासगोल-आफू संलग्न भएको खरिद कारवाहीमा आफ्ना नजिकका नातेदारहरूले बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको रूपमा भाग लिएको जानकारी हुन आएमा आफू भन्दा एक तह माथिको अधिकारीलाई तुरुन्त जानकारी (immediate notification to one level higher authority) दिई त्यस्तो खरिद कारवाहीबाट आफू अलग हुनु पर्ने, अर्थात एकासगोल (nearest relative) मा पति, पत्नी, बाबु, आमा, छोरा, छोरी, सासू, ससुरा, दाजु, भाइ, दिदी, बहिनी, ज्वाँई, साला, साली वा भिनाजू आदिले भाग लिएको अवस्थामा।
- ५.४ स्वार्थ बाझिने-आफ्नो काम, आचरण वा व्यवहार (behavior) बाट स्वार्थ बाझिने कार्य नगर्ने (Not committing an act conflicting of interest) का साथै भ्रष्टाचारजन्य, जालसाजीपूर्ण कार्य गर्न वा त्यस्तो कार्यमा संलग्न हुन नहुने,
- ५.५ मिलिमतो-प्रतिस्पर्धाको लाभबाट बञ्चित गर्ने गराउने उद्देश्यले बोलपत्र, प्रस्ताव पेश गर्नु भन्दा अघि-पछि मिलिमतो (collusion) गर्न र गुटबन्दीमा संलग्न हुन नहुने।





## ६. बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको आचरण

सार्वजनिक खरिदमा संलग्न निर्माण व्यवसायी, आपूर्तक, प्रस्तावदाता तथा सेवा प्रदायबाट निम्न अनुसार आचरण व्यवहार गर्न नहुने सम्बन्धमा उल्लेख भएको छ। साथै खरिद कार्यसंग सम्बन्धित पदाधिकारी तथा कर्मचारीहरूले पनि निम्न प्रावधानको जानकारी राखी ती नकारात्मक व्यवहारमा संलग्न हुनु हुँदैन:-

- ६.१ अनुचित प्रलोभन—बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले सर्वमान्यतामा प्रतिकूल नहुने गरी (Without prejudice of the generalities of the provision) खरिद प्रक्रियामा र खरिद सम्झौताको कार्यान्वयनमा प्रभाव पार्ने मनसायले कार्य गर्नु वा गराउनु हुँदैन। त्यसरी गर्न नहुने कार्यमा प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रूपमा अनुचित प्रलोभन (inducement) दिन, तथ्य बङ्ग्याइ (distortion) भुक्क्याइ पेश गर्न, भ्रष्टाचारजन्य र जालसाजीपूर्ण कार्य गर्न वा संलग्न हुन हुँदैन।
- ६.२ करकापजन्य कार्य—बोलपत्र वा प्रस्ताव सम्बन्धी काम कारवाहीमा कुनै किसिमले संलग्न हुने अन्य प्रतिस्पर्धी बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको सहभागितामा हस्तक्षेप गर्न र खरिद कारवाहीमा संलग्न कुनै व्यक्तिको जीउ, ज्यान वा सम्पत्ति नोक्सान गर्ने प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष धम्की दिने कार्य वा करकापजन्य कार्य गर्न (coercive doing)
- ६.३ अप्रतिस्पर्धी तरिका—बोलपत्रदाताहरू वा प्रस्तावदाताहरूबीच खरिद सम्बन्धी काम बाँडफाँड गर्ने (allocating) वा बोलपत्र वा प्रस्तावको मूल्य कृत्रिम वा अप्रतिस्पर्धी तरिकाले कायम गर्ने वा अन्य कुनै तरिकाले सार्वजनिक निकायलाई खुल्ला तथा स्वतन्त्र प्रतिस्पर्धाको लाभबाट बञ्चित गर्ने उद्देश्यले बोलपत्र वा प्रस्ताव पेश गर्नु भन्दा अघि वा पछि मिलोमतो गर्न वा गुटबन्दीमा संलग्न हुन।
- ६.४ परीक्षणमा प्रभाव—बोलपत्र वा प्रस्ताव खोलेको समयदेखि बोलपत्र वा प्रस्ताव स्वीकृतिको सूचना नदिदासम्मको अवधिमा बोलपत्र वा प्रस्तावका सम्बन्धमा प्रभाव पार्ने उद्देश्यले सार्वजनिक निकायसँग सम्पर्क गर्न वा बोलपत्रको परीक्षण र मूल्याङ्कनमा वा प्रस्तावको मूल्याङ्कनमा कुनै किसिमले प्रभाव पार्ने कार्य गर्न।
- ६.५ भाग लिन नपाइने—कुनै खरिद कार्यको बोलपत्र सम्बन्धी कागजात वा स्पेसिफिकेशन तयार गर्ने कार्य, खरिद कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने जिम्मेवारी पाएको, बोलपत्रदातासँग आबद्ध रहेको कुनै व्यक्ति वा संस्थामा कार्यरत कर्मचारीले उक्त खरिदको बोलपत्र सम्बन्धी कारवाहीमा भाग लिन सक्ने छैन। तर टर्न की (turn key) खरिद सम्झौता वा डिजाइन तथा निर्माण दुबै कार्य गर्ने गरी भएको खरिद सम्झौताका हकमा यो व्यवस्था लागू हुने छैन।
- ६.६ परामर्शदाताले स्वार्थ बभाउन नहुने—परामर्शदाताले परामर्श लिने सार्वजनिक निकायको सर्वोपरि हित हुने गरी व्यावसायिक र निष्पक्ष परामर्श सेवा प्रदान गर्नुपर्नेछ। आफ्नो वर्तमान वा भविष्यको अन्य कामसंग स्वार्थ बाझिने गरी (conflict of interest) काम गर्नु हुँदैन। त्यस्तै, परामर्श सेवा सम्बन्धी कामको प्रकृति परामर्शदाताको अन्य कुनै सेवाग्राही प्रतिको विगत वा वर्तमान दायित्वसंग बाझिने खालको हुनु हुँदैन। त्यस्तै निजले सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको सर्वोत्तम हित हुने गरी कार्य सम्पन्न गर्न नसक्ने खालको कार्य भएमा निजलाई परामर्शदाताको रूपमा

नियुक्ति गर्न सकिने छैन । उदाहरणको लागि कुनै आयोजनाको इन्जिनियरिङ डिजाइन तयार गर्नको लागि नियुक्त भएको परामर्शदातालाई सोही आयोजनाको वातावरणीय मूल्याङ्कन गर्ने परामर्शदाता नियुक्त गर्न मिल्दैन ।

- ६.७ **आपूर्ति गर्न नसक्ने**—कुनै आयोजनाको लागि मालसामान उपलब्ध गराउने वा निर्माण कार्य गर्ने फर्म र त्यससँग सम्बन्धित (affiliated with) अन्य संस्था वा व्यक्तिले सोही आयोजनाको लागि परामर्श सेवा प्रदान गर्न र कुनै योजना तयार वा कार्यान्वयन गर्ने कामको लागि नियुक्त भएको परामर्शदाता फर्म वा सोसँग सम्बन्धित अन्य संस्था वा व्यक्तिले त्यस्तो आयोजनाको लागि मालसामान आपूर्ति गर्न सक्ने छैन ।
- ६.८ **जालसाजीजन्य**—प्रलोभन (inducement), भ्रष्टाचार वा जालसाजीजन्य व्यवहारको सूचना: सार्वजनिक निकायका कुनै पदाधिकारी (office-bearer) ले निजलाई कुनै बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले प्रलोभन दिन प्रस्ताव गरेमा, भ्रष्टाचार वा जालसाजीजन्य काम गरेको थाहा पाएमा सोको सूचना त्यस्तो निकायको प्रमुख वा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयलाई दिनु पर्नेछ ।
- ६.९ **जाँचबुझ**—सुपरिवेक्षण र जाँचबुझ गर्न सक्ने खरिद कारबाहीमा संलग्न पदाधिकारीले यस ऐन, नियमावलीमा उल्लिखित कार्यविधि (procedures set forth in the rules) पालन गरे नगरेको सम्बन्धमा तालुक कार्यालय (pertinent higher office) ले समय समयमा सुपरिवेक्षण र जाँचबुझ गर्न सक्नेछ ।

## ७. आचरण तथा व्यवहारको बेवास्ता भएका उदाहरण

आचरण तथा व्यवहारलाई नकारात्मक हिसाबले लिएको कारण सार्वजनिक खरिदमा संलग्न पदाधिकारी तथा निर्माण व्यावसायीहरूमा देखिएका केही सार्वजनिक भएका जानकारी—

- ७.१ निर्माण व्यवसायीको लापरवाहीले ढिलाई भएको कारण निर्माण कार्य ज्यादै मन्दगतिमा गई कार्यतालिका अनुसार प्रगति हुन नसकेको
- ७.२ पटक-पटक र धेरै पटक म्याद थप गर्दा समेत कार्य सम्पन्न गर्ने तर्फ चासो नदेखाएको साथै निर्माण कार्यको बिना सूचना पटक-पटक लामो समयसम्म बन्द गरेको
- ७.३ ठेक्का सम्झौता पछि साइट क्लियरेन्ससम्म भएको, थोरै केही कार्य गरेको बाहेक अन्य केही काम नभएको र निर्माण कार्य सम्पन्न गर्नका लागि प्राविधिक सामग्री समयमा नै साइटमा नलैजाने प्रवृत्ति रहेको
- ७.४ निर्माण कार्य सुरु गर्न पटक-पटक सूचना गर्दा समेत बेवास्ता गरेको र निर्माण कार्य गर्न प्रतिबद्धता जनाउने तर निर्माण कार्य सुरु नगर्ने र गराउने तर्फ थप पहल नगर्ने
- ७.५ संयुक्त उपक्रम (Joint Venture) का प्रतिनिधि सम्पर्कमा नरहने गरेको, टर्न ओभर धेरै हुनाको कारण प्राय जसो धेरै ठूला ठेकेदारहरूले नै पाउने तर जनशक्ति पुऱ्याउन नसक्ने भएकोले ठेक्का एउटाले लिने तर काम अर्कै अर्थात् जिम्मेवारी व्यहोर्न नपर्नेले काम गर्ने गरेको
- ७.६ कुनै पनि सार्वजनिक खरिद सम्झौताको म्याद थप नभएमा ठेक्का सम्झौताको अन्त्यगरी निर्माण व्यवसायीबाट कार्य सम्पादन जमानतको रकम जफत गर्ने, जरिवाना लगाउने र कालो सूचीमा राख्न सिफारिस गर्ने जस्ता कारबाही सार्वजनिक निकायबाट ज्यादै न्यून मात्रामा हुने गरेको

- ७.७ निर्माण व्यवसायीहरूले पेशकी रकमको अन्य क्षेत्रमा प्रयोग गरी दुरुपयोग गर्ने र आफुले सकारेको ठेक्का दोस्रो ठेकेदारलाई बेच्ने हुनाले ठेक्का अलपत्र पर्ने
- ७.८. निर्माण व्यवसायीहरूले प्राप्त गर्ने मोबिलाइजेशन पेशकी कटौती तथा फछ्यौटमा लचिलो व्यवस्था भएको तर सरकारी सुविधा लिने, काम नगर्ने, कामबाट टाढा हुने परिपाटी बढेकोले कार्य सम्पन्नमा ढिला भएको
- ७.९ गलत कार्य गर्ने निर्माण व्यवसायीलाई कारवाही गर्ने ऐन, नियम तथा अन्य कानून हुँदाहुँदै सबै व्यवसायीलाई हतोत्साहित पार्ने गरी काम भएको
- ७.१० निर्माण व्यवसायीका गल्तीलाई सम्बन्धित पक्षले कारवाही गर्न सक्नुपर्नेमा विभिन्न प्रलोभन र आदेशले गर्दा असमर्थ देखिएको
- ७.११ सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम तथा कानूनको भावना र मर्म विपरित आफु अनुकूल व्याख्या गराउने, एकतर्फी निर्णय लिने, बोलपत्रको आह्वान बिना बहुवर्षीय योजनाको सम्भौता गरेको पाइयो ।

## ८. निष्कर्ष

कुनै पनि कार्य सम्पादनमा व्यक्तिको ज्ञान र सीपका अतिरिक्त उक्त काम दिगो रूपमा र सबै सरोकारवालालाई मान्य समेत हुने उचित लागतमा सम्पन्न गर्नको लागि पेशागत मर्यादा (Professional Standing and prestige) को आवश्यकता पर्छ। पेशागत मर्यादा भित्र अन्य अवयवहरू (Components) भएतापनि पेशागत आचरण र व्यवहार (Professional Ethics and Behavior) को महत्वपूर्ण स्थान रहेको छ। तसर्थ, असल खरिद व्यवस्थापनको अभ्यासले सार्वजनिक पुँजिगत बजेट र कार्यक्रममा निर्धारित स्रोतको न्यायोचित व्यवस्थापन र सेवा प्रवाहमा आवश्यकता अनुसारको प्राथमिकता, नियन्त्रण, उत्तरदायित्व र प्रभावकारिता हुनुपर्ने छन्। विद्वान Ralph Marston को भनाई अनुसार Excellence is not a skill, it is an attitude. तसर्थ सार्वजनिक खरिदको लागत अनुमान, खरिदसंग सम्बन्धित अर्को पक्षसंग लिनुपर्ने रकम, ग्यारेण्टी, पेशकी उपलब्ध गराउने विधि, समय-समयमा सम्भौता बमोजिम दिनुपर्ने रनिङ्ग बिल तथा अन्तिम बिलको भूक्तानीमा आवश्यक पर्ने प्रमाण र प्राविधिक पुष्ट्याई, कर कट्टीसहित सरकारी कोषमा दाखिला, खरिदमा भएको व्ययको अभिलेखन, परिचालन नतिजा खर्चका आवधिक प्रतिवेदनजस्ता महत्वपूर्ण पक्षमा वित्तीय आचरणको अर्थ रहन्छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण मार्फत समग्र खरिद प्रक्रियालाई नियमित र व्यवस्थित बनाई खरिद व्यवस्थापनमा आचरण कायम गर्नुलाई खरिद सुशासन पनि भनिन्छ। वित्तीय सुशासन भित्र सार्वजनिक खर्च तथा आमदानीको समग्र कार्यमा लेखाप्रणालीको अवलम्बन, ऐन, नियमको पालना, भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सदाचार प्रवर्द्धन गर्ने कार्य पर्दछ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

## नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी नहुनुका कारणहरू र समाधान

✍ कृष्णमणि पराजुली

### सारांश

सीमित श्रोत साधन तथा असीमित आवश्यकताहरू र कार्यहरूवीचको सन्तुलन कायम गर्नु हरेक सार्वजनिक सेवा उपलब्ध गराउने संगठनको लागि मुख्य चुनौतिका रूपमा रहेको पाईन्छ । यो खाडल पुर्नको लागि सार्वजनिक प्रशासनमा विभिन्न उपायहरू अवलम्बन गरिदै आएका छन् । व्यवस्थापनमा सुधार गरी निर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्न अपनाईने विभिन्न नियन्त्रण प्रणाली मध्ये आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली पनि एक हो । यस प्रणाली अन्तर्गत कुनै पनि कार्यको प्रभावकारिता, कार्यकुशलता, विश्वसनीय वित्तीय प्रतिवेदन जुन कानून सम्मत् संचालन गरिएका छन् छैनन् भनी अध्ययन गरिएको हुन्छ । यसमा कुनै कमीकमजोरी देखिएमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको माध्यमद्वारा सुधार गर्न सकिने हुन्छ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको माध्यमबाट संगठनलाई निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्त गर्न सहयोग पुऱ्याउने उद्देश्यले अमेरिकाले प्रतिपादन गरेको COSO अर्थात Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission प्रणालीको आवश्यकता धेरै मुलुकहरूले अनुसरण गरी आएका छन् । नेपालले पनि यहि प्रणालीलाई अवलम्बन गर्ने तर्फ ध्यान गएको देखिन्छ । यसका आधारभूत तथ्यहरूमा नियन्त्रण वातावरण, जोखिम मूल्यांकन, नियन्त्रणका उपायहरू, सूचना तथा सञ्चार र अनुगमन तथा मूल्यांकन छन् । यसै विषयलाई मध्यनजर गरी नेपाल सरकारले आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय जवाफदेहिता ऐन, २०७७ लागु गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । यद्यपि प्रत्येक मन्त्रालय, सचिवालय, संवैधानिक अङ्ग, विभागीय प्रमुखले आफू र अन्तर्गत निकायबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू मितव्ययी, कार्यदक्षता र प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्न, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणालीलाई विश्वसनीय बनाउन तथा प्रचलित कानून बमोजिम कार्य सम्पादन गर्न आ-आफ्नो कामको प्रकृति अनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गर्नुपर्ने व्यवस्थाको संस्थागत अभ्यास प्रभावकारी बन्न सकेको देखिंदैन । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले संगठनबाट सम्पादन हुने कार्यलाई निर्धारित लक्ष्यमा पुऱ्याउन सहयोग गर्ने एक माध्यम भएकोले यसलाई प्रयोगमा ल्याउन आवश्यक देखिन्छ ।

### विषय प्रवेश

विश्वको इतिहासलाई हेर्ने हो भने आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्राचीन काल देखिनै भई आएको पाईन्छ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको विकास सर्वप्रथम इजिप्टबाट प्रारम्भ भएको देखिन्छ । तत्कालीन समयमा इजिप्टको प्रशासकीय शासन व्यवस्थामा एउटा इकाईले राजस्व संकलन गरेको हुन्थ्यो भने अर्को इकाईले त्यसको सुपरिवेक्षण गरेको हुन्थ्यो । यसरी संगठनको उद्देश्य प्राप्त गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको त्यस समयमा पनि कुनै न कुनै रूपमा भूमिका रहेको पाईन्छ ।

## परिभाषा र अर्थ

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको एकिक रूपमा परिभाषा गर्न पनि सकिदैन । कारण यसको क्षेत्र र कार्य व्यापक हुन्छ । राज्यले तयार गर्ने नीति देखि लिएर भुईँमा रहने जनतासम्ममा यसको प्रभाव पुगेको हुन्छ । तर, बुझ्न पर्ने कुरा के हो भने यसले कुनै पनि संगठनबाट संचालन हुने कार्यलाई सरल रेखामा लैजान नियन्त्रण प्रक्रिया भने निश्चयनै निर्धारण गरेको हुन्छ । त्यसैले यसलाई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली भनिएको हो । सामान्यतया आन्तरिक नियन्त्रण भन्नाले नियन्त्रण गर्ने कार्य जस्तो अर्थमा लिन सकिने भएपनि त्यसो होईन । संगठनको विभिन्न क्रियाकलापमा यसले सहयोग गरेको हुन्छ र परिणामस्वरूप पूर्व निर्धारित लक्ष्य हासिल भएका हुन्छन् । आन्तरिक नियन्त्रण गर्ने हुनाले प्रशासकीय भाषामा यो प्रणाली आन्तरिक लेखापरीक्षण र अन्तिम लेखापरीक्षणसंग बढी सम्बन्धित भएको हुन्छ । आन्तरिक लेखापरीक्षणले संगठनले सम्पादन गर्दै आएका आर्थिक कारोबारहरू ऐन, नियम, कार्यविधि, जारी भएका आदेश अनुकूल छन् छैनन् र के कस्ता त्रुटी रहेका छन् भनी संगठनलाई सुधारात्मक मार्ग प्रशस्त गरेको हुन्छ भने अन्तिम लेखापरीक्षणले अनियमित आर्थिक कारोबारको अतिरिक्त साधन श्रोतको विषयमा, हिनामिना, भ्रष्टाचार, कार्य प्रगति, लक्ष्य प्राप्ति, ऐन, कानूनको परिपालना आदि विषयमा आफ्नो राय सुभाब दिएको हुन्छ । यसैको आधारमा संगठनले सुधार गर्दै आएको हुन्छ । आ.ले.प.ले उजागर गरेका विषय र म.ले.प.ले औल्याएका बेरुजुलाई फरफारक गर्ने कार्य सम्बन्धित संगठनको हुन आउँछ । यस किसिमका कार्यहरू हुन नदिनको लागि र भएपनि तिनीहरूको समाधान गर्नलाई आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई प्रयोगमा ल्याईएको हुन्छ । यस सन्दर्भमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली भन्नाले कुनै पनि संगठनको नीति, उद्देश्य, लक्ष्य प्राप्त गर्न आवश्यक हुने जनशक्ति, वित्तीय साधन, भौतिक साधन, ऐन, कानून आदि जस्ता अवयवको उपयुक्त किसिमले प्रयोग गरी जोखिम आउन नदिने प्रणालीको विकास गर्नुलाई लिन सकिन्छ । व्यापक रूपमा यसलाई अर्थात् संगठनमा जितिनै जोखिम आउँछन् ती सबैलाई नियन्त्रण गर्ने कार्यतिर यो लक्षित भएको हुन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा कुरा गर्ने हो भने नेपालको संविधानले दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने लक्ष्य लिएको छ । यी लक्ष्य प्राप्त गर्न संविधानमानै विभिन्न संवैधानिक अंग लगायत अन्य संगठनात्मक संरचनाहरूको व्यवस्था गरेको छ । यिनै संगठन एवं संरचनाहरू विकास निर्माणका कार्य एवं सेवा प्रवाह गर्न गठन भएका छन् । जनताको आवश्यकता परिपूर्ति गर्न यी स्थापित संगठनहरूले आ-आफ्नो भूमिका निभाएका पनि हुन्छन् । यसको लागि उनीहरूसँग जनशक्ति, वित्तीय तथा भौतिक साधन हुने गर्दछन् । यिनीहरूको सीमितताको कारणले गर्दा बुद्धिमत्तापूर्वक परिचालन गरी पूर्वनिर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्नु संगठनको लागि निश्चयनै कठिन कार्य हो । यी साधनहरूलाई अधिकतम उपयोग गरी लक्षित नतिजा उपलब्ध गराउने सम्बन्धमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली मुख्य सहयोगी आधार हुने गर्दछ ।

आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले नियन्त्रण मात्र गर्दैन । यसले नियन्त्रण गर्ने कार्यको प्रणालीनै विकास गरेको हुन्छ । जुन प्रणालीको अनुसरण बाट संगठनलाई फाईदा पुगेको हुन्छ । प्रशासकीय शासन व्यवस्थामा कुनै न कुनै किसिमबाट आन्तरिक नियन्त्रण अप्रत्यक्ष रूपबाट स्थापित भएका हुन्छन् ।

उदाहरणको लागि कुनै पनि आर्थिक कारोवार संचालन गर्दा आधारभूत कागजातको आधारमा अधिकार प्राप्त अधिकारीको आदेशबाट लेखापालले चेक काटेको हुन्छ। त्यसकै आधारमा भौचर उठाई अभिलेख गरेको हुन्छ। त्यसपछि त्यसलाई प्रमाणित गर्ने, प्रविष्टी गर्ने, विभिन्न खातामा लेखाङ्कन गर्ने, मासिक, वार्षिक तथा आवधिक प्रतिवेदन गरिएको हुन्छ। यी कार्यहरू देख्दा सरल हुन्छन्। तर, कुनै बेला यस्ता घटना आउन सक्दछन्, जसले व्यक्तिको आचरणमा प्रश्न ल्याउन सक्दछन् र संगठनको लक्ष्य प्राप्तीमा पनि प्रतिकूल प्रभाव पर्न जाने हुन्छ। त्यसैले यस किसिमका गतिविधि हुन नदिनको लागि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले नियन्त्रणको लागि विभिन्न उपाय गरेको हुन्छ। यो नियन्त्रण प्रणालीले नियन्त्रणलाई क्रमभंगता गर्न दिएको हुँदैन र निरन्तरता दिई रहेको हुन्छ। निरन्तरता नै यसको मुख्य विशेषता हो।

### आन्तरिक नियन्त्रणको महत्त्व

संगठन तथा व्यवस्थापन सञ्चालनमा आएका समस्याहरूको समाधान गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको ठूलो महत्त्व रहेको हुन्छ। मुख्य रूपमा संगठनको संरचना, त्यसको परिचालन, प्रयोग गरिएका साधन तथा पूर्व निर्धारित लक्ष्य प्राप्तीको अवस्था बारे अपनाउनु पर्ने विकल्पको सन्दर्भमा पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले ठूलो सहयोग पुऱ्याएको हुन्छ। संगठनमा देखिएका समस्याहरू निराकरण गर्न एवं लक्ष्य प्राप्त गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई एक कोशे ढुंगाको रूपमा लिन सकिन्छ। संगठनलाई अविच्छिन्न रूपमा दीर्घकालसम्म अस्तित्वमा राखी रहन पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले सक्रिय योगदान पुऱ्याई रहेको हुन्छ।

जुन संगठनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले प्रभावकारी भूमिका निभाएको हुन्छ, त्यस संगठनले सेवाग्राहीलाई उपलब्ध गराउने सेवा तथा वस्तुलाई लिएर सेवाग्राही सन्तुष्ट भएका पनि हुन्छन्। यस अवस्थामा संगठनका सबै पक्षले प्रभावकारी भूमिका खेल्ने र त्यसको प्रत्यक्ष प्रभाव लक्ष्य तथा उद्देश्य प्राप्तीमा पर्न जाने हुन्छ। संगठनबाट संचालन गरिने कार्यहरू चुस्त र दुरुस्त हुन्छन्, जसको परिणामस्वरूप संगठनका वित्तीय सूचना, आंकडा, जानकारी, प्रतिवेदनहरूको तयारी एवं उपलब्धता सहज हुन सक्दछ।

जानी जानी वा भूलबस हुन गएका क्रियाकलापहरूको उजागर गरी तिनीहरूको नियन्त्रणमा सघाउ पुऱ्याउने काम आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले गरेको हुन्छ। यसले गर्दा पछिल्ला वर्षहरूमा यस प्रकारका गल्तीहरू दोहोरिने सम्भावनामा कमी आउने हुन्छन् र संगठन प्रति सम्बन्धित सबै पक्ष सन्तुष्ट पनि हुन्छन्। समग्रमा भन्नु पर्दा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले संगठनलाई प्रभावकारी बनाई सीमित श्रोत र साधनको बुद्धिमत्तापूर्वक परिचालन गरी निर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्ने कार्यमा सघाउ पुऱ्याएको हुन्छ।

### आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीका आधारभूत तत्व

संगठनलाई कसरी चुस्त, दुरुस्त र नतिजामूलक बनाउने सन्दर्भमा विश्वमा विभिन्न खोज तथा अनुसन्धान भए। जसमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन संयुक्त राज्य अमेरिकाले सर्वप्रथम COSO अर्थात् Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission लागु गरेको थियो। यसैको अनुकरण गरी विश्वका अन्य कतिपय देशहरूले पनि यसलाई संचालनमा

ल्याएका देखिन्छन् । कोसोले यसरी परिभाषित गरेको पाईन्छ : Internal control is a process, effected by an entity's board of directors, management and other personnel, designed to provide reasonable assurance regarding the achievement of objectives in the following categories: effectiveness and efficiency of operations; reliability of financial reporting and compliance with applicable laws and regulations.

कोसोको परिभाषालाई अध्ययन गर्दा यसले संगठनका सम्पूर्ण गतिविधिलाई समेटेको देखिन्छ । संगठनले निर्धारित लक्ष्य प्राप्त गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको भूमिकालाई महत्व दिएको पाईन्छ । जसमा प्रभावकारिता तथा कार्य संचालनमा कुशलता, आर्थिक प्रतिवेदनको विश्वसनीयता र ऐन नियमको पालनामा जोड दिएको देखिन्छ । यसको समग्र क्रियाकलापलाई तलको चित्रबाट थाहा पाउन सकिन्छ :-



Source: Chapter 2 of 2013 COSO Internal Control: Integrated Framework.

माथिको चित्रमा तीन ओटा पाटा देखिन्छन् । सबभन्दा माथि आन्तरिक नियन्त्रणका उद्देश्यहरू छन् भने त्यसको ठिक मुन्तीर आन्तरिक नियन्त्रणकै आधारभूत तत्वहरू उल्लेख गरिएका छन् । आन्तरिक नियन्त्रणका उद्देश्य प्राप्त गर्ने सम्बन्धमा यी ५ ओटा तत्वहरूले ठूलो भूमिका निभाएका हुन्छन् । दायाँ तर्फको पाटोमा उल्लेख भएका ४ ओटा बुँदा संगठन अन्तर्गतका संरचना इकाई, महाशाखा, कार्य संचालन इकाई र कार्य पर्दछन् । यसले आन्तरिक नियन्त्रण संगठनसंग मात्र सम्बन्धित नभई विभिन्न महाशाखा, शाखा, इकाईसंग पनि सम्बन्धित हुन्छ, भन्ने कुरा बुझ्न सकिन्छ ।

आन्तरिक नियन्त्रणको सार भनेको नै यी ५ ओटा तत्वहरू हुन् र जसको व्याख्या तल उल्लेख गरिएको छ :

१. **नियन्त्रण वातावरण (Control Environment)** – संगठनसंग सम्बन्धित विभिन्न गतिविधिहरूलाई नियन्त्रण गरी संगठनको उद्देश्य हासिल गर्ने कार्यमा नियन्त्रण वातावरणले महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने भएकोले यसलाई आन्तरिक नियन्त्रणको मुख्य तत्व भनी स्वीकारिएको छ । संस्थागत अनुशासन कायम गराई नीति, रणनीति र उद्देश्य निर्धारण गर्ने कार्यमा समेत यसको सहयोग रहेको हुन्छ । साथै जोखिम नियन्त्रणको लागि के कस्ता उपाय अवलम्बन गरिनु पर्दछ भन्ने तर्फ पनि निर्देश गरेको हुन्छ । उदाहरणको लागि बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमालाई लिन सकिन्छ । नियन्त्रण वातावरणमा यसलाई यो मुख्य जिम्मेवारी वा नियन्त्रण वातावरणको क्षेत्र हो । यस अन्तर्गत आउन सक्ने सम्भावित जोखिमहरूको आंकलन गरिएको हुन्छ ।

२. **जोखिम मूल्यांकन (Risk Assessment)** – नियन्त्रणको वातावरण पछि जोखिम मूल्यांकनको चरण आउँछ । यस अन्तर्गत संगठनले आफ्नो लक्ष्य प्राप्तीमा गर्ने सम्बन्धमा आएका जोखिमहरूको पहिचान गर्नुपर्दछ । जोखिमहरूको पहिचान गरिसकेपछि त्यस्ता जोखिमहरूको सम्बोधन गर्ने रणनीति निर्माण गर्नुपर्दछ । जोखिम मूल्यांकनको मुख्य कार्य भनेको विभिन्न उपायद्वारा जोखिमको समाधान गर्नु हो । नियन्त्रण वातावरण अन्तर्गत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमाको अध्ययन पश्चात् गरिने जोखिम मूल्यांकनमा बजेट तथा कार्यक्रम तयार गरेको भएतापनि आवधिक योजनाको लक्ष्य, नीति तथा रणनीति अनुसार तयार गरेको नहुन सक्ने हुन सक्दछ । त्यसकारण यी पक्षहरूमा सुधार ल्याउन के गर्नु पर्छ भनी जोखिम मूल्यांकन गरिएको हुन्छ र जोखिम मूल्यांकनले संगठनलाई सुधारात्मक सुभाव प्रस्तुत गरेको हुन्छ ।

३. **नियन्त्रणका गतिविधिहरू (Control Activities)** – नियन्त्रणका गतिविधि अन्तर्गत जोखिम मूल्यांकन बाट औल्याईएका समस्याहरूको समाधानार्थ संगठनले अवलम्बन गरेको नीति, नियम, कार्यविधि, प्रक्रिया आदि पर्दछन् । यिनीहरूलाई जोखिम नियन्त्रण गर्न अपनाईने नियन्त्रणका उपायहरू भनिन्छन् । साथै अख्तियारी तथा कार्यविधिको स्वीकृति गर्ने, काम कर्तव्यको पृथकीकरण वा विभाजन गर्ने, स्रोत साधन तथा अभिलेख उपरको पहुँच नियन्त्रण गर्ने, जाँच परीक्षण तथा समायोजन गर्ने, कार्य सम्पादनको पुनरावलोकन गर्ने, कार्य सञ्चालन, प्रक्रिया र क्रियाकलापहरूको पुनरावलोकन एवं सुपरिवेक्षण गर्ने, सूचना तथा प्रविधि सम्बन्धी नियन्त्रण क्रियाकलाप लागु गर्ने आदि ।

यसलाई अझ बढि प्रष्ट पार्न माथिकै बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमालाई अध्ययन गर्नु उपयुक्त हुनेछ । जोखिमलाई नियन्त्रण गर्ने उपायहरूमा बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा दिग्दर्शन, आवधिक योजनाको लक्ष्य, नीति तथा रणनीति, मध्यमकालीन खर्च संरचना को आधारमा तयार गरी पठाउनु पर्ने हुन्छ । बजेट अनुमान गर्दा गत आ.व.को यथार्थ खर्च, चालु आ.व.को संशोधित अनुमान र यिनीहरूको आधारमा तोकिएको सीमा भित्र रही आगामी आ.व.को अनुमान गर्नुपर्दछ । यिनीहरूको अतिरिक्त बजेट तयार गर्ने ढाँचा तथा सफ्टवेयर प्रणाली पनि प्रयोगमा ल्याउनु पर्दछ । यी विधि र प्रक्रियाहरूको प्रयोगहरू नै जोखिम नियन्त्रणका उपाय हुन्छन् ।

४. **सूचना तथा सञ्चार (Information and Communication)** – आन्तरिक नियन्त्रणको उद्देश्य प्राप्त गर्न सूचना तथा सञ्चारको अति आवश्यक हुने गर्दछ । एउटा असल सूचना प्रणालीको विकासले संगठनलाई विभिन्न किसिमबाट सूचना प्रवाह गरेको हुन्छ । सूचनाको प्रवाह तल माथि, दायाँ बायाँ सबै तर्फ हुँदा संगठन र यसका महाशाखा, शाखा, विभाग, इकाई सबैलाई थाहा हुने हुँदा संगठनलाई उद्देश्य प्राप्त गर्नमा सहजता हुने गर्दछ । उपयुक्त सूचना, सहि सूचना, ठिक सूचना, उपयुक्त समयको सूचनाले संगठनलाई निर्णय लिन निकै सजिलो हुने गर्दछ । त्यसैले उपयुक्त सूचनाको प्रवाहलाई संगठनको मेरुदण्ड सरह मानिन्छ ।

बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमालाई नै आधार मान्दा सूचना प्रविधि र सफ्टवेयर प्रणाली उपयोग गर्ने, बजेट तर्जुमा मार्ग निर्देश बमोजिम हुनु पर्ने जस्ता विषय सूचना तथा सञ्चार अन्तर्गत



पर्दछन् । सूचना तथा सञ्चारले बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा सम्बन्धी अवयवहरूको अभिलेखाङ्कन र त्यसको प्रवाह सम्बन्धित निकायमा पठाउनु पर्ने हुन आउँछ ।

५. अनुगमन सम्बन्धी गतिविधि (Monitoring Activities) – कोसोले प्रतिपादन गरेका यी ५ ओटा अवयवहरूमा अन्तिम अवयव भनेको अनुगमन हो । अनुगमन प्रणाली जति सशक्त, प्रभावकारी, क्रियाशील तथा नतिजामुखी हुनसक्यो भने त्यतिनै मात्रामा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली गुणस्तरीय भएको अनुमान गर्न सकिन्छ । कमजोर अनुगमन प्रणालीले संगठनलाई खासै उपलब्धि प्रदान गर्न सक्दैन र संगठनका गतिविधिहरूले निर्दिष्ट मार्ग लिन सकेका पनि हुँदैनन् ।

नियन्त्रण वातावरण, जोखिम मूल्यांकन, जोखिम नियन्त्रणका उपायहरू, सूचना तथा सञ्चारको प्रवाह आदिको सुनिश्चतता हुनको लागि पनि आन्तरिक नियन्त्रणको अनुगमन गर्नुपर्दछ । संगठनका निर्दिष्ट उद्देश्य प्राप्त गर्न सहयोग पुग्ने गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तर्जुमा गरियो गरिएन, प्रभावकारी हुने गरी कार्यान्वयन भयो भएन, नतिजा एवं गुणस्तर कायम हुने गरी कार्य भएका छन् छैनन् भनी अवलोकन गरिने विषय नै अनुगमनको क्षेत्र भित्र पर्दछन् । बजेट तथा कार्यक्रमको सन्दर्भलाई यहाँ जोड्ने हो भने विभाग, कार्यालयले पेश गरेको बजेट तथा कार्यक्रम आवधिक योजना, नीति र निर्देशन अनुरूप भए नभएको कुरा अनुगमनबाट अवगत हुन सक्दछ ।

## नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अवस्था

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा सबभन्दा उपेक्षित भएको विषय भनेको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली हो । प्रशासन सुधार एक निरन्तर चलि रहने प्रक्रिया भएपनि यसको विकासमा खासै ध्यान पुगेको देखिँदैन । सरकारी काम कारवाही सञ्चालन गर्दा क्रमबद्ध रूपमा गरिनु पर्ने केही व्यवस्थाले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको प्रयोग भएको जस्तो देखिए पनि यसलाई वैधानिकता दिएको पाईँदैन । आर्थिक नियन्त्रण प्रणालीको आवश्यकता महसुस गरी नेपाल सरकारले आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४ लागु गरी कार्यान्वयन भई आएको भएपनि नियम, ९५ कार्यान्वयन भएको देखिँदैन । उक्त नियमावलीको नियम, ९५ मा प्रत्येक मन्त्रालय, सचिवालय, संवैधानिक अङ्ग, विभागीय प्रमुखले आफू र अन्तर्गत निकायबाट सम्पादन गरिने कार्यहरू मितव्ययी, कार्यदक्षता र प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्न, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणालीलाई विश्वसनीय बनाउनु तथा प्रचलित कानून बमोजिम कार्य सम्पादन गर्न आ-आफ्नो कामको प्रकृति अनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी यो नियम प्रारम्भ भएको एक वर्षभित्र लागू गरी सक्नु पर्नेछ भन्ने उल्लेख भएको थियो । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय जवाफदेहिता ऐन २०७७ तथा नियमावलीले समेत आन्तरिक नियन्त्रण पद्धतिलाई संस्थागत गर्ने प्रयास गरेको छ । त्यसैगरी शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयले मात्र “आन्तरिक नियन्त्रण दिग्दर्शन, २०७७” तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको छ । महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले भने नमूनाको लागि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली दिग्दर्शन, २०७५ तयार गरेको देखिन्छ । अनुगमन गर्दा जिम्मेवार व्यक्ति तोकिनु पर्ने, अनुगमनबाट औँल्याईएका त्रुटीहरू सुधार गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ बनाउनु पर्ने उल्लेख गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई व्यवस्थित गराउने बारे नियममा नै उल्लेख भएको छ ।

देशले संघीय शासकीय व्यवस्था अवलम्बन गरेपछि, संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ७६१ ओटा सरकार गठन भई सकेका छन् । यिनीहरूको संरचना केन्द्रदेखि वडा तहसम्म फैलिएको छ, र यिनीहरूले जनतालाई दिने विकास निर्माण र सेवाको प्रवाह पनि विस्तार हुँदै गएको छ । विकास निर्माण कार्य र सेवा प्रवाहलाई परिणाममुखी बनाउनको लागि पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ । यसैलाई मध्यनजर गरी नेपाल सरकारले स्थानीय सरकार संचालन ऐन, २०७४ कार्यान्वयनमा ल्याएको छ, सो ऐनको दफा ७८ मा स्थानीय तहले आफ्नो कार्यालयबाट सम्पादन गरिने कार्य मितव्ययी, प्रभावकारी, नियमितता र कार्यदक्षतापूर्ण ढङ्गबाट सम्पादन गर्न, वित्तीय प्रतिवेदन प्रणालीलाई विश्वसनीय बनाउन तथा प्रचलित कानून बमोजिम कार्य सम्पादन गर्न आ-आफ्ना कामको प्रकृति अनुसारको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्नेछ भन्ने व्यवस्था छ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तयार गर्दा कामको प्रकृति अनुरूप जोखिम क्षेत्रको पहिचान, नियन्त्रणको वातावरण, सूचनाको आदान प्रदान, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन जस्ता विषयलाई समेत समेट्नु पर्नेछ । यसमा अनुगमन गर्ने अधिकारी, अनुगमनको व्यवस्थापन जस्ता विषय उल्लेख गरिएको छ । आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अनुगमन गर्नको लागि गाउँ वा नगरपालिका अध्यक्ष/प्रमुख वा जिल्ला समन्वय समितिको प्रमुख आफैले वा जिम्मेवार अधिकारी तोकिएको अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने व्यवस्था देखिन्छ । अनुगमनबाट देखिएका त्रुटीलाई सुधार गरी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सुदृढ बनाउने जिम्मेवारी सम्बन्धित अध्यक्ष, प्रमुख वा जिल्ला समन्वय समितिको प्रमुखको हुनेछ । यसरी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको व्यवस्था गरेको भए पनि छुट्टै निर्देशिका बनेको छैन ।

## आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली लागू नहुनुका कारणहरू र समाधान

### कारणहरू

- नेपालको प्रशासकीय व्यवस्था अझ सम्म पनि पुरातन प्रकृतिको देखिन्छ । कुनै पनि नयाँ प्रशासकीय प्रणाली सकभर प्रवेश नै नगराउने । प्रवेश गराए पनि त्यसलाई कार्यान्वयनमा नल्याउने एक प्रकारको अधोषित परम्परा नै हुन गएको देखिन्छ । सार्वजनिक प्रशासन भनेको समग्रमा सबै नेपाली जनतासँग सम्बन्धित विषय हो । जनताले आफ्नो पेट काटी सरकारलाई कर तिरेका हुन्छन् । उनीहरूले कर तिर्नुको मुख्य उद्देश्य भनेको राज्यबाट विकास र सेवा पाउनु नै रहेको हुन्छ । यदि सरकारले नयाँ नयाँ प्रविधिको विकास गरी जनतालाई सेवा प्रदान गर्दैन भने सरकार प्रति वितृष्णा पनि हुन सक्दछ । अतः सरकारले छिटो, छरितो र नतिजामुखी कार्यसञ्चालन गर्न आवश्यक हुने आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्दछ ।
- नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा प्रवेश गरेको जनशक्तिलाई उत्तम जनशक्तिको रूपमा लिईन्छ । यति सक्षम जनशक्तिलाई डोऱ्याउने राजनीति प्रणाली तदनुरूपको नहुनु नै समस्याको चुरो हुन गएको छ । सार्वजनिक प्रशासनमा सुधार ल्याउने काम राजनीतिको हुने, तर राजनीतिले भने त्यतातिर ध्यान नदिएको कारणले प्रशासनमा आशातित सुधार हुन सकेको छैन । त्यसकारण प्रशासनमा सुधार ल्याउन आधुनिक प्रशासकीय संयन्त्रको विकास गरिनु पर्ने देखिएको छ ।

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय जवाफदेहिता ऐन २०७७ र नियमावली, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ मा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली सबै कार्यालयहरूले तर्जुमा गरी लागु गर्नुपर्ने कानूनी व्यवस्था भएपनि अझसम्म कार्यान्वयनमा आएको छैन । अतः कानूनमा भएको प्रावधानको पालना गर्नु जिम्मेवार पदाधिकारीको कर्तव्य हो ।
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले संगठन तथा व्यवस्थापन पक्षसँग बढी सम्बन्ध राखेको हुन्छ । कार्यान्वयनमा देखापर्ने चुनौतीहरूको समाधान गर्ने सन्दर्भमा पनि कसको लापरवाही वा गैर जिम्मेवारीको कारणबाट श्रृजना भएको हो भन्ने बारे पनि उजागर गरी दिने भएकोले कर्मचारीहरूले सहज रूपमा नलिने प्रवृत्तिको विकास समेत समस्याका रूपमा देखिएको छ । यसको लागि कर्मचारीमा सकारात्मक सोच ल्याउन उत्प्रेरणाका विभिन्न कार्यक्रम ल्याउनु पर्ने हुन्छ ।
- हाम्रो सार्वजनिक प्रशासनले सम्पन्न गर्नुपर्ने कार्यहरू विभिन्न प्रकारका देखिन्छन् । तिनीहरू छरिएका रहेका, विशेष किसिमका र समस्याग्रस्त पनि छन् । तिनीहरूमा सुधारको नितान्त आवश्यकता छ । अतः राम्रो र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको निर्देशिका बनाई प्रयोगमा ल्याउनु पर्दछ ।
- सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्न प्रभावकारी संगठनहरू आवश्यक हुन्छन् । संगठनलाई कार्यरूप दिन पनि त्यस भित्रका कर्मचारी, वित्तीय तथा भौतिक साधनको पनि त्यतिकै भूमिका रहेको हुन्छ । यी सबैलाई कार्यमुखी बनाउन संगठनको इञ्जिनको रूपमा सर्वस्वीकार गरिएको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई आत्मसात् गर्न सकिएको छैन ।
- सामान्य अवस्थाको प्रशासनमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको जति भूमिका रहेको हुन्छ, अन्य अवस्थामा यसको उपयोगिता त्यति नहुने हुन्छ । बाढि, पहिरो, महामारी, सडक मर्मत, सरसफाई जस्ता आकस्मिक रूपमा देखापर्ने चुनौतीपूर्ण कार्यमा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको भूमिका कम हुन सक्छ । अतः यस प्रकारका चुनौतीलाई पनि सम्बोधन गर्न सक्ने गरी नियन्त्रणका उपायहरू अवलम्बन गर्नुपर्दछ ।
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई नियन्त्रण गर्ने प्रणाली मात्र हो र यसले संगठनको लागि उपयोगी हुन सक्दैन भन्ने नकरात्मक सोच कर्मचारीतन्त्रमा हावी हुन गएको देखिन्छ । अझैपनि हाम्रो सार्वजनिक प्रशासनले यस पद्धतिलाई आत्मसात् गर्न नसकेको हुँदा यसको उपादेयता बारे बोध गराउनु नितान्त आवश्यक देखिन्छ । साथै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली बाहिर देखिने वस्तु भन्दा पनि भित्र अनुभूति गर्ने विषय हो भन्ने कुराको ज्ञान दिलाउनु पर्दछ ।
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको कमजोर पक्ष भनेको नै यसलाई निरपेक्ष रूपमा लिन सकिदैन र यसलाई सापेक्षतामा लिनु पर्ने हुन्छ । त्यसकारणले गर्दा पनि यो सर्व स्वीकार्य नहुन सक्दछ । अतः यसलाई सापेक्ष रूपमा स्वीकार गरेर पनि उपलब्धिमूलक बनाउने तर्फ विभिन्न उपायहरूको अवलम्बन गरिनु पर्दछ ।

- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई सञ्चालन गर्ने मुख्य दायित्व मानवीय संशाधनमा रहेको हुन्छ । मानवीय पक्षबाट हुन सक्ने खराब डिजाइन, निर्णयमा गरिने बदनियतता, लापरवाही, मिलोमतो जस्ता गतिविधिले आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई प्रभावकारी हुन दिदैनन् । तसर्थ प्रणालीलाई प्रभाव पार्ने यस प्रकारका क्रियाकलापहरूमा सुधार ल्याउनु पर्दछ ।
- आन्तरिक श्रोत साधनको कमी हुनु आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको अर्को समस्या हो । हाम्रो जस्तो अल्पविकसित देशमा साधन श्रोतको कमीले गर्दा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली निर्माणको सिलसिलामा पूर्व तयारीको रूपमा गर्नु पर्ने अध्ययन अनुसन्धान गर्न सकिएको हुँदैन । बिना अध्ययन अनुसन्धान तयार गरिएका आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी हुन नसक्नु स्वभाविकै हुनेछ । अतः उपलब्ध सीमित श्रोत र साधनको कम उपयोग गरी पूर्व निर्धारित लक्ष्य हासिल गर्नुपर्दछ ।

## निष्कर्ष

नेपाल जस्तो सीमित श्रोत र साधन भएको देशमा उपलब्ध साधनबाट अधिकतम उपलब्धि हासिल गर्नुपर्ने अवस्था छ । त्यसकारण यिनीहरूको प्रभावकारी किसिमबाट परिचालन गर्नको लागि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली अपरिहार्य नै हुन गएको देखिन्छ । संगठनको संरचना निर्माणदेखि लिएर सेवाग्राहीसम्म पुगेर सन्तुष्ट पार्ने कार्य निकै नै जटिल हुन्छ । यस अवधिमा कार्यसञ्चालनको सन्दर्भमा आउने विभिन्न समस्याको समाधान गर्न पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले सहयोग पुऱ्याएकै हुन्छ ।

संक्षेपमा भन्नुपर्दा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीले संगठनमा आउन सक्ने जोखिमको मूल्यांकन गरी जोखिम निराकरण गर्न सहयोग पुऱ्याएको हुन्छ । जोखिम नियन्त्रणको लागि विभिन्न नियन्त्रणका उपायहरूको अवलम्बन गर्न सुझाव दिने, संगठनमा भएका सूचना तथा आँकडाहरूलाई सरोकारवालाहरूलाई उपलब्ध गराउने, प्रतिवेदन गर्ने जस्ता आधारभूत कार्य पनि आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीमा समावेश हुने हुँदा निश्चयनै संगठनलाई दिगो, भरपर्दो र क्रियाशील बनाउन नेपालको प्रशासकीय व्यवस्थामा आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको भूमिकालाई नकार्न सकिन्न ।

## सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- आर्थिक कार्यविधि नियमावली, २०६४
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- म.ले.प.को वेबसाईट
- म.ले.नि.का.को वेबसाईट
- लेखापरीक्षण पत्रिका
- निजामती सेवा ऐन, तथा नियमावली
- राजस्व पत्रिकाका विभिन्न अंकहरू

## संघीय प्रणालीमा कल्याणकारी राज्य र सार्वजनिक-निजी साभेदारी

✍ डम्बरबहादुर कार्की

### सारांश

सरकारी पक्षसँग भएको कानूनी, नियमनकारी तथा सहजकारी शक्ति र निजीक्षेत्रको उध्यमशीलता, पूँजी, प्रविधि र व्यावसायिक कुशलताको संयोजनबाट प्रभावकारी र मितव्ययी रूपमा सार्वजनिक सेवा तथा वस्तुहरूको उत्पादन र निर्माण गर्ने अवधारणा नै सार्वजनिक निजी साभेदारी हो । कल्याणकारी राज्यको भूमिकालाई मूर्त रूप दिन विध्यमान रहेका स्रोत, पूँजी र दक्षताको अभाव पूर्तिका लागि सार्वजनिक निजी समभेदारी एक महत्वपूर्ण विकास रणनीति पनि हो । कल्याणकारी राज्यको जडता र बजारमूखी निजी क्षेत्रका नकरात्मक प्रभावहरूलाई न्यून गर्दै आर्थिक स्थिरता र उच्च आर्थिक वृद्धिदरको लक्ष्य प्राप्त गर्ने एक रणनीति पनि हो यो । यसमा मूलतः स्रोत, जिम्मेवारी, जोखिम र लाभहरूको साभेदारी अन्तरनिहित रहेको हुन्छ । नेपालमा संवैधानिक, नीतिगत, कानूनी तथा संरचनागत व्यवस्थाका बावजूद पनि सार्वजनिक निजी साभेदारी प्रभावकारी रूपमा अगाडि आउन सकेको देखिँदैन । साभेदारीमा अन्तरनिहित जोखिमहरूको विश्वसनीय संबोधनको प्रबन्ध, एकापसमा विश्वासको वातावरण निर्माण, दक्षता अभिवृद्धि, स्थानीय सरकारहरूसम्म पनि यसको अवधारणाको व्यवहारिक कार्यान्वयन, कानूनी तगाराहरू हटाइ लगानीको वातावरण निर्माण गर्ने, प्रभावकारी वित्तीय उपकरणको उपयोग, लगानी, प्रतिफल र जोखिमको पूर्वानुमानयोग्य साभेदारीको सुनिश्चितता जस्ता पक्षहरूलाई राज्य पक्षले सम्बोधन गर्न सकेमा सार्वजनिक निजी साभेदारी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयनमा लैजान सकिने हुन्छ ।

### १. तिषय प्रवेश

विश्व अर्थ व्यवस्थाको आधुनिक इतिहास केलाउँदा युरोपमा भएको अठारौँ शताब्दी (1760-1840) को औद्योगिक क्रान्ति, बीसौँ शताब्दी (सन् १९१४/१९३९) का दुई महायुद्ध र सन् १९३० को विश्वव्यापी मन्दी उल्लेखनीय घटनाका रूपमा देखिन्छन् । औद्योगिक क्रान्तिको प्रभावले सामाजिक, आर्थिक क्रियाकलापमा परिवर्तन आयो, वस्तु तथा सेवाको उत्पादनमा बृहत्तर बढोत्तरी भयो, कृषि युगबाट विश्व मेशिनरी युगमा प्रवेश गर्‍यो, श्रम विभाजनले प्रश्रय पाउन थाल्यो र पूँजीवादी अर्थतन्त्रले अगुवाईको अवसर पायो । दुई महायुद्धले तत्काल अर्थतन्त्रमा पारेको प्रभावका कारण विश्व अर्थतन्त्रका संवाहकहरूले अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति सुव्यवस्था र दीर्घकालीन शान्तिका लागि लगानी गर्ने प्रेरणा पाए भने ध्वंस भएका पूर्वाधार एवं आर्थिक संरचनाहरूको पुनरुत्थान गर्न थप श्रोतसाधनको आवश्यकता महसुस गरे । सन् १९३० को विश्वव्यापी मन्दीले विश्व अर्थतन्त्रलाई राज्यको नियन्त्रणमा राख्न जरुरी छ, कल्याणकारी आर्थिक नीतिको अभावमा संरचनागत आर्थिक सुधार र राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको निर्माण

✍ पूर्व प्रमुख प्रदेश लेखा नियन्त्रक, प्रदेश नं. १

गर्न सकिदैन भन्ने ज्ञान दिएको पाईन्छ,। यसै परिप्रेक्ष्यमा जे. एम. किन्सले आफ्नो पुस्तक अर्थशास्त्रको सिद्धान्त (Principles of Economic Theory-1936) मा सारभूत अर्थशास्त्रीय अवधारणामा मिश्रित अर्थतन्त्रको संरचनागत र व्यवस्थापकीय अर्थशास्त्रको व्याख्या गरेका छन्। यसले हरेक मुलुकको अर्थव्यवस्थाको नेतृत्वदायी भूमिका राज्य/सरकारले लिनुपर्ने, गर्भ देखि चिहान सम्मका नागरिकका गतिविधिमा सरकार जिम्मेवार हुनु पर्ने, ऋण लिएरै भए पनि विकासशिल राष्ट्रले बजेटको आकार बढाउनु पर्ने, नागरिकलाई रोजगारीको सुनिश्चितता गर्नुपर्ने तथ्य उजागर गरेर कल्याणकारी राज्य व्यवस्थामा मुलुकको आर्थिक नीति सरकारको मूल ध्येय हुनुपर्ने तथ्य औल्याएका छन्।

तर पछिल्ला दिनमा सरकार/राज्य नियन्त्रित अर्थ व्यवस्था फष्टाउन नसकेको, मितव्ययी नभएको, उपल्लो तहमा रहनेले मात्र सेवा सुविधा उपभोग गरेको, आधारभूत तहका जनताको दैनिकी कठिन हुँदै गएको, सरकारी नीति नियमको चंगुलमा परेर व्यापार, व्यवसाय र उद्योगधन्दा धाराशयी भएका अनुभवसिद्ध कारणहरू उजागर भएका छन्। मुलुकको श्रोतसाधनमा उपल्लो तहका राजनीतिकर्मी र उच्च पदस्थ अधिकारीहरूको मनोमानीले मुलुक र जनताका लागि मितव्ययी, कार्यदक्षतापूर्ण र प्रभावकारी उपयोग हुन सकेको देखिदैन।

यी दुई फरक धारका अवधारणामा समन्वय ल्याई अर्थतन्त्रलाई मुलुक र जनताको हितमा सञ्चालन गर्न बीसौं शताब्दीको पूर्वार्द्ध (J.M. Keynes को अवधारणा) बाट मिश्रित अर्थतन्त्रको बीजारोपण भएको देखिन्छ। तथापि मिश्रित अर्थतन्त्रमा सरकारी बर्चश्व बढी रहने, सरकार नै अर्थतन्त्रको नेतृत्वकर्ता हुने र सहकार्य गर्ने गैर सरकारी क्षेत्रले उल्लेख्य भूमिका नपाउने हुँदा सवलता वृद्धि हुन सकेन। यसबाट सहकार्य गर्ने पक्षहरू बीच अधिकार, कर्तव्य, दायित्व, जोखिम, लाभमा समानता रहने गरी साभेदारी गर्न सकिने अवधारणको खोजी हुने क्रममा सार्वजनिक - निजी साभेदारी (Public-Private Partnership- PPP) को विकास भएको पाईन्छ।

मुलुकमा आर्थिक वृद्धिलाई दिगो रूपमा हासिल गर्न आवश्यक सार्वजनिक पूर्वाधार तथा सेवाहरू-सडक, पुल, विमानस्थल, खानेपानी, सिंचाई, विद्युत्, रेल्वे, रोप-वे को विकास, निर्माण आवश्यक हुन्छ। यी कामहरूका लागि आवश्यक पर्ने साधन श्रोतको विनियोजन गर्न राज्य कोषबाट मात्र सम्भव हुँदैन। तसर्थ, सार्वजनिक-निजी साभेदारीका आधारमा निजी क्षेत्रमा रहेको साधन श्रोत, सीप तथा प्रविधि र व्यवस्थापकीय क्षमतालाई मुलुकको विकासमा आकर्षित गरी सार्वजनिक उपयोगका सम्पति र सेवाको सञ्चालन मितव्ययी, प्रभावकारी र विश्वसनीय तुल्याउन सार्वजनिक-निजी साभेदारी (Public-Private Partnership- PPP) को विकास अनिवार्य हुँदै आएको छ।

## २. कल्याणकारी राज्य Vs. सार्वजनिक निजी साभेदारी :-

एकातर्फ सरकारी नियन्त्रणमा व्यवसायिक क्रियाकलाप सानो आकारको हुने, हरेक क्रियाकलाप ईजाजत प्रणाली (Licencing System) संग जोडिने भएकाले संकुचित रहने, सरकार आफै उद्यमी, वितरक र सेवा प्रदायक हुने भै समग्र शासकीय प्रणालीमा प्रभावकारिता न्यून हुने, अर्को तर्फ निजी क्षेत्रको स्वतन्त्रता, बजारमुखी अर्थ व्यवस्थामा हुने र नहुने बीचको खाडल बढ्ने, माग र आपूर्ति बीच

समन्वय कायम हुन नसकी बजारमा कहिले वस्तु अभाव, कहिले मूल्यवृद्धि जस्ता विचलन आउने, अशक्त, असक्षम र गरिबहरूको संरक्षण हुन नसकी समाजमा विपन्नता र विषमता बढने अवस्थाको सिर्जना हुन जान्छ ।

कल्याणकारी राज्यको भूमिका भन्नाले भूमिमा जनताको स्वामित्व कायम रहने भएतापनि राज्यलाई आवश्यकता पर्दा क्षतिपूर्ति सहित अधिग्रहण गर्न सक्ने, राज्य नियन्त्रित उद्योगधन्दामा जनताले रोजगारी पाउने, बालबालिका, वृद्धवृद्धा, अशक्त, अपांग, दलित, पीडित, गरीब निमुखाको संरक्षण र जीविकोपार्जनमा राज्यले सामाजिक सुरक्षा नीति अवलम्बन गर्ने, सरकारको अधिनस्थमा रहने गरी सामाजिक, वित्तीय, साँस्कृतिक संघ, संस्थाहरू सञ्चालन गरिने आदि विषय, सन्दर्भलाई बुझिन्छ । धार्मिक, साँस्कृतिक चाडपर्वहरू सरकारकै नीतिमा व्यवस्थित गरिने, भूमिकर, पानीकर, सिचाई कर, संघसंस्था दर्ता कर तथा व्यावसायिक र व्यापारिक कर आदिबाट मुलुकको आन्तरिक श्रोतको परिचालन गरी शिक्षा, स्वास्थ्य जस्ता आधारभूत क्रियाकलापको जिम्मेवारी सरकार एकलैले बहन गर्ने शासकीय प्रणाली हो कल्याणकारी राज्य व्यवस्था ।

कल्याणकारी राज्यको जडता र निजी क्षेत्रको बजारमुखी विसंगति र नकरात्मक प्रभावलाई न्यून गर्दै आर्थिक स्थिरता र आर्थिक वृद्धि कायम गर्न गरिएको पछिल्लो प्रयास हो सार्वजनिक-निजी साभेदारी (Public-Private Partnership-PPP), जसले कल्याणकारी राज्यमा समेत आफ्नो वर्चस्व विस्तार गर्दै ल्याएको छ । बढ्दो जनसंख्याको आकार, मानवीय आवश्यकताको बढोत्तरी, आधारभूत आवश्यकतामा आएको पुस्तागत (प्रथमपुस्ता- गाँस, बास र कपास, दोश्रो पुस्ता- शिक्षा, स्वास्थ्य, तेश्रो पुस्ता- मानवाधिकार सम्बद्ध क्रियालाप, चौथो पुस्ता-विज्ञान, प्रविधिको उपयोग र पाँचौ पुस्ता- मनोरञ्जनजन्य आवश्यकता ) परिवर्तन र विश्वव्यापीकरणको प्रभावका कारण मुलुक र जनताका सबै आवश्यकता राज्य एकलैले व्यवस्थापन गर्न सक्ने अवस्था रहेन । फलतः आ-आफ्नो दक्षताका विषयमा सरकारी, निजी एवं गैरसरकारी क्षेत्रले आ-आफुले र बृहत क्रियाकलापमा संयुक्त प्रयास गर्ने साभेदारीको प्रचलन बीसौं शताब्दीको सुरुवात बाटै अभ्यासमा आउन थालेको हो ।

पछिल्लो समयमा सार्वजनिक प्रशासनमा भएका उल्लेख्य सुधार र परिमार्जनहरूले प्रशासनलाई व्यवस्थापन तर्फ रुपान्तरण गर्दा गैर सरकारी र निजी क्षेत्रका गुणहरू शासकीय प्रणालीमा समावेश गर्नुपर्ने बाध्यता आउँदै गर्दा कल्याणकारी राज्यको अवधारणामा पुनर्विचार हुन थालेको छ । यसले राज्यको आर्थिक नीति र आर्थिक उद्देश्यमा परिवर्तन ल्यायो । परिणामस्वरूप सार्वजनिक-निजी साभेदारीले शासकीय प्रणाली भित्रै आफ्नो बढोत्तरी कायम गर्न थाल्यो । मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताका आधारमा सरकारका कामहरू सार्वजनिक र निजी क्षेत्र बीच विभक्त गरी कार्यान्वयन गर्न थालियो ।

सार्वजनिक निजी साभेदारी भन्नाले उपलब्ध श्रोतसाधनको मितव्ययी, कार्यदक्षतापूर्ण र प्रभावकारी कार्य सम्पादन गर्न सक्ने क्षेत्र (सरकारी, निजी, गैरसरकारी, अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी, सहकारी) को पहिचान गरी तत् तत् क्षेत्रबाटै वा संयुक्त रूपमा कार्य सम्पादन गर्ने क्रियाकलाप बुझिन्छ । 4R (Resource, Responsibility, Risk & Reward) यसको मुख्य विशेषता रहेका छन् । निर्दिष्ट

कामका लागि उपलब्ध श्रोतसाधन (Resource) आपसमा बाँडफाँड हुने, जिम्मेवारी (Responsibility) किटान हुने एवं कार्यसम्पादनका क्रममा उत्पन्न हुन सक्ने सम्भावित जोखिम (Risk) मा सहभागी हुनुपर्ने र श्रोतसाधन को लगानी, जिम्मेवारी बहनको भूमिका र जोखिम बहन क्षमताका आधारमा प्रतिफल (Reward) मा सहभागिता रहने गरी क्षेत्र/विषयगत साभेदारी गरिन्छ ।

राज्यले निजी क्षेत्रले भैं Profitability हेरेर मात्र आफ्नो लगानी नीति निर्धारण गर्न सक्दैन तथापि श्रोतको मितव्ययी, दक्षतापूर्ण उपयोग गरी प्रभावकारी नतिजा हासिल गर्ने क्षेत्रमा मात्र आफ्नो साधन, श्रोत र समय खर्च गर्ने अवसर भने जुटाउन सक्दछ, यसका लागि सार्वजनिक क्षेत्रको आदर्श मान्यतालाई कायम राख्दै निजी क्षेत्रको कार्यदक्षता संयोजन गर्न सार्वजनिक-निजी साभेदारी (PPP) जरुरी देखियो । यसमा सीप विकास, सामाजिक सुरक्षा, सामरिक सुरक्षा, मुद्रा, धार्मिक, साँस्कृतिक चाडपर्वको कार्यक्षेत्र सार्वजनिक/सरकारी जिम्मेवारीमा, शिक्षा, स्वास्थ्य, नव प्रवर्तन, ठूला पूर्वाधार संयुक्त प्रयास (सार्वजनिक-निजी साभेदारी) मा र व्यापार, उद्योग, रोजगारीमुलक विषय क्षेत्र निजी प्रयासमा सञ्चालन गर्नेगरी विषय/ क्षेत्रगत जिम्मेवारी बाँडफाँड गर्न सकिन्छ ।

### ३. अर्थतन्त्रको सुधारात्मक प्रयासमा नेपालमा निजी क्षेत्रको सहभागिता:-

भूपरिवेष्ठित भएको भएता पनि हाम्रो मुलुक विगत देखि नै आर्थिक तथा व्यापारिक दृष्टिकोणबाट अन्य मुलुकको तुलनामा बढी खुला तथा उदार रहेको पाइन्छ । नेपालले सन् १९८७ मा अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (IMF) बाट Structural Adjustment Programme (SAP) अन्तर्गत सहयोग लिई उद्योग, वाणिज्य र करका क्षेत्रमा सरकारी नियन्त्रण कम गरी खुला तथा उदार बनाउने प्रयास भएको देखिन्छ । प्रथम जनआन्दोलन पछि गठन भएका सरकारहरूले आठौं पञ्चवर्षीय योजना समेतका माध्यमबाट आर्थिक उदारीकरणमा जोड दिई अर्थतन्त्रमा निजी र गैरसरकारी क्षेत्रको भूमिकालाई प्रोत्साहन गर्ने नीति अवलम्बन गर्दै ल्याएको । स्वदेशी, निजी तथा वैदेशिक लगानीलाई प्रोत्साहन गर्नेगरी औद्योगिक नीति, वाणिज्य नीति, वैदेशिक लगानी नीति, वैदेशिक लगानी तथा प्रविधि हस्तान्तरण ऐनको तर्जुमा र कार्यान्वयनको थालनी गरियो । वस्तु आयातमा रहेको कोटा तथा लाईसेन्स पद्धति खारेज गरियो । हवाई यातायात, बैंक तथा वित्तीय संस्था, व्याजदर, विनिमय दर, शिक्षा तथा स्वास्थ्य क्षेत्रमा सरकारी नियन्त्रण हटाई स्वदेशी तथा विदेशी निजी क्षेत्रलाई आकर्षित गरियो । सन् २००४ मा विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organization-WTO) को सदस्यता लिए पछि नेपालले उदारीकरण र विश्वव्यापीकरणको क्षेत्रमा फड्को मारेको छ । विश्वव्यापीकरणकै प्रभाव स्वरूप लाखौं नेपाली जनशक्ति वैदेशिक रोजगारमा जाने गरेका छन् । यस तथ्यबाट स्पष्ट हुन्छ कि मुलुकले संवैधानिक रूपमा कल्याणकारी राज्यको अवधारणालाई आफ्नो निर्देशक नीति तथा सिद्धान्तमा व्याख्या गरेको भएता पनि मुलुकको आर्थिक विकासका लागि सरकारी, निजी, गैरसरकारी, वैदेशिक सबै क्षेत्रलाई समावेश गरी संयुक्त प्रयास गर्ने जमर्को गरेको छ ।

आठौं पञ्चवर्षीय योजनावधि देखि नै निजी क्षेत्रलाई राज्यले आर्थिक गतिविधिमा सहभागी गराउँदै ल्याएको, नेपालको पौराणिक इतिहासबाटै राज्यको अर्थतन्त्र निर्माणमा सहकारी क्षेत्र मुख्य भूमिकामा रहेको र अधिल्ला संविधानहरूमा समेत मुलुकको आर्थिक विकासमा सहकारी र निजी क्षेत्रको योगदानलाई व्यवस्थित गरिएको पाइन्छ ।



चौधौं योजनाले सन् २०३० सम्ममा दिगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्दै विकासशिल मुलुकमा रुपान्तरण गर्ने लक्ष्य लिएकोमा त्यसका लागि आवश्यक लगानीको श्रोत जुटाउन सार्वजनिक-निजी साभेदारी आवश्यक भएकोले वि.सं २०७२ मा सार्वजनिक-निजी साभेदारी नीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याईएको छ । आवश्यक पूर्वाधार र सेवा उपलब्ध गराउन कूल गार्हस्थ्य उत्पादनको ३-४ प्रतिशत मात्र लगानी भैरहेकोमा लगानीमा अभिवृद्धि गरी सामाजिक-आर्थिक विकासमा योगदान पुऱ्याउन, सन् २०२२ सम्ममा १०० खरब लगानी गरी आर्थिक वृद्धिलाई दोहोरो अंक नजीक पुऱ्याई तीव्र विकास गर्न र निजी क्षेत्रको पूँजी, प्रविधि, व्यवसायिक सीप र कौशलता उपयोग गर्न सार्वजनिक-निजी साभेदारी आवश्यक भएको तथ्य यस सम्बन्धी नीतिले स्पष्ट गरेको छ ।

नेपालको वर्तमान संविधानको भाग-४ मा व्यवस्थित निम्न तथ्यहरूबाट मुलुकको अर्थतन्त्र र विकासको नीतिगत अवधारणामा सरकारी, निजी, सहकारी तथा गैर सरकारी क्षेत्रको भूमिका स्पष्ट हुन आउँछ, धारा ५०(३)मा सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता तथा विकास मार्फत उपलब्ध साधन र श्रोतको अधिकतम परिचालनद्वारा तीव्र आर्थिक वृद्धि हासिल गर्दै दिगो आर्थिक विकास गर्ने तथा प्राप्त उपलब्धिहरूको न्यायोचित वितरण गरी आर्थिक असमानताको अन्त्य गर्दै शोषण रहित समाजको निर्माण गर्न राष्ट्रिय अर्थतन्त्रलाई आत्मनिर्भर, स्वतन्त्र तथा उन्नतिशील बनाउँदै समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने राज्यको आर्थिक उद्देश्य हुनेछ ।

धारा ५१ (घ) अर्थ, उद्योग र वाणिज्य सम्बन्धी नीति: (१) सार्वजनिक, निजी र सहकारी क्षेत्रको सहभागिता र स्वतन्त्र विकास मार्फत राष्ट्रिय अर्थतन्त्र सुदृढ गर्ने,

(२) अर्थतन्त्रमा निजी क्षेत्रको भूमिकालाई महत्व दिँदै उपलब्ध साधन र श्रोतको अधिकतम परिचालन गरी आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने,

धारा ५१(च) विकास सम्बन्धी नीति: (३) विकास निर्माणको प्रक्रियामा स्थानीय जनसहभागिता अभिवृद्धि गर्ने,

धारा ५१(ज) नागरिकका आधारभूत आवश्यकता सम्बन्धी नीति: (२) शिक्षा क्षेत्रमा राज्यको लगानी अभिवृद्धि गर्दै शिक्षामा भएको निजी क्षेत्रको लगानीलाई नियमन र व्यवस्थापन गरी सेवामूलक बनाउने,

धारा ५१(ञ) सामाजिक न्याय र समावेशीकरण सम्बन्धी नीति: (१४) सामुदायिक तथा राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघ, संस्थाको लगानी र भूमिकालाई जवाफदेही र पारदर्शी बनाउदै त्यस्ता संस्थाहरूको स्थापना, स्वीकृति, सञ्चालन, नियमन र व्यवस्थापनका लागि एकद्वार प्रणाली अपनाउने र राष्ट्रिय आवयक्ता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा मात्र त्यस्ता संघ संस्थाहरूलाई संलग्न गराउने,

संघीयताको आधारभूत सिद्धान्त (क) स्वशासन र साभ्भा शासनको सिद्धान्त, (ख) समन्वय र सहअस्तित्वको सिद्धान्त, (ग) आत्मनिर्भरता र अन्तरनिर्भरताको सिद्धान्तहरूले सरकारहरू बीचको साभेदारीलाई संवैधानिक आधारमा नै प्रत्याभूत गरेको पाईन्छ । संविधानले राखेको राज्य शक्तिको प्रयोगमा सरकारहरू बीच सन्तुलन कायम राखी स्वशासन र साभ्भा शासनलाई प्रभावकारी तुल्याउने लक्ष्य पुरा गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको समन्वय तथा अन्तर सम्बन्ध कायम गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याईएको छ । यसर्थ, हाम्रो

मुलुकमा वर्तमान संविधानको तर्जुमा र कार्यान्वयन पछि, सार्वजनिक-निजी साभेदारीले संवैधानिक वैद्यता पाएको छ । सरकारहरू बीच र हरेक सरकारले संविधानले निर्दिष्ट गरेको आ-आफ्नो कार्य क्षेत्र भित्र रही आफु सम्बद्ध निजी, गैर सरकारी, सहकारी क्षेत्र संग साभेदारी गर्न पाउने, गर्न सक्ने र गर्नुपर्ने विषय/क्षेत्रहरू तोकिएका छन् । प्रदेश र स्थानीय सरकारले संघीय सरकारको स्वीकृतिमा विदेशी मित्रराष्ट्र र अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघ, संस्था संग समेत साभेदारी गर्न पाउने प्रावधान राखिएको छ ।

पन्ध्रौं योजना (२०७६।०७७/२०८०।०८१) ले सार्वजनिक-निजी साभेदारीको माध्यमद्वारा उत्पादनशील र रोजगारमुलक आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने सोच, सार्वजनिक-निजी साभेदारीको लगानी अभिवृद्धि गरी थप श्रोत एवं व्यवस्थापकीय सीप परिचालन गर्ने लक्ष्य र सार्वजनिक-निजी साभेदारीलाई प्रोत्साहन गरी पूर्वाधार र सेवाका क्षेत्रमा सार्वजनिक-निजी साभेदारी अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य राखेको छ । विकास र समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न आवश्यक लगानी जुटाउन सार्वजनिक-निजी साभेदारी अपरिहार्य हुन आएकोले सार्वजनिक-निजी साभेदारी मार्फत लगानीको वातावरण तयार गरी त्यसको प्रविधियुक्त व्यवस्थापनवाट यस अवधारणलाई अगाडि बढाउन जरुरी छ ।

संघीयतामा तीन सरकारका बीचमा श्रोतको बाँडफाँड तथा हस्तान्तरण गरिने हुँदा लगानीको श्रोत व्यवस्थापनका लागि अन्तर सरकार तथा निजी क्षेत्र समेतको साभेदारीमा आयोजना कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ । तीनै तहका सरकारले सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र संगको सहकार्य, साभेदारी र सहभागितालाई उच्च प्राथमिकतामा राख्नु पर्ने हुन्छ ।

यसरी संवैधानिक रूपमा राज्यको मूल उद्देश्य एवं नीतिगत र कानूनी रूपमा समेत आर्थिक, सामाजिक विकासमा निजी क्षेत्रको सहभागिता किटान गरिएको छ । सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको सहभागितालाई संविधानतः व्यवस्थित विभिन्न तहका सरकारहरूले समेत कार्यान्वयनमा ल्याउनु पर्ने नीतिगत व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी संविधानको विभिन्न अनुसूचीहरूमा व्यवस्थित गरिएका सरकारहरूको साभेदारी अधिकारहरूको कार्यान्वयनमा ती सरकारहरू बीच पनि साभेदारी व्यवस्थित हुने आधार निर्धारण गरिएको छ । संविधानको भाग-२० धारा २३२ ले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध नै सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको मूलभूत सिद्धान्तका रूपमा ग्रहण गरेको छ । संविधानमा व्यवस्थित सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयले सरकारहरू बीच स्वशासन र साभेदारी शासनका सन्दर्भहरूमा एकापसमा सहकार्य गर्नुपर्ने तथ्य दर्शाएको छ ।

हाल मुलुकमा सार्वजनिक पूर्वाधार संरचना निर्माण, सञ्चालन तथा हस्तान्तरण सम्बन्धी नीति, २०५७ परिमार्जन भै सार्वजनिक-निजी साभेदारी नीति, २०७२, पूर्वाधार संरचनाको निर्माण तथा सञ्चालनमा निजी लगानी सम्बन्धी ऐन, २०६३ र सो सम्बन्धी नियमावली, २०६४ कार्यान्वयनमा रहेका छन् । रोजगारी बढाउन, आर्थिक विकासलाई तीव्र पार्न र दिगो रूपमा सामाजिक विकासको गति बढाउन परियोजनाहरूमा विदेशी तथा स्वदेशी निजी लगानीलाई प्रवर्द्धन गर्ने र पूर्वाधार संरचनाको निर्माण गरी देशको आर्थिक विकासमा सघाउ पुऱ्याउन वि.सं २०६८ सालमा लगानी बोर्डको स्थापना गरिएको छ, लगानी बोर्डबाट लगानी कार्यान्वयन हुने अधिकांश परियोजनाहरू सार्वजनिक-निजी

साभेदारी पद्धतिका रहेका छन्, जसमध्ये निर्माण, स्वामित्व, सञ्चालन र हस्तान्तरण गर्ने प्रक्रिया (BOOT) मुख्य छन् । यस पद्धति अनुसार सरकार र मुख्य लगानीकर्ताहरू बीच सम्झौता गरी परियोजनाको निर्माण गर्ने, सञ्चालन अवधिको स्वामित्व लिने, तोकिएको समय सम्म सञ्चालन गर्ने र सम्झौतावधि सकिएपछि सरकारलाई नै स्वामित्व हस्तान्तरण गरिन्छ ।

यस अन्तर्गत हाल माथिल्लो कर्णाली जलविद्युत्त परियोजना, अरुण तेश्रो, पश्चिम सेती जलविद्युत्त परियोजना, काठमाडौं उपत्यका फोहोर मैला व्यवस्थापन लगायतका परियोजनाहरू सार्वजनिक-निजी साभेदारीका माध्यमबाट कार्यान्वयनमा रहेका छन् ।

तर पनि विकासका लागि मुलुकमा वित्तीय श्रोतको कमी हुनु, सार्वजनिक र निजी क्षेत्र बीचमा आकर्षण हुन नसक्नु, सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको व्यवस्थापनका लागि आवश्यक नीतिगत र कानूनी संरचना यथेष्ट नहुनु, नीतिगत स्थायित्व नहुनु, एकद्वार प्रणालीको कार्यान्वयन कमजोर हुनु, प्रक्रियागत ढिलाई यथावत रहनु जस्ता समस्याहरूले सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको साभेदारीमा कठिनाई उत्पन्न भएका छन् । यस्ता कमजोरीका कारण काठमाडौं-तराई द्रुत मार्ग निर्माणमा सफल प्रस्तावकहरू छनौट हुन सकेनन्, काठमाडौं-हेटौंडा सुरुङ्ग मार्गको प्रस्ताव स्वीकृत भै सम्झौतामा हस्ताक्षर भएको लामो समय भैसक्दा पनि कार्य प्रगति हुन सकेन, विभिन्न स्थानहरूमा केवलकार सञ्चालन गर्न प्रस्ताव आह्वान गरिएको धेरै समय वितिसक्दा समेत प्रस्तावदाता छनौट हुन नसकेको अवस्थाले सार्वजनिक-निजी साभेदारी सफल कार्यान्वयनमा आशंका कायमै छ ।

त्यसैगरी सम्बन्धित निकायहरू बीच समन्वयमा कमी, विदेशी मुद्रा विनिमय दरको जोखिम, एवं सरकार र निजी क्षेत्र बीच 4R( Resource, Responsibility, Risk & Reward) को बाँडफाँड लगायत लगानीमैत्री वातावरणको अभाव पनि समस्याकै रूपमा रहेका छन् ।

## 8. कल्याणकारी राज्य र सार्वजनिक निजी साभेदारी बीचको सम्बन्ध:-

अलग अलग परिवेशमा प्रयोगमा रहेका पूँजीवादी अर्थतन्त्र, समाजवादी अर्थतन्त्र, मिश्रित अर्थतन्त्र, सरकारी क्षेत्रको मात्र वर्चस्व भएको अर्थतन्त्र र निजी क्षेत्रको समेत वर्चस्व भएको अर्थतन्त्रका अभ्यास व्यहोरेको विश्व अर्थतन्त्रले पछिल्ला दिनमा समावेशी, सहकारितामुलक, समन्वयकारी अर्थतन्त्रको अभ्यास थालेको छ । विश्व इतिहासले प्रष्ट व्याख्या गरेको पाईन्छ, कि सुरुमा मुलुक/समाज आत्मनिर्भर थियो, आ-आफनै अर्थतन्त्रले धानिएको हुन्थ्यो । दोश्रो चरणमा प्रवेश गर्दा महायुद्ध, विश्वव्यापी मन्दी र विभिन्न समयका महामारीका कारण विश्वका धेरै मुलुकहरू विपन्नता तिर धकेलिएर परनिर्भर भए । तर अहिले सबै मुलुकहरू एकआपसमा अन्तरनिर्भर हुँदै आएका छन् । यसबाट पनि साभेदारी र सहकारितालाई थप टेवा पुगेको छ ।

हामीले संविधानतः समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्र र कल्याणकारी राज्यको परिकल्पना गरेका छौं, तथापि निजी र सहकारी क्षेत्रलाई अर्थतन्त्रका मुख्य संवाहक ठान्दछौं । यस्तो अवस्थामा कल्याणकारी राज्य र सार्वजनिक निजी साभेदारी बीच अन्तरसम्बन्ध

- निजी क्षेत्रसंग भएको विज्ञता तथा नवप्रवर्तनका नवीन आयामलाई पूर्वाधार विकासमा लगाउन निजी क्षेत्र बीच एकता कायम गर्ने,

- सार्वजनिक क्षेत्रले कम समयमा आफुले मात्र लाभ लिने विद्यमान साँघुरो सोचाइको दायरालाई फराकिलो बनाई दीर्घकालिन सोच राखेर पूर्वाधार निर्माणमा सहभागी हुने,
- निजी क्षेत्रले उद्यम गरेर आर्जनमा तिरेको कर रकम कल्याणकारी राज्यले सार्वजनिक कार्यमा खर्च गर्न पाउँदा निजी क्षेत्रको योगदान कल्याणकारी राज्यमा रहने,
- राज्यको श्रोत साधन उपयोग गरी निजी क्षेत्रको उद्यमशिलताबाट प्राप्त उपलब्धि (रोजगारी, पूर्वाधार निर्माण, संरचनागत सुधार कार्य) ले सामाजिक दायित्व निर्वाहमा योगदान हुने,
- सार्वजनिक क्षेत्रबाट स्थापित संरचनाहरू-सडक, रेल्वे, पर्यटकीय पूर्वाधार आदिको उपयोग निजी क्षेत्रले सशुल्क गरेर राज्यलाई आर्थिक टेवा दिने,
- निजी क्षेत्रका लगानीकर्ताबाट विद्यालय, महाविद्यालयहरूमा भवन, छात्रवृत्ति, विभिन्न शैक्षिक सामग्रीहरूमा लगानी आह्वान गरी शैक्षिक सुधारमा निजी क्षेत्रलाई सहभागी गराउने,
- अस्पताल र उपकरणमा निजी क्षेत्रलाई आह्वान गरी स्वास्थ्य क्षेत्रको पूर्वाधारमा सहभागी गराउने,
- सार्वजनिक क्षेत्रबाट निजी क्षेत्रलाई नियमन, व्यवस्थापनमा सहजीकरण गरी दैवि विपतिको उद्दारमा साभेदारी गर्ने,
- अन्तर्राष्ट्रिय सभा सम्मेलनमा निजी क्षेत्रबाट समेत मुलुकको प्रतिनिधित्व गराउने,
- प्राकृतिक श्रोत पानी, ढुंगा, बालुवा, वन, वनस्पति आदिको संरक्षण, व्यवस्थापन, बिक्री वितरणमा निजी क्षेत्रलाई समेत सहभागी गराउने,
- विभिन्न विपतिबाट पीडित भएको अवस्थामा बीमाको माध्यमबाट सार्वजनिक क्षेत्रले निजी क्षेत्रको पुनरुत्थानमा सहयोग पुऱ्याउने ,
- निर्माण सम्पन्न भएका पूर्वाधारमा नागरिकले अपेक्षा गरेको भन्दा पनि बढी सेवा, सुविधा प्रदान गर्न उत्साही हुने ।

#### ५. प्रभावकारी सार्वजनिक निजी साभेदारीता का लागि अब के गर्ने ?

माथि विवेचित आधारमा कल्याणकारी राज्यमा पनि अब सरकार एकलै नागरिकका गर्भ देखि चिहान सम्मका गतिविधिमा संलग्न भईरहन नसक्ने देखियो । बहुदो जनसंख्या, मानवीय अवश्यताको परिमाण र गुणस्तरमा आएको परिवर्तनले जतिसुकै सम्पन्न र शक्तिशाली मुलुक पनि राज्यको एकल सामर्थ्यले हिड्न नसक्ने अवस्थामा पुगेका छन् । हामी जस्तो विकासशील मुलुकले त भन् स्वदेशी, विदेशी साभेदार संग सहकार्य नगरी सामान्य भन्दा सामान्य गर्जो समेत टार्न सकेका छैनौं । तसर्थ, आगामी दिनमा सार्वजनिक-निजी साभेदारीलाई प्रभावकारी तुल्याउन निम्नानुसारका पहलकदमीहरू जरुरी छन्:-

- तीनवटै तहका सरकारले आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्र भित्र निर्माण गर्नुपर्ने ठूला तथा साना पूर्वाधारका आयोजना /परियोजनागत क्षेत्र पहिचान गर्ने,
- Viability Gap Funding & Minimum Revenue Guarantee सम्बन्धी स्पष्ट प्रावधान राखी PPP लाई अगाडि बढाउने,
- ऐन, कानून परिमार्जन संगै कार्य वातावरण बनाई निजी क्षेत्रलाई आकर्षित गर्ने प्रोत्साहन प्याकेजको पहिचान गर्ने,

- पूर्वाधार निर्माणमा आउन सक्ने जोखिमको विश्लेषण गरी अनपेक्षित कारणबाट सिर्जना भएको जोखिम सरकारले बहन गर्ने गरी निजी क्षेत्रलाई विश्वस्त पार्ने,
- राज्यको लगानी ठूलो हुँदाहुँदै पनि पर्याप्त उपलब्धि देखिन नसकेका शिक्षा र स्वास्थ्यका क्षेत्रमा PPP Module अघि सार्ने,
- संघीयताको प्रवलीकरणका लागि तीनै तहका सरकारमा PPP Wings गठन गरी सम्भावना, पहिचान र सहजीकरणको जिम्मेवारी सुम्पने । सरकारहरू मुख्यकर्ता नभई बलियो नियामकका रूपमा आफुलाई प्रस्तुत गर्ने,
- Social Corporate Responsibility अभिवृद्धि गर्ने तर्फ निजी क्षेत्रलाई प्रेरित र प्रोत्साहन गर्ने, PPP बाट प्राप्त लाभको निश्चित अंश सामाजिक दायित्व निर्वाहमा लगाउने गरी सम्झौताको शर्तमा व्यवस्थित गर्ने,
- जग्गा प्राप्ती, खरीद प्रक्रियामा सुधार, निर्माण कार्यमा सुविधा, जोखिम बाँडफाँड, न्यूनतम लाभ सुनिश्चित, कर छुट तथा पूर्वानुमान गर्न नसकिने जोखिमबाट निजी क्षेत्रलाई सुरक्षित गराउने लगायतका सुविधा दिई निजी क्षेत्र आकर्षित गर्न राजनीतिक तहमा न्यूनतम सहमति गरी नीतिगत स्थिरता कायम गर्ने,
- सरकारको दृढ ईच्छा शक्तिबाट साभा स्वामित्वको निर्माण र विश्वासको वातावरण निर्माणमा जोड दिने,
- पूर्वाधार निर्माणको शुरुवात देखि नै सेवा सुविधा उपयोगका सबै चरणमा नागरिक सहभागिता सुनिश्चित गराउने,
- PPP मा पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा, जवाफदेहिता, वृद्धि गरी अन्य मुलुकहरूको असल अभ्यासलाई हाम्रो धरातलीय, आर्थिक, सामाजिक परिवेश अनुकूल तुल्याई अवलम्बन गर्ने,
- स्वदेशी मात्र नभई विदेशी साभेदारलाई समेत यस तर्फ आकर्षित गर्ने पहल, प्रयास जारी राख्ने,
- अनुगमन तथा नियमन क्षमताको विकास गरी श्रोतको अधिकतम उपयोग ( Best value for Money) गराउने ।

## ६. निष्कर्ष

विश्व अर्थ व्यवस्थामा समय समयमा आएका र आउने गरेका विसंगतिहरूबाट हामी पनि अलग्गिन सकेका छैनौं । सन् २००८ को आर्थिक मन्दीले नेपालमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूको पूँजी र सञ्चालन प्रविधिमा सुधार ल्याउन बाध्य तुल्यायो, कैयौं वित्तीय संस्थाहरूलाई बजारमा टिकीरहन कठिन भएर मर्जरमा जानु पर्‍यो, मुलुकका दुई पुराना र ठूला नेपाल बैंक र राष्ट्रिय वाणिज्य बैंकहरूको व्यवस्थापन नै विदेशीलाई व्यवस्थापन करारमा दिएर पुनरुत्थान गरियो । त्यसैगरी हालसालै देखा परेको Covid-19 को विश्वव्यापी महामारीले कैयौंको ज्यान लियो भने रोजगारी, शिक्षा, स्वास्थ्य, उद्योगधन्दासमा समेत ठूलो क्षति पुऱ्यायो । यसको दोश्रो चरणको संक्रमण र प्रभावले अझ कति क्षति गर्ने हो अहिले नै अनुमान गर्न सकिने अवस्था छैन । विश्वका शक्तिराष्ट्रहरू नै तवाह तवाह भएको यस महामारीबाट हामी जस्ता विकासशील मुलुकको अवस्था अझ बढी दुखदायी हुने देखिन्छ । यस पीडाबाट उन्मुक्त हुन स्वास्थ्य पूर्वाधारमा यथेष्ट लगानी, शैक्षिक जनशक्ति विकासमा पर्याप्त ध्यान

र उद्योग, कृषि, रोजगारीका क्षेत्रको पुनरुत्थानका लागि ठूलो श्रोतसाधनको आवश्यकता छ, जसका लागि सरकारी, निजी, गैरसरकारी, स्वदेशी, विदेशी सबै तह तप्का एक जूट हुन जरुरी छ । तसर्थ, सार्वजनिक-निज साभेदारी भन् पछि भन् अत्यावश्यक हुँदै आएको छ ।

मुलुकले अंगीकार गरेका विकास लक्ष्य र उद्देश्य हासिल गर्न यथेष्ट रूपमा थप लगानी को परिचालन गर्न अति आवश्यक छ । यसका लागि लगानीको उचित वातावरण सिर्जना गर्नु, निजी क्षेत्रको श्रोत साधन, श्रम, सीप, प्रविधि, व्यवसायिक क्षमताको अधिकतम उपयोग गर्ने वातावरण सुनिश्चित गर्नु र पूँजीगत लगानी वृद्धि गर्नु चुनौतीपूर्ण रहेको छ ।

संविधानको पूर्ण कार्यान्वयन गर्न थप वित्तीय लगानीको ठूलो खाँचो रहेकाले तीन तहका सरकारहरूका बीचमा सहकार्य र साभेदारी अनिवार्य छ । विकासमा निजी क्षेत्रको भूमिका अभिवृद्धि गरी सरकार र निजी क्षेत्र बीचको सहकार्यद्वारा सामाजिक आर्थिक रुपान्तरणको अवसर प्राप्त हुनेछ । विकासका गतिविधिहरूमा निजी क्षेत्रलाई आकर्षण गर्ने लगानी मैत्री वातावरणको सिर्जना गरी लगानी सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्न समय समयमा आउने मन्दी र विश्वव्यापी महामारी एवं तीब्र रूपमा भएको शहरीकरणले सार्वजनिक-निजी साभेदारीलाई चुनौती सगै अवसर प्रदान गरेको छ ।

आगामी दिनमा सार्वजनिक निजी साभेदारीका लागि नीति, कानून र संस्थागत संरचनाको प्रबन्ध गर्दै तीनै तहका सरकारबाट सार्वजनिक-निजी साभेदारी प्रवर्द्धन गरी लगानी वृद्धि गर्न लगानीमैत्री वातावरण र लगानीको सुरक्षा प्रत्याभूति गर्नु पर्दछ । सार्वजनिक-निजी साभेदारीको लगानीमा स्वदेशी पूँजी परिचालनलाई प्रोत्साहन गरेर राष्ट्रिय आयोजना बैकबाट सार्वजनिक-निजी साभेदारीका आयोजना कार्यान्वयनमा प्राथमिकता दिने विषयमा पहल कदमी गर्नु जरुरी छ ।

अन्तमा, संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि सबै तहका सरकारलाई आवश्यक पर्ने साधन श्रोत जुटाउन, विश्वव्यापीकरणको प्रतिस्पर्धी दौडमा मुलुकलाई अघिल्लो पक्तिमा दौडाउन, हाल देखा परेका (Covid-19) जस्ता विपत्तिबाट चाडै तगिर्न, विश्वमा कायम अन्तनिर्भरतामा साथसाथै रहन सरकार राज्य एकलैले सम्भव नहुने तथ्य प्रष्ट भै सकेकाले सार्वजनिक-निजी साभेदारीका कानूनी, संस्थागत, संरचनागत र व्यवहारिक कमीकमजोरी निराकरण गर्दै अर्थतन्त्रलाई अगाडि बढाउन अब विलम्ब गर्नु हुँदैन ।

## सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानून किताव व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं
- पन्ध्रौं योजना (२०७६।०७७-२०८०।०८१) र सार्वजनिक-निजी साभेदारी (श्रोत पुस्तिका) राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार, काठमाडौं ।
- विकास र स्थानीय सरकार, गोविन्द बहादुर कार्की, ईन्दु घिमिरे, सोपान मासिक
- आलेख-गोविन्द आचार्य, उप सचिव, प्रदेश-१, आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय

## सार्वजनिक सेवामा नैतिकता, नैतिक चरित्र, सदाचार र विद्यमान संस्कृति

✍ केदार सत्याल

### सारांश

सेवा प्रदायकको रूपमा रहने कर्मचारीले स्थापित संस्थाबाट नियम, कानूनमा आधारित रहेर सरकारका नीति नियमहरू कार्यान्वयन गर्दै जनसवालहरूको सम्बोधन गर्नु सार्वजनिक सेवाको धर्म हो। यसरी वस्तु तथा सेवासँग सम्बन्धित सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने निष्पक्षता, इमान्दारीता, स्वच्छता जस्ता सिद्धान्तको अनुशरण गरी जनताको आवश्यकता, चासो, गुनासो र समस्याको समाधानका पहलहरू गर्नुपर्ने मान्यता एकातिर स्थापित सेवा प्रवाहका नियमहरूले अपेक्षा गरेका हुन्छन् भने अर्कातिर संस्कृतिले व्यवहार र चरित्रलाई निर्देशित गर्दछन्। यीनै अपेक्षाहरूलाई शिरोधार्य गरी नैतिक चरित्र अवलम्बन गर्ने, नीतिको अनुसरण गर्ने र सधैं इमान्दार र सत्यतामा रहेर सेवा प्रवाह गर्दा जनगुनासोहरू सम्बोधनमा निष्पक्षता रहेको मान्न सकिन्छ। तर अनियमित रूपमा आर्थिक विचलन गरेर बेरुजु हुने कार्य गर्ने, पोशाक नलगाउने, समय पालनालाई ध्यान नदिने, परिचयपत्र नलगाउने गर्नाले सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्दा सर्वसाधारण सेवाग्राहीलाई प्रत्यक्ष असर पर्ने जस्तो नदेखिए तापनि यस्ता व्यवहारहरू नैतिकता, नैतिक चरित्र र सदाचारयुक्त चालचलन र संस्कृतिको विपरित हुने र अख्तियार दुरुपयोगका घटनाहरू घट्नका लागि स्थान दिएसह हुनजान्छ। यसका लागि कानूनमा आधारित निकायले पनि दण्डात्मक मात्र नभई सचेतना प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरू अगाडि बढाउनु उपयुक्त हुने देखिन्छ।

### १. पृष्ठभूमि

सार्वजनिक सेवा अन्तर्गत व्यक्ति, परिवार तथा समुदायलाई प्रदान गरिने वस्तु तथा सेवाहरू पर्दछन्। McKevitt ले सार्वजनिक सेवालार्थ व्यक्तिगत र व्यावसायिक सेवाको रूपमा पहिचान गर्दै भनेका छन् त्यहाँ उत्पादन र उत्पादनका गतिविधिहरू समान रहन्छन् ("the product and the activity of production are identical."). औद्योगिक क्रान्तिको प्रभावको रूपमा विकास भएको सार्वजनिक सेवाको अवधारणा, सार्वजनिक प्रशासन, सर्वजनिक व्यवस्थापन, नयाँ सार्वजनिक सेवाको रूपमा अवधारणात्मक रूपमा विकास हुँदै आएको हो। नयाँ सार्वजनिक सेवा सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा आएको एउटा नयाँ अवधारणा हो जसको अवधारणागत विकास स्क्यान्डिनेभियन मुलुकहरूबाट भएर सन् २००२ देखि प्रयोगमा ल्याइएको हो। खासगरी नयाँ सार्वजनिक सेवाले जनतालाई ग्राहकको रूपमा नभई नागरिकका रूपमा व्यवहार गर्नुपर्छ भन्ने मूल आवाजलाई आत्मसात् गरेको छ।

संघीय सरकारले वास्तवमा नीति निर्माण, प्रदेश सरकारले विकास निर्माण तथा स्थानीय सरकारले सर्वसाधारणलाई सेवा प्रवाह गर्ने मान्यताका आधारमा सार्वजनिक प्रशासनमा समेत संघीयताको वास्तविक कार्यान्वयन हुने आधार तयार हुन्छ। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा तल्लिन यी सबै निकायका

साथै सार्वजनिक भनेर चिनिएका सबै संस्थाहरूमा रहेका कर्मचारीमा नैतिकता, नैतिक चरित्र तथा सदाचारको भावना अपरिहार्य आवश्यकीय पक्ष हो । यसले मात्र सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई सेवाग्राही मैत्री र नियम कानूनसम्मत तवरले अगाडि बढाउन सकिन्छ । यहाँ नैतिकता, नैतिक चरित्र तथा सदाचारका सम्बन्धमा छुट्टाछुट्टै रूपमा चर्चा गरिएको छ ।

### नैतिकता/नैतिक विज्ञान (Ethics)

नैतिकता वा नैतिक विज्ञानलाई नैतिक दर्शन (Moral Philosophy) पनि भनिन्छ । ग्रीक शब्द 'Ethos' बाट अङ्ग्रेजी Ethics शब्द व्युत्पन्न भएको हो जसको अर्थ प्रचलन (customs), बानी (habits) र धेरै मानिसहरूको आधारभूत मूल्यमान्यता (mores of people) भन्ने हुन्छ । नैतिकता, नैतिक विज्ञान वा नीतिशास्त्र सैद्धान्तिक र व्यवहारिक हुने गर्दछ । नीतिमा आधारित व्यवहार वा नैतिकता भनेको वैयक्तिक मूल्य मान्यतामा रहेर के गर्न हुन्छ वा हुँदैन भन्ने मानक हो । नैतिकता लिखित भन्दा अलिखित स्वरूपमा बढी प्रचलित रहेको पाइन्छ । यसलाई अभै स्पष्ट पार्न केही भनाइहरू यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ ।

नैतिक विज्ञानले कानून, धार्मिक विश्वास, लोकप्रिय विचार, व्यावसायिक संहिता जस्ता पक्षहरूको पृष्ठभूमि साझा गर्दछ (Ethics may share common ground with the law, religious belief, popular opinion, professional codes.) .

नैतिक विज्ञान एक त्यस्तो विज्ञान हो जसले कानून, धार्मिक आस्था, चर्चित धारणा, व्यवसायिक संहिता जस्ता क्षेत्रहरूमा साझा पक्ष र पृष्ठभूमि तय गरेको हुन्छ ।

नैतिक विज्ञान हामी बाँच्ने मान्यता र दिशानिर्देशको अध्ययन विज्ञान वा शास्त्र हो (Ethics is the study of the values and guidelines by which we live.) .

नैतिकतालाई थप स्पष्ट पारेर हेर्न मुख्य रूपमा निम्नानुसारको चार आयामबाट नियाल्ने गरिन्छ ।

- परानैतिकता (Meta ethics),
- प्रायोगिक वा व्यवहारिक नैतिकता (Applied ethics),
- आदर्शता (Normative ethics)
- व्याख्यात्मकता (Descriptive ethics)

समग्रमा भन्ने हो भने नैतिकता, नैतिक चरित्र, नैतिक अभ्यासको विज्ञान वा सिद्धान्तको पर्यायवाचीको रूपमा समेत उपयोग गर्ने गरिएको पाइन्छ । नैतिकतालाई एकातिर मानवशास्त्रीय भाषामा एक व्यक्ति वा समूहको चरित्र वा नैतिकताको भावको रूपमा पनि चिनिन्छ भने अर्कातिर मूल्य र मान्यताहरूको सोपानिक अवस्था जसमा व्यक्तिले आफैलाई वा समूहले आफुहरूलाई प्रचलित नैतिक संहिताको सन्दर्भका आधारमा पहिचान गर्दछ ।



## नैतिक चरित्र (Morality)

नैतिक चरित्रलाई नैतिक प्रणालीको (moral system) रूपमा लिइन्छ। यो शब्द ल्याटिन शब्द 'moralis' बाट व्युत्पन्न भएको हो, जसको अर्थ प्रचलन (custom) वा चरित्र (manner) भन्ने हुन्छ। यसैगरी Morality शब्द ग्रीक शब्द Mor बाट व्युत्पन्न भएको हो, ग्रीक भाषामा जसको अर्थ सामाजिक परम्परा एवम् संस्कृति भन्ने हुन्छ। आफ्ना वा अन्य व्यक्तिका कार्यहरूका सम्बन्धमा नैतिक राय वा फैसला गर्ने वा विभिन्न विकल्पहरू मध्येबाट नैतिक रूपमा स्वीकार्य विकल्पको छनौट गर्ने कार्य नैतिक चरित्र हो। नैतिक चरित्रलाई वस्तुगत वा विषयगत मूल भएको सामाजिक सन्दर्भ मान्न सकिन्छ। नैतिक चरित्र धर्म, प्रकृति, व्यक्तित्व र समाजका लागि लागू गरिएको पाइन्छ। यसबाहेक नैतिक चरित्रलाई थप स्पष्ट पार्न यहाँ केही भनाइहरू प्रस्तुत गरिएको छ।

Tschudin, ले थप स्पष्ट पार्दै, नैतिक चरित्र हामीलाई बाँच्नका लागि अनिवार्य हुने संहिता हो (Morality is the code that we should live by.) भनि प्रस्तुत गरेका छन्।

Walzer का अनुसार नैतिक चरित्रलाई ईश्वरीय (धार्मिक) वा धर्मनिरपेक्ष (प्राकृतिक) स्रोतहरूबाट पत्ता लगाइएको वा तर्क र तार्किक प्रक्रियाको निगमनबाट आविष्कार गरिएको थियो भनि [Morality, was discovered from divine (religious) or secular (natural) sources or was invented by a logical process of reasoning and deduction.] स्पष्ट पारेका छन्।

नैतिक चरित्र त्यसैले पनि सामाजिक सन्दर्भका मानदण्डहरू, मूल्यमान्यताहरू र क्रियाकलापको बाँकी सम्बन्धमा विकसित हुने एक भाग हो। (Morality is therefore developed in relation to the norms, values and patterns of action with the social contexts of which they are a part.)

## सदाचार (Integrity)

सदाचार सार्वजनिक सेवाप्रवाहमा अपरिहार्य अर्को महत्वपूर्ण पक्ष हो। शास्त्रमा उल्लेख भए अनुसारको आचरण, व्यवहारमा गर्नुपर्ने आचरण, असल चालचलन, सद्व्यवहार नै सदाचार हो। यस आधारमा मानिस सामाजिक प्राणी भएकोले ऊ समाजमा रहँदा समाजका स्थापित मूल्यमान्यतालाई पालना गर्नुपर्छ र यस किसिमको स्थापित मान्यताहरूको पालना नै सदाचार हो।

मानवीय कर्तव्य अवलम्बन गर्नु सदाचार हो। सामाजिक जीवनलाई मर्यादित, स्वच्छ र विवेकशील बनाउन आवश्यक गुण नै सदाचार हो। सदाचार निरन्तर अवलम्बन गरिने जीवन पद्धति हो। सदाचारका पूर्व शर्तहरूमा पारिवारिक, सामाजिक, कानूनी, सांगठनिक, नैतिक र आत्मिक प्रतिबद्धता, इमान्दार बन्नु, स्वार्थ रहितता, निरन्तरता, आत्मिक प्रेरणा (Moral Courage), सत्य र पूर्णतामा जोड, बोलेपछि पूरा गर्नुपर्छ भन्ने मान्यता, सकारात्मकता जस्ता रहेका छन्। यसका लागि सुधार र परिस्कार भने निरन्तर हुनुपर्छ।

## संस्कृति (Culture)

अर्कातर्फ मानव संस्कृतिलाई रूप र सार पक्षका रूपमा देखिने र नदेखिने मानव समुदायले समाजमा रहँदा अवलम्बन गर्ने पद्धतिका रूपमा लिइने गरिएको पाइन्छ। लुगाफाटो, पुजा अनुष्ठान, कला, उत्पादन प्रणाली आदि संस्कृतिका रूप पक्ष हुन्। यी समग्र पक्षहरूमा अन्तरनिहित विशिष्टता चाहिँ सार पक्ष हुन्। यहाँ संस्कृतिलाई स्पष्ट पार्न विद्वानको भनाइलाई प्रस्तुत गरिएको छ।

मानवशास्त्रीय अर्थमा 'संस्कृति वा सभ्यता भन्नाले मानव जीवनको ती सम्पूर्ण पक्षहरू जस्तै: ज्ञान, आस्था, कला, नीति, कानून, रीतिथिति र अन्य कुनै पनि मानवीय क्षमता तथा आनिबानी हुन् जुन मानिसले आफ्नो समाजको सदस्य भएको हैसियतमा प्राप्त गर्छ' भनि इ. बी. टेलरले परिभाषित गरेका छन्।

Geertz का अनुसार, संस्कृति मान्छेहरूको मन-मस्तिष्कमा होइन, उनीहरूको क्रियाकलाप र परस्पर व्यवहारहरूमा हेर्नु-बुझ्नुपर्छ।

कुनै दर्शन वा चिन्तनका अनुयायीहरूले सो दर्शन वा चिन्तन अनुरूप सिर्जना तथा अवलम्बन गरेका कुराहरूलाई तत्तत् दर्शन एवं चिन्तन नै संस्कृतिको रूपमा उल्लेख गर्ने प्रचलन रहेको छ। संस्कृतिको आधुनिक बुझाइ त रूप र सार भन्दा पनि विम्बात्मक रहेको मान्ने गरिन्छ। यस्ता सांस्कृतिक विम्बहरूले मानवलाई सामाजिक प्राणी भएर समाजमा अस्तित्व कायम राख्न प्रेरित गर्दछ। नीति शास्त्र र विज्ञानले मानिसका व्यवहार र चलनलाई समेत प्रभावित गर्ने र त्यसको परिणाम मानव व्यवहारमा देखापर्ने हुनाले सदाचारीता, नैतिकता र नैतिक चरित्रका सन्दर्भमा संस्कृति आफैमा अहम् निर्धारक हो भन्न सकिन्छ।

## २. सार्वजनिक सेवा र नैतिकता

वर्तमान शासनप्रणालीको सन्दर्भमा नैतिकताले विशिष्ट स्थान पाउँदै गएको छ। यसलाई पुष्टी गर्ने एक त्यस्तो धारणा सर्वसाधारणमात्र व्याप्त छ कि सार्वजनिक जीवनमा मानिसका स्तरहरू पतनको क्रममा रहेका छन्। यसले सार्वजनिक हित र स्रोतहरूको सुरक्षा गर्ने जिम्मा लिनेहरूको पक्षमा दुराचारको आरोप समेत लाग्ने र प्रश्नहरू खडा गरेको पाइन्छ। यस्ता जटिल प्रश्न र सवालहरू उठ्दै गएको अवस्थामा संयुक्त राष्ट्र सङ्घको मातहत रहेको सार्वजनिक वित्त र सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी महाशाखाको (Division for Public Economics and Public Administration) माध्यमबाट महासचिवको सचिवालयले विभिन्न पहल र कार्यहरू गर्दै आएको छ। यसको सन् १९९८ मा भएको कार्यक्रमले राज्यले परिवर्तन र प्रगतीको मार्गलाई सहज बनाउँदै कार्यान्वयनमा अगाडि बढ्न अगुवाइ गर्नुपर्दछ। यसका लागि विज्ञहरूले व्यवस्थापनमा नयाँ दृष्टिकोणको रूपमा खुलापन, अनुकुलता (adaptability), सहभागिता, लचिलोपना, विविधता र जवाफदेहिता (responsiveness) जस्ता उदाहरणीय पक्षहरूको अवलम्बन गर्न राज्य तयार रहनुपर्ने कुरालाई जोड दिएको पाइन्छ। यसै पृष्ठभूमिमा व्यावसायिक नैतिकता के हो ? र निजामती सेवामा नैतिकता के हो ? आदिको उत्तर खोज्ने क्रममा सार्वजनिक सेवामा पनि नैतिकताको पक्ष उठान भएको मान्न सकिन्छ।

नैतिकसम्मत आचरणको पालना र अनुशरणमा सम्भावित असर गर्न सक्ने विभिन्न कारकहरूलाई संक्षेपमा निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छ ।

- व्यक्तिगत मानदण्ड वा मूल्यहरू (personal values): परिवार, शिक्षा, धर्मबाट प्रभावित हुने ।
- व्यक्तिगत गुण वा लक्षणहरू (personal traits): सम्बन्धित व्यक्तिको चरित्रद्वारा निर्धारित हुने ।
- समर्थन (support): नियम, मानक सहितका अपेक्षाहरूबाट निर्धारित हुने ।
- प्रतिरोधकहरू (deterrents): अनैतिक आचरण रोक्न र छेक्न (deter) तथा नैतिक आचरण लागू गर्ने सन्दर्भमा लिइने कदमहरू यसमा सामेल हुन्छन् ।
- अवसरहरू (opportunities): रोकथाम र जवाफदेहीताको सन्दर्भमा कमजोर वा अभाव रहेका प्रणालीहरू यसमा समावेश हुन्छन् ।

### सार्वजनिक क्षेत्रमा नैतिकसम्मत आचरणलाई प्रोत्साहित गर्ने अन्तरनिहित पक्षहरू

सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने सन्दर्भमा विभिन्न कार्यहरू तथा संयन्त्रको निर्माण र कार्यान्वयको माध्यमले नैतिकताको प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ । यसका लागि नैतिक आचरण सम्बन्धी मानकहरू स्थापित (standard setting) गरेर, अपेक्षा निवेश (expectation setting) गरेर, रोकथामजन्य रणनीतिहरू (prevention strategies) अपनाएर, प्रवर्तन संयन्त्र (enforcement mechanisms) तोकेर तथा निरुत्साहित गर्ने संयन्त्र (deterrence mechanisms) निर्माण गरेर नैतिक सम्मत आचरणहरू व्यवहारमा लागू गराउन सकिन्छ ।

### ३. सार्वजनिक सेवा र नैतिक चरित्र

नैतिक चरित्र भनेको ती मापदण्डहरूको साभा स्वरूप हो जसको माध्यमबाट समाजमा ऐतिहासिक दृष्टिकोणले परिभाषित गरिएका व्यवहारलाई राम्रो वा नराम्रो भनेर हेर्ने तथा समुदायले स्वीकार्ने वा अस्वीकार गर्ने भन्ने तय गरिएको हुन्छ । यस आधारमा हेर्दा सेवा प्रवाहका निश्चित मूल्य वा मानदण्ड, सिद्धान्त र नियमहरूप्रतिको प्रतिवद्धतालाई नीतिपरायणको रूपमा लिइन्छ । यही नीतिहरूको अनुसरण गर्दै नियमित क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्नु नै नैतिक चरित्र हो भन्न सकिन्छ । सार्वजनिक सेवाका प्रमुख संहिता, मूल्य वा सिद्धान्तहरूमा सम्बन्धित देशका सर्वसाधारणको चाख (public interest), सार्वजनिक स्रोतको सार्थक (effective) र कुशल (efficient) तरिकाले उपयोग गर्ने, सतर्क (attentive), स्पष्ट (fair) तथा निष्पक्ष (impartial) रूपमा जनसम्पर्कमा रहेर सेवा प्रवाह गर्नु रहेका छन् । यिनै मूल्य, सिद्धान्त वा संहिताहरू सार्वजनिक व्यक्तित्वको संहिता अन्तर्गत पर्दछन् भनेर संयुक्त राष्ट्रसङ्घले सन् १९९६ मा प्रकाशमा ल्याएको पाइन्छ । यस आधारबाट हेर्दा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्दा पनि यस्ता मूल्यमान्यता, संहिता र सिद्धान्तहरूप्रति प्रतिवद्ध रहेर सेवाग्राही माझ प्रस्तुत हुनुलाई सार्वजनिक सेवा प्रदायकमा रहनुपर्ने नैतिक चरित्रको रूपमा लिइन्छ ।

## ४. सार्वजनिक सेवा र सदाचार

सेवा प्रवाहका सम्बन्धमा सदाचार भन्नाले असल आचरण अवलम्बन गर्नु हो। अर्थात् कार्यादेश अनुसार तोकिएको वा लागू अर्थात् हरेक काम इमान्दार, स्वच्छ र नियमानुसार सम्पन्न गर्नुपर्छ, भन्ने मान्यता सार्वजनिक सेवा भित्र कायम रहनुपर्ने सदाचारको आत्मा हो। यसका लागि व्यक्तिमा इमान्दारी र सत्यवादीता आवश्यक पर्दछ। त्यसकारण यदी सार्वजनिक सेवामा आवद्ध व्यक्तिले इमान्दारीता पूर्वक कार्य सम्पन्न गरेको छ र निष्पक्ष भएर कार्य गरेको छ भने त्यसलाई सदाचारको एक आधारको रूपमा लिने गरिन्छ। अर्कातर्फ कसैको पक्ष वा विपक्षमा नलागी मानवीय मूल्य र सिद्धान्त प्रति प्रतिवद्ध रही कार्यसम्पन्न गर्नु, सही कुरा बोल्नु र जे कुरा सही भनेर बोलेको छ त्यसमा अडिग रहनुलाई मानवीय मूल्यको रूपमा लिइन्छ। मानवीय मूल्यलाई सदाचारको अर्को आधार मानिन्छ। सार्वजनिक सेवामा नागरिक र सेवाग्राहीको सन्तुष्टीलाई उच्च स्थानमा राखिने हुनाले यही मूल्यलाई आत्मसात् गरी सेवा प्रवाहमा तल्लिन हुनु पनि सदाचार हो। तथापि कहिलेकाँही मानवीय व्यवहार समेत आवश्यकता पर्ने अवस्थामा इमान्दारीता र सत्यवादीताबाट स्वलिप्त हुनुपर्ने सामाजिक अवस्था आइपर्ने भए पनि कठोर अवस्थाको सिर्जना हुनजान्छ। यति हुँदाहुँदै पनि सार्वजनिक सेवामा सदाचार निर्माण अपरिहार्य हुन्छ। सार्वजनिक सेवामा सदाचार निर्माण गर्ने केही आधारहरूलाई यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ।

- सहकर्मी वा अन्य कोही कर्मचारीले नियम विपरितका काम गरेको अवस्थामा पनि सदाचारी व्यक्तिले इमान्दारीता र मानवीय मूल्यलाई नछोडी कार्य गर्नुपर्दछ।
- सेवा प्रवाहका सम्बन्धमा नियमानुसार बोलेका कुराहरूलाई पुरा गर्नुपर्दछ।
- आफ्नो प्रतिज्ञा पालना गर्ने र सत्य भनाइमा अडिग रहनुपर्दछ।
- नियम विपरितका कार्यमा संलग्न रहने र गलत मानिसहरूको सङ्गत त्याग्नु पर्दछ।
- नियम र कानूनले मानिसलाई सिमारेखामा बाँध्छ, निश्चित मूल्य स्थापित गर्दछ, तर निश्चित व्यक्तिले यसको अनुशरण गर्दैन र रुचाउँदैन भने पनि आफुले त्यो घेरा तोड्ने र पार गर्ने गर्नुहुँदैन।
- इमान्दार र सत्यवादी सहकर्मी तथा मानिसहरूको मात्र सङ्गत गर्नुपर्दछ, र यस्ता मानिसलाई आवश्यक परेको बखत सहयोग गर्नुपर्दछ।

## ५. नेपालको सार्वजनिक सेवा, विद्यमान संस्कृति र अवस्था

नेपालमा विभिन्न संयन्त्र, नियम, कानून तथा व्यवहारिक आधारबाट कर्मचारीलाई नैतिकवान, नैतिक चरित्रवान तथा सदाचारयुक्त बनाउने प्रबन्ध गरिएको पाइन्छ। यति हुँदा हुँदै पनि सेवा प्रदायकमा हुनैपर्ने केही अवस्था नभएकोले सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा गुनासाहरू उठान भइरहेका छन्। यसको प्रमुख कारणको रूपमा स्वयम् सार्वजनिक निकायका जिम्मेवार व्यक्तिको व्यवस्थापकीय कमजोरी तथा गलत प्रवृत्तियुक्त कर्मचारीहरूलाई औल्याइएको पाइन्छ। यहाँ यस्ता नैतिकवान, चरित्रवान तथा सदाचारयुक्त बनाउने केही नीतिगत तथा संस्थागत र व्यवहारिक पक्ष सम्बन्धमा चर्चा गरिएको छ।

## ५.१ नीतिगत, संस्थागत र कानूनी व्यवस्था

हरेक नागरिकलाई आफ्ना कर्तव्य प्रति सचेत बनाउन र लागि पर्न नेपालको संविधानको दफा ४८ मा राष्ट्रप्रति निष्ठावान हुँदै नेपालको राष्ट्रियता, सार्वभौमसत्ता र अखण्डताको रक्षा गर्नु, संविधान र कानूनको पालना गर्नु, राज्यले चाहेका बखत अनिवार्य सेवा गर्नु तथा सार्वजनिक सम्पत्तिको सुरक्षा र संरक्षण गर्नु भनी नागरिक कर्तव्य तोकिएको छ ।

नेपालको संविधान, २०७२ को धारा २४१ मा महालेखा परीक्षकको कार्यालयको काम, कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धमा सबै संघीय र प्रदेश सरकारी कार्यालयको लेखा, कानून बमोजिम नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र औचित्य समेतको विचार गरी महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण हुनेछ, भन्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

सार्वजनिक पद धारण गरेको कुनै व्यक्तिले अख्तियार दुरुपयोग गरेमा आयोगले यस ऐन, वा अन्य प्रचलित कानून बमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्ने, मुद्दा चलाउने तथा तत्सम्बन्धी अन्य कारवाही गर्ने छ भनी अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ ले व्यवस्था गरेको छ ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को व्यवस्थाका साथै यही ऐन, को दफा ३७ बमोजिम भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा नियन्त्रण गर्न तथा भ्रष्टाचार बिरुद्ध जनचेतना अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यका साथ स्थापित राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रलाई उल्लिखित कार्यभार तोकिएको छ ।

राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२, विदेशी विनिमय नियमित गर्ने ऐन, २०१९ अन्तर्गत तोकिएका कार्यहरू सम्पन्न गर्ने तथा आ.व. २०६५।६६ देखि गैह्रकर राजस्वको समेत अनुसन्धान, तहकिकात र कारवाही गर्ने जिम्मेवारी राजस्व अनुसन्धान विभागलाई तोकिएको छ ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण (मनी लाउन्डरिङ्ग) निवारण ऐन, २०६४ माफत अपराधजन्य कार्यबाट प्राप्त सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी गर्ने कार्यलाई निवारण गर्ने गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागलाई जिम्मेवारी तोकिएको छ ।

स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८ को दफा ५ मा जिल्ला प्रशासन सम्बन्धी व्यवस्थाका साथै प्रमुख जिल्ला अधिकारीको काम कर्तव्य तोक्दै दफा ६ ग मा सार्वजनिक सेवा वा सडकमा अवरोध गर्न वा कुनै घर वा सवारी तोडफोड गर्न नहुने भन्ने व्यवस्था गरी त्यसो गरेमा प्रमुख जिल्ला अधिकारीलाई कानून अनुसार आवश्यक निर्णयमा पुग्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ४१ को समयपालन र नियमितता देखि दफा ५५ को आफ्नो सेवा र पद अनुसारको आचरण पालन गर्नुपर्ने भनि विभिन्न आचरणहरूको कानूनी व्यवस्था नै गरेर सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा मात्र नभई व्यक्तिगत रूपमा समेत नैतिकता, नैतिक चरित्र र सदाचारीतामा लाग्न बाटो देखाएको छ ।

निजामती सेवामा आवद्ध सबै कर्मचारीहरूलाई नैतिकता, नैतिक चरित्र र सदाचारयुक्त बनाउने उद्देश्यले निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५ जारी गरिएको र यस नियमावलीका व्यवस्थाहरू निम्नानुसार रहेका छन् ।

पदीय आचरण सम्बन्धी व्यवस्था: पदमा रहदा पालन गर्नुपर्ने आचरण

पेशागत आचरण सम्बन्धी व्यवस्था: पेशामा आवद्ध भएको कारण पालन गर्नुपर्ने आचरण

आचरण विपरित नहुने: स्थापित कार्यको अनुसरण गर्दा विपरित नहुने अवस्थाहरू

व्यक्तिगत आचरण: व्यक्तिगत रूपमा समेत निश्चित आचरणहरू पालन गर्नुपर्ने ।

## ५.२ नेपालको विद्यमान अवस्था र संस्कृति

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धानको प्रकाशन अनुसार आर्थिक वर्ष २०७५।७६ मा कुल २४०८५ वटा गलत क्रियाकलाप सम्बन्धी उजुरीहरू परेको, ३५४ वटा घटनाहरूमा विशेष अदालतमा मुद्दा दर्ता भएको थियो । यसै आ.व. तथा वि.सं. २०७६ श्रावणदेखि कार्तिक मसान्तसम्म विशेष अदालतमा दर्ता गरेको मुद्दाहरूको तथ्यलाई यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ ।

सबैभन्दा बढी मुद्दा दायर भएका मन्त्रालय/अन्तर्गत कार्यालयहरू

मन्त्रालय	दर्ता भएका मुद्दाहरू	
	आ.व. २०७५।७६	२०७६ श्रावण देखि कार्तिक मसान्त
शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय	११ संघीय + ६६ विद्यालयतर्फ	३२
स्थानीय तह/संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय	४७ गा.पा./न.पा./मन्त्रालय १	२३
गृह मन्त्रालय	५७	२१
भूमि व्यवस्था सहकारी तथा गरिबी निवारण	४२ संघीय प्रदेश ३	१४

स्रोत: अख्तियार, स्मारिका २०७६

माथिको तालिकाले केन्द्रमा मात्र नभई प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत आचरण विपरित गरेका कार्यको अभियोजन र मुद्दाहरू देखिनुले विकेन्द्रित अवस्थामा पनि नैतिकता, नैतिक चरित्र र सदाचारको स्वलन भएको देखिन्छ ।

सम्माननीय प्रधानमन्त्रीको मातहत रहने राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र मार्फत् सार्वजनिक निकायहरूबाट हुने अनियमितता, ढिला सुस्ती, भ्रष्टाचार सम्बन्धमा उजुरी सङ्कलन गर्ने, सेवा प्रवाह प्रभावकारी तुल्याउन नियमन, अनुगमन गरि सुझाव, निर्देशन दिने, सम्पती विवरणमा आधारित रहेर सम्पती र आयको अनुगमन गर्ने, प्राविधिक परीक्षण कार्य मार्फत् अपरिपालनाहरू पत्ता लगाई अपरिपालना हुन नदिने व्यवस्था मिलाउने, भ्रष्टाचार निवारणका लागि जनचेतनामुलक गोष्ठी तथा अन्य प्रचार प्रसारका कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने तथा सरकारी कार्यालयका कर्मचारीको

हाजिरी, पोशाक, सिट छड्के गर्ने र त्यस उपरसुधारत्मक कार्यहरू गर्न निर्देश गर्ने जस्ता कार्य सम्पादन गर्दै आएको छ। यसबाट पनि कर्मचारी र सार्वजनिक संस्थालाई सेवाप्रवाहमा जिम्मेवार बनाउन सहयोग पुगेको छ। आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा सम्पादन गरिएका कार्यहरूमध्ये नैतिकता, नैतिक चरित्र तथा सदाचार विपरितका कार्य सम्बन्धमा प्राप्त अवस्थालाई तलको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ।

आर्थिक वर्ष २०७६।७७ मा स्थलगत अनुगमन, निगरानी र छड्के गर्दाको कैफियत विवरण

जिल्ला	निकाय सङ्ख्या (क)	तोकिएको पोशाक नलगाउने कर्मचारी (ख) सङ्ख्या र विद्यमान प्रबन्ध	समयापालना नगर्ने कर्मचारी सङ्ख्या र विद्यमान प्रबन्ध	
रौतहट	१७	१४	२४	कार्यालय समय सार्वजनिक विदा, भैपरी विदा वा यस्तै विदाहरूको दिनमा बाहेक हरेक दिन बिहान १० बजे देखि सुरु हुने तथा कार्तिक १६ देखि माघ १५ सम्म शुक्रवार बाहेक अपरान्ह ४ बजे सम्म, अन्य महिनाहरूमा अपरान्ह ५ बजेसम्म र शुक्रवार ३ बजेसम्म भनेर आउने र जाने समय निश्चित गरिएकोमा पालना नदेखिएको हो।
कञ्चनपुर	१७	११	२०	
सुनसरी	७	०	८८	
भोजपुर	१६	२	०	
दाङ	१७	१२	७८	
सिन्धुली	२४	२५	२९	
गोरखा	१८	६	६	
रुपन्देही	१९	३३	१६	
कास्की	१	०	७३	
भक्तपुर	१६	४६	८७	
ललितपुर	२४	७३	१५८	
काठमाडौं	१००	२२०	१३०८	

स्रोत: राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्रको वार्षिक प्रतिवेदन २०७६।७७

नोट: (क) मन्त्रालय, विभाग, प्रतिष्ठान, इकाइ अस्पताल कार्यालय, स्थानीय निकायहरूमा अनुगमन, निगरानी र छड्के गरिएका छड्केका आधारको तथ्य हो। (ख) तत्कालिन सामान्य प्रशासन मन्त्रालय (हाल संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय) को प.सं. ५, च.नं.५९३, मिति २०६८ असार १२ गते निजामती कर्मचारीको पोशाक सम्बन्धी पत्रको व्यहोरा अनुसार

तालिका अनुसार नेपाल सरकारबाट हरेक वर्ष तोकिएको विदा सुविधा उपलब्ध गराए पनि समय पालनामा समेत सदाचारिता, नैतिकता र नैतिक चरित्र विपरितका कार्यहरू गरिएको स्पष्ट देखिन्छ । निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५ को नियम ११ मा परिचयपत्र, पोशाक लगाउनु पर्ने सम्बन्धी व्यवस्था गरिएको तर अक्सर पोशाक नलगाउने, लगाएमा पनि आफुखुसी प्रकृतिका पोशाक लगाउने, परिचयपत्र सेवाग्राहीले देख्ने गरी नलगाउँदा तोकिएको पोशाक नलगाउने कर्मचारी वा विचौलीया कोहो भन्ने अलमलमा पर्ने जस्ता समस्यामा सेवाग्राही पर्ने गरेको पाइन्छ । अर्कातर्फ नेपाल सरकारले प्रत्येक वर्ष पोशाक भत्ता वा पोशाकको कपडा नै उपलब्ध गराएको पनि त्यस्ता समूहका लागि निरर्थक रहेको जस्तै देखिन्छ । विभिन्न समयमा परिपत्र र निर्देशनहरू जारी हुँदाहुँदै पनि यस्ता समस्याहरू दोहोरीइरहने गरेको पाइन्छ भने कतिपय कर्मचारीलाई वास्तविक तोकिएको पोशाक कुन हो भन्ने अन्योलता समेत रहेको पाइन्छ । तथापि माथि प्रस्तुत तालिकाले यसबारे जिज्ञासा रहनेहरूको लागि आधार प्रदान गर्दछ । विभिन्न संस्थानहरूमा समेत आफ्नै किसिमको पोशाकहरू लगाउनुपर्ने व्यवस्था अनिवार्य गरिएकोमा तिनीहरूमा समेत कैफियत देखिएको सोही तालिकामा समावेश रहेको तथ्य स्पष्ट हुन्छ ।

आर्थिक वर्ष २०७६/७७ को महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन २०७७ अनुसार आर्थिक वर्ष २०७६/७७ सम्ममा संविधान बमोजिमको व्यवस्था प्रतिकुल र बेरुजु हुनेगरी गरिएको खर्च वा बेरुजु रकम ४ खरब, १८ अरब ३२ करोड रुपैयाँ (अद्यावधिक बेरुजु) रहेको देखिन्छ । यी सबै बेरुजुलाई असुल उपर गरेर, नियमित गरेर वा/तथा पेशकी बाँकी फर्छ्यौट गरेर एक वा एक भन्दा बढी तरीकाले फर्छ्यौट गर्न सकिन्छ ।

मिति २०७३ पौष २२ गते संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले कार्यालयको कामै छोडेर कर्मचारीहरू पार्टीको जुलुसमा भन्ने आचरण सम्बन्धी सवाल सार्वजनिक समाचारमा आए पश्चात् प्रेस विज्ञप्ती नै जारी गरेर सचेत गराउनु परेको देखिन्छ ।

लोक सेवा आयोगको एकसठ्ठीयौँ प्रतिवेदन २०७७ अनुसार निजामती सेवाका कर्मचारीहरूको विभागीय सजायका विषयमा लोक सेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने संवैधानिक प्रावधान अनुरूप आयोगले प्रतिवेदन अवधिमा (२०७६ श्रावण-२०७७ आषाढ) विभागीय सजायका विषयमा कुल ३४ जना कर्मचारीलाई विभिन्न कारवाही गर्ने गरी परामर्शहरू प्रदान गरिएको देखिन्छ । यसरी कारवाहीका लागि परामर्श प्रदान गरिनुको कारणमध्ये नैतिकता, नैतिक चरित्र तथा सदाचारिताको अभावलाई नै प्रमुख कारण मान्न सकिन्छ । यसका अतिरिक्त लोक सेवा आयोगको योग्यता, निष्पक्षता र स्वच्छता जस्ता स्थापित मूल्यको उलङ्घन गरी नैतिक चरित्र विपरितको कार्य गर्नेहरूलाई आयोग स्वयम्ले गरेका कारवाहीहरू पनि रहेका छन् ।

माथि उल्लिखित बाहेक गृह मन्त्रालयको सदाचार संहिता २०७५ सहित विभिन्न कानूनी र संस्थागत माध्यमबाट सार्वजनिक निकायका सेवा प्रदायकहरूलाई नैतिकता, नैतिक चरित्र तथा सदाचारिता अवलम्बन गर्न प्रेरित गरिएको पाइन्छ । लोक सेवा आयोग स्वयम्ले योग्यता, निष्पक्षता र स्वच्छताको मूल्य अनुशरण गरेको सर्वसाधारणले महसुस गर्नेगरी कार्यहरू गर्दै आएको पाइन्छ भने महालेखा परीक्षकको कार्यालय, सतर्कता केन्द्रको प्रतिवेदनले समेत सकारात्मक सुभाबहरू प्रदान गरेर सार्वजनिक सेवाप्रवाहका यस्ता अपरिहार्य पक्षहरूलाई मजबुत बनाउन सहयोग गरेको पाइन्छ ।



## ६. निष्कर्षः

नैतिक (Moral) वा नैतिक चरित्र (Morality) समाजका विभिन्न सामाजिक अभ्यासहरूमा उत्पन्न हुन्छ भने नैतिकता (Ethics) एक विज्ञानको रूपमा व्यक्तिको तर्कसङ्गत प्रयासको रूपमा रहेको हुन्छ । सार्वजनिक सेवा जसको माध्यमबाट सरकारका योजनाहरू सर्वसाधारण जनता र नागरिकहरूका माझ प्रवाह गरिन्छ त्यसका लागि पनि यस्ता वैधानिक र नैतिक प्रणालीको स्थापित मूल्य मान्यता अपरिहार्य रहन्छ । नैतिकता जसलाई नीतिशास्त्र पनि भनिन्छ, यो सिद्धान्तहरूको साभ्ना मञ्चको रूपमा रहन्छ र व्यक्तिगत व्यवहारका लागि औचित्यपूर्ण विवेकशीलता प्रदान गर्दछ । यस्ता सिद्धान्तहरूले व्यक्तिगत र समूह प्राथमिकताहरूलाई परिभाषित गर्छन्, र अन्त्यमा तिनीहरू नैतिक मूल्यमान्यताको व्यवस्थित मूलधारमा पुग्न सक्छन् । किनकि व्यक्तिगत र सामूहिक अभ्यासहरू एकअर्कासँग मिल्न सक्छन् । नैतिक चरित्र त प्राकृतिक तथा धार्मिक पक्षसँग समेत आवद्ध रहेको मानिन्छ, जसले सत्य र इमान्दारीतालाई बढावा दिने हुन्छ । यसबाट नैतिक वैधानिकतायुक्त (moral legitimate) प्रणालीको स्थापना हुन सक्छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाहका सन्दर्भमा पनि व्यावसायिक नैतिकतालाई विद्यमान नैतिक चरित्रद्वारा वैधानिक बनाइन्छ, जसको फलस्वरूप विवेकसम्मत निगमन (logical deduction) (आविष्कार) को साथै साधारण व्याख्यामा आधारित मूल्यवान नियमको रहस्योद्घाटन (revelation) हुन जान्छ । यस्ता नियम स्वच्छ, इमान्दारपूर्वक सत्यरूपमा कार्यान्वयन गरिएमा सदाचारितालाई प्रवर्द्धन गर्ने हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा पनि आर्थिक, सामाजिक, नीतिगत पृष्ठभूमिमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहका आधार र मूल्यहरू तय गरिएको छ । यसको मूल मर्मलाई विचलन हुन नदिनेगरी कार्यान्वयन र अनुसरण गर्न अग्रसर हुने र अग्रसर हुन उत्प्रेरित गराउने सेवा प्रदायकलाई वास्तवमा नै नैतिकतामा आधारित चरित्र प्रदर्शन गर्ने र सत्यतामा अडिग रही इमान्दार व्यवहार प्रदर्शन गरी जनसम्पर्कमा रहने व्यक्तिको रूपमा लिन सकिन्छ । कतिपय निकायको स्थापनाले यस्ता पक्षलाई वाध्यकारी कार्यान्वयनमा समेत प्रबन्ध गरेका पाइन्छन् । यीनै पृष्ठभूमिमा कोही व्यक्ति कति र कुन अवस्थामा नैतिक रूपमा कुन स्तरको अनुशरणकर्ता र सदाचारयुक्त व्यक्ति हो भन्ने अनुमान गर्न सकिन्छ । यसले व्यक्तिको सांस्कृतिक पृष्ठभूमि पनि प्रदर्शित गर्नुका साथै सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अवस्था प्रस्तुत गर्दछ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, (२०७६), स्मारिका, टङ्गाल: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।
- नेपाल कानून आयोग, मौजुदा कानून. नयाँ बानेश्वर: नेपाल कानून आयोग ।
- महालेखा परीक्षकको कार्यालय, (२०७७), आर्थिक वर्ष २०७६।७७ को प्रतिवेदन, बबरमहल: महालेखा परीक्षकको कार्यालय ।
- राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, (२०७७), वार्षिक प्रतिवेदन आ.व. २०७६।७७, सिंहदरवार: राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र ।
- लोक सेवा आयोग, (२०७७), एकसठ्ठीयौं वार्षिक प्रतिवेदन, अनामनगर: लोक सेवा आयोग ।
- लोक सेवा आयोग, (२०७३), निजामती सेवा पत्रिका, अनामनगर: लोक सेवा आयोग ।
- Foot, P.(Ed), (2002).Theories of Ethics.New York:Oxford University Press Inc.
- Gert, B., (2005).Morality, Its Nature and Justification.New York: Oxford University Press, Inc.
- Matthews, G.W., (2020). Philosophical Ethics, a guidebook for beginners.
- United Nations, (2000). Promoting Ethics in the Public Service.New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration.

## लैङ्गिक सवाल तथा परिदृश्यहरू: हिजो र आज

✍ भविश्वर घिमिरे

### सारांश

लैङ्गिक समानता समकालीन विश्वको प्रमुख सामाजिक र आर्थिक मुद्दाका रूपमा रहीआएको छ । विश्वका कुनै पनि मुलुकमा शतप्रतिशत समानताको अवस्था नरहेको विभिन्न अध्ययनहरू तथा अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिवेदनहरूले देखाएका छन् । तुलनात्मक रूपमा विकसित भन्दा विकासोन्मुख तथा अति विपन्न मुलुकहरूमा असमानता बढी देखिएको छ । लैङ्गिक सवालको सम्बोधनका क्रममा आइपुग्दा नयाँ नयाँ अवधारणा र रणनीतिहरूको अवलम्बन गरिदै आइएको पाइन्छ तथापी असमानता भने कायमै रहेको छ । नेपालमा पनि विगत १० वर्षको अवस्थालाई विश्लेषण गर्ने हो भने लैङ्गिक सवालमा ठूलो रुपान्तरण भएको देख्न तथा सहजै अनुभूती गर्न सकिन्छ । मुलुकको समग्र समावेशी विकासका लागि राज्य संयन्त्रका सबै तहमा महिलाको सार्थक सहभागिता रहनुले मात्र नेपालको अग्रगामी रुपान्तरण सम्भव हुन्छ । नेपालको संविधानले परिलक्षित गरेका लैङ्गिक सवालका नयाँ प्रावधान र मान्यताहरू तथा अन्य कानून र आवधिक योजनाले राखेका लक्ष्य तथा रणनीतिलाई कार्यान्वयन गर्ने तर्फ सबैको अग्रसरताले लैङ्गिक समानता र सशक्तीकरणलाई टेवा पुगेको देखिन्छ । नेपालले राखेको समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको राष्ट्रिय आकांक्षा पुरा गर्न पनि विकासका हरेक प्रक्रियामा महिला सहभागिता अवलम्बन गरिनु पर्दछ । मुलत अधिकारमुखी अवधारणाको आत्मीकरण गरी सहभागिता र अवसरको समान तथा न्यायोचित विनियोजन मार्फत लैङ्गिक समानता र समावेशी विकासको आकांक्षा पुरा गर्न सकिन्छ ।

### विषय प्रवेश:

जन्मजात रूपमा प्रकृतिले छुट्टयाएको भिन्नता जुन परिवर्तन गर्न सकिँदैन त्यसलाई प्राकृतिक लिङ्गभेद भनिन्छ । तर समाजले बनाएका वा छुट्टयाएका भिन्नताहरू सधैं एकनास हुँदैनन् र परिवर्तन हुने गर्दछन् । यस्ता सामाजिक भिन्नतालाई सामाजिक लिङ्गभेद (जेण्डर) भनिन्छ । लैङ्गिक विषय कुनै पनि मुलुकको सामाजिक व्यवहार, चालचलन, रीतिरिवाज र कानूनले स्थापित गरेको मान्यता हो । यसले समाजमा महिला र पुरुषको सामाजिक, साँस्कृतिक भूमिकालाई किताकाट गरिदिएको हुन्छ । यो जैविक, प्राकृतिक वा यौनिक विषय नभई लिङ्गको आधारमा मानिसले बनाएको सामाजिक मूल्यमान्यता मात्र हो । समाजको संरचना, सामाजिक मूल्यमान्यता र विश्वासका आधारमा महिला र पुरुषले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका अलग-अलग कायम गरिएका हुन्छन् । यस प्रकारका सामाजिक मूल्यमान्यताहरूको अन्त्य गरी समाजमा महिला र पुरुषबीच समान हैसियत कायम गर्नु नै लैङ्गिक समानता हो । जसले महिला र पुरुषबीच अधिकार, जिम्मेवारी, अवसर, स्रोत साधन माथिको पहुँच, सार्वजनिक सेवामा सहभागिता, समान निर्णय हैसियत आदिलाई इंगित गर्दछ ।

## अन्तर्राष्ट्रिय सन्दर्भः

महिला र पुरुष विचमा भएका आर्थिक सामाजिक राजनैतिक तथा सांस्कृतिक असमानतालाई कम गर्ने सन्दर्भमा सर्वप्रथम सन् १९१० मार्च ८ मा महिलाहरू संगठित भएका थिए । संयुक्त राष्ट्रसंघको वडापत्र विश्वव्यापी मानव अधिकारको घोषणापत्र १९४८ संयुक्त राष्ट्रसंघको विभिन्न अभिसन्धिहरू एवं सन् १९६६ को संयुक्त राष्ट्रसंघको आर्थिक, सामाजिक तथा राजनैतिक प्रतिज्ञापत्रले लैङ्गिक सवाललाई मानव अधिकारको प्रस्थान बिन्दु र समानताको हक सँग जोडेको छ । यतिमात्र नभई मेक्सिको सम्मेलन कोपेनहेगन, नैरोबी र बेइजिङमा भएका सम्मेलनहरूले पनि लैङ्गिक सवाल र मुद्दाहरूको जोडदार उठान गरेका छन् । बेइजिङमा भएको सम्मेलनले विकासका १२ वटा सरोकारका क्षेत्रहरूलाई १८७ वटा सरकारको प्रतिबद्धता सहित कार्यान्वयनमा ल्याएको हो । यसरी हेर्दा लैङ्गिक सवाल र विकासमा महिला सहभागिता मुलत सन् १९८० को दशक पछि विकासको समग्र पक्षसँग जोडिएर आएको हो । लैङ्गिक सवालका सन्दर्भमा भएका केहि मुख्य अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरूः

- महिला स्थिति सम्बन्धी आयोग, १९४६
- मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा पत्र, १९४८
- महिलाको राजनैतिक अधिकार सम्बन्धी महासन्धि, १९५२
- नागरिक तथा राजनीतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिज्ञापत्र, १९६६
- आर्थिक, सामाजिक तथा सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिज्ञापत्र, १९६६
- महिला विरुद्धका भेदभाव विरुद्ध राष्ट्रसंघीय घोषणा पत्र, १९६७
- अन्तर्राष्ट्रिय नारी वर्ष, १९७५
- महिला विरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव उन्मुलन गर्ने महासन्धि, १९७९
- नैरोबी अग्रगामी रणनीति, १९८५
- बेइजिङ घोषणा पत्र, १९९५
- महिला विरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव विरुद्धको अभिसन्धि इच्छाधिन आलेख, १९९९
- सहस्राब्दी विकास लक्ष्य, २०००
- दिगो विकासको लक्ष्य, २०१५

## नेपालको राष्ट्रिय सन्दर्भः

नेपालको संविधान, २०१९ मा समानताको हक र त्यसपछि आउने घटनाक्रम सँगै लैङ्गिक विषयहरूले प्राथमिकता पाउँदै गएको देखिन्छ । त्यसैगरि विभिन्न कार्यक्रम मार्फत पनि लैङ्गिक समानता र विकासका क्षेत्रमा काम हुँदै आएको देखिन्छ । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले लैङ्गिक विषयहरूलाई व्यापक रूपमा उठाएको हो । छैठौँ योजना देखि १५ औँ आवधिक योजनासम्म आइपुग्दा सम्म लैङ्गिकताका सवालहरू स्पष्ट रूपमा समावेश हुँदै विकासमा महिला सहभागिताले उच्च महत्व पाएको देखिन्छ । त्यस्तै नेपालको संविधान, २०७२ ले लैङ्गिक समानता र सवालका क्षेत्रमा ठूलो तरङ्ग नै सिर्जना

गरिदिएको छ । संविधानको धारा १२ मा वंशीय र लैङ्गिक पहिचान सहितको नागरिकता प्रदान गर्ने कुरालाई जोड दिएको छ । धारा १८ मा समानताको हकमार्फत विभेद रहित र पैंत्रिक सम्पतिको हकलाई मैलिक हकका रूपमा उठाएको छ । धारा ३८ मा महिलाको हकलाई संवैधानिक मैलिक हकको मान्यता दिएको छ । धारा ४२ मा सामाजिक न्यायको हकको व्यवस्था गरेको छ । धारा ४३ मा सामाजिक सुरक्षाको हक मार्फत लैङ्गिक सवालको सम्बोधन गर्ने प्रयास गरिएको छ । त्यस्तै राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरूमा पनि लैङ्गिक समानता र महिला सशक्तीकरणलाई उच्च महत्व दिएको देखिन्छ । धारा ८४ मा संघीय संसदमा कम्तिमा एक तिहाइ महिला उपस्थितिलाई अनिवार्य गरिएको छ । धारा १७६ मा प्रदेशको प्रादेशिक संसदमा पनि कम्तिमा एक तिहाइ महिला उपस्थितिलाई अनिवार्य गरिएको छ । धारा २२३ ले स्थानीय तहमा पनि महिला प्रतिनिधित्वलाई अनिवार्य गरेको छ । त्यस्तै धारा २५२ मा राष्ट्रिय महिला आयोगको व्यवस्था मार्फत महिला समानता र सशक्तीकरणलाई जोड दिइएको छ । आवधिक पन्ध्रौं योजनाले पनि लैङ्गिक समानता र महिला सशक्तीकरणलाई सामाजिक क्षेत्र अन्तर्गत समावेश गरी योजनाको अन्त्य सम्ममा लैङ्गिक विकास सूचकांक ०.९२५ बाट ०.९६३ पुर्याउने लक्ष्य लिएको छ । साथै राज्य संयन्त्रका तिनै तहमा लैङ्गिक मैत्री ऐन, कानून, रणनीति तथा नियमहरू तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने कुरालाई योजनाको अपेक्षित उपलब्धिका रूपमा पनि लिएको छ । महिला बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय, महिला आयोग लगाएतका दर्जनौं निकायहरू पनि महिला समानता तथा सशक्तीकरणका क्षेत्रमा अनवरत रूपमा लागि रहेको देखिन्छ । लैङ्गिक समानता र महिला सशक्तीकरणका सवालमा नेपालमा भएका केहि प्रयासहरू देहाय अनुसार उल्लेख गरिन्छ ।

- वि.सं. २०३९ सालमा स्थानीय विकास मन्त्रालय अन्तर्गत महिला विकास कार्यक्रम संचालन
- वि.सं. २०५४ मा महिला, बालबालिका तथा समाज कल्याण मन्त्रालय गठन
- वि.सं. २०५८ मा महिला विकास विभाग
- वि.सं. २०६४ मा महिला आयोग गठन
- चेलीबेटी बेचबिखन नियन्त्रण राष्ट्रिय समन्वय समिति र कार्य समिति
- चेलीबेटी बेचबिखन नियन्त्रण जिल्ला कार्य समिति
- सम्पूर्ण मन्त्रालयमा लैङ्गिक सम्पर्क ईकाइ स्थापना
- महिला विरुद्ध हुने सबै प्रकारका भेदभाव उन्मुलन सम्बन्धी राष्ट्रिय कार्ययोजना ।
- लैङ्गिक समानता र महिला सशक्तीकरण सम्बन्धी बेइजिङ्ग राष्ट्रिय कार्य योजना ।
- महिला र बालबालिका बेचबिखन सम्बन्धी राष्ट्रिय कार्ययोजना ।
- लैङ्गिक सूचना केन्द्रको स्थापना
- विभिन्न महिला समूहहरूको गठन ।
- संविधानका विभिन्न धाराका अतिरिक्त लैंगिक समानताका लागि मुलुकी ऐन, लगायतका विभेदकारी कानूनमा हेरफेर र संशोधनका प्रयास भएको ।
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ तथा नेपालको संविधान, २०७२ मा महिला अधिकार र समानताका धेरै क्षेत्रहरू पहिचान ।

- छैठौं पञ्चवर्षिय योजना देखि महिलालाई छुट्टै विषयको रूपमा अंगीकार गरी शिक्षा, साक्षरता, स्वास्थ्य र परिवार नियोजनको सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको ।
- चालु आवधिक योजनाले राष्ट्रिय विकास एवं सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक जीवनका सबै पक्षमा महिलाको समान अधिकारलाई सुनिश्चित गर्ने प्रयास ।

### लैङ्गिक सवालहरू :

महिलाको विकास मूलप्रवाहिकरण र सक्षमताका लागि प्रयत्न गर्दा लैङ्गिक सवालहरूमा नै केन्द्रित हुनुपर्ने हुन्छ । राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा पहिचान गरिएका मुख्य मुख्य लैङ्गिक सवालहरूलाई देहाय अनुसार उल्लेख गरिएको छ । लैङ्गिकता, लैङ्गिक समानता, लैङ्गिक समता, लैङ्गिक असमानता, लैङ्गिक अन्धता, लैङ्गिक चासो, लैङ्गिक भूमिका, लैङ्गिक खाडल, लैङ्गिक संवेदनशिलता, लैङ्गिक तटस्थता, लैङ्गिक सम्बन्ध, लैङ्गिक श्रम विभाजन, लैङ्गिक विश्लेषण, लैङ्गिक मुल्यांकन, लैङ्गिक अनुगमन, लैङ्गिक शिक्षा, लैङ्गिक बजेट, लैङ्गिक योजना, लैङ्गिक सशक्तीकरण, लैङ्गिक तथ्यांक, लैङ्गिक रणनीति र लैङ्गिक परीक्षण आदि लैङ्गिक सवालहरू हुन् । समावेशी विकास र समानताका हरेक प्रक्रिया र चरणमा लैङ्गिक सवालहरूमा केन्द्रित र सवाल मैत्री हुन सकेमा त्यसको सकारात्मक प्रभाव राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक तथा मानवीय क्षेत्रमा सहजै देखिन्छ ।

### लैङ्गिक तथ्यांकीय विश्लेषण

जनसंख्या : सन् २००१ मा १, १३, ७७, ५५६ रहेको महिलाको जनसंख्या सन् २०११ मा आइपुग्दा १, ३६, ४५, ४६३ पुगेको छ भने सन् २०२० मा महिलाको जनसंख्या १, ५४, ४९, २११ रहने प्रक्षेपण गरिएको छ । त्यसैगरी १७ वर्ष सम्मको महिला जनसंख्या सन् २००१ मा ५१, ०९, ६८३ रहेकोमा सन् २०११ मा ५४, ५८, ७०७ पुगेको देखिन्छ । लैङ्गिक अनुपातको रूपमा सन् २००१ को १०० महिलामा ९९.८० पुरुष रहकोमा सन् २०११ मा १०० महिलामा ९४.१६ पुरुष रहेको देखिन्छ भने सन् २०२० मा लैङ्गिक अनुपात ९४.१६ पुग्ने प्रक्षेपण गरिएको छ । स्थायी सम्पतिमा महिलाको स्वामित्व सन् २०११ मा १९.८० प्रतिशत रहेकोमा हाल २८ प्रतिशत पुगेको छ भने सम्पतिमा महिला स्वामित्व २६ प्रतिशत रहेको छ । परिवारमुली महिला हुने परिवारको संख्या २५.७ प्रतिशत रहेको छ ।

औषत आयु : सन् १९८१ मा महिलाको औषत उमेर ४८.१ रहेकोमा सन् २००१ मा ६०.७ पुगेको र सन् २०१७ मा ६९.८ पुगेको देखिन्छ ।

साक्षरता : नेपालमा सन् १९९१ मा महिला साक्षरता २५ प्रतिशत रहेकोमा सन् २०११ मा आइपुग्दा ५७.४ प्रतिशत रहेको छ । साक्षरता प्रतिशत सन् २००१ मा ४२.८ प्रतिशत रहेको थियो । साक्षरता प्रतिशत सबैभन्दा धेरै ६७.७२ प्रतिशत गण्डकी प्रदेशमा र सबैभन्दा कम ३८.८८ प्रतिशत प्रदेश नं २ मा रहेको देखिन्छ । कक्षा १ देखि ५ सम्मको खुद भर्नादर वि.सं. २०७४ मा महिलाको ९७ रहेकोमा पुरुषको ९७.४ प्रतिशत रहेको देखिन्छ भने यो दर कक्षा ९ र १० मा भने क्रमश ६५ र ६६.७ रहेको पाइन्छ ।

**लैङ्गिक विकास सूचकांक :** नेपालको लैङ्गिक विकास सूचक र लैङ्गिक सशक्तीकरण मापक क्रमशः ०.५३४ र ०.५६८ रहेको छ । विश्व आर्थिक मञ्चद्वारा तयार पारिएको विश्व लैङ्गिक समानता अन्तराल प्रतिवेदन, २०२० मा नेपालको प्राप्ताङ्क ०.६८० रही १५३ मुलुकहरू मध्ये १०१ औं र दक्षिण एशियामा दोस्रो स्थानमा रहेको छ । सन् २०१४ देखि सन् २०१८ सम्ममा नेपालको लैङ्गिक विकास सूचकांक क्रमशः ०.८८९, ०.८९२, ०.८९४, ०.८९५ र ०.९०९ रहेकोमा सन् २०१९ मा ०.८९७ रहेको देखिन्छ, यसर्थ सन् २०१८ भन्दा सन् २०१९ मा केही कम भएको देखिन्छ । त्यसै गरि लैङ्गिक असमानता सूचकांक पनि सन् २०१४ देखि २०१९ सम्ममा क्रमशः ०.५०६, ०.४९९, ०.४९४, ०.४८८, ०.४७६ र ०.४७६ मा झरेको देखिन्छ । महिला मानव विकास सूचकांकमा क्रमशः ०.५३, ०.५३६, ०.५४, ०.५४५ र ०.५५६ रहेको छ जहाँ सन् २०१८ मा पुरुषको मानव विकास सूचकांक भने ०.६१२ रहेको देखिन्छ ।

**लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट :** महिला र पुरुष बीच समानता कायम गर्नका लागि सार्वजनिक साधनस्रोतको न्यायोचित विनियोजन गर्ने कार्यलाई लैङ्गिक बजेट भनिन्छ । नेपालले आ.व. २०६४ र ६५ देखि लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट निर्माण प्रारम्भ गरेको थियो । आ.व. २०६४ र ६५ मा पहिलोपटक लैङ्गिक उत्तरदायी बजेट ११.०३ प्रतिशत रहेकोमा यस आ.व. २०७७ र ७८ सम्म आइपुग्दा यसको अंश बढेर ३८.१६ पुगेको छ । जुन आ.व. २०६९ र ७० मा २१.५१ प्रतिशत रहेको र आ.व. २०७६ र ७७ मा ३८.१५ प्रतिशत रहेको थियो ।

**संसदमा सहभागिता :** संघीय संसदको व्यवस्थापिका अन्तर्गत कुल ३३४ संसदमा महिला ११२ गरी संघीय संसदमा कुल ३३.५३ प्रतिशत महिला प्रतिनिधित्व रहेको देखिन्छ । त्यसैगरी प्रदेशमा भने कुल ५५० मा १८९ महिला सहभागिताले ३४.३६ प्रतिशत महिला प्रतिनिधित्व रहेको देखिन्छ । स्थानीय तहमा भने कुल ३५०३१ पदमा १४३५३ संख्या महिलाको रहेकोले ४०.९६ प्रतिशत महिला सहभागिता रहेको छ जुन सन् २००५ मा ५.९० प्रतिशत मात्रै रहेको थियो । यसरी औषतमा महिला सहभागिता भने ३६.२८ प्रतिशत रहेको देखिन्छ । त्यसैगरी संविधानसभा निर्वाचन २०६४ मा महिला प्रतिनिधित्व ३२.८ प्रतिशत र २०७० मा २८.८ प्रतिशत मात्र रहेको देखिन्छ ।

**सार्वजनिक प्रशासनमा सहभागिता :** पछिल्लो समय निजामती सेवामा महिला सहभागिता निरन्तर वृद्धि भइरहेको छ । निजामती सेवामा सन् २००७ मा ११.०९ प्रतिशत मात्र रहेकोमा सन् २०१७ मा आइपुग्दा २३.२ प्रतिशत र सन् २०१९ मा २५.८ प्रतिशत पुगेको देखिन्छ । हाल महिला पुलिस अफिसरको सहभागिता ४.४५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ भने महिला न्यायाधीशको उपस्थिति ३.४ प्रतिशत रहेको छ ।

**मातृ मृत्युदर :** सन् १९९० मा प्रतिलाख जन्ममा ८५० मातृ मृत्युदर रहेकोमा सन् २०१६ मा आइपुग्दा २३९ र सन् २०२० मा २२५ मा झरेको देखिन्छ ।

**लैङ्गिक समता सूचकांक :** माध्यमिक तहमा लैङ्गिक समता सूचकांक सन् २०१५ मा १ (१०० पुरुषमा १०० महिला) रहेकोमा सन् २०१८ मा आइपुग्दा १.३७६ (१०० पुरुषमा करिब १०४ महिला) पुगेको देखिन्छ ।

**लैङ्गिक अपराध तथा दुर्व्यवहार :** सन् २०१० मा १३०८ वटा लैङ्गिक दुर्व्यवहारका घटना सेवा केन्द्रमा पुगेकोमा सन् २०१२ मा यो संख्या ६२३० पुगेको देखिन्छ। त्यसैगरी मानव बेचबिखनका सन्दर्भमा दर्ता गरिएका घटनाहरूमा सन् २०११ मा कुल संख्या १४१ मध्ये ९२.२ प्रतिशत महिलाको मात्र रहेकोमा सन् २०१३ मा आइपुग्दा कुल २८० दर्ता भएकोमा ८७.१ प्रतिशत मात्र महिलासँग सम्बन्धित रहेको देखिन्छ। त्यसैगरी महिला तथा बालबालिका सँग सम्बन्धित अपराधहरूमा हेर्दा आ. व. २०५३ र ५४ मा बलात्कार ११२, मानव बेचबिखन ११७, गर्भपतन ७४, बहुविवाह १०१, बालविवाह ५ र घरायसी हिंसा ३३७ रहेकोमा आ.व. २०७४ र ७५ मा आइपुग्दा बलात्कार १४८०, मानव बेचबिखन ३०५, गर्भपतन १८, बहुविवाह ६०२, बालविवाह ५९ र घरायसी हिंसा १२, २२५ पुगेको तथ्यांक देखिन्छ भने आ.व. २०७५ र ७६ मा आइपुग्दा बलात्कार २२३०, मानव बेचबिखन २५८, गर्भपतन २७, बहुविवाह १००१, बालविवाह ८६ र घरायसी हिंसा १४, ७७४ पुगेको तथ्यांक देखिन्छ। महिला माथिको लैङ्गिक हिंसाको दर २६ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। महिला तथा बालबालिकाले पाउनु पर्ने खोपको अवस्था पनि अहिले १०० प्रतिशतको नजिक रहेको देखिन्छ।

**बाल मृत्युदर :** सन् २०१४ मा नवजात बालिका, शिशु र पाँच वर्ष मुनिको मृत्युदर क्रमश २१, ३२ र ३६ रहेको मा सन् २०१६ मा २१, ३२ र ३९ रहेको छ। वि.सं. २०७१ सालमा प्रति १००० जीवित जन्मेका शिशुहरू मध्ये १ वर्ष उमेर नपुग्दै ३३ जना शिशु मृत्यु भएको थियो भन्ने नेपाल बहुसूचक सर्वेक्षण २०७६ अनुसार अनुसार सो घटेर २५ जनामा भरेको छ। सोही अवधिमा ५ वर्ष मुनिका बालबालिकाको मृत्युदर पनि प्रति एक हजार जीवित जन्मेका बालबालिका मध्ये ५ वर्ष उमेर नपुग्दै ३८ जना बाल मृत्युबाट घटेर २८ जनामा भरेको छ। त्यसै गरी प्रति १००० जीवित जन्मेका नवजात शिशुहरू मध्ये १ महिना उमेर नपुग्दै २३ जना नवजात शिशु मृत्युबाट भरेर अहिले १६ जनामा देखिन्छ।

**आर्थिक सहभागिता :** आर्थिक सहभागिता र यस सम्बन्धी सूचकहरूले मुलुकको अर्थतन्त्रमा महिला योगदान र भूमिकाको सहजै विश्लेषण गर्न सकिन्छ। सन् २०१७ र १८ को श्रम शक्ति सर्वेक्षणले महिला श्रम सहभागिता दर २६.३ देखाएको छ जहाँ पुरुषको श्रम सहभागिता ५३.८ रहेको देखिन्छ। त्यस्तै बेरोजगारी दर पनि पुरुषको भन्दा करिब ३ प्रतिशत बढी महिलाको नै रहेको देखिन्छ जुन ११.३ प्रतिशत रहेको छ। सन् २०१८ को आर्थिक गणना अनुसार पेशागत वर्गिकरणमा सबैभन्दा धेरै महिला सहभागिता कृषि तथा वन मा रहेको छ जहाँ ३३ प्रतिशत महिला सहभागिता रहेको देखिन्छ। उक्त गणना अनुसार कुल ९, २३, ३५६ प्रतिष्ठानहरूमा २, ४७, ८८० महिलाको मात्र आफ्नो स्वामित्वमा व्यवसाय रहेको देखिन्छ भने १२, १६, २२० महिला कर्मचारी कार्यरत रहेको देखिन्छ जहाँ पुरुष कर्मचारी भने २०, १२, २३७ रहेको छ। यसबाट महिला कर्मचारी ३७.६ प्रतिशत रहेको देखिन्छ। त्यस्तै नेपालमा रहेका ३४, ५१२ सहकारीमा महिला सदस्यता ३२, १३, ५१४ रहेका छन् भने कुल कर्मचारीको ४८ प्रतिशत महिला कर्मचारी रहेको देखिन्छ। महिला मुख्य व्यवस्थापक भएको सहकारीहरू ४० प्रतिशत रहेका छन्। सामुदायिक वन उपभोक्ता समितीको कार्यकारी पदमा पनि महिला उपस्थिति ५० प्रतिशत रहेको देखिन्छ। महिला पत्रकारको अवस्था १८ प्रतिशत रहेको छ। महिला श्रम सहभागिता दर २६.३ प्रतिशत रहेको छ। यसरी उल्लेखित विभिन्न सूचकले आर्थिक गतिविधिहरूमा महिला सहभागिता उच्च हुँदै गएको देखिन्छ।

महिला उद्यमशिलता : देशभर आर्थिक वर्ष २०७५ र ७६ सम्ममा जम्मा ३, ८८, ५४५ उद्योगहरू दर्ता भएको देखिन्छ । जसमा १, ११२ वटा ठूला उद्योग, १, ७३१ मझौला उद्योग र ३, ८५, ७०२ लघु, घरेलु तथा साना उद्यमहरू रहेका छन् । उद्योग मन्त्रालय अन्तर्गत सञ्चालित गरिबी निवारणका लागि लघु उद्यम विकास कार्यक्रम (मेडपा) को तथ्याङ्क अनुसार आ.व. २०७५ र ७६ सम्ममा सिर्जना भएका कुल लघु उद्यमीहरू १, ६५, ५९० रहेका छन् जसमध्ये १,२५,३३७ (७५.७ प्रतिशत) महिला रहेका छन् र यिनले २,५०,००० भन्दा बढीलाई प्रत्यक्ष रोजगारी सिर्जना गरेका छन् । आ.व. २०७४/७५ मा ११, ५११ लघु तथा घरेलु महिला उद्यमी दर्ता भएका र यसबाट ४१, ६७५ रोजगारी सिर्जना भएको, त्यसैगरी आ.व. २०७५/७६ मा १५, ६७५ लघु तथा घरेलु महिला उद्यमी दर्ता भई ७०,८८५ रोजगारी सिर्जना भएका छन् । यसरी प्रतिवर्ष करिब १२,००० देखि १५,००० महिला उद्यमी सिर्जना भई ६०,००० महिला रोजगार भएको देखिन्छ ।

यसरी नेपालमा विगत दुई दशकदेखि क्रमिक रूपमा कानूनी सुधार, नीतिगत परिवर्तन र उल्लेख्य कार्यगत सुधारहरू भएका छन् । तथापि विभिन्न सामाजिक समूहका मानिसको विकास सूचकहरूमा र राजनीतिक तथा प्रशासनिक शक्तिको पहुँचमा व्यापक अन्तर रहेको देखिन्छ । दलित, जनजाति, मधेसी तथा मुस्लिम समुदायका महिलाहरू अझै आर्थिक अवस्था, स्वास्थ्य, शिक्षा, रोजगारीका सूचकहरूमा पछाडि परेका वा पारिएका छन् । विभिन्न जातजातिमा तथा विभिन्न भौगोलिक स्थानहरू नेपालको मानव विकास सूचकाङ्कको आधारबाट महिला तथा बालिकाहरूको अवस्था अझै पनि पुरुष तथा बालकहरूको तुलनामा न्यून नै रहेको छ । महिला, बालबालिका, पछाडी परेको वर्गहरूको विकास तथा सशक्तीकरणमा नेपाल सरकार, प्रदेश सरकार र स्थानीय सरकार, दातृ निकाय र समाजका विभिन्न निकायले अनवरत प्रयत्न तथा कार्यहरू गरेता पनि यी वर्गहरूको जीवनमा सारभूत परिवर्तन आउन अझ बाँकी नै छ ।

### लैङ्गिक सवालका क्षेत्रहरू:

- समाजमा महिला र पुरुष के गरिरहेका छन् ?
- विकासले महिला र पुरुषलाई कसरी असर पारिरहेको छ ? महिला र पुरुषले विकासलाई कसरी असर पारिरहेका छन् ?
- सहभागीता र अवसर लिनमा महिला र पुरुषको स्थिति कस्तो छ ?
- महिला विकासमा संलग्न भएर पनि प्रतिफल लिन किन असफल छन् ?
- लैङ्गिक विभेदका Root Cause के हो र सम्बोधन गर्ने उपाय के ?
- लैङ्गिक सम्बन्ध विकास र असमानता घटाउने उपायमा कसरी ध्यान दिने ?
- लैङ्गिक भूमिका, अधिकार, जिम्मेवारी र आकाङ्क्षालाई महिला पुरुषमा समान आवद्धता कसरी ?
- लैङ्गिक अन्तरसम्बन्ध, साधन, अधिकार एवम् नियन्त्रणमा पहुँच कसरी गर्ने ?
- महिला आरक्षण कि सशक्तीकरण ?
- महिला सशक्तीकरण कि लैङ्गिक मूलप्रवाहिकरण ?
- लैङ्गिक समानता कि सामाजिक समावेशिकरण ?
- आर्थिक आत्मनिर्भरता कि बहुआयामिक सशक्तीकरण ?
- लैङ्गिक समानतामूलक राष्ट्र निर्माणका तीन स्तम्भ



## लैङ्गिक सवाल सुधारका क्षेत्रहरू :

नेपालले लैङ्गिक समानता र सशक्तीकरणका सन्दर्भमा गरेका अनवरत प्रयत्नले प्रयाप्त र अपेक्षाकृत सफलता पाउन सकेको भने देखिदैन । लैङ्गिक मूलप्रवाहिकरणका सवालमा केहि प्रगती र सफलताहरू देखिदै गएको भएतापनी समस्या र चुनौतीहरू भने कायमै छन् । लैङ्गिक सवालको सम्बोधनका लागि देहाए अनुसारका ४ क्षेत्रमा बृहत लैङ्गिक सशक्तीकरण आवश्यक पर्दछ ।

**राजनैतिक सशक्तीकरण :** राजनैतिक सशक्तीकरणले सरकारका हरेक तहका राजनैतिक सहभागिता नीति निर्माण र निर्णयमा महिलाको सहभागितालाई उच्च महत्व दिने तर्फ जोड दिएको हुन्छ ।

**आर्थिक सशक्तीकरण :** यसले आर्थिक क्षेत्रका हरेक गतिविधीहरूमा महिला सहभागिता र भूमिकाको वकालत गर्ने गर्दछ । लैङ्गिक बजेट लैङ्गिक विकास र समग्र आर्थिक क्रियाकलापमा सहभागिताको लागि जोड दिएको हुन्छ ।

**कानूनी सशक्तीकरण :** कानून निर्माण र कार्यान्वयनका हरेक चरण र प्रक्रियामा महिला सहभागिता र उपस्थितीलाई जोड दिएको हुन्छ ।

**सामाजिक सांस्कृतिक सशक्तीकरण :** समाजका विविध सामाजिक तथा सांस्कृतिक गतिविधीहरू र सन्दर्भहरूमा महिलाको सम्मान जनक उपस्थिती र सार्थक सहभागितामा यसले जोड दिएको हुन्छ ।

## निष्कर्ष

जैविक वा शारीरिक रूपमा महिला र पुरुषको कार्य विभाजन हुन सक्छ, तर लैङ्गिक रूपमा हुन सक्दैन, दुबै समान अधिकार र भूमिकामा रहनु पर्दछ । नेतृत्व विकास, राजनैतिक दलभित्र पुनर्संचना, मितव्ययी निर्वाचन प्रणाली, हिनताबोधी संस्कृतिको अन्त, राजनैतिक नेतृत्वको सोच परिवर्तन, नारीवादी सवालबाट माथि उठ्ने, नीति तथा कानूनी संरचनामा सुधार, लक्षित कार्यक्रम सञ्चालन तथा नागरिक शिक्षा महिलालाई प्रत्यक्ष लाभ हुने क्षेत्रमा उनीहरूलाई सहभागी बनाई महिला भूमिका प्रवर्धन गर्नुपर्दछ । साथै महिलालाई प्रत्यक्ष लाभ पुग्ने सामाजिक पूर्वाधारमा प्राथमिकता दिने, महिला स्वरोजगार बढाउने अवसर सिर्जना गर्ने, आयोजना व्यवस्थापनका सबै चरणमा महिलालाई पुग्ने लाभ र प्रभावको विश्लेषण गर्ने, महिला भूमिका विस्तार गर्न सचेतना, सहजीकरण र उत्प्रेरणा गर्ने र लैङ्गिक तथ्याङ्कीय आधार स्थापना गर्ने कार्यले लैङ्गिक सवालका क्षेत्रमा आशातीत सफलता पुरा गर्दछ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू

- नेपालको संविधान, २०७२
- क्षेत्रगत ऐन, तथा कानूनहरू
- सशक्तीकरण जर्नल, २०७५ र २०७७, महिला बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय ।
- सामाजिक तथा लैङ्गिक तथ्यांक गतिविधी र प्रकाशनहरू
- केन्द्रीय तथ्यांक विभागका विभिन्न प्रकाशनहरू
- लैङ्गिक सशक्तीकरण नीति
- ट्यान्ड्स आउट, सचिव, गोपिनाथ मैनाली
- महिला सशक्तीकरणको आधार: उद्यमशीलता र रोजगार, सचिव, यामकुमारी खतिवडा
- अनलाइन पत्रिकाहरूका आलेखहरू

## नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाह : त्यतस्था र अवस्था

✍ टीकानाथ अर्याल

### सारांश

विकास, सुशासन र समृद्धि मुलुकको आजको आवश्यकता र गन्तव्य दुबै हो । सार्वजनिक सेवामा प्रभावकारिता, आर्थिक व्यवहारमा स्वच्छता, जवाफदेहिता र प्रतिस्पर्धा कायम गर्दै सर्वांगीण राष्ट्रिय विकासमा जनसहभागिता सुनिश्चित गर्दै उपलब्ध साधन, स्रोत तथा आर्थिक विकासको प्रतिफलको न्यायोचित वितरणबाट मात्र यो हासिल गर्न सकिन्छ । सार्वजनिक सेवा वितरण राज्यको दायित्व र जनताको अधिकारको विषय हो । यो कुनै पनि मुलुकको शासन व्यवस्था सञ्चालनको मेरुदण्ड हो । सेवाग्राहीको सेवामा पहुँच, समय, लागत, गुणस्तर, परिमाण, सहजता, सुनिश्चितता, छनोटको अवसर, प्रभावकारिता, कार्यक्षमता, मितव्ययिता, प्रभाव, असर, दिगोपना लगायतका परिसूचकहरूको कसीमा सार्वजनिक सेवाको मूल्यांकन गरिन्छ ।

नेपालमा सार्वजनिक सेवालार्ई सेवाग्राहीमैत्री, छरितो र नतिजामुखी बनाउने सन्दर्भमा विभिन्न नीतिगत, कानूनी तथा संरचनागत व्यवस्थाहरू गरिएको भए तापनि तिनको कार्यान्वयन पक्ष फितलो हुँदा सार्वजनिक सेवाको कार्यकुशलता तथा प्रभावकारितामा उल्लेख्य सुधार आउन सकेको देखिँदैन । राज्यको चरित्र, शासन पद्धति, नेतृत्वको क्षमता र इच्छाशक्ति, तथा सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षमता र प्रभावकारिता, आम नागरिकको चेतनाको स्तर तथा यस प्रति आमजनताको विश्वास र मुलुकको दीर्घकालीन सोच र सो अनुरूपको क्रियाकलापहरूमा सार्वजनिक सेवा वितरणको प्रभावकारिता निर्भर रहन्छ । अतः राज्यमा आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधारजन्य, वातावरणीय, न्यायिक क्षेत्र लगायतका क्षेत्रको विकास, सबलीकरण तथा सुदृढीकरण गरी सुशासन कायम गर्न सेवा वितरणलाई कानून तथा विधिसम्मत बनाउनु अति आवश्यक हुन्छ । यसको लागि सेवा वितरणमा स्थापित मान्यताको परिपालना, कानूनको कार्यान्वयन, सेवा वितरणमा समन्यायिकता, अविभेद, नागरिक चेतना, सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाई, सेवा प्रवाहमा प्रविधिको प्रयोग, प्रक्रियाका चरणहरूमा कटौती, नागरिक बडापत्रको व्यापक प्रयोग तथा प्रचार-प्रसार, तथा नतिजामा जोड दिनु पर्दछ । यसबाट सार्वजनिक सेवा र यसको वितरण प्रक्रियामा आमजनताको विश्वास अभिवृद्धि भई राज्य, सरकार र जनताबीच दिगो र विश्वासपूर्ण सम्बन्धका साथै राज्यप्रति अपनत्व समेत कायम हुन सक्दछ ।

### परिचय

राज्यले जनताका आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति, शान्ति सुव्यवस्था, संरक्षण, मुलुकको विकास तथा हित प्रवर्द्धनको लागि उपलब्ध गराउने वस्तु तथा सेवा नै सार्वजनिक सेवा हो भने सोको वितरण प्रक्रिया सार्वजनिक सेवा प्रवाह हो । सार्वजनिक सेवा वितरण राज्यको दायित्व र जनताको अधिकारको विषय हो । यो सशुल्क वा निःशुल्क रूपमा प्रदान गरिन्छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाह अवस्था

✍ लेखापरीक्षण अधिकारी, महालेखा परीक्षकको कार्यालय

सरकारको प्रभावकारिता मापनको महत्वपूर्ण आधार हो । मुलुकको सार्वजनिक प्रशासन लगायत अन्य माध्यमबाट सार्वजनिक सेवा प्रवाह गरिन्छ । शासन र प्रशासनका लाभहरूको प्रभावकारी वितरण गर्दै राज्य, सरकार, सार्वजनिक प्रशासन र जनताबीचको सम्बन्ध स्थापित गर्नमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको भूमिका रहन्छ । सार्वजनिक सेवा वा प्रशासन कुनै पनि मुलुकको शासन व्यवस्था सञ्चालनको मेरुदण्ड हो । शासन व्यवस्था वा सरकारको वैधता र प्रभावकारिताको लागि सार्वजनिक प्रशासनको सेवाभावले महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ । लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीमा सार्वजनिक सेवा निष्पक्ष, पारदर्शी, सक्षम, मितव्ययी, भ्रष्टाचारमुक्त, सहभागितामूलक, जवाफदेही तथा आमनागरिकको समान तथा सहज पहुँच योग्य हुने अपेक्षा गरिन्छ ।

### सार्वजनिक सेवाको क्षेत्र र प्रकृति

सार्वजनिक सेवाको क्षेत्र र प्रकृति मूलतः देहायबमोजिम हुन्छन्

- (क) नियमनकारी सेवा: नागरिकता, पासपोर्ट, कम्पनी दर्ता, संस्था दर्ता, न्याय प्रशासन, सुरक्षा ।
- (ख) जीवन निर्वाह सम्बन्धी सेवा: राहत विरतण, खाद्यान्न आपूर्ति, प्रकोप व्यवस्थापन, महामारी नियन्त्रण आदि ।
- (ग) मानव सशक्तिकरण तथा पूर्वाधार सम्बन्धी सेवा: शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, विद्युत, यातायात, सञ्चार, सिँचाइ, सडक, स्थानीय स्रोत साधन इत्यादि ।
- (घ) अन्य सेवा: मनोरञ्जनात्मक, कल्याणकारी, व्यावसायिक, प्रशासनिक, वस्तु वितरण सेवा ।

### सार्वजनिक सेवा प्रवाहका पक्षहरू

- सेवाप्रदायक निकाय
- लक्षित सेवाग्राही, सेवा शर्त
- सेवा प्राप्त हुने विन्दु र स्थान
- सेवा प्रदान हुने समय
- सेवाको लागत
- सेवा प्राप्त गर्ने तरिका र प्रक्रिया
- सेवाप्रवाहको अनुगमन, मूल्याङ्कन र प्रतिवेदन ।

### सार्वजनिक सेवा प्रवाहका चरणहरू

- सेवाग्राहीको पहिचान
- सेवाग्राहीको आवश्यकता र प्राथमिकताको पहिचान
- सेवा प्रवाहको मापदण्ड निर्धारण
- सेवा प्रवाह सुधारका क्षेत्रको पहिचान
- सेवा प्रवाहका लागि क्रियाशिलता
- सेवा प्रवाह स्तरको मापदण्ड निर्धारण
- सेवा प्रवाहको अनुगमन र मूल्यांकन

## सार्वजनिक सेवाका गुण वा विशेषताहरू

- सार्वजनिक सेवा तोकिएको मिति, समय, स्थान र लागतमा दिइनुपर्दछ,
- सेवा निष्पक्ष, भरपर्दो र विश्वसनीय हुनुपर्दछ,
- सेवा प्रवाहको प्रक्रिया पारदर्शी एवम् सेवाग्राहीमैत्री हुनुपर्दछ,
- सेवा सामाजिक न्यायमा आधारित हुनुपर्दछ,
- सेवा मितव्ययी हुनुपर्दछ तर गुणस्तरमा सम्भौता गरिनुहुँदैन,
- सेवा वितरण प्रणाली छरितो हुनुपर्दछ,
- सेवा जनताको अपेक्षा अनुरुपको हुनुपर्दछ,
- सेवा प्रवाह प्रक्रियामा जनसहभागिता सुनिश्चित गरिनुपर्दछ,
- सेवा छनोट गर्ने पर्याप्त अवसर हुनुपर्दछ,
- सेवा प्रदायकको आचरण, व्यवहार र सेवाको गुणस्तर सम्बन्धमा समय समयमा सेवाग्राहीबाट सार्वजनिक पृष्ठपोषण लिइएको हुनुपर्दछ आदि ।

## सार्वजनिक सेवा प्रवाहका सिद्धान्तहरू

- सेवाको मापदण्ड
- परामर्श
- शिष्टाचार (कर्टेसी)
- मुद्राको सार्थकता (भ्यालु फर मनी)
- सेवाको पहुँच (एक्सेस)
- दिगोपन
- सूचना, खुलापन र पारदर्शिता
- गुनासो र क्षतिपूर्ति
- छनोट र विकल्प (च्वाइस एण्ड अल्टरनेटिभ्स)

## सार्वजनिक सेवाको मूल्यांकनका आधारहरू

- सेवामा पहुँच
- समय
- लागत
- गुणस्तर
- परिमाण
- सान्दर्भिकता
- विश्वसनीयता

- सहजता
- सुनिश्चितता
- छनोटको अवसर
- सेवाग्राहीको चाहनाको जानकारी
- सक्षमता
- प्रभावकारिता
- कार्यदक्षता
- मितव्ययिता
- प्रभाव, असर
- दिगोपना

### सार्वजनिक सेवा प्रवाहका तरिका र माध्यमहरू

#### सरकारी संयन्त्र:

- संघीय र प्रादेशिक मन्त्रालयहरू, विभागहरू,
- सवैधानिक निकाय, सचिवालय, आयोग, न्यायालय,
- प्रादेशिक कार्यालयहरू, स्थानीय तहहरू,
- अस्पताल, सेना, प्रहरी, आदि ।

#### निजी क्षेत्र:

- वस्तु तथा सेवाको उत्पादन, व्यापार तथा व्यावसाय
- उद्योगधन्धा तथा कलकारखाना सञ्चालन
- यातायात तथा सञ्चार सेवा
- भौतिक पूर्वाधार निर्माण
- पर्यटन व्यवसाय, होटल व्यावसाय
- बैंकिङ्ग तथा वित्तीय सेवा सञ्चालन
- व्यावसायिक सामाजिक उत्तरदायित्व

#### गैर सरकारी क्षेत्र:

- NGOs and INGOs
- सचेतना, जागरण र सशक्तिकरण
- समन्वय तथा साभेदारी

## सार्वजनिक संस्थानहरू

- खाद्य संस्थान, नेपाल टेलिकम, आयल निगम, नेपाल विद्युत प्राधिकरण ।

## साम्झेदारी, करार वा सम्झौता

- सार्वजनिक निजी साम्झेदारी
- करार
- लाइसेन्सिङ्ग

## नागरिक समाज

- खबरदारी, पक्षपोषण तथा जनदबाव
- जनपरिचालन, नेतृत्व तथा क्षमता विकास

## विकास साम्झेदारहरू

- अन्तर्राष्ट्रिय दातृ राष्ट्र वा विकास साम्झेदारहरू मार्फत पूँजी, प्रविधि र परामर्श सेवा ।

## सार्वजनिक सेवा (प्रशासन) को विकास क्रम

सार्वजनिक सेवाको विकास क्रमलाई नियाल्दा सन् १९५१ मा अमेरिकी प्रशासनविद् पिटर ड्रुकरबाट नतिजामूलक प्रशासनको अवधारणाको विकास भएको पाइन्छ । त्यसैगरी सन् ६० को दशकमा सुरु भएको विकास प्रशासनको अवधारणाले सार्वजनिक सेवालार्ई लक्ष्यमुखी, परिणाममुखी, कार्यमुखी र ग्राहक (सेवाग्राही) मुखी बनाउनुपर्ने कुरामा जोड दियो । त्यसपछि आएका नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (NPM), शासकीय सुधार, प्रतिस्पर्धात्मक प्रशासन, नयाँ सार्वजनिक प्रशासन (NPA) लगायतका अवधारणहरूले सार्वजनिक सेवालार्ई उद्देश्यमूलक, नतिजामूलक, जवाफदेही, ग्राहकमुखी एवम् मूल्य केन्द्रित बनाउन सहयोग पुर्याउँदै आएका छन् ।

## नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको व्यवस्था

नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाह सम्बन्धमा विभिन्न नीतिगत, संस्थागत तथा व्यवस्थापकीय व्यवस्थाहरू गरिएका छन् । ती व्यवस्थाहरू सेवा प्रवाहको आधारको रूपमा रहेका छन् । ती व्यवस्था तथा आधारहरू देहाय अनुसार छन्:-

### (क) नीतिगत व्यवस्था

- नेपालको संविधान, २०७२ मा उल्लिखित राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व,
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५
- सुशासन कार्ययोजना, २०६८
- सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ र नियमावली, २०६५

- उपभोक्ता हित संरक्षण ऐन, २०५५ तथा नियमावली, २०५६
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४
- सेवा अभियान सञ्चालन निर्देशिका, २०६५
- सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५
- सेवा केन्द्र स्थापना र सञ्चालन कार्यविधि, २०६५
- हेलो सरकार कार्यविधि, २०६८
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५०
- स्थानीय प्रशासन, ऐन, २०२८
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली, २०७५
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ आदि ।

(ख) संस्थागत व्यवस्था

- नेपाल सरकारका मन्त्रालय, विभाग तथा कार्यसञ्चालन स्तरका विभिन्न निकायहरू
- संवैधानिक निकायहरू
- प्रदेश सरकारी कार्यालय तथा स्थानीय तहहरू
- सार्वजनिक संस्थानहरू
- सहकारी संघ, संस्थाहरू
- गैर सरकारी संस्थाहरू
- नागरिक समाज, उपभोक्ता हित संरक्षण मञ्च, दवाब समूह आदि ।

(ग) व्यवस्थापकीय आधार

- सार्वजनिक सुनुवाइ
- पत्रकार सम्मेलन
- नोडल अधिकृत र फोकल पर्सनको व्यवस्था
- प्रवक्ता, सहायक प्रवक्ता तथा सूचना अधिकारी
- हेल्लो सरकार
- नागरिक बडापत्र
- घुम्ती सेवा, एकीकृत सेवा र एकद्वार सेवा
- नागरिक मूल्यांकन फाराम
- मुस्कानसहितको सेवा
- सार्वजनिक पृष्ठपोषण प्रणाली
- वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर मापदण्ड निर्धारण आदि ।

**(घ) अन्य आधार**

- राज्यको परिवर्तित संघीय ढाँचाको शासन प्रणाली,
- चालु पन्द्रौँ आवधिक योजना
- सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम र बजेट
- आर्थिक ऐन, विनियोजन ऐन
- राजनीतिक दलका घोषणा पत्र
- विभिन्न मित्र राष्ट्र तथा संघ, संस्थासँग भएका द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सन्धि, सम्झौता
- छिमेकी राष्ट्रहरूसँग भएका व्यापार तथा पारवहन सम्झौता
- आर्थिक नीति, क्षमता र निजी क्षेत्रको अवस्था, रोजगारीको अवस्था
- आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, राजनीतिक, भौगोलिक तथा पर्यावरणीय अवस्था
- नागरिक सचेतना तथा नागरिक समाजको सक्रियता र खबरदारी

**नेपालमा सार्वजनिक सेवा प्रवाहको अवस्था**

नेपालमा सार्वजनिक सेवालाई सेवाग्राहीमैत्री, छरितो र नतिजामुखी बनाउने सन्दर्भमा माथि उल्लिखित विभिन्न नीतिगत, कानूनी तथा संरचनागत व्यवस्थाहरू गरिएका छन्। साथै विगतमा सार्वजनिक सेवा तथा प्रशासनमा सुधारका लागि गठन भएका विभिन्न आयोग तथा कार्यदलले विभिन्न महत्वपूर्ण तथा समय सापेक्ष सुझावहरू प्रदान गरेको भए तापनि तिनको कार्यान्वयन पक्ष फितलो हुँदा सार्वजनिक सेवाको कार्यकुशलता तथा प्रभावकारितामा उल्लेख्य सुधार आउन सकेको देखिँदैन।

नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रणालीलाई सेवाग्राही (माग पक्ष) र सेवा प्रदायक (आपूर्ति पक्ष) सँग सम्बन्धित गरी दुई पक्ष वा दृष्टिकोणबाट मूल्यांकन गर्न सकिन्छ। आफू सर्वप्रथम यो देशको नागरिक वा सेवाग्राही भएको आधारमा माग पक्षको तर्फबाट साथै यो देशको सार्वजनिक सेवा क्षेत्रमा आवद्ध एक राष्ट्रसेवक भएको आधारमा सेवा प्रदायकको हैसियतमा समेत रहेको हुँदा दुवै तर्फबाट देखेका, भोगेका र अनुभूति गरेका आधारमा नेपालको सार्वजनिक सेवामा कमीकमजोरी तथा समस्यालाई देहाय अनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

सेवाग्राही (माग पक्ष) को तर्फबाट देखिएका कमी/कमजोरी-सेवाग्राही (माग पक्ष) सँग सम्बन्ध राख्ने तत्वहरू जस्तै, सेवामा पहुँच, सेवाको गुणस्तर, समय, लागत, सेवा प्रदायकको व्यवहार आदिलाई मनन गर्दा नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रणालीमा देहायका कमीकमजोरी तथा समस्या रहेका देखिन्छन्

- कतिपय सार्वजनिक सेवा बढी प्रक्रियामूलक, भ्रंभटिलो र जटिल हुँदा आम नागरिक वा सार्वजनिक सेवामा सेवाग्राहीको सहज पहुँचमा कठिनाइ रहेको
- सेवाग्राहीको सहज पहुँचमा कठिनाइका कारण मालपोत, यातायात, श्रम, आन्तरिक राजस्व जस्ता सेवाग्राहीको बढी उपस्थिति हुने सार्वजनिक निकायहरूमा विचौलियाको विगबिगी रहेको र सेवाग्राही पनि तिनीहरूको सहारा लिन विवश हुने अवस्था रहेको,



- राजनैतिक सामीप्यता र प्रशासनिक नातागोताको आधारमा सेवाग्राहीलाई असमान व्यवहार हुने गरेको,
- सेवाग्राहीले अतिरिक्त शुल्क वा लागत व्यहोर्नुपर्ने अवस्था रहेको
- कतिपय सार्वजनिक निकायहरूमा समयमा काम नहुने तथा सेवाग्राहीले आफ्नो काम कुन अवस्था रहेको छ र कति समयमा सम्पन्न हुने हो भन्ने सम्बन्धमा जानकारी पाउने अवस्था नरहेको
- सेवाग्राहीले आफ्नो कामको ट्र्याकिङ गर्ने प्रणाली तथा कस्टमर जर्नी अवधारणाको विकास हुन नसकेको
- सेवाको गुणस्तर मापन गर्ने उपयुक्त मापदण्ड तथा प्रणालीको अभाव रहेको
- सेवाका सर्वमान्य मान्यताहरू प्रवर्द्धन तथा संस्थागत हनु नसकेको
- क्षतिपूर्ति सहितको नागरिक बडापत्रको अवधारणा कार्यान्वयनमा आउन नसकेको
- सार्वजनिक सेवा निष्पक्ष, पारदर्शी एवम् छरितो हुन नसकेको
- सेवा प्रदायक कर्मचारीहरूको इमान्दारिता तथा सदाचारितामा बारम्बार प्रश्न उठ्ने गरेको तर पनि अपेक्षित सुधार हुन नसकेको
- सार्वजनिक सेवाले जनविश्वास हासिल गर्न नसकेको
- आम सेवाग्राहीप्रति कर्मचारीहरूको व्यवहार सभ्य, सुसंस्कृत एवम् नम्र हुन नसकेको
- कुनै काम हुन नसक्ने भएमा के कारणले नहुने हो, सो कुरा स्पष्ट जानकारी नगर्ने प्रवृत्ति रहेको
- कामलाई सहजीकरण गर्नेभन्दा जटिल बनाई अनुचित लाभ लिन खोज्ने प्रवृत्ति रहेको

सेवाप्रदायक (आपूर्ति पक्ष) को तर्फबाट देखिएका कमीकमजोरी – सेवाप्रदायक (आपूर्ति पक्ष) सँग सम्बन्ध राख्ने तत्वहरू जस्तै, सेवाप्रदायकको सक्षमता, ज्ञान, सीप, आचरण आदिलाई मनन गर्दा नेपालको सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रणालीमा देहायका कमीकमजोरी तथा समस्या रहेका देखिन्छन्:

- सेवा प्रदायक संगठनको भिजन, मिसन तथा उद्देश्यसँग स्रोत/साधन र उपलब्धिको तालमेल हुन नसकेको
- बढी प्रक्रियामूलक र जटिलतामा कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने अवस्था रहेको
- पर्याप्त स्रोत, साधन तथा उपयुक्त कार्य वातावरणको कमी रहेको
- न्यून तलब तथा अन्य सुविधा एवम् सदाचारयुक्त आचरणको कमीका कारण अवाञ्छित क्रियाकलापमा संलग्न हुने प्रवृत्ति रहेको
- कर्मचारीहरूमा न्यून मनोबल, हतारमा काम गर्ने प्रवृत्ति तथा योजनावद्ध कार्य नहुने परम्परा
- कर्मचारीहरूमा व्यवसायिकताको अभाव, चाप्लुसी एवम् भनसुनमा रमाउने प्रवृत्ति
- ज्ञान, सीप तथा क्षमता अभिवृद्धिका लागि न्यून प्रयास, प्रभावकारी तालिम/प्रशिक्षणको अभाव
- सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रक्रियामा सूचना प्रविधि (ई-गभरनेन्स तथा मोबाइल गभरनेन्स) को प्रयोग न्यून रहेको

- सेवा प्रदायकहरूमा विशेषज्ञताको अभाव, राइट पर्सन इन राइट प्लेस नभएको अवस्था
- यदाकदा ट्रेड युनियनहरूको अनावश्यक हस्तक्षेप र दबाव हुने गरेको
- कार्यसम्पादनलाई पुरस्कार र दण्डसँग आवद्ध गर्न नसकिएको
- कर्मचारीहरूको स्पष्ट कार्यविवरणको अभाव, व्यवस्थित अभिलेख प्रणालीको अभाव
- जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति तथा तोकिएको कार्य नगरी अन्य कार्य गर्ने आचरणको विकास
- प्रभावकारी सञ्चार, समन्वय र सहकार्यको संस्कृतिको कमी रहेको
- सार्वजनिक सेवामा अनावश्यक हस्तक्षेप तथा राजनीतिकरणको अवस्थामा कमी आउन नसकेको
- सेवा प्रवाह प्रक्रियामा पारदर्शिता, उत्तरदायित्व तथा जवाफदेहिता विहीन अवस्था विद्यमान रहेको
- एकद्वार नीति, वान स्टप सर्भिस जस्ता अवधारणा कार्यान्वयनमा आउन नसक्नु आदि ।

### सुधारका लागि सुझावहरू

शासकीय व्यवस्था र संरचनामा आएको परिवर्तनसँगै सेवा प्रदायकको व्यवहार, आचरण, मनोवृत्ति र कार्यशैलीमा परिवर्तनको अपेक्षा गरिन्छ । हिजोको पृष्ठभूमिमा प्रदान गरेको सेवालार्इ आजको अवस्था सुहाउँदो सेवा प्रवाह संयन्त्र हुनुपर्दछ । सर्वप्रथम सेवा प्रवाह कसका लागि ? के का लागि ? कहाँ ? कसरी ? पर्याप्त स्रोत, साधनको प्रबन्ध छ, छैन ? भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट नभई सार्वजनिक सेवा प्रभावकारी हुन सक्दैन । सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्दा सरोकारवालाहरूको माग तथा आवश्यकताको आधारमा हुन सक्थे, सोको यकिन गरेर मात्र सम्पादन गर्नुपर्दछ । प्रदान गरिएको सेवा समयमै, मितव्ययी, गुणस्तरीय र विश्वसनीय हुनु पनि जरुरी छ ।

सार्वजनिक निकायहरूले सेवाग्राहीका माग र आवश्यकता तथा तथा उपलब्ध स्रोत, साधनको अधिकतम परिचालन गरी सेवा प्रवाहलाई मितव्ययी, प्रभावकारी र कुशलतापूर्वक सञ्चालन गर्नका लागि गर्नुपर्ने सुधारहरूलाई बुँदागत रूपमा देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छः-

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तह र सो अन्तर्गतका निकाय तथा सबै सार्वजनिक निकायहरूले सम्पादन गर्नुपर्ने सेवा प्रवाह र उक्त सेवा प्रवाह गर्न सक्ने क्षमताको विश्लेषण गरी दोहोरोपन नहुने गरी आवश्यक जनशक्ति तथा स्रोत साधनको व्यवस्थापन गर्ने,
- सार्वजनिक सेवा प्रवाह प्रक्रियालाई ई-गभरनेन्स तथा मोबाइल गभरनेन्ससँग आवद्ध गरी सेवा प्रवाहको समय, दुरी र लागत घटाउने तथा त्यस्तो सेवा प्रवाहलाई सूचना प्रविधिमैत्री, सुरक्षित, भरपर्दो र दिगो बनाउने,
- सूचना प्रविधिको पहुँच नभएको र बढी सेवाग्राहीको उपस्थिति हुने स्थानमा सेवा प्रवाहलाई गुणस्तरीय र प्रभावकारी बनाउन चक्रीय समय प्रणाली, टोकन प्रणाली, ले-आउट व्यवस्थापन, गुनासो सुनुवाइ, हेल्प डेस्क प्रणाली लगायतका उपयुक्त सेवा प्रवाह विधि अवलम्बन गर्ने
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई आधारभूत र गैर आधारभूत (कोर र नन-कोर) सेवामा वर्गीकरण गरी नागरिकता, राहदानी, जग्गाधनी प्रमाणपूजा जस्ता आधारभूत र संवेदनशील सेवाहरू सरकारी

निकायहरूले प्रदान गर्ने र युटिलिटी भुक्तानी जस्ता नन-कोर सेवाहरू वाह्य सेवा प्रदायक मार्फत् प्रवाह गर्ने,

- आवश्यकतानुसार सेवा प्रवाहमा अर्ध बजारीकरण र एजेन्सीकरण प्रक्रिया अवलम्बन गर्ने,
- सेवा प्रवाह सम्बन्धी कानून, कार्यविधि एवम् प्रक्रियाहरूमा सुधार गर्दै सेवाग्राहीहरूले प्रयोग गर्ने फारामहरू सरल र सर्वसाधारणले बुझ्ने खालको हुनुपर्ने,
- स्वास्थ्य सेवा प्रवाह गर्ने निजी तथा सार्वजनिक अस्पताल तथा स्वास्थ्य संस्थाहरूको सेवा सञ्चालन मापदण्ड र शुल्कको निर्धारण गर्ने तथा प्रभावकारी अनुगमन तथा नियमन गर्ने,
- सेवाग्राहीहरूको बढी चाप रहने मालपोत, नापी, यातायात, श्रम, अध्यागमन लगायतका सार्वजनिक निकायहरूको सेवा प्रवाह गर्ने कार्यविधि र प्रक्रियामा सरलीकरण गरी सूचना प्रणालीमा आधारित बनाउने,
- सबै सार्वजनिक निकायहरूमा विद्युतीय भुक्तानी प्रणाली अवलम्बन गर्ने,
- क्षतिपूर्ति सहितको नागरिक बडापत्रको व्यवस्था गरी सो बमोजिम सार्वजनिक निकायले सेवा प्रवाह गरे नगरेको, समयमै सेवा प्रवाह नगरेकोमा सेवाग्राहीलाई क्षतिपूर्ति दिने व्यवस्था लागू भए, नभएको सम्बन्धमा प्रभावकारी अनुगमन समेत गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- सार्वजनिक सुनुवाइ र सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षण गरी प्राप्त सुभावहरू लागू गर्दै जाने,
- बजारमा न्यून गुणस्तरीय, कम तौल तथा म्याद नाघेका वस्तु तथा सेवा आपूर्ति हुने, अत्यावश्यक वस्तुको कृत्रिम अभाव, कालो बजारी लगायतका समस्या रहेकाले समृद्ध निकायको समन्वयमा बजार अनुगमन तथा कारवाही गर्ने व्यवस्थालाई प्रभावकारी र नियमित बनाउने,
- सेवाग्राहीले विभिन्न सार्वजनिक सेवा लिने क्रममा आफ्ना विवरण तथा कागजातहरू सरकारका सबै निकायमा पेश गर्नुपर्ने भन्कटिलो व्यवस्थालाई अन्त्य गरी एउटा निकायमा रहेको सेवाग्राहीको विवरणहरू अर्को निकायले पनि प्रयोग गर्न सक्ने संयन्त्रको व्यवस्था गर्ने,
- नागरिकहरूको सबै सूचना र बायो मेट्रिक विवरण समावेश भएको राष्ट्रिय परिचय पत्र यथाशीघ्र वितरण गर्ने र सोही आधारमा सेवा प्रवाहलाई छरितो, सेवामुखी र नतिजामूलक बनाउने
- सार्वजनिक सेवामा संलग्न कर्मचारीहरूको मनोबल र उत्प्रेरणाको स्तर उच्च राख्न उपयुक्त कार्य वातावरण, अवसरहरूको समान वितरण, पर्याप्त वित्तीय तथा गैर वित्तीय सुविधा, वृत्ति विकासका अवसरहरूको स्पष्ट मार्गचित्र तथा दण्ड र पुरस्कारको उपयुक्त नीति तर्जुमा गरी कडाइका साथ लागू गर्ने,
- आचार संहिताको पालनामा कठोर नीति अवलम्बन गर्दै सदाचारिता र इमान्दारिताको स्तरलाई उच्च राख्दै पेशागत निष्ठा, स्वतन्त्रता, व्यवसायिकता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता कायम गर्ने,
- सार्वजनिक सेवा वा प्रशासन सुधार समय सापेक्ष रूपमा निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया भएकोले नागरिकको अपेक्षा अनुरूप सुधार कार्यलाई निरन्तरता दिने आदि ।

## उपसंहार

सार्वजनिक सेवा वितरण राज्यले प्रदान गर्ने वस्तु तथा सेवा, सुरक्षा अनुभूति, विकास, तथा शासन प्रशासनबाट सिर्जित लाभको वितरणको प्रक्रिया पनि हो। यो भौतिक र अभौतिक वस्तु र सेवा प्रवाहको कार्य हो। राज्यको चरित्र, शासन पद्धती, नेतृत्वको क्षमता र इच्छाशक्ति, तथा सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षमता र प्रभावकारीता, आम नागरिकको चेतनाको स्तर तथा यस प्रति आमजनताको विश्वास र मुलुकको दीर्घकालीन सोच र सो अनुरूपको क्रियाकलापहरूमा सार्वजनिक सेवा वितरणको प्रभावकारिता निर्भर रहन्छ र यिनै विषय, संस्था तथा पात्रहरूको सहकार्य तथा प्रतिबद्धता, लोकतान्त्रिक चरित्र, विधि र पद्धतिको परिपालना लगायतका विषयहरूले सेवा वितरणको सबलीकरण तथा सुदृढीकरणमा भूमिका खेल्दछन्।

यसैले सार्वजनिक सेवा वितरण लोकतन्त्रको वितरण हो। यही सेवा वितरणको अवस्था, गुणस्तर र प्रक्रियाले नै सरकार र प्रशासनको प्रभावकारीताको मापन गरिन्छ। यसैले राज्यमा आर्थिक, सामाजिक, पूर्वाधारजन्य, वातावरणीय, न्यायिक क्षेत्र लगायतका क्षेत्रको विकास, सबलीकरण तथा सुदृढीकरण गरी सुशासन कायम गर्न सेवा वितरणलाई कानून तथा विधि सम्मत बनाउनु अति आवश्यक हुन्छ।

यसको लागि सेवा वितरणमा स्थापित मान्यताको परिपालना, कानूनको कार्यान्वयन, सेवा वितरणमा समन्यायिकता, अविभेद, नागरिक चेतना, सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाई, सेवा प्रवाहमा प्रविधिको प्रयोग, प्रक्रियाका चरणहरूमा कटौती, नागरिक बडापत्रको व्यापक प्रयोग तथा प्रचार(प्रसार, तथा नतिजामा जोड दिनु पर्दछ। यस्तो गर्न सके सार्वजनिक सेवा र यसको वितरण प्रक्रियामा आमजनताको विश्वास अभिवृद्धि भई राज्य, सरकार र जनताबीच बलियो र विश्वासपूर्ण सम्बन्ध कायम हुने साथै आमजनतामा सन्तुष्टि तथा राज्यप्रति अपनत्व अभिवृद्धि हुन सक्दछ।

## सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सर्जवालन), ऐन, २०६४
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सर्जवालन) नियमावली, २०६५
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ : कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- महालेखापरीक्षकको ५६ औं र ५७ औं वार्षिक प्रतिवेदन : महालेखापरीक्षकको कार्यालय, काठमाडौं।
- <http://www.lawcommission.gov.np>
- <https://www.wikipedia.org>

## करार सम्बन्धी कानूनी, सैद्धान्तिक एवं नेपालका नजिर सिद्धान्तहरूको अवस्था

✍ बसन्त प्रसाद न्यौपाने

### सारांश

दुई वा दुई भन्दा बढी पक्षहरूको बीचमा कुनै काम गर्न वा नगर्नका लागि विध्यमान कानून बमोजिम कार्यान्वयन गर्न सकिने सम्झौतालाई करारका रूपमा लिइन्छ । नयाँ नयाँ आर्थिक क्षेत्रहरूको विकाससँगै करारसम्बन्धी क्रियाकलापहरूमा वृद्धि हुँदै जाँदा यस क्षेत्रमा विवाद उत्पन्न भइ न्यायिक पुनरावलोकनको विषय आकर्षित हुन्छ । नेपालमा वि.सं. २०५६ मा नयाँ करार ऐन ल्याइयो । यस ऐनले करारसम्बन्धी धेरै आवश्यकता पूर्ति त गर्यो तर पनि नयाँ नयाँ आर्थिक क्षेत्रहरूको विकाससँग सम्बन्धित क्षेत्रहरूमा फरक र जटिल प्रकृतिका मुद्दाहरू उठान भइ अदालतबाट निरुपण भइरहेका छन् । करारसम्बन्धी विभिन्न मुद्दाहरूमा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित नजीरहरू वर्तमान अवस्थाका जटिल मुद्दाहरूमा निर्णय गर्न सहयोगी हुने देखिन्छ । समग्रमा विगतका नजीरहरूले अचल सम्पत्तिको हक हस्तान्तरण सम्बन्धी करारलाई पनि बाध्यकारी गराएकोले करारसम्बन्धी धेरै मुद्दाहरूलाई प्रारम्भिक चरणमा नै सही र न्यायोचित तवरले समाधान हुने अपेक्षा राख्न सकिन्छ ।

### विषय प्रवेश

नेपालमा नयाँ नयाँ आर्थिक क्षेत्रहरू विस्तार भएको, हवाई सेवा, संचार सेवा, वित्तीय क्षेत्र, उर्जा क्षेत्र, बिमा क्षेत्र, घर जग्गा कारोबार, आवास क्षेत्रको लगानी, दूरसंचार क्षेत्र लगायतका विविध क्षेत्रहरूमा आर्थिक क्रियाकलापहरू बढ्दै गएको सन्दर्भ र नेपालले GAT र पछि WTO को संजालमा आफुलाई आवद्ध गराउने प्रयासले गर्दा तथा लगानीलाई आकर्षित गर्न पुरानो करार ऐन २०२३ लाई विस्थापित गरी २०५६ सालमा नयाँ करार ऐन ल्याइयो । त्यस्तै विवाद समाधानमा वैकल्पिक उपाय अन्तर्गत करारद्वारा नै सृजना गरिने मध्यस्थको नयाँ व्यवस्था मध्यस्थता ऐन, २०५५ ले गर्यो । करार ऐन, २०५६, पुर्ववर्ती करार ऐन, भन्दा विस्तृत रूपमा आयो । स्वतन्त्र बजार व्यवस्था आर्थिक गतिविधि लगानी सेवा क्षेत्र वित्तीय क्षेत्र एजेन्सी कारोबार जमानतको व्यवस्था, हायर पर्चेज चल सम्पत्तिको कारोबार आदी व्यवस्थाहरूलाई समेत समेटी बृहत् परिवेश लिएर यो नयाँ करार ऐन आएको देखिन्छ । करार ऐन, २०५६ ले करारको परिभाषा निम्न बमोजिम गरेको देखिन्छ ।

### करारका परिभाषाहरू:

“करार भन्नाले दुई वा दुईभन्दा बढी पक्षहरूको बीचमा कुनै काम गर्न वा नगर्नको लागी भएको कानून बमोजिम कार्यान्वयन गर्न सकिने सम्झौता सम्झनु पर्छ ।”

भारतमा करारको परिभाषा हेर्दा An agreement enforceable by law भनी परिभाषित गरेको पाइन्छ। नेपाल र भारतका परिभाषा हेर्दा मुल तत्व कानून बमोजिम कार्यान्वयन वा लागु गर्न सकिने भनी करिब करिब एउटै अर्थ बोधक परिभाषा गरेको देखिन्छ। वास्तवमा भन्ने हो भने करारको सार नै यही हो। प्रचलित कानूनले छुट्टै नियमन नियन्त्रण नगरेका विषयमा पक्षहरूका बिचमा भए गरेका करारको रेसा रेसा केलाएर नै अदालतले निर्णय गर्नुपर्ने हुन्छ। अदालतमा प्राय प्रवेश गर्ने करारका विवाद निम्न बमोजिम रहेको देखिन्छ:

- करारको यथावत परिपालना
- क्षतीपूर्ती
- करारद्वारा सृजित मध्यस्थको निर्णय करार विपरीत भएको।

करार अन्तर्गत नै वित्तीय संस्थाहरूलाई दिइएका सुरक्षणको शर्त अनुसारको लिलाम चाहिँ करारको घेराभन्दा बाहिर लगि असाधारण क्षेत्र अन्तर्गत र साधारण क्षेत्र दुबैबाट अदालतमा प्रवेश पाइरहेको देखिन्छ।

करार ऐन, २०५६ ले धेरै पाटाहरू खोलेको छ। यस अन्तर्गत कतिपय विवादहरू सर्वोच्च अदालतसम्म आइपुगेको छैन। आइसकेका विवादहरूमा पनि मुद्दाका पक्षहरूले विवादमा कानूनी पक्ष वा करारका अवधारणाहरूको विवाद नल्याइ रकम दिने दिलाउने वा पाउने नपाउने तर्फ नै केन्द्रित रही प्रवेश गरेको र अदालत पनि त्यसैमा केन्द्रित रही फैसलाहरू भइरहेको पाइन्छ।

### **करार सम्बन्धी नेपालको कानूनी व्यवस्थाको चित्रण:**

अहिले करार ऐन, २०५६ अन्तर्गत दुईवटा विषयहरू धेरै संख्यामा अदालतमा प्रवेश गर्ने गरेको पाइन्छ। १. करारको परिपालनाको अन्तरिम उपायको दावी र २. करार अन्तर्गत अचल सम्पत्तिको हस्तान्तरण। करार ऐन, २०५६ अन्तर्गत अन्तिम उपचारको लागि आउने प्रक्रिया सुरु जिल्ला अदालत र अन्तरिम उपाय पुनरावेदन अदालतमा र त्यसमा उपचार प्राप्त नभए सर्वोच्च अदालतमा आउने गरेको देखिन्छ। करार उल्लंघन हुँदा प्राप्त हुने अन्तिम उपचारको व्यवस्था हिजोको करार ऐनमा पनि थियो आज पनि छँदैछ तर अन्तरिम उपायको अवधारणा भने नयाँ करार ऐनको विशेषता हो। करार ऐन, २०५६ को दफा ८७ अन्तर्गत गरिएको यो उपचारको विधि अपनाउँदा पुनरावेदन अदालतमा जानुपर्ने भइ यो निषेधाज्ञात्मक वा परमादेश सरह जस्तै देखिने तर सो भन्दा पृथक उपचार विधि हो। यो उपचार विधि नयाँ अवधारणाको हुँदा केही हदसम्म अदालत अलमलमा परेको पनि देखिन्छ। यो तत्कालीन राहतको उपचार हो करारको कुनै पक्षले करारको प्रकृति अनुसार गर्न नहुने काम गरी करारको परिपालना गर्ने क्रममा अर्को पक्षलाई बाधा अवरोध हटाउने सम्बन्धमा अदालतले उपयुक्त आदेश जारी गर्न सक्छ। करार गरेपछि करार बमोजिम नगर्ने पक्षलाई यसले नियन्त्रण वा निरुत्साहित गरी करार पालना गर्न तर्फ बाध्य गराउँछ। यो उपचारको सुरु पुनरावेदन अदालतबाट भई छिटो आदेश भईरहेको परिप्रेक्षमा त्यसउपर सर्वोच्च अदालतमा पुनरावेदन गर्ने क्रम पनि छिटो हुनु अपरिहार्य छ। अन्यथा अन्तरिम उपचारको सार नरहने देखिन्छ।

करार ऐन, २०५६ लागु भएपछि अचल सम्पत्ति हस्तान्तरण बिक्री व्यवहार करारको माध्यमबाट हुनसक्छ कि सक्दैन भन्ने विवाद अदालत समक्ष उठिरहन्छ। करार ऐन, २०५६ मा वस्तु बिक्री सम्बन्धी करारको व्यवस्था भएको र वस्तु भन्नाले खरीद हुन सक्ने चल सम्पत्तिलाई लिइएको देखिन्छ। यस्तो व्यवस्थाबाट चल सम्पत्तिमात्र करारका माध्यमबाट बिक्री हुन सक्छ। भन्ने तर्कहरू न्यायिक र कानून व्यवसायीमा उठ्ने गरेको र केही फैसला पनि सोहि अनुरूप समेत भई यसले एउटा अन्योल सिर्जना गरेको हो कि भन्ने समेतका स्वरहरू प्रखर रूपमा आएको छ। सबैभन्दा पहिले त यो हेर्नु जरुरी छ कि कुनै अचल सम्पत्तिको बिक्री गरिने करार ऐन, २०५६ ले व्यवस्था नगरेको अवस्थामा प्रकारान्तरबाट तर्क गरी अचल सम्पत्तिको विषयमा गरिएको करारको परिपालना हुँदैन भन्नु कत्तिको कानून सम्मत हुन जान्छ ? करार ऐन, २०२३ मा गरिएको करारको परिभाषा र २०५६ को करार ऐनमा गरिएको करारको परिभाषा एकै प्रकार छन्। करार ऐन, २०५६ को दफा २ (क) को व्यवस्था यस्तो छ। “करार भन्नाले दुई वा दुई भन्दा बढी पक्षबीच कुनै काम गर्न वा नगर्नका लागी भएको कानून बमोजिम कार्यान्वयन गर्न सकिने सम्झौता सम्झनु पर्दछ।” अचल सम्पत्ति करारको माध्यमबाट बिक्री हस्तान्तरण गर्न कुनै कानूनले रोक लगाएको नहुन्जेल करार ऐन अनुसार सक्षम व्यक्तिले गरेको करार स्वतः अवैध वा रोक हुन्छ भनी व्याख्या गर्न सकिने देखिदैन। साथै त्यस्तो करार बदर हुने करार अन्तर्गत नगरुन्जेल बदर हुने कुरा पनि भएन। वस्तु बिक्री अन्तर्गत चल सम्पत्तिको बिक्रीको करारको नियमन गर्ने व्यवस्थाले अचल सम्पत्ति बिक्रीको करार निषेधित हो भनी भन्दा यो अपव्याख्या त भई हालैदैन ? सोच्नु पर्ने हुन्छ। नेपालमा आवास क्षेत्रको विकास द्रुत गतिले भइरहेको जग्गा महँगो भई सीमित जग्गामा ठूला ठूला आवास क्षेत्रहरू निर्माण भएका छन् वा हुँदैछन्। फ्ल्याट सिस्टम प्रयोगमा आइरहेको छ। यस्ता घरहरू ५, १०, १५, र २० वर्षे किस्तामा किन्न पाउने गरी कानूनी स्वीकृति लिई संचालित छन्। ती घर वा फ्ल्याट आपूर्तिकर्ता अर्थात हाउजिड कम्पनीहरू र त्यस्तो खरीदकर्ताका बीचमा किस्ताबन्दीमा किन्न पाउने ५, १०, १५ र २० वर्ष सम्झौता वा किस्तामा तिर्दै सम्पूर्ण किस्ता चुक्ता गरेपछि घर वा फ्ल्याट हस्तान्तरण रजिस्ट्रेसन पास गरी नामसारी गरिदिने विभिन्न शर्तहरू राखी सम्झौता भएको हुन्छ, र त्यसमा बैंकको ठूलो लगानी समेत परिरहेको हुन्छ। सम्पूर्ण किस्ता चुक्ता गरेपछि पनि हाउजिड कम्पनी वा बैंकले शर्त बमोजिम घर वा फ्ल्याट रजिस्ट्रेसन गरिदिएन भने करारको परिपालना अन्तर्गत उपचार खोज्न मिल्दैन भन्नुले हाउजिड कम्पनी बैङ्कहरू के सबै जनता ठग्न बसेको हो भन्ने व्याख्या गर्ने ? कानूनले निषेध नगरी प्रोत्साहित गरेका यस्ता कारोबार अनर्थको व्याख्याबाट धराशायी गराउन पट्टी उन्मुख हुन मिल्दैन। कानूनले निषेध नगरेका र बदर हुने करार अन्तर्गत नपरेका कानूनले सक्षम मानेका व्यक्तिहरू बीचमा भएको करार अवैध हुँदैन। त्यसको यथावत् परिपालनको उपचार खोज्न आएमा करारका शर्तहरू भित्र छिरेर निर्णय गर्नुपर्ने नै हुन्छ। करार आफैमा स्वतः निरस्त हुने व्याख्या गर्न सुहाउँदो हुँदैन। करारले अहिले व्यापक क्षेत्र समेटेको छ। स्वतन्त्र आर्थिक बजार र प्रतिस्पर्धी अर्थतन्त्रको मेरुदण्डको रूपमा त्यसलाई परिचालन गर्ने वाहन (Vehical) को रूपमा करारलाई हेर्ने दृष्टिकोण अदालतहरूले बनाउनै पर्छ भन्ने भनाई सर्वोच्च अदालतका पूर्व प्रधानन्यायाधीश श्री अनुपराज शर्मा र पूर्व न्यायाधीश श्री भरतराज उप्रेतीको रहेको पाईन्छ।

पक्षहरू बीच करार भएपछि करारको कुनै पक्षले उक्त करार अनुसारको दायित्व पूरा नगरेमा वा करारको प्रकृति अनुसार गर्न नहुने वा नगर्नु पर्ने कुनै कार्य गरेमा वा गर्न लागेको अवस्थामा करार कानूनको मान्य सिद्धान्त अनुसार उक्त करारको निर्दोष पक्ष वा मर्का पर्ने पक्षलाई दुई प्रकारका कानूनी संरक्षण वा अधिकार प्राप्त हुन्छ। करारका शर्त तथा उक्त करारका सम्बन्धमा लागू हुने देशको कानून अनुसार निजलाई प्राप्त हुने उपचारको माग गर्न सक्षम अदालत वा मध्यस्थ समक्ष आफ्नो दावी प्रस्तुत गर्ने पहिलो र महत्वपूर्ण संरक्षण हो। नियमित प्रक्रियाबाट उपचार प्राप्त गर्न समय लाग्ने हुनाले त्यसरी करारको प्रकृति अनुसार गर्न नहुने कुनै काम गर्ने पक्षलाई उक्त कार्य गर्नबाट तत्काल रोक लगाएमा निर्दोष पक्षलाई अपूरणीय क्षति पुग्न जाने अवस्था बाट हकको संरक्षण गर्नु आवश्यक भएकोले सुरक्षात्मक प्रकृतिको उपचारको व्यवस्था नै करारको ऐनको दफा ८७ ले गरेको हो। यो व्यवस्थालाई उक्त ऐनको दफा ८६ अनुसार प्राप्त हुने यथावत् परिपालनको आदेश र दफा ८३ अनुसार प्राप्त हुने क्षतिपूर्ति सम्बन्धी उपचारको व्यवस्था भन्दा फरक किसिमबाट हेर्नु र व्याख्या गर्नु पर्ने भएकाले दफा ८७ को व्यवस्था उपचारात्मक नभई संरक्षणात्मक व्यवस्था हो।

करारको अवधि समाप्त भएपछि अदालतले करार ऐनको दफा ८७ (२) अनुसारको आदेश जारी गर्न सक्दैन भन्ने कुरा होईन। यो कुरा करारको विषयवस्तु र शर्तको आधारमा निर्णय गर्नु पर्ने कतिपय करारमा विषयवस्तुको प्रकृतिबाट करारको अवधि सकिएको केही समयसम्म पनि उक्त करार अनुसार पुरा गर्नु पर्ने दायित्व बाँकी नै रहेको हुन सक्दछ। यस्तो अवस्थामा दफा ८७ (२) अनुसारको आदेश जारी हुन सक्दछ तर यस्तो प्रतिवन्ध अनिश्चितकाल वा धेरै लामो समय सम्मको हुन नहुने अवस्था रहन्छ।

करार सम्बन्धमा विद्यमान कानूनी व्यवस्था करार ऐन, २०५६ को अधिनमा रही दुवै पक्षको प्रस्ताव र स्वीकृतिमा प्रस्तुत करारनामा भएको देखिन्छ भने करारको एक पक्षले करारको शर्त उल्लङ्घन गरेको भनी अर्को एक पक्ष फिराद लिई अदालत प्रवेश गरेको अवस्था छ। माथि उल्लेख भए अनुसार करारनामामा र उल्लेखित शर्तमा बादीबाट रकम प्राप्त गरेको र करार भएको हो भन्ने तथ्यमा प्रतिवादीको पनि स्वीकारोक्ती नै रहेको छ। उक्त करारको सक्कल करारनामा प्रतिवादीले प्रतिउत्तर पेश गर्दा बादी प्रतिवादी बीच करारनामा भएको तथ्यलाई स्वीकार गरेको अवस्था छ भने आफुले बादीबाट लिएको रकम उपरोक्त जग्गामा भएको आधा हक हिस्सा छोडी रजिस्ट्रेशन पास गरीदिने र नपुग रकम पास गरेका बखत लिने उल्लेख भएको पाईन्छ। यसरी करार सम्बन्धी विद्यमान कानूनी व्यवस्था र बादी प्रतिवादीबीच भएको करारनामाको अध्ययनबाट करार ऐन, २०५६ बमोजिम करार गर्न योग्य व्यक्तिहरू बीच कानून बमोजिम कार्यान्वयन हुन सक्ने विषयमा करारनामा भएको तथ्यमा विवाद देखिदैन र सो करारनामा बमोजिमको दायित्व र शर्त पालना गर्नु करार ऐन, २०५६ को दफा ७४ बमोजिम बादी प्रतिवादी दुवै पक्षको कानूनी दायित्व भएको समेत स्पष्ट छ।

यस परिप्रेक्षमा रकम बुझाउँदा बादीले बुझी नलिएको एवं जग्गा रजिस्ट्रेशन गरी लिन ईन्कार गरी करारको उल्लङ्घन बादीबाट भएको भन्ने समेत प्रतिवादीको प्रतिउत्तर जिकिर छैन। बरु करारीय दायित्व पुरा गर्नबाट प्रतिवादी पन्छिएको देखिन्छ। करारमा उल्लेखित शर्तहरू करारका पक्षहरूलाई कानून सरह लागू हुने अवस्था भएकोले करारको दायित्व पुरा गर्नबाट प्रतिवादीले छुटकारा पाउने अवस्था देखिदैन।



## करार बमोजिमका विभिन्न मुद्दामा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित नजिरहरू:

करार ऐन, २०५६ को दफा ८६(२) बमोजिमको करारको शर्त पालना गर्न पर्ने नपर्ने वा गर्न नसक्ने अवस्था समेत देखिन आउँदैन साथै यस सम्बन्धमा करारका एक पक्ष दावी कर्ता ले करारिय दायित्व पूर्ण रूपमा पालना गरेको अवस्थामा अर्को पक्षले समेत दायित्व पूरा गर्नु पर्ने भई करारको यथावत् पारिपालना हुनुपर्ने भनी तीर्थ कुमारी राणा वि. रामशंकर श्रेष्ठ एवं समिट होटल प्रालिका अख्तियार प्राप्त रोजर हेन्के वि. शारदा प्रसाद समेत लगाएतका मुद्दाहरूमा सर्वोच्च अदालतबाट भएको व्याख्या बमोजिम यस सम्बन्धमा न्यायिक दृष्टिकोण समेत स्पष्ट भई सकेको अवस्था छ । यस सन्दर्भमा प्रस्तुत विवादमा समेत बादी प्रतिवादी बीच भएको उक्त मितिको करारनामा बमोजिम बादीले करारको दायित्व पूरा गरेको र प्रतिवादीले करारको शर्त पूरा नगरी सो निष्कृत्य भई प्रतिवादीले बादीलाई जग्गा रजिस्ट्रेसन पारित गरिदिने शर्त क्रियाशिल भएको अवस्थामा उल्लेखित कानूनी व्याख्या प्रस्तुत विवादमा समेत सान्दर्भिक हुने देखिन्छ ।

जिल्ला मोरङ विराटनगरको उपमहानगरपालिका वडा नं. ७ बस्ने चन्द्रप्रसाद खतिवडा विरुद्ध विपक्षी र बादी : जिल्ला मोरङ भाथिगछ गा.वि.स. वार्ड नं. ८ घर भई हाल विराटनगर उपमहानगरपालिका वडा नं. १२ बस्ने अकवर मियाबादीले दावीको लिखतलाई करारको लिखत भनी दावी गरेकोमा दावीबमोजिमको हदम्याद नाघ्ने अवस्था भएपछि दावीको लिखतलाई बादी दावीभन्दा बाहिर गई कपाली प्रकृतिको लिखत भनी हदम्याद कायम गर्नु हदम्यादको सिद्धान्त अनुरूप नहुने ।

ललितपुर जिल्ला, ल.पु.उ.म.न.पा. वडा नं.५ जावलाखेल स्थित कार्यालय रहेको वर्ल्डलिक कम्प्युनिकेसन प्रा.लि. को अख्तियार प्राप्त ऐ. का जनसम्पर्क प्रबन्धक श्री लक्ष्मणकुमार यादव विरुद्ध विपक्षी र बादी : का.जि.का.म.न.पा. वडा नं. ११ रामशाहपथ स्थित राष्ट्रिय वाणिज्य बैंक लि. केन्द्रीय कार्यालय समेत करार गर्नको लागि पूरा गर्नुपर्ने कार्यविधि र करार गरी लाभ लिइसकेको अवस्था फरक फरक अवस्था हो । कुनै करार गरी कार्य सम्पन्न भई सोको लाभ प्राप्त गरेपछि करार हुनुपूर्व लागू हुने कार्यविधिगत प्रावधान उठाई करार नभएको भन्ने मिल्दैन । कार्यविधिगत प्रावधानले सारवान् अधिकार कुण्ठत नहुने ।

काठमाडौं जिल्ला काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं.१ लालदरवार बस्ने यशस्वी शमशेर ज.ब.रा. विरुद्ध विपक्षी /बादी : काठमाडौं जिल्ला काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. ११ त्रिपुरेश्वर ब्युस्टार अफिस कम्प्लेक्स स्थित भाईवर्स डेभलपर्स प्रा.लि.करार सम्झौता बमोजिमको लिखत भएपछि जग्गा पास हुन नसकेको स्थितिमा बादीले दिएको भुक्तानी फिर्ता माग गर्नु स्वाभाविकै रहेको देखिन्छ । यस्तो अवस्थामा जग्गा पारित गरी दिन उन्मुख पनि नहुने र रकम पनि लिने कार्यलाई न्यायोचित मान्न नमिल्ने ।

काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. २९ स्थित होटल सेन्टर प्वाइन्टको सञ्चालक भई स्थायी बसोबास बागलुङ जिल्ला निसी गा.वि.स. वडा नं. ४ बस्ने बलबहादुर पुन विरुद्ध विपक्षी/बादी : काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. १ स्थित हिमालयन हेलिकप्टर प्रा.लि. को अख्तियार प्राप्त कार्यकारी अध्यक्ष रविकान्त अग्रवाल प्रतिवादीले विवादित लिखत करार

होइन लेनदेनको लिखत हो भने पनि बादी प्रतिवादीबीचको सम्बन्ध हेलिकप्टर खरिद बिक्रीसँग सम्बन्धित रहेको र एक पटक सिर्जना भएका करारीय दायित्वहरूलाई नै परिपालना गर्ने गराउने प्रयोजनार्थ Agreement to Assume Obligation नामकरण गरिएको लिखतमा हस्ताक्षर भई तमसुक तयार गरेर साहुलाई दिने भनी सर्तसमेत उल्लेख भएको देखिएको हुँदा उक्त लिखतलाई करारीय कारोबारसँग असम्बन्धित स्वतन्त्र प्रकृतिको लेनदेनको लिखत मान्न मिल्ने नदेखिने ।

नेपाल टेनिङ इण्डष्ट्रिज प्रा.लि. का तर्फबाट अख्तियार प्राप्त प्रबन्धक निर्देशक जावेदनवी इराकी विरुद्ध विपक्षी/बादी : सि म्याक्स फुड प्रा.लि., नरसिंह सुनसरी वस्तुतः अदालतमा दर्ता हुने रिटबाहेकका सबै विवादहरू नालिस (फिराद) को रूपमा वा उजुरीको रूपमा आउँछन् । यी सबै अदालतबाट हेरिने मुद्दा हुन् । न्यायिक निकायबाट आधिकारिकरूपमा निरूपण हुने सबै मुद्दाहरू नालिस वा उजुरीको रूपमा अदालतमा दर्ता हुन्छन् । व्यक्तिको हक अधिकार वा दायित्वको निरूपणको विषयमा कुनै आधिकारिक र अन्तिम निर्णय खोजी विवाद अदालतमा प्रस्तुत गरिएको छ र यदि सो प्रस्तुत गरिएको विवाद रिट होइन भने उजुरीको रूपमा पेस गरिएको भएपनि त्यसलाई मुद्दाको रूपमा लिइनु उपयुक्त हुने ।

काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. १६ स्थित मुक्ति श्री प्रा.लि. को अधिकार प्राप्त अध्यक्ष अजेयराज सुमार्गी पराजुली समेत विरुद्ध विपक्षी/बादी : काठमाडौं जिल्ला, काठमाडौं महानगरपालिका वडा नं. ३ महाराजगंज स्थित प्रधान कार्यालय रहेको हिमालयन स्पिड वाटर कम्पनी प्रा.लि.समेत कम्पनी भन्नु र कम्पनीका सेयर होल्डर भन्नु सिद्धान्ततः नितान्त फरक विषय हो । संगठित संस्थाको सिद्धान्त, सीमित दायित्वको सिद्धान्त एवं स्वतन्त्र कानूनी व्यक्तित्वको सिद्धान्त अनुसार कम्पनी, यसका सेयर होल्डर तथा सञ्चालक वा संस्थापक भन्नु बेग्लाबेग्लै विषय हुन् । नेपालको कम्पनी ऐन, २०६३ ले समेत उक्त सिद्धान्तहरूको अनुशरण गरेको पाइन्छ । कम्पनीको तर्फबाट कसैसित सम्झौता वा करार गरिएमा त्यसबाट उत्पन्न हुने दायित्वमा कम्पनी जिम्मेवार हुने हो, सेयर होल्डर वा सञ्चालकले गरेका व्यक्तिगत सम्झौता वा दायित्वको बारेमा कम्पनीलाई जिम्मेवार बनाउन नमिल्ने ।

मुनिम बानियाको छोरा जिल्ला बर्दिया, गुलरिया नगरपालिका वडा नं. ९ बस्ने देउता बानिया विरुद्ध विपक्ष/बादी मुनिम बानियाको छोरा जिल्ला बर्दिया, गुलरिया नगरपालिका वडा नं.९ बस्ने दुर्गाप्रसाद बानिया समेत बाबुको शेष पछि बाँकी रहेको सम्पत्ति आफ्ना दुबै छोराहरूले बराबरी बाँडी लिन पाउने भन्ने शब्दावली प्रयुक्त भएको अवस्थामा बाबुको अंश भागमा परेको अचल सम्पत्ति बाबुले हक हस्तान्तरण नै गर्न पाउँदैन भनी अर्थ गर्न नमिल्ने ।

जिल्ला रोल्पा, लिवाङ गाउँ विकास समिति वडा नं. ६ बस्ने पृथ्वीप्रसाद रोका । विरुद्ध विपक्ष/बादी : जिल्ला रोल्पा, लिवाङ स्थित जलजला बहुमुखी क्याम्पसका क्याम्पस प्रमुख विनोदमोहन आचार्य । करारको वैधानिकता कायम रहेको अवस्थामा करारका कुनै पक्षले गर्न लागेको कुनै काम कारवाही वा व्यवहारबाट करार बमोजिमको दायित्व पूरा गर्न नसकिने अवस्था उत्पन्न हुन गएमा करार बमोजिमको कार्य सुचारू रूपले सञ्चालन गर्नका लागि करार ऐन, २०५६ को दफा ८७ बमोजिम पुनरावेदन अदालतले अन्तरिम प्रकृतिको आदेश जारी गरी सो करारलाई यथावत् परिपालन गराउन

आदेश जारी गर्न सक्ने । करार ऐन, २०५६ को दफा ८७ मा उल्लेख भएबमोजिम “गर्न नहुने कुनै काम कारवाही गर्न लागेको” अर्थात् आशङ्काको स्थिति उत्पन्न भएको अवस्थामा जारी हुने अन्तरिम प्रकृतिको आदेश भएकाले यस्तो आदेश करारको अवधि कायम रहेको अवस्थामा मात्र जारी हुन सक्ने । करारको अवधि समाप्त भएपछि कुनै काम कारवाही गर्न लाग्ने आशङ्काको स्थिति उत्पन्न हुन नआउने भएबाट करारको अवधि समाप्त भइसकेपछि सो दफाबमोजिम आदेश जारी गर्न नमिल्ने भनी विभिन्न समयमा विभिन्न विषयमा यसरी व्याख्या गरी नजिर प्रतिपादन भएको पाईन्छ ।

## निष्कर्ष

यसै सन्दर्भमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतले हालै फैसला गर्दा करार गर्दा जग्गा वा कुनै भौतिक सम्पत्तिमा रजिस्ट्रेसन पास गरी नसकेको अवस्था मा वैना रकम लेनदेनले मात्र पक्षहरू करारको दायित्व परिपालना गर्न बाध्यकारी नहुने तर साधिकार निकायमा गई अचल सम्पत्तिको हक हस्तान्तरण गर्ने गरी करारनामाको लिखित भएको छ भने सो करार बमोजिम गर्न गराउन हुने व्याख्या भएबाट अब अचल सम्पत्तिको हक हस्तान्तरण सम्बन्धी करारलाई कानूनी बन्धनकारी बनाई दिएको हुँदा यो अभि व्यवस्थित भएको देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

- आचार्य, देवीराम, सार्वजनिक सेवा र व्यवसायिकता, निजामती सेवा आयोग, लोक सेवा आयोग, २०७४
- जोशी, कृष्ण, सार्वजनिक प्रशासन आधुनिक अध्ययन, २०४४, रत्न पुस्तक भण्डार काठमाडौं ।
- भट्ट, भीमदेव, २०६०, सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत सिद्धान्त, श्री आशिषदेव भट्ट, मेचिगन स्टेट, अमेरिका
- निजामती सेवामा तहगत प्रणाली लागू गर्ने सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०६४
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ र नियमावली, २०५०, नेपाल सरकार, कानून किताब व्यवस्था समिति, काठमाडौं
- प्रशासन सुधार आयोग, २०४८
- United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Public Economics and Public Administration, United Nations, New York, 2000
- website; researchgate.net

## निजामती सेवाप्रतिको जनअपेक्षा

✍ सन्दीप सापकोटा

### सारांश

विगतका केही दशकहरूलाई नियालेर हो भने मुलुकमा भएको राजनीतिक पद्धतिको परिवर्तन र लामो समयसम्मको आन्तरिक द्वन्द्व पछि आमनागरिकका राज्यप्रति इच्छा र आकाङ्क्षाहरू हवात्तै बढेर गएको अवस्था छ । यस्तो अवस्थामा चुलिएर गएका जनताका इच्छा र आकाङ्क्षाहरूको राज्यले समयमा नै समयोचित सम्बोधन गरी नागरिकलाई चुस्त दुरुस्त एवम् गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्नेबाट नै शासनको अपनत्व र वैधता कायम गर्नुपर्ने अवस्था छ । उल्लेखित परिवेशमा सार्वजनिक प्रशासनलाई अनुकूलित गराउँदै जान र संघीय शासन प्रणालीलाई सुदृढ, मजबुत र जनमैत्री बनाउन-सिर्जनशील, व्यावसायिक र सदाचारयुक्त निजामती सेवा समसामयिक अपरिहार्यता हो ।

### विषय प्रवेश

सार्वजनिक प्रशासन राज्य सञ्चालनको आधारस्तम्भ एवम् सरकार र नागरिक बीचको सम्पर्क सेतुको रूपमा रहने स्थायी संयन्त्र हो । सार्वजनिक प्रशासनको सक्षमता र प्रभावकारितामा नै सरकारको प्रभावकारिता निर्भर गर्दछ भने राजनीतिक पद्धतिको सफलता समेत यसैमा निर्भर रहेको हुन्छ । कुनै पनि राज्यको अन्तिम उद्देश्य सुशासन कायम गर्नु रहेको हुन्छ । सुशासन मार्फत् जनताका अधिकारीलाई सुनिश्चित गर्दै छिटो छरितो, निष्पक्ष एवम् गुणस्तरीय रूपमा सेवा तथा सुविधाहरू उपलब्ध गराउनका लागि सरकारले विभिन्न ऐन, कानून, नियम, निर्देशिका, कार्यविधिको निर्माण गरी कार्यान्वयनका निम्ति आवश्यकता अनुसारका प्रशासकीय संगठनको स्थापना, सञ्चालन एवम् व्यवस्थापन गरेको हुन्छ । यस प्रकारका सार्वजनिक संगठनबाट प्रवाह हुने सेवाले आम सर्वसाधारणको जनजीवनमा प्रत्यक्ष प्रभाव राख्दछ र विधिको शासन सञ्चालनमा सहयोग गरि सुशासन अभिवृद्धि गर्दछ । सरकारी सेवा सुविधाको प्रवाहको मूलभूत स्थायी संयन्त्र तथा जनआकाङ्क्षाहरूलाई नीति निर्माणको लागि जनताबाट पृष्ठपोषण प्राप्त गरी सरकारसमक्ष पुर्याइदिने निजामती सेवाको भूमिका लोकतान्त्रिक परिपाटीमा अत्यन्त महत्वपूर्ण रहेको हुन्छ । यस लेखमा निजामती सेवाप्रति आमजनताको अकाङ्क्षाका बारेमा विविध पक्षहरू उठान गरि चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

नेपालको संविधानले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी, सहभागितामूलक एवम् सेवा सुविधामा जनताको समान पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने राज्यको नीति निर्धारण गरेको छ । संघीय शासन प्रणालीमा जनताको सहभागिता र अपनत्व निर्माणका लागि सेवा प्रवाहलाई चुस्त दुरुस्त र जनमैत्री बनाउनु पर्छ । संवैधानिक लोकतन्त्रको दिगोपना र यसको वास्तविक उपयोग गरी लोककल्याणकारी राज्य स्थापनाका लागि सार्वजनिक प्रशासन प्रणालीको समयसापेक्ष दीर्घकालीन परिमार्जन गरिनु आवश्यक छ । विगतका केही दशकहरूलाई फर्केर

हेर्ने हो भने मुलुकमा भएको राजनीतिक पद्धतिको परिवर्तन र लामो समयसम्मको आन्तरिक द्वन्द्वपछि, आमनागरिकका राज्यप्रति इच्छा र आकाङ्क्षाहरू त्वात्तै बढेर गएको अवस्था छ। यस्तो अवस्थामा चुलिएर गएका जनताका इच्छा र आकाङ्क्षाहरूको राज्यले समयमा नै समयोचित सम्बोधन गरी नागरिकलाई चुस्त दुरुस्त एवम् गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्नेबाट नै शासनको अपनत्व र वैधता कायम गर्नुपर्ने अवस्था छ। यो चुनौतीका साथसाथै सूचना र प्रविधिमा आएको तीव्र विकास एवम् व्यापक विस्तार, खुल्ला सामाजिक परिपाटी, जनचेतनाको स्तरमा आएको वृद्धि, व्यवस्थापकीय सिद्धान्तमा आएको नवीनतम धारणा र विश्वव्यापीकरणले ल्याएका नयाँ धारणाले सार्वजनिक प्रशासनको विकल्पको खोजीसमेत गर्न पुगेको अवस्थामा सार्वजनिक प्रशासन प्रणालीलाई नियमित, परिमार्जित र सुधारोन्मुख गरी युगसापेक्ष बनाउनु अपरिहार्य भएको छ। यी अवयवहरू सार्वजनिक मामिला व्यवस्थापनका अति आधारभूत तत्वका रूपमा स्थापित भईसकेका छन्। अतः उल्लेखित परिवेशमा सार्वजनिक प्रशासनलाई अनुकूलित गराउँदै जान र संघीय शासन प्रणालीलाई सुदृढ, मजबुत र जनमैत्री बनाउनु- सिर्जनशील, व्यावसायिक र सदाचारयुक्त निजामती सेवा समसामयिक अपरिहार्यता बनिस्केको छ।

सार्वजनिक निकायप्रति सेवाग्राहीको सन्तुष्टिको मात्रा मापनको लागि विभिन्न सूचकहरू रहेका छन्। कर्मचारीले सेवाग्राहीप्रति दर्शाउने असल व्यवहार र आचरण, सेवाग्राही मैत्री कार्यवातावरण र कार्यसंस्कृति, फरक क्षमता भएका सेवाग्राहीमैत्री भौतिक पक्षहरू (खानेपानी, शौचालय, प्रतीक्षालय, पहुँचमार्ग आदि), पहुँच तथा पूर्वानुमान योग्य कार्यविधिहरूको प्रयोग, कानूनी कार्यविधिगत सरलता र सुस्पष्टता, जिम्मेवारी तथा उत्तरदायित्वको वहन, प्रतिनिधित्व, समावेशीकरण र अपनत्व बोध, अनुमानयोग्य समय र लागत, हेल्पडेक्सको उपयुक्त व्यवस्था, कार्यसँग सम्बन्धित सूचनाको परिणाममुखी प्रयोग, श्रोत साधन सम्पन्न कार्यालयको व्यवस्था र प्रभावकारी कार्यसम्पादनहरू सन्तुष्टि मापनका प्रमुख तत्वहरू हुन्।

## कानूनी व्यवस्था

निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५४(ग) १ मा निजामती कर्मचारीले आफ्नो कामसँग सम्बन्धित सेवाग्राहीप्रति मर्यादित व्यवहार गर्नुपर्ने र दफा ५४(ग)२ मा सेवाग्राहीको कामसँग सम्बन्धित विषय प्रक्रिया र काम सम्पादन गर्न लाग्ने समय समेतको स्पष्ट जानकारी सेवाग्राहीलाई यथासमयमा गराउनुपर्ने उल्लेख गरिएको छ। यसका अलावा सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५, सुशासन (संचालन तथा व्यवस्थापन) ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५ तथा सरकारी निर्णय प्रक्रिया सरलीकरण निर्देशिका, २०६५ लगायतका कानूनले सार्वजनिक सेवाप्रदायकले सेवाग्राहीलाई सम्मानजनक व्यवहार प्रदर्शन गर्नुपर्ने, कार्यप्रणालीलाई सेवाग्राहीमैत्री र पारदर्शी बनाउनु पर्ने कुराहरूलाई जोडदिएको छ। यसका अलावा नेपाल सरकारले विभिन्न ऐन, कानूनहरूबाट समेत सार्वजनिक पदमा सेवारत पदाधिकारीहरू जनताप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने, पारदर्शी निर्णय प्रक्रिया, सेवाग्राही मैत्री कार्यप्रणाली अपनाउनुपर्ने, सूचनामा नागरिकको पहुँच सुनिश्चित हुनुपर्ने, सेवाग्राही प्रति सम्मानजनक व्यवहार गर्नुपर्ने जस्ता व्यवस्थाहरू गरिएका छन्। यही आवश्यकताको बहुपक्षीय महसुस गरी नेपाल सरकारले आ.व. २०६५/०६६ को बजेट वक्तव्यमा यस विषयलाई सम्बोधन गर्दै

सेवाग्राहीको सन्तुष्टिको विषयमा सर्वेक्षण गर्न सामान्य प्रशासन मन्त्रालयलाई अधिकार प्रत्यायोजन गरेको थियो । त्यसपछि सेवाग्राहीको सन्तुष्टि मापन गर्नका लागि र त्यसमा देखिएका कमी कमजोरीलाई सच्याउँदै सो कार्यलाई व्यवस्थित र परिणाममूलक तुल्याउन सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षण निर्देशिका, २०६८ र समग्र प्रशासकीय अवस्थाको बहुआयामिक परीक्षण एवम् सुधारको लागि व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७ बनाई जारी गरेको छ । उक्त आ.व. देखि अविच्छिन्न रूपमा नेपाल सरकारले सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षण र व्यवस्थापन परीक्षण गरी त्यसमा देखिएका कमी कमजोरीहरूलाई सुधार गर्दै आएको अवस्था छ ।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ को प्रस्तावनामा मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी तथा जनसहभागितामूलक बनाई त्यसको प्रतिफल सर्वसाधारणलाई उपलब्ध गराउन, कानूनको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त र चुस्त प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन जस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात् गरी सर्वसाधारणले पाउनु पर्ने सेवा छिटो, छरितो तथा कम खर्चिलो ढङ्गबाट पाउने अवस्था सृजना गर्न, सुशासन पाउने नागरिकको अधिकारलाई व्यवहारमा उतारी कार्यान्वयनमा ल्याउन र प्रशासन संयन्त्रलाई सेवाप्रदायक संयन्त्र तथा सहजकर्ताको रूपमा रुपान्तरण गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउने उल्लेख गरिएको छ । सुशासन र यसका अन्तरवस्तुलाई दिगो राख्न र सामाजिक परिपाटीलाई सुदृढ गरेर लगन कर्माचारीतन्त्रलाई समयसापेक्ष सुधार गरेर लग्नुपर्छ । संविधानले निर्दिष्ट गरेको सार्वजनिक प्रशासन नीति अनुरूपको कानूनी, संस्थागत, व्यवस्थापनगत, कार्यक्रमगत तथा आचरणगत पक्षमा गरिने सुधारबाट मात्र सार्वजनिक प्रशासनको संस्थागत विकास हुने कुरामा दुई मत छैन ।

प्रसङ्गलाई विस्तारित गर्दा यस सन्दर्भमा समाज कल्याण ऐन, २०४९, सामाजिक व्यवहार सुधार ऐन, २०३३, सार्वजनिक सुरक्षा ऐन, २०४६, सुरक्षित कारोबार ऐन, २०६३, स्टाण्डर्ड नापतौल ऐन, २०२५, उपभोक्त हित संरक्षण ऐन, २०५४, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, आपूर्ति नीति, २०६९, एकीकृत सेवा सञ्चालन निर्देशिका, २०६५, सुशासन कार्ययोजना, २०६८, भ्रष्टाचार विरुद्धको रणनीति तथा कार्ययोजना, २०६७, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, सहकारी ऐन, २०७४, सेवा केन्द्र सञ्चालन कार्यविधि, २०६५ लगायतका कानूनहरू आकर्षित रहन्छन् जसले सेवाग्राहीको हकहित र निजामती सेवाको उत्तरदायित्वका बारेमा उल्लेखनीय व्याख्या गरेका छन् ।

## निजामती सेवामा जनअपेक्षा

राज्यले अंगीकार गरेको सुशासन नीतिको वास्तविक प्रत्याभूति सर्वसाधारण नागरिकले सार्वजनिक प्रशासनबाट गर्दछ । कुनै पनि निकायमा आउने सेवाग्राहीको सन्तुष्टि नै सो निकायको सफलताको लागि महत्वपूर्ण आधार हो । सेवाग्राहीलाई संगठनबाट प्रवाह हुने सेवाबाट सन्तुष्टि दिलाउन नसकेको खण्डमा संवैधानिक सुशासन कायम गर्ने कल्पना अधुरो हुन पुग्दछ । यसर्थ सार्वजनिक प्रशासनबाट जनतालाई सन्तुष्ट पारी सेवाप्रवाह गर्नु सार्वजनिक निकायको प्रमुख कर्तव्य हो । सेवाग्राहीको सन्तुष्टि

मापनमा बहुआयामिक तत्वहरूको विद्यमानता रहेको देखिन्छ । सेवाप्रदायकबाट प्रदान हुने सेवाका लागि निकायसम्बद्ध मानव संसाधन व्यवस्थापन तथा यसको सक्षमता, प्रतिबद्धता, मनोभावना, प्रवृत्ति, कार्यशैली एवम् कार्यकुशलतामा समेत समयानुकूल परिवर्तन पनि उतिकै अपेक्षित रहन्छ । त्यस्तै अर्कातिर सेवाप्रदायकको भौतिक संरचना, स्रोत र साधनको पर्याप्ततालाई पनि महत्वपूर्ण पक्षको रूपमा लिने गरिन्छ । सेवा लिन आउनेका लागि खानेपानीको व्यवस्था, आगन्तुकहरूको लागि बस्न प्रतीक्षालय, चमेनागृह, पर्याप्त पार्किङ सुविधा, सफा शौचालय, अपाङ्गमैत्री मार्ग, स्तनपान कक्ष, सम्पर्क तथा सहयोग कक्ष, नागरिक बडापत्र, उजुरी पेटिका अथवा गुनासो सुन्ने अधिकारीको व्यवस्था, सरसफाइ तथा सुरक्षा व्यवस्था, सेवाप्रदायकको कार्यप्रकृति अनुसारको विशेष आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्ने लगायतका कुराहरूले पनि सेवाग्राहीलाई सन्तुष्टि प्रदान गर्न उल्लेख्य भूमिका खेल्दछन् । सेवाप्रदायक निकायले आफ्नो व्यवसायिक योजना तयार गर्ने, अत्याधिक चाप हुने कार्यालयमा टोकन वा प्राविधिक प्रणालीबाट सेवा वितरण, फास्ट ट्रयाकमा सेवा वितरण, विद्युतीय शासन पद्धतिको प्रयोग, सार्वजनिक मामिला र चासोका विषयमा पत्रकार सम्मेलनबाट जनतालाई सूचना सम्प्रेषण गर्ने लगायतका क्रियाकलापले सेवाग्राहीलाई निजामती सेवाप्रति विश्वसनीय बनाउँछ र वास्तविक सुशासनको प्रत्याभूति दिलाउँछ । छोटो छरितो, निष्पक्ष, सस्तो, सुलभ सेवाप्रवाह दिएर मात्र प्रशासनिक संयन्त्रको गुरुत्तर दायित्व पूरा हुँदैन । सेवा लिनको लागि कार्यालयमा आउने सेवाग्राहीको उच्च सम्मान, मानमर्यादा र प्रतिष्ठाको समेत ख्यालमा राख्नु समेत अर्को अत्यन्त महत्वपूर्ण पक्ष हो । सार्वजनिक तथा सामाजिक परीक्षण, सिटिजन्स रिपोर्ट कार्ड, अनुगमन मूल्यांकन कार्यमा तेश्रो पक्षको प्रत्यक्ष सहभागिता, जनसहभागितामा आधारित कार्यक्रमहरू सञ्चालन, सरोकारवालाहरूको सहभागितामा निर्णय निर्माण, सेवाग्राहीमैत्री कार्यालय विन्यास, कार्यवातावरणको अवस्था आदि जस्ता विषयवस्तुहरूले पनि सेवाग्राहीको सन्तुष्टि निर्धारणमा मापदण्डको काम गर्दछन् ।

निजामती सेवाले सरकारको नीति अनुरूप कार्यसम्पादन गर्ने, नीति तर्जुमामा सहयोग पुर्याउने, नीतिको कार्यान्वयन गर्ने, साधन र श्रोतको परिचालन गर्ने एवम् सार्वजनिक सेवा प्रवाह मार्फत सरकार र जनता बीच सम्पर्क सेतुको काम गर्ने लगायतका विभिन्न कार्यसम्पादन गर्ने गर्दछ । यसरी गरिने कार्यसम्पादनमा वस्तुनिष्ठता र सदाचार पद्धतिको विकासका लागि निजामती सेवा सदैव तत्पर रहनु पर्दछ । निष्पक्षता, तटस्थता र पारदर्शिता सार्वजनिक प्रशासनका मूलभूत न्यूनतम विशेषता हुन् । यस प्रकार अत्यावश्यकिय गुणहरूको प्रभावकारी उपस्थितिले नै सक्षम प्रशासन र दिगो सरकारको कल्पना गर्न सकिन्छ र यी विशेषताहरूमा कमी आएको खण्डमा सिङ्गो शासकीय संयन्त्रमा नै ठूलो प्रश्न चिह्न खडा हुन्छ । यसर्थ निजामती कर्माचारीहरूको राज्य संयन्त्रप्रति जनतालाई अपनत्वबोध गराउन र सरकारका कामकारवाहीमा विश्वसनीयता वृद्धि गराउन अत्यन्त ठूलो भूमिका रहन्छ ।

नेपालले संघीय शासन प्रणाली अंगाल्ने प्रक्रियाको सुरुवात नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को दोस्रो संशोधनबाट नै गरेको हो । करिब एक दशकसम्म संघीयताका बारेमा राजनीतिक विषय बहस बाहेक मुलुकको शासकीय, प्रशासनिक, आर्थिक, भौगोलिक लगायतका कुनै पनि विधामा गहन छलफल पनि चालिएन र ठोस परिवर्तन पनि आएन । केन्द्रकृत शासन प्रणालीको ह्याङ्गओभरबाट बल्ल मुलुक

विकेन्द्रीकृत राज्यप्रणालीमा प्रवेश गरि शासन सञ्चालन गरिरहेको अवस्था छ। तीन तहको सरकार सञ्चालनमा देखिएको अन्यौलता, नीतिगत अस्पष्टता, स्रोत र साभ्ना सेवामा रहेको दोहोरोपना हामी माभ्र अझै विद्यमान रहेको छ। यस बाहेक स्थानीय तहको क्षमतामा उल्लेख्य सुधार नआइसक्नु र प्रादेशिक संरचनामा वैज्ञानिक प्रभावकारी कार्यान्वयनको काम अझै पनि बाँकी रहेको अवस्था छ। संघीय प्रजातान्त्रिक प्रणालीको अभ्यास गर्दै गर्दा निजामती सेवाबाट हुने सेवा प्रवाहलाई कसरी स्तरीकृत गरी जनमैत्री बनाउने भन्ने कुरामा पनि ध्यान जानु आवश्यक छ।

## नेपालको अवस्था

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्था सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०७५ (पृ. ३८, सेवाप्रवाह र सुशासनप्रति सन्तुष्टि) का अनुसार सार्वजनिक सेवा प्रदान गर्ने कार्यालयहरूले गरिरहेका सेवाप्रवाह र सुशासनका बारेमा सेवाग्राहीहरूको सन्तुष्टिको स्तर बारे सर्वेक्षण अनुसार ४४ प्रतिशत सामान्य सन्तुष्टिको अवस्थामा रहेको छ। त्यसैगरी सेवाप्रवाह र सुशासनमा ३२ प्रतिशत सन्तुष्टि भएको जनाइएको छ भने १५ प्रतिशत आंशिक रूपमा सन्तुष्टि र ६ प्रतिशत उच्च रूपमा सन्तुष्टि रहेको देखिएको छ। यसबाट हाल सार्वजनिक सेवा प्रवाह ठिकठिकै अवस्थामा रहेको पाइन्छ। सार्वजनिक सेवालार्ई अधिक मात्रामा सन्तुष्टि गराउन र सुशासन कायम गर्न यसमा निकै सुधार गर्नुपर्ने हुन्छ भने भ्रष्टाचार कम गराउन सरकारी पहल आवश्यक देखिन्छ। सुशासन र सेवाप्रवाहका सन्दर्भमा सरकारी निकायले सर्वसाधारण व्यक्तिहरूलाई प्रदान गर्ने ज्ञान वा सूचना पर्याप्त मात्रामा उपलब्ध गराउन नसकेको तथ्य उपरोक्त प्रतिवेदनमा उल्लेख छ। चिने जानेकोबाट ३४.२%, कानून व्यवसायीबाट १०.६% र सम्बन्धित कर्मचारीबाट ९.४% ले सूचना पाएको उल्लेख छ। कार्यालयबाट कार्यसम्पादन भएका पूरा कामहरू हेर्दा ६४.९% ले आवश्यक कागजातहरू पुर्याएर, १५.४% ले अतिरिक्त दस्तुर तिरेर, ७.४% ले भनसुन प्रक्रियाबाट, ५% ले कर्मचारीको चिनजानबाट र २.९% ले अन्य तरिकाले सेवा लिएको सो प्रतिवेदनमा, उल्लेख गरिएको छ।

सार्वजनिक प्रशासनले राजनीतिप्रति पूर्ण तटस्थ रही सेवाप्रवाह र सरकारी नीति कार्यान्वयनमा सकारात्मक योगदान गर्न तत्पर र प्रतिबद्ध रहनुपर्छ। संघीय शासन प्रणालीमा सेवा प्रवाहको दृष्टिले सार्वजनिक प्रशासन जति महत्वपूर्ण छ, तटस्थता र निष्पक्षताको दृष्टिले अझै चुनौतीपूर्ण रहेको छ। राज्यले संवैधानिक लोकतन्त्रको अवधारणालार्ई आत्मसात गरेको सन्दर्भमा लोकतन्त्रको लाभहरू आमजनतामा सहज रूपमा वितरण गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले सोही अनुरूप सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्ने नीति निर्माण र कानूनको तर्जुमा गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ। संविधानले अंगीकार गरेको हरेक तह बीचको सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने मान्यतालाई बलियो बनाउन सोही अनुरूपको सार्वजनिक प्रशासनको संरचना निर्माण गरी सुशासन मैत्री कार्यसंस्कृतिको विकास हुनु अपरिहार्य देखिन्छ। एकात्मक प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीमा एउटा वा केही राजनीतिक दलहरू सरकारमा रहने र प्रतिपक्षका रूपमा अन्य दलहरूको उपस्थिति रहने हुन्छ। यस प्ररिप्रेक्षमा निजामती सेवाको भूमिका दलगत प्रवाहमा नआई निःस्वार्थ भावनाले तटस्थ र प्रतिबद्ध भई सेवा प्रवाह गर्नु नै हो।



वर्तमान परिप्रेक्षमा, संघीय शासन प्रणालीको सूक्ष्म स्वरूपमा यसप्रकारको समस्या घनीभूत रूपमा व्याप्त रहेको छ । संघीय स्वरूपमा केन्द्र सरकारमा कुनै एक दलको सरकार, प्रदेशमा दोस्रो दलको सरकार र स्थानीय तहमा तेस्रो दलको सरकार रहने हुँदा निजामती कर्माचारीले हरेक तहमा गरिने कार्यसम्पादनमा राजनीतिक तटस्थता प्रदर्शन गर्दै सेवा प्रवाहमा आफ्नो कार्यकुशलता र प्रतिबद्धता जाहेर गर्न सक्नु पर्छ । निजामती सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक प्रशासकहरू योग्यता प्रणालीका उपज भएकाले आफ्नो जिम्मेवारीलाई विधिको आवरणबाट सुरक्षित राखी जनताले प्रशंसा गर्ने निजामती प्रशासनको गौरव हुनु पर्दछ ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले अंगीकार गरेका दण्डात्मक, निरोधात्मक, प्रवर्द्धनात्मक र संस्थागत विकासका कार्यहरूलाई निजामती प्रशासनले क्रियाशीलता, सक्रियता तथा सकारात्मक सोचका साथ सहयोग गर्नुपर्छ । सार्वजनिक सेवा, सेवा प्रवाह, सेवा प्रवाह गर्ने विभिन्न संस्था र राष्ट्रसेवकको दायित्व आदि जस्ता विषयमा नागरिकहरूले यथोचित सूचना तथा जानकारी पाउन नसकिरहेको अवस्था छ । तसर्थ यससम्बन्धी सूचनामूलक जानकारीहरू प्रवाह गर्न सञ्चारका विभिन्न माध्यमहरूको भरपूर उपयोग गर्नुपर्छ । जनमैत्री प्रशासन निर्माणका लागि बढी चाप हुने ठाउँमा ई-सफ्टवेयर प्रोग्रामिङको प्रयोग, ई- हाजिरी प्रणाली, मोबाइल एप्स प्रणालीको प्रयोग, ई-सर्भिस डेलिभरीको प्रयोग, कार्यालयमा सिस्टिभीको प्रयोग गर्ने र सोको लाइभ चित्रण कार्यालय प्रमुखबाट गराउने जस्ता पक्षहरू पनि भ्रष्टाचार न्यूनीकरण गरी जनमैत्री प्रशासनमा सहायक सिद्ध हुन्छन् ।

विगतको अस्थिरताले सार्वजनिक नैतिकतामा पुऱ्याएको क्षयीकरण, खस्किँदो बफादारिता, बढ्दो भ्रष्ट प्रवृत्ति र बेरुजु, आर्थिक अनुशासनहीनता, कमजोर सेवा प्रवाह, संवेदनशील क्षेत्रमा समेत निहीत स्वार्थगत व्यवहारजन्य कार्य जस्ता स्थितिले पारेको नकारात्मक प्रभावले वर्तमानमा जनताले सार्वजनिक प्रशासनमाथि राख्ने गरेको दृष्टिकोणमा अपेक्षा गरिए अनुरूप सुधार हुन सकेको छैन । सेवा प्रवाहमा सकारात्मक सोचको कमी, कर्तव्यप्रतिको जागरुकताको कमी, असमान भौतिक सुविधा आदि समस्याहरू निजामती सेवामा नरहेको होइन । यसका साथै सेवाग्राहीमा आत्मविश्वासको अभाव, कार्यप्रकृतिलाई सही ढङ्गले बुझ्ने क्षमतामा अभिवृद्धि आवश्यक छ । राजनीति र प्रशासनको सहकार्य र सहयोगबाट राज्यले लिएको संवैधानिक नीतिको लक्ष्य प्राप्ति गरी जनतालाई सुशासनको वास्तविक प्रत्याभूति गराउनु अहिलेको आवश्यकता हो ।

सेवाग्राहीहरूको सन्तुष्टिलाई केन्द्रविन्दुमा राखेर सार्वजनिक प्रशासनले सेवाप्रवाह गर्दै गर्दा नीतिगत, श्रोतगत, प्रक्रियागत, संस्कारगत, मनोवृत्तिगत तथा संस्थागत समस्याहरूको पनि पहिचान गर्न अति आवश्यक हुन्छ । विभिन्न निकायहरूमा प्राय एकै प्रकारका समस्याहरू देखा पर्ने गर्छन् भने केही समस्याहरू निकाय विशेषका आधारमा फरक फरक पनि हुने गर्दछन् । सार्वजनिक स्वास्थ्य संस्थाहरूमा स्वास्थ्यकर्मीहरूको पदपूर्ति समयमा नहुने, मालपोत कार्यालय, नापी कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, कम्पनी रजिष्ट्रारको कार्यालय, यातायात कार्यालय, वैदेशिक रोजगार कार्यालय, राहदानी विभाग, गाउँपालिका, नगरपालिका लगायतका विभिन्न स्थानीय तहहरूमा अनाधिकृत व्यक्तिहरूले

कार्यालय र सेवाग्राही बीचमा मध्यस्थ बनी नाजायज फाइदा लिन खोज्नु, जेष्ठ नागरिक, फरक क्षमता भएका व्यक्ति, बिरामी, दुर्गम भेगका व्यक्तिहरू, निरक्षरलाई प्राथमिकता दिई सेवाप्रवाह गर्न नसक्नु, सेवाग्राही प्रति उचित र मर्यादित व्यवहारका साथमा पेश हुन नसक्नु, नागरिक वडापत्रलाई सेवाग्राहीमैत्री बनाउन नसक्नु, सोको सहज पहुँच तथा प्रयोगको बानी विकास गर्न नसकिनु जस्ता समस्याहरू सार्वजनिक प्रशासनमा विद्यमान रहेका ज्वलन्त समस्याहरू हुन् । सार्वजनिक प्रशासनबाट हुने सेवा प्रवाह र सुशासन निर्माणमा केवल सेवाप्रदायक निजामती कर्मचारी र सेवाग्राही मात्रको मात्र संलग्नता हुने होइन । यो सिङ्गो प्रणालीमा आम नागरिक समुदाय, सेवाप्रदायक निकाय, राजनैतिक दल, नागरिक समाज, पेशागत संघ संगठनहरू, विकासका साभेदारहरू, निगरानी गर्ने स्वायत्त निकायहरू, दबाव समूहहरूको पनि उतिकै सार्थक प्रतिबद्धता, निरन्तर प्रयास र ठोस साभेदारीको अपरिहार्यता पर्दछ ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्था सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०७५ (पृ. ६५) अनुसार गरिएको सर्वेक्षणमा सरकारी क्षेत्रमा ६०.६%, गैरसरकारी क्षेत्रमा १५.७% र अन्य क्षेत्रमा २९.८% उत्तरदाताले भ्रष्टाचार रहेको बताएका छन् । त्यस्तै नीतिगत भ्रष्टाचार ३०.४%, प्रक्रियागत भ्रष्टाचार २७.२%, संस्थागत भ्रष्टाचार ६.९% र अन्य भ्रष्टाचार १०.४% हुने तथ्य सो प्रतिवेदनमा उल्लेख गरिएको छ । सोही प्रतिवेदनमा भ्रष्टाचार हुने मुख्य कारणहरूमा पारदर्शिता कमी र कार्यप्रक्रियामा स्पष्ट नभएर २१.८ प्रतिशत, राजनैतिक संरक्षण भएर ३२.४ प्रतिशत, भ्रष्टाचार प्रति समाजिक सहिष्णुता नभएर ११.८ प्रतिशत, न्यून बेतन तथा उच्च बजार मूल्य भएर १३.७ प्रतिशत, सदाचार र इमान्दारितालाई प्रोत्साहन नभएर १०.२ प्रतिशत, मध्यस्तकर्ता र कर्मचारीबीचमा साँठगाँठ भएर १७.३ प्रतिशत र भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकाय प्रभावकारी हुन नसकेर १८.९ प्रतिशत रहेको जनाइएको छ ।

सेवाप्रवाहको शृंखला लामो भएको, सेवाप्रवाहमा धेरै विन्दुहरूमा सम्पर्क गर्नुपर्ने पद्धति अपनाइएको तर सुसंयोजनमा समस्या रहेको एवम् सेवाप्रवाहको उत्तरदायित्व पद्धति घुमाउरो रहेको छ । सेवाहरू जनसामान्यको आर्थिक स्तर भन्दा तुलनात्मक रूपले महंगो, न्यून गुणस्तरीय, प्रक्रियामुखी, अपारदर्शी, दोहोरोपना र संयोजनको कमी जस्ता समस्याले ग्रस्त छ । पैरवी, दबाव र खबरदारी एवं रचनात्मक सल्लाह सुझाव प्रदान गर्न सक्ने सक्षम नागरिक समाजको क्रियाशीलता पनि कमजोर रहेको देखिन्छ । सार्वजनिक प्रशासनबाट विभिन्न सञ्चार माध्यमबाट सूचना सम्प्रेषण भएता पनि लक्षित वर्गसम्म पुग्न नसकेको स्थिति छ । तालुक निकायहरू, सरोकारवाला निकायहरू, सञ्चार माध्यम, नागरिक समाजबाट सेवाप्रवाहमा अपेक्षाकृत ढंगमा नियमित अनुगमन तथा मूल्यांकन हुने परिपाटी ज्यादै न्यून मात्रामा रहेको छ । एकै किसिमका कामका लागि पनि अलगगै कार्यालयहरू खोल्दै जाने प्रवृत्ति र चलनले सेवाप्रवाहमा असमन्वित र छरपस्ट भएका र ससाना एकै प्रकृतिका कामका लागि पनि अलग अलग कार्यालय धाउनुपर्ने स्थिति रहेको छ । सार्वजनिक सेवामा पहुँच नपुगेका क्षेत्रका बासिन्दाहरूलाई व्यवस्थित रूपमा घरदैलोमा नै अत्यावश्यक सेवा उपलब्ध गराउन मुलुकका खास गरी विकट, दुर्गम तथा असहज क्षेत्र तथा इलाकामा घुम्ती सेवाको प्रवाह गर्नु पनि अपरिहार्य छ ।

## सुधारका क्षेत्रहरू

निजामती सेवा प्रणालीलाई जनभावना अनुरूप परिमार्जन गरि समग्र परिपाटीलाई चुस्त दुरुस्त एवम् छिटो छरितो बनाउन नीतिगत, प्रक्रियागत एवम् व्यवस्थापकीय सुधार गर्न आवश्यक हुन्छ। नीतिगत सुधार अन्तर्गत सेवाप्रवाहमा संलग्न रहेका निकायहरू बीचमा सरल, सहज, छरितो, मिततव्ययी एवम् स्तरीय सेवा प्रवाहका लागि प्रतिस्पर्धात्मक एवम् मूल्यांकन प्रणालीलाई व्यवहारमा प्रयोग गर्ने परिपाटीको विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ र परिसूचकका आधारमा उत्कृष्ट सेवा प्रदायकलाई पुरस्कृत गर्ने प्रणालीको विकास गर्दा प्रशासन यन्त्रको सबलीकरण संभव हुन्छ। सेवाग्राहीमैत्री सेवाप्रवाहका लागि बहुकानून तथा बहुसंस्थाको अवधारणालाई छाता ऐन र छाता संगठनको अवधारणाले प्रतिस्थापन गरि जनमुखी प्रशासन निर्माण गर्ने र निजी, सामुदायिक र गैरसरकारी क्षेत्रका उदाहरणीय कार्यपद्धतिहरू सरकारी प्रशासकीय प्रणालीमा भित्र्याई यस्ता क्षेत्रसँग निरन्तर सहकार्य गर्दा निजामती सेवाले अपेक्षाकृत परिणाम ल्याउन सक्ने कुरामा दुईमत छैन। जनअपेक्षाकृत प्रशासन निर्माणका लागि सार्वजनिक सेवाप्रवाहमा निजी गैर सरकारी, स्थानीय निकाय तथा सामुदायिक क्षेत्रको भूमिका बढाउनु पर्छ र सार्वजनिक प्रशासनले नियामक, सहजकर्ता र सुनिश्चितकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्नुपर्छ। विश्वबजारमा भईरहेका नयाँनयाँ प्रयोग र नवप्रवर्तनको लेखाजोखा गर्ने, उपयुक्तलाई स्वदेशमा भित्र्याउने वा स्वदेशमा नै नयाँ प्रयोगहरू अधि बढाउने कामका लागि अनुसन्धान र विकासमा जोड दिनुपर्छ र यी निकाय, विश्वविद्यालयहरू लगायतका पक्षसँग सञ्जालीकरण, साभेदारी र सहकार्य अगाडि बढाउने काम जनताले सोचे जस्तो निजामती सेवा विकासका लागि आवश्यक हुन सक्ने नीतिगत सुझाव हुन्। साथै सेवाप्रदायक निकायहरूमा प्रायशः कर्मचारीको पद लामो समयसम्म रिक्त हुने भएकाले यसप्रकारका समस्या निराकरण गर्नको लागि पदपूर्ति प्रणालीलाई र कार्यतालिकामा पुनर्विचार गरी यथासक्य छिटो पदपूर्ति गर्ने व्यवस्था गर्दा निजामती सेवाप्रति जनताको विश्वास अभि प्रबल हुने देखिन्छ।

सेवाप्रदायक कार्यालयहरू अग्रिम विन्दुमा बसी कार्यसम्पादन गर्ने भएकाले निजामती कर्मचारीहरूलाई सेवाग्राही मैत्री व्यवहारका साथै स्थानीय भाषाभाषिकाको ज्ञान, सीप र दक्षता बढाउन बहुभाषिक, बहुसीपयुक्त क्षमताविकास तालिम प्रदान गर्ने जसले गर्दा कार्यरत जनशक्तिको क्षमता, ज्ञान, सीप र मनोवृत्तिमा सकारात्मक परिवर्तन आउँछ। साथै सेवाप्रवाहमा स्वच्छ प्रतिस्पर्धालाई आत्मसात् गरी दक्षता, मितव्ययीता र प्रभावकारिता वृद्धि गर्न निजामती सेवा सदैव तत्पर रहनु पर्छ। जनमुखी प्रशासनको औचित्य नै नागरिकको सार्वभौम अधिकारको सम्मान गरी संवैधानिक सुशासन कायम गर्नु हो। यसको प्रमुख आधार सार्वजनिक प्रशासनले सम्प्रेषण गर्ने सूचना र कार्यपद्धतिमा अपनाउने पारदर्शिता हो। त्यसैले प्रत्येक सार्वजनिक निकायले जनचासोको विषयमा सार्वजनिक सुनुवाई, प्रकाशन, प्रसारण गर्ने र नागरिकको पहुँचलाई सरल र सहज बनाउने कार्यलाई केन्द्रमा राख्नुपर्छ।

विश्वव्यापीकरण र उदारीकरणका कारण प्रविधिमा आएको परिवर्तनलाई मध्यनजर गर्दै कार्य सरलीकरण, छरितोपन, मितव्ययीता बढाउन र सेवाग्राही सम्पर्कबाट हुन सक्ने दुरुपयोगलाई रोक्न विद्युतीय सरकार (ई-गभरनेन्स) राम्रो उपाय मानिएकाले तदनुरूप सेवाप्रवाहमा कागज रहित सेवाप्रणालीको विकास गर्दै जाने, कार्यसम्पादनको लागि आवश्यक भौतिक सामग्री, उपकरण र कार्यालयीय विन्यासलाई

सेवाग्राहीमैत्री बनाउने, गोप्यतामुखी कार्यसंस्कृतिलाई छरितो, प्रष्ट र निश्चित, कम लागत र पारदर्शी कार्यसंस्कृतिले विस्थापन गर्दै लाने, सेवाप्रवाहको मूल्यांकनको आधारमा सेवाप्रदायकको स्तरीकरण गर्दै लाने, क्षतिपूर्ति सहितको नागरिक वडापत्रको अवधारणा लागु गर्दै जाने, सेवाप्रवाहमा एकरूपता, विशिष्टीकरण र सर्वसाधारणको पहुँच स्थापित गर्न कार्य लगायत रणनीति तर्जुमा गरी लागु गर्ने कार्यहरू प्रक्रियागत सुभाब अन्तर्गत पर्दछन् ।

दबाब, पैरवी, खबरदारी एवम् रचनात्मक सल्लाह सुभाब प्रदान गर्न सक्ने नागरिक समाजको क्रियाशीलताको लागि आवश्यक सरसहयोग एवम् समन्वय गर्ने गराउने, कार्यालयबाट सम्पादन हुने काम कारवाहीमा नागरिक समाज, संचार क्षेत्र सहितको संयुक्त अनुगमन गर्ने र सेवाप्रवाहमा देखापर्ने कमी कमजोरीहरूको निराकरण गर्न सेवाग्राहीहरूको सरोकार समूह वा उपभोक्ता समूहहरूलाई निर्णयमा सार्थक सहभागिता गराउँदा निजामती सेवाप्रति विश्वसनीयता वृद्धि भई अपेक्षाकृत परिणाम प्राप्त गर्न सकिन्छ । एकीकृत सेवा र स्वचालित कार्यप्रणालीको प्रयोग, एकद्वार सेवा प्रणालीको विकास, सेवामुखी संस्कार र सदाचार पद्धतिको विकासले निजामती सेवाप्रति सर्वसाधारणको विश्वसनीयतामा वृद्धि हुने कुरामा दुई मत छैन । यसकारण पारदर्शी निर्णय प्रक्रिया, कार्यसम्पादन सूचकाङ्कको व्यवस्था जस्ता व्यवस्थापकीय विधिहरूको प्रयोग गरिएमा नतिजामुखी निजामती सेवा बनाउन सकिन्छ ।

## सारांश

जनताले संवैधानिक लोकतान्त्रिक अधिकारको उपभोग गर्न पाउने अवस्था सुनिश्चित गर्न संविधानको भावना र उद्देश्य अनुरूप नतिजामुखी र परिणाममुखी निजामती प्रशासनको गठन, सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्न अत्यन्त आवश्यक छ । सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउन पुरातन सोच र कार्यशैलीमा समय सापेक्ष परिवर्तन र परिमार्जन अपेक्षित छ । सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, सक्षम, जनउत्तरदायी, व्यवसायिक, नतिजामुखी र परिणाममुखी बनाउन सक्षम र सुदृढ सार्वजनिक प्रशासनको विकासको निम्ति आधुनिक प्रशासनका नवीनतम मान्यताहरूलाई प्रयोगमा ल्याउनु पर्ने देखिन्छ । जनउत्तरदायी, पेशागत जवाफदेहिता, स्वच्छ र सक्षम, तटस्थ, र निष्पक्ष निजामती सेवा नै आजको मूलभूत आवश्यकता हो । अतः सेवाको गठन योग्यता प्रणालीमा आधारित प्रतियोगात्मक खुल्ला पारदर्शीपूर्ण र समावेशी प्रक्रियाबाट हुने व्यवस्था, सेवा प्रवाह र विकास निर्माणमा प्रतिबद्ध, बहुवा र वृत्तिविकासमा अनुमानयोग्य, विविधताको सम्मानजनक व्यवस्थापन, अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा प्रतिस्पर्धा गर्न सक्ने निजामती सेवाको विकास जस्ता आधारभूत व्यवस्था संघीय निजामती सेवा ऐनमा समावेश गर्दा सुशासन वृद्धिमा टेवा पुग्ने देखिन्छ । यसै सन्दर्भमा हाम्रो मूल समस्या नीति भन्दा नियत र सिद्धान्त भन्दा व्यवहारमा रहेको देखिन्छ । थुप्रै कानूनी प्रावधान हुँदाहुँदै पनि मुलुकी प्रशासन अपेक्षित रूपमा जवाफदेही र पारदर्शी नभएको भनी निजामती प्रशासन बेलाबेलामा आलोचित भईरहने अवस्था छ । सार्वजनिक सेवाप्रवाहको सफलताले नै सरकारप्रतिको विश्वसनीयता वृद्धि हुन गई जनसन्तुष्टि बढ्छ । यसका साथै निजामती सेवाबाट सम्पादन हुने सार्वजनिक सेवाप्रवाहलाई प्रभावकारी तुल्याउन सम्बद्ध सबै सरोकारपक्षको निरन्तर साथ सहयोग, समन्वय र सहकार्य जरुरी छ ।

## सन्दर्भ सामग्री

- निजामती सेवा ऐन, २०४९
- सेवाग्राही सन्तुष्टि सर्वेक्षण निर्देशिका, २०६८
- व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०६७
- तथ्याङ्क प्रयोगकर्ता सन्तुष्टि सर्वेक्षण, २०७३, नेपाल सरकार, केन्द्रीय तथ्याङ्क विभाग
- सार्वजनिक खर्चमा मितव्ययिता र प्रभावकारिता कायम गर्ने सम्बन्धी नीतिगत मार्ग निर्देशन, २०७५
- शासकीय खबरपत्र, नेपाल सरकार, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
- आ.व. २०७६ माघ देखि २०७७ आषाढ मसान्तसम्म सम्पादित प्रमुख क्रियाकलापहरू, स्वतः प्रकाशन, नेपाल सरकार, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
- नेपाल सरकार, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको वेबसाइट
- नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनको अवस्था सम्बन्धी अध्ययन प्रतिवेदन, २०७५, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- राष्ट्रिय योजना आयोगको शासकीय सुधार तथा सुशासन सम्बन्धी प्रतिवेदन, आ.व. २०७५/७६, राष्ट्रिय योजना आयोग
- स्वशासन, विभिन्न अंक, सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालय

# Implementation Status of Federalism at Local Level in Nepal

✉ Dr. Hari Prasad Adhikari

## Abstract

This study aims to assess the Implementation status of federalism in Nepal at the local level focusing on providing local autonomy to meet the needs of local people, improving good governance, avoiding domination of elite group and promoting inclusive democracy, reducing ethnic and cultural conflict and promoting social harmony in Nepal. Descriptive and analytical research design was used in this study. The data collected through questionnaire from 50 respondents was used for the analysis. The findings of the study indicate that the implementation status of federalism in Nepal is partly influential. The study also implicates that the quality of governance is a matter of concern to everyone because everyone can feel the impact of bad governance in their daily lives.

**Keywords:** *Federalism, Local autonomy, governance, democracy, ethnic and cultural conflict and social harmony*

## 1. Introduction

The word ‘federal’ is derived from the Latin word ‘foedius’, meaning, “covenant”. Federalism is a form of government where power is divided and shared between the center and provinces (Thapa, T.B., 2007). According to the Concise Encyclopedia, federalism is defined as, “political system that binds a group of states into a larger, non-centralized, superior state while allowing them to maintain their own political identities”. Federalism acknowledges different interests and identity as to organize under larger umbrella for ownership and prosperity. Federalism has to do with the need of people and politics to unite for common purposes yet remain separate to preserve their respective integrities.

The current constitution declared on 2015 has provided for federalism where the country is divided into seven states and three level government i.e. central, state and local governments. Article 50(1) of the present Constitution of Nepal 2015 has made provisions regarding federalism stating that the political objective of the State shall be to establish a public welfare system of governance, by establishing a just system in all aspects of the national life through the rule of law, values and norms of fundamental rights and human rights, gender equality, proportional inclusion, participation and social justice, while at the same time protecting the life, property, equality and liberties of the people, in keeping with the vitality of freedom, sovereignty, territorial integrity and independence of Nepal, and to consolidate a federal democratic

✉ Assistant Dean at the Faculty of Management, Tribhuvan University

republican system of governance in order to ensure an atmosphere conducive to the enjoyment of the fruits of democracy, while at the same time maintaining the relations between the Federal Units on the basis of cooperative federalism and incorporating the principle of proportional participation in the system of governance on the basis of local autonomy and decentralization.

Nepal is currently in a new federal democratic structure. This new structure can be strengthened and sustained through the expansion of quality services to the people. Hence, the concept of rendering such services needs to be one of the cornerstones of Nepal's transformation in this context; Government of Nepal can facilitate the reform process of the transition to the new structure of national, provincial and local government requires (ADDCN, 2010:02).

This study has some limitations. This study focuses only on the general federalism agenda in the context of Nepal. The primary data had been collected from employee of Kathmandu Metropolitan city only. The perception analysis of federalism in Nepal on the one organization might not be representative of the national states. This study attempts to minimize the biasness on information collection. Most of the data used in the study are collected from primary sources through survey method. Therefore, the validity of the data depends upon the individual consideration. There was no analysis of possible effect of differences in level of education, sex and other demographic characteristics of respondents on perceptions of agenda of federalism in Nepal.

Federalism addresses the following policies (Richard, 2013): providing local autonomy to meet the needs of local people; improving good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability); avoiding domination of elite group and promoting inclusive democracy; and reducing ethnic and cultural conflict and promoting social harmony.

## 2. Research Problem

The present constitution of Nepal 2015 has divided the country into seven states where there are three levels of government, central, province and local government. Constitution has to be more concerned with democratic governance and local governance based on autonomy, independence and decentralization. The constitution of Nepal 2015 has also incorporated autonomy and decentralization in its federal system of governance which is being institutionalized. As per the provisions made in the constitution of Nepal, the representatives elected from the elections in the three levels of government have been ruling in the government. In this context, the main research question that arises is: How is the overall status of federalism in Nepal at the local levels?

The objective of the study hence is to examine the status of federalism in Nepal and collect the opinion of respondents on the expected outcomes of federalism.

### 3. Methodology

The present study is based on the analytical research design. An interview schedule was administered in 2020 for analyzing the “Implementation status of federalism in Nepal at the local levels”. An unknown population was taken from the employees of Kathmandu Metropolitan City for this study.

Sample size of 50 which included local leader/ local people and academician /government officials/ employee was taken from an unknown population. Convenience sampling technique was used. The sample was selected from those who were involved in federalism at local level for more than three years. The response rate was 100% since the data collection method was direct questionnaire method undertaken by the researcher himself.

### 4. Discussion and Analysis

Nepal has a Federal government. Federalism provides local autonomy to meet the needs of the local people; Improves good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability);

Avoids the domination of elite group and promotes inclusive democracy; and reduces ethnic and cultural conflict and promotes social harmony. (Richard, K. Mula. 2013). Hence to examine the status of federalism at local level in Nepal the status of the above mentioned factors are examined.

#### 4.1. Federalism provides local autonomy to meet the needs of local people

Federalism gives local groups the autonomy to promote their interests and values. Autonomy to local bodies is like the soul to the human body. It is one of the significant attributes of the nation. The local government institutions decide upon their fate without central imposition and get operational freedom to function independently with autonomy. The conditions for autonomy in local governance must include structural continuity and clarity in functional responsibilities, elimination of uncertainties in local finances, and independence from undue interferences from the higher levels of government in day-to-day decision making (Khanal, 2010:121). The opinion of the respondents regarding local autonomy to meet the needs of local people due to federalism is given in Table 01.

**Table: 01 Federalism provides local autonomy to meet the needs of local people**

Group of stakeholders	Local leader/ Local people	Academician/Government officials/ employee	Total	Percentage
Status				
Strong	13	16	29	58
Weak	11	10	21	42
Total	24	26	50	100%



Table 01 presents the respondents' opinion regarding federalism provides local autonomy to meet the needs of local people. According to the table, 58 % of the respondents found the local autonomy to meet the needs of local people during federalism to be strong and 42 % of the respondents found it to be weak. This reveals that the local autonomy to meet the needs of local people is strong due to the functional responsibilities and elimination of uncertainties in local finances.

#### 4.2. Federalism improves good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability)

Bad governance has a negative impact on the daily lives of everyone. Thus, quality of governance becomes a matter of concern. Weak governance cannot address public concerns and makes public life difficult, erodes the credibility of state machinery, slows the pace of growth and development, fosters corruption and creates chaos in society which leads to growing citizen disappointment. Good governance and effective governance are synonymous to each other. From micro/organization perspective, good governance implies meeting performance target and achieving objectives, gaining stakeholder recognition as an organization that manages resources efficiently and responds to client needs, and managing its operations in a sustainable manner. From macro (government/state), it implies achieving economic, social, cultural and political objectives, meeting effectiveness, responsiveness, and accountability. Good governance promotes efficiency and effectiveness in the use of resources by institutionalizing accountability and transparency and regular exchange of information and opinion among public officials. (Nepal RB 2007:134)

Responsiveness is the quality of reacting quickly and responding to the emotion of people and events. Khanal (2010: 128) observed that accountability is essentially based on moral and ethical values of the society. People need to realize what their duties are and how much they are responsible in matters that affect the lives and liberty of others. Accountability, in fact, has become a culture of advanced country whereas it is the most difficult thing to achieve in developing countries (Khanal, 2010: 127). The opinion of the respondents regarding federalism improving good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability) is given in table 02.

**Table: 02 Opinions regarding federalism improves good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability)**

Group of stakeholders	Local leader/ Local people	Academician/Government officials/ employee	Total	Percentage
Status				
Strong	12	11	23	49
Weak	15	12	27	51
Total	27	23	50	100%

Table 02 presents the respondents' opinion on federalism improving good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability). According to the table, an average of 49% of the respondents found strong status of federalism improving good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability) of the local community and the rest 51 % of the respondents found it to be weak. The respondents' opinion indicates the weak status of efficiency and effectiveness in the use of resources by institutionalizing accountability and transparency and regular exchange of information and opinion among public officials.

#### 4.3. Federalism avoids domination of elite group and promotes inclusive democracy

Federalism permits country wide majority to rule on common issues while local majorities rule on issues closer to their own interest. Inclusive democracy mainly focuses on the marginalized community which comprises of inclusion in the state system, including rules for representation, access to the public services, secured guarantees of citizenship, participation in public affairs, greater flexibility about language policies, preferential treatment it is found necessary and avoidance of domination of elite group (UNDP, 2004). Respondent opinion regarding federalism avoids domination of elite group and promotes inclusive democracy is given in table 03.

**Table: 03 Federalism avoids domination of elite group and promotes inclusive democracy**

Group of stakeholders	Local leader/ Local people	Academician / Government officials/employee	Total	Percentage
Status				
Strong	12	15	27	54
Weak	13	10	23	46
Total	25	25	50	100%

Table 03 presents the respondents' opinion on federalism avoids domination of elite group and promotes inclusive democracy. According to the table, an average of 54% of the respondents found that federalism strongly avoids domination of elite group and promotes inclusive democracy and the rest 46 % of the respondents found it to be weak. The respondents' opinion regarding the status of avoids domination of elite group and promotes inclusive democracy is found strong causes of avoidance of domination of elite group.

#### 4.4. Federalism reduces ethnic and cultural conflict and promotes social harmony

Ethnic groups are a community of people who have similar cultural and linguistic characteristics including history, tradition, myth and origin (Lrobi, E.G., 2005). Like in any other groups, conflicts may occur between two or more community groups.

These conflicts may range from individual differences to divisions perpetuated by ignorance and intolerance, discrimination, and a long history of fear and animosity. In such a situation, social harmony is essential to reduce ethnic and cultural conflict. Social harmony is that condition where different communities can co-exist peacefully. Respondent opinion regarding federalism reduces ethnic and cultural conflict and promotes social harmony is given in table 04.

**Table: 04 Reduces ethnic and cultural conflict and promotes social harmony**

Group of stakeholders	Local leader/ Local people	Academician/Government officials/ employee	Total	Percentage
Status				
Strong	12	14	26	52
Weak	14	10	24	48
Total	26	24	50	100%

Table 04 presents the respondents' opinion on federalism reduces ethnic and cultural conflict and promotes social harmony. According to the table, an average of 52% of the respondents found federalism strongly reduces ethnic and cultural conflict and promotes social harmony and the rest 48 % of the respondents found it to be weak. The respondents' opinion indicates the social harmony of different communities co-existed peacefully.

## 5. Conclusion

Federalism is a new movement for Nepal. The current constitution 2015 has provided for federalism where the country is divided into seven states and three level governments i.e. central, state and local governments. Despite the federalism, Article 50(1) provides that the governance system will be on the basis of local autonomy and decentralization. The analysis concluded that the status of federalism strongly provides local autonomy to meet the needs of the local people, avoids the domination of elite group and promotes inclusive democracy and reduces ethnic and cultural conflict and promotes social harmony whereas the status of federalism improving good governance (effectiveness, responsiveness, and accountability) is comparatively weak. The findings of the study indicate that the implementation status of federalism in Nepal is partly influential. The study also implicates that quality of governance is a matter of concern to everyone because everyone can feel the impact of bad governance in their daily lives.

## References

- Adhikari, H. P. (2016, a). Decentralization for Effective Local Governance in Nepal (PhD). Tribhuvan University, Nepal.
- Adhikari, H. P. (2016). Decentralization efforts in Nepal (In Nepali). Rupantaran, 7, 57-65

- 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
- Brand, M. (2011). Federalism and decentralized governance: Preparing for the transition to federalism and implementation of Nepal's new constitution. Retrieved from [http://www.academia.edu/4382168/Federalism\\_and\\_Decentralized\\_Governance\\_Preparing\\_for\\_the\\_Transition\\_to\\_Federalism\\_and\\_Implementation\\_of\\_Nepal\\_s\\_new\\_Constitution](http://www.academia.edu/4382168/Federalism_and_Decentralized_Governance_Preparing_for_the_Transition_to_Federalism_and_Implementation_of_Nepal_s_new_Constitution)
- Constitution of Nepal. (2015).
- Fernando, L. (n.d.). Initiative to promote ethnic harmony through universities. Retrived from <http://www.asiantribune.com/news/2010/03/03/initiatives-promote-ethnic-harmony-through-universities>
- Khanal, R. (2010). Local governance in Nepal democracy at grassroot. Lalitpur: Smriti Books.
- Lama, S.S. (2011). Good governance and social accountability in Nepal. The Journal of Self Governance & Rural Development, 35(15).
- Lrobi, E.G.(2005). Ethnic Conflict Management in Africa: A Comparative Case study of Nigeria and South Africa, Available at <http://www.beyondintractability.org/case study/irobi-ethnic> (retrieved on May 31, 2015)
- McNabb, D.E. (2012). Research methods in public administration and nonprofit management: quantitative and qualitative approaches. New Delhi: PHI Learning Private Limited.
- Nepal, R B. (2007). Development, governance and management. Kathmandu: Airawati Publication.
- Richard, K. Mulla. (2013). The Constitutional Review Process and other Consitutional Issues in the Republic of South Sudan, Available at <http://paanluelwel.com/2013/03/30/dr-richard-k-mulla-the-constitutional-review-process-in-the-republic-of-south-sudan/> (retrived on Aug.12, 2014)
- Rijal, Y. R. (2011). Government institutions and local governance. Kathmandu: Bhrikuti Academic Publication.
- Thapa, T.B. (2007). Nepal: Federalism and Political Parties. Nepali Journal Of Contemporary Studies, VII(2).
- UNDP. (2004). Decentralised Governance for Development: A Combined Practice Note on Decentralisation, Local Governance and Urban/Rural Development. (UNDP Practice Note) Retrieved from [http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/decentralised-governance-for-development-a-combined-practice-note-on-decentralisation-local-governance-and-urban-rural-development/DLGUD\\_PN\\_English.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/dg-publications-for-website/decentralised-governance-for-development-a-combined-practice-note-on-decentralisation-local-governance-and-urban-rural-development/DLGUD_PN_English.pdf)

## Perceptual Effects of Reservation Policy for the Inclusive Civil Service of Nepal

✉ Babu Ram Bhul

### ABSTRACT

This research article aims to carry out the perceptual effects of reservation policy for the inclusive civil service of Nepal with the theoretical foundation of equitable and a just society. This article adopted mixed method having both qualitative and quantitative approach. Similarly, other methods of primary data collection include non-participatory observations and the participatory interview methods. In order to show the linkage between primary and secondary data, content analysis was conducted from the observational notes, field notes, and responses collected by open-ended as well as closed ended questionnaire. The bivariate analysis between dependent variable and independent variable shows the effects of gender, age and education matters in inclusiveness of civil service i.e. there is high relationship between these variables. Organizational effects of reservation system have been highly significant relationship between the representativeness and participation in civil service of Nepal. This is why Civil Service Act, 2049 of Nepal introduced reservation system in 2064 into government employments. The twelve years of period is sufficient to evaluate the effects of the policy and impacts created needs to be assessed this policy towards its goal. This newly introduced system has been able to give some positive impacts in terms of increasing representation of some marginalized communities but has created some controversies and confusions as well. Therefore, ultimate objective of this policy is capability enhancement, as said by Sen (2000), so more considerations are needed in building meaningful participation. Nepalese reservation system has not still given comprehensive attention to all the dimensions of exclusion but its effects on generating attraction of some targeted marginalized people towards national bureaucratic system is literally praiseworthy.

**Key Words:** *Social inclusion, policy implementation, reservation policy, perceptual effects, civil service of Nepal*

### Background of the Study

According to the World Bank Report (2018), the aim of affirmative action or reservation policy is to correct historical disadvantages and unfair discrimination by enabling access to full opportunity and benefits to groups that have been excluded'. Affirmative action provides disadvantaged groups with access to education, formal employment and political participation, often based on quotas. The history of affirmative action or reservation system in Nepal shows back to the date of 1995 on which date the government categorized

✉ Section Officer, Office of Auditor General

oppressed class and allocated some budget. The main reason of having reservation system was social exclusion in Nepal which has been traced back to the 14th century where King Jayashiti Malla introduced 64 vertical occupational caste groups among the Newar community. Then the act of discrimination had been started from the beginning of Muluki Ain of Nepal (1910 B.S.) which had been created enough discriminations over minority groups in the whole Nepalese society. Then the 'Democratic Movement II'<sup>1</sup> of April 2006 has been historic not only for defeating King Shah regime and declaring Nepal a Federal Democratic Republic by the first meeting of the Constituent Assembly on 28 May 2008, but also as a foundation for several inclusive policies. In the construction of an inclusive nation, affirmative action is one frequently debated issue among citizens, academics, political leaders, government officials, and activists alike. To create an inclusive civil service, the government announced the reservation policy for women, Janajati, and Dalits; however, it could not take the direction because of the government instability and lack of political commitment and support.

However, the system of representation varies across the world whereas some countries, quota for women appeared in politics as early as in the 1930s. However, few countries adopted systematic gender quotas in politics (Krook, 2010). The UN Economic and Social Council decided to reach the target of 30 percent female representation in decision making bodies by 1995 (UN Women, 2016). In some OECD countries, about 50 percent of civil service position was occupied by female in 1997. In France, it was 55.9 percent in 1996 and in Australia and Canada it was 49.2 percent and 49.5 percent respectively in 1997. In United Kingdom, it was 49.1 percent and in the United States 44 percent in 1996 (OECD, 2008). In Korea it was 28.7 percent in 1997 (Kim, 2008) and 40.8 percent in 2008 (Kim 2011). In some none OECD countries, in Bangladesh it was 10 percent in 2002 (Foley & Chowdhury, 2007). In Nepal, one of the prominent steps in 2007 was, the government took several policy actions to increase the representation of women and excluded groups in political institutions and in the civil service. The recent census of 2011 has categorized 125 castes as well as ethnic communities in Nepal out of 26.5 million populations. Though Nepali speaking people count 44.6 percent of the total population, over 131 identified languages (language Commission) are spoken in Nepal and 10 types of religion are practiced. There are 21 percent of the population (NPR, 2018) living below the poverty line. Social exclusion is known to be one of the main problems in this country. The process of exclusion has been identified to be mainly based on Hindu caste system, socio-cultural stratification and patriarchal system of the society. There is no single set of indicators of socially excluded groups till now. In order to increase minority participation in civil service, government introduced reservation system, with second amendment of Civil Service Act, for women, Ethnic groups (Adibasi), Madhesi, Dalit, disabled, and the people belonging to remote areas. Moreover, political and bureaucratic representation of these marginalized communities has been very low as compared to their proportion in population.

1 **Democratic Movement II** is a name given to the political agitations against the direct and undemocratic rule of King Gyanendra of Nepal. The movement is also sometimes referred to as *Jana Andolan-II* ("People's Movement-II") in 2062/63, implying it being a continuation of the 1990 *Aanandolan I* ("People's Movement-I") in 2047.

## Policy Implementation: Organizational Culture:

At the global level, the discussions have been dominated by first and second generation studies on policy implementation. First generation study of policy implementation involved a period of academic debate about the meaning of implementation (Hill & Hume, 2014). Second generation studies are broadly classified into top-down (administrative) and bottom-up (participatory) approaches of policy implementation (Stewart et al., 2008). Bottom-up theorists emphasize target groups and service providers, arguing that policy really is made at the local level. Studies about public policy by various scholars are implicit on the importance of governance in public policy implementation. Reforms that seek to disconnect policy implementation from political matters may face a more difficult task than had been thought (Hicks, 2014). While theory building was not at the heart of the first generation of implementation studies, the second generation began to put forward a whole range of theoretical frameworks and hypotheses. The third generation of implementation research tried to bridge the gap between top-down and bottom-up approaches by incorporating the insights of both camps into their theoretical models. At the same time, the self-proclaimed goal of third-generation research was “to be more scientific than the previous two in its approach to the study of implementation” (Goggin et al. 1990, 18, emphasis in original). Europe was also the origin of a new strand of literature that focused on the issue of implementation in the context of European integration studies.

Van Meter and Van Horn (1975, p.471), in their framework of policy implementation, have explained the dispositions of implementers and its effect in achieving set standards and objectives of policies. The disposition is about the perception of policy implementers that may affect the application of public policies. Therefore, disposition and commitment of policy implementers can be explained as one of the broader parts of administrative culture. The theories of administrative culture are about the perception and behavior of administrative actors in the organizational operations. Therefore, Van Meter and Van Horn might not deal with the issue of disposition of policy implementers within the broader framework of administrative culture in their study. Hofstadter's study on “Cultures and Organizations” in 1991 has given the message that societal and organizational culture are essential to be considered in the policy process and we can explain the disposition of policy implementers as an associated part of organizational culture. The study found that the commitment of administrative actors has an influence on the application of reservation system in the civil service. The word commitment is also related to ownership in order to accomplish assigned tasks. Commitment is also associated with the outlook of policy implementers. Disposition is about attitude and perception of administrative actors towards implementing public policies in their organizations. Theoretical literature on policy implementation pronounces that there is a relationship between disposition of policy implementers and effectiveness of policy implementation as argued by Van Meter and Van Horn (1975, p.472).

## History of the Social Exclusion:

The concept of social inclusion figured prominently in the policy discourse in France in the mid-1970s. The concept was later adopted by the European Union in the late 1980s as a key concept in social policy and in many instances replaced the concept of poverty. This concept which had first appeared in Europe as a response to the crisis of the welfare. However, it means all things to all people. The research carried out in OECD<sup>2</sup> countries in (2014) revealed that even though quotas can increase female representation, they should serve as a transitional or correctional measure to reduce historical differences in representation. Quota effectiveness depends highly on the design of the quota and the country's electoral system. In the global context, the concept of social exclusion seems to have a very long history. However, "exclusion is as old as hills" (Oommen, 2010, p. 1). In fact, the term exclusion is found to be described even in the Vedic Period. The caste system has been also described in the Vedic texts. According to this, the exclusion through the emergence of caste system first took place from the sacrifice of the primordial man. According to the text described in the Vedic texts Brahmins were born from the mouth of the primordial man. Similarly, the Kshetriya's were born from the shoulders and those of Vaishya's and Shudras were born respectively from the thigh and the legs/feet. The hierarchy here is shown due to inequality from mouth to legs or feet, feet being the lowest part of the body (Omvedt, 2008).

Exclusion as a subject of debate was begun in France, Europe during 1960 and the concept of the social exclusion was originated there in the early 1970s, when a French administrator referred to a variety of socially stigmatized individuals as socially excluded: the mentally and physically handicapped, aged invalids, those who survived attempted suicides, children subjected to abuse, single parents, those who indulged in substance abuse, delinquent behavior or prostitution (Lenior 1974, as cited in Oomens, 2010). According to Silver (1994), the politicians, activists, officials, journalists and academicians made it vogue and ideological references to the poor as the excluded. According to Nepal National Report (2011), in the developmental scenario and inclusion debate of Nepal, there are four groups or communities to have fallen in the area of exclusion. They are women, indigenous nationalities, Madhesi people, and Dalits. Besides, the minorities, Muslims, disable, and the third sex people are also taken as excluded groups. However, in terms of poverty stand point; there can be other groups or people who can fall in the premise of exclusion (NPR, 2011). This argument shows that the caste hierarchy and state ideology were the main cause to the growth of the social inequality. This social inequality has caused social exclusion in Nepal keeping many castes and ethnic communities in the excluded state from socio-economic, political and several other opportunities. Moreover, the feudalistic orientation of the society also may have helped perpetuate the exclusionary process. In today's date, the discrimination by caste is considered to be against the law and it is highly punishable. However, it has not been completely eradicated from Nepalese society.

2 The **Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)** is an international organization of thirty-four countries. Member countries of OECD all have a democratic system of government. A country has a free economy, when its government does not control the economic activities of its citizens and companies.



Even the constitution of Nepal 1990, The Interim Constitution of Nepal 2007 and constitution of Nepal 2015 have clearly stated that the social discrimination and untouchability are as legally highly punishable.

### **Evolution of Social Inclusion:**

The understanding of social inclusion will be stronger with the concept of exclusion because exclusion and inclusion are the two sides of the same coin (Francis, 1997). The meaning of inclusion is not complete without the meaning of exclusion. Indeed, the need for inclusion arises only if exclusion exists (Oommen, 2010). Therefore, exclusion and inclusion are relative terms. There exists “a sizeable grey area between social exclusion and social inclusion, and in the real world most people live most of their lives in this zone, moving closer to social exclusion and Social Inclusion at various points during their lifetime” (Figueiredo & Gore, 1997, p. 42). Therefore, I have explained the terms exclusion and inclusion side by side. Generally, Social Inclusion is chosen in preference to social exclusion and is often used as the opposite to social exclusion; and whenever there is a discussion of Social Inclusion, the related concept of social exclusion always comes there for discussion (Bhandari, 2012). In this connection, I agree with the argument that no inclusion is necessary if there is absent of exclusion. This is also supported, in a way, by the definition given by O'Reilly (2005) as the language of inclusion and exclusion implies a binary logic, that one is either excluded or included in relation to some variable. The question of inclusion, therefore, is best conceptualized as a sort of sliding scale rather than a binary function, so that exclusion and inclusion are the extreme poles of a continuum relation of inclusion and exclusion (O'Reilly, 2005). Social exclusion is a multidimensional process of progressive social rupture, detaching groups and individuals from social relations and institutions and preventing them from full participation in the normal, normatively prescribed activities of the society in which they live (Silver, 1994).

### **Reservation Policy: The Context of Nepal**

In the context of Nepal, (Gurung, 2007) argues that the social organization on the basis of hierarchical caste system as the main cause for exclusion. Also, the political ideology of Nepal as a Hindu country that sanctified caste system remained highly exclusionary. According to ADB (2010), Social exclusion which is entrenched in the political, economic and social fabric of Nepal is mainly due to the Hindu caste system that traditionally categorized people into Brahmin, Chhetri's, Vaishya and Shudras. This was formally legalized in the Civil Code (Muluki Ain 1854), the first legal code in the written form of the country. Later, the consolidation of economic and political power by the privileged Brahmin and Chhetris led to further marginalization of other Adivasi (Indigenous groups), Janjati (ethnic groups), Muslims and Madhesi who were even not included in the Muluki Ain (ADB, 2010). As mentioned in the paper prepared for NPC: restricted access to resources, services and opportunities, disempowerment, cultural and ritual debasement, discrimination and marginalization on the basis of caste, ethnicity, culture, language, religious affiliation, territorial/geographical origin/remoteness and gender, and capacity constraints are some of the major form of exclusion in Nepal.

Similarly, Jamil & Dangal, (2009) have stated that the bureaucracy of Nepal is basically gender biased, caste biased, language biased, religion biased and geographically biased in terms of demography. We came to know that without the active participation and representation of men and women at all levels of decision- making, especially in governance, we cannot achieve the goals of equality, development, and peace Haque, (2000). Reflecting this global trend, female representation in governance has been quite poor in most Asian countries. In addition to the sustainable development of mentioned groups were categorized for social inclusion in civil service to women, indigenous (Adibasi/Janajati), Madhesi and Dalit people of Nepal, whereas there are two more categories distinguished as people from remote regions and physically disabled people for the same. The following nine districts out of seventy-seven regions fall under the category of the remote regions: Kalikot, Dolpa, Mugu, Jumla, Humla, Achham, Jajarkot, Bajhang and Bajura. People from these backward regions have been provided with 4% of the reserved quota in the process of recruitment of employee in civil service.

Civil Service Act, 1991, Article 21 states that women, Dalits, Adibasi/Janajati's, the Madhesi community, downtrodden classes, poor farmers, and workers who have lagged behind from the economic, social or educational viewpoint shall have the right to participate in the state structure based on the principle of proportionate representation. Then, in August 2007, the second amendment to the 1992 Civil Service Act provided for reserving 45 per cent of all vacancies to be fulfilled by way of open competition and, assuming the vacancies thus reserved to be 100 percent, fulfilling the same by way of separately-held competitions from among each of the six specified categories of candidates: Women (33 percent), Adibasi/Janajati (27 percent), Madheshi (22 percent), Dalit (9 percent), persons with disability (5 percent) and those from the backward areas (4 percent). The Civil Service (Second Amendment) Act, 1991, in 2007 has since formed a reference for other public services and similar, if not the same, provisions have been made in security services, university services and so on. Many factors seem to be at work in achieving representative public administration beyond the arithmetic of reservation, however. Finding them out and addressing them together should be part of the reform agenda for Nepalese bureaucracy

### **Research Methodology:**

This article adopted mixed method having both qualitative and quantitative approach. Therefore, the descriptive method has been found suitable and hence adopted for this study on the basis of the selected research topic, prescribed objective and set research questions. The units of observation involve various government organizations under different ministries of Government of Nepal. There are 88, 316 civil servants working in the civil service of Nepal (2076/03/31). The sample among this population on the basis of convenience and judgmental sampling basis. The data and information is collected from the discussions, interactions and articles review shed light on the various issues related to this subject matter. The dependent variable of this article is effects of reservation policy in the today's civil service of Nepal with maintaining the merit system is influenced by the various independent variables these can be such as participation of disadvantaged group,

ownership of weaker society, empowerment of marginalized communities, attraction to civil service and status of reserved groups and so on. The data and information have been collected prior consideration of the defined dependent and independent variables.

For gathering primary data, a questionnaire survey was carried out to Office of the Auditor General (OAG), Nepal and Public Service Commission (PSC) Nepal. Similarly, other methods of primary data collection include non-participatory observations, and the participatory interviewed methods. In order to show the linkage between primary and secondary data, content analysis was conducted from the observational notes, field notes, and responses collected by open-ended as well as closed ended questionnaire. For questionnaire survey, total number of respondents were 130 (including 6 key respondents were interviewed). In this article the purposive and quota sampling is used and the researcher has set the questionnaire in statement form of the study. A 4(four) point Likert scale was used to apply value for the categorical data and further this scale was again recoded into two scales for the further analysis. IBM SPSS 25 version was used to gather frequency, percentage, and cross tabulation of the survey. Along with it, the bivariate analysis was done to show the linkage between dependent variable and independent variable. The bivariate analysis between dependent variable and independent variable shows the effects of gender, age and education matters in inclusiveness of civil service i.e. there is high relationship between these variables.

### Effects of Gender, Age, Education and Position into the Civil Service of Nepal:

This article deals with the relationship of gender, age and education with the. Though there are many factors which comes under Scio-demographic factor, but here the researcher has only taken gender, age, educational qualification, and entry level position of the respondents as important variable for desired study. Therefore, the relationship between Scio-demographic factors with the inclusiveness is listed in the given table.

**Table 1. Effects of Gender, Age and Education in Inclusiveness of Civil Service**

Variables		Inclusiveness of Civil Service of Nepal					
		Number of Respondents	Percent (%)		Chi-Square Test		
			Agree	Disagree	Value	Sig. Level	
Gender	Male	95	79	21	9.732	0.021	
	Female	35	62	38			
Age Group	Before 35	104	74	45	0.676	0.879	
	After 35	26	77	33			
Educational Qualification	Bachelor	57	71	29	6.333	0.378	
	Master	66	79	21			
Level/position	Officer	70	76	24	3.252	0.354	
	Non-Officer	60	73	27			

(Source: Field Survey, 2020)

The first variable which is gender. The given table shows the relationship between gender and inclusiveness. There are altogether 130 respondents, when gender and representativeness is crosstab, then the given table shows that 62% of female respondents agree that gender has more to deal with inclusiveness while in case of male respondents only 79% of the respondents agree about it. The bivariate analysis of the given table shows that when gender and inclusiveness was crosstab than we got the value of chi square as 9.732 and  $p=0.021$  which means that there is high relationship between this two variable and are statistically significant at 0.05. From this analysis, we can conclude that there is strong relationship between the gender of the respondents and inclusiveness and plays the crucial effects into the sense of inclusion.

Khadka & Sunam (2018) in their paper "Workforce diversity and reservation policy in Nepal: A strategic approach to strengthening women's voice and visibility in formal employment sector" has presented that Nepal's good policy measures of gender and social equality, affirmative action policies have not only increased women's representation and visibility in government employment and the employment in development industries, it has also created opportunities for women to express their voices in their organizations which can potentially make a difference in development and institutional transformational process in the country's federalization systems. However, it is not enough just to have women's engagement in the public service their effective participation in policy making and decision-making need to be reinforced through gender awareness training, gender budgeting and gender mainstreaming training and other mechanisms that policy making and the allocation of resources is gender responsive.

The second variable is age. Here in the survey the age of the respondents is collected in years than it was classified into age group between before 35 and after 35. In order to see how the age affects the notion of representativeness, the bivariate analysis is used. From the above table, it is clear that maximum number of respondents belongs to before 35 age group and 55% of the respondents agree that age have crucial role in the inclusiveness of civil service of Nepal. The bivariate analysis of the given table shows that there is no relationship between age of the respondents and the inclusiveness. When age and inclusiveness was crosstab than the findings indicate that the given variable are not statistically significant at 0.05 (chi square 0.676 and  $p= .879$ ). It means age doesn't matter in case of inclusiveness.

In the survey, the third variable is education, there are 57 respondents who have bachelor degree and 66 respondents who have master degree. Here, in this survey who have minimum qualification (i.e. 75%) agree that minimum requirement of education have crucial role in inclusiveness than in comparison to those who have master degree. The reasons may be as the level of the education is determining factor for the upward movement of the respondents and it can also provide more opportunities in comparison to the less educated person. Above the given table of bivariate analysis shows that the education and inclusiveness are not statistically significant as the value of chi square is 6.333 and  $p=.378$ . It indicates that both the variable has no relation at all. It can be interpreted in

such a way that the minimum educational qualification for the gazette post is bachelor degree and only that candidate will apply for the job. Therefore, the foremost requirement is bachelor degree but if some have the master degree it will be the plus points for the new candidates for upward movement easily than those who have only bachelor degree. Therefore, the entry level positions of the respondents do not have much to deal with the inclusiveness.

In the given survey, the forth variable is position and 70 respondents are gazetted officer posts while only 60 respondents enter through non-officer. Similarly, the nature of agree and disagree between gazette and non-gazette officer differs slightly so it can be interpreted in this way that the reservation system has been very helpful and the target group have been able to come into mainstreaming while some of the respondents do not agree on it. Due to this policy, many disadvantage groups are able to get full benefit from it. Likewise, in the survey 78 respondents have entered the civil service regarding the benefit of inclusiveness. In this regards, one of the major reasons behind this may be some of the respondents has been benefited by this policy and they are able to enter in the civil service in the gazette and non-gazette posts. When the entry level position of the respondents and inclusiveness was crosstab then the findings were its chi square value is 3.252 and p is 0.354, which means that these variables are not statistically significant. It means entry level position do have much more to deal with the inclusiveness as the desired people have already enter in the civil service whether from the gazette post or from non- gazette post. Therefore, the upward movement of their career entirely depends upon him/her competences.

In this discussions, there exists a wide gender, caste and regional gap between men and women in all development aspects such as social, economic, political and educational sectors. it has been most pronounced about who are targeted people and whether the targeted people are included by the policy or not? The need of this policy was felt and brought for the purpose of realizing social inclusion into the civil service of Nepal. But few people are not happy with the implementation part of the policy as the real targeted people are not being included and problems of the real targeted people are still in exclusion. But, according to the previous discussions, in the name of those marginalized and deprived people, the elites of those groups are taking the benefits.

### **Organizational Effects of Reservation System in Nepal:**

Here, this article examines an organizational effects refer to the administrative culture, structure, chain of command, professionalism, rules and regulation, job recognition, participation, performance, attitudes, and challenges of the respondents towards the organizations. In addition, Reskin (1998) has identified the additional benefits of proactively preventing discrimination, and increasing organizational diversity to enhance creativity, innovation, and organizational success. On the basis of the given key variables, the perception of the respondents was analyzed, which are regarded as strong determining factor to achieve the desired targets in the respective public organization.

It means the respondents are able to utilize their own potential whatever the organizational opportunities are provided to them and the respondents are fully benefitted by it and it is very helpful to enhance their capacity. Based on these key points, five set of question related to the organizational effects are asked to the respondents. This bivariate analysis deals with relationship between the reservation system application and its organizational effects are highlighted in the following table.

**Table 2. Organizational Effects on Reservation System in Civil Service of Nepal**

Variable		Organizational Effects		Total	Chi Square Test	
		Disagree	Agree		Value	Sign Level
Representativeness	Disagree	0%	44%	22%	33.715	0.000
	Agree	100%	56%	78%		
Participation	Disagree	46%	7%	26%	50.313	0.000
	Agree	54%	93%	74%		
Perception	Disagree	31%	11%	21%	15.904	0.069
	Agree	69%	89%	79%		
Performance	Disagree	46%	17%	31%	13.260	0.151
	Agree	54%	83%	69%		
<b>Total</b>		<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>		

(Source: Field Survey, 2020)

According to the above given table, the first variable shows the relationship between representativeness and its organizational effects. In case of reservation system, nearly majority respondents i.e. 78% agree that the policy is very crucial weapon to recover the deprived people to make the civil service more representative more deliberative during their organizational framework to make them inclusion. Here, the bivariate analysis of the given table also supports that there is strong and significant relationship between representativeness and its organizational effects in civil service. Similarly, the calculated value of chi square is 33.715 and  $p=.000$ , which shows somehow very significant relationship that the respondents agree that until the representativeness promotes the uncovered and reserved candidates into the civil service for the national socio-cultural harmony, bureaucratic democracy and gender, caste and regional inclusion into the organizational structure and it plays very crucial role in the socio-cultural achievement for inclusive civil service of Nepal.

The second variable shows the relationship between participation and its organizational effects. In case of level of decisional participation, mostly respondents i.e. 74% agree that they are high level of participation promotes the organizational inclusion, rule and regulation adaptation, decisional ideas for the complex problem solving of socio-cultural debates and disputes settlement into the civil service system of Nepal. The major reasons behind the participation is to maintain the performance standard, make learning, adjustable and motivated civil servants to accept the gender, caste and disable

friendly working environment into civil service of governance of Nepal. Here, the above table also supports that there is strong and significant relationship between participation and organizational inclusion and very supportive and friendly working behaviors into the civil service of Nepal. Similarly, the calculated value of chi square is 50.313 and  $p=.000$ , which shows somehow strong and significant relationship that's why most 74% respondents agree that participation of reserved people have the strong value to make the working environment of civil service more friendly, supportive and inclusive structure to give respect and opportunities for the organizational democracy which motivate the disadvantaged people into the civil service of Nepal.

The third variable shows the reservation perception and its organizational effects. In case of level of positive attention, nearly most respondents i.e. 79% agree that they are very high level of representation of disadvantaged people into the civil service is helping to balance the dominance of Brahman and Chhetri's male civil servants, biasness of office system, physical discrimination, caste hegemony and perceptual unacceptance to public organization that leads cooperative organizational effects into the civil service of Nepal. Here, above table also supports the discussed argument that there is no significant relationship between reservation/inclusion perception and its organizational effects into the civil service. Similarly, the calculated value of chi square is 15.904 and  $p=.069$ , which is more than 0.05 and it shows somehow less significant between them but at the same time the 21% of the respondents disagree that organizational factor like elite capture system, discrimination office culture, low motivating outlook of public organization are still exist into the public bureaucracy and that be the challenge and hindrance in the achievement of inclusive and representative civil service of Nepal.

The forth variable shows the relationship between performance of reserved people and its organizational effects. In case of equal treatment and support, most of the respondents i.e. 69% agree that they are performance of reserved facilitated employees with the equal responsibilities and leadership role promotes the organizational recognition and reward into the civil service of Nepal. The major reasons behind the performance is to teach equally, support equally, behave equally into the office working environment and motivate them to take crucial challenges with the full authority and supervisor support into the civil service. Here, the above table also supports that there is no significant relationship between performance of women and deprived people and its organizational compliance but for the effectiveness of civil service there should be first representation of targeted people of reservation system into the civil service of Nepal. Similarly, the calculated value of chi square is 13.260 and  $p=.151$ , which shows somehow less significant relationship between the performance and organizational structure that's why most 31% of the respondents agree that performance of reserved people is not the matter but initially they must be incorporated into the civil service system to deliver performance regarding public service competently that positively effects of deprived people into public organization of civil service of Nepal. Observing the effects of affirmative action can provide useful guidance on what contributes to public organizations' performance. For example, increasing

functional diversity, merit-based selection and employees' morale are all supposed to improve organizational performance. Through increasing social diversity, affirmative action also promotes functional diversity (Schneider and Northcraft, 1999). So, the performance of organizations implementing affirmative action should improve over time of policy.

### **Current Position of Reservation System in Civil Service of Nepal:**

The reservation policy in public service has been adopted with the objective of (i) creating a representative public service (ii) mainstreaming excluded people from different class groups, caste/ethnic groups, regions and communities, and engaging them in nation building activities (iii) projecting existing public service scenario, and (iv) narrowing down the gap between the dominant and excluded groups (Awasthi & Adhikari, 2012). Reservation is a form of affirmative action designed to improve the participation of under-represented communities defined primarily by gender, caste, backwardness and disability. Reservation based on gender, caste, backwardness and disability are laws both Constitutional and statutory. The advent of democracy in 1951 ushered in many changes in Nepal. Until then the demand for inclusion was part of and perhaps overshadowed by the broader civil rights movement. Democracy brought with it equal rights for all citizens regardless of gender or other forms of social grouping. In this regards, the current status of reservation system and its practices were analyzed. Though, a gap in the implementation of the policy is seen, there is some room for contentment as the process of including and recruiting the excluded groups through Public Service Commission has begun. This analysis helped me to study the overall trend of the affirmative policy implementation in Civil Service. The issues on the inclusiveness in the Nepalese Civil Service were analyzed and these are more likely to be addressed for the reduction of exclusion from the Civil Service. For this reason, the reservation policy has been implemented in Nepalese civil service since 2064 through the amendment in the civil service act 2049. The constitution of Nepal gives the mandates to make special provisions by law for the protection, empowerment or development of the citizens including socially or culturally back warded classes. So the trend and current condition of implementation in civil service of Nepal since F/Y 2064/065 to onward. Finally, I have presented the scenarios of representation since last twelve years. That can be shown as bellow;

**Table 3. Current Status of Reservation System in Civil Service of Nepal**

Fiscal Year 12 years	Open Quota	Employees Selected from Reserved Quota						
		Women	Janajati	Madhesi	Dalit	Disables	Remote	Total
2075/076	2394	625	509	409	168	95	77	<b>1883</b>
2074/075	4007	1088	858	711	292	163	132	<b>3244</b>
2073/074	5273	1383	1026	901	385	189	142	<b>4026</b>
2072/073	3300	797	629	503	213	101	95	<b>2338</b>
2071/072	2783	639	547	454	168	95	76	<b>1979</b>
2070/071	2767	626	509	384	173	91	71	<b>1854</b>



Fiscal Year 12 years	Open Quota	Employees Selected from Reserved Quota						
		Women	Janajati	Madhesi	Dalit	Disables	Remote	Total
2069/070	1707	372	318	254	106	51	35	<b>1136</b>
2068/069	1805	352	280	212	99	40	30	<b>1013</b>
2067/068	2487	471	371	300	105	59	43	<b>1349</b>
2066/067	2080	495	368	319	142	64	43	<b>1431</b>
2065/066	840	117	94	91	36	15	12	<b>365</b>
2064/065	2228	366	245	183	84	33	17	<b>928</b>
<b>Grand Total</b>	<b>31671</b>	<b>7331</b>	<b>5754</b>	<b>4721</b>	<b>1971</b>	<b>996</b>	<b>773</b>	<b>21546</b>

(Source: Public Service Commission, 12 years Reports, 2077)

Before the reservation policy implementation, the female participation was 11% at the end of Ashadh, 2065. Coming to the year 2075/076, the participation of male was 74.07 % and female was 25.94%. Nepal's ethnic diversity is not reflected in civil service. It has been a decade since Nepal adopted a policy of reservation to promote inclusion, but the government still lacks official figures about representation of various ethnic groups in civil service. The pattern of female participation is in gradually increasing form after the implementation of reservation policy and they are now advocating and empowering their own right and employment independently. That's why the today's civil service is becoming somehow inclusive and representative with number increment of marginalization community.

**Table 4. Gender Differences after 12 Years in Different Level Civil Service of Nepal**

Class	2064/65					2076/77				
	Men		Women		Total	Men		Women		Total
	Number	%	Number	%		Number	%	Number	%	
<b>Chief Secretary</b>	1	100	0	0	1	1	100	0	0	1
<b>Special Class</b>	60	100	0	0	59	67	95.71	3	4.29	70
<b>Gazetted First</b>	463	94.88	25	5.12	488	522	92.88	40	7.12	562
<b>Gazetted Second</b>	3160	95.18	160	4.82	3320	2985	92.02	259	7.98	3244
<b>Gazetted Third</b>	9537	89.77	1087	10.23	10624	8357	84.17	1578	15.83	9929
<b>Non-gazetted</b>	23963	85.78	2973	14.22	27936	21106	80.99	4953	19.01	26059
<b>Classless</b>	17705	95.25	1487	7.75	19192	11667	90.55	1218	9.45	12885
<b>Health Service</b>	11557	59.44	7885	40.56	19442	13676	58.2	12620	41.8	26296
<b>Justices/judges</b>	298	97.39	8	2.61	306	335	93.84	22	6.16	357
<b>State/Local level</b>	0	0	0	0	0	6689	75.05	2224	24.95	8913
<b>Total</b>	<b>66743</b>	<b>82.03</b>	<b>14625</b>	<b>17.97</b>	<b>81368</b>	<b>65405</b>	<b>74.06</b>	<b>22917</b>	<b>25.94</b>	<b>88316</b>

(Source: Department of Civil Personnel Records, Hariharbhavan, Lalitpur, ashadh 2077)

### **Major Findings of the Study:**

The Interim Constitution, 2063 provisions and Civil Service Act 1993 (second amendment in 2007) has made a provision for reservation system in 2064 BS. Before this reservation policy introduced in Nepal, share of women in civil service only 11%. Shares of Dalit, Muslim and disabled were virtually almost zero. Adivasi/Janajatis, Madhesis and Khas/Arya of remote area people had slightly higher shares. Further while analyzing the female's participation in Nepalese Civil Service, it was remarkably low participation of women in terms of population portion. In 2003, overall 8 percent of the women has been participated in civil service examination. Likewise, they were 15 percent in 2010 and 18 percent in 2015. In 2076/077 (2020), after 12 years of implementation of reservation system the shares of women in civil service is increased to 25.94% and shares of Adivasi/Janajatis, Madhesi's, Dalit, Muslim, disabled and remote area's people is also moderately accumulating in terms of numerical representation in the civil service of Nepal.

Based on the sequential explanatory study done to shows that among 130 respondents, above 85% agree that the principle of proportional representation and participation is fully ensured in the civil service and remaining respondents disagree about it. Perception of respondents was collected and measured by using Likert scale measurement. The survey shows that nearly all the respondents agree that disadvantage group feel to be included in the mainstream into the civil service in Nepal. Along with it, all the respondents agree that the targeted group have been able to utilize the opportunities provided in the civil service act and the constitution has guarantees equal opportunity to employment for all people and avoids discrimination. In case of perception towards the reservation, more than 70% of the respondents agree that male has more superiority complex and negative attitudes towards female. It means that the male has more superiority complex and negative attitudes towards female. Similarly, 85% of the respondents agree that special arrangement for male friendly are absent in the organization environment. Finally, the majority of the respondents i.e. above 80% disagree about the people from reservation are not capable to delivering the quality service in comparison with other people in workplace.

### **Organizational Effects of Reservation Policy:**

In the article, the organizational factor refers to the Office structure, working channel, rule and process, performance challenges and evaluation, motivation, coordination, leadership, responsibility, support, decision making and the satisfaction level of respondents towards the organization after the application of reservation system in Nepal. The findings of the survey show that, there was highly significant relationship between organizational effects of reservation system for the inclusiveness and the variable of representativeness and participation in civil service of Nepal. In the bivariate analysis, the calculated value of representation chi square is 33.0715 and  $p=.000$  and calculated values of participation chi square is 50.313 and  $p=.000$  and which shows highly significant relationship of independent variables with the inclusive civil service. The organizational effects of reservation for the perception and performance shows that there is less significant

relationship with the inclusiveness of civil service of Nepal. Therefore, we can conclude that there is high relationship between organizational effects of reservation system and inclusiveness of civil service of Nepal.

Hence, this article<sup>3</sup> shows that the measurable and reliable indicators of inclusive civil service of Nepal which has the equitable opportunity for representativeness, participation and mainstreaming of the target group for the positive changes and cultural friendly organizational environment. In order to enhance the recognize and representation of disadvantaged groups of society in civil service of Nepal, there could be several short term policies, programs, strategies, targeted and specialized projects, conferences, financial subsidies, tuition and coaching classes, awareness programs, empowerment schemes to guardians and relatives of original aspirant candidates and equal access and intuition of opportunities to needy applicants, decentralized exam centers, gender and disability friendly placement and working environment and equitable recruitment. There should be such programs that can bring about the major changes in socio-economic and socio-cultural perception particularly in the context of mutual awareness, psychological empowerment and behavioral cooperation in the rural environment. There might be several options to uplift the participation of marginalized groups of Nepalese society in the civil service such as gender sensitive public policies, amendments in the acts to make marginalization friendly, advocacy, and placement. Socialization and working environment, capacity building, awareness projects, orientation and opportunities like training, practical workshops, motivational seminars, learning opportunities, capacity development activities and change oriented efforts.

Therefore, my research determination was not to advocate whether reservation system is good or bad. I have explained what the policymakers, implementers, beneficiaries and other people expecting in the society that have perceived regarding the implementation of reservation system in Civil Service of Nepal, and at the same time I also explored what the effects and current position of the implementation is and what the tendency of inclusion in Civil Service if Nepal is. Unless and until the individuals and group of people perceive the policy positively, the implementation part cannot give a sound output and consequence. In other words, the attitude of stakeholders regarding policy highly affect the practice. Therefore, my focal ambition of the research is to examine the policy effects and practical obstacles of reservation policy in Civil Service along with the deep understanding and commitment of how all the stakeholders have perceived the reservation policy in Nepal.

### **Conclusion of the Study**

For the conclusion, the effects of the reservation policy is imposing the social, cultural, ethnic, economic and regional diversity reflection in civil service of Nepal. Historical dominance of one caste group in civil service is gradually balancing with other disadvantaged people. The participation of women and disadvantaged people in civil

3 This research article has been conducted in the completion of M.Phil. Program of CDPA, TU by granting M.Phil. Fellowship of University Grants Commission (UGC) Nepal.

service is gradually increasing after the application of reservation system. When the civil service becomes more inclusive, government services have become more accessible to diverse communities, and sense of their ownership towards civil service is increasing. For this, proportional representation of all communities in state organs including civil service is the key to recognition, participation and overall inclusive consideration. This is the purpose of recent political changes, and this ideal has been reinforced by the constitution and several international laws endorsed by the Nepal.

Therefore, the reservation policy is being more popular and scientific, and the state must prepare acts/laws regarding policy to strengthen relations between the nation and marginalized communities with conducive environment. And all the respondents agree that the targeted group have been able to utilize the opportunities provided in the civil service act and the constitution has guarantees equal opportunity to employment for all people and avoids discrimination. Whereas 85% of the respondents agree that special arrangement for male friendly are absent in the organization environment. According to crosstab analysis, the individual effects of reservation for the inclusiveness shows that there is highly significant relationship between the individual participation and individual performance with the inclusiveness of civil service. An organizational effects of reservation system for the inclusiveness shows that there is highly significant relationship with the representativeness and participation in civil service of Nepal. It has the positive impacts in civil service elsewhere Nepal's affirmative action policy is not free from criticism. Critics suggest that reservation has benefitted women and men from the privileged castes and ethnic backgrounds, and thus women and men from rural areas of underprivileged caste/ethnic groups are still excluded. Finally, the policy has been made by top down approach according to which it is very difficult to empathize with the native characteristics of the real targeted people. The need of educational trainings and applicable infrastructures related to attitude change and development of anti-discriminatory thought in every level of Civil servants has been realized the sense of humanity, respect and coexistence of other through reservation policy. The quota system or reservation (Aarakshan) has become popular as well as controversial in public discourse due to lack of proper education in the public level. Multiple understanding of reservation policy is found from person to person. However, in totality, the concept can be taken in regards of process of providing equal access of opportunity of the reach of diverse groups in the process of mainstreaming with the feeling of a social right and justice in order to widen their reasonable participation and enhance their overall empowerment.

## References

- Awasthi, G. D., & Adhikary, R. (2012). *Changes in Nepalese civil service after the adoption of inclusive policy and reform measures. Support to participatory constitution building in Nepal.*
- Bajracharya, P., & Grace, C., (2014). *The Nepal civil service and re-structuring of the state. Ministry of General Administration Project to Prepare the Public Administration for State Reforms (PREPARE), Kathmandu, Nepal.*

- Bennett, L., Tamang, S., Onta, P., & Thapa, M. (2006). *Unequal citizens: gender, caste and ethnic exclusion in Nepal*. Kathmandu, Nepal, Department for International Development, The World Bank.
- Bhattachan, Krishna Bahadur. (2003). *Existing practices of caste-based untouchability in Nepal and strategy for a campaign for its elimination*. Action Aid Nepal.
- Bhattachan, K. B. (2009). *Discourse on social exclusion and inclusion in Nepal: Old Wine in a New Bottle. SIRF, Identity and Society: Social Inclusion and Exclusion in Nepal*.
- Dhakal, Deepak., (2013). *Analyzing reservation policies in civil service of Nepal*. [http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/courses/2013/documents/5140143\\_10a.pdf](http://www.pp.u-tokyo.ac.jp/courses/2013/documents/5140143_10a.pdf) (accessed on Decemember 25, 2019).
- Druzca, K. (2017). *Talking about inclusion: attitudes and affirmative action in Nepal*. Development Policy Review, 35(2), 161-195.
- Groeneveld, S., & Van de Walle, V.S., (2010) (Forthcoming). *A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities, and diversity*. International Review of Administrative Sciences, 76 (2).
- Gurung, O. (2009). *Social inclusion: policies and practices in Nepal*. Occasional Papers in Sociology and Anthropology, 11, 1-15.
- Jamil, I., & Dangal, R. (2009). *The state of bureaucratic representativeness and administrative culture in Nepal*. Contemporary South Asia, 17(2), 193-211.
- Khadka, M., & Sunam, R. (2018, February). *Workforce diversity and reservation policy in nepal: a strategic approach to strengthening women's voice and visibility in formal employment sector*. In *Women and the Future of Work in the Asia-Pacific*.
- Korten, D. C. (2011). *Globalizing civil society: reclaiming our right to power*. Seven Stories Press.
- Kabir, S. L., (2013). *Women's participation in south asian civil service: A comparative analysis of India, Pakistan, and Bangladesh*. Dhaka, A H Development Publishing House
- Karikari A. A., & Ohemeng F. K., (2012). *Representative bureaucracy in the public service? A critical analysis of the challenges confronting women in the civil service of Ghana*. A paper prepared for the XXII World Congress of Political Science, Madrid, Spain, 8th -12th July, 2012.
- McCourt, W., (2007), *'The merit system and integrity in the public service'*, Paper presented at Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service, 29-30 May, Bucharest
- National Judicial Academy, Nepal (2013). *Gender equality and social inclusion analysis of the nepali judiciary-* Research Report. Lalitpur: National Judicial Academy, Nepal.
- OECD, (2014). *Women, government and policy making in oecd countries: fostering diversity for inclusive growth*. Available at: <https://uweboard.files.wordpress.com/2014/08/women-government-and-policy-making.pdf> (accessed on June 11, 2016)
- Paudel, N. R., (2016). *Administrative reforms in SARRC countries: A case study in Nepal. An application to new public management*. Central Department of Public Administration, Tribhuvan University.

- Pojman, L. P. (2010). *The case against affirmative action*. International Journal of Applied Philosophy, 12(1), 97-115.
- Prasai, D. R. (2016). *Issues of reservation and affirmative action for minorities in Nepal: An Anthropological Review*. Himalayan Journal of Sociology and Anthropology, 7, 1-12.
- Purkoti, et al., (2009). *Draft report on study of reservation for dalit in Nepal* Kathmandu: Social Inclusion Research Fund (SIRF/SNV Nepal).
- Rai, S. M., & Lievesley, G. (Eds.). (2013). *Women and the state: international perspectives*. Taylor & Francis.
- Sen, A. K. (2000). *Social exclusion: concept, application, and scrutiny* (No. 1). Manila: Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Silver, H., (2010). *Understanding social inclusion and its meaning in Australia*. Australian Journal of Social Issues, 45(2), pp. 183-211.
- Tamang et al., (2014). *Perspective on social inclusion and implication for research in Nepal*. In Gurung, O., Tamang, M.S. & Turin M. (Eds.), pp. 11-57. Perspectives on Social Inclusion and Exclusion in Nepal. Kathmandu: Central Department of Sociology/Anthropology, Tribhuvan University.
- Upadhyya, Hari Prasad. (2013). *The effect of gender quota on female participation in civil service*.
- World Bank. (2018). *The world bank annual report 2018*. The World Bank.

## Employee Retention for Organizational Health: A Review of Best Practice

✍ Basu Dev Lamichhane

### Abstract

The purpose of the study was to analyze the impact of employee retention for organizational growth and change. This is descriptive research design. Successful, dedicated, talent, and high contributing employee retain is essential part of organizational development. For the achievement of organizational goal organization needs to establish effective employee retention plans. It should be a part of every aspect of organizations objective and vision. This paper provides some strategies of employee retention. High work load, job mismatch, perceptions of unfair treatment, lack of opportunities at current organization, internal pay equity issues, non- competitive benefits compared to industry, personal issues (health and children issues), conflicts with company mission and goals, feeling unappreciated, relocation of partner or spouse, low job satisfaction, poor leadership and conflicts with managers or supervisors may create employees dissatisfaction and turnover. Generally, Pay, challenging job, promotional opportunities, supervisory styles, work group (social support, comfort, advice and assistance), working environment are key influencing factors related to job satisfaction and employee retention. Besides this, satisfying employee is big challenges of organization. An organization needs to introduce effective high performance work systems (HPWS) for minimization of employee turnover problems through their HR policy. Employees who are happy and satisfied with their job and working environment are more dedicated towards their job and always put their effort to improve organizational growth and effectiveness.

**Keywords:** *Dropout, Employee retention, HPWS, Job dis -satisfaction, Job-satisfaction, Motivating factors.*

### 1. Introduction

Human resource management (HRM) is the process of employing people, training them, compensating them, developing policies relating to them and developing strategies to retain them through effective management.

Organization /Institutions are established with certain goals and objective. In order to gain those objective they have to manage different resources i.e. financial resources, physical resources and human resources. Among them human resources is vital resources which can effectively mobilize others resources. An organization needs to hire different people with diversified skills, knowledge, ideas, potentialities and ability. Every organization have plan for getting qualified and talent human resources through proper recruitment.

---

✍ Lecturer of Tribhuvan University and PhD Scholar Lincoln University College Malaysia.

The functions of human resource management planning for human resources, selection of human resource, acquisition, utilization, development, motivation, compensation, benefits and administration labor relation, employee satisfaction, development of work place policies and employee retention. The success of any organization depends on right and qualified human resources. Human resources are the fixed assets and life blood of any organizations. Employee retention is the essential for stability, growth and effective delivery of services to the target clients. Retention involves keeping to stay within organization. Motivating employees to remains in the organization for a long period of time can be termed as employee retention. It is a process in which the employees are encouraged to remain with the institution for maximum period of time. Nowadays, organization are facing the challenges of employee retention due to increased competition in the market. High employee dropout increases recruitment cost, selection cost, time, administrating cost and development (training) cost. Compensation is the major function in employee retention, but there are others factors as well. Around 90 percent of employees leave a company for issues around the job they are performing challenges with their manager, poor fit with organizational culture and poor workplace environment. Many managers think employee leave as a result of pay. As a result managers try to change their remuneration and compensation package to keep employee from dropout. But they are not realizing compensation is not the only reasons for high employee turnover. Employees who are happy and satisfied with their job and working environment are more dedicated towards their job and always put their effort to improve organizational effectiveness. Managing and retaining promising employees is an important means of achieving competitive advantage among the organization. For effective and efficient delivery of goods and services by the organization, it is necessary to secure and manage talent and dedicated human resources. Therefore, human resources are the most valuable resources of any organization because of the efficient and effective mobilization of physical and financial resources.

Employee retention strategies are key part of organizational vision, mission, goal, objectives, policies and values. The employee satisfaction and retention are the major factors for the success of an organization. The social, mental and physical factor plays an important role in employee retention. Whereas physical factor consists of working environment and pay structure, social factors consists social relation and mental factors consists of job characteristics.

Effective and systematic HR practices can increase organizational productivity, efficiency of organization, quality of work life (QWL) and cost effectiveness. It can reduce employee turnover and feeling ownership within organization. Employee are the key vehicle for overall growth and development of organization. Organization are always searching for talented and capable employee and invest money them on their employees for future retains as dedication and loyalty.

Nowadays, there are different human resources practices in corporate sector. They introduced separate compensation policy called remuneration policy guided by HR



policy. Therefore, job satisfaction not only affect to the individual performance but also organizational long term growth, development and goodwill too. So, understanding and knowing what is going in the mind of human and their perception towards organization, leadership, management, environment, compensation, benefits and working environment is very difficult to understand and measure.

In this paper we explored additional related literature that suggest measures to increase employee retention by providing job satisfaction.

## 2. Reasons for employee turnover

Retention of good and dedicated employee in an organization is one of the biggest and challenging function of the top level management of organization. Nowadays, they are facing very difficult situation about how to retain dedicated, potential employee with their work place. Therefore, there is good relationship between employee retention and job satisfaction. Job satisfaction increases employee motivation and their performance level.

There are two types of turnover i.e. voluntary turnover and involuntary turnover. Voluntary turnover is the type of turnover that is initiated by the employee for many different reasons. Voluntary turnover can be somewhat predicted and addressed in HR. Likewise, involuntary turnover is where the employee has no choice in their termination. Generally, when an organization loses their employee is called turnover.

There are many reasons for employee turnover. For the management of employee turnover an organization can develop retention strategies. Some of the common reasons employee leave organizations are:

### i. Poor and inappropriate remuneration :

Compensation and remuneration is the basic means of employee daily life. If an organization manage and offer the attractive best remuneration offered by industry to their employee it makes employee satisfaction for their job and work place. So, it is necessary to provide an appropriate salary and compensation for employee retention.

### ii. Poor communication mechanism:

Effective and two-way communication systems directly affect the employee retention. Poor and ineffective communication within organization always leads employee dissatisfaction.

### iii. Motivation :

Motivation is the most important factor for employee retention through their job satisfaction. If people involved in organization are not motivated it occurs dissatisfaction which leads employee turnover. Motivated people have higher level of job satisfaction. Similarly higher level of job satisfaction leads to employee job satisfaction and reduce employee turnover.

**iv. Participation in decision making :**

Participation in decision making in the organizational activities motivates employee and make them feel accountable and responsible.. It is an important part of management by objective (MBO) strategy of organization. So, participation in organizational decision making i.e. planning, budgeting, goal setting, strategy formulation and participation in annual review programs feels employee ownership and develop positive thinking towards management and organization.

**v. Fast decision and quick initiation :**

Fast and quick decision making environment in organization also increases employee motivation and job satisfaction. Lack of problem identification and slow reaction time dissatisfies employees.

**vi. Poor performance appraisal :**

Poor and unsystematic performance appraisal/rating leads to employee dissatisfaction and demotivation. So, systematic, scientific, job based and unbiased performance appraisal always lead towards motivation and job satisfaction and discourage frustration.

**vii. Poor human relation :**

Poor and unfair human relationship within organization is main causes of employee turnover. Employees involved in organization are always expecting good human relationship, cooperation and helpful environment in the institution. If the management of organization does not maintain the relation within organization it may result in employee frustration and dissatisfaction.

**viii. Unhealthy working environment :**

Unhealthy working environment and autocratic management style always lead to employee dissatisfaction and high degree of employee dropout. If the senior management of organization does not create favorable and healthy environment in organization (Safety, lighting, rest room, sport hall, cafeteria and provision for child care) lead an organization less friendly, less helpful and unsupportive environment in the organization.

In spite of these factors, many factors can cause demotivated employees and high turnover. Some reasons for employee turnover are as mention in figure 1.

[Fig 1. Reasons for employee turnover]

From the above mentioned figure we can conclude that high work load, job mismatch, perceptions of unfair treatment, lack of opportunities at current organization, internal pay equity issues, non- competitive benefits compared to industry, personal issues

(health and children issues), conflicts with company mission and goals, feeling unappreciated, relocation of partner or spouse, low job satisfaction, poor leadership and conflicts with managers or supervisors may create employees dissatisfaction and turnover

### 3. Review of related literature



This chapter is concerned with review of literature relevant to the topic of employee motivation and retention. The purpose of reviewing of literature is to develop some expertise in one's area, to see what new contributions has made and to receive some ideas for developing or research design. Thus, previous studies cannot be ignored as they provide the foundation of the present study. Thus this chapter highlights the literature that is available in concerned subject as to the researcher knowledge, research work and relevant study on this topic, review of journals and articles and review of this work performed previously.

Employee retention is big challenges in an organization due to competitive market scenario. It is critical job for manager to hire competent and talent employee to gain a competitive advantages in the global market and retain them over long period of time. An organization is always searching and planning to hire dedicated employees and spend money on their employee for future return aspect. There are different human resource (HR) practices employed by the organization to increase retention level. The manager of organization should adopt various techniques for minimizing employee turnover. Those factors are attracting human resources, hiring, developing, utilizing, maintaining, training and development and holding them in their institutions.

**Das B.L.Baruah (2013)** has reviewed related literature about employee retention. They reviewed on employee retention related literature and explored factors affecting employee retention and job satisfaction. They recommend employee retention is very complex job so compensation practices, leadership and supervision, career planning and development, attractive work schedule, working condition, flexible working hours etc are needed to consider for employee retention.

**Sinha C. (2012)** has comparatively analyzed two organizations from engineering industry and explored the main factors of retention management strategies. He proposed three retention factors the first was called competence and relationship oriented (skill, recognition, job flexibility, superior- subordinates relationship, employee motivation and organization commitment), the second is scholastic and futuristic oriented (Learning and working climate, cost effectiveness, communication, career development) and the third is development and reward oriented (Benefits, compensation, cost effectiveness and training). He further explored the factors of retention strategies indicate that employees stay in organization when they have strong relationship with others.

**Haider M. ET. Al (2015)** studied and examined the human resources practices that promote employee retention strategies in telecom sector of Pakistan. They collected primary data with structured questionnaire distribution. They found effective human resource practices on employee retention have positive and significant relationship with employee retention. They stated that effective HR practices have a direct and positive relationship with employee retention. They further suggested that high compensation and dynamic working environment directly and successfully attract and retain key employees.

**Sakeel N. (2015)** reviewed more than sixty papers and research article for the identification of work related and non-work related factors that directly or indirectly affects the employee retention. He identified monetary and non-monetary factors that are: pay, promotion, social environment, working conditions, relationship with immediate boss, respect, and location of organization, organizational justice, organizational prestige, and recognition work life balance, job satisfaction, job involvement, job content, training, flexible work assignments, status, career development, organizational values and beliefs, organization support, job mismatched, growth opportunities, appreciation, trust, support, stress overwork, new job offer etc. He collected data and information through interview to identify the variables that were not identified through literature. He incorporated all the segments which help organization to take care of all factors that influence employee retention. He further suggested career opportunities, work life policies, job characteristics, promotion, awards, supervision influence employee retention so that organization need to consider for employee retention through HR policies.

**Cloutiv O. et al (2015)** has explored the importance of developing strategies for employee retention. They stated organizational stability, growth and revenue generation purposes employee retention is essential, further more they emphasized organization strategies for employee retention. In addition they suggested four strategies for employee retention such strategies are effective communication, diverse workforce, skilled people, and training and development for employee capacity building which leads low rates of employee turnover. Finally they recommended organization should be developing training program to improve existing performance and productivity of an employee.

#### 4. Research gap

In this competitive business environment organizations are facing the challenges of employee retention. It is very difficult task for managers to hire competent, dedicated, motivated, capable and energetic human resources and retain them in workplace. Organization is always searching for talented employee and spend resources on them for future development. When an employee drops from one organization and join similar type of another organization, in this situation he/she brings with him all data, information, fact and clients history about organization which is very adverse situation for existing organization. In the other hand, organization also invests capital for training and capacity building for professional development. Employee turnover associated with turnover into direct cost and indirect cost. Direct turnover cost includes the cost of leaving, replacement, and administration cost whereas indirect cost include the loss of production and reduced performance.

In this free market open economy it is practically impossible to retain all employee. Nepalese banking and insurance companies are facing employee retention problem due to high growth and development of banking and insurance sector. All institutions try to make attempt to retain at least those employee who are more capable, dedicated, skilled full and high potential for future successor. But it is very difficult to retain employee with their workplace. This paper attempts to look employee retention future strategies and way forward for organizational growth. Employee turnover directly and indirectly increase the expenses of organization form of money, time and efforts.

The result of the above mentioned literature review illustrate that employee motivational tools are key successor of any organizational growth and development. Motivational tools and technique is not only part of employee motivation but also act as fuel for vehicles for efficient management of organizational resources. Various studies have been carried out to study about factors affecting retirement confidence among workers, impact of performance appraisal on employee's attitude, organizational commitment and employee behavior in work place and impact of the employee performance on the organizational growth but never established relationship between employee retention and institutional growth. Based on review of the literature there still exists a research gap.

#### 5. Objective of the study

The main objective of the study is to analyze the impact of employee retention for organizational growth and change. The specific objectives of the study are:

- To highlight the various factors that's affects employee retention in an organization/firm.
- To explore the relationship between employee retention and organizational change.
- To analyze long term health and success of organization to retain the best employee.

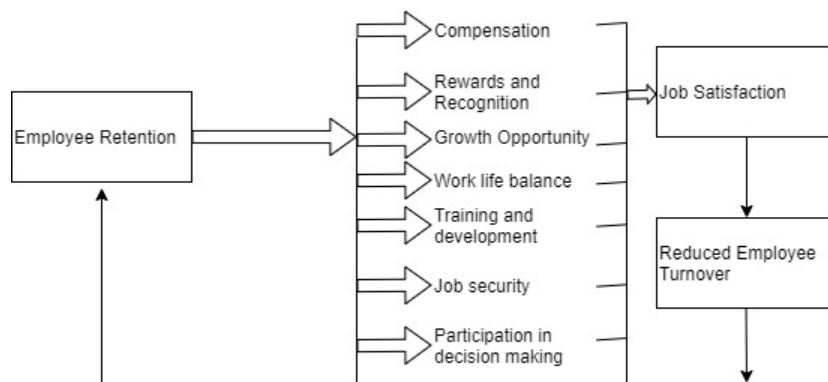
## 6. Research methodology

The study is descriptive research design. The main purpose of the study is to identify the impact of employee retention on the organizational growth and effectiveness. To attain this goal present study, reviews various article and research papers related to employee retention, employee turnover and organizational growth. Secondary information had also taken from journal, article, books, internet and my working experience.

## 7. Results/Outcomes

### 7.1 Employee retention plans

Finding of the review literature mentioned in section 3 showed that there are so many factors have been identified regarding retention management strategies. Effective high performance work systems (HPWS) is the name given to set of systematic HR practices that create an environment where the people/employee has greater involvement and responsibility for the success of the organization. A high performance work systems is a strategies approach to many of the things. HPWS is the process in which employee involved in organizational activities better for the organization and better for employee which increase retention. For the development of effective HR plans, the management of organization needs to consider some of the theories on job satisfaction and job dissatisfaction. They always keep their mind HPWS for the development of HR retention plans. So, human resource strategies plays vital role in employee retention with their job and work place. Following are the role of HR in creating high performance work system in organization.



[Fig. 2. Employee retention model]

Figure 2 mentioned in section 7.1 clearly shows that, employee retention depends on employee satisfaction and motivation which was developed after reviewing related literature and article. It is most important for their motivation and organizational productivity. Unsatisfied employees become less efficient and their work performance becomes also ineffective. It affects not only individual

performance but also whole organizational productivity, efficiency and revenue too. Therefore, for the management of employee retention an organization needs to understand reasons for employee turnover, and frustration than after, an organization can implement specific strategies for employee retention.

These elements of HRM are equally important to the top level management for the management of compensation and rewards, promotion, career development and succession planning of an organization. Therefore, there is effective and sound relationship between job satisfaction and employees work performance. As we know "Happy worker is a productive worker. Likewise, "Be loyal to the organization, and the organization will be loyal to you", which is the human attitude towards and the behavior within his/her, employing organization.

## 7.2 Impact of employee retention in organizational effectiveness and growth

Employee retention is increasingly becoming the key to improved organizational performance and growth. It is the management strategies implemented through HR policy. It is proved that satisfied employee is happy worker and happy worker leading to satisfied clients. An organization needs to adopt innovative rewards systems to retain their skilled full, capable and professional employees. High quality leadership, health care benefits, participation in organizational decision, paid personal time off, and challenging work environment are the top five factors of employee retention.

There is a good and significant relationship between employee retention and organizational effectiveness. Employee retention is a system which involved input (financial and non-financial benefits), processing (HR strategy) and output (Organizational change) system just like Production Company. Figure 3 clearly shows the relation between employee retention and organizational growth.



[Fig: 3. Relationship between employee retention and organizational growth and effectiveness]

From the above figure we can say that effective working environment and high performance work systems motivate to employee and they perform better result than before. Some of the good employee retention technique can be summarized as below:

- i. Hire right people at the right time in the right place who are suit to the job.
- ii. Socializing the new employee to the institutions culture, values, systems and working procedure.
- iii. Creating favorable and happy environment by introducing health care benefits, involvement in decision making. Challenging work environment and safety through systematic HR practices that create an employee has greater involvement and responsibility to the success of organization.
- iv. Giving out the business information including financial and strategic information that organization treats them as active partners.
- v. Caring for employee and their needs, hobby and social values.
- vi. Employees should be given freedom as they can manage and handle.
- vii. Create opportunities for growth and development for talent and good contributors or those who have high potentiality.
- viii. Salary and benefits policies adopted strategically within organization to improve moral, reduce turnover and achieve targets.

## 8. Discussion and Conclusion

Human resource management is very complex and difficult task to the top level management of any organization. So, human resources are complex and it's difficult to understand their perception, attitude and expectation. They are fixed capita which can develop through organizational HRD policies. But today's organization have faced employee retention problem which is most difficult task. Employee retention factors have direct relationship with job satisfaction. High job satisfaction leads to organization lower turnover where as low job satisfaction lead to higher turnover. In a free liberal market economy, it is practically difficult to retain all employees in long term in organization. However, all good organizations should make an attempt to retain at least those employees who are high contributors, high potential, dedicated and self-statured. The management of organization needs to create healthy working environment for high quality result job performer. If organizations culture has high sound than after an employee will perform better result, think strategically, initiate new action, showing changing behavior, develop interpersonal skills, analytical skills, maintained effective communication, sound judgment, think gender and cultural sensitivity and handling sensitive data more confidential manner. These function of employee only possible where the management of organization has introduced high performance work systems (HPWS) through their HR retention and job satisfaction. In the other hand if she/he feels satisfaction with their job and organization they are ready to more contribution and strength peoples skills, share constructive feedback, inclusive culture, work spirit and face challenging activities too. Various research has been done in employee motivation,



employee retention, job satisfaction and factors of affecting employee retention but still much scope remains for more employee retention and it may taking into consideration the factors like high quality leadership, health care benefits, participation in decision making, challenging work environment, paid personal time off, high performance work systems, career planning, alternative work schedule, flexible working hours, work life balance, rewards and compensation, job promotion, development, opportunity to growth and job security etc. should be conducted by the top level management of organization for employee retention. Employee retention factors have a direct relationship with job satisfaction which reduce employee turnover. So, high job satisfaction leads to lower turnover while low job satisfaction leads to higher turnover. Therefore, only low employee turnover leads organizational growth and health.

This study proposes a synergetic conceptual framework on the causal relationship between employee retention and organizational growth. This study is based on the theoretical lenses, past literature, the logical explanation and best practices. The next step is to test if the proposed conceptual framework and the propositions are academically legit and empirically supported.

## References

- Cloutier, O., Felusiak, L., Hill, C., & Pemberton-Jones, E. J. (2015) The Importance of Developing Strategies for Employee Retention. *Journal of Leadership, Accountability & Ethics*, 12(2).
- Das, B. L., & Baruah, M. (2013) Employee retention: A review of literature. *Journal of Business and Management*, 14(2), 8-16.
- Dey, S. (2009) Employee retention- A key to organizational growth. *GMJ*, 3(1), 4549.
- Gautam, H. P. (2019) "Impact of Performance Appraisal on Employees Attitude in Nepalese Service Sector". *SOMOTU Journal of Business and Management Research*, Vol. : 1, Issue : 1, 103-120, School of Management, Tribhuvan University, Kathmandu, Nepal.
- Haider, M., Rasli, A., Akhtar, S., Yusoff, R. B. M., Malik, O. M., Aamir, A. & Tariq, F. (2015) the impact of human resource practices on employee retention in the telecom sector. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 5(1S).
- Lamichhane B., D. (2020) the Impact of the Employee's Motivation on the Organizational Growth: A Review of Contemporary Issues, Year 41, No.-2, July, Civil Service Journal, Public Service Commission, Nepal.
- Rai, Raj Kumar, Gautam, Prakash Kumar (2014) Foundation of Human Resource Management. Kathmandu: Bhundipuram Prakashan, Kathmandu.
- Shakeel, N., & But, S. (2015) Factors influencing employee retention: An integrated perspective. *Journal of Resources Development and Management*, 6(2015), 32-49.
- Sinha, C. & Sinha, R. (2012) Factors affecting employee retention: A comparative analysis of two organizations from heavy engineering industry. *European journal of business and management*, 4(3), 145-162.
- University of Minnesota Libraries (2016) Human Resource Management by University of Minnesota is licensed Under a Creative Commons Attribution- Non Commercial.

# Fiscal Policy for Stability and Growth: Nepal's Experiences

✍ Angadeep Neupane

## Abstract

Fiscal policy plays vital role for economic growth and development through different channels: Capital formation, increased employment opportunities, reducing inequality, reallocation of resources. The instruments of fiscal policy are Taxation, Public Expenditure and Public Debt. Government earns money broadly from taxes, fees, fines, interest on loans, dividend by public sector enterprises. Government spends mainly on securing and providing goods and services, maintaining law and order, internal security, defense, staff salaries, etc. Fiscal policy is an instrument to stabilize the economy; to overcome recession and control inflation in the economy. When the government use counter cyclic fiscal policy, the methods to get the economy out of recession are; Increase in government expenditure or reduction of taxes or both. Whereas, the policy measures to control inflation are reducing government expenditure or increasing taxes or both. From a macroeconomic prospective, prudent fiscal policy- low budget deficits and low level of public debt, is a key ingredient for economic growth and reducing poverty. As, small budget deficit reduces the risk of economic crisis and reduced borrowing to finance the deficit pushes interest rates down catalyzing private investment.

## Introduction

Fiscal policy is the use of government spending and taxation to influence the economy. Government decision for purchasing the goods and services, distributing transfer payments, collecting taxes, engages the fiscal policy. Fiscal policy is said to be tight or contractionary when the revenue is higher than spending (i.e., the government budget is in surplus) and loose or expansionary when the spending is higher (i.e., the government budget is in deficit). Generally, during recession, government uses expansionary fiscal policy and during inflation, government uses contractionary fiscal policy.

Government budget is the instrument (document) prepared by the government presenting its anticipated revenues and proposed spending for the coming fiscal year. Government earns money broadly from taxes, fees, fines, interest on loans, dividend by public sector enterprises. Government spends mainly on production and distribution of goods and services, to maintain law and order, internal security, defense, staff salaries etc.

The instruments of fiscal policy are A) Taxation B) Public Expenditure C) Public Debt. Government uses these instruments to achieve its objective of higher economic growth, development and stability.

## Role of fiscal policy

The most immediate effect of fiscal policy is to change the aggregate demand of the economy. A fiscal expansion raises aggregate demand through two channels. First, the

government increases its expenditure keeping tax constant which it increases demand directly. Second, if the government cuts tax or increase transfer payment, households' disposable income rises which results the rise in consumption.

Fiscal policy also changes the composition of aggregate demand. When the government runs in a deficit, it meets some of its expenses by issuing bonds. For this, it competes with private borrowers. A fiscal expansion will raise interest rates and "crowd out" some private investment.

Fiscal policy also affects the exchange rate and trade balance. In the case of fiscal expansion, the rise in interest rates due to government borrowing attracts foreign capital. It results increasing the demand for and value of the home country's currency which makes import cheaper and earn higher through export. But in long run, the accumulation of external debt may result appreciation of the foreign currency.

A fiscal expansion affects the output level in the long run because it affects the country's national saving rate (private saving plus public saving). Higher the expenditure for expansion, lower the government saving which means country will either invest less in new infrastructure or increase the amount of borrowing in the future. The low level of investment will decline country's ability to production and productivity.

Fiscal policy determines the burden of taxes. When the government runs an expansionary policy, it decreases tax for the present years and spends through borrowed funds which adds to the stock of debt. When the FOREX appreciates, the size of foreign debt increases for the future. Ricardian Equivalence states that tax cut today means higher tax rate in the future.

Fiscal policy plays vital role for economic growth and development also through these channels: Capital formation, increased employment opportunities, reducing inequality, reallocation of resources.

### **Fiscal Policy for stability**

Fiscal policy is an instrument to stabilize the economy- to overcome recession and control inflation in the economy. There are two methods to get the economy out of recession, they are: a) Increase in Government Expenditure b) Reduction of taxes. The expansionary fiscal policy has multiplier effect in AD which results rise in the aggregate output (income) of the nation. But, it may increase the rate of interest and adversely affect private investment. So, expansionary fiscal policy should be supported by expansionary monetary policy to cure the recession. The increase in government expenditure or reduction in taxes also results budget deficit, which can be financed through borrowing from banks/public or creation of new money. Borrowing shall not be favorable as it may cut down private investment. By creating new money, the crowding out of private investment can be avoided and helpful to cure the recession.

Economy also can face inflationary pressure which has negative impact on price stability. The policy measures to control inflation are a) Reducing government expenditure

b) Increasing taxes. Both the options are helpful to reduce the aggregate demand and decrease in budget deficits. The budget surplus can be used to retire the public debt or impounding of public debt. In paying off the debt, government will be returning money to the public which increases money supply and consumption also increases which weaken the anti-inflationary policy. So, it is favorable to keep the fund idle to strengthen the impact of contractionary fiscal policy to control inflation.

### **Built-in Stabilizers and Discretionary Fiscal Policy**

In any discussion of the impact of budgetary policy, we should be clear about the differences in budgetary changes that come automatically and those that are brought deliberately. The former is called built in stabilizers (automatic) and latter is called discretionary.

Some budgetary changes occur automatically over the business cycle. Such changes are the result of built-in stabilizers that exist in the economy. Automatic stabilizers exist through the tax and expenditure structures. The existing tax structure and outlay program are designed such that increase in income automatically create budget surplus and decrease in income tend to create budget deficit automatically. Personal income tax, Corporate income tax, unemployment benefits, corporate dividend policy are some examples of automatic stabilizers. When national income increases, the tax revenue goes up. Conversely, when the national income declines, tax yields go down more than proportionately.

Government outlay structure also provides automatic stability. During depression and declining employment, unemployed workers receive unemployment compensation under social security system. These payments put a brake on economic depression because income does not decline to the extent indicated by depression in the absence of these payments.

The need for discretionary action arises because automatic stabilizers may not be sufficiently strong in the face of a serious inflation or depression. At the time of recession, the government increases its expenditure or cuts down taxes or adopts both. On the other hand, to control inflation the government decreases expenditure or raises tax or both.

### **Fiscal policy for growth**

From a macroeconomic prospective, prudent fiscal policy- low budget deficits and low level of public debt is a key ingredient for economic growth, reducing poverty. Small budget deficit reduces the risk of economic crisis. Reduced borrowing to finance the deficit pushes interest rates down catalyzing higher private investment.

Taxation policy determines the rate of saving, consumption and investment for public. It is also a determinant for increasing business activities, incentive for investment, for equalization (reducing inequality) and incoming foreign direct investment. It is the important determinant of capital formation in developing countries to break the vicious circle of poverty. It also supports export promotion and import substitution.

Several categories of expenditure policies influence long term growth. As, endogenous growth theory suggests that fiscal policy can either promote or retard economic growth through the impact on decision regarding investment in physical human capital. Increased spending on education, health, infrastructure and research & development can boost long term growth. Higher growth further generates financial resources to finance spending on human capital. Harrod-Domar model explains that investment (addition to capital stock), level of saving and productivity of capital leads towards gaining economic growth.

The relation between external debt and economic growth is doubtful. Some literature indicates that foreign borrowing has positive impact on investment and growth but up to certain limit and has adverse impact beyond that. The borrowing provides additional resources resulting decrease in tax rate and thus increase in consumption which attracts production and private investment. Debt financed budget deficit is only beneficial when the funds are utilized in the productive sectors to develop infrastructure, human capital and stimulating domestic investment.

### Nepal's Experience

Basically, fiscal policy has two effects on an economy, namely; Multiplier effect and Crowding-out effect. Multiplier effect means the change in the national income due to the change in government spending or injection. Simply, calculated as change in income by change in spending. Whereas, crowding out effect means the increase in government spending which eliminates or reduces private sector spending. Practically, these effects are difficult to calculate in an economy due to indirect influences of economic variables among each other. So, we cannot calculate the actual impact of fiscal policy in an economy. But we can conclude the Nepal's scenario by studying some macroeconomic variables.

### Economic Growth

F/Y	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19
Growth	3.9	4.26	3.85	4.61	3.76	5.72	2.97	0.2	7.74	6.3	6.81

Source: CBS, Nepal

The average economic growth rate of Nepal for last decade remains less than 5% which doesn't seem to be satisfactory in comparison with similar neighboring economy. The scenario for last three years are quite favorable, more than 6% each year. But, these growths are temporary which is supported and boosted by the reconstruction activities after the massive earthquake and economic blockade by the southern neighboring country. The above table shows that it is challenge for our country to have sustainable growth. The economic growth doesn't show positive picture but shows a hint of hope for the economy.

### Per Capita Income

F/Y	08/09	09/10	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19
PCI \$	496	609	713	702	708	725	765	747	877	998	1034
Growth	1.05	22.76	17.12	-1.66	0.86	2.42	5.61	-2.37	17.28	13.8	3.61

Source: CBS, Nepal

The Per Capita Income is increasing highly for the last three years as the economic growth rate. But, the increase doesn't seem to be consistent. The above table shows double digit growth for 2009/10 and 2010/11 but negative growth followed by slow pace growth till 2015/16 and high growth after that. After the global economic crisis during 2008, foreign employment, foreign trade and capital movement increased all over the world which made impact on Nepalese economy too.

### Poverty, HDI

Year	00/01	06/07	09/10	12/13	15/16	19/20
Poverty%	38	31	25.4	23.8	21.6	18.7
HDI	0.466	0.534	0.55	0.463	0.54	0.579

Source: NPC, Nepal

The significant decrease in poverty level and improved HDI shows favorable socio-economic condition of the Nepalese people. The decreasing level of absolute poverty shows clear picture of increased living standard of the people in Nepal. HDI is the statistic index of the life expectancy, education and per capita indicators. Nepal has gained momentum with the remarkable improvement in all those indices since two decades.

Along with these, some other positive economic indicators can be seen as access to basic infrastructure i.e. electricity, road connectivity, pure drinking water, irrigation, communication (internet), education enrollment and literacy, health facilities etc. At the end of 20<sup>th</sup> century, the condition of availability of these infrastructure was worst among the people all over the country but has improved at present. The quantity, availability and usage of the basic facilities has been increased significantly but the quality is still questionable. All these are the basic economic indicators which seems to be quite favorable. Has the fiscal policy contributed for the positive signs seen in those economic indicators? The answer will be yes but not only the fiscal policy and public expenditure has made it possible.

### Budget, Outstanding Debt

FY	10/11	11/12	12/13	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19
C	87.41	88.12	88.59	84.11	86.00	73.34	79.82	85.01	84.44
D	32.50	34.30	32.70	28.30	25.65	27.92	26.41	30.44	30.26

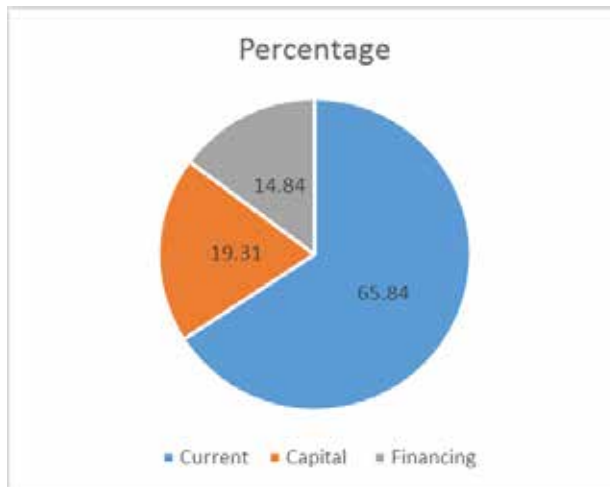
Source: Nepal Rastra Bank, FCGO

C = Actual on Budget Expenditure

D= Outstanding Debt to GDP

The percentage of actual expenditure on estimated remains about 85% on an average, same is the case for revenue collection which shows the weak administrative capacity of the government. The government lacks proper estimation, the gap clearly shows that. Nepal adopted federalism more than five years ago but the power of all tiers of government aren't properly assigned so that the allocated budget aren't utilized by all the

local levels and provinces. Public debt has increased to more than 30% of the GDP. World bank estimates it to reach the limit of 50% or more within short period of time. Debt is beneficial when it is utilized for capital expenditure so that the return can be used to repay the debt in long term. But, our country lacks visionary power and debt is used to fulfill the fiscal deficit rather than for capital investment.



The allocation of expenditure has been the serious problem for our country. For the last ten years, in an average 65% is allocated for current expenditure and only 20% on capital expenditure. As, capital expenditure is investment on fixed assets for long term outlay. Our country's budget is allocated just to maintain the recurrent expenditure, which seems to have consequential problem for economic growth and development of the country.

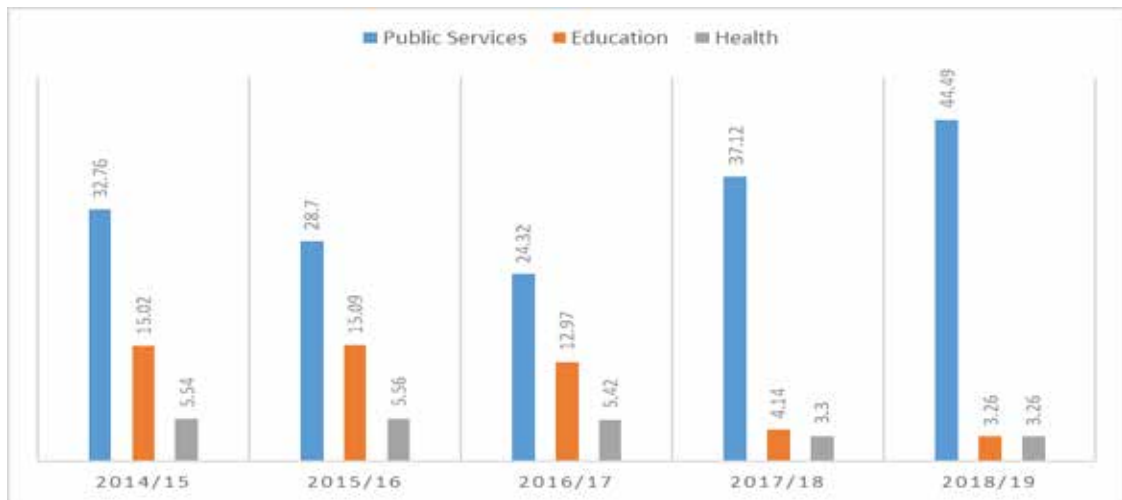
### Expenditure Pattern (Percentage)

Month/ FY	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19
Shrawan	0	0	1	6	2
Bhadra	5	5	5	5	7
Ashoj	8	10	10	5	9
Kartik	5	3	4	3	4
Mangsir	8	6	6	12	6
Poush	5	7	8	6	6
Magh	7	5	7	5	7
Falgun	8	8	8	7	8
Chaitra	10	8	6	14	8
Baisakh	6	6	8	7	8
Jestha	14	10	11	10	11
Ashad	24	31	26	19	23

The constitution of Nepal has stated that federal government should pass the budget till 15<sup>th</sup> of Jestha, 1<sup>st</sup> Ashad for Province and 10<sup>th</sup> Ashad for local level. It ensures that all

tiers of government can perform different pre-budgetary works and execution as making action plans, setting fiscal targets, list of contractors, tender announcement and execution etc. But, the above monthly expenditure pattern shows the real picture. Most of the expenditure are made on the last quarter of the fiscal year which depicts the inefficiency or administrative incapability of the government and stakeholders.

### Allocation of Expenditure



The economists focus that the investment on human capital are helpful for economic growth and development of the country. Most of the developing and under-developed countries crawl on the problem of accumulating capital for human capital investment. The percentage of investment on education and health sector has been decreasing which shows the inferior budget quality. As we have discussed about HD model of economic growth, Nepal is going through reverse direction for achieving economic growth. The proportionate share of health and education on total public expenditure has been decreasing as illustrated by the diagram above. Our country has ignored the fact of importance of human capital for long term sustainable growth of the country.

So, the trend of fiscal policy and public expenditure doesn't show the hopeful picture of the country for the future. It also shows that budget hasn't been supporting the most for economy of the country.

According to World Bank Study Report "Moving Up the Ladder- Poverty Reduction and Social Mobility in Nepal", the most commonly cited driver of the progress on living standard and poverty reduction is the drastic increase in remittance sent by hundreds of thousands of Nepali working in overseas since the late 1990s'. It has contributed directly by increasing income of households and improved living standard of the people. It has also contributed indirectly by two ways. First, it created shortage of labor supply in the agricultural and manufacturing sector which increased the labor wages. Secondly, remittance induced income growth increased consumption & demand for goods and



services which played role of catalyst for private investment and production. Remittance also helped for upward inter-generational mobility in education and occupation which means new generation gets higher education and occupation compared to previous generation.

## Conclusion

Fiscal policy plays vital role for economic growth, stability and development through different channels in developed and developing countries. It is possible for a nation to achieve growth by maintaining fiscal discipline. Fiscal policy focuses on spending for public investment foster economic growth. Cutting selected current expenditures triggers higher growth as it directs revenue towards productive spending. Developing countries are mostly in illusion to select the appropriate fiscal policy and maintain fiscal discipline, as is the case of Nepal. Public investment in productive sector spurs growth but increases the risk of public resource wastage. Reducing the risk requires sufficient institutional capacity at project selection and evaluation which is deficient in Nepal. Nepal should be able to cope with these risks and reduce the risk of fiscal insolvency to gain growth and stability. We can state that the fiscal policy of Nepal has supported less for economic growth, poverty reduction and increased living standard of the people. Remittance has been the positive inspiring factor for the economy but has increased dependency on the “easy money” from remittance and remittance induced growth are temporary in nature.

## References

- Bhatia, H.L, 2010, “Public Finance”, India
- Clements, Gupta and Inchauste, “Helping Countries Develop: The Role of Fiscal Policy”, Working Paper, (IMF)
- Gray, Lane, and Varoudakis, 2007, “Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia, ” Working Paper (World Bank, Washington)
- Moving Up the Ladder- Poverty Reduction and Social Mobility in Nepal, (World Bank Group, Nepal)
- Musgrave and Musgrave, 2008, “Public Finance in Theory and Practice”, USA
- Perry, Servén and Suescún, 2008, “Fiscal Policy Stabilization and Growth”, Journal (World Bank, Washington)
- Reports of Central Bureau of Statistics, Nepal
- Reports of Finance Comptroller General Office, Nepal
- Reports of Ministry of Finance, Nepal
- Reports of Nepal Rastra Bank, Nepal
- Singh, S.K, 2008, “Public Finance in Theory and Practice”, India

## Network Governance: Strengths and Weaknesses

✍ Phارشु Ram Bhattarai

### Abstract

Governing by network is more common than ever in the twenty first century. The term governance is often used as an attempt to enhance coordination among the relatively dependent stakeholders for the objective of solving societal problems. Most of the ideas that emerged in the modern era including the new public management concept and the public value concept have put the emphasis on collaboration and interaction among policy networks among government, non-government, and private organizations. However, there is a divided view on the effectiveness of this new paradigm among the academia and practitioners. In this article the author analyzed the strengths and weaknesses of network form of governance. The author concluded that more empirical studies are required on both success and failure of network governance arrangements to gauge its effectiveness.

### Defining Network Governance

Networks are pervasive. Governing by network is more common than ever in the twenty first century. Newman, (2004) pointed out that Since the 1990's a significant body of theoretical work has been developed in terms of network governance inclusive of Kooiman (2001, 2003); March (1998); Pierre (2000); Pierre and Peters (2000); Rhodes (1994, 1997, 2000). In the last two decades of twenty first century the research and debate on various dimensions of network governance is going on until now (Rhodes, 2007, 2017; Peters 2007; Klijn and Koppenjan, 2012; Ansell and Torfing, 2016; Larsson, 2017). Pierre, (2000) discussed the various versions of governance and described network governance as the latest practices of governance which he defined as the practice of coordinating activities through networks, partnerships, and deliberative forums. The term governance is often used as an attempt to enhance coordination among the relatively dependent stakeholders for the objective of solving societal problems (Klijn, 2008). Torfing et al., (2012) argued that the network governance and other interactive forms of governance is just a new layer on top of the old layer of hierarchical government and recently added layer of New Public Management. Rhodes, (1997), gave greater emphasis on interdependence and trust between actors caused by need to exchange resources with "game-like" interactions and significant degree of autonomy.

Thus the network governance can be defined as a form of interactive governance to maintain a balance between power and resources for the purpose of common goals (Ansell and Gash, 2008). As defined by Torfing et al., (2012), the governance is "*the process of steering society and the economy through collective action and in accordance with some common objectives*".

✍ Section Officer, Lumbini Province

## Strengths of Network Governance

The proliferation of network governance is the realization of shrinking scope for unilateral actions and the search for better governance model that respond the pressures from increasingly competent and demanding private actors who want to actively participate in public decision- making (Warren, 2002, 2009). As Torfing et al., (2012) argued local, regional and transnational agencies and organizations have appeared increasingly powerful and nongovernmental actors seek their active part at all levels. Rhodes (2014), in his lecture note, contends that the network governance matters because it is i) descriptive, ii) interpretative, iii) practical, and iv) prescriptive.

Firstly, network governance as a form of interactive governance describes the change in the public sector. The role of the actors in the state has changed. Local, regional and transnational organizations have become increasing powerful and nongovernmental actors challenging government authority at all levels (Torfing et al., 2012). public sector that is public, private and non-profit organizations are increasingly faced with more complex, intractable wicked policy issues. Rittel and Webber wrote back in 1973 by identifying a shift in public services organizations from hierarchies to networks (Horst W. J. Rittel and Melvin M. Webber, 1973). It not only describes the paradigm shift but also provides the change in behavioral change and required change in the public sector leaders and managers (Ansell and Gash, 2008).

Secondly, the network governance concept is interpretive. From the traditional centralized hierarchical government to market based corporate governance to managerial governance as new public management to collaborative governance to network form of interactive governance, it provides the interpretive analysis for how paradigm changed and the underpinning ideas for the change (Klijn, 2008; R. Rhodes, 1997);Klijn and Koppenjan, 2012). The concept is found to be more interpretive on why and how it is alternative to the traditional hierarchies. The literatures are debated on the key success factors of networks model. McGuire, (2002) argued the managers actions largely contribute to the effectiveness of network arrangements and achieving the targeted outcomes. Her work concluded the contingency logic is significant and how managers align behavior with environmental constraints play important role in the success of such network arrangements.

Thirdly, governing through networks seems to be more practical in today's increasingly interdependent and interconnected society. Networks are the added layer on market-based governance and managerial-centric New Public management. Networks make traditional management more effective (Börzel, 2011). The interactive network governance is more practical in the policy areas characterized by uncertainty, conflicts and the need to pool or exchange resources in which either hierarchies or markets fail. They have been considered not only cognitive and scientific model for realizing multilateral action but also as a very reliable practical alternatives to traditional hierarchical and market-based forms of governance (Torfing et al., 2012).

Finally, the network governance is prescriptive as it argues new ways of governing. There seems to be not much disagreement that interactive governance can contribute to enhance the democratic legitimacy and public ownership to policy initiatives (Skelcher and Torfing, 2010). Network governance cannot be evaluated using the concepts of cost efficiency and operative effectiveness that are normally applied in assessing hierarchical government. A distinctive set of assessment criteria need to be developed and the contribution of governance networks to effective governance can be improved through metagovernance (Torfing et al., 2012). Rhodes, (1997) argued that it is very rare to found markets, hierarchies, and networks in their pure form. He sounds prescriptive by saying that the solution of increasingly complex policy issues is the effective mix of governing structures in the differentiated polity and use of diplomacy in governance.

Further, as argued by Torfing et al. (2012) governance networks can infuse entrepreneurial spirit in public managers which may lead to low price and high quality services in collaboration with private providers. It provides a tool for understanding the role of government and other legitimate and resourceful actors in facilitating, managing, and directing the increasing number of interactive governance arenas.

### **Weaknesses of Network Governance**

Although lots have been written to justify the need of governance networks, this concept is not out of criticism. Firstly, there is a frequent criticism on legitimacy and accountability. Both theoretical arguments and empirical evidences challenges the legitimacy, accountability and effectiveness of network governance (Börzel, 2011; cited O'Toole and Meier 2004; Papadopoulos and Warin 2007; Provan and Kenis 2008; Sch" aferhoff et al.2009). Networks give the room for policymakers to keep away themselves from policy controversy avoiding public scrutiny and accountability (O'Toole and Meier, 2004).

Secondly, despite the worldwide debates on network governance, a large number of skeptics still believe that the new governance paradigm has little if anything to offer (Torfing et al., 2012). The scholarly claim has been denial in three ways: first, that it is just a marginal advancement in existing concept deserves little scholarly attention, second, that it doesn't have well established theories to be a new phenomenon and , third, that it is a new but inappropriate development that should be countered by all means as it lacks the accountability and transparency (Torfing et al., 2012 cited Marinetto, 2003; Colebatch, 2009). Colebatch (2009, p. 63), for example, argues that most of the governance narrative had 'already been recognized by political scientists before governance was coined as analytical construct'. Therefore, it is not exaggerate to say that the governance concept is just no more than old wine in new bottles (Kjær, 2011).

Thirdly, there are very few empirical evidence to argue on the effectiveness of network governance. There is no any significant evidences clearly demonstrating the increased problem-solving capacity of governance as a result of resource inter-dependency of public and non-public actors (Hellman et al., 2009). Instead, competition and opportunistic behavior may lead to damaging conflicts as governance networks are arenas for interest-based political struggles (Torfing et al., 2012). Likewise, lack of mutual trust,

inappropriate communications process and high transaction costs may deteriorate the basis for continued interaction (Koppenjan and Klijn, 2004) as the new paradigm does not prescribe any clear-cut manuals to follow while interacting for governmental and non-governmental actors (Torfing et al., 2012). Börzel, (2011) convincingly argued that there is a selection bias as more research has been conducted on successful network governance arrangements than on failures. Fritz Scharpf pointed out that the hierarchy is superior in solving distributional conflicts (Scharpf, 1997). Stoker, (1998) argued that the network governance identifies the governance dilemmas but does not provide the all-embracing explanations and solutions. Hence, as Börzel argued, “it is fair to say that there are neither theoretical reasons nor is there empirical evidence to assume that networks perform better than governments or markets”(Börzel, 2011, p. 9).

Fourthly, another repeated criticism is that it is highly contextual, and its success is dependent on the quality of actors. As mentioned above it does not have systematic way of doing things that can be applied universally or it does not provide any clear-cut manuals to follow. Managing and acting under networks enjoying significant autonomy and resource interdependency demands a new set of competencies and capacities of public managers (Torfing et al., 2012). McGuire, (2002) concluded that the contingency logic is significant and how managers align behavior with environmental constraints play important role in the success of such network arrangements. Managers’ actions largely contribute to the effectiveness of network arrangements and achieving the targeted outcomes.

Another criticism is that the network model weaken the government authority as they have to share the authority with non-governmental actors (Börzel, 2011, Hellman et al. 2000). Börzel further argued that such weak government cannot handle the situation if non-governmental sector fails and the governmental agencies cannot maintain their power to resist the pressure from private sector to adopt wrong policies.

## Conclusion

The realization of the need of interactive form of governance is ever increasing to solve the intractable, complex policy issues. Most of the ideas that emerged in the modern era including the new public management concept and the public value concept have put the emphasis on collaboration and interaction among policy networks among government, non-government, and private organizations. Indeed, as noted by the Kelman (2007), this is the “most-discussed questions involving the performance of public institutions and achievement of public purposes” (p.45). However, there is a divided view on the effectiveness of this new paradigm among the academia and practitioners. Many political scientists argued networks governance is matters because it is descriptive, interpretive, practical, and prescriptive. Also, they contend that network governance is superior because it is more specialized, innovative, flexible, and increased reach to civic (Hassall, 2009). Others questioned on the effectiveness of network governance saying it is just old wine in new bottles. They argued that there are the questions of legitimacy and accountability, communication process effectiveness, highly contextual nature, and fragmented coordination. Overall, it is fair to say that more empirical studies are required on both success and failure of network governance arrangements to gauge its effectiveness.

## References

- Agranoff, R., 2007. Managing within networks: adding value to public organizations, Public management and change series. Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Ansell, C., Gash, A., 2008. Collaborative Governance in Theory and Practice. *A Public Adm Res Theory* 18, 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Bang, H.P. (Ed.), 2003. Governance as social and political communication. Manchester University Press : [Distributed by] Palgrave, New York ; Manchester.
- Börzel, T.A., 2011. Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? *Public Administration* 89, 49–63. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01916.x>
- Colebatch, H.K., 2014. Making sense of governance. *Policy and Society* 33, 307–316.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., Mcgovern, G., Dopson, S., Bennett, C., 2011. Public Policy Networks and “Wicked Problems”: A Nascent Solution? *Public Administration* 307.
- Fischer, F., 2016. Participatory Governance : From Theory To Practice.
- Heinelt, H., 2018. Handbook on participatory governance, Handbooks of research on public policy. Northampton, MA : Edward Elgar Pub., 2018.
- Horst W. J. Rittel, Melvin M. Webber, 1973. Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences* 4, 155.
- Howlett, M., 2009. Policy advice in multi-level governance systems: Sub-national policy analysts and analysis. *International Review of Public Administration* 13, 1–16.
- Kjær, A.M., 2011. Rhodes’ Contribution to Governance Theory: Praise, Criticism and the Future Governance Debate. *Public Administration* 89, 101–113.
- <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01903.x>
- Klijn, E.-H., 2008. Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review* 10, 505–525. <https://doi.org/10.1080/14719030802263954>
- Klijn, E.H., Koppenjan, J., 2012. Governance Network Theory: Past, Present and Future. *Policy & Politics* 40, 587–606. <https://doi.org/10.1332/030557312X655431>
- Kooiman, J., 2002. Governance. A Social-Political Perspective, in: Grote, J.R., Gbikpi, B. (Eds.), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, pp. 71–96. [https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-663-11003-3_4)
- Larsson, O., 2019. A theoretical framework for analyzing institutionalized domination in network governance arrangements. *Critical Policy Studies* 13, 81–100.
- McGuire, M., 2002. Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. *Public Administration Review* 62, 599–609. <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00240>
- Newman, A., 2005. Participative governance and the remaking of the public sphere. *Remaking governance: Peoples, politics and the public sphere* 119–138.

- Newman, A., 2004. Constructing Accountability: Network Governance and Managerial Jgency. PUBLIC POLICY AND ADMINISTRATION 17.
- Osborne, S.P., 2006. The new public governance? 1. Taylor & Francis.
- Pierre, J. (Ed.), 2000. Debating governance. Oxford University Press, Oxford.
- Rhodes, R., 1997. From marketisation to diplomacy: It's the mix that matters. Australian Journal of Public Administration 56, 40. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1997.tb01545.x>
- Rhodes, R.A.W., 1997. Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability, Public policy and management. Open University Press, Buckingham ; Philadelphia.
- Ruhanen, L., Scott, N., Ritchie, B., Tkaczynski, A., 2010. Governance: A review and synthesis of the literature. Tourism Review 65, 4–16.
- Sørensen, E., Torfing, J., 2016. Theories of democratic network governance. Springer.
- Stoker, G., 1998. Governance as theory: five propositions. INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL 17.
- Torfing, J. (Ed.), 2012. Interactive governance: advancing the paradigm. Oxford University Press, Oxford.

## Importance of Citizen Admin Interface in Governance

✍ Munaka Neupane

### Abstract

In principle, governance underscores the need of an accountable and transparent admin system having citizen-centric, friendly institutions. Democracy, an established form of such governance, advocates for participation in all its spheres. A meaningful participation requires people's trust and support to the administration. The newly launched Federal structure seeks to gain public consent by enhancing citizens' sense of belongingness and ownership. The Constitution of Nepal (2015) and the National planning process also emphasize participatory approach and better coordination among the federal units. In practice, however, administration is less loyal to its clients due to the latter's limited access to information as well as lower education. Concentrated on the topic of citizen admin interface that is highlighted in many literatures as a reform strategy, this article is an attempt to explore the discordance between citizen and the admin system and is resolute toward finding means to resolve it.

### Introduction

The topic "citizens first" has been oft-quoted slogan for a couple of years as most of the reform programs have been using this as buzz word. The function of government can be summarized as: regulatory, developmental and service delivery while also complying to and taking note of citizen's satisfaction. It is through administration government manages all these essentials. It requires an action oriented administration rather than lip Service. Only democratic governance can best urge an administration to be accountable towards citizen and build up positive impressions.

The citizen admin interface always demands responsible regime values. In it, the public administrators will have to serve as primary contact between citizen and public organizations. Similarly, a citizen will have to transform from mere beneficiary to an active participant of governance and be able to demand proper active services. Some definitions as presented below illustrate the concept of citizen admin interface.

### Definition

Oxford Dictionary defines Interface as (noun) a point where two systems, subjects, organizations etc. meet and interact. From this, we may deduce its relevance in multiple spheres. In the field of governance, government and citizen are the factors to boost each other in a systematic manner. The service provider and service receiver have reciprocal relation. Interaction between them is imperative to bring about the true democratic values and norms. It is also said that governance and its indicators depend on trust and interaction between the Government and citizen. Since the rights to information and participation are indubitable in democracy, citizen admin interface is a must in modern governance.

✍ Program Director, National Planning Commission



According to Pubadm2all, the citizen administration interface are all those points where the public and administration connect or meet. It can be citizens' charter, surveys conducted by the administration, petitions to the public organizations, connecting online with administration, voting, etc.

### **Citizen Centric Governance and Its Components**

Citizen centric governance sounds good and catchy across organizations of politics and administration. '*Sewa hi paramodharma*' (Service is supreme religion) has taken place from the ancient era. For the most successful practice of democracy, citizens have the right to engage in economic, socio-political and cultural processes to influence themselves. The United Nations Development Program (UNDP) has also highlighted this issue. It is said that no new specific legislation is required if existing laws are effectively and promptly implemented in respective manner.

Yet, the government has put efforts (Administrative Reform) for active participation of citizens right along the decision making process. Ownership can only be expanded if it wins the trust of stakeholders as a universally accepted issue. Efforts have also been made for an open, transparent and democratic process. Only lacking is the progressive attitude in work place and adoption of truly meaningful policies.

Mahatma Gandhi also strongly held the belief that a customer is the most important visitor in a business premises and s/he is not an outsider in business. The customer and business depend on each other. These words describe a lot of the service mechanism and perception necessary to accomplish a task in an organization. The system functionality and reliability determine the scale of difficulty or ease of access to an admin mechanism. People often say they are uncomfortable to go alone to government organization because of lengthy processes and unfriendly behavior. The admin serves for its own satisfaction rather than that of the client, i.e. the citizen. The interdisciplinary aspect of governance, therefore, always demands reform in the citizen admin interface.

**Components:** The word governance is meaningful in itself. When it comes to citizen interface, the components are:

- Sound legal framework to establish rule of law
- Robust institutional mechanism for systematization of service delivery
- Competent human resource based on human resource planning
- Right policies for decentralization, delegation and accountability in changing scenario
- Publication and dissemination of statistics to promote people's access to information

### **Interface in Nepali context**

The Nepali citizenry has a special understanding of their governance and admin system. Owing to backward financial condition, less education and mindset, people expect administration to fulfill their every tiny needs. They accuse the administrative mechanism for being a stranger to the citizen and wrongly holding the power instead, only to perpetuate rampant corruption.

Yet, the citizens anticipate the government to respond to the challenges and make things simpler, easier. Accordingly, they make individual and group efforts for lobbying at government institutions towards attainment of expectations. However, the reality is different. The admin system runs by law with limited budget and programs. As a result, people do not find their needs and aspirations addressed. Consequently, a friction appears between two major aspects of governance. So, the citizen admin interface is yet to gain its momentum in Nepali context. There are many other aspects as stated below that logjam the interface in Nepal:

- Everyone is proud of living in a democracy. However, it has been noted from the beginning that there is established relation of silence between service provider and service receiver. They maintain a kind of ignorance and intolerance to each other. The participative theme of democracy is ill dominated.
- The personnel in admin system still posits themselves as authoritative rulers rather than any service provider to citizen satisfaction.
- There are ample laws and regulations but the required monitoring of its compliance is feeble.
- The public institutions are still considered inaccessible by the ordinary citizen due to lack of knowledge of their own rights.
- The deeply rooted nepotism and favoritism have marred meritocracy as well as fairness of the service distribution.
- The service infrastructures are still not friendly enough to differently able citizens.
- There is "one-size-fits-all" mentality of the admin system.
- The bichauliyas (middlemen) pressurize on public institutions for undue benefits and destroy the images of admin system.

Despite prolonged political transitions and other harsh working conditions as stated above, new compounded by the COVID-19, the Nepali administration has proven its merit in serving the citizens utmost to their capacity. It has already proven in the past that the system was able to fulfill the political vacuum and brought about success in crisis and established the credibility of governance process. other provision to support citizen admin interface are noted as: Provision of citizen charter (written and oral), Information desk to provide initial information, grievance handling mechanism, 360 degree evaluation and involvement of citizen, provision of compensation, provision of focal person to focus on specific issues, monthly reports and publication, public hearing to promote answerability, provision of MDAC and NDAC to enhance responsiveness, provision of spokesperson and information officer to disseminate information, criteria of selection of project management, corporate social responsibility and survey of citizen satisfaction with indicators.

Institutionalizing professional values and demonstrating them in any system of nation, requires public officials to be accountable and responsive to public. The flak to public administration as centralized mindset echoes has been blurred by the federalization of personnel, though that is yet to be fully realized and operated. Nepal's adoption of the

federal system is the application centrifugal to Singh Durbar into 753 units thereby managing political, administrative and financial system to the doorstep of public. Here, strategic intervention has needed to promote effective interface with learning attitude from previous

### **Strategic Intervention to establish effective interface**

- Orient the citizen about legal provision and its relevant clauses. Convince them to comply with it.
- Take citizen seriously, comprehending them as part of the government. Never deny their idea, listen carefully.
- Always be respectful to citizen. Treat them fairly.
- Rule of law is the guiding principle. Ensure the rule of law with zero tolerance.
- Increase personal contact by using phone call, email, zoom meeting etc.
- Trust citizen (believe that they do not violate law)
- Establish vibrant, responsive and accountable administrative mechanism
- Reform in civil service values (Transform)

### **Conclusion**

The dispersal of decision-making governance closer to the citizen is fundamental to citizen-admin interface. Vibrant, responsive and accountable administrative mechanism is possible only when people have trust in it. The synchronization of shared vision, diverse experience and collective efforts optimize development opportunities.

### **Reference**

- Constitution of Nepal, promulgated 2072, Kanoon kitab byabastha samittee.
- 15th plan, National Planning commission, 2018
- CAMAD, Issue 27, 2013
- Bikash, Byabasthapan ra byabasayikta, aishwarya publication, 2074
- Civil Service Journal, volume 36, Public Service Commission, 2072
- Governance and Development, Udaya Rana Magar, 2076
- New dimension of administration, management and inclusive democracy, Bishnu Subedi, 2076
- Sashakiya prabandha ra bikash, shrikrishna shrestha, 2074
- Website:
- <https://www.bing.com/search?q=interface+meaning>
- <https://www.dau.edu/tools/se-brainbook/Pages...>
- <https://iasexamportal.com/courses/ias-mains/pub-ad/citizen-administration-interface>
- <https://bestnepali.com/15th-periodic-plan-of-nepal-in-english-highlights-and-targets/>
- <https://pubadm2all.blogspot.com/2016/08/citizen-administration-interface.html#:~:text=Citizen%20%2D%20administration%20interface%20are%20all,with%20administration%2Cvoting%2Cetc.>

## “Public Private Partnerships: The Context and Debate and Addressing in the 15<sup>th</sup> Plan”

✍ Laxmi Ghimire

Public-private partnerships are relationships between governing institutions and private entities. They allocate the rewards to gain from the provision of the goods and services. Sometimes they assign the burdens of providing resources and taking risks in the provision of these goods and services. Public-private partnerships are the most popular ways of providing the public with highly complex services that require substantial capital investment. Primarily, these kinds of partnerships are found in social and physical infrastructures like education, health, transport, technology, hydropower, roads and other policy sectors. Basically in this model, each actor provides a particular resource or ability that the combination creates the strengths of the private and public sectors. In this view, public-private partnerships take together the political access, quality assurance and long-term stability found in the public sector with the entrepreneurial creativity and ability to raise capital found in the private sector. This author expresses the definition of public-private partnerships, its context, debate, addressing PPP through fifteenth plan and sustainable development goals in this article.

### 1. Definition

Public-private partnerships (PPPs) are relationships between governing institutions and private entities. They allocate the rewards to gain from the provision of the goods and services. Sometimes, they assign the burdens of providing resources and taking risks in the provision of these goods and services. Public-private partnerships are the most popular ways of providing the public with highly complex services that require substantial capital investment. It is the most popular investment modality and resource accumulation in the project implementation through the collaborative efforts between the public and private sectors. It ensures trustful environment with climate investment to private sectors and creates the easiness in conducive policy implication avoiding resource scarcity to public sectors. Organization of Economic Cooperation and Development (OECD) has defined ‘PPP is an agreement between the government and one or more private partners according to which the private partners deliver the service in such a manner that the service delivery objectives of the government are aligned with the profit objectives of the private partners and where the effectiveness of the alignment depends on sufficient transfer of risk to the private partners’.

### 2. Contextual phenomena about PPP

The problem in exploring public-private partnerships is the ambiguity of the concept of partnership. In general sense, almost any kind of relationships can be described as partnerships. In the characteristic sense, public-private partnerships are implicit

narrowly as a contractual relationship that mean the forms of contracting-out arise along with marketization and the new public management. More narrowly, it might be seen that this partnership is a contractual relationship in which the relevant public and private agencies agree to fairly stable long-term links to fulfil a social purpose that profits the private agency.

Alternatively, we might simply distinguish between collaborative and substantive partnerships. The substantive one, occurs when the private agency more or less replaces the public one: they include many of the arrangement established through marketization. Collaborative partnerships, in contrast, occur when both the public and private agencies perform active functions. Finally, we point out that the archetypal public private partnership is one in which the private agency agrees to provide capital or to run a service in return of some share in the profit generated. These days, the partnerships have spread in the new governance shift from hierarchy to markets and networks.

The various forms of partnerships have existed since the middle of the seventeenth century. At the beginning they were used to finance and maintain infrastructure projects. An earlier example is the creation of the canal de Briare in 1638. By the eighteenth century, the French state applied such partnership extensively to build infrastructure for water, sanitation and other public needs. The contemporary partnership flourished in the late 1980's in both developed and developing countries. However, this partnership model possess of flexibility that makes them particularly suited to the new governance. In this thought, public problems are increasingly complex involving qualitative differentiation on particular occasions and also requiring the joining up of various agencies. If joined up of governance promotes horizontal agreements between diverse states, partnership present similar agreements between public and other sectors.

A prominent subset of public private partnership is private finance institution. It delivers the policy goals of governments while transferring the capital coot to the private sector where private companies provide a capital finance for a public project. In return, the government grants the private company with a temporary share of the ownership and associated with the project completion. Thus the government, gains capital access without having to raise taxes. Inside, the private company makes a profit with government protection by charging citizens or public sector for access to goods and services. Recently, private finance initiatives are spreading rapidly all over the world.

### 3. **Debatable issue about PPP**

The word Partnership is always debatable either in political context or in economic investment. It becomes a landmark upon the momentum whereas two parties understand each other, create consensus in their common ideas and remain beyond from doubtful situation. In this context, public-private partnerships are, not surprisingly, extremely

contentious. To some they are a panacea, for others they are a necessary evil and to the next they are a threat to public virtues. It is obvious that plenty of social scientists examine their effectiveness in particular contexts or within particular sectors of the economy. On the one hand, most of the advocates of public private partnerships argue that it brings gains of efficiency. On the other hand, people argue that they are simply necessary to provide the capital for public projects when tax payers appear increasingly reluctant to do so. Some advocates also claim that involving more private actors in the policy formation empire creates a more transparent form of governance.

Pragmatically, partnerships approach endeavors to assess their success within specific sectors of the economy or social life. It leads to an emphasis on the widespread acceptance of partnerships as ways of developing roads, railways and other transport infrastructure. The partnerships stands in contrast with the uncertainty and hostility in areas related to national and international health partnerships such as covid-19 pandemic started from China and quicker solution brought from there but it expanded to the Europe, United State of America and other world. Till now, some of the countries facing pandemic situation with higher number of deaths whereas some countries have solved this pandemic as non-pandemic situation with very less effects of it. Yet the pragmatic approach misses the point to turn what should be a debate about public values and goods into a more technocratic one. Opponents point out the immense difficulties in defining, measuring, what we mean by success when we talk about partnerships. It should be a viable concept of success to accommodate values such as social justice as well as measure of public approval, capitalization and profitability. Unquestionably, the most heated opposition to partnerships derives from suspicions the increasing role of private sectors in governance as a threat to public values such as accountability, transparency, equity and fairness. Some critics comment the partnerships are likely to evolve into longer term partnerships or even act as a pathway to privatization of the relevant public enterprises. To entirety, public private partnership might be the beginnings of private sector expansion in all kinds of public activities.

#### 4. **Public-private partnerships addressed in Fifteenth Plan**

In the context of Nepal, let us discuss about the current document known as Fifteenth Development Plan at first and next to SDGs. The development plan has provision to enhancing the public-private partnerships through legal and institutional structure, investment friendly environment, national capital mobilization and national project bank with better implementation.

Public-private partnership (PPP) has become inevitable for mobilizing investment to achieve the goals of development and prosperity. It is, therefore, essential to promote this concept by creating a conducive environment for investment through a public-private partnership. Public investment will be focused on the provision of basic services, regarded as a prerequisite for economic development. In cases where the

private sector alone cannot manage the investment on its own, additional resources will be generated through collaboration, cooperation, and partnership between the public and the private sector.

As resources are shared among the three tiers of government in federalism, it is necessary to implement projects under intergovernmental cooperation and in partnership with the private sector to be able to manage resources. All the three tiers of government will have to highly prioritize collaboration, cooperation, and partnership between the public and private sector. PPP investment will be prioritized for the construction and operation of physical and urban infrastructure, management of the service sector, development of agriculture and forestry, and industrialization. Additionally, projects in the field of hydropower, irrigation, road, air and water transportation, information superhighway, and technological infrastructure can also be developed and implemented under PPP arrangements. A clear PPP policy framework will be developed and effective institutional structures will be in place to encourage the domestic private sector to focus on the implementation. Foreign direct investment (FDI) will be attracted to big infrastructures and large-scale production in partnership with local investors. Knowledge, technology, managerial skills, and efficiency as well as the risk-bearing capacity of the private sector will be enhanced. In the course of building infrastructure, capacity will be enhanced by learning from success stories from national and international levels.

Major Problems highlighted in the plan as the lack of financial resources for development in the country and an absence of interest in PPP. Other major problems include inadequate legal and policy arrangements for PPP, lack of policy stability, non-implementation of one-window system, and procedural delays. Lack of coordination among line agencies, risks including in foreign exchange, and inadequate improvement in the investment environment, including in issues such as sharing of costs, benefits, and risks, between government and the private sector are other problems in this sector.

Similarly, challenges and opportunities are included in the plan as creating a conducive environment for investment to mobilize significant additional investment to achieve development goals and objectives adopted by the State; promoting a hassle-free and efficient environment for businesses, and mobilizing investment for economic development with a guarantee for its security. Creating a conducive environment for mobilizing the private sector's resources, labor, skills, technology, and professional capacity; and increasing capital investment are also challenging.

PPP creates the major opportunities available for the sector are full implementation of the Constitution, demand for additional financial investment under federalism, and inter-governmental coordination. An opportunity has emerged to increase the role of the private sector in the development process and drive socio-economic transformation through a partnership between the public and the private sector. The guarantee for investment security based on an investment-friendly environment to

attract the private sector, and rapid growth of urbanization are other opportunities.

The plan has vision of PPP is productive and employment-oriented economic growth through public-private partnerships. Next to the goal is to mobilize additional resources and managerial skills by increasing investment through public-private partnerships. It follows the objectives to increase PPP investment in the infrastructure and service sectors by encouraging public-private partnerships. The expected results in the planning has setting that sectoral projects will have been implemented under a public-private partnership with an estimated investment of NRs. 750 billion during the planning period.

Public-private partnerships have been emphasized with a view to generating resources for additional investment in collaboration, participation and partnership with the private sector in cases where the private sector alone is unable to invest as needed. Accordingly, major public private partnership projects have been identified, developed, and included in the plan to attract investment. These projects are focused on the construction and operation of physical and urban infrastructure, agriculture, forests and industry, and the service sector based on the comparative advantages. Major projects under public private partnership are following national goals: high and equitable national income, development and full utilization of human capital potentials, universally accessible modern infrastructure and dense interconnectivity, high and sustainable production and productivity, well-being and decent life, safe, civilized and just society, healthy and balanced environment, good governance, comprehensive democracy, national unity, security, and dignity. The listed major projects in the 15<sup>th</sup> plan are as following:

- i. Agricultural Equipment and Tools Installation Industry: The expected outcomes are production and availability of modern equipment suitable for Nepal's crops, soil and farmers will have increased. The country will have become self-reliant in the production of essential agricultural equipment. The agriculture sector will have been modernized and commercialized through mechanization, and the production and productivity will have increased.
- ii. Chemical Fertilizer Factory: The expected outcomes are chemical fertilizer industry will have been established and chemical fertilizers will have become easily available. Import of chemical fertilizers will have been substituted. Foreign investment and technology transfer will have happened.
- iii. Integrated Agricultural Industry Project: The expected outcomes are agricultural products storage and processing industry will have been established. Standard quality will have been maintained in the collection, storage, and processing of agricultural products. Market for agricultural products will have been guaranteed through buyback agreement with farmers. Value chain of crops will have been developed based on their potential, and employment opportunities will have been created.



- iv. Integrated Medicinal Herbs Processing Project: The expected outcomes are medicinal herbs processing industry will have been established. Areas with commercial potential of medicinal and aromatic plants in Karnali province will have been identified, and herbs will have been collected and processed. Based on the development of value chains of medicinal herbs, industrial production, employment creation, import substitution and export promotion will have been carried out.
- v. Dhauwadi Iron Mine, and Processing Project: The expected outcomes are one million metric ton of iron and steel will have been extracted, processed, and produced every year. Import of raw materials for iron will have been substituted and industrial production will have increased
- vi. Khaptad Integrated Tourism Project: The expected outcomes are transport infrastructure, including cable car, cycle trail and foot trail, will have been developed in the Khaptad region. High end hotels and settlements as well as living museums reflecting cultural, spiritual and historical uniqueness will have been constructed. Spiritual and natural heritages of Khaptad will have been protected, and the region will have been developed as a world class tourism destination.
- vii. Tamor Multipurpose Project: The expected outcomes are a multipurpose project will have been constructed at Tamor River, and 1538 megawatt (including 395 megawatts floating solar) electricity will have been generated. Water will be pumped during hours of low energy demand to generate electricity during hours of high demand. Solar energy will have been produced from floating solar energy, with the cost of energy production reduced. Aqua tourism and fish farming will have been carried out at the reservoir.
- viii. Innovation and Technology Park: The expected outcomes are infrastructure needed for IT industry will have been developed. IT industries will have been established and operated. Globally competitive IT-related human resources will have been produced. New dimensions will have been developed in the field of research and innovation. The country will have been developed as an Information Technology Hub.
- ix. Outer Ring Road with Integrated Settlements Project: The expected outcomes are land pooling, 72 km ring road construction, and 50 km road construction will have been carried out, and an integrated transport system (metro train, bus rapid transit and other public transport) will have been developed. Well-managed towns will have been developed around the outer ring road with proper security systems, underground wires, solid waste management, open spaces, parks, and drinking water and drainage systems.

Similarly, Sustainable Development Goals exist to promote responsible government and international partnership in the socio-economic development programs. The outbreak of the Covid-19 pandemic is affecting the target to meet as the expectation. SDG is not only the responsibility of the government, it is the responsibility of the whole nation, thus it has internalized in the policy and plan development in sub-national level as well as the SDG localization. PPP is the priority of the government. The government is committed to strengthening the PPP and ensuring equal access of investment to public and private sectors. There is a strong commitment of the government to ensure that they are not barred from getting participation. Though Nepal has made significant efforts towards creating a peaceful, inclusive and just society, it needs to fast track progress in all the areas under Goal-1 to 17 as PPP reflecting in order to realize the 2030 Agenda.

## 5. Conclusion

To sum up, PPP is the best model of development but it always cannot be a panacea for all fronts of economic progress and social transformation. The PPP model has been seen globally successful in the development of infrastructure projects like roads, railways, hydropower, bridges and some services as well. The major programs has been listed as the first and foremost the initiatives taken in the planning document with the expected outcomes to streamline the importance of PPP. Hopefully, in this context, positive vibration has been created to private sectors to collaborate, cooperate and co-construct with the public sectors either in the economic or social infrastructure development for achieving the vision of Happy Nepali and Prosperous Nepal.

## References

- Bull, B and McNeill, D.(2007).Development Issues in Global Governance: Public-Private Partnerships and Market Multilateralism. New York. Routeledge.
- Government of Nepal.(2019). “Fifteenth Plan:2019/20-2023/24”. Natinal Planning Commission. Singh durbar, Kathmandu.
- Government of Nepal.(2016). “Sustainable Development Goals; Status and Roadmap: 2016-2030”. National Planning Commission. Singh durbar, Kathmandu.
- Government of Nepal.(2020). “National Review of Sustainable Development Goal”. National Planning Commission. Singh durbar, Kathmandu.
- Koirala, Shankar. (2012).Public Private Partnership: An Appropriate Approach to Development. Article.Vol-14.CAMAD. Kathmandu, Nepal.
- OECD.(2008).Public Private Partnership: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money.



# निजामती सेवा पत्रिका

## लोक सेवा आयोग

अनामनगर, काठमाडौं

पोष्ट बक्स नं. ८९७९, फ्याक्स: ९७७-१-४७७१४९०

फोन नं. : ४७७१४८८, ४७७१४९४, ४७७१५२८

E-mail: [info@psc.gov.np](mailto:info@psc.gov.np)

Website: [www.psc.gov.np](http://www.psc.gov.np)

ISSN-2091-0533