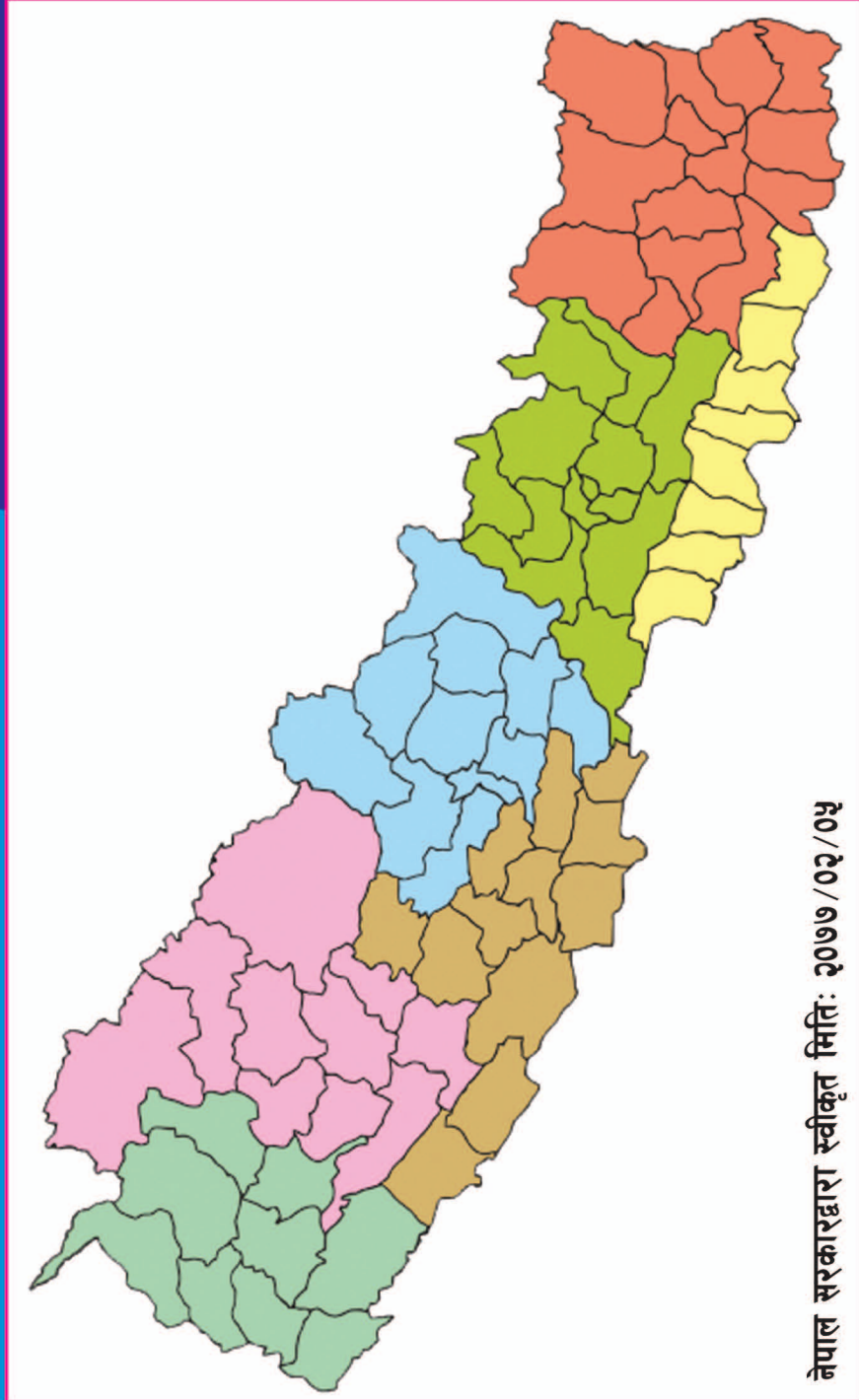


# प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका)

## PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)



नेपाल सरकारद्वारा स्वीकृत मिति: २०७७/०२/०५

प्रशासन १३२



आवरण तस्वीर : संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

©: संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेखमा व्यक्त धारणा लेखकका स्वतन्त्र एवं निजी हुन् । यसप्रति सम्पादक मण्डल र प्रकाशक जवाफदेही हुने छैनन् । प्रकाशित लेखबारे आफ्नो प्रतिक्रिया व्यक्त गर्न चाहने पाठक वर्गलाई यस मन्त्रालयको प्रशासन सुधार तथा व्यवस्थापन परिक्षण शाखामा पठाउन अनुरोध गरिन्छ । प्राप्त प्रतिक्रियाका सम्बन्धमा सम्बन्धित लेखकलाई जानकारी दिई सम्भव भएसम्म जवाफ समेत प्रकाशित गरिनेछ । व्यक्तिगत रूपमा आरोपित र लाञ्छनायुक्त प्रतिक्रिया प्रकाशन गर्न सम्पादक मण्डल बाध्य हुने छैन ।

# प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका)

वर्ष ५०, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३२, २०७७ वैशाख

“सक्षम निजामती प्रशासन: विकास, समृद्धि र सुशासन”  
१६औं निजामती सेवा दिवस, २०७६



नेपाल सरकार

संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय  
प्रशासन सुधार तथा व्यवस्थापन परीक्षण शाखा  
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

फोन : ४२००३०२, ४२००५०८, ४२००२८१

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

## सम्पादक मण्डल



सूर्य प्रसाद गौतम  
सचिव  
अध्यक्ष



राजिव पोखरेल  
सह-सचिव  
सदस्य



कृष्ण बहादुर शाही  
उप-सचिव  
सदस्य



राम प्रसाद वाग्ले  
उप-सचिव  
सदस्य



अनुषा कोइराला  
शाखा अधिकृत  
सदस्य



रामबन्धु शर्मा  
शाखा अधिकृत  
सदस्य-सचिव



शुक्रा देवी राई  
शाखा अधिकृत  
सदस्य

## सम्पादकीय

संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयबाट प्रशासन पत्रिका नियमित रूपमा प्रकाशन हुदै आएको छ । १३२ औं अंकका रूपमा प्रकाशन गर्ने क्रममा यस पत्रिकामा मूलतः प्रशासन, व्यवस्थापन, विकास र सुशासनका क्षेत्रसँग सम्बन्धित विज्ञहरूको अनुसन्धान, विचार, व्यावसायिक अनुभव तथा बिश्लेषणहरूका साथै सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा आएका नवीनतम अवधारणा र अभ्यासहरूलाई समेत समावेश गरिएको छ ।

सार्वजनिक प्रशासनलाई सरकार जनता समक्ष साक्षात्कार हुने गतिशील माध्यम पनि मानिन्छ र यो स्थायी सरकारको रूपमा निरन्तर क्रियाशील रहेको हुन्छ । नेपालको संविधानको कार्यान्वयनसँगै सार्वजनिक प्रशासनको पुनर्संरचना भई हाल तीन तहका प्रशासन क्रियाशील रहेका छन् । यससँगै तीनै तहको प्रशासनिक सक्षमता तथा व्यवसायिकता अभिवृद्धि गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई सरल, सुलभ, पहुचयोग्य तथा प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ । यसका साथै सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार, राजनीति र जनताप्रतिको विश्वासमा अभिवृद्धि, आचरण र नैतिकतामा सुधार, सुशासन प्रबर्द्धन, कार्यसम्पादनमा गुणात्मक सुधार तर्फ सार्वजनिक प्रशासनलाई अग्रसर गराउँदै वर्तमान विश्वमा चुनौतीका रूपमा रहेको कोरोना भाईरस (COVID-19) जस्ता संक्रामक रोगको महामारी नियन्त्रण लगायत विपद् व्यवस्थापनमा समेत सम्बन्धित सबै पक्षसँगको समन्वय र सहकार्य गरी सेवाको सुसञ्चालन, आर्थिक तथा सामाजिक रूपान्तरण मार्फत समृद्ध नेपाल सुखी नेपालीको मार्गचित्रमा अब्बल तुल्याउन आवश्यक छ ।

अन्त्यमा, यस पत्रिकामा लेख तथा रचनाहरू उपलब्ध गराईदिनु भएकोमा सम्पूर्ण प्रबुद्ध लेखक वर्गलाई हृदयदेखि धन्यवाद ज्ञापन गर्न चाहन्छौं । साथै, पत्रिका प्रकाशनमा योगदान गर्नुहुने सम्पूर्ण राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूलाई हार्दिक धन्यवाद दिदै आगामी दिनहरूमा समेत यहाँहरूको अमूल्य र रचनात्मक सुझावहरूको अपेक्षा गर्दछौं ।

धन्यवाद ।

सम्पादक मण्डल



## विषय सूची

सि.नं.	शीर्षक	पृष्ठ
१.	संविधान कार्यान्वयन: उपलब्धी, अपेक्षा र चुनौती -काशीराज दाहाल	१
२.	सार्वजनिक सेवाको एजेन्सीकरण -गोपीनाथ मैनाली	१३
३.	मानव पूँजी निर्माण तथा उद्यमशील कार्यसंस्कृतिको विकास र उपयोग: नेपालको राष्ट्रिय समृद्धि र रूपान्तरणको सम्वहक -प्रताप कुमार पाठक	२१
४.	नैतिकता र आचार (Morality and Ethics) -शरदचन्द्र पौडेल	३३
५.	नेपालको संघीय प्रणालीमा लेखापरीक्षण व्यवस्था -रामबाबु नेपाल	५०
६.	कर्मचारी समायोजन: भ्रम र यथार्थ -बाबुराम अधिकारी	५७
७.	नेपालमा मानवपूँजी व्यवस्थापन -जयनारायण आचार्य	६५
८.	गरिबी निवारण कोष: विगत र वर्तमान -छवि रिजाल	७४
९.	सार्वजनिक खरिद: कानुनी व्यवस्था, समस्या र समाधान एक चर्चा -यज्ञराज कोइराला	८९

१०.	राजनीति र प्रशासन	१०१
	-भागवत खनाल	
११.	सुशासन: नेपालमा सिद्धान्तको रटान कि, व्यवहारमा प्रस्फुटन	११०
	-केदार कोइराला	
१२.	Rights of LLDCs: An Outlook of Trade and Development	१२८
	-Mina Aryal	
१३.	Happiness: An End Goal	१३६
	-Ram Prasad Wagle	
१४.	Use of ICT in Administrative Reform: Prospects and Challenges	१४४
	- Shailendra Giri	



# संविधान कार्यान्वयन: उपलब्धी, अपेक्षा र चुनौती



काशीराज दाहाल<sup>1</sup>

*"The glory of justice and the majesty of law are created not just by the Constitution-nor by the courts-nor by the officers of the law-nor by the lawyers-but by the men and women who constitute our society-who are the protectors of the law as they are themselves protected by the law."*

- Robert Kennedy

## १. भूमिका

संविधान शासन र प्रशासनको मूल कानून हो। संविधान नागरिकको अधिकार प्रत्याभूत गरेको राज्य संचालन सम्बन्धी राष्ट्रिय महत्वको दस्तावेज हो। संविधानले राज्य संचालनका आधारभूत मार्गचित्र निर्धारण गर्दछ। नागरिकको हक अधिकारको प्रत्याभूतिद्वारा राज्य र जनता बीचको सम्बन्धलाई स्थापित गर्दछ। आधुनिक विश्वले संविधानद्वारा स्वीकृत व्यवस्थाको अधीनमा राज्यशक्ति प्रयोग गर्ने प्रणालीको विकास गरेको छ। प्रायः सबै मुलुकमा संविधान भए पनि शासन प्रणाली र नागरिक अधिकार प्रत्याभूतिका दृष्टिले समान छैनन्। संविधान निर्माण गर्ने प्रक्रियामा पनि एकरूपता देखिन्छ। संविधानसभा, संवैधानिक सम्मेलन, जनमतसंग्रह जस्ता प्रक्रियाबाट बनेका संविधान लोकतान्त्रिक विधिबाट बनेका मानिन्छन्। कतिपय मुलुकका संविधान हुकुमी शासनबाट समेत बनेका छन्।

मुलुकको राजनीतिक अवस्था, आर्थिक स्थिति, सामाजिक बनौट, धार्मिक सांस्कृतिक मान्यता, राष्ट्रिय स्वार्थ जस्ता विभिन्न अवस्था र परिवेशले संविधानका अन्तर्वस्तु निर्धारण गर्दछ। मुलुकको आफ्नै यथार्थ परिवेशलाई सम्बोधन गरी बनाएको संविधानप्रति जनताको बढी स्वीकार्यता र अपनत्व हुन्छ। जनताका चाहना र आकांक्षालाई सम्बोधन गरी जनताकै सहभागितामा जनतालाई नै निर्णायक शक्ति मानेर बनाएको संविधान जीवन्त हुन्छ। विश्वमा रहेका संविधानका स्वरूपहरूको अध्ययन गर्दा मूलतः अमेरिका लगायतका केही मुलुकको संविधानले नागरिकको राजनीतिक अधिकारलाई बढी महत्व दिएको, फिनल्याण्ड, स्वीडेन, नर्वे जस्ता कतिपय मुलुकको संविधानले आर्थिक र सामाजिक अधिकारमा बढी केन्द्रित गरेको, चीन, क्यूबा, रुस जस्ता केही मुलुकले खास राजनीतिक विचारधाराका आधारमा संविधान

<sup>1</sup> माननीय अध्यक्ष, उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार कार्यान्वयन तथा अनुगमन समिति

तर्जुमा गरेको, उपनिवेशबाट स्वतन्त्र भएका अफ्रिका लगायतका केही मुलुकहरूले भने आत्म निर्णयको अधिकारलाई आत्मसात गरी सोही अनुरूप संविधानमा अन्तर्वस्तु समावेश गरेका र बेलायत लगायतका केहीले भने आफ्नो परम्परा र प्रचलनलाई संहिताबद्ध गरी राज्य संचालन गरेका जस्ता विभिन्न संविधानका स्वरूपहरू देखिन्छन्।

आधुनिक मुलुकहरूले लोकतन्त्रको आधारभूत मूल्य मान्यतालाई संविधानमा आत्मसात गरी सोही अनुरूप राज्यसंचालन गर्ने गरी संवैधानिक लोकतन्त्रको अवधारणालाई अवलम्बन गरेका छन्। लोकतन्त्रमा जनताको सार्वभौम अधिकार संविधान मार्फत राज्य संयन्त्रहरूले प्रयोग गर्दछन्। राज्यशक्तिको स्रोत जनता हुने, जनताले व्यक्त गरेको जनादेश र मतादेशको आधारमा राज्यसत्ता संचालन हुने, प्रतिष्पर्धी बहुदलीय व्यवस्थाका आधारभूत मान्यतानुसार आवधिक, स्वच्छ, प्रतिष्पर्धी निर्वाचनको प्रक्रियाबाट राज्यसत्ताले वैधता प्राप्त गर्ने, शक्तिको पृथकीकरण, शक्ति सन्तुलन र नियन्त्रण, संविधानको अन्तिम व्याख्या गर्ने अधिकारयुक्त सक्षम र स्वतन्त्र न्यायपालिका, कानुनी राज्य, मानव अधिकारको प्रत्याभूति जस्ता आधारभूत सिद्धान्तहरूलाई आत्मसात गरेको संविधान नै आधुनिक लोकतान्त्रिक संविधान भन्ने मानिएको छ। लोकतन्त्रमा जनताको जीवन, स्वतन्त्रता, समानता, भ्रातृत्व र अवसरमा समानता र समन्यायको व्यवस्थाको सुनिश्चितता हुन्छ भन्ने कारणले लोकतन्त्रलाई उत्कृष्ट राजनीतिक प्रणाली मानिंदै आएको छ।

आज विश्वका कतिपय लोकतान्त्रिक भनिएका मुलुकका संविधानहरू पनि विभिन्न कारणले असफल भएका छन्। यसरी असफल हुनुको मुख्य कारणमा संविधान आफै स्वतः कार्यान्वयन हुने नभई कार्यान्वयन गर्ने पक्षहरू नै कार्यान्वयनमा उदासिन हुँदा, संविधानको व्यवस्था अनुरूप व्यवहारमा कार्य नगर्दा, असल शासन दिन नसक्दा, संकीर्ण स्वार्थमा केन्द्रित भई कार्य गर्न पुग्दा, भ्रष्टाचार र अनियमिततालाई रोकथाम र नियन्त्रण गर्न असमर्थ हुँदा, राज्य संयन्त्रहरूले जनतामा 'स्मार्ट सेवा' प्रवाह गर्न नसक्दा, आर्थिक विकास, राजनीतिक संस्कार, लोकतान्त्रिक संस्कृतिको विकास नहुँदा, विधिको शासन बमोजिम कार्य गर्ने प्रणालीको विकास गर्न नसक्दा जस्ता विभिन्न अवस्था र कारणहरू देखिएका छन्। संविधानको सर्वोच्चता र कानुनी शासनको मान्यता अनुरूप राज्य व्यवस्था संचालन गर्न नसक्दा कतिपय नवोदित लोकतान्त्रिक मुलुकहरू सङ्घटको भुँवरीबाट मुक्त हुन सकेका छैनन्। संविधान निर्माणमा जनताको व्यापक सहभागिता र संविधानका अन्तर्वस्तु लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यता अनुरूप भएको संविधानको स्वच्छ अभ्यासबाट नै संविधानले गतिशीलता प्राप्त गर्दछ। कुनै पनि संविधान आफैमा पूर्ण हुँदैन। यसलाई पूर्ण र सफल बनाउने भनेको स्वस्थ अभ्यासबाट नै हो। अमेरिकी संविधान निर्माता जेफर्सन भन्दछन्—

*'...No society can make a perpetual constitution, or even a perpetual law. The earth belongs always to the living generation, they may manage it then, and what proceeds from it, as they please, during their usufruct. They are masters too of their own person, and consequently may govern them as they please'...*

(Larry J. Sabato, *A More Perfect Constitution*, 2008. p.7)

सन् १७८९मा संवैधानिक सम्मेलनबाट बनाइएको अमेरिकाको संविधान समय सापेक्ष केही संशोधन हुँदै स्वस्थ र स्वच्छ अभ्यास, न्यायिक व्याख्या र त्यसको पालनाका आधारमा सफल संविधानको रूपमा अमेरिकी समाजमा स्थापित छ। विश्वको पहिलो लिखित संविधान सबैको निमित्त स्वीकार्य हुनेगरी बनाउनु त्यसबेला अमेरिकाको निमित्त पनि चुनौतीकै विषय थियो। तथापि उनीहरूले बेलायतको संवैधानिक अभ्यास र प्रचलनबाट प्राप्त अनुभव र आफ्नो परिवेश र यथार्थ समेतको अध्ययन र अनुभवका आधारमा अमेरिकी समाजमा न्यायको स्थापना, मुलुकको आन्तरिक शान्ति र बाह्य सुरक्षा, नागरिक अधिकारको संरक्षण गर्ने उद्देश्यले संविधानको सर्वोच्चताको अधीनमा लोकतन्त्रको संस्थागत सुदृढीकरण गर्ने लक्ष्य लिई सोही अनुरूपका अन्तरवस्तुहरू संविधानमा समावेश गरेको देखिन्छ। संविधान स्वयम् पनि परिवर्तनशील हुन्छ भन्ने सिद्धान्तका आधारमा संविधान संशोधनका सम्बन्धमा विशेष प्रक्रियाहरू संविधानमा नै उल्लेख गरेको भए पनि अन्य सामान्य कानून जस्तो जुनसुकै अवस्थामा पनि संविधान संशोधन गर्न नसकिने सिद्धान्त समावेश गरेको देखिन्छ। विगत ४० वर्षमा ३ हजार भन्दा बढी संशोधनका प्रस्तावहरू अमेरिकी कांग्रेसमा पेश भएको देखिए पनि ६ वटा प्रस्तावमात्र राज्य तहमा पठाएको, त्यसमा पनि १९७८ देखि कुनै संशोधन भएको देखिन्न। ("Amendments : Thousands Proposed, Few Ratified." **Congressional Quarterly weekly**, 2004 P. 533, Quoted in Larry J. Sabato, (2008), P. 8). यसरी अमेरिकी संविधान जीवन्त भइराख्नुमा प्रगतिको विचारप्रति प्रतिबद्ध भई कार्य गर्ने संस्कार नै हो भन्ने मानिएको छ। यस्तै अनुभवहरू अन्य मुलुकको पनि देखिएको छ। संविधानलाई मात्रै र सोही अनुरूपको व्यवहार गर्ने संस्कृतिको कारण संविधान जीवन्त हुन्छ।

कुनै पनि संविधान बहुल विचार र विविधता भएको समाजमा सबैको चाहना, आकांक्षा र चासोलाई सोही अनुरूप संविधानमा सम्बोधन गर्न कठिन हुने हुँदा राजनीतिक सहमति र सम्झौताबाट नै संविधानमा संशोधन गर्ने अन्तर्वस्तुहरू टुङ्ग्याउनु पर्दा सबैका निमित्त सर्वस्वीकार्य हुन सक्दैन। विद्यमान अवस्थामा गर्नसक्ने अधिकतम उत्कृष्टतम आधारभूत मान्यताहरूलाई सम्बोधन गरी त्यसका आधारमा स्वच्छ अभ्यास र सुशासनको राम्रो नजिर स्थापित गर्दै कार्य गर्ने संस्कारको विकासले नै संविधान गतिशील हुन सक्दछ। लामो संवैधानिक इतिहास भएका मुलुकहरूको अभ्यासले यस कुरालाई स्थापित गरेको छ। स्वस्थ अभ्यासबाट नै संविधानलाई गतिशील बनाउने कार्य गर्नु पर्दछ।

## २. संविधानका सिद्धान्तहरू र कार्यान्वयनको स्थिति

नेपालमा वि.सं. २००७ सालको परिवर्तन भन्दा पहिलेदेखि नै राजनीतिक दलहरूले संविधानसभाबाट संविधान बनाउने माग गर्दै आएकोमा २००७ सालमा प्रजातन्त्रको स्थापना भएको घोषणा गर्दा संविधानसभाबाट संविधान बनाउने राजनीतिक प्रतिबद्धता व्यक्त भएको भए पनि तत्काल संविधानसभाबाट संविधान बनाउने कार्य नहुँदा मुलुकमा विभिन्न स्वरूपका संविधानहरूको अभ्यास गर्न पुगियो। अन्ततः मुलुकमा भएको ऐतिहासिक जनआन्दोलन र सशस्त्र संघर्षको परिणाम २०६३ सालमा राजनीतिक शक्तिहरूले संविधानसभाबाट लोकतान्त्रिक संविधान बनाउने विषयमा सहमति बनाई सोही अनुरूप

निर्वाचनको प्रक्रियाबाट संविधानसभा गठन गरियो। पहिलो संविधानसभा संविधान जारी गर्न असफल भए पनि अन्ततः दोस्रो संविधानसभाले २०७२ असोज ३ गते संविधान जारी गर्‍यो। संविधानसभाबाट जारी भएको नेपालको संविधानले समतामूलक समाजको निर्माण गर्ने संकल्प गर्दै संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गरेको छ।

संविधानले जनताको प्रतिस्पर्धात्मक बहुदलीय लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक अधिकार, मानव अधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, स्वतन्त्र निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका, कानुनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने सिद्धान्तलाई आत्मसात गरेको छ। संविधानले राष्ट्रिय हितलाई परिभाषा गर्दै राष्ट्रहित प्रतिकूलको आचरण र कार्य कानुन बमोजिम दण्डनीय हुने व्यवस्था गरेको छ।

संविधानले आधारभूत मानव अधिकारका अन्तर्वस्तुहरूलाई मौलिक हकको रूपमा प्रत्याभूत गरेको छ। मौलिक हकको प्रचलनका लागि संवैधानिक उपचारको हकको सुनिश्चितता गरेको छ। यसैगरी संविधानले नागरिक कर्तव्यको व्यवस्था गरेको छ। संविधानले राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व सम्बन्धी विशेष व्यवस्था गरेको छ। राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्वको प्रगतिशील कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्न कानुनद्वारा संघीय संसदमा एक समितिको व्यवस्था गरेको छ।

संविधानले राज्यशक्ति संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहमा विभाजन गरी तहगत रूपमा प्रयोग गर्न पाउने अधिकारका विषयहरू धारा ५७ बमोजिम संविधानको अनुसूचीमा तोकिएको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले पालना र संरक्षण गर्नुपर्ने समान किसिमका विषयहरूलाई धारा ५६ को उपधारा (६) ले निर्दिष्ट गरेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरिएको छ। संघ र प्रदेश बीच तथा प्रदेश-प्रदेश बीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न अन्तर प्रदेश परिषद्को व्यवस्था छ। संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच समन्वय कायम गर्न संघीय संसदले आवश्यक कानुन बनाउने व्यवस्था गरेको छ। संविधान बमोजिम तहगत बीचको अन्तरसम्बन्धलाई बलियो बनाइराख्न सोही अनुरूप विधायिकी, न्यायिक, प्रशासनिक लगायतका विषयहरूमा सहयोगको विशेष व्यवस्थाहरू अपनाउनुपर्ने हुन्छ।

नेपालको शासकीय स्वरूप बहुलवादमा आधारित बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हुने व्यवस्थालाई संविधानले अपनाएको छ। मिश्रित स्वरूपको निर्वाचन प्रणालीका माध्यमद्वारा सत्ता संचालनको लागि प्रतिनिधित्व छात्रे सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरेको छ। समावेशिता संविधानको महत्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको छ। एकीकृत स्वरूपको न्यायप्रणालीका

साथै कानुनद्वारा तोकिएका केही विवादहरू स्थानीय तहको न्यायिक समितिद्वारा निरुपण हुने व्यवस्था छ। तीन तहको अदालती शृंखला रहेको नियमित अदालतको संरचना सहित विशिष्टिकृत अदालतको स्थापना र गठन गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ।

संविधानले अग्रगामी परिवर्तन गरी समृद्ध मुलुक निर्माण गर्ने उद्देश्य लिए अनुरूपका व्यवस्थाहरू संविधानमा समावेश छन्। मुलुकको अर्थतन्त्रको वर्तमान स्थितिलाई हेर्दा संविधान प्रदत्त कतिपय आर्थिक र सामाजिक हकहरू कार्यान्वयन गर्न कठिन हुने अवस्था देखिए पनि संवैधानिक प्रतिबद्धतालाई कार्यान्वयन गर्न राज्यलाई बढी जिम्मेवार बनाउने अभिप्राय समेतले यस्ता व्यवस्थाहरू राखिएको भन्ने देखिन्छ। संविधानमा किटानी व्यवस्था नगर्ने हो भने सामाजिक न्यायको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा रुपान्तरण गर्न राज्य संयन्त्रहरूले उदासिनता देखाउन सक्ने अवस्थालाई मध्यनजर गरी प्रगतिशील व्यवहार महसुस गराउने अर्थमा यस व्यवस्थालाई लिनुपर्ने हुन्छ। संविधान प्रदत्त आर्थिक, सामाजिक हकलाई व्यवहारमा रुपान्तरण गर्न राज्यको क्षमता अभिवृद्धि लगायत सुशासनको अनुभूति हुने किसिमको काम कारवाहीबाट राजनीतिक दृढ इच्छाशक्ति सहितको कार्यव्यवहारबाट नै लक्ष्य प्राप्ति सहज हुन सक्दछ।

संविधान जारी हुनासाथ संविधान कार्यान्वयनमा तत्कालै गर्नुपर्ने कामका निम्ति संक्रमणकालीन विशेष व्यवस्था गरी आवश्यक ऐन कानुनको निर्माण, सरकार गठनको विशेष व्यवस्था, निर्वाचन गर्ने तिथि मितिको सीमा निर्धारण संविधानमा नै तोकी त्यस बमोजिम सरकार गठन र निर्वाचनको माध्यमद्वारा संघीय राजनीतिक इकाइहरू गठन भई संविधान कार्यान्वयनको मुख्य चरणमा रहेको छ। संविधान बमोजिम राजनीतिक र प्रशासनिक इकाईहरू गठन भएका छन्। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले विधायिकी र कार्यकारिणी अधिकार प्रयोग गरेका छन्। यस्तै आर्थिक र विकासका कार्यमा सरिक भएका छन्। संविधानले गरेको अपेक्षा अनुरूपको परिणामको अनुभूति गर्न भने अझै धेरै कार्य गर्नुपर्ने अवस्था छ। संविधानको कार्यान्वयनको सन्दर्भमा संवैधानिक मार्गचित्र अनुरूप काम गर्ने संस्कृतिको विकासबाट नै संवैधानिक अपेक्षा पूरा हुन सक्दछ।

### ३. उपलब्धी, अपेक्षा र चुनौती

संविधान जारी हुनासाथ कुनै पनि मुलुकमा तत्कालै सबै चाहना र आकांक्षाहरू स्वतःपूरा भइहाल्ने हुँदैनन्। तर पनि कार्यव्यवहार संविधानको मार्गचित्र अनुरूप स्वस्थ किसिमले राम्रो परम्परा र नजिर स्थापित गर्ने किसिमले गर्न सकेमा नै संविधानको लक्ष्य प्राप्त गर्न सहज हुन्छ। विश्वका समुन्नत राज्यहरू पनि संविधान बन्नासाथ तत्कालै समृद्ध भएका होइनन्। अठारौँ शताब्दीमा अमेरिकामा विभेद र असमानता भएकै कारण गृहयुद्धसमेत भोग्नु पर्थ्यो। जर्मनीले संविधानसभामार्फत बनाएको लोकतान्त्रिक संविधानलाई परिवर्तनकारी शक्तिहरूले सहीरूपमा कार्यान्वयन गर्न नसक्दा मुलुकले सङ्कट व्यहोर्नु पर्थ्यो। फ्रान्स धेरै पटक संविधान निर्माणको प्रयोगशाला बनिरह्यो। अन्य मुलुकहरूले पनि यस्तै समस्या भोग्नु

परेको उदाहरणहरू देखिन्छ। संविधानको सही रूपमा कार्यान्वयन गरी समाजलाई अग्रगामी पथमा रूपान्तरण गर्न सकेका मुलुकहरूले नै समृद्धता प्राप्त गरेका छन्। यस पृष्ठभूमिमा संविधानसभाले बनाएको नेपालको संविधान कार्यान्वयनको मुख्य चरणमा छ। यस अवधिमा देहायका केही उपलब्धिहरू हासिल भएका छन्-

- संविधानले तोकेको समयसीमा भित्रै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भई संघीय प्रणाली कार्यान्वयनमा आएको छ। संघीय प्रणाली नेपालको निम्ति नयाँ भएकाले प्रारम्भमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तह बीचको अन्तरसम्बन्ध, समन्वय र कार्यसम्पादनमा तादात्म्यताका सम्बन्धमा केही समस्या भए पनि यस्ता केही असमझदारी र समस्याहरू छलफल र संवादद्वारा संविधान भित्रैबाट समाधान गर्न सकिने प्रकृतिकै देखिएको छ। संघीयताको कारण समावेशिताको सिद्धान्त अनुसार राज्यका राजनीतिक इकाइहरूमा महिला लगायत विभिन्न वर्ग समुदायको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित भएको छ।
- राजनीतिक शक्ति र दलहरूको निर्वाचनको प्रक्रियामा भएको सहभागिताले संविधानप्रतिको स्वीकार्यता बढेको छ। त्यस्तै सरकार र विभिन्न समूह बीचको वार्ता, छलफल र सहमतिले संविधानप्रतिको स्वीकार्यता बढाउने तर्फ विभिन्न प्रयास भएको देखिन्छ। संविधान परिवर्तनशील भएकाले संवादबाटै राजनीतिक समस्याहरू समाधान गर्न सकिने अवसरहरू संविधानमा रहेको छ। समान विचार राख्ने राजनीतिक दल र शक्तिहरूबीच एकीकरणको कार्य प्रारम्भ भएको छ।
- निर्वाचनको प्रक्रियाद्वारा बहुमतको सरकार स्थापित भएको छ। करिब दुई तिहाई मत प्राप्त गरेको संघीय सरकारले काम गर्नसक्ने पर्याप्त अवसर र आधार तयार भएको छ। संविधानकै सर्वोच्चताको अधीनमा रही प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूको क्रियाशीलताले संविधानको महत्व बढाएको छ। यस्तै स्थानीय तहमा अधिकारको निक्षेपणद्वारा स्थानीय जनताले आफ्नो नजिकमै स्थानीय सरकारको अनुभूति गर्न सक्ने अवस्था श्रृजना भएको छ। स्थानीय तहको संख्याप्रतिको स्वीकार्यता र स्थानीय तहलाई प्राप्त अधिकारको प्रयोगले विगतको व्यवस्था भन्दा फरक सरकारको अनुभूति स्थानीय जनताले गर्न सकेको अवस्था छ।
- संविधानले तोकेको समयसीमा भित्रै न्यायपालिकाको पुनरसंरचना भएको छ। यस्तै महत्वपूर्ण संवैधानिक निकायको गठन भई ती निकायहरू कार्यरत रहेको अवस्था छ। केही आयोगहरू लाई पूर्णता दिनुपर्ने आवश्यकता छ।
- 'समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली' को दीर्घकालीन सोच सहितको पन्ध्रौं योजनाको आधारपत्र तयार भएको छ। पन्ध्रौं योजनाले तय गरेका लक्ष्यहरू पूरा गर्ने कार्य निश्चय नै केही चुनौतीपूर्ण भए पनि संविधानले अपेक्षा गरेको समाज निर्माणमा योजनाका ती लक्ष्यहरू पूरा गर्नुपर्ने नै हुन्छ।
- सार्वजनिक प्रशासनको पुनरसंरचना अन्तर्गत संगठन संरचनाको निर्माण र कर्मचारी समायोजनको कार्य सम्पन्न भएको छ। अब जनमुखी र नतिजामुखी प्रशासनका रूपमा कर्मचारी प्रशासनलाई रूपान्तरण गर्नु आवश्यक छ।

- संविधानले तोकेको मितिभित्रै मौलिक हक कार्यान्वयन गर्ने आधारभूत मौलिक हकसँग सम्बन्धित कानूनहरू निर्माण भएका छन्। यस्तै अन्य कतिपय आवश्यक कानूनहरू तर्जुमा भएका छन्। मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, मुलुकी देवानी (संहिता) ऐन सम्बन्धी कानूनहरू लागू भएका छन्।

समग्रमा यसरी हेर्दा संविधान जारी भएपश्चात् केही राजनीतिक उपलब्धीहरू प्राप्त भएका छन्। मूलतः निर्वाचनको प्रक्रियाबाट संघीयताको सिद्धान्त बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा राजनीतिक इकाइहरूको गठन, संरचनागत ढाँचाको निर्माण, प्रशासनिक पुनरसंरचना र कर्मचारी समायोजन, मौलिक हक कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित ऐन लगायतका विभिन्न कानूनहरूको निर्माण, संविधानप्रतिको स्वीकार्यतामा अभिवृद्धि जस्ता कुराहरू देखिएका छन्। विगतमा बहुमतको सरकार बन्न नसक्दा राजनीतिक समीकरण असन्तुलन हुनसक्ने कारण सुस्त कामकारवाही गर्नुपर्ने बाध्यता भएकोमा संविधान जारी भएपश्चात् निर्वाचनबाट दुई तिहाई बहुमत प्राप्त सरकारको गठनले काम गर्न संविधानतः सहज अवसरहरू प्राप्त भएको अवस्था छ। यस अवस्थामा जनताको जीवनस्तर उठाउन, गरिबी निवारण गर्न, आर्थिक समृद्धि हासिल गर्न 'समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली' को अवधारणालाई लागू गर्न, व्यवहारमा सुशासनको अनुभूति दिन, कुशल राजनीतिक व्यवस्थापन र व्यवस्थित पार्टी प्रणालीद्वारा संविधानलाई सजिव लिखतको रूपमा रूपान्तरण गरी लोकतन्त्रका लाभहरू आम नागरिकमा समन्यायिक वितरणको अपेक्षा आम नागरिकले गरेका छन् यस्ता चाहना र अपेक्षाहरू पूरा गर्न दृढ राजनीतिक इच्छाशक्ति सहित राज्य व्यवस्था सबल र सक्रिय हुनुपर्ने आवश्यकता छ।

संविधानले अवसर प्रदान गरेको छ। विगतका व्यवस्थाहरूले भित्र्याएको विकृतिहरूलाई सुधार गर्ने मौका छ। जनताको चेतनाको स्तर बढेको छ। प्रविधिमैत्री राज्यव्यवस्था उन्मुख छ। संविधानले समय सापेक्ष हुनेगरी लचकता अपनाएको छ। संविधान निर्माण गर्ने शक्तिहरूलाई नै संविधान कार्यान्वयन गर्ने वैधानिकता प्राप्त छ। संविधानको मर्म र भावना अनुरूप काम गर्न संविधान निर्माण गर्ने शक्तिहरूलाई अवसर छ। संविधानले आधारभूत मानव अधिकारको प्रत्याभूति, सुशासनको अवधारणा, लोकतान्त्रिक मान्यता, आवधिक निर्वाचन, जनताको सर्वोच्चता, विधिको शासन जस्ता सिद्धान्तको अवलम्बनले शासन संचालन गर्नेहरूलाई स्वेच्छाचारी हुन सक्ने अवस्था दिएको छैन। यसरी संविधानले लोकतान्त्रिक व्यवस्थाका आधारभूत मान्यतालाई स्वीकार गरेको भएपनि कार्यान्वयनका सन्दर्भमा निश्चय नै केही चुनौतीहरू रहेका छन्।

संविधानलाई गतिशील बनाई जनताको जीवनस्तर उठाई समृद्ध मुलुक निर्माण गर्नका लागि देखिएका चुनौतीहरू समाधान गर्न राज्यसत्ता त्यतिकै सक्रिय र संवेदनशील हुनु जरुरी छ। यस्ता चुनौतीहरूमा मूलतः सोच र कार्यव्यवहारमा रूपान्तरणको समस्या, संघीय प्रणाली आफै पनि महंगो र जटिल व्यवस्था भएकाले अर्थतन्त्र बलियो हुन नसकेमा प्रशासनिक खर्चमा हुने बढोत्तरी धात्रे समस्या, तहगत अन्तर सम्बन्धका बीच उत्पन्न हुने असमझदारी, महंगो निर्वाचन व्यवस्थाले पार्ने प्रभावको समस्या, गरिबी

निवारणको समस्या, बेरोजगारीको समस्या, दिगो विकासको समस्या, तहगत रूपमा प्रभावकारी समन्वयको अभाव, प्रशासनिक जटिलता जस्ता समस्या र चुनौतीहरू रहेका छन्। यस्ता समस्या र चुनौतीहरूलाई समाधान गर्न सोही अनुरूपको राजनीतिक व्यवस्थापन आवश्यक छ।

यस सन्दर्भमा देहायका कार्यहरू समयमै सम्पन्न गरी राम्रो परम्परा र अभ्यासको विकास गर्नु पर्ने हुन्छ -

- २०६३ मार्ग ५ गतेको विस्तृत शान्ति संझौतामा अन्तर्निहित सिद्धान्तका आधारमा शान्ति प्रक्रियाका बाँकी कामहरू सम्पन्न गरी मुलुकमा दिगो शान्ति कायम गर्ने,
- संविधानको अनुसूचीमा तोकिएको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको विषयलाई तहगत रूपमा स्पष्ट विभाजन गर्न समयमै संघीय ऐन बनाउनु पर्ने, यस ऐनले तहगत अन्तरसम्बन्ध, समन्वय र परामर्शको प्रक्रियालाई सम्बोधन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्ने, साझा सूचीका विषयमा राष्ट्रिय नीति, आधारभूत मापदण्ड र राष्ट्रिय खाकाहरू संघले निर्धारण गर्ने, संघ खासगरी राष्ट्रिय महत्व र अन्तर्राष्ट्रिय विषयमा केन्द्रित भई काम गर्ने, प्रदेशले प्रदेशस्तरीय काममा केन्द्रित भई संघ र स्थानीय तहलाई समन्वय गर्ने कार्यमा आफ्नो भूमिकालाई बढी सक्रिय बनाउने, स्थानीय तहले स्थानीय विकास र 'स्मार्ट सेवा प्रवाह'को भूमिका निर्वाह गर्ने कार्य गर्नुपर्ने तहगत रूपमा तीनै तहको जिम्मेवारी संविधानको मर्म, भावना र व्यवस्था अनुरूप तहगत सरकारले सोही अनुरूप प्रयोग गर्ने,
- निर्वाचन नै लोकतन्त्रको आधारशिला एवम् शासन गर्ने वैधता प्राप्त गर्ने माध्यम भएकाले निर्वाचन आवधिक, प्रतिस्पर्धा, समावेशी र निश्चित हुनुपर्दछ। निर्वाचनमा मतदाताको व्यापक सहभागिता हुने व्यवस्थाका साथै निर्वाचनलाई स्वच्छ, स्वतन्त्र र मर्यादित बनाई जनताको मतादेश प्राप्त गर्न सोही अनुरूपको कानून प्रणाली, निर्वाचन संचालन गर्ने संयन्त्र र निर्वाचन सम्बन्धी गुनासो सुनी समयमै निराकरण गर्ने प्रभावकारी व्यवस्था र प्रणालीको विकास गर्नु सुशासनका निम्ति आवश्यक हुन्छ। निर्वाचनमा हुने अस्वस्थ र अनावश्यक अनुत्पादक खर्चको प्रतिस्पर्धालाई रोक्न राजनीतिक दलहरूलाई निर्वाचनमा प्राप्त गरेका मतको आधारमा निर्वाचन खर्च राज्यकोषबाट दिने पद्धतिको विकास गर्न सकेमा निर्वाचनमा देखिएका विकृतिहरूमा सुधार हुन सक्ने देखिन्छ। यसैगरी लोकतान्त्रिक मुलुकहरूले मतदाताको निर्वाचन प्रक्रियामा व्यापक सहभागिताका निम्ति अवलम्बन गरेको "माथिको कुनै पनि उम्मेद्वारलाई मत नदिने" भन्ने NOTA प्रणालीलाई हाम्रो सन्दर्भमा पनि लागु गर्नु पर्ने आवश्यकता छ। यस व्यवस्थाको अवलम्बनले निर्वाचन बहिष्कार गर्नु नपर्ने अवस्था श्रृजना भई समाजमा राम्रो छवि भएका योग्य व्यक्तिहरूलाई निर्वाचनमा उम्मेद्वार बनाउन सहयोग पुऱ्याउन सक्ने हुन्छ,
- राज्यका कामकारवाहीलाई कानुनी राज्यको सिद्धान्त अनुरूप निगरानी गर्ने कामका निम्ति समेतका कार्य गर्न संसद र संसदीय समितिहरूलाई बढी प्रभावकारी बनाउन सोही अनुरूप आवश्यक पूर्वाधारको व्यवस्था, स्रोत साधनको उपलब्धता, क्षमता अभिवृद्धि, संसद र संसदीय



समितिहरूले संविधान र कानूनको अधिकारभित्र रही आदेश र निर्देशन गर्ने प्रणालीको विकास र संसद र संसदीय समितिले दिएको निर्देशनको पालना, कुनै पनि विषयमा कानून बनाउँदा समाजमा त्यसले पार्ने प्रभावका सम्बन्धमा व्यापक अध्ययन, अनुसन्धान र विश्लेषणका आधारमा कानून बनाउने प्रणालीको विकास गर्ने र बनेका कानूनहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने, समय समयमा कार्यान्वयनको समीक्षा सहितको आवधिक प्रतिवेदन सरकारका तर्फबाट संसदमा प्रस्तुत गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने,

- न्यायमा आम नागरिकको सहज पहुँच बनाउन र न्यायपालिकाबाट संविधानले अपेक्षा गरे अनुरूप संविधानको संरक्षण गर्न र नागरिक हकको प्रचलन शीघ्र, सुलभ र गुणस्तरीय रूपमा प्रदान गर्न विद्यमान नियुक्ति व्यवस्थामा सुधार गरी न्यायपालिकाको काम कारवाहीप्रति जनआस्था अभिवृद्धि हुने किसिमबाट कार्य गर्ने प्रणालीको विकास गर्ने,
- भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्ने नियामक निकायहरूको प्रभावकारिता सुशासनका निम्ति आवश्यक छ। यसका निम्ति 'अनुचित कार्य' का सम्बन्धमा अनुसन्धान गर्ने कानुनी व्यवस्थाको अभाव भएकाले यसलाई अविलम्ब कानूनद्वारा सम्बोधन गर्नुपर्ने र विद्यमान भ्रष्टाचार सम्बन्धी कानूनलाई संयुक्त राष्ट्र संघीय भ्रष्टाचार विरुद्धको महासन्धि अनुकूल बनाउने, भ्रष्टाचारको रोकथाम र नियन्त्रण गर्ने संरचनाहरूलाई बढी सबल, सक्षम र प्रभावकारी बनाई प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत भ्रष्टाचार हुन नदिन तत्-तत् तहले समेत सुशासनमैत्री कानून बनाई आन्तरिक अनुगमन र निगरानी प्रणालीलाई बढी प्रभावकारी बनाउने,
- सुशासनका निम्ति सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी र परिणाममुखी हुनुपर्दछ। सेवा प्रवाहलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउन एउटै छाना मुनिबाट सेवा प्रवाह गर्ने प्रणालीको विकास गर्नुका साथै सेवा प्रवाह गर्ने जिम्मेवारी पाएका कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास निजहरूले सम्पादन गरेको सेवा प्रवाहको स्थिति, वहन गरेको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन जस्ता आधारमा गर्ने प्रणालीको विकास आवश्यक छ। यसैगरी संघीय सिद्धान्त अनुसार प्रशासनको संगठन संरचना र कर्मचारी दरबन्दीको पुनरावलोकन गरी प्रशासनिक पुनरसंरचनाद्वारा सेवा प्रवाहलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउने, संविधान र कानून बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहमा हस्तान्तरण हुने विभाग र कार्यालयहरू समयमै हस्तान्तरण गर्ने, सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, विकासमुखी, परिणाममुखी र कानूनी शासनप्रति प्रतिबद्ध भई सेवाग्राहीप्रति उत्तरदायी बनाउने उद्देश्य अनुरूप प्रशासन सुधार आयोग समितिले दिएका विभिन्न सुझावहरूका आधारमा विद्यमान अवस्थाको पुनरावलोकन गरी दृढ राजनीतिक इच्छाशक्ति सहित प्रशासन सुधारका कार्यलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्ने,
- समन्यायिक रूपमा आम नागरिकले विकासको लाभ र प्रतिफल प्राप्त गर्न सकेमा नै लोकतन्त्रप्रतिको विश्वास बढेर जाने भएकाले प्रत्येक वर्षको जेठ १५ गते नै संघको वार्षिक बजेट संसदमा पेश गर्ने संवैधानिक व्यवस्था भएको, प्रदेश र स्थानीय तहमा कानूनले बजेट

पेश गर्ने असार महिनामा नै समय निर्धारण गरेको भए पनि बजेट कार्यान्वयन समयमै नहुँदा 'असारे विकास' को विकृतिलाई रोक्न समयतालिका सहित समयमै काम सम्पन्न गर्ने प्रणालीको विकास गर्नुपर्ने,

- वित्तीय सङ्घीयताको सिद्धान्तलाई आत्मसात गरी राजस्व र प्राकृतिक स्रोत साधनको बाँडफाँड सम्बन्धमा वस्तुगत आधार र मापदण्ड तयार गरी तहगत रूपमा न्यायोचित र समन्वायिक किसिमले राजस्व र प्राकृतिक स्रोतको बाँडफाँड गर्ने,
- संविधानले राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरू मार्फत व्यक्त गरेका प्रतिबद्धताहरूलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न सोही अनुरूपको कार्य योजना सहित समयतालिका बनाई लागु गर्न गराउन सकेमा नै संविधानमा उल्लिखित निर्देशक सिद्धान्त र नीतिको सार्थकता रहने भएकाले सोही अनुरूप कार्यान्वयन गर्ने गराउने,
- सुशासनका निम्ति राजनीति र प्रशासन सेवामुखी हुनुपर्दछ। आचरण र व्यवहार स्वच्छ र मर्यादित हुनुपर्दछ। परिवर्तनलाई आत्मसात गरी कार्य गर्ने संस्कारको विकासबाट नै संविधानले सफलता प्राप्त गर्न सक्ने हुँदा संविधानको उद्देश्य अनुरूप राजनीति र प्रशासन रूपान्तरण हुनुपर्ने,
- न्यायमा आम नागरिकको पहुँच बढाउने, मुलुकी देवानी (संहिता), मुलुकी अपराध (संहिता) सम्बन्धी कानूनहरूलाई प्रभावकारी रूपमा लागु गर्न गराउन आवश्यक पूर्वाधारको विकास गर्ने, न्यायिक सुशासन कायम गर्ने, फौजदारी न्याय प्रणालीलाई भरपर्दो र विश्वासिलो बनाउन अनुसन्धान, अभियोजन, प्रतिरक्षा लगायतका प्रणालीमा सुधार गर्ने र सोही अनुरूपको साधन स्रोतको उपलब्धता र क्षमता विकास गर्ने,
- संघीय सिद्धान्त बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो संवैधानिक दायित्व र जिम्मेवारी पूरा गर्नु पर्दछ। संघले केन्द्रकृत सोचबाट केन्द्रमा नै प्रशासनिक संगठन र संरचना बढी खडा गर्ने, प्रदेशले संघकै जस्तो प्रशासनिक संरचनाहरू 'कपि पेष्ट' गर्ने र स्थानीय तहले पनि त्यस्तै गर्ने गरी प्रशासनिक संरचनाहरू खडा गरी खर्चहरू बढाउनु हुँदैन। जनतालाई केन्द्रविन्दु मानी प्रशासनिक खर्च कम गरी विकासमा बढी खर्च गर्ने प्रणालीको विकास गर्न सोही अनुरूपको कार्य गर्नु पर्दछ। संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारले प्रशासनिक संगठन र संरचना भद्दा, बोझिलो र काममा दोहोरोपन हुने किसिमले गर्नु संघीयताको मर्म अनुरूप हुने नभएकाले यस्ता विषयहरूमा ज्यादै गम्भीर बनी अनावश्यक प्रशासनिक खर्च बढाउने गरी संरचनाहरू निर्माण नगर्ने,
- मुलुकमा सुशासन भएन भने शासन गर्ने वैधता गुम्ने भएकाले प्रशासकीय सुशासन, आर्थिक अनुशासन, वित्तीय प्रणालीमा सुधार, दण्डहीनताको अन्त्य गरी जवाफदेहिता वहन गर्ने संस्कृतिको निर्माण र सदाचार नीति निर्माण गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन, अनुगमन र निगरानी गर्ने गराउने प्रणालीको विकास गर्ने

- लोकतन्त्रको माध्यमद्वारा नागरिकको हक अधिकारको संरक्षण र संवर्द्धन गर्न विधायिकाको सक्रियता, कार्यपालिकाको जवाफदेहिता र न्यायपालिकाको निष्पक्षता र निर्भिकता, खबरपालिकाको पहरेदारिता जस्ता भूमिकाहरू आ-आफ्नो क्षेत्रबाट सक्रियतापूर्वक निर्वाह गर्ने, संवैधानिक निकायहरूले संविधानद्वारा अपेक्षित भूमिका निर्वाह गर्ने, संघीय सिद्धान्त अनुसार तहगत रूपमा सहकार्य, साझेदारी र सुशासनको सिद्धान्त बमोजिम कार्य गर्ने संस्कृतिको विकासद्वारा संविधानलाई गतिशील दस्तावेजको रूपमा जीवन्त बनाउन तीनै तहका सरकारहरू संविधानले निर्दिष्ट गरेको गन्तव्य तर्फ क्रियाशील भई विकास र समृद्धिको नतिजा र परिणामको अनुभूति दिने।

संविधानलाई सफल बनाउनका निमित्त मुख्य चुनौती भनेकै गरिबी, बेरोजगारी समस्या, भ्रष्टाचार, शिक्षा, स्वास्थ्य र न्यायमा आम नागरिकको सहज पहुँचको समस्या जस्ता मुख्य चुनौतीहरू छन्। राजनीतिक दलहरूको आन्तरिक कचिगल, दलीय संस्कृतिको अभाव, संविधान भित्र बस्न नचाहाने संस्कार, संविधान कार्यान्वयनमा देखाइने उदासिनता, तहगत बलियो अन्तरसम्बन्धको विकास जस्ता विषयहरूमा केही समस्या, चुनौती र असमझदारीहरू देखिएका छन्। यस्ता समस्या र चुनौतीहरूलाई समयमै सम्बोधन गर्दै जान सक्नु पर्दछ।

## ४. उपसंहार

संविधानले प्रत्याभूत गरेको लोकतान्त्रिक व्यवस्था मार्फत जीवन, स्वतन्त्रता, सुख र खुसीको सुनिश्चितता नागरिकको अपेक्षा हो। लोकतान्त्रिक व्यवस्थाको स्वस्थ अभ्यासबाट नै नागरिक अपेक्षा पूरा हुन सक्दछ। लोकतान्त्रिक व्यवस्थामा विधि र अन्तरवस्तु महत्वपूर्ण हुन्छ। लोकतान्त्रिक प्रक्रियाद्वारा निर्वाचित जनप्रतिनिधिहरूले संविधानसभाबाट जारी गरेको नेपालको संविधान कार्यान्वयनको मुख्य चरणमा छ। संविधानले लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यता सहितको कानुनी राज्य, प्रतिष्पर्धी बहुदलीयता, मानव अधिकार र मौलिक हकको प्रत्याभूति, स्वतन्त्र र सक्षम न्यायपालिका, आवधिक निर्वाचन, समावेशिता लगायतका आधारभूत कुराहरूलाई आत्मसात गरेको र संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा समृद्धता प्राप्त गर्ने सङ्कल्प गरे अनुरूपको नीति, सिद्धान्त र राज्यको दायित्व निर्धारण गरेको सन्दर्भमा संविधानको प्रभावकारी कार्यान्वयन आवश्यक छ।

कार्यसम्पादनबाटै संविधानप्रतिको विश्वास अभिवृद्धि गर्नु पर्दछ। यसका निमित्त संविधानले माग गरेका कानुनहरू समयमै तर्जुमा गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने (Implementing), संविधानको उद्देश्य पूरा गर्न आवश्यक प्रवर्द्धनात्मक कार्यहरू गर्ने (Promoting) र संविधानलाई सापेक्षता अनुरूप बनाउँदै संविधानको रक्षा, प्रतिरक्षा जस्ता संरक्षणात्मक कार्य गर्ने (Safeguarding) कामहरू हुनुपर्दछ। संविधानको उद्देश्य पूरा गर्न राज्यको क्षमता अभिवृद्धिका साथै समुन्नत अर्थतन्त्रको विकासमा केन्द्रित हुन सक्नु नै अहिलेको मुख्य आवश्यकता हो। नेपाललाई विकासशील मुलुकमा स्तरोन्नती गर्ने र विकासको

प्रतिफलको समन्यायिक वितरण गर्ने नीति राज्यले लिएको देखिन्छ। वि.सं. २०७९ सम्ममा अतिकम विकसित मुलुकबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नती गर्ने र वि.सं. २०८७ सम्ममा दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्दै उच्च मध्यमस्तर भएको मुलुकमा स्तरोन्नती हुने गरी तयार गरिएको दीर्घकालीन सोचको लक्ष्य पूरा गर्ने कार्य निश्चयनै चुनौतीपूर्ण छ। तर पनि यस लक्ष्यलाई पूरा गर्न दृढताका साथ लाग्नु पर्ने हुन्छ। संविधानले मार्गाचित्र मात्र दिन सक्दछ, बुद्धि र विवेक त प्रयोगकर्तामा नै निर्भर हुने हुँदा राजनीतिक व्यवस्थापनलाई चुस्त बनाई मुलुकमा सुशासनको अनुभूति दिन राज्यका निकाय र संयन्त्रहरू सुशासन मैत्री कार्य गर्न क्रियाशील हुनुपर्दछ। संविधानले परिवर्तनशीलताका गुणलाई आत्मसात गरी लचकताको सिद्धान्तलाई स्वीकार गरेको अवस्थामा संविधानकै प्रक्रियाबाट राजनीतिक विमतीहरू टुंग्याउने प्रणालीको विकास गर्न सकेमा संवैधानिक लोकतन्त्रको संस्थागत सुदृढीकरण हुन सक्दछ। संविधानको मर्म, भावना र उद्देश्य अनुरूप स्वस्थ अभ्यास प्रारम्भबाटै हुनुपर्दछ। संविधानका कुनै विषयमा छलफल र बहस हुन सक्दछ। संविधान संशोधन नै नहुने भन्ने होइन। तर निहित स्वार्थ पूरा गर्न संविधानलाई कमजोर बनाउने र दुरुपयोग गर्ने कार्य भने गर्नु हुँदैन। संविधानलाई समुन्नत राष्ट्र निर्माणको आधार बनाउने किसिमको कार्य व्यवहार हुनुपर्दछ। संविधानलाई जीवन्त बनाउनु भनेको कार्य सम्पादन र व्यवहारबाटै हो कुनै पनि संविधान आफैमा पूर्ण हुँदैन, पूर्णता भने स्वच्छ र स्वस्थ अभ्यासबाट नै हुने हो।

संविधानले लोकतान्त्रिक मार्ग प्रस्तुत गरेको छ। लोकतन्त्रको मार्गाभिन्न रही आफ्ना क्रियाकलाप दलहरूले संचालन गर्ने, राज्यव्यवस्था संविधानको लक्षित उद्देश्य पूरा गर्न क्रियाशील हुने, नागरिक समाजले पहरेदारी गर्ने, जनताले सरकारका काम कारवाहीको मूल्यांकन गरी रहने, आवधिक निर्वाचनको प्रक्रियामा सहभागी भई विवेकको मत व्यक्त गर्ने जस्ता कार्यबाट नै लोकतान्त्रिक प्रणाली जीवन्त बन्न सक्दछ।

## अन्तमा,

- *'That government is, or ought to be, instituted for the common benefit, protection and security of the people, nation or community, of all the various modes and forms of government, that of best which is capable of producing the greatest degree of happiness and safety...; and, whenever any government shall be found inadequate or contrary to these purposes, a majority of the community hath an indubitable, inalienable, and indefeasible right to reform, alter, or abolish it, in such manner as shall be judged most conducive to the public weal.'*  
-Section 3, Article 1, Bill of Rights, of the Virginia Constitution of 1776
- *'The future is not some place we are going to but one we are creating. The paths to it are not found but made, and the activity of making them changes both the maker and the destination'*  
-John schaar (1993)

# सार्वजनिक सेवाको एजेन्सीकरण



गोपीनाथ मैनाली<sup>2</sup>

## १. पृष्ठभूमि

असीको दशक सार्वजनिक प्रशासनका विधामा बैचारिक छलाडको उत्कर्ष अवधि रह्यो। सार्वजनिक प्रशासनलाई कसरी प्रभावकारी बनाई गुमाउदै गएको जनविश्वासलाई पुनर्आर्जन गर्न सकिन्छ र आधुनिक राज्यको वैधता पुष्टि गर्न सकिन्छ भन्ने सन्दर्भमा अवधारणा, खोज, अनुसन्धान, आविस्कार र प्रयोग समेत यस अवधिमा हुनपुग्यो। सार्वजनिक संगठनमा देखिएको कर्मचारीतन्त्रीय कार्यशैलीका विरुद्ध यी प्रयास लक्षित थिए, ता कि स्वाद र चाखअनुरूप सेवाग्राहीप्रति प्रत्यक्ष उत्तरदायी बनाउन सकियोस्। दशकको शुरुतिर थालनी भएको नयाँ दक्षिणपन्थी आन्दोलन सरकारको कार्यक्षेत्र समेत घटाउन केन्द्रीत थियो। यसैको निष्कर्षमा परम्परागत प्रशासनिक संगठनलाई परिमार्जन गरी सीमित व्यवस्थापकीय स्वायत्तता सहित एजेन्सी ढाँचा सञ्चालन गर्ने 'पायोनियर' बन्थे संयुक्त अधिराज्य वेलायत 'नेक्स स्टेप एजेन्सी'को प्रयोगमार्फत।

परम्परागत सार्वजनिक संगठनहरू कार्यसम्पादनका सन्दर्भमा आफ्ना सेवाग्राहीप्रति प्रत्यक्ष सम्बन्धमा रहँदैनन्। सर्वसाधारण (Principal) र सेवाप्रदायक (Agent) बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध विकासका लागि एजेन्सी सिद्धान्तको विकास भएको हो, जहाँ Principal प्रति Agent प्रत्यक्ष जवाफदेही रहन्छन्। सार्वजनिक सेवा र निजी क्षेत्रबाट दिइने सेवामा मौलिक रूपमा भिन्नता रहेकाले Principal-Agent Relation सुधार्न प्रशासनिक सेवाको एजेन्सीकरणको अवधारणा विकास भएको हो। एजेन्सी मूलतः करारीय सम्बन्धको संयन्त्र हो, नागरिक सेवा र सन्तुष्टिका लागि यसको विकास गरिएको हो। यो मूलतः सेवा प्रदायक निकायलाई सरकारी संरचनाबाट सीमित स्वायत्तता दिई नतिजा केन्द्रीत गर्ने विधि हो।

---

<sup>2</sup> सचिव, नेपाल सरकार

## २. अर्थ र अवधारणा विकास

सार्वजनिक सेवाको एजेन्सीकरण सेवा प्रदायक निकायलाई सरकारी संरचनाबाट सीमित स्वायत्तता दिई नतिजा केन्द्रीत गर्ने विधि हो। सेवा वितरण प्रणाली सुधारका लागि परम्परागत संगठनलाई कर्मचारीतन्त्रीय स्वरूप र शैलीबाट सुधार गरी सीमित स्वायत्तता दिइ सञ्चालन गर्ने विधि नै प्रशासनिक सेवाको एजेन्सीकरण हो। एजेन्सीहरू सरकारी सेवा प्रदान गर्न विशेषीकृत कर्मचारी, सार्वजनिक बजेट र स्वतन्त्र कार्यशैली अवलम्बन गर्ने निकाय हुन् (Agency is a administrative body that is formally separated from ministerial level, department and carryout public tasks at a national level on a permanent basis, is staffed by public servant, is financed mainly by state budget and is subject to public legal procedures)। एजेन्सीकरणलाई प्रशासनिक विकेन्द्रीकरणका रूपमा पनि लिने गरिन्छ। यसका दुई भाग छन् (क) आन्तरिक विकेन्द्रीकरण र (ख) बाह्य विकेन्द्रीकरण (सीमित स्वायत्तता सहितको कार्य विनियोजन)। प्रशासनिक एजेन्सीकरण बाह्य विकेन्द्रीकरणको रूपमा रहन्छ, जहाँ सेवाप्रदायक संस्था स्वायत्तताको उपयोग गरी कानुनी व्यक्तिको रूपमा रहन्छन्। मूलतः सार्वजनिक सेवा वा प्रशासनको एजेन्सीकरण कर्मचारीतन्त्रमाथिको विकल्पका लागि अघि सारिएको विधि पनि हो, जसले सार्वजनिक सेवालाई नागरिकप्रति प्रत्यक्ष ग्रहणशील र उत्तरदायी बनाउछ भन्ने मान्यता राखिन्छ।

एजेन्सीहरू कर्मचारीतन्त्रीय शैलीभन्दा पृथक व्यापारमैत्री (Business-like) शैलीबाट सञ्चालित हुन्छन्। यसका कर्मचारी व्यवस्थापन, वित्तीय प्रणाली र व्यवस्थापन स्वायत्तता रहन्छ। तर यसको स्तर भने एजेन्सीकरणको मात्रा अनुसार फरक हुने गर्दछ। प्रशासकीय संगठनका तुलनामा पदसोपान शृङ्खला र औपचारिकता कम हुन्छ। व्यवस्थापन राजनैतिक प्रभावबाट पनि अपेक्षाकृत पर नै हुन्छ। नीति तर्जुमा, अनुगमन तथा मूल्यांकन गर्ने र नीति कार्यान्वयन गर्ने एकै हुनु हुँदैन भन्ने मान्यताका आधारमा कार्यान्वयन गर्ने निकायलाई नीति निकायबाट छुट्याई एजेन्सीकरणको स्वरूप दिइएको हो।

### एजेन्सीकृत संगठनभित्र मुख्यतः तीन सारभूत चरित्र रहने गर्दछः

- पहिलो, यसको संगठन संरचना मन्त्रालयबाट छुट्टिएको हुन्छ (It is structurally disaggregated from a ministry) यसले सार्वजनिक कार्य नै सम्पादन गर्दछ (It carryout public tasks)
- यसको व्यवस्थापन परम्परागत कर्मचारीतन्त्रीय शैलीबाट नभै व्यापारमैत्री अवधारणाबाट गरिएको हुन्छ (Its operates under more businesslike conditions than traditional government bureaucracy)

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणा नै एजेन्सीकरणको अभ्यासलाई पुन्याउने कारकका रूपमा देखिएको छ। नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको एक विशेषताका रूपमा रहेको एजेन्सीकरण (Distributed Governance) मा तीन तत्व थिएः

- पहिलो संरचनाको भिक्तीकरण गरी कार्यमूलक संगठन खडा गर्ने (Structural disaggregation or Creation of Task Specific Organization .)
- दोस्रो, कार्यसम्पादन सम्झौता गरी लक्ष्य किटानी गर्ने र यसैका आधारमा कार्यसम्पादन अनुगमन र प्रतिवेदन गर्ने (Performance contracting-some form of target Setting, monitoring and reporting.)
- तेस्रो, व्यवस्थापनलाई नियमनभन्दा पनि लचकता दिई कार्यसम्पादन संग त्यसको आवद्धीकरण गर्ने (Deregulation (more properly regulation) of contract over personnel, finance & other management matter.)

सार्वजनिक संगठनले सम्पादन गर्दै आएका कामलाई मन्त्रालयको विभागीय सीमाबाट पर लगी विशेषीकृत संस्थाका रूपमा स्वायत्तता दिइ सञ्चालन गर्ने काम नै प्रशासनिक एजेन्सीकरण हो। सेवा प्रदायक र नीति निर्माणका संस्थाहरू छुट्टाछुट्टै हुनुपर्छ भन्ने नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको मान्यताका साथ सेवाको एजेन्सीकरणलाई महत्व दिइदै आएको छ। अर्को अर्थमा यो सेवालाई ग्राहकमुखी बनाउन अवलम्बन गरिएको बजार संयन्त्र हो। एजेन्सीकरणको अवधारणालाई निम्न कुराले बल पुऱ्याएको छः

- नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका सिद्धान्तहरू
- सार्वजनिक सेवामा युरोपीय अवधारणाको प्रभाव
- सार्वजनिक क्षेत्रको बढ्दो जटिलता (भद्दापन) का कारण व्यावसायिक रूपमा कार्यसञ्चालन गर्नुपर्ने बाध्यता
- सेवाग्राहीको असन्तुष्टि र नयाँ स्वादको चाहना
- कार्यमा संयम तथा लागतप्रतिको बढ्दो संवेदनशीलता
- प्रशासनभित्रको आन्तरिक माग प्रवृत्ति र अग्रसरता विकास
- विशेष अवस्थामा अर्धस्वायत्त निकायको औचित्य
- फेशन वा नियम कानुनको कडा नियमनबाट पर रहने प्रवृत्ति ।

सर्वसाधारणले दुई प्रकारको सेवा पाउने गर्दछन्, पहिलो निजी तवरबाट र दोस्रो उसैले सिर्जना गरेको नागरिक हितकारी संस्था राज्यबाट। निजी तौरबाट सेवा किन्न जति सजिलो छ, राज्यबाट प्राप्त हुने सेवामा पहुँच, चयन स्वतन्त्रता, उपलब्धता, स्तरीयता र सेवा लिने दिनेबीचको सम्बन्ध अपेक्षित रूपमा राम्रो देखिदैन। यी कारणले सार्वजनिक सेवा दुरुह बन्दै गएको छ। राज्य नागरिक हितकारी गुठी भएकोले उसबाट प्राप्त हुने सेवा झनै अनुभूत तहको, सहज, स्तरीय र समयमै प्राप्त हुनुपर्ने थियो। सर्वसाधारणकै आदेश (मत) र साधन (कर) बाट सञ्चालित राज्य सेवा किन दुरुह भैरहेको छ? संगठनको भद्दापन, कर्मचारीको अकर्मण्यता, झञ्झटिलो कार्यविधि र उच्च सेवालागत नै यसका प्रमुख कारक देखिए। सेवाग्राही-सेवाप्रदायक (प्रिन्सीपल-एजेण्ट) सम्बन्ध सौहार्द देखिएन। के गरे सेवा सम्बन्ध सुधार्न सकिन्छ भन्ने सन्दर्भमा बेलायती प्रधानमन्त्री जोहन मेजरले केही निकायमा परीक्षण स्वरूप 'नेक्स स्टेप एजेन्सी' लाई उपयोगमा ल्याए। व्यवस्थापकलाई प्रमुख कार्यकारी अधिकृतका रूपमा

लिइयो, उपलब्धि करार गरियो र कार्यसञ्चालन स्वायत्तता दिइयो। यो विधि प्रयोगबाट देखिएका आशालागदा नतिजालाई विस्तार गरी अन्य निकायमा पनि एजेन्सी मोडल प्रयोग गरियो। सन् १९९१ बाट २००० मा आइपुग्दा नपुग्दै बेलायती निजामती सेवाले सम्पादन गर्ने करिव ७६ प्रतिशत काम एजेन्सी मोडलबाटै वितरण गर्न थालियो। अन्य युरोपीय मुलुक, अमेरिका, अष्ट्रेलिया, अफ्रिका हुदै गोलार्धका सबै कुनामा राज्य सेवाको एजेन्सीकरणको प्रयोग हुन थाल्यो।

## के कस्ता सेवा एजेन्सीकरण गर्न सकिन्छ ?

यसको एकल उत्तर छैन। सामान्यतः राज्यका प्रमुख सेवाहरु एजेन्सीकृत हुन सक्दैनन्। राज्यका प्रमुख सेवाहरु भन्नाले यी पाँच सेवाहरु पर्दछन्, जसको व्यवस्थापन गर्न नै राज्यको सिर्जना गरिएको थियो:

- राज्यइच्छा निर्धारणसंग सम्बन्धित कामहरु (नीति, नियम र कानून निर्माणका कामहरु)।
- सुरक्षा (जीवन, स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता र सम्पत्तिको सुरक्षाका कामहरु)।
- वैदेशिक सम्बन्ध (सन्धि, अभिसन्धि, कुटनीति र युद्ध सम्बन्धी कामहरु)।
- मुद्रा तथा वित्त (मुद्रा निस्कासन र करारोपण सम्बन्धी कामहरु)।
- न्याय निरूपण (विभिन्न चाख, विवादको निरूपण गरी न्याय दिने कामहरु)।

अन्य कार्यहरु, जसको दायरा अतिनै ठूलो छ, संभावना र विशिष्टताका आधारमा एजेन्सीकरणमा लैजान सकिन्छ। सान्द्रा भान थीलका अनुसार पाँच प्रकारका संगठन संरचनामार्फत राज्यसेवा व्यवस्थापन गरिन्छ।

- पहिलो ('०'टाइप) का संगठनहरु यी परम्परागत प्रशासकीय संगठन हुन्। मन्त्रालय, विभाग यसका उदाहरण हुन्।
- दोस्रो, (टाइप '१') संगठनहरु: सरकारी संरचनाअन्तर्गत सीमित स्वायत्तताको उपयोग गरी कानूनी व्यक्तिको रूपमा रहन्छन्। जस्तो कि नेक्स स्टेप एजेन्सी।
- तेस्रो (टाइप '२') संगठनहरु: कानूनी स्वायत्ततासहित मन्त्रालयबाट अलग राखिन्छन् र स्वायत्त संस्था कहलाउछन्, जस्तो कि लगानी बोर्ड नेपाल।
- चौथो (टाइप '३') संगठन: सरकार मातहतका सीमित शेयर कम्पनीका रूपमा व्यापारी सेवा सञ्चालन गर्दछन्।
- पाँचौ (टाइप '४') संगठन: बहुराष्ट्रिय र क्षेत्रीय स्तरका संगठन यसका उदाहरण हुन्।

टाइप १, २ र ३ संगठनहरु एजेन्सीकरणका संरचना हुन् भने टाइप '०' र टाइप '४' कर्मचारीतन्त्रीय विशेषता राख्दछ। राज्यसेवालाई जनुमखी, ग्रहणशील र नतिजामुखी बनाउन प्रशासनिक संरचनालाई सीमित स्वायत्ततासहित कार्य विनियोजन गर्ने काम नै प्रशासनको एजेन्सीकरण हो।



सार्वजनिक सेवाको एजेन्सीकरण एकाएक प्रयोगमा आएको अवधारणा होइन, यसका पृष्ठभूमिमा थुप्रै कारकहरू छन्। सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा व्यवस्थापनवादको प्रवेश र विशेषतः नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणा विकासपछि बजार गतिशीलताका कुरालाई सार्वजनिक सेवा महत्व दिन थालियो। युरोपीय संघको निर्माणपछि यस अन्तर्गतका सेवालार्थ महत्वका साथ एजेन्सीकरण गरियो, जसको प्रभाव बाँकी विश्वमा पनि पर्न गयो। सरकारी कर्मचारीतन्त्रप्रति सर्वसाधारणको वितृष्णा पनि रह्यो भने जनताको चेतनाको स्तर, लोकतन्त्रको लोकप्रियता र समयलाई उच्च महत्व दिने प्रवृत्ति विकास भयो। कतिपय अवस्थामा कार्यसम्पादनका लागि विशेष संरचना खडा गर्ने प्रवृत्ति पनि बढ्यो। प्रशासनिक संरचनाभिन्नबाट पनि सुधार र अग्रसरताले महत्व पायो। यी कारणहरूले नै छरितो र स्वायत्त सेवा एजेन्सी सिर्जना गर्न विश्वव्यापी रूपमा माग तथा दवाव हुन गएको हो। तर तेस्रो विश्वमा फेसन, लहड र कानूनको कडा निगरानीमा बस्न नचाहने प्रवृत्ति पनि केही हदमा सेवा एजेन्सीकरणका कारक हुन्। चाहे जे होस् सार्वजनिक सेवाको माग, डिजाइन र प्रवाहका ढाँचामा परिवर्तन आएकाले सरकारको केन्द्रीकृत अधिकार, कार्यक्षेत्र र जिम्मेवारीको पुनिर्वितरण प्रक्रिया, कार्यमुलकता विस्तार, संरचनाको छरितोपना, कर्मचारी व्यवस्थापनको ढाँचा परिवर्तन, सेवाशर्तको पुनर्वोध, कार्यसरलीकरण र स्वायत्तता विस्तार र नीति र प्रदायक निकायको पृथकीकरण गर्न थालियो। बेलायतका नेक्स स्टेप एजेन्सी, अमेरिकाका चार्टर्ड विद्यालय र स्वायत्त कार्यकारी संस्था, चीनको अर्धसरकारी एजेन्सी, कोरियाको स्वायत्त प्रशासनिक निकाय यसका विशिष्ट उदाहरण हुन्।

### ३. किन एजेन्सीकरण ?

सार्वजनिक सेवाको एजेन्सीकरण एकाएक भएको होइन। सरकारी संगठनलाई कार्यमूलक र सेवाग्राहीमैत्री बनाउने सन्दर्भमा यी प्रभावहरू देखिन थाले :

- सेवाग्राही नयाँ स्वाद र सन्तुष्टिको माग गर्न थाले
- सेवाग्राहीको माग अनुरूप सेवा संरचना परिवर्तनको दवाव पर्न थाल्यो
- सेवाग्राहीको माग र दवावका कारण सरकारको दिशानिर्देश बदलियो
- सेवा प्रवाहको तौरतरिकामा सुधार नल्याई नहुने भयो।

राज्यसेवाको पुनर्संरचना र आविष्कार निरन्तर चलने प्रक्रिया हो र विसौ शताब्दीको उत्तरार्धबाट विकास भएको नवउदारवाद र एक्काइसौ शताब्दीमा तीव्रतर रूपमा विस्तार भएको नागरिक चेतनाको स्तरले सेवा वितरण प्रणालीलाई अरु प्रभावकारी एवम् स्वायत्त बनाउने माग गर्‍यो। संक्षेपमा भन्दा सेवाको एजेन्सीकरणका औचित्य यी कारणले देखिएको हो।

- सेवा गुणस्तर विस्तार गर्न
- सेवा लागत घटाउन
- सेवाको सामयिकताका लागि

- प्रत्यक्ष जवाफदेहिता कायम गर्न
- सांगठनिक कार्यमूलतामार्फत प्रभावकारिता बढाउन
- मौद्रिक मूल्य सार्थकता कायम गर्न
- प्रतिस्पर्धात्मकता र सेवाग्राही सन्तुष्टि विस्तार गर्न
- शासकीय बैधता विस्तारका लागि
- सुधार, सुधार, सुधार वा निरन्तर सुधार र सेवा अन्वेषणका लागि।

सार्वजनिक सेवाको एजेन्सीकरण लहड वा फेसन होइन। यसलाई त्यत्तिकै अवलम्बन पनि गर्न सकिदैन। यसका लागि विस्तृत सावधानी चाहिन्छ। पहिलो राजनैतिक चेतनाको स्तर र वास्तविक प्रतिबद्धता नभै अपनाइएमा थुप्रै विकृति आउनसक्छ। दोस्रो, सेवा बजारको स्थितिको राम्रो विश्लेषण आवश्यक पर्दछ। सामाजिक सोचवृत्ति र सेवाग्राही संस्कृतिले साथ दिनु पर्दछ। कार्यसम्पादन सूचक स्थापना नगरी सेवालार्ई एजेन्सीकरण गर्न हुदैन। एजेन्सीको क्षमता र कार्यसम्पादन प्रणाली पनि महत्वपूर्ण हुन्छ। प्रणालीभित्र सुधारको तत्परता संधै देखिनु पर्दछ। आवश्यक पूर्वाधारहरू विकास भएको हुनुपर्दछ। यी पूर्वशर्तहरू पूरा नभएमा स्थापित प्रणाली पनि भत्किने तर नयाँ प्रणाली स्थापना नहुने स्थिति देखिन पुग्छ, जुन अल्पविकसित मुलुकहरूमा देखिदै आएको छ।

#### ४. नेपालमा सार्वजनिक सेवाको एजेन्सीकरण

नेपाल पनि सार्वजनिक सेवा एजेन्सीकरणको प्रक्रियाबाट अछुतो छैन। सार्वजनिक संस्थान, तदर्थ संगठनहरू (समिति, कार्यदल, आयोजना आदि) स्थापना गरी सरकारी प्रशासकीय सेवालार्ई व्यवस्थापनको सीमित स्वायत्तता दिइएको थियो। यो एजेन्सीकरणको प्रारम्भिक ढाँचा थियो। जनआनदोलन भाग १ पछि बनेको प्रथम निर्वाचित सरकारले प्रशासन सुधारका लागि प्रतिवेदन पेश गर्न गठित उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोगले भनेको थियो कि सरकारी तौरबाट पुन्याईएका सेवाले जनताका अनुभूत आवश्यकतालार्ई संबोधन गरेन, सेवाहरू लक्षित वर्गमा पुग्न सकेनन्, सेवाहरूको गुणात्मक स्तर सन्तोषजनक छैनन्, सेवाहरू अत्यन्त सीमित संख्याका जनतामा मात्र पुग्न सकेका छन्, सेवाहरू पुन्याउने क्रममा उपलब्ध साधनहरू (मानवीय, वित्तीय र बस्तुगत) कुशल उपयोग हुन सकेको छैन। औल्याइएका कमजोरी सम्बोधन गर्न सरकारी भूमिकालार्ई छिरोल्ने काम भयो। निजी क्षेत्रबाट सम्पादन हुनसक्ने सेवाबाट सरकारले हात झिक्ने, निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रको सम्भावनाको भरपूर उपयोग गर्न वातावरण बनाउने, विभिन्न विशेषीकृत र स्वायत्त निकाय एवम् तदर्थ संरचना उपयोगमा ल्याउने काम भए। जस्तो कि विभागीय संरचना बाहिर संस्थान, प्राधिकरण, बोर्ड, समिति, कोष, स्वायत्त संस्था र साझेदारी संस्थाको स्थापना र उपयोग गर्ने काम भयो। प्रशासकीय संरचनाभित्रै पनि कार्यसम्पादन सूचक, उपलब्धि करार, प्रोत्साहन जस्ता एजेन्सी उपकरणहरू प्रयोगमा ल्याइयो। अपेक्षित उपलब्धि हासिल नभए पनि यसले प्रयोगको एउटा पाटो भने पूरा गन्यो। किनकी सुधारको विश्वव्यापी लहरबाट

नेपाल अछुतो रहनसक्ने संभावना थिएन। फेरि सुधारका नीति संरचना र प्रयोगमा हामी कतिपय मुलुकभन्दा अगि नै देखिने गरेका छौं।

## ५. एजेन्सीकरणका निर्धारक तत्वहरू:

- कार्य स्वायत्तता (Autonomy)
- नियन्त्रण र दिशाबोधको मात्रा (Steering & control)
- संगठनात्मक पहिचान (Organizational Identification)
- संगठन संस्कृति (Organizational Culture)
- उपलब्धिको स्तर (Organizational Performance)

एजेन्सीकरण सेवा व्यवस्थापन समस्याको एकल समाधान होइन। यसका पायोनियर मुलुकहरूमा पनि स्वास्थ्य, कृषि बजारीकरण सेवामा मिश्रित उपलब्धि देखिएको छ भने शहरी सेवा र खानेपानीमा निम्न उपलब्धि। धेरैथोरै सेवा क्षेत्रमा जहाँ एजेन्सीकरणका लागि आवश्यक पूर्वशर्तहरू पूरा भएका छन्, त्यहाँ मात्र केही राम्रा उपलब्धि देखिएका छन्। नेपालकै कुरा गर्ने हो भने सञ्चालनका दृष्टिमा खानेपानी, सामुदायिक विद्यालयमा राम्रै उपलब्धि देखिएको छ, कोष तथा बोर्ड, संस्थान प्रणालीमा मिश्रित र विकास समिति र स्वायत्त संस्थाहरूमा न्यून नतिजा देखिएको छ। सेवा एजेन्सीकरणका लागि स्वायत्तता, प्रवर्द्धन र नियन्त्रण, सांगठनिक पहिचान, कार्यसंस्कृति, उपलब्धिको प्रदर्शन र दरिलो नियमनले पूर्वशर्तका रूपमा काम गर्दछन्। हाम्रा सन्दर्भमा एजेन्सीकरणलाई हालेसोल सपोर्ट वा रिजेक्सन होइन कि छानिएका सेवा वितरण निकायलाई एजेन्सी मोडेलमा लैजान थप स्वायत्तता दिनुपर्दछ (जस्तो कि संस्थान, विकास बोर्ड, कोष र सेवा उत्पादक सरकारी निकाय)। कार्य प्रणालीको निक्षेपण गरी सेवा लागत घटाउने सन्दर्भमा स्थानीय सरकारका वडा तथा सेवा केन्द्रलाई कार्यमूलक बनाउन सकिन्छ। त्यस्तै हुलाक जस्तो सामाजिक विश्वासको संरचनालाई बहुउद्देश्यीय सेवा काउन्टरको एजेन्सीमा लैजान सकिन्छ। विभागीय कार्यसंगठनमा उपलब्धि व्यवस्थापन प्रणाली सफल बनाइ आन्तरिक एजेन्सीकरण गर्न सकिन्छ। तर प्रयोग र परीक्षणका रूपमा मात्र सेवा व्यवस्थापनलाई गिजोल्न भने हुदैन।

## ६. नेपालमा अवलम्बन गरिएका एजेन्सीकरण मोडेलहरू :

- सार्वजनिक संस्थान (सरकारी संस्थानहरू)
- स्वायत्त संस्थाहरू (प्राधिकरण, विशेष जिम्मेवारीका संस्थाहरू)
- सरकारी कम्पनी (बिमा कम्पनी, टेलिकम, कृषि विकास बैक लि.)
- विकास समिति (तरकारी विकास समिति, सिचाई विकास समिति)
- बोर्डहरू (सहकारी बोर्ड, लगानी बोर्ड, उपत्यका खानेपानी बोर्ड)
- विशेषज्ञता मूलक कोष (नगर विकास, गरिबी निवारण, स्वरोजगार कोष)

- सेवा व्यवस्थापन केन्द्र (व्यवस्थापन समिति, निर्माण समिति, कृषि केन्द्र)
- संयुक्त सञ्चालन उपक्रमका संरचनाहरू (सानिसाका संस्थाहरू)
- व्यवस्थापन करार वा कार्यसम्पादन करार (ब्यक्तिगत र संस्थागत)
- आन्तरिक बजारीकरणको सीमित प्रयोग
- कार्यसम्पादन करारमार्फत प्रमुख कार्यकारीलाई नै नतिजा जवाफदेही बनाउने प्रचलनको शुरुवात।

## ७. उपसंहार

एजेन्सीकरण सेवा व्यवस्थापन समस्याको एकल समाधान होइन। यसका पायोनियर मुलुकहरूमा पनि स्वास्थ्य, कृषि बजारीकरण सेवामा मिश्रित उपलब्धि देखिएको छ भने शहरी सेवा र खानेपानीमा निम्न उपलब्धि। धेरैथोरै सेवा क्षेत्रमा जहाँ एजेन्सीकरणका लागि आवश्यक पूर्वशर्तहरू पूरा भएका छन्, त्यहाँ मात्र केही राम्रा उपलब्धि देखिएका छन्। नेपालकै कुरा गर्ने हो भने सञ्चालनका दृष्टिमा खानेपानी, सामुदायिक विद्यालयमा राम्रै उपलब्धि देखिएको छ, कोष तथा बोर्ड, संस्थान प्रणालीमा मिश्रित र विकास समिति र स्वायत्त संस्थाहरूमा न्यून नतिजा देखिएको छ। सेवा एजेन्सीकरणका लागि स्वायत्तता, प्रवर्द्धन र नियन्त्रण, सांगठनिक पहिचान, कार्यसंस्कृति, उपलब्धिको प्रदर्शन र दरिलो नियमनले पूर्वशर्तका रूपमा काम गर्दछन्। हाम्रा सन्दर्भमा एजेन्सीकरणलाई होलसोल सपोर्ट वा ब्लाइण्ड रिजेक्सन होइन कि छानिएका सेवा वितरण निकायलाई एजेन्सी मोडेलमा लैजान थप स्वायत्तता दिनुपर्दछ (जस्तो कि संस्थान, विकास बोर्ड, कोष र सेवा उत्पादक सरकारी निकाय)। कार्यप्रणालीको निक्षेपण गरी सेवा लागत घटाउने सन्दर्भमा स्थानीय सरकारका वडा तथा सेवा केन्द्रलाई कार्यमूलक बनाउन सकिन्छ। त्यस्तै हुलाक जस्तो सामाजिक विश्वासको संरचनालाई बहुउद्देश्यीय सेवा काउन्टरको एजेन्सीमा लैजान सकिन्छ। विभागीय कार्यसंगठनमा उपलब्धि व्यवस्थापन प्रणाली सफल बनाइ आन्तरिक एजेन्सीकरण गर्न सकिन्छ। तर प्रयोग र परीक्षणका रूपमा मात्र सेवा व्यवस्थापनलाई गिजोल्न भने हुदैन।

## सन्दर्भ सामग्री

१. गोपीनाथ मैनाली, विकास, व्यवस्थापन र व्यावसायिकता, ऐश्वर्य प्रकाशन, २०७४
२. PAR, Public Administration Review, Vol 74, iss 4, 2014
३. Overman, Sjors, and Sandra van Thiel, Agencification and Public sector Performance, Public Management Rive, 18 (4), 2016

# मानव पूँजी निर्माण तथा उद्यमशील कार्यसंस्कृतिको विकास र उपयोग: नेपालको राष्ट्रिय समृद्धि र रूपान्तरणको सम्वाहक



प्रतापकुमार पाठक<sup>3</sup>

## १. विषय प्रवेश

“समृद्ध नेपाल, सुखी नेपाली” मूलमन्त्र सहितको दीर्घकालीन सोचका साथ राज्यले पन्ध्रौं योजनाको आधारपत्र नेपाल सरकारबाट सार्वजनिक भैसकेको छ। यसमा समृद्ध नेपालको राष्ट्रिय लक्ष्यका रूपमा मानवीय पूँजी निर्माण र सम्भावनाको पूर्ण उपयोगलाई लिइएको छ र यसबाट नै सुखी नेपालीको परिकल्पना गरिएको छ। यसका लागि आधारपत्रले सामाजिक आर्थिक रूपान्तरणको मुख्य सम्वाहकमा “गुणस्तरीय मानव पूँजी निर्माण, उद्यमशील कार्यसंस्कृति विकास र सम्भावनाको पूर्ण उपयोग” लाई आत्मसात गरेको छ। नेपालको संविधानले प्रत्येक नागरिकलाई आधारभूत शिक्षा, रोजगारी, सामाजिक सुरक्षा र आधारभूत स्वास्थ्य सेवा पाउने अधिकार सुनिश्चित गरिसकेको छ।

विश्वमा हाल आएर स्वस्थ र तन्दुरुस्त, दीर्घ आयु भएको, धनसम्पत्ति कमाउन सक्ने तथा सुखी मानवका लागि ध्यान केन्द्रित हुंदै गएको छ। यसका लागि ज्ञान र सीपको विकास र विस्तार, शिक्षा र तालिमको व्यवस्था, सुदृढ मानव स्वास्थ्य, जनसंख्याको उचित व्यवस्थापन जस्ता विषयलाई प्राथमिकता दिई मानव पूँजी निर्माणमा जोड दिने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ। सन् २०१७ मा प्रकाशित The Global Human Capital Report ले भविष्यको कार्यका लागि सक्षम र सुसंस्कृत मानव प्रतिभाको तयारीलाई मुख्य सरोकारका रूपमा अगाडि ल्याएको छ। यसका अनुसार

“The world is endowed with a vast wealth of human talent. The ingenuity and creativity at our collective disposal provides us with the means not only to address the great challenges of our time but also, critically, to build a future that is more inclusive and human centric. All too often, however, human potential is not realized, held back either by inequality or an unrealistic and outdated faith on the part of policymakers that investment in small sub-sections of highly skilled labour alone can drive sustainable, inclusive growth.”

---

<sup>3</sup> पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

## २. मानव पूँजी: राष्ट्रिय समृद्धिका लागि गतिशील आधार

मानव पूँजीको अवधारणा सर्वप्रथम विश्वमा सन् १८९७ मा Irving Fisher नामक विद्वानले अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणले प्रतिपादन गरेको पाइन्छ जसमा उनले मानवको सीप र उत्पादन क्षमतालाई मानव पूँजीको आधारका रूपमा प्रस्तुत गरेका छन्। Oxford English Dictionary का अनुसार मानव पूँजीलाई “the skills the labor force possesses and is regarded as a resource or asset” का रूपमा व्याख्या गरेको छ। मानव पूँजीको अवधारणाले सबै मानवश्रम र क्षमतालाई समान रूपमा हेर्दैन। यसका अनुसार मानव पूँजीको गुणात्मकता अभिवृद्धिका लागि शिक्षा, अनुभव तथा क्षमतालाई आर्थिक उपार्जनका साथै मुलुक र समाजको समृद्धिमा योगदान गर्नसक्ने बनाउनु जरुरी हुन्छ र यसका लागि योजनावद्ध रूपमा लगानीको आवश्यकता पर्दछ।

मानव पूँजी भौतिक, मनोव्यवहारिक, नैतिक र बौद्धिक पूँजीको संयोजित रूप हो। मानव पूँजीका महत्वपूर्ण तत्वमा मानव ज्ञान र सीपको विकास, सो को उपयोग र उत्पादनमा योगदान गर्ने क्षमता, प्रतिस्पर्धात्मकताका लागि नवीकरण, नवप्रवर्तन र सृजनात्मकता तथा नैतिक सृदृढता र संस्कारगत सवलता रहेका छन्। मानव पूँजीले वस्तु र सेवा उत्पादन गर्ने मानवीय क्षमता सुनिश्चित गर्दछ जसमा उत्पादनमूलक सीप, उद्देश्यमूलक शिक्षा, काम र उत्पादनको संस्कार अंगालेको हुन्छ। यसलाई सकारात्मक र अर्थपूर्ण तरिकाले क्रियाशील तुल्याउन उत्पादनशीलता, उद्यमशीलता, सृजनात्मकता, नैतिकता, व्यावसायिकता जस्ता मानवीय पूँजीगत सक्षमताको आवश्यकता पर्दछ। यसमा व्यक्तिगत तथा सामूहिक बुद्धिमत्ता र विवेकको उचित संयोजनको खाँचो रहेको हुन्छ। मानव पूँजीलाई आर्थिक उपार्जन क्षमता, राष्ट्रनिर्माणमा योगदान गर्ने क्षमता, सामाजिक उत्तरदायित्व वहन गर्ने क्षमता, नैतिक तथा भावनात्मक क्षमता, आदिले निर्धारण गर्दछ।

मानव अर्थशास्त्रका विश्वविख्यात विद्वान Amartya Sen ले मानव पूँजीको क्षेत्रमा क्षमताको दृष्टिकोण (Capability Approach) को प्रतिपादन गरेका छन्। यसका मुख्य अवधारणामा सीप र दक्षताका आधारमा क्रियाशीलता सुनिश्चित गर्ने, उपयोगका आधारमा नतिजा र लाभ हासिल गर्ने क्षमता तथा मानवको व्यक्तिगत र सामूहिक लक्ष्य हासिल गर्ने मूल्य र सामर्थ्य समाहित रहेका छन्। यसले मानव पूँजीलाई साधनका रूपमा मात्र नलिई क्षमताको उपयोग गरी मानव पूँजीको परिणाम र लाभलाई आत्मसात गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिएको छ।

The Global Human Capital Report, 2017 का अनुसार मानव पूँजीका आधारभूत तत्वका रूपमा मानवको विकासका लागि महत्वपूर्ण पक्ष उल्लेख गरेको छ। यिनमा (क) मानव पूँजी निर्माणका लगानी क्षमता बढाउने, (ख) मानव संसाधनको सीप र दक्षताको नवीकरण र विकासका लागि शिक्षा र तालिमको अधिकतम उपयोग गर्ने, तथा (ग) कामको उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने विशेष र गहन सीप एवम् अनुभवी तथा सीप प्राप्त ज्येष्ठ नागरिकको सीप र दक्षताको उपयोग र विकास गर्ने कुरा उल्लेख गरेको छ।

उक्त प्रतिवेदनले यो पनि उजागर गरेको छ कि मानव प्रतिभाको विकासका लागि समग्र जीवनचक्रका चरणमा शिक्षा र रोजगारीमा गरिने लगानीले नै मानव पूँजीको संवर्द्धन गर्दछ। यस प्रतिवेदनले भनेको छ:

“By ‘human capital’ we mean the knowledge and skills people possess that enable them to create value in the global economic system. Human capital is not defined solely through formal education and skilling. It can be enhanced over time, growing through use—and depreciating through lack of use—across people’s lifetimes. The Global Human Capital Index featured in this report thus treats human capital as a dynamic rather than fixed concept.”

“Because human capital is critical not only to the productivity of society but also the functioning of its political, social and civic institutions, understanding its current state and capacity is valuable to a wide variety of stakeholders.”

समृद्ध समाज आर्थिक, सामाजिक तथा साँस्कृतिक रूपमा सवल र सुदृढ हुन्छ। आर्थिक रूपमा समृद्ध समाज निर्माणका लागि उत्पादनशील मानव पूँजी र मानव उत्पादकत्वको अपरिहार्यता हुन्छ। सामाजिक रूपमा सुदृढ र समृद्ध समाजका लागि स्वस्थ, शिक्षित, संस्कारयुक्त तथा समावेशी मानव पूँजीको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। त्यसैगरी साँस्कृतिक रूपमा समृद्ध समाजको स्थापना कामको संस्कार, श्रमको सम्मान गर्ने संस्कृति, दिगो विकासमुखी दृष्टिकोण र नैतिक गुणको संवर्द्धनबाट मात्र सम्भव हुन्छ। समग्रमा भन्नुपर्दा प्रत्येक मानवले आफ्नो व्यक्तिगत तथा व्यावसायिक विकासको आवश्यकता पूरा गर्ने र सो बाट सिर्जित सामर्थ्यको उपयोग गर्ने अवसरले नै समृद्ध समाजको निर्माण हुन्छ।

### ३. मानवीय पूँजीको विश्वव्यापी प्रवृत्ति

The Global Human Capital Report, 2017 का अनुसार प्रविधिको क्षेत्रमा आएको परिवर्तन र यसको श्रमबजारमा परेको प्रभावको मूल्यांकन गर्ने हो भने विश्वमा मानव पूँजीका लागि कसरी लगानी गरिएको छ र सबैका लागि सामाजिक सम्पन्नता र आर्थिक समृद्धिमा यसको के कस्तो योगदान रहेको छ भन्ने विषयमा विश्लेषण जरुरी रहेको छ। यसले शिक्षा प्रणाली र रोजगारीका लागि आवश्यक पर्ने सीप र दक्षता बीचको खाडल बढ्दै गएको तथा बढ्दो मात्रामा प्रविधिमा भएको विकास तथा आर्थिक क्षेत्रमा आएको परिवर्तनले यो खाडललाई झन् फराकिलो तुल्याएको कुरालाई उजागर गरेको छ।

मानव पूँजीका सम्बन्धमा विश्वव्यापी प्रवृत्तिको विश्लेषण गर्ने हो भन्ने महत्वपूर्ण विषय हामी सामु स्पष्ट रूपमा देखिन्छन्। हालका दिनमा जति व्यावसायिक उद्यमशीलताको महत्व बढ्दै गएको छ त्यो भन्दा बढी सामाजिक उद्यमशीलता (Social Entrepreneurship) ले मानव पूँजीलाई सामाजिकीकरण गर्न र व्यावसायिक सामाजिक जवाफदेहिता (Corporate Social Responsibility) अभिवृद्धि गर्दै सोको सामाजिक वैधता संवर्द्धन गर्न त्यत्तिकै महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्दै आएको छ। यसले मानव पूँजीको क्षेत्रमा नयाँ आयाम थपेको छ जसले आर्थिक विकास, व्यावसायिक प्रवर्द्धन र सामाजिक रुपान्तरणबीच तादात्म्यता कायम गर्दै समृद्धिमा एकीकृत रूपमा योगदान गर्न सकारात्मक वातावरण निर्माण गरेको

छ। नागरिक समाजको सशक्तीकरणको माध्यमबाट मानव पूँजीको सामाजिक वैधता (Legitimacy) हासिल गर्ने कुरामा यस प्रवृत्तिको योगदान महत्वपूर्ण रहेको पाइएको छ। सन् २०१८ मा प्रकाशित Global Human Capital Trends Survey का अनुसार सामाजिक उद्यमशीलता विस्तार भएको छ जसले वातावरणीय तथा सामाजिक क्षेत्रका सरोकारवालाको सन्जाललाई सम्मान र सहयोग गर्दै आयमा वृद्धि र लाभ प्राप्त गर्ने प्रवृत्तिमा उल्लेख्य बढोत्तरी भएको छ।

विकासको कल्याणकारी अवधारणा (Welfare Approach) हुँदै आवश्यकताको परिपूर्तिमा आधारित दृष्टिकोण (Needs-based Approach) बाट अघि बढी हाल विकासमा मानव अधिकारको दृष्टिकोण (Rights-based Approach) कार्यान्वयनमा आइसकेको छ। मानव विकासको अधिकारमुखी दृष्टिकोणले मानव पूँजीलाई मानव अधिकारको प्राप्तिको महत्वपूर्ण आधारका रूपमा स्थापित गर्ने क्रम चलिरहेको छ। संयुक्त राष्ट्रसंघले सन् नब्बेको दशकमा शुरु गरेको मानव विकास प्रतिवेदनहरूले मानव विकासलाई मुख्यतया चार पक्षबाट मूल्यांकन गरेको छ। यिनमा मानव क्षमताको विस्तार गर्ने, मानवका लागि छनौटका क्षेत्रलाई फराकिलो तुल्याउने, मानव स्वतन्त्रतालाई सुदृढ तुल्याउने र मानव अधिकारको प्राप्ति सुनिश्चित गर्ने विषय मुख्य रूपमा विश्लेषणका पक्ष रहेका छन्। यसले नै मानव विकासका आधारभूत स्तम्भका रूपमा समानता, सशक्तीकरण, उत्पादनशीलता र दिगोपनालाई स्थापित गरेको छ। मानव अधिकारमुखी दृष्टिकोणले मानव पूँजीको विकास, उपयोग र सशक्तीकरणका लागि विश्वव्यापी मापदण्ड कायम गर्ने तथा राज्यको दायित्व र जवाफदेहिता निर्धारण गर्ने जस्ता विषयलाई समाहित गरेको छ।

विश्वमा श्रम र रोजगारीलाई मर्यादित बनाउने अभियानको नेतृत्व गर्ने विश्वव्यापी संगठनका रूपमा भूमिका खेल्दै आएको अन्तराष्ट्रिय श्रम संगठनले मानव पूँजीलाई मर्यादित कामको सिद्धान्त (Decent Work Principle) का आधारमा विवेचना गर्ने प्रणाली स्थापित गरेको छ र यसका सदस्य राष्ट्रहरूलाई श्रम र रोजगारीका क्षेत्रमा मर्यादित कामको प्रवर्द्धन हुनेगरी आआफ्नो नीति, संरचना र पद्धतिमा रूपान्तरण गर्न प्रोत्साहन गरिरहेको छ। यस सिद्धान्तले मानव पूँजीको विकास र उपयोगमा श्रमिक र कामदारको अधिकारको सुनिश्चितता (Rights at work), रोजगारीमा उन्नति (Advancement in Employment), सामाजिक सुरक्षण (Social Protection) र सामाजिक सम्वाद (Social Dialogue) लाई कार्यान्वयनमा ल्याउन मार्गप्रशस्त गरेको छ। यसैको फलस्वरूप श्रम तथा रोजगारसम्बन्धी नीतिगत तथा कानुनी व्यवस्थामा मर्यादित कामको सिद्धान्त अनुकूल हुनेगरी मानव पूँजीसम्बन्धी व्यवस्था समयानुकूल परिमार्जन र सुधारको प्रयास हुँदै रहेको अवस्था विद्यमान छ।

विश्वमा विस्तारित सूचना तथा सञ्चार प्रविधिको विकास तथा उपयोगको प्रवृत्तिले मानव पूँजीको क्षेत्रमा क्रान्ति नै ल्याएको देखिन्छ। यसले उत्पादनका क्षेत्रमा मानव पूँजीको प्रत्यक्ष श्रमको उपयोगलाई विस्थापित गरी मानव पूँजीको बुद्धिमत्ताको उपयोग हुनेगरी परम्परागत मानव श्रमलाई विस्थापित गर्ने क्रम बढ्दो रूपमा रहेको छ। विद्युतीय शासन (e-Governance), विद्युतीय व्यापार व्यवसाय (e-Commerce), विद्युतीय मानव संसाधन व्यवस्थापन (e-HRM), विद्युतीय सिकाइ (e-Learning) जस्ता



प्रयासले मानव पूँजीलाई व्यावसायिक कार्यप्रक्रियाको पुनर्संरचनागत सुधार (Business Process Reengineering) को माध्यमबाट कार्यक्षमता र प्रभावकारी सेवा प्रवाहका लागि सक्षम तुल्याउन र मानव पूँजीको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता अभिवृद्धि गर्दै जाने कुरामा जोड दिने प्रवृत्ति बढिरहेको छ। सन् २०१९ मा गरिएको Global Human Capital Trends Survey का अनुसार Artificial Intelligence (AI) , मनोव्यवहार सम्बद्ध प्रविधि (Cognitive Technologies) एवम् यान्त्रिकीकरण (Automation) का कारण मानवको सिकाइ तथा उत्पादनशीलतामा नवप्रवर्तन आवश्यक देखिएको छ। यसका अनुसार अघिका दिनमा वैकल्पिक श्रमशक्ति, कामबाट महाकाम (Super job) मा जोड, नेतृत्व विकास, कर्मचारीको अनुभवको साटो मानवीय अनुभव, समूह गतिशीलतामा आधारित कार्यसम्पादनको प्रवृत्तिमा जोड, कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन विधिको अवलम्बन, प्रतिभाको खोजी र उपयोग, कार्यजीवनका सबै चरणमा विशेषीकृत सिकाइमा जोड दिने जस्ता पक्षमा विशेष ध्यान दिनु पर्ने कुरा उल्लेख गरिएको छ।

अर्थव्यवस्थाको विश्वव्यापीकरण र श्रम क्षेत्रको उदारीकृत बजार व्यवस्थाले मानव पूँजीको गतिशीलतालाई नयाँ आयाम प्रदान गरेको छ। यसले अल्पविकसित मुलुकबाट अदक्ष मानव पूँजी विकसित श्रम बजारमा निर्यात हुने र विकसित मुलुकबाट दक्ष मानव पूँजीको निर्यात अल्पविकसित मुलुकमा हुने क्रम बढेको छ। यस प्रवृत्तिलाई मानव पूँजीको शोषण हुने कारणका रूपमा पनि लिन सकिन्छ। साथै यसलाई अप्रत्यक्ष आर्थिक औपनिवेशिकताको शुरुआतका रूपमा लिइएको छ र अदृष्य रूपमा हुने व्यापार घाटाको मुख्य कारणका रूपमा समेत। यसले गर्दा अल्पविकसित मुलुकका मानव पूँजीलाई दक्ष र प्रतिस्पर्धात्मक तुल्याउन राज्यले आफ्नो नीतिगत तथा संरचनागत क्षमता सुदृढ गर्दै उच्च प्राथमिकता सहित लगानी प्रवाह गर्नु अपरिहार्य देखिएको छ। यसका साथै विप्रेषणमा आधारित अर्थव्यवस्थाबाट औद्योगिक प्रवर्द्धन र आयमूलक रोजगारीमा बृद्धि गर्ने र विप्रेषणबाट प्राप्त आयलाई पुनर्लगानी गरी स्वदेशमानै श्रमबजारको गुणात्मक विस्तार तथा मानव पूँजीको विकास र उपयोग गर्नुपर्ने चुनौती मुख्यरूपमा पैदा भएको छ।

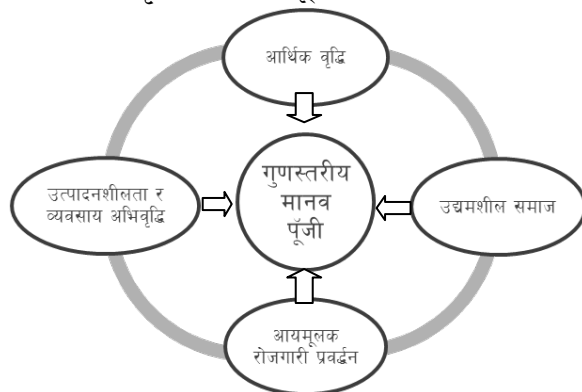
विश्वमा शिक्षा, स्वास्थ्य तथा मानवजीवनका लागि अत्यावश्यक सेवा तथा वस्तुको उपलब्धि एवम् मानवजीवनको शारीरिक, मानसिक तथा मनोव्यवहारिक गुणस्तरीयता प्रवर्द्धन गर्ने विभिन्न प्रयासका कारण मानवको बाँच्ने उमेरमा उल्लेख्य बढोत्तरी हुँदै गएको छ जसबाट लाभांश (Longevity Dividend) मा वृद्धि समेत भएको छ। बढी बाँचेको कारणले हुने लाभले मानव स्वास्थ्यका साथै सामाजिक तथा आर्थिक फाइदाको प्रबल सम्भावना रहेको छ। यसले गर्दा श्रमशक्ति युक्त जनशक्तिको उपलब्धतामा व्यापकता आउनुका साथै बढी उमेरका मानवको उपयोगका लागि क्षेत्रगत व्यापकताको सही पहिचान गर्ने र सोका लागि उपयुक्त रणनीतिगत क्षमता हासिल गर्नुपर्ने चुनौति बढिरहेको छ। यसका साथै जनसांख्यिक संरचनामा आएको परिवर्तनले आर्थिक रूपमा सक्षम मानव पूँजीको गतिशीलतामा प्रभाव परेको छ। यस परिवर्तनले मानवको बाँच्ने उमेरमा उल्लेख्य बढोत्तरी हुँदै गएको र युवाको जनसंख्याको तुलनामा सीपयुक्त अनुभवी प्रौढावस्थाको जनसंख्याको अनुपात बढ्दै गएको छ। यसले गर्दा मानव

पूँजीको गतिशील उपयोगबाट नै मुलुकको आर्थिक समृद्धि हासिल हुने यथार्थलाई आत्मसात गरी मानव पूँजीको विकास र परिचालनसम्बन्धी क्षमतामा सारभूत परिवर्तनको आवश्यकता देखिएको छ।

#### ४. गुणस्तरीय मानव पूँजी: अवधारणा र औचित्य

मानव पूँजीका आधारभूत पक्षका विषयमा माथिका अनुच्छेदमा वर्णन गरिसकिएको छ । मानव पूँजीको गुणस्तरीयतालाई मुख्यतया चार गुणले व्याख्या गर्ने गरेको पाइएको छ। यिनमा देहायका गुणात्मक विशेषता समावेश भएका हुन्छन्।

- (क) मुलुकको आर्थिक तथा सामाजिक रुपान्तरणमा मानव पूँजीको योगदानको स्तर
- (ख) उद्यमशील समाजको स्थापनामा मानव पूँजीको भूमिका
- (ग) मानव पूँजीको उपयोगद्वारा आयमूलक रोजगारी सृजना र अर्थपूर्ण उपयोग
- (घ) उत्पादनशीलता र व्यवसाय वृद्धिमा मानव पूँजीको उपयोगिता र योगदान



मानव विकासको उपयुक्त संरचनाको सफल कार्यान्वयनबाट नै मानव पूँजीको गुणस्तरीयता कायम हुन्छ। स्वस्थ, उद्यमका लागि ज्ञान र सीप भएको, उद्यमशील कार्यसंस्कृति भएको मानव पूँजीबाट नै श्रम उत्पादकत्व अभिवृद्धि र आर्थिक सामाजिक समृद्धि सम्भव हुन्छ । त्यसर्थ गुणस्तरीय मानव पूँजीका सम्बन्धमा मुख्यतया देहायका आयाम महत्वपूर्ण रहेका छन्:

- (क) पहिलोमा मानव क्षमताको आयाम हो जसअन्तर्गत गुणस्तरीय र उत्पादनमुखी शिक्षा, स्वास्थ्य र तन्दुरुस्ती, आयमूलक रोजगारी जस्ता गुण र विशेषता समावेश भएको हुन्छ।
- (ख) दोस्रोमा राजनीतिक, नागरिक तथा मानव अधिकारसम्बन्धी आयाम पर्दछ जसमा आफ्नो विषयमा निर्णय गर्नसक्ने, प्रभावकारी रूपमा सहभागी हुन सक्ने र आर्थिक रूपमा योगदान गर्नसक्ने सामर्थ्य पर्दछन्।

- (ग) तेस्रो आयाममा आर्थिक योगदानको आयाम पर्दछ, जसमा व्यावसायिक क्षमताका साथै उद्यमशीलताको उपयोग गरी उत्पादन गर्ने र आय आर्जन गर्न सक्ने तथा व्यक्तिगत, समुदाय, समाज र मुलुकको आर्थिक समृद्धिमा योगदान गर्न सक्ने सक्षमता पर्दछ।
- (घ) साथै अर्को महत्वपूर्ण पक्षका रूपमा नैतिक सबलताको आयाम पर्दछ, जसमा प्रत्येक व्यक्ति नैतिक रूपमा सबल र सक्षम हुने र सभ्य र सुसंस्कृत समाजको निर्माणमा सक्रिय भूमिका निर्वाह गर्नसक्ने क्षमता पर्दछ।

पन्ध्रौं योजनाको आधारपत्रले आत्मसात गरेको दिगो आर्थिक विकास र समृद्धिसहितको रूपान्तरणको सम्बाहकका रूपमा मानव पूँजीलाई स्थापित गर्न र यसबाट मुलुकको रूपान्तरण र समृद्धिमा अपेक्षित योगदान हासिल गर्न मानव पूँजी निर्माणलाई गुणस्तरीय तुल्याउनु आवश्यक हुन्छ। यसका लागि गुणस्तरीय शिक्षा, नैतिकता र कामको संस्कारको विकास, उत्पादनशीलता, उद्यमशीलता र क्षमता, भौतिक तथा मानसिक स्वास्थ्य र तन्दुरुस्ती हासिल हुने क्षमता एवम् सृजनशीलता र नवप्रवर्तनीय सक्षमता हासिल हुनु जरुरी छ।

## ५. उद्यमशील कार्य संस्कृति र मानव पूँजी

आधुनिक समाज उद्यमशीलतामा आधारित हुन्छ, जसमा सबै व्यक्तिमा कामगर्ने संस्कार र भावना तथा उत्प्रेरणा हुने, कामको सम्मान गर्ने प्रवृत्ति, कामको सही मूल्यांकन गर्ने तथा नयाँ नयाँ विधि र शैलीको उपयोग गरी उत्पादनशीलता अभिवृद्धि गर्ने गुण हुन्छन्। त्यसैगरी उद्यमशील कार्यसंस्कृतिमा जोखिम वहन गर्ने, सृजनात्मकता र नवप्रवर्तनीय क्षमता हुने, उत्पादनको मूल्य र मान्यता रहने, कार्यसम्पादनको संस्कार हुने, श्रम र बुद्धिको सम्मान, पेशागत सीप र दक्षताका आधारमा नतिजा तथा उपलब्धि हासिल गर्ने, विकासमूलक प्रवृत्ति, उच्च मनोबल र आत्म विश्वास कायम रहने तथा जोखिम वहन गर्नसक्ने र निरन्तर सुधार गर्दै जाने जस्ता विशिष्टीकृत क्षमता विद्यमान रहेको हुन्छ। मानव पूँजीलाई गुणस्तरीय तुल्याउनका लागि मानव विकासका सबै पक्षमा उद्यमशील गुणलाई एकीकृत गर्नु आवश्यक हुन्छ, जसबाट मानव पूँजीको परिणाममुखी उपयोग हुन गइ मुलुकको आर्थिक समृद्धिमा अपेक्षित योगदान पुग्न जान्छ।

## ६. मानव पूँजीको विकास र सुझबुझ (Intelligence)

सुझबुझ भन्नाले तर्क र व्याख्याका आधारमा कुनै विषय वा समस्यालाई समग्र रूपमा बुझ्ने, तथ्यको संयोजन गर्ने, ज्ञान र विचारको प्रयोग गर्ने, विश्लेषण गर्ने, विवेकशील तवरले समस्याको समाधान गर्ने वा विषयवस्तुको यकीन गर्ने मानवको बौद्धिक क्षमतालाई जनाउदछ। मानवीय एवम् सांगठनिक दृष्टिकोणबाट प्रत्येक व्यक्तिले अनुभवबाट सिक्ने, समस्यालाई सकारात्मक रूपमा लिई समाधान गर्ने, सबै किसिमका अवस्थालाई ग्रहण गरी सही रूपमा क्रियाशील हुने सामर्थ्यलाई नै सुझबुझका रूपमा लिइएको

छ। सुझबुझले वातावरणसंगको मानवीय र सांगठनिक सम्बन्धलाई सृजनात्मक, ग्रहणशील र सुमधुर तुल्याउने तथा आइपरेका समस्यालाई नवीन र कारगर उपायसहित समाधान गर्ने मनोव्यवहारिक क्षमता हो। मानव पूँजीको विकासका लागि विभिन्न प्रकारका सुझबुझको अपरिहार्यता रहन्छ। विद्वान Robert J. Sternberg ले सफल सुझबुझ (Intelligence of Success) Triarchic Theory का रूपमा (Analytical Intelligence) प्रस्तुत गरेका छन्। यसमा व्यक्तिको विश्लेषण गर्न सक्ने सुझबुझ (Analytical Intelligence) सृजनात्मक सुझबुझ (Creative Intelligence) र व्यवहारिक सुझबुझ (Practical Intelligence) का रूपमा प्रस्तुत गरेका छन्।

सुझबुझ सम्बन्धी विभिन्न विधाको विश्लेषण र व्याख्याका आधारमा यसलाई बहुपक्षीय र बहुआयामिक तरिकाले वर्णन गर्न सकिन्छ। यिनमा खासगरी बुद्धिसंग सम्बन्धित सुझबुझ (Wisdom Intelligence) जसमा प्रकृति र मानवसंग सम्बन्धित सबै प्रकारका अवस्थाको बुद्धिमत्तापूर्ण तवरले वास्तविकता बुझ्ने, विश्लेषण गर्ने, उपयुक्त उपायको छनौट गर्ने, त्यसबाट पर्ने सकारात्मक र नकारात्मक पक्षको विवेचना गर्ने र अधिकतम रूपमा सकारात्मक नतिजा ल्याउनका लागि प्रयत्न गर्ने बौद्धिक र विवेकशील सामर्थ्य पर्दछ। त्यसैगरी चारित्रिक सुझबुझ (Character Intelligence) जसमा नैतिकताका आधारमा व्यक्तिको ज्ञान, सीप र व्यवहारलाई निर्देशित गर्ने र उच्च नैतिक चरित्रका आधारमा व्यक्तिगत, सामाजिक र सांगठनिक गतिशीलता हासिल गर्ने सामर्थ्य निहित रहेको हुन्छ। यसैको अर्को महत्वपूर्ण आयामका रूपमा सामाजिक सुझबुझ (Social Intelligence) रहेको छ जसले नेतृत्वलाई सामाजिक रूपमा जागृत, सामाजिक पक्षहरूको विवेचना गर्ने क्षमता, सकारात्मक नतिजाको प्रवाह गर्ने क्षमता, सामाजिक परिवर्तनका लागि अभिप्रेरित हुने सक्षमता, सामाजिक विकास सँग सम्बन्धित मूल्य र मान्यताको सम्बर्द्धन गर्ने सामर्थ्य जस्ता पक्ष महत्वपूर्ण रहेका छन्। त्यसैगरी आध्यात्मिक सुझबुझ (Spiritual Intelligence) लाई समेत महत्वपूर्ण आयामका रूपमा लिइएको छ। यसमा व्यक्तिले आफ्नो जीवनको अर्थलाई राम्रोसंग बुझ्ने र जीवनको उद्देश्य प्राप्तीका क्रममा आइपर्ने र आइपरेका विभिन्न किसिमका समस्या तथा द्वन्द्व समाधानका लागि आध्यात्मिक ज्ञान, सीप र सूचनाको विश्लेषण गर्ने उपयोग गर्ने तथा व्यक्तिगत अहमको व्यवस्थापन गर्ने सक्षमता राख्दछ।

बौद्धिक सुझबुझ (Intellectual Intelligence) समेत महत्वपूर्ण पक्षका रूपमा रहेको छ जसमा व्यक्तिले आफ्नो ज्ञान र सीपको प्रयोग गरी तर्क र कारणको विश्लेषणका आधारमा कुनै पनि विषयमा निष्कर्षमा पुग्ने क्षमता राखेको हुन्छ। यसले व्यक्तिलाई विभिन्न किसिमका ज्ञान र सीपको विकास गर्ने उत्प्रेरणा प्रदान गर्दछ। त्यसैगरी नवप्रवर्तनात्मक सुझबुझ (Innovative Intelligence) सृजनशीलता, विश्लेषणात्मक क्षमता तथा व्यावहारिकताको संयोजनबाट नवप्रवर्तनात्मक सुझबुझको अवस्था विद्यमान हुन्छ जसले प्रतिस्पर्धात्मक क्रियाशीलतालाई जागरुक तुल्याई नवीनतातर्फ उन्मुख बनाउँदछ। यसमा विभिन्न वस्तु, ज्ञान वा अवस्थाको समानताको विश्लेषण र तुलना गर्ने, फरक ढंगबाट हेर्ने वा चुनौती दिने, नयाँ कुरा जोड्ने वा मूल्य अभिवृद्धि गर्ने, समूहमा राखी विश्लेषण गर्ने, बनावट वा स्वरूपमा परिवर्तन गर्ने, जस्ता

सृजनशील क्षमताको प्रयोग गर्ने सामर्थ्य पर्दछन्। मनोवेगात्मक सुझबुझ (Emotional Intelligence) ले व्यक्तिलाई आफ्नो संवेगका बारेमा जानकारी राख्ने, बुझ्ने, नियन्त्रणमा राख्ने र उद्देश्य हासिल गर्नका लागि गुणग्राही रूपमा उपयोग गर्ने मनोव्यवहारिक क्षमता प्रदान गर्दछ। यसमा कार्यसम्पादन सक्षमताका लागि भावनात्मक संवेगको उपयोग गर्ने, कार्यसम्पादन एवं सामाजिक सम्बन्धको व्यवस्थापन गर्ने, मानसिक र शारीरिक स्वास्थ्य प्रवर्द्धन गर्ने तथा जीवन जिउने कला हासिल गर्ने, तनाव र द्वन्द्वको व्यवस्थापन गर्ने, उत्थानशीलता प्रवर्द्धन गर्ने, आदि सक्षमता पर्दछन्।

## ७. गुणस्तरीय मानव पूँजी निर्माणका सम्भावना र सोको उपयोगका तरिका

मानव पूँजी निर्माणका लागि मुलुकको समृद्धिमा अर्थपूर्ण तरिकाले योगदान गर्न सक्ने सक्षम मानवको प्राप्तीका लागि ज्ञान, सीप, व्यावसायिक दक्षता र उद्यमशील कार्य संस्कृतिको विकास गर्ने र सोको लागि आवश्यक नीतिगत व्यवस्था, संरचनागत व्यवस्था, लगानी एवम् विधि र पद्धतिको निर्माण गर्नु पर्ने विषय समावेश भएको हुन्छ। उद्यमशील कार्य संस्कृति भएको गुणस्तरीय मानव पूँजीको विकास र परिचालन गर्ने सम्भावना र सो को उपयोगका बारेमा गहन रूपमा सोच बनाउने, रणनीतिगत क्षमता अभिवृद्धि गर्ने, सक्षम संरचना निर्माण गर्ने, उपयुक्त विधि र पद्धतिको निर्माण र सञ्चालन गर्ने, सकारात्मक सोच र मनोव्यवहारको विकास गर्ने तथा व्यापक रूपमा सहकार्य र साझेदारी निर्माण गर्ने लगायत निरन्तर सुधार विधिको अवलम्बन गर्नु पर्ने हुन्छ।

नेपालमा गुणस्तरीय मानव पूँजीको विकास र उद्यमशील कार्यसंस्कृतिको विकासका लागि सम्भावना प्रशस्तै रहेका छन्। चालु आर्थिक वर्षदिखि नै कार्यान्वयनमा आइसकेको पन्ध्रौं योजनाले मुलुकको आर्थिक समृद्धि र सुखी समाजको लागि परिवर्तनको सम्बाहकका रूपमा गुणस्तरीय मानव पूँजीको विकास, उपयोग र योगदानको विषयलाई आत्मसात गरिसकेको छ। यस अन्तर्गत गुणस्तरीय र रोजगार मूलक शिक्षा, आधारभूत स्वास्थ्य सेवा, रोजगारी प्रवर्द्धन, मानव सीप र दक्षताको विकास तथा उद्यमशीलता प्रवर्द्धनको विषय प्रमुख प्राथमिकतामा रहेका छन्। यसबाट मुलुकको सर्वतोमुखी समृद्धिका लागि मानव पूँजीको विकास र परिचालन गर्ने राज्यको प्रतिवद्धता रहेको स्पष्ट हुन्छ। विश्वमञ्चमा अन्तर्राष्ट्रिय विकासको योजनावद्ध प्रयासमा मानव विकासका लागि विश्वव्यापी अभियानलाई प्राथमिकतामा राखिएको छ। यस प्रक्रियामा नेपालको सक्रिय सहभागिता रहने प्रतिवद्धतासमेत व्यक्त गरिसकिएको छ जसका लागि अन्तर्राष्ट्रिय समुदायको सहयोग र सदभाव प्राप्त गर्ने प्रबल सम्भावना रहेको छ।

दिगो विकास लक्ष्य २०३० ले दिगो मानव विकासको अवधारणालाई आत्मसात गरी “कोही पनि छुट्टु हुँदैन (Leaving no one behind)” को मूलमन्त्रसहित कार्यान्वयनमा सबै राष्ट्रलाई एउटै छातामा ल्याइसकेको छ। नेपालले यसका सम्बन्धमा राष्ट्रिय रणनीतिपत्र तयार गरी पूर्ण कार्यान्वयनका लागि आफ्नो प्रतिवद्धता जाहेर गरिसकेको छ।

विश्वव्यापीकरण र आर्थिक उदारीकरण एवम् उदार श्रमबजारले नेपालमा गुणस्तरीय मानव पूँजीको विकास गर्नका लागि पर्याप्त अवसर प्रदान गरेको छ। नेपालको श्रमशक्तिको माग विश्व श्रम बजारमा बढ्दै जानुले हालको अदक्ष नेपाली कामदारलाई गुणस्तरीय मानव पूँजीका रूपमा रूपान्तरण गरी विश्व श्रम बजारमा नेपाली श्रमशक्तिको सुरक्षित, दक्षतामा आधारित र दरिलो उपस्थिति जनाउनका लागि सम्भावना देखाएको छ। यसबाट हालको प्रतिव्यक्ति न्यून विप्रेषण, श्रम असुरक्षा र शोषण, आधुनिक उत्पादन प्रविधि हासिल गर्ने न्यून अवसर जस्ता नकारात्मक अवस्था बाट गुणस्तरीय र सुरक्षित रूपमा विश्व श्रमबजारमा आफ्नो स्थिति सुदृढ तुल्याउनका लागि रणनीतिगत तथा संरचनागत तयारी गर्न मार्ग प्रशस्त गरेको छ।

नेपालको संविधानले शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, सामाजिक सुरक्षा, सामाजिक न्याय र समावेशी मानव विकासलाई नागरिकका अधिकारका रूपमा स्थापित गरिसकेको छ र यी अधिकारको परिपूर्तिका लागि राज्य संयन्त्रलाई जवाफदेही तुल्याइसकेको अवस्था छ। संघीय शासन प्रणालीले केन्द्रीकृत शासन प्रणालीलाई प्रदेश तथा स्थानीय तहमा सरकारको उपस्थिति हुनेगरी शासनको पुनर्संरचना गरिसकेको छ। पूर्वाधार निर्माणको व्यापक आवश्यकता, मानव विकासका सेवाको व्यापकता, आर्थिक समृद्धिका क्षेत्रगत विस्तार, सामाजिक विकासको बढ्दो जिम्मेवारी र जवाफदेहिता संघीय संरचनाले सृजना गरेको छ र यसले तीनै तहमा गुणस्तरीय मानव पूँजी निर्माण गरी मुलुकको तहगत समृद्धि हासिल गर्ने सम्भावनालाई प्रबल तुल्याएको छ।

गुणस्तरीय मानव पूँजी निर्माण, परिचालन र सुधारका लागि विभिन्न दृष्टिकोण राज्यले अवलम्बन गर्नुपर्ने हुन्छ। यिनमा रणनीतिक प्राथमिकताको दृष्टिकोण, केन्द्रिभूत लगानीको दृष्टिकोण, परिचालन र उपयोगको दृष्टिकोण, प्रतिभा प्रोत्साहनसहित कार्यउत्प्रेरणा र मनोबलको विकासको दृष्टिकोण, रोजगारमूलक शिक्षा र उद्यमशील कार्य संस्कृतिको विकासको दृष्टिकोण, प्रभावकारी अनुगमन र मूल्यांकनसहित निरन्तर सुधार पद्धतिको दृष्टिकोण र सहकार्य र साझेदारी प्रवर्द्धनको दृष्टिकोण अवलम्बन गर्नु अपरिहार्य देखिएको छ। गुणस्तरीय मानव पूँजीको विकास र उद्यमशील कार्य संस्कृतिको विकासका सम्भावनाको पूर्ण उपयोगका लागि देहायका पक्षमा ध्यान दिनु जरुरी देखिन्छ:

- (क) गुणस्तरीय मानव पूँजी निर्माण र परिचालनलाई राष्ट्रिय प्राथमिकताका रूपमा समावेश गरी सो सम्बन्धी दीर्घकालीन योजना, क्षेत्रगत नीति तथा रणनीति निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने।
- (ख) गुणस्तरीय मानव पूँजीको विषयलाई समष्टीगत आर्थिक नीति, प्रदेशको आर्थिक नीति तथा स्थानीय तहको आर्थिक नीतिका सबै क्षेत्रगत कार्यनीति र योजनामा मूलप्रवाहीकरण गर्ने।
- (ग) मुलुकी प्राथमिकताका आधारमा सबै तहमा गुणस्तरीय मानव पूँजीको विकासका लागि लगानी सम्बन्धी विशेष रणनीति निर्माण गरी सोका आधारमा योजना, कार्यक्रम र बजेटको सुनिश्चितता गर्ने। यसमा निजी तथा व्यावसायिक क्षेत्र र नागरिक समाजलाई समेत आआफ्नो लगानीमा

गुणस्तरीय मानव पूँजी निर्माण र उद्यमशील कार्य संस्कृतिको विकासको विषय प्राथमिकताका साथ समावेश गरी कार्यान्वयन गर्न प्रेरित गर्ने।

- (घ) वर्तमानमा मुख्यरूपमा ज्ञान प्रवर्द्धन गर्ने शिक्षा प्रणालीलाई रोजगारमूलक, व्यावसायिक, प्राविधिक र उत्पादनमूलक शिक्षा प्रणालीमा रूपान्तरण गरी उद्यमशीलता विकाससँग शिक्षा प्रणालीलाई सामन्जस्ययुक्त बनाउने।
- (ङ) सबै नागरिकको आधारभूत स्वास्थ्य र तन्दुरुस्ती प्रवर्द्धन गरी गुणस्तरीय मानव पूँजीको स्तर हासिल गर्न स्वास्थ्य संस्थाहरुको पूर्वाधार, जनशक्ति, सेवासुविधा, वित्तीय साधनको व्यवस्थापन, अनुगमन र मूल्यांकन क्षमतामा मापदण्ड बमोजिम हुनेगरी सुधार गर्ने।
- (च) गुणस्तरीय मानव पूँजीको महत्वपूर्ण आवश्यकताका रूपमा रहेको उत्पादनशील संस्कृति सहितको समाज निर्माण गर्न र नागरिक तहमा उद्यमशीलता विकास गर्न अभियानमूलक कार्यक्रम सन्चालन गर्ने। यसमा उद्यमशील कार्य संस्कृति सम्बन्धी सूचना, शिक्षा र सञ्चारको कार्यनीति बनाई खासगरी युवावर्गलाई लक्षित गरी सचेतना र जागरण अभियान सञ्चालन गर्ने।
- (छ) उद्यमशील कार्यसंस्कृतिको विकासका लागि आवश्यक पर्ने नैतिक शिक्षालाई विद्यालयस्तर देखिनै समावेश गरी नैतिकतामा आधारित कार्यसंस्कृतिको विकास गर्न अनिवार्य व्यवस्था गर्ने।
- (ज) मुलुकको शिक्षा प्रणालीलाई उद्यमशीलतामैत्री तुल्याउनका लागि शैक्षिक प्रतिष्ठान र उद्योग व्यवसायबीच तादात्म्यता कायम गर्ने गरी समन्वय, सामन्जस्य र सहकार्य गर्ने वातावरण निर्माण गर्ने।
- (झ) उदारीकृत विश्व श्रमबजारलाई गुणस्तरीय मानव पूँजी अनुकूल उपयोग गर्न र नेपालको वैदेशिक रोजगारीलाई सुरक्षित, गुणस्तरीय, दक्षतामा आधारित बनाउन सबै अदक्ष कामदारलाई कम्तीमा पनि रोजगारमूलक सीप र प्रविधियुक्त तुल्याउने गरी कार्यगत उपाय अवलम्बन गर्ने।
- (ञ) राजनीतिक क्षेत्रमा उद्यमशीलता प्रवर्द्धन गर्न सहकार्य र साझेदारीमा विशेष कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने।
- (ट) समष्टीगत तथा क्षेत्रगत तहमा गुणस्तरीय मानव पूँजीको योजना, विकास, परिचालन र सुधारको कार्यमा नेतृत्व दिने र व्यवस्थापन गर्ने गरी राष्ट्रिय योजना आयोगमा मानव पूँजीसम्बन्धी विशेष संयन्त्र स्थापना गर्ने। सार्वजनिक क्षेत्रमा गुणस्तरीय मानव पूँजीको नीतिगत तथा योजनागत व्यवस्थापनका लागि हालको संघीय मामिलासमेत हेर्ने गरी संस्थागत व्यवस्था गरिएको सामान्य प्रशासन मन्त्रालयलाई मानव संसाधन मन्त्रालयका रूपमा विकास गर्ने। त्यसैगरी सार्वजनिक क्षेत्रमा कार्यसम्पादन व्यवस्थापन प्रणालीलाई अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउने।
- (ठ) गुणस्तरीय मानव पूँजीको विकास, परिचालन र निरन्तर सुधारका लागि सबै सरोकारवालाहरु सँग व्यापक रूपमा सहकार्य र साझेदारी निर्माण गर्ने।

## द. गुणस्तरीय मानव पूँजी निर्माण: कसको भूमिका र जिम्मेवारी

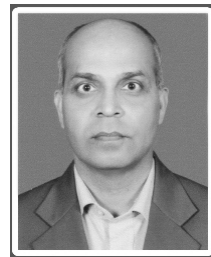
मानव पूँजी निर्माण खासगरी तीन तहमा गरिन्छ। पहिलोमा सरकारले सकारात्मक वातावरण निर्माण, सहकार्य र साझेदारी प्रवर्द्धन, उपयुक्त नीतिगत व्यवस्था, रणनीतिक योजना निर्माण, मानव पूँजी निर्माणका लागि पर्याप्त लगानीको व्यवस्था र प्रवर्द्धन सक्षम र जवाफदेही संस्थागत व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ जसबाट मुलुकमा उत्पादकत्व, रोजगारी र समृद्धिबीच अर्थपूर्ण सम्बन्ध कायम गर्न सकिन्छ। यसका लागि सरकारले हालको साधारण सामान्य ज्ञान दिने शिक्षामुखी शिक्षा पद्धतिलाई उत्पादनमा केन्द्रित हुन् प्राविधिक र व्यावसायिक शिक्षा पद्धतिमा रूपान्तरण गर्नु आवश्यक हुन्छ। व्यावसायिक समाजले उत्पादनशील रोजगारीमा आधारित शिक्षा, तालिम र उद्यमशीलता प्रवर्द्धन गर्नका लागि प्राविधिक तथा वित्तीय सेवा प्रदान गर्नुका साथै निजी क्षेत्रसंगको सहकार्यमा मानव पूँजी निर्माणका लागि लगानी गर्ने क्षमता हासिल गर्नु आवश्यक हुन्छ। त्यसैगरी नागरिक समाजले रोजगारमूलक तथा प्राविधिक शिक्षा लिन सबैलाई प्रोत्साहन दिने र उद्यमशीलता प्रवर्द्धनको लागि अभियानमूलक कार्यक्रम सञ्चालन गरी सचेतना विकास र व्यवहार परिवर्तनमा योगदान गर्नुपर्ने हुन्छ।

### सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको संविधान।
२. राष्ट्रिय योजना आयोग, पन्ध्रौँ योजनाको आधारपत्र (आ.व. २०७५/७६ देखि २०८०/८१ सम्म)
३. Baron, A. and Armstrong, M. (2007). *Human Capital Management: achieving value through people*, London.
४. Barry, M. and Yvonne Du Plessis (2007), *Emotional Intelligence: A Key Human Resource Management Competence for Project Managers in the 21<sup>st</sup> Century*.



# नैतिकता र आचार (Morality and Ethics)



शरद चन्द्र पौडेल <sup>4</sup>

## १. पृष्ठभूमी

यातायात र संचारका साधनले विगत शताब्दी देखि मानिसको गतिशिलता बढेको छ। मानिस, वस्तु र सेवाको अन्तरसीमा वारपारले विश्वव्यापीकरणलाई बढाई रहेको छ। बढ्दो गतिशिलता र विश्वव्यापीकरणले फरक मूल्य मान्यता, संस्कार र संस्कृति भएका मानिस बीचको सम्बन्ध अपरिहार्य र सघन भएको छ। फरक फरक मूल्य मान्यता बीचको अन्तरक्रियाले तीव्रता पाएको छ। विज्ञान र प्रविधिको क्षेत्रमा भएको नवप्रवर्तनले स्थापित मूल्य मान्यता भत्किएका, क्षय र जोखिममा परेका छन्। नयाँ मूल्य मान्यता आवश्यक भएको छ। नागरिक अनुशासनको लागि पहिले देखि अनुसरण गरिएका मापदण्ड विस्थापित वा परिवर्तन भएका छन्। मानवीय र सामाजिक समस्या समाधानमा राज्यको बढ्दो संलग्नताले परम्परागत मूल्य मान्यता नयाँवाट विस्थापित भएका छन्, हुदै छन्। व्यक्तिगत र सामुहिक व्यवहार नियमन गर्ने कार्य चुनौतपूर्ण बन्दै गएको छ। फेरि, मानिसको व्यवहार व्यक्तिगत मात्र नभएर समुहगत बन्ने क्रम पनि बढी रहको छ। सामुहिक कार्यको परिमाणमा मात्र वृद्धि भएको छैन समुहको आकार र संख्यामा पनि अभूतपूर्व वृद्धि भई रहेको छ। समुहगत व्यवहारलाई निर्देशित गर्ने कार्य थप जटिल बन्दै गएको छ।

सामाजिक सञ्जालको वृहद मञ्चले अभिव्यक्तिको प्रकृतिमा व्यापक परिवर्तन ल्याएको छ। गोपनीयता र पारदर्शिताको नयाँ परिभाषा आवश्यक भएको छ। स्वयं नियमनको भार गह्रौ हुदै गएको छ। सेवाग्राहीको व्यक्तिगत सूचना उपयोग गरेर ठूला प्रविधि कम्पनी आफ्ना सेवाग्राहीको व्यवहारलाई नियन्त्रण गर्न लागि परेका छन्। यस प्रकारको नरम शक्तिको प्रभाव नियमनको खाका सतहमा आउन सकेको छैन। निजी क्षेत्रको बढ्दो आर्थिक गतिशिलताले मानिसको सार्वजनिक र निजी क्षेत्र बीचको आउने जाने प्रवृत्तिलाई बढाएर सार्वजनिक जिम्मेवारीमा द्वन्द्वको अवस्था सृजना गरेको छ। यसलाई थिच्न नितान्त जरुरी छ। पूर्व निर्धारित मापदण्डले मात्र सार्वजनिक जीवनको विविधतालाई समेट्न

---

<sup>4</sup> पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

नसक्ने अवस्था निर्माण भई रहेको छ। मानिसको आर्थिक सामाजिक गतिशिलतासँग व्यवहार नियमनको संस्थागत व्यवस्थाले तादाम्यता राख्न गाह्रो हुँदै गएको छ। अर्को तिर एउटै मानिसले विविध भूमिका निर्वाह गर्ने अवस्था आएको छ। यी भूमिका बीच सीमा कोर्ने र समानता खोज्ने काम चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ।

सामाजिक प्राणी भएकोले एक मानिसले गर्ने निर्णय र व्यवहारले अर्को मानिसको निर्णय र व्यवहारलाई असर गर्दछ। अनियमित क्षेत्रमा र नियमित क्षेत्रको पनि कतिपय अवस्थामा उसले गर्ने निर्णय र व्यवहार व्यक्तिगत मूल्य मान्यताले निर्धारण गर्दछ। त्यसै गरी उपस्थित हुन आउने आर्थिक सामाजिक र राजनीतिक क्षेत्रका चुनौतिको तत्काल सामना पनि व्यक्तिगत मूल्य मान्यता र सिद्धान्त र व्यवहारबाटै गर्नु पर्दछ। वाह्य नियमन महत्वपूर्ण हुँदा हुँदै पनि स्वनियमनको क्षेत्र विस्तार भई रहेको छ। व्यक्तिको स्वनियमन नैतिकता र आचारबाट प्रभावित हुन्छ। वर्तमानमा उपस्थित र भविष्यमा आउने नैतिक जटिलतालाई चिर्न दर्शनको सहारा चाहिन्छ। नैतिकता र आचारले मात्र अन्तिम दार्शनिक व्याख्या दिन सक्दछ। नैतिकता र आचारको विषय यसकारण वर्तमान समयमा महत्वपूर्ण हुँदै गएको छ। सार्वजनिक हित नै प्रधान रहने सार्वजनिक क्षेत्रमा त नैतिकता र आचारको योगदानबाट श्रृजना हुने सदाचारको महत्व झन् बढी छ।

## २. नैतिकता

नैतिकता अर्थात् Morality ग्रीक शब्द Mor बाट उत्पत्ति भएको हो। ग्रीकमा Mor को अर्थ सामाजिक परम्परा एवं संस्कृति हुन्छ। यस अर्थमा नैतिकता भनेको सामाजिक परम्परा र संस्कृतिका मूल्य मान्यतामा आधारित सिद्धान्त बुझिन्छ। औपचारिक परिभाषा गर्दा कुनै कुरा ठीक र वेठीक छुट्याउन व्यक्तिले उपयोग गर्ने सिद्धान्त र मूल्य नै नैतिकता हो। नैतिकता भनेको ठीक र वेठीक बारेको व्यक्तिगत विश्वास हो। एक किसिमले भन्ने हो भने अलमलिएको अवस्थामा व्यक्तिको व्यवहारलाई दिशा दिने कम्पास हो। नैतिकताले खाली कुनै कुरा ठीक वा वेठीक छुट्याउने काम मात्र गर्दैन, व्यक्तिले के गर्दछ भन्ने कुराको भविष्यवाणी पनि गर्दछ। नैतिकता खास गरेर कुनै व्यक्तिको व्यक्तिगत निजी जीवनमा उसले देखाउने आर्थिक करोवारको विश्वसनीयता, नियम कानूनको पालना र इमान्दारिता, सत्य निष्ठा र यौन सम्बन्धी विषयमा व्यक्ति व्यक्ति बीचको सम्बन्धमा के कस्तो ? स्वीकार्य मापदण्डको अनुसरण गर्दछ भन्ने कुरासंग सम्बन्धित हुन्छ।

नैतिकता भन्ने कुरा व्यक्तिको भित्रबाट आउछ नकि अरुको वाह्य प्रभावमा। “ब्रम्हले यही ठीक देखे भन्ने भनाई यस्तै व्यक्तिगत सिद्धान्त र मूल्यमा आधारित हुन्छ। नैतिकताको कार्यान्वयन अरु कसैले गर्ने होइन, व्यक्ति स्वयंले गर्ने हो। नैतिकताले व्यक्तिगत व्यवहारमा एकरूपता ल्याउँछ। व्यक्तिले स्वयंसेवी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने भएकोले नै नैतिकताको स्तर कुनै दुई व्यक्ति र एकै व्यक्तिमा पनि फरक समयमा फरक फरक हुन्छ। नैतिकताको स्तर सबै मानिसमा बराबर हुँदैन।

नैतिकताको उत्पत्तिको बारेमा फरक फरक धारणा पाइन्छ। कोही मानिस नैतिकतालाई भगवानको भाषा भन्दछन्। उनीहरू व्यक्ति मार्फत भगवानको भाषा नैतिकताको रूपमा बाहिर आउँछ, भन्दछन्। यसको विपरित वैज्ञानिक विचारमा विश्वास गर्ने जमात नैतिकता यस्तै सबै व्यक्तिगत गुण जीव कोष भित्र रहेको डि एन एको हिस्साको उद्बोधन शिवाय केही होइन भन्दछन्। एकथरी मानिस यसलाई मानवीय चेतनाको आधारभूत चरित्र मान्दछन् भने कोही सामाजिककरणको प्रभाव वा वाध्यता भन्दछन्।

### ३. आचार

यो शब्द ल्याटिन Ethikos वाट उत्पत्ति भएको हो। ल्याटिनमा यसको अर्थ चरित्र भन्ने बुझिन्छ। यसरी आचार व्यक्तिको चरित्रसँग सम्बन्धित हुन्छ। आचार कुनै कुरा ठीक वा वेठीक के हो भनी निर्धारण गर्न व्यक्तिले उपयोग गर्ने मार्गदर्शक सिद्धान्त हो। आचार असल वा खराब आचरण सँग सम्बन्धित छ। असलपन भएको आचरण राम्रो र कम भएको वा खराबपन भएको आचरण नराम्रो हुन्छ। आचारमा राम्रो ठहरिन व्यक्तिले असलपन भएको आचरण देखाउनु पर्दछ। आचार नैतिकताका सिद्धान्त र मूल्य मान्यता, व्यवसायिक मूल्य मान्यता, आवद्ध संस्थाको मूल्य मान्यता र सामाजिक मूल्य मान्यतावाट निर्धारण भएको हुन्छ। आचारले मानिसलाई निर्णय गर्न र असल जीवनयापन गर्ने कार्यमा महत्वपूर्ण प्रभाव पार्दछ। वृहत अर्थमा आचारले विरोधाभाषपूर्ण नैतिकता (Moral Dilemmas), असल जीवनयापन, अधिकार र जिम्मेवारी तथा के असल ? र के खराब ? भन्ने कुरा समेटेको हुन्छ।

यो व्यक्तिगत भन्दा पनि सामुहिक मूल्य मान्यतासँग सम्बन्धित हुन्छ। चिकित्सक बर्गको व्यवसायिक आचार इन्जिनियर सँग मिल्दैन। आचारका मापदण्डको पालनाले व्यक्ति वा समुहको व्यवहार असल हुन्छ खराब हुँदैन भन्ने मान्यता राखिएको हुन्छ। यस अर्थमा आचारको सार भनेको असल जीवन यापनका मार्गदर्शक सिद्धान्त र मूल्य मान्यताको अनुसरण गर्ने हो। वास्तवमा आचार व्यक्ति र समाजको हितसँग सम्बन्धित हुन्छ।

धेरै मानिसका सबै क्रियाकलाप खुसी प्राप्तिमा केन्द्रित हुन्छ। यसरी निश्चित खुसीको लागि गरिने मानवीय कार्यको असलपन वा खराबपनको दृष्टिकोणवाट गरिने व्यवस्थित अध्ययन नै आचार हुन आउछ। आचार जिम्मेवारीसँग सम्बन्धित हुन्छ, जिम्मेवारी नभएको कुरामा आचारको उपादेयता कमजोर हुन्छ। अर्थात् व्यक्तिगत जिम्मेवारी भित्रको मानवीय व्यवहार असल वा खराब के हो ? भनी थाहा पाउने वस्तुगत बुझाइ नै आचार हो। विस्तृत रूपमा भन्दा आचार भनेको समाजले आफ्नो व्यवहार, छनौट र कार्यको मार्ग दर्शनको लागि उपयोग गर्ने सिद्धान्त हो। आचार सार्वजनिक प्रशासनसँग पनि घनिष्ठ रूपमा सम्बन्धित हुन्छ। आचार एक सार्वजनिक प्रशासकले राम्रो व्यवहार गर्न के कुरामा ध्यान दिनु पर्छ ? भन्ने कुरामा केन्द्रित भएको हुन्छ।

आचारका केही विशेषताहरू छन्। आचारको मापदण्ड सदावहार हुँदैन समय र स्थान अनुसार फरक पर्दछन्। अर्थात् आचारका मापदण्ड गतिशील हुन्छन्। यथार्थमा आचार समाजिक प्रणालीको उत्पादन

हो। आचारको परिभाषामा पालना गर्नेको योगदान रहेको हुदैन, अरुले नै परिभाषित गरेको हुन्छ। आचारको कार्यान्वयन पनि अरुले नै गर्दछ। आचार कानुनी र व्यवसायिक मार्गदर्शनले निर्धारण गरेको हुन्छ। कतीपय अवस्थामा आचारका मापदण्ड नैतिकताको मापदण्डसँग विरोधाभाषमा रहेका हुन्छन्। उदाहरणको लागि ज्यानमारालाई बचाउने काम नैतिक दृष्टिकोणबाट कुनै पनि हालतमा ठीक होइन तर वकिलको पेशेवर आचरणले यसलाई प्रतिबन्धित गर्दैन।

आचारका तीन हाँगा छन्। पहिलो के गर्न हुन्छ र के गर्न हुदैन भन्ने विवरण भएको विवरणात्मक आचार (Descriptive Ethics), दोश्रो, असल वा खराव कार्य छुट्याउने स्तर वा व्याख्यात्मक आचार (Normative or Prescriptive) र तेश्रो आचारको उत्पत्ति र अवधारणाको बारेमा अध्ययन गर्ने मेटा आचार (Meta Ethics)। त्यसै गरी विशिष्ट कार्य क्षेत्र अनुसारको प्रयोगात्मक आचारलाई (Applied Ethics) चौथो हाँगा सरह मान्ने गरिन्छ।

#### ४. नैतिकता र आचार बीचको फरक

नैतिकता ठीक वा वेठीक ठहर्‍याउने व्यक्तिगत सिद्धान्त वा मूल्य मान्यतासंग सम्बन्धित छ भने आचार असल वा खराव चरित्रसंग सम्बन्धित छ। यही अन्तरनीहित फरकको आधारमा नैतिकता र आचारको तुलना देहाय बमोजिम गर्न सकिन्छ।

क्र.सं.	नैतिकता	आचार
१	ठीक वा वेठीक वारेको व्यक्तिगत विश्वास नैतिकता हो।	के असल वा के खराव छुट्याउन मद्दत गर्ने मार्ग दर्शक सिद्धान्त आचार हो।
२	नैतिकता सामान्य सिद्धान्त हो।	आचार Ethikos शब्दबाट उत्पत्ति भएको हो।
३	सामाजिक र सांस्कृति मूल्य मान्यताले नैतिकता निर्धारण गरेको हुन्छ।	व्यक्तिगत, कानुनी र पेशेवर मूल्य मान्यताले आचार निर्धारण गरेको हुन्छ।
४	नैतिकता अधिकाश अवस्थामा व्यक्तिगत हुन्छ।	समुह वा सामुहिक हुन्छ, समुहसंग सम्बन्धित हुन्छ।

#### ५. आचारका सिद्धान्त

आचारको व्याख्या गर्न मुख्यतः तीन सिद्धान्त प्रचलनमा छन्।

## ५.१ सद्गुण सिद्धान्त (Virtue Theory)

यो सिद्धान्तले कर्म वा व्यवहारभन्दा पनि व्यक्तिगत गुणलाई महत्व दिन्छ। व्यक्तिगत गुणमा आधारित यो सिद्धान्तको प्रतिपादन इशापूर्व तीन सय वर्ष अगाडिका प्लेटो (इपू ४२८-३३७) र एरिस्टोटले (इपू ३८४-३२२) गरेका थिए। उनीहरू मानवमा विद्यमान गुणले नै कर्म असल वा खराब भनी निर्धारण गर्दछ भन्दछन्। उनीहरू आचार कर्म भन्दा मानिसका गुणमा खोज्नु पर्दछ भन्दछन्। यो सिद्धान्तले निश्चित गुण भएको व्यक्तिले मात्र आचारयुक्त कर्म गर्न सक्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ। यो सिद्धान्तले ज्ञान (Prudence), न्याय (Justice), संयम (Temperance) र तागत (Courage) चार गुणलाई दिव्यसद्गुण (Cardinal Virtue) मान्दछ। यी चार गुण जुन व्यक्तिलाई हुन्छ उसले नै असल कर्म गर्न सक्दछ र जसमा यी गुण हुदैनन् त्यसको कर्म पनि असल हुन सक्दैन भन्ने मान्यता यस सिद्धान्तका अनुयायी राख्दछन्।

यी चार सद्गुणलाई यसरी परिभाषित गर्न सकिन्छ। कुन समयमा कुन कार्य ठीक हो ? भनी छुट्याउन सक्ने क्षमता ज्ञान हो। पूर्वाग्रह विहीन अवस्था वा निष्पक्षता न्याय हो। स्वनियन्त्रण अथवा आवेग माथि नियन्त्रण गरेर विवेकको प्रयोग संयम हो। सहनशिलता र कुनै कुरा चलायमान गराउन सक्ने क्षमता तागत हो।

## ५.२ कर्तव्य र दायित्व सिद्धान्त (Deontological Theory)

यो सिद्धान्तको प्रतिपादन इमानुएल कान्टले (ई सं १७२४-१८०४) गरेका थिए। यो सिद्धान्तले आचारको परीक्षण गर्नको लागि कर्म गर्ने कर्ता वा परिणाम भन्दा कसरी कर्म गरियो भन्ने कुरामा जोड दिन्छ। यसले मनखुसी गरिएको होइन कि कर्तव्य वा दायित्वको रूपमा गरिएको कामको मात्र आचार परीक्षण गर्नु पर्दछ भन्ने कुरामा जोड दिन्छ। आफ्नो कर्तव्य के हो ? र यो निर्वाह गर्दा अरुको अधिकार प्रतिको दायित्व के हुन्छ ? भन्ने कुरामा ध्यान दिएर निर्णय गर्नु पर्दछ। फेरि, कर्तव्य र दायित्व मात्र भएर पनि हुदैन, गरिएको कर्म नियम कानुन भित्र परेको हुनु पर्दछ। वास्तवमा कान्ट तर्क सिद्धान्तका (Theory of Rationality) प्रतिपादक थिए। उनले तर्कमा आधारित निर्णयलाई मात्र ठीक निर्णयको संज्ञा दिन्थे। तर्कलाई जोड दिने कान्टले नियम कानुन बनाउने कामलाई तर्कयुक्त काम मान्दछन्। नियम कानुनको परिधि भित्र गरिएको काम मात्र कर्तव्यसंग सम्बन्धित हुन्छ। त्यसकारण उनको विचारमा नियम कानुन अनुसार भएको काम मात्र तर्कपूर्ण हुन्छ। यो सिद्धान्तले राम्रो आचार भित्र पर्न कानुन बमोजिम कर्तव्य र दायित्वमा परेर मात्र पर्याप्त हुदैन त्यो कर्म गर्दाको मनशाय पनि ठीक हुनु पर्ने कुरामा जोड दिन्छ।

### ५.३ परिणतीवाद सिद्धान्त (Teleological Theory)

यो सिद्धान्त इंग्लिस दार्शनिक जेरिमी बेन्थामको (ई सं१७४८-१८३२) उपयोगितावाद (Utilitarianism) मा आधारित छ। यो सिद्धान्तले कसैको व्यवहार ठीक छ वा छैन ? भन्ने कुराको निकर्यौल व्यवहारको परिणतीवाट गर्नु पर्दछ भन्दछ। त्यस्तो व्यवहार ठीक हुन्छ जसले अन्तमा राम्रो नतिजा ल्याउँछ। यो सिद्धान्तले पात्र वा माध्यमलाई महत्व दिदैन, खाली व्यवहारको परिणतीलाई मात्र जोड दिन्छ। मतलब अन्तले माध्यमको औचित्य स्थापित (End justify the means) गर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ।

यो सिद्धान्तले खुसी प्राप्त गर्ने मानवको एकमात्र अभिष्ट हो भन्दै परिणामको असलपन खुसी बढाउने र पीडा कम गर्ने व्यवहारमा बढी हुन्छ भन्दछ। अर्थात् धेरैको हितगर्ने र धेरैको खुसी बढाउने व्यवहार राम्रो आचारमा पर्दछ। अधिकांश सार्वजनिक निर्णयहरू खुसी र पिडाको हिसाव किताववाट गर्ने गरिन्छ। सार्वजनिक निर्णयको आचारको परीक्षण त्यसले श्रृजना गर्ने हित र ल्याउने खुसीको परिमाणको आधारमा गर्नु पर्दछ भन्दछ यो सिद्धान्तले।

परिणतीवाद सिद्धान्त भित्र खाली सुख र पीडाको लेखाजोखा गर्ने (Hedonistic) बेन्थामको उपयोगितावाद मात्र आउदैन। यस भित्र अरु किसिमका परिणतीको परीक्षण गर्ने विधि पनि छन्। विशेष गरी राज्यले गर्ने लोककल्याणका कार्यलाई ठीक ठहर्‍याउने राज्य परिणतीवाद (State consequentialism), अरुलाई बाहेक गरी आफ्नो स्वार्थको लागि मात्र गरिने कार्य भएको कमजोर आचारको (Ethical Egoism) र आफुलाई बाहेक गरी अरुको हितको लागि मात्र कार्य गर्ने आचार सघन भएको (Ethical Altruism) लाई पनि यो वर्गमा राखेर परीक्षण गर्न सकिन्छ।

### ५.४. मेटा आचारका सिद्धान्त (Meta Ethical Theory)

मेटा आचारले, आचारका अवधारणाको मूल्यांकन गर्दछ, यो कर्म वा व्यवहारसंग सम्बन्धित हुदैन। यसले आचारलाई दार्शनिक तत्व प्रदान गर्दछ। यो सिद्धान्त विशेष गरी आचार स्वतन्त्र रूपमा रहेको हुन्छ वा आचार दिमागको मनोवैज्ञानिक प्रक्रियाको उपज मात्र हो भन्ने विषयसंग सम्बन्धित छ। यस भित्र आचार शब्दको परिभाषासंग सम्बन्धित शब्दार्थ सिद्धान्त (Semantic Theory) आचारको मापदण्ड माथिको विश्वाससंग सम्बन्धित आधारभूत सिद्धान्त (Substantive Theory) र आचार ज्ञान निष्कर्षको (Inference) रूपमा प्राप्त हुन्छ भन्ने औचित्य सिद्धान्त (Justification Theory) रहेका छन्।

शब्दार्थ सिद्धान्त भित्र पनि आचारको वाक्यले निर्णय वा विचार दिन्छ र यसको विश्लेषण गरेर साँचो वा झुठो के हो ? ठहर्याउन सकिन्छ भन्ने संज्ञानात्मक (cognitive) र आचारको वाक्यले

निर्णय वा विचार दिन सकदैन, त्यसकारण यसवाट साँचो वा झुठो ठहर्न्याउन सकिदैन भन्ने असंज्ञानात्मक (non cognitive) आचार गरी दुई मत रहेका हुन्छन्।

### ५.५. प्रयोगात्मक आचार (Applied Ethics)

प्रयोगात्मक आचार खास खास विवादास्पद नैतिक मुद्दासंग सम्बन्धित छ। यो त्यस्तो बेला जटिल हुन्छ जव सबै निर्णयका विकल्पहरू उत्तिकै गह्रौ हुन्छन्। असाध्य रोगमा मर्न पाउने इच्छामरण र गर्भपतनको विषयलाई यसप्रकारका विवादास्पद नैतिक मुद्दाको रूपमा लिन सकिन्छ। यस्ता विवादास्पद विषयमा नैतिक सिद्धान्तसंग सम्बन्धित ज्ञानको मद्दत लिने कार्यलाई प्रयोगात्मक आचार भनिन्छ। विशेष गरी देहायका विषयमा नैतिक सिद्धान्तको ज्ञानले विवाद निरूपणमा मद्दत गर्दछ।

१. **जैविक आचार:** जीव र औषधी विज्ञानका जटिल नैतिक मुद्दासंग सम्बन्धित
२. **व्यवसाय आचार:** संगठित क्षेत्रको व्यवसायिक विषयका नैतिक मुद्दासंग सम्बन्धित
३. **सगठनात्मक आचार:** सामुहिक कार्य गर्ने समुहका सदस्य बीचको कार्यसम्बन्धसंग सम्बन्धित
४. **यान्त्रिक आचार:** कृत्रिम विद्धताका जटिल नैतिक विषयका मुद्दासंग सम्बन्धित
५. **सैनिक आचार:** वल प्रयोग विषयका जटिल नैतिक मुद्दासंग सम्बन्धित
६. **राजनीतिक आचार:** राजनीतिक काम र त्यो काम गर्ने राजनीतिज्ञको कार्य वारेका जटिल नैतिकतासंग सम्बन्धित
७. **सार्वजनिक क्षेत्र आचार:** सार्वजनिक अधिकारीलाई आफ्नो कर्तव्य प्रति निर्देशित गर्ने नैतिकताका विषयसंग सम्बन्धित

### ६. आचार निर्धारण (Determination of Ethics)

आचार कुनै पनि मानिसको व्यवहार ठीक छ वा छैन ? भन्ने कुराको निर्धारण गर्ने तत्व हो। कुनै पनि व्यवहार ठीक वा वेठीक के हो ? भन्ने कुराको निर्धारणको लागि तीन चिजमा ध्यान दिनु पर्दछ। पहिलो हो वस्तु, दोश्रो हो अन्त, र तेस्रो हो, परिवेश। मानिसले आफ्नो इच्छा अनुसार मन, वचन र कर्मले कुन चिज सम्पादन गर्नको लागि वा नगर्नको लागि छनौट गर्दछ त्यो पहिलो निर्णायक तत्व हो। अर्थात् विषयको प्रकृति, खराब विषयको छनौट असल आचारयुक्त छनौट हुन सकदैन। अर्को तत्व अन्त, कर्ताको मनसायसंग सम्बन्धित छ। के उद्देश्यको लागि कुनै काम छनौट गरियो ? वा काम गरियो भन्ने कुराले त्यो व्यवहार असल आचारमा पर्छ पदैन भन्ने कुराको निर्धारण गर्दछ। गलत मनसाय राखेर गर्न खोजिएको वा गरिएको व्यवहार आचारमा ठीक हुन सकदैन। मानवीय कार्य वा नैतिकताको विषय भन्दा फरक रहेर परिवेशले आचारलाई महत्वपूर्ण रूपमा प्रभावित गर्दछ। परिवेशले आचारको विषय वस्तुलाई नै उलटपुलट गरी दिन सकदछ भने कुनै कार्यको असलपन र खरावपनको मात्रा तल

माथि पारिदिन पनि सक्दछ। परिवेशलाई पारख नगरिकन खाली वस्तु र मनशायमा आधारित भएर मात्र आचारको निर्धारण पूर्ण हुन सक्दैन। त्यस कारण कुनै पनि मानवीय व्यवहार आचारको हिसावले असल हुन आचारका मुल्य मान्यताहरू कृति, मनशाय र परिवेश गरी तिनै तत्वमा असल ठहरिनु पर्दछ। कुनै पनि मानवीय व्यवहारमा यी तिनै चिजको मात्राको हिसाव किताव गरेर त्यो व्यवहारको आचार निर्धारण गर्नु पर्दछ। यी तिनै तत्वमा जति बढी असलपन हुन्छ त्यो व्यवहार उत्तिनै बढी असल हुन्छ।

## ७. आचारको परिणाम (Consequence of Ethics)

कुनै व्यवहार सम्पन्न भई सके पछि उत्पादन हुने नतिजाले ल्याउने प्रभाव परिणाम हो। मनसाय त खाली माध्यम मात्र हो, परिणाम चाही नतिजाको प्रभाव हो। कुनै व्यवहारको गुणस्तर त्यो व्यवहारले श्रृजना गर्ने परिणाममा रहेको असलपनले निर्धारण गर्दछ। परिणाममा असलपन धेरै छ कार्यको गुणस्तर पनि राम्रो हुन्छ कम छ गुणस्तर पनि कम नै हुन्छ। आचारको परिणामको व्याख्या गर्न थुपै सिद्धान्त प्रतिपादन भएको छ। वेन्थमको उपयोगितावादले कुनै कार्यको परिणाममा के कति सुख र कति पीडा रहेको छ ? भन्ने कुराले परिणामको गुणस्तर निर्धारण गर्दछ भन्दछ। यसमा परिणामको असलपनलाई सुख र पीडासँग जोडिएको हुन्छ। अर्थात् धेरै सुख दिने वा पीडा कम गर्ने परिणाम राम्रो आचारमा पर्दछ भने कम गर्ने कमजोरमा। रुसोले स्वतन्त्रतालाई नैतिकता र आचारसँग जोडेका छन्। उनले जुन नैतिकता र आचारका मूल्य मान्यताले मानवीय स्वतन्त्रता बढाउछ त्यो परिणाम नै राम्रो हुन्छ भन्दछन्। कान्ट जस्ता माध्यम सिद्धान्तका पक्षपाती परिणामभन्दा पनि माध्यमलाई जोड दिन्छन्। उनीहरू नियम कानुनको परिधिभित्र रहेर गरिएको कार्यले मात्र असल परिणाम दिन्छ भन्दछन्। कोसन र हेलिगर त संसारमा नैतिकता र आचार भन्ने चिज नै छैन खाली गर्न हुने र नहुने कार्य मात्र रहेको हुन्छ भन्दै गर्न हुने कार्यवाट परिणाम पनि असल आउछ भन्दछन्।

## ८. नागरिक सेवामा आचारको महत्व

मानिसको असल जीवनको लागि नैतिकता र आचारको महत्व छ। नैतिकता व्यक्तिगत जीवनसँग बढी सरोकार राख्छ भने आचार मुख्यतः सामुहिक व्यवहारसँग सम्बन्ध राख्दछ। यी दुवैको काम व्यक्तिगत व्यवहारलाई अनुशासित राखेर असलपन बढाउने नै हो। सरकारी अधिकार सामाजिक हितको लागि समाज प्रदत्त अधिकार हो। औपचारिक र त्यो पनि एकाधिकारको अधिकार प्रयोग गर्ने नागरिक सेवाका अधिकारीको व्यवहारलाई बढी मात्रामा असलपन भएको सार्वजनिक हितमा निर्देशित गर्न सक्दा मात्र समाजको अपेक्षा पुरा हुन्छ। सार्वजनिक अधिकारीको व्यवहारलाई अनुशासनमा राख्न नियम कानुनको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। तर, सदावहार सार्वजनिक स्वार्थ र निजी स्वार्थको तनावमा रहने सार्वजनिक अधिकारीको व्यवहारलाई कानुनी व्यवस्थाले मात्र अनुशासित राख्न सकिदैन। फेरि, समुहमा काम गर्ने अधिकारीलाई अनुशासित राख्न व्यक्तिगत नैतिकता वाहेक पनि सामुहिक आचारको जरुरत पर्दछ। यसरी सार्वजनिक अधिकारीलाई अनुशासित राख्न नियम कानुनको अलवा नैतिकतामा दिइने जोड र आचार



सम्बन्धी व्यवस्थाले पनि महत्वपूर्ण भूमिका खेलेको हुन्छ। आचारले सार्वजनिक अधिकारीको व्यवहारलाई असल बनाई राख्न देहाय वमोजिमको भूमिका खेलेको हुन्छ।

कार्यसम्पादनको क्रममा प्रत्येक सार्वजनिक अधिकारी व्यक्तिगत र सार्वजनिक हित कुन छनौट गर्ने ? भन्ने तनावमा रहेका हुन्छन् । यद्यपि, कर्तव्यको रूपमा उसले सार्वजनिक हित नै छनौट गर्नु पर्दछ। उसलाई प्राप्त अधिकार व्यक्तिगत स्वार्थ प्रवर्द्धन वा सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनको लागि उपयोग गर्न सकिन्छ। सामुहिक वा व्यवसायिक आचारले निजलाई व्यक्तिगत हितप्रति उन्मुख हुन नदिई सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनमा लाग्न सघाउँछ।

सार्वजनिक सेवा वा वस्तु प्रवाहको क्रममा सार्वजनिक अधिकारी असाध्यै धेरै र फरक फरक चरित्र भएका सरोकारवालासंग अन्तरक्रियामा रहेका हुन्छन्। फरक फरक सरोकारवालासंग फरक फरक ढंगले व्यवहार गर्नु पर्ने हुन्छ। विविधतायुक्त सरोकारवालासंगको अन्तर्क्रियालाई निर्देशित गर्न सकिएन भने अधिकारी सार्वजनिक सम्बन्धको अप्ठेरोमा पर्न सक्दछन्। अन्तर्क्रियालाई निर्देशित नगर्दा कस्तो व्यवहार असल हो ? भन्ने कुरामा अधिकारी अल्मलिन सक्दछन्। आचार मार्फत अधिकारीको अन्तर्क्रियालाई मार्गदर्शन गर्न सकिने हुदा सार्वजनिक अधिकारीलाई अप्ठेरो पर्ने अवस्था पन्छाउन सकिन्छ।

कुनै पनि सार्वजनिक निकायमा निर्वाचित, नियुक्त र योग्यता प्रणालीवाट आएका गरी तीन किसिमका अधिकारी कार्यरत हुन्छन्। सैद्धान्तिक रूपमा नीति निर्माणको कार्य निर्वाचित अधिकारीको हुन्छ। योग्यता प्रणाली वा राजनीतिक नियुक्तिवाट आउने सार्वजनिक अधिकारी सैद्धान्तिक रूपमा नभए पनि व्यवहारिक रूपमा नीति निर्माणको भूमिकामा संलग्न भएका हुन्छन्। विशेषतः तहगत श्रृंखलाका माथिल्ला अधिकारी नीति निर्माणमा प्रत्यक्ष संलग्न भएका हुन्छन्। आफ्नो दायित्व भित्र नपर्ने कार्यमा संलग्न हुनु पर्दा सार्वजनिक अधिकारीले आफ्नो भूमिकालाई आफ्नो स्वार्थ प्रवर्द्धन तर्फ ढल्काउन सक्दछन्। अनिर्वाचित अधिकारीले निर्वाचित पदाधिकारीले गर्ने काम गर्दा हुन सक्ने विचलन आचारद्वारा व्यवस्थित गरेर रोक्न सकिन्छ।

औपचारिक अधिकार प्रयोग गर्ने अधिकारीहरूलाई प्राप्त अधिकारलाई आफ्नो वा आफन्त वा आफ्ना नजिकका मानिसको हितमा पूर्वाग्राहीढंगले प्रयोग गर्न सकिन्छ। यसलाई स्वार्थको द्वन्दको अवस्था भनिन्छ। स्वार्थको द्वन्दको यो अवस्थालाई आचार सम्बन्धी व्यवस्थाद्वारा थिच्न सकिन्छ।

नागरिक सेवाका अधिकारीले कानून वमोजिम काम गर्नु पर्दछ। प्रत्येक कानूनले के काम गर्न हुन्छ ? र के गर्न हुदैन ? भनेर पहिले नै निर्धारण गरेको हुन्छ। तर, यस्तो कानूनी व्यवस्थाले मात्र अधिकारीको व्यवहारलाई नियमन गर्न सकिदैन किन की यस्तो व्यवस्था कहिल्यै पर्याप्त हुन हुदैन। यो कानूनी अपूर्णतालाई समुहगत र व्यवसायिक आचार मार्फत नियमन गर्न सकिन्छ।

नागरिक सेवा व्यक्ति व्यक्तिको समष्टी रूप मात्र होइन, गतिशिल समूह पनि हो। यसले कार्यसम्पादनको लागि आफ्नै अनौपचारिक मूल्य मान्यता बनाउने काम पनि गर्दछ। यस्तो समुहलाई समुहगत र पेशागत आचारको माध्यमबाट आफ्नै मूल्य मान्यता भएको पेशेवर समुह बनाउदा कार्यसम्पादन र हस्तक्षेपलाई कमजोर गर्ने काम प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ। यसले समुहको कार्यगत स्वायत्तता बचाउदै पूर्ण जवाफदेही बनाउन पनि मद्दत गर्दछ।

राजनीतिक तहमा सरकार खाली बोल्ने काम मात्र गर्दछ। यथार्थमा नीति कार्यन्वयन गर्ने काम सार्वजनिक प्रशासनको हो। त्यसकारण सरकारको छवी नागरिक सेवाले निर्धारण गर्दछ। राम्रो र पर्याप्त आचार सम्बन्धी व्यवस्थाले नागरिक सेवाको स्तर माथि उठाउन मद्दत गर्दछ। स्तरीय नागरिक सेवाले अन्ततः सरकारको विश्वसनीयता र उसका गतिविधि प्रति जनताको भरोसा बढाउन मद्दत गर्दछ। यसले सरकारको वैधानिकता प्रवर्द्धन गर्दछ।

शक्तिको व्यापार गरिने भ्रष्टाचार एक जटिल किसिमको अपराध हो। यो समय वा स्थान विशेषमा सीमित समस्या होइन, सर्वकालिक र सार्वभौमिक समस्या हो। भ्रष्टाचार व्यवहार विचलनबाट उत्पन्न हुन्छ। पूर्व निर्धारित अनुशासनका शर्त पालना नगर्दा भ्रष्टाचार हुन्छ। एक थरी मानिस त भ्रष्टाचार भनेको नैतिक र आचारमा स्वलनको परिणती मात्र हो भन्दछन्। यस अर्थमा नैतिकता र आचारको पालनाले भ्रष्टाचार र अनियमितता घटाउन मद्दत गर्दछ। विशेष गरी पूर्वाग्रहपूर्ण व्यवहार वा स्वार्थको द्वन्द्वबाट उत्पन्न हुने भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिको नियन्त्रण सार्वजनिक अधिकारीमा नैतिकता र आचारको प्रवर्द्धनबाट प्रभावकारी रूपमा हासिल गर्न सकिन्छ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण पैसा र मिहेनतको लगानी माग गर्ने उद्यम हो, विना लगानी भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन सक्दैन। फेरि, पैसा मात्र खर्च गरेर यसलाई निमित्त्यान्न बनाउन पनि सकिदैन। सुरूको अवस्थामा प्रभावकारी भए पनि एउटा स्तर पछि लगानीको प्रतिफल घटेर जाने हुन्छ। विभिन्न प्राथमिकता भएका विकासशिल देशका सरकारहरू जहिले पनि खर्चको दवावमा रहेका हुन्छन्। नैतिकता र आचारमा जोड दिने भनेको व्यवहार परिवर्तन गर्ने हो। व्यक्तिगत फाइदा माग गर्ने र दिन तयार हुने दुवैको व्यवहार नैतिकता र आचारको शिक्षा र प्रवर्द्धनबाट परिवर्तन गर्न सकिन्छ। नैतिकता र आचारयुक्त व्यवहारमा जोड दिदा व्यक्तिगत फाइदा आपूर्ति गर्ने निजी क्षेत्र र माग गर्ने सार्वजनिक अधिकारी दुवै तर्फको भ्रष्टाचारजन्य गतिविधि घटाउन सकिन्छ। प्रतिरोधात्मक र उपचारात्मक भन्दा व्यवहार परिवर्तन भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सबै भन्दा प्रभावकारी उपाय हो। सार्वजनिक अधिकारी र नागरिकमा नैतिकता र आचार प्रवर्द्धन गर्न सक्ने हो भने अत्यन्तै कम लगानीमा धेरै भ्रष्टाचार रोक्न सकिन्छ। यस अर्थमा नैतिकता र आचारको प्रवर्द्धन भ्रष्टाचार नियन्त्रणको सस्तो साधन हो।

## ११. असल आचारका मुख्य तत्व

आचारका मापदण्डमा कर्मचारीको व्यवहारलाई असल बनाउन आवश्यक विषय मात्र समावेश गरेर हुदैन। यसलाई प्रभावकारी बनाउन समाविष्ट विषयवस्तुको परिभाषा, स्वामित्व, जवाफदेहिता, प्रकृया, उत्तरदायित्व र वाह्य निगरानी आदि जस्ता तत्वमा पनि राम्रो ध्यान पुर्‍याउनु पर्दछ। विशेष गरी नागरिक सेवामा आचार व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन देहायका सिद्धान्तलाई पालना गरिएको हुनु पर्दछ।

- (क) नागरिक सेवालार्ई व्यवस्थित गर्न संरचना गरिएको आचार सम्बन्धी व्यवस्था स्पष्ट र सरल हुनु पर्दछ। विवरणात्मक आचार जति नै व्यापक भए पनि यसले कार्य सम्पादनको क्रममा आई पर्ने सबै प्रश्नहरूको उत्तर दिन सक्दैन। त्यसकारण आचारका मापदण्डमा विवरणात्मक र व्याख्यात्मक दुवै खण्ड समावेश हुनु पर्दछ। व्याख्यात्मक खण्डले विवरणात्मक खण्डमा समावेश नभएको विषयमा अधिकारीलाई मार्गदर्शन गर्न सघाउँछ।
- (ख) आचारका मापदण्डले नागरिक सेवाका कर्मचारीको आचारयुक्त व्यवहारलाई मार्गदर्शन गरेको हुनु पर्दछ भने यस्तो मापदण्ड पालनालाई प्रभावकारी बनाउन मापदण्डहरू कानुनी खाका भित्र समाहित हुनु पर्दछ।
- (ग) आचारको व्यवस्था बलियो उत्तरदायित्व प्रणालीभित्र समाविष्ट गरिएको हुनु पर्दछ। मापदण्ड उलंघन भएको अवस्थामा कारवाही गर्न अधिकार र जिम्मेवारी स्पष्ट गरिएको हुनु पर्दछ। नागरिक सेवामा कार्यरत कर्मचारीको आचारको आँकलन गर्न नियमित सुपरीवेक्षणको व्यवस्था हुनु पर्दछ।
- (घ) खराब वा आचारको उलंघनको अवस्थामा कारवाही गर्न उपयुक्त प्रकृया र पर्याप्त अधिकार रहेको हुनु पर्दछ। कुनै पनि नागरिक सेवाको कर्मचारीले खराब गरेको अवस्थामा आफ्नो अधिकार र दायित्वको बारेमा जानकार हुनु पर्दछ।
- (ङ) आचारका मापदण्ड कार्यान्वयनको लागि उच्च राजनीतिक प्रतिवद्धता आवश्यक हुन्छ। उच्च तहका कर्मचारीले आचारयुक्त व्यवहार देखाउने, कार्यान्वयन र प्रवर्द्धन गर्नु पर्दछ।
- (च) आचार कार्यान्वयनको लागि गरिने निर्णय प्रकृया खुला र पारदर्शी हुनु पर्दछ। जसले निर्णय र प्रकृयाको वाह्य निगरानी र विश्लेषणलाई सघाउन सकोस्।
- (छ) सार्वजनिक प्रशासनको नीति, नियम कानुन र प्रकृयाहरू सबैमा आचारलाई प्रवर्द्धन गर्नु पर्दछ। आचारका मापदण्डको प्रवर्द्धनमा नागरिक सेवा प्रणाली भित्रका सबै संयन्त्रले काम गर्नु पर्दछ। सम्पूर्ण नागरिक सेवा प्रणाली र मानव संसाधन व्यवस्थापनले आचारको प्रवर्द्धन गर्नु पर्दछ कुनै एक वा दुई एकाई वा शाखाले मात्र गरेर हुदैन।
- (ज) आचारका मापदण्डमा निजी क्षेत्र र सार्वजनिक क्षेत्र बीचको अन्तरक्रियाको लागि स्पष्ट मार्गदर्शन आवश्यक पर्दछ।

## १२. आचारका औजार

विभिन्न देश र देश भित्रका संस्थाहरूको आचार सम्बन्धी व्यवस्थालाई नियाल्दा नागरिक सेवामा आचार सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयनको लागि आचार संहिता, कार्यसंचालन संहिता वा आचरण सम्बन्धी व्यवस्था, आचारको मार्गदर्शन आदि नामका औजारहरू प्रयोग भईरहेको देखिन्छ। नेपालमा आचार सम्बन्धी व्यवस्था नागरिक सेवा सम्बन्धी ऐन र नियममा व्यवस्थित छ। नेपालका न्यायधिशको हकमा भने न्यायधिश भेलाले निर्माण गरेको औपचारिक हैसियत नभएको आचार संहिता छ। नाममा व्यापक अन्तर देखिए पनि यी सबै औजारको उद्देश्य भनेको आचारलाई स्तरीयकरण गर्नेसंग सम्बन्धित छ।

आचारमा मापदण्डको कार्यान्वयनमा दुई किसिमको व्यवस्था देखिन्छ। एउटा हो कानुनी रूपमा कार्यान्वयन योग्य अर्थात् दाँत सहितको र अर्को हो, दाँत नभएको खाली मार्गर्शन गर्ने मात्र। पहिलो औजार पनि दुई किसिमको देखिन्छ। आचारको उलंघनलाई अपराधिकरण गरी फौजदारी अभियोग सरह कानुनी प्रकृया पुरा गरेर दण्ड जरिवाना गर्ने र अर्को हो प्रशासनिक अनुशासननहिताको रूपमा कार्यरत संगठनले मात्र कारवाही मात्र गर्ने विभागीय कारवाहीको व्यवस्था। अमेरिकामा पहिलो किसिमको व्यवस्था देखिन्छ भने वेलायत फ्रान्स आदि देशमा पछिल्लो व्यवस्था प्रयोगमा रहेको देखिन्छ। नेपालमा नागरिक सेवाका एक समुहको लागि विभागीय कारवाही हुने व्यवस्था देखिन्छ भने कुनै समुह विशेष गरी न्यायाधिशको हकमा खाली नैतिक बन्धनको रूपमा रहेको पाइन्छ।

## १३. नेपालको निजामती सेवामा आचारको व्यवस्था

नेपालको नागरिक सेवाको ठूलो हिस्सा निजामती सेवाका कर्मचारीको लागि आचारको व्यापक व्यवस्था भएको देखिन्छ। निजामती सेवा परिचालनको कानुनी औजार निजामती सेवा ऐन, २०४९ को परिच्छेद-७ मा आचरण (आचार) सम्बन्धी विस्तृत व्यवस्था गरिएको छ। ऐनको दफा (४१) देखि दफा (५५) सम्मगरी १९ वटा गतिविधिलाई आचरणको रूपमा समेटिएको छ। यी व्यवस्थाहरू नियमितता र समय पालना, अनुशासन र आज्ञापालन, राजनीतिक प्रभाव र सहभागिता, सरकारको आलोचना, गोप्यता, दान, चन्दा र उपहार, व्यापार व्यवसायमा संलग्नता, चुनाव वा प्रदर्शन वा हडतालमा सहभागिता, थुनछेक, धर्ना वा घेराउ, सरकारको प्रतिनिधित्व, पेशेवर संगठनको सदस्यता, सम्पत्ति विवरण, यातना र अन्य आचरण सम्बन्धी व्यवस्थासंग सम्बन्धित छ। यो विवरणात्मक आचारमा ९ वटा कर्तव्य अर्थात् गर्नु पर्ने र १० वटा निषेधित अर्थात् गर्न नहुने आचरण छन्।

ऐनमा आवश्यकता अनुसार आचरण सम्बन्धी नियम बनाउन सकिने र यसरी बनेको नियम ऐन सरह हुने व्यवस्था समेत गरिएको छ। यस अन्तरगत सरकारले २०६५ सालमा निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५ बनाएको थियो। यो नियमावलीमा थप १५ गतिविधिलाई आचरणको मापदण्ड बनाइएको छ। यो नियमावलीको परिच्छेद-२ मा ७ वटा कार्यालयगत आचरण उल्लेख गरिएको छ भने परिच्छेद - ३ मा ८ वटा पेशागत आचरण सम्बन्धी व्यवस्था छ।

कार्यालयगत आचरणमा व्यापार र वाणिज्यमा संलग्नता, व्यक्तिगत स्वार्थ, परिचय पत्र र पोशाक, राजनीतिक तटस्थता, पारदर्शिता, सेवा प्रवाह र गुनासो व्यवस्थापन जस्ता विषयहरू समावेश गरिएको छ। पेशागत आचरणमा कानूनको ज्ञान र पालना, पेशागत मर्यादा, क्षमता विकास, ईजाजतको पेशागत शर्त, गुणस्तरीय कार्यसम्पादन, पेशागत मार्गदर्शन, निर्देशन र आर्थिक अनुशासन र आचारको पालना जस्ता विषयहरू कर्तव्यको रूपमा समावेश गरिएको छ। दुवै थरिका आचारलाई प्रतिबन्ध भन्दा कर्तव्यको रूपमा उल्लेख भएको छ। पेशागत वर्गका आचार विवरणात्मक भए पनि कार्यालयगत आचारका केही विषय व्याख्यात्मक वा मापदण्डको रूपमा रहेका छन्।

यी ३४ वटा आचारका व्यवस्था वाहेक पनि ऐनको दफा (५५) मा निजामती सेवा भित्रका समुहगत र पदगत आचरण सम्बन्धी व्यवस्था गर्न सकिने कुरा उल्लेख भएको छ। निजामती सेवा अन्तरगत रहेका तीस भन्दा बढी समुहलाई दृष्टिगत गर्दा निजामती सेवामा आचार सम्बन्धी व्यवस्था विस्तार हुन सक्ने देखिन्छ। यो वाहेक पनि पेशागत समुहका कर्मचारीले पेशागत आचारको पालना गर्नु पर्ने कुरा नियमावलीमा नै उल्लेख गरिएको छ। यसले नेपालको निजामती कर्मचारीले व्यापक आचार सम्बन्धी मापदण्डको सीमा भित्र बसेर व्यवहार गर्नु पर्ने देखिन्छ।

निजामती सेवाको आचार सम्बन्धी व्यवस्था कार्यान्वयन योग्य अर्थात् दाँत भएको व्यवस्था हो। तर, यो प्रशासनिक कारवाहीमा मात्र सीमित छ। निजामती सेवा ऐनको दफा (५९) मा निजामती कर्मचारीले आचरण सम्बन्धी व्यवस्था उलंघन गरेको अवस्थामा सजाय गर्ने व्यवस्था छ। यस्तो सजायमा सचेत गराउने, दुई तलव वृद्धि वा दुई वर्षसम्म बढुवा रोक्का गर्ने देखि अन्य सार्वजनिक सेवाको लागि समेत अयोग्य ठहरिने गरी बर्खास्त गर्ने सम्मको व्यवस्था गरिएको छ।

निजामती सेवाको आचार मूलतः विवरणात्मक देखिन्छ। यस्तो गर्न पर्ने र गर्न नहुने कामको विवरण जति लामो बनाए पनि पूर्ण हुदैन। त्यसकारण आचार सम्बन्धी व्यवस्थामा व्याख्यात्मक खण्डलाई समावेश गर्ने प्रचलन धेरै देशमा छ। अस्ट्रेलियाको नागरिक सेवाको आचार संहिताको माथिल्लो खण्ड व्याख्यात्मक र तल्लो खण्ड विवरणात्मक छ। व्याख्यात्मक खण्डले कार्यसम्पादनको क्रममा आई परेका तर विवरणात्मक खण्डमा नपरेका विषयमा कर्मचारीलाई आचारयुक्त व्यवहार गर्न निर्देशन गर्दछ। आचार सम्बन्धी व्यवस्था कार्यसम्पादनको क्रममा आवश्यक पर्ने हो। त्यो बेला ऐन नियम, इजाजतका शर्त र त्यो पनि वेग्ला वेग्लै कागजात पल्टाएर निराकरण गर्न सजिलो हुदैन। सम्पूर्ण आचारको एकिकृत विवरण तयार गरी उपयोग गर्ने प्रचलन निजामती सेवामा छैन। आधिकांश कर्मचारी ठीक काम नै आचार हो भन्ने आफ्नै संकुचित परिभाषाबाट कार्य गर्दछन्। त्यसकारण आचार संहिता सजिलै राख्न र हेर्न मिल्ने दस्तावेजमा राख्दा उपयोगी हुन्छ।

अर्को महत्वपूर्ण कुरा आचारको कार्यान्वयन व्यवस्था हो। कार्यान्वयन गर्न नसकिने वा नगरिने आचारको पालना कमजोर हुन्छ। निजामती सेवामा आचारको उलंघनले अनुशासनात्मक कारवाहीको रूपमा

विभागीय सजायको माग गर्दछ। नेपालको निजामती सेवामा सजाय सम्बन्धी व्यवस्थाको कार्यान्वयन एकदम कमजोर छ। अनुशासन उलंघनमा कर्मचारीलाई सजाय गर्न सुपरीवेक्षक चाहार्दैनन्। सजायको लागि व्यवस्थित लम्बेतान कार्यविधि पनि एक कारण हो हिचकिचाहटको। लामो र झंझटिलो प्रकृया र छुचो भएर शत्रुता मोल्न पर्ने हुनाले सुपरीवेक्षक कारवाहीको लागि तयार हुदैनन्, बरु सरुवालाई सजायको रूपमा उपयोग गर्न तयार हुन्छन्। यस्तो प्रवृत्तिले व्यापक व्यवस्था हुदा हुदै पनि आचारको पालना कमजोर बन्न गएको छ।

निजामती सेवाको आचारमा समावेश भएका विषय हेर्दा कतीपय एकदमै ससाना र सामान्य समय पालना, नियमितता, पोशाक जस्ता एक कर्मचारीले स्वतः पालना गर्नु पर्ने विषय पनि देखिन्छ। त्यसै गरी दान, चन्दा र उपहारलाई निषेध गरिएको छ तर परिभाषित गरिएको छैन। परिभाषा नगर्दा दुरासय राख्ने सुपरीवेक्षकलाई कारवाही गर्न सहज वहाना बन्न सक्दछ। फेरि, दान, चन्दा र उपहार मागेर मात्र आउदैन नमागिकन पनि सेवाग्राहीले दिन सक्दछन्। कतीपय अवस्थामा यसलाई अस्वीकार गर्ने अवसर पनि कर्मचारीलाई प्राप्त हुदैन। यस अवस्थामा के गर्ने ? भनेर आचार सम्बन्धी व्यवस्थाले मार्गदर्शन गरेको छैन। त्यस्तै कर्तव्य पालनाको अवस्थामा आफ्नो स्वार्थ भएको वा आफन्त वा साथीसंग सरोकार भएको विषयमा हुन सक्ने स्वार्थको द्वन्दलाई कसरी व्यवस्थापन गर्ने ? भन्ने कुरा पनि आचारमा राखिएको देखिदैन। विना स्वीकृति व्यापार व्यवसाय गर्न रोकिएको छ तर पहिले देखिने व्यापार व्यवसाय गरेकाले सेवा प्रवेश गरे वा विभिन्न कारणले व्यापार व्यवसाय प्राप्त भएको अवस्थामा के गर्ने ? भन्ने कुरा पनि आचारमा समेटिएको देखिदैन।

सामाजिक सञ्जाल सार्वजनिक क्षेत्रको लागि पनि संचारको प्रभावकारी साधन बन्दै गएको सन्दर्भमा सामाजिक सञ्जालको प्रयोगको विषयमा पनि निजामती सेवाको आचार सम्बन्धी मौन छ। यसलाई व्यवस्थित गर्न जरुरी छ। प्रजातन्त्रका आधारभूत मूल्य मान्यतालाई मलजल गर्नु कर्मचारीको कर्तव्य हुन आउछ तर, यसलाई राजनीतिसंग जोडेर वर्जित गरिएको छ। त्यसै गरी राष्ट्रिय सुरक्षासँग सम्बन्धित संवेदनशिल वा आर्थिक वा अन्य महत्वपूर्ण नियामक पदमा वसेर निवृत्त भएका कर्मचारीले निजी वा अरु वाह्य क्षेत्रमा काम गर्ने विषय पनि आचारमा समेटिएको छैन। यसले आफुलाई प्राप्त अधिकार भविष्यको पदको लागि उपयोग गर्ने जोखिम रहन्छ। त्यसै गरी आचार व्यवस्थाले नागरिक सेवा र पेशेवर समुहका कतिपय अन्तरनिहित समानता, मानवधिकार, उत्तरदायित्व जस्ता मूल्य मान्यतालाई पनि समेट्न सकेको छैन। आचार संहिता त्यसै पनि गतिशिल विषय भएकोले अन्तराष्ट्रिय रूपमा स्थापित मन्यता र राष्ट्रिय आवश्यकताको आधारमा नियमित रूपमा परिमार्जन गरी रहनु पर्दछ। विगत १० वर्षमा यसमा कुनै परिमार्जन भएको पाइदैन। यसले कर्मचारीको आचार शासकीय गतिविधिको प्राथमिकतामा पर्न नसकेको प्रस्ट हुन्छ। यसले आचार संहिता प्रति राजनीतिक प्रतिवद्धता कमजोर रहेको देखाउँछ। कमजोर प्रतिवद्धताले व्यवहार परिवर्तन गराउन सक्दैन।

नागरिक सेवा वृहद शासकीय व्यवस्थाको एक हिस्सा मात्र हो। यसलाई मात्र नैतिक र आचारयुक्त बनाउने अभ्यासले शासकीय व्यवहारमा सुधार आउदैन। उल्टो खराबी सरुवा हुने भएकोले अन्तको खराबी नागरिक सेवामा पनि प्रवाहित हुन सक्छ। नागरिक सेवामा जस्तै राजनीतिक र न्यायिक क्षेत्रमा पनि आचारको दरकार हुन्छ। नागरिक प्रशासनको शिर्षस्थानमा बस्ने राजनीतिज्ञ, सार्वभौम अधिकार प्रयोग गर्ने विधायिका र कार्यपालिका र विधायिकालाई नियन्त्रण गर्ने न्यायपालिका पनि नैतिकता र आचार सम्बन्धी व्यवस्थामा बाँधिनु पर्दछ। यी क्षेत्रमा आचारलाई स्वेच्छिक बनाएर नागरिक सेवावाट मात्र असल व्यवहार अपेक्षा गर्नु ठीक हुदैन। उच्च पदमा बस्ने र द्वारपालको भूमिका निर्वाह गर्नेको नैतिकता र आचार झन् बढी महत्वपूर्ण हुन्छ। फेरि, कुनै पनि क्षेत्रमा आचारको व्यवस्था मात्र पर्याप्त हुदैन यसलाई पुरस्कार दण्डको माध्यमवाट प्रवर्द्धन पनि गर्नु पर्दछ।

समग्रमा शासकीय व्यवस्था कुनै पनि समाजको राजनीतिक र सामाजिक संस्कृतिको उपज हो। सामाजिक मूल्य मान्यताले शासकीय व्यवस्थाको नैतिक र आचारको पृष्ठभूमी तयार गर्दछ। आफु नैतिकवान् र आचारयुक्त व्यवहार गर्नेले मात्र अरुवाट पनि त्यस्तै व्यवहारको अपेक्षा गर्न मिल्दछ, सक्दछ। नैतिकता र आचारलाई महत्व दिने समाजले मात्र आफ्नो शासकीय व्यवस्था संचालकवाट माथिल्लो स्तरको नैतिकता र आचारको अपेक्षा गर्न सक्दछ, कमजोर समाजले खासै ध्यान दिदैन। वृहत्तर रूपमा समाजले नै नैतिकता र आचारको सम्बर्द्धन र प्रवर्द्धन गर्ने हो। परम्परागत मूल्य मान्यता स्खलन हुँदै गएको तर, नयाँ स्थापित भई नसकेको नेपाली समाजको लागि नैतिक र आचरण सम्बन्धी शिक्षा र यसको अनुशरणलाई प्रोत्साहित गर्नु जरुरी छ। नैतिकता प्रवर्द्धन गर्ने कामको नेतृत्व गर्ने काम समाजका अगुवाहरूको हो। समाज र शासकीय व्यवस्थामा नैतिकता र आचारलाई जोड दिने र प्रवर्द्धन गर्दा मात्र नागरिक, कर्मचारी र सार्वजनिक जीवनमा रहेका सबैको व्यवहारलाई असल बनाउन मद्दत पुग्दछ। यसवाट अन्ततः नागरिक सेवाको नैतिकता र आचारको संस्कृतिको जगेर्ना गर्न सकिन्छ।

### १३. निष्कर्ष

विगत २०० वर्षमा विश्वमा सृजना भएका विभिन्न हस्तक्षेपले आधुनिक सामाजिक मूल्य मान्यतामा अभूतपूर्व परिवर्तन भएको छ। ठीक वेठीक असल खरावको विभेद गर्न अष्टेरो पर्दै गएको छ। यस पृष्ठभूमीमा समाजलाई असल व्यवहारको लागि प्रवृत्त गराउने कार्य चुनौतिपूर्ण हुँदै गएको छ। व्यक्तिगत र सामुहिक तहमा ठीक र असल व्यवहारको लागि दार्शनिक र व्यवहारगत आधार प्रदान गर्ने नैतिकता र आचारको भूमिका यस अर्थमा वर्तमानमा थप महत्वपूर्ण बन्दै गएको छ। समाजको साथै सार्वजनिक जीवनमा बढ्दै गएको जटिलताले यो क्षेत्रमा नैतिकता र आचारको माग पहिले भन्दा बढ्दै गएको छ। सार्वजनिक जीवनलाई सही र असल बनाउन विगत दुई दशक देखि राष्ट्रिय र अन्तराष्ट्रिय रूपमा प्रयास भई रहेका छन्। नेपाल पनि यसमा सहभागी भई रहेको छ।

शासकीय व्यवस्थाका तीन अंग मध्ये कार्यकारिणीको मुख्य हात नागरिक सेवा, धेरै र एकाधिकारको अधिकार प्रयोग गर्ने निकाय हो। सार्वजनिक हित एक मात्र कर्तव्य भएको नागरिक सेवाका कर्मचारीलाई यसबाट विचलित हुन दिनु हुदैन। नागरिक सेवाका कर्मचारीलाई सार्वजनिक हितको कर्तव्यमा केन्द्रीकृत भई असल व्यवहार गर्नको लागि आचारका मापदण्डहरू निर्धारण गरी कार्यान्वयनको समेत व्यवस्था गरिएको हुन्छ। विशेषतः सेवान्नाहीको अपेक्षा, सार्वजनिक प्रशासनको प्राथमिक कर्तव्य र मूल्य तथा पेशागत वा व्यवसायिक मूल्यलाई विषय वस्तु बनाएर कानुनी खाकामा प्रस्तुत गरिएको कार्यान्वयनयोग्य आचारका मापदण्डलाई राम्रो व्यवस्था ठहर्‍याइन्छ। तर, अनुभवले आचारको संरचना गर्दा निश्चित सिद्धान्तको (विषय, प्रकृया र पालन) अनुसरण गर्दा मात्र आचारको पालना प्रभावकारी हुने देखाएको छ। नैतिकता र आचारमा बस्ने कार्य राम्रो भए पनि कठिन हुन्छ। यसको लागि मुल्य चुकाउनु पर्ने हुन्छ। त्यसकारण अनुगमन र कार्यान्वयन प्रभावकारी नभएको आचार हात्तीको देखाउने दाँत बाहेक केही हुदैन।

नेपालको नागरिक सेवाको सबै भन्दा ठूलो समुहमा आवद्ध निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीले आचारको व्यापक खाका भित्र बसेर व्यवहार गर्नु पर्दछ। भ्रष्टाचार र अनियमितता रोक्न, कामलाई दक्ष र प्रभावकारी बनाउन तथा उत्तरदायित्व प्रणाली बलियो बनाउन आचारलाई उपयोग गर्ने हो भने आचारको विषयवस्तुलाई समसामयिक बनाउँदै विकसित मान्यता अनुरूप परिमार्जन गर्ने र कार्यान्वयनलाई प्रभावकारी बनाउनु नितान्त आवश्यक छ। पालना कमाजोर रहेको वर्तमान अवस्थाको निरन्तरताले कर्मचारीको व्यवहार ठीक र असल बनाउन सकिदैन। फेरि, एकांकी रूपमा निजामती सेवालालाई मात्र आचारको व्यवस्था भित्र समेटेर सुशासन हासिल हुन सक्दैन, उल्टै अन्तवाट यसमा विकृति प्रवाह हुने खतरा रहन्छ। शासकीय व्यवस्थाका राजनीतिक र न्यायिक निकायलाई पनि प्रभावकारी आचारको व्यवस्था भित्र समेट्नु पर्दछ।

नैतिकता र आचारलाई महत्व दिने संस्कृति, चाहे त्यो औपचारिक सरकारी संरचना भित्र होस् वा वाहिर होस्, नबन्दासम्म नैतिकता र आचारलाई प्रवर्द्धन गर्न सकिदैन। कुनै पनि मुलुकको शासकीय व्यवस्था समाजको परावर्तन बाहेक केही नहुने भएकोले नेपाली समाजलाई पनि शिक्षा र चेतना मार्फत उच्च नैतिकता र आचारमा रहने र सोही अनुसारको व्यवहार अरुवाट अपेक्षा गर्ने स्तरमा पुर्‍याउन आवश्यक छ। यसले मात्र समग्र सार्वजनिक सेवालालाई आचारयुक्त बनाउन सकिन्छ। यसबाट स्वतः नागरिक सेवा र त्यो भित्रको निजामती सेवा पनि उच्च आचारयुक्त बन्न दवाव सृजना हुने छ।

## सन्दर्भ समग्री

1. Sandel, Michael J, "Justice: What's The Right Thing To Do", Penguin Books, London, England, 2009
2. Thomson JAK, translated, "The Ethics of Aristotle: The Nicomachean Ethics", Penguin Books, Middlesex, England, 1979



३. Das, Gurcharan., "The Difficulty of Being Good: on the Subtle Art of Dharma", Penguin Books, New Delhi, India, 2012
४. Kahneman, Daniel, "Thinking Fast and Slow", Penguin Books, London, England, 2011
५. "Promoting Ethics in Public Service", ST/ESA/PAD/SER.E/8, Department of Economic and Social Affairs, Division of Public Economics and Public Administration, United Nations, New York, 2000
६. Dmochowski, Mariusz.,Jurczuk,Anneta.andSeczepankowski,Robert, "Ethics in Public Administration",  
<http://www.wsap.edu.pl/wsap/files/StronyZakladkiDownload/file/Ethics%20in%20Public%20Administration%20-%20eng..pdf>
७. "Public Sector Ethics", in Amundsen, Inge and Andrade Vicent Pinto De edited Compendium for Teaching at the Catholic University of Angola,CHR. Michael Institute, Luanda and Bergen, January 2009
८. निजामती सेवा ऐन, २०४९, नेपाल ऐन संग्रह खण्ड ४ ,कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाण्डौ, नेपाल, २०७५
९. निजामती सेवा नियमावली, २०५०
१०. निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरण सम्बन्धी नियमावली, २०६५

# नेपालको संघीय प्रणालीमा लेखापरीक्षण व्यवस्था



रामबाबु नेपाल<sup>५</sup>

## १. बिषय प्रवेश

नेपालको राजनीतिक इतिहासमा गणतन्त्र, संघीय प्रणाली, समानुपातिक र समावेशी प्रतिनिधित्वलाई उल्लेख्य परिवर्तनको रूपमा लिइएको छ। यस्तो परिवर्तनको सफल र प्रभावकारी व्यवस्थापन चुनौतीको रूपमा देखिएको छ। यसैले राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वले यी परिवर्तनको व्यवस्थापनमा विशेष ध्यान दिनु पर्ने आवश्यकता छ।

वित्तले हामी सबैमा गम्भीर रूपमा प्रभाव पारेको हुन्छ। त्यसैले वित्तीय कारोबारको स्वच्छता, पारदर्शिता र जवाफदेहीमा धेरैको चासो रहेको हुन्छ। सुदृढ तथा सक्षम वित्तीय व्यवस्थापनले सरकार प्रति जनविश्वास आर्जन गर्नमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सक्दछ। देशको सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्था एउटा त्यस्तो संस्था हो जसले सरकारी निकायहरू र सार्वजनिक संस्थाहरूको आय व्यय तथा उपयोगको स्वतन्त्र, निष्पक्ष र व्यवस्थित रूपमा परीक्षण गरी व्यवस्थित सुधारका लागि प्रमाणमा आधारित रहेर विश्वसनीय प्रतिवेदन उपलब्ध गराउँछ। यो संस्थाको भूमिकालाई वृहत र अर्थपूर्ण बनाउन पाँच दशक भन्दा पहिले देखि कार्यमूलक लेखापरीक्षणको अवधारणा अगाडी ल्याइएको छ। यसले गर्दा लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनलाई सुधारको बाटो देखाउने भरपर्दो माध्यमको रूपमा लिइएको पाईन्छ।

यस लेखमा संघीय प्रणालीमा लेखापरीक्षणको व्यवस्था कसरी मिलाउन र लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी बनाउन के गर्नु पर्ला भन्ने बिषयमा संक्षेपमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

## २. लेखापरीक्षणको औचित्य

हामीले लेखापरीक्षणको व्यवस्था कसरी गर्ने भन्ने कुरा गर्नु पूर्व यसको औचित्य के हो, यसबाट हुने उपलब्धिबारे बुझ्नु र सरोकारवालालाई बुझाउनु जरुरी हुन्छ। यो कुरा बुझे मात्र यसको लागि उपयुक्त

<sup>५</sup> पूर्व नायव महालेखा परीक्षक, नेपाल सरकार

संगठनात्मक संरचना तयार गर्न, कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक स्रोत साधनको व्यवस्था गर्न र कामको समिक्षा सही तरीकाबाट गर्न र यसलाई जिम्मेवार र जवाफदेहीपूर्ण बनाउन ध्यान जानेछ। अन्यथा लेखापरीक्षणलाई हटाउन नसकिने बोझको रूपमा बुझिनेछ र यसको प्रभावकारीता न्यून हुनेछ। नेपालमा अहिले हामी यस्तै स्थितिमा छौं। किनभने लेखापरीक्षणको औचित्य बारेको बुझाई अपर्याप्त छ। त्यसैले गर्दा लेखापरीक्षणलाई बोझ मान्ने र यसको प्रतिवेदन उपर समयमा छलफल गरी निष्कर्षमा पुऱ्याउने काममा ध्यान गएको छैन। लेखापरीक्षकको प्रतिवेदन उपर छलफल गरी सरकारलाई निर्देशन दिने जिम्मेवारी पाएको सार्वजनिक लेखा समितिले समयमा छलफल नगरी बक्यौता रहंदा वित्तीय सुव्यवस्थापन कायम गर्ने काममा ढिलाई भएको छ। यसका साथै प्रतिवेदनको सान्दर्भिकतामा पनि प्रतिकुल असर परेको छ। संघीय प्रणाली अपनाइए पछि शासकीय अधिकार पाएका प्रदेश र स्थानीय तहका अधिकारीले लेखापरीक्षणको औचित्यलाई आत्मासात नगरेमा अनुशासनहीनता बढ्दै जानेछ। लेखापरीक्षणको औचित्यको क्रममा बुझ्नु पर्ने मुख्य बिषयहरू निम्न छन्।

- (क) राज्य प्रणाली विश्वास र विधिमा आधारित हुन्छ। राज्यका कार्यहरू विधिसम्मत छन् भन्ने कुराको पुष्टि एक निष्पक्ष र स्वतन्त्र निकायले परीक्षणको निश्चित प्रकृया अपनाएर गर्नुपर्ने हुन्छ। यो काम सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले गर्दछ। लेखापरीक्षणले सरकारको आर्थिक व्यवस्थाको यथार्थ चित्रण गर्दछ। यस अर्थमा लेखापरीक्षणलाई जनता र सरकार बीच विश्वासको बातावरण सिर्जना गर्ने संयन्त्रको रूपमा लिन सकिन्छ।
- (ख) सरकारले जनताले तिरेको करको रकम खर्च गरेर राज्य संचालन गरेको हुन्छ। सरकारले प्राप्त गर्ने बाह्य सहयोग (ऋण तथा अनुदान) पनि जनताको हितका लागि दिइएको हुन्छ। ऋण भुक्तानीको दायित्व पनि अन्ततः जनतामै हुन्छ। त्यसैले आन्तरिक रूपमा संकलन भएको र बाह्य स्रोतबाट प्राप्त रकम जनताको हितमा लगाउनु, प्राप्त रकम र खर्चको विवरण जनतालाई उपलब्ध गराउनु सरकारको वैधानिक दायित्व हुन्छ। यस्तो विवरणको विश्वसनीयता परीक्षण गराउने अधिकार जनतामा हुन्छ। लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाले यो काम विधिसम्मत ढंगबाट गर्दछ। यो संस्थालाई कामको योजना तयार गर्ने, परीक्षण विधि निर्धारण गर्ने र परीक्षणबाट देखिएका व्यहोरा प्रतिवेदनमा समावेश गर्ने स्वतन्त्रता हुनु पर्दछ। स्वतन्त्र रूपमा कार्यसम्पादन गर्ने बातावरण नभएमा लेखापरीक्षण प्रतिको जनविश्वासमा हास आउंछ।
- (ग) सुधार निरन्तर चलि रहने प्रकृया हो। यसको लागि कहाँ के कुराको कमी छ, के गर्दा त्यसको पूर्ति हुन सक्दछ भन्ने कुरामा सुझाव दिन विज्ञता हासिल गरेको संस्था चाहिन्छ। यस मध्ये आर्थिक व्यवस्थापन बिषयमा सुझाव दिने काम सर्वोच्च लेखापरीक्षण संस्थाबाट हुन्छ।
- (घ) यो संस्थाले सार्वजनिक कोषका दक्ष, प्रभावकारी र नैतिक रूपमा उपयोग गर्नुका साथै वित्तीय व्यवस्थापनलाई सुदृढ गर्न प्रेरित गर्दछ। यसको मुल्याङ्कन पनि सार्वजनिक वित्तीय

व्यवस्थापनलाई औचित्यपूर्ण बनाउन, वित्तीय अनुशासन कायम गर्न, जवाफदेहीता र पारदर्शीता प्रवर्द्धन र त्यसलाई निरन्तरता दिन गरेको योगदानको आधारमा गरिन्छ।

### ३. लेखापरीक्षणको संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था

नेपालको संविधानले व्यवस्था गरेका संवैधानिक अंगहरू मध्येको पुरानो अंग महालेखा परीक्षक हो। नेपालको संविधानको धारा २४१ (१) महालेखा परीक्षकको काम कर्तव्य र अधिकारमा नेपालको संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका कार्यालयहरूको लेखापरीक्षण कानून बमोजिम मितव्ययिता, कार्यक्षमता, प्रभावकारीता र औचित्य समेतको विचार गरी हुने उल्लेख छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ७७ मा स्थानीय तहको लेखापरीक्षण विषयमा निम्न व्यहोरा उल्लेख भएको छ।

- (क) स्थानीय तहले आफ्नो आय तथा व्ययको अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखा परीक्षकबाट गराउनु पर्नेछ।
- (ख) स्थानीय तहले कानून बमोजिम आफ्नो आय र व्ययको आन्तरिक लेखापरीक्षण गराउनु पर्नेछ।
- (ग) उपदफा (२) बमोजिम आन्तरिक लेखापरीक्षणले औल्याएका कैफियत सम्बन्धित अधिकारीले अन्तिम लेखापरीक्षण हुनु अगावै सम्परीक्षण गराउनु पर्नेछ।
- (घ) उपदफा (२) बमोजिम गरिएको आन्तरिक लेखापरीक्षणको एक प्रति अन्तिम लेखापरीक्षणका लागि खटिने डोर वा महालेखापरीक्षकले तोकेको व्यक्ति वा निकायलाई उपलब्ध गराउनु पर्नेछ।
- (ङ) लेखापरीक्षण ऐन, २०७५ मा प्रदेशको लेखापरीक्षण प्रतिवेदन पेश गर्ने विषयमा दफा १९ (४) र (५) मा भनिएको छ।
- (च) महालेखा परीक्षकले प्रत्येक प्रदेशको काम कारवाहीको सम्बन्धमा अलग अलग वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित प्रदेश प्रमुख समक्ष पेश गर्न सक्नेछ।
- (छ) उपदफा (४) बमोजिम पेश गरेको प्रतिवेदन मूख्यमन्त्री मार्फत प्रदेश सभामा पेश हुनेछ। त्यस्तै स्थानीय तहको लेखापरीक्षण विषयमा दफा २० मा निम्न व्यवस्था छ।
  - (क) प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकाले महालेखा परीक्षकबाट लेखापरीक्षण गराउनु पर्नेछ।
  - (ख) महालेखा परीक्षकले प्रत्येक गाउँपालिका र नगरपालिकाको लेखापरीक्षण सम्पन्न गरी सके पछि अलग अलग लेखापरीक्षण प्रतिवेदन जारी गर्न सक्नेछ।
  - (ग) उपदफा (२) बमोजिम महालेखा परीक्षकले जारी गरेको प्रतिवेदन सम्बन्धित गाउँपालिका वा नगरपालिकाले स्थानीय तहले प्रचलित कानून बमोजिम गाउँसभा वा नगरसभामा पेश गरी छलफल गर्नु पर्नेछ।

स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ बमोजिम साविक गाउँ विकास समितिको अन्तिम लेखापरीक्षण गाउँ विकास समितिबाट गठित लेखासमितिको सिफारिसमा जिल्ला विकास समितिले स्वीकृत गरेको लेखापरीक्षकबाट र नगरपालिकाको आय व्ययको अन्तिम लेखापरीक्षण लेखा समितिको सिफारिसमा नगर परिषदबाट छनौट भएका दर्तावाल लेखापरीक्षकबाट हुदै आएको थियो। नेपालको संविधानबमोजिम महालेखापरीक्षकले लेखापरीक्षण गर्ने व्यवस्थाको कार्यान्वयन गर्नुपर्ने भएकाले यस कार्यालयको कांठमा जिम्मेवारी थपिन गएको छ। यसको व्यवस्थापन दिगो र प्रभावकारी रूपले गर्न निम्न दुई कुराहरूमा विशेष ध्यान दिनु पर्ने भएको छ।

(क) नियमित रूपमा संविधान र कानून बमोजिम वित्तीय र नियमितताको लेखापरीक्षण गर्ने,

(ख) कार्यसम्पादन स्तरमा सुधार गर्न खास खास क्षेत्रको कार्यमूलक लेखापरीक्षण गर्ने।

महालेखा परीक्षकको कार्यालयले २०७४ असोज २९ देखि लागु हुने गरी स्थानीय तहको लेखापरीक्षण सम्बन्धी निर्देशिका, २०७४ जारी गरेको छ। यो प्रयासलाई प्रशंसनीय मान्न सकिन्छ। अनुभव र अन्य देशले स्थापित गरेको असल अभ्यासको आधारमा यसलाई परिमार्जन गर्दै जानु जरुरी छ।

#### ४. वेरूजुको स्थितिको सरसरी समीक्षा

संवैधानिक व्यवस्था अनुसार २०७३/७४ देखि नै स्थानीय तहको लेखापरीक्षण महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट गर्ने गरी प्रारम्भिक कार्य शुरू गरियो। मन्त्रालयसँग सहमति गरी साविकका गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाको २०७२/७३ को लेखापरीक्षण साविक बमोजिम गर्ने व्यवस्था मन्त्रालयले मिलाउने निर्णय भएको थियो।

महालेखा परीक्षकले प्रदेश मन्त्रालय र निकायहरूको लेखापरीक्षण बारेमा यसको छपत्रौं प्रतिवेदन २०७५ मा उल्लेख भएको देखिन्छ। यसमा उल्लेख भएका व्यहोराहरूलाई सारांशमा प्रस्तुत गरिएको छ।

बजेट ७ अर्ब ५ करोड ४० लाख भएकोमा कुल खर्च २ अर्ब ४२ करोड ६९ लाख (३४.३९ प्रतिशत) मात्र रहेको देखिन्छ। त्यसमध्ये पनि पूंजीगत खर्च ९ अर्ब ६५ लाख मात्र छ। अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्था ऐन अनुसार प्रदेश सरकारले लगाउन पाउने कर र गैर कर उठाउने विषयमा कुनै प्रस्ताव गरेको पाइएन भनेको छ। त्यस्तै खरिद सम्बन्धी प्रकृया पुरा नगरी सोझै खरिद गरेको, विभिन्न कार्यक्रमहरूको उद्घाटनमा मितव्ययितालाई ख्याल नराखी खर्च गरेको, अवास्तविक खर्च गरेको, निर्वाचन क्षेत्र विकास कार्यक्रममा प्रकृया नपुऱ्याई पेशकी दिएको, आधार नपुऱ्याई अनुदान दिएको, विधि नपुऱ्याई परामर्श खर्च लेखेको, समारोहका लागि मितव्ययी र औचित्यपूर्ण हुन नसकेको, पदाधिकारीको सुविधामा अन्तर देखिएको, सम्पत्तिको एकीकृत विवरण नराखेको जस्ता गम्भीर प्रकृतिका कमजोरी औल्याइएका छन्। सात प्रदेशका ६८ कार्यालयको रु २ अर्ब ६२ करोड ५५ लाख ८ हजारको लेखापरीक्षण भएकोमा पेशकी समेत जम्मा वेरूजु ९९ करोड ५९ लाख ७९ हजार (७.४३ प्रतिशत) छ।

नेपालमा संघीय प्रणाली लागु भइ निर्वाचन भई प्रदेश र स्थानीय तह गठन भई सके पछि महालेखा परीक्षकले पेश गरेका दुई वार्षिक प्रतिवेदनहरू (पचपन्नौं २०७४ र छपन्नौं २०७५) मा औल्याइएका बुदाँहरूलाई हेर्दा प्रारम्भिक कुराहरूको समेत व्यवस्थापन हुन नसकेको देखिन्छ। यसमा गम्भीर भई प्रदेश र स्थानीय तहको व्यवस्थापनमा सुधार ल्याउन नसकेमा जन विश्वासमा स्खलन आउनेछ। मुख्य बुँदाहरूलाई तुलनात्मक रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ।

## ५. पचपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७४

लेखापरीक्षणबाट मुख्यतः आयोजना कार्यान्वयन नगरेको, सम्पत्ति हस्तान्तरण नभएको, बिल भर्पाइ नराखी खर्च गरेको, सेस्ता पेश नभएको, हिनामिना मस्यौट गरेको, बैंक समायोजन नगरेकाले हिसाब टुङ्गो लाग्न नसकेको, बुझ्न नआएको सामाजिक सुरक्षा भत्ता रकम फिर्ता नगरेको, आन्तरिक आय असुल गर्न नसकेको, भुक्तानी दिँदा कट्टी गर्नु पर्ने रकम कट्टी नगरेको, नभएको कामको भुक्तानी गरेको, पुष्ट्याई बेगर बढी रकमको बोलपत्र स्वीकृत गरेको, प्रशासनिक खर्च बढी लेखेको, कर बीजक जारी नगरी कारोबार गरेको, नक्सपास र निर्माण सम्पन्नको अभिलेख व्यवस्थित नरहेको, बढी भुक्तानी गरेको, बढी मुल्य वृद्धि दिएको आदि देखिएको छ।

## ६. छपन्नौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७५

लेखापरीक्षणबाट मुलतः स्थानीय तहको बजेट अनुमान तथा कार्यक्रम, कार्यक्रम स्वीकृति, वार्षिक खरिद योजना र गुरुयोजना, खर्च व्यवस्थापन, सोझै खरिद, कार्यक्रम तथा खर्चलाई सार्वजनिकीकरण, ठेक्का बन्दोवस्त, उपभोक्ता समिति मार्फत सामान खरिद, सब कन्ट्र्याक्ट, पदाधिकारी पेस्की, असम्बन्धित कार्यमा भुक्तानी, बिल भर्पाइ बेगर खर्च, सशर्त अनुदान संघीय सञ्चित कोषमा दाखिला, अबण्डा रकम विनियोजन, दोहोरो खर्च भुक्तानी, निर्माण कार्यको अधुरोपना, वितरण मुखी खर्च, आनुपातिक कट्टी, अग्रिम कर तथा दाखिला, जटिल प्रकृतिको कार्य र उपभोक्ता समिति, थप व्ययभार र नोक्सानी, आन्तरिक आय तथा राजस्व, आयोजना हस्तान्तरण, बैठक भत्ता, प्रोत्साहन पारिश्रमिक, पदाधिकारी सुविधा, बढी निकास, कर्मचारीकल्याण कोष, सवारी साधन खरिद, गत वर्षको भुक्तानी, रकमान्तर, मूल्य अभिवृद्धि कर, डोजरभाडा तथा ईन्धन, अनुदान, उठ्न बाँकी रकम, खर्च तथा वितरण, लगानी, घटी जिम्मेवारी, स्रोतको सुनिश्चितता, नम्स तथा नापी, पूर्वनिर्धारित क्षतिपूर्ति, आन्तरिक ऋण, नीति कार्यान्वयनको अवस्था, ठेक्का बापत असुली, बहाल रकम असुली, लगायतका विषयमा सुधार हुनुपर्ने देखिएको छ।

आर्थिक प्रशासनलाई व्यवस्थित र मर्यादित बनाउन धेरै मेहनत गर्नु पर्ने आवश्यकता स्पष्ट देखिएको छ। प्रारम्भिक वर्षहरूमा केही संक्रमणकालीन कमजोरी देखिनु स्वाभाविक छ। तर केही वेरुजुले आर्थिक कारोबार गर्दा सामान्य विवेक मात्र पुऱ्याएको भएमा त्यसलाई रोक्न सकिनेमा त्यसतर्फ ख्याल नराखेको स्पष्ट देखिएको छ। यसको लागि मुख्यतः तीन कार्यहरू गरिनु अति जरुरी छ।

- (क) आर्थिक व्यवस्थापनमा सुधारका लागि यसमा प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष रूपमा संलग्न रहनेहरूलाई क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रममा सहभागी बनाउने,
- (ख) आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली स्थापित गरी यसको दृढतापूर्वक कार्यान्वयन गर्ने,
- (ग) लेखापरीक्षण प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका व्यहोरा उपर कारवाही गरी ल्याएको सुधारको मुल्याङ्कन गरी त्यसको आधारमा प्रोत्साहन दिने व्यवस्था गर्ने।

महालेखा परीक्षकको ५५ औं र ५६ औं प्रतिवेदनमा स्थानीय तहको लेखापरीक्षणको तुलनात्मक स्थिति निम्न अनुसार छ।

क्र.सं.	विवरण	प्रतिवेदन २०७४	प्रतिवेदन २०७५
१.	लेखापरीक्षण गरिएको स्थानीय तह संख्या	७३८	७४७
२.	लेखापरीक्षण रकम (रु. हजारमा)	१८०३१२७२४	५७१५११३५३७
३.	वेरुजु रकम (रु हजारमा)	१४२४५९५९	२४१४१५७४
४.	वेरुजु मध्ये		
	(क) असुल गर्नुपर्ने	७०२३५३	
	(ख) अनियमित	७४६९४६३	
	(ग) पेशकी	६०७४१४३	६६०४०४८

**द्रष्टव्य:** छपत्रौं प्रतिवेदन २०७५ मा २०७४ मा जस्तो असुल गर्नु पर्ने र अनियमित वेरुजु कति हो भन्ने नखुलाईएकाले पेशकी बाँकी बाहेक अन्य रकम रु १७ अर्ब ५३ करोड ७५ लाख २६ हजारलाई यस्तो रकम रहेको मान्नु पर्ने देखियो। महालेखा परीक्षकले पनि वेरुजु वर्गीकरणमा एकरूपता कायम गर्न सोच्नु पर्ने देखिन्छ।

महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन, २०७५ अनुसार अद्यावधिक वेरुजु बाँकी ३ खर्ब ७७ अर्ब ४७ करोड ६५ लाख देखिन्छ। त्यसमध्ये संघीय सरकारी कार्यालयको हिस्सा २ खर्ब ८६ अर्ब १३ लाख (७५.७६%), संगठित संस्था, समिति तथा अन्यको ५ अर्ब २८ करोड ७७ लाख (१४.६४ प्रतिशत) र प्रदेश तथा स्थानीय तहको वेरुजु बाँकी ३६ अर्ब १८ करोड ७५ लाख (९.६० प्रतिशत) रहेको छ।

## ७. लेखापरीक्षणका लागि संगठनात्मक व्यवस्था

सार्वजनिक महत्वका वा प्रकृतिका कुनै पनि कार्य दक्ष र प्रभावकारी ढंगबाट सम्पादन गर्न सुदृढ र सबल संगठन र संस्थागत पूर्वाधार आवश्यक हुन्छ। नीति राम्रो (आदर्श) भए पनि कार्यान्वयनको मुख्य आधार स्पष्ट र सुदृढ नभएमा नतिजा हासिल गर्न नसकिने हुदा संस्थालाई चलायमान र प्रभावकारी बनाउन निम्न तत्वहरू हुनु पर्दछ।

क. उपयुक्त संगठनात्मक स्वरूप

ग. सक्षम जनशक्तिको व्यवस्था

ड. उपयुक्त प्रोत्साहन र दण्ड प्रणाली

छ. व्यावहारिक कार्यसम्पादन प्रतिवेदन प्रणाली

ख. अधिकार र कर्तव्यको स्पष्ट किटान

घ. संचालन कार्यविधि तथा प्रकृयाको निर्धारण

च. स्पष्ट अन्तरनिकायगत कार्य सम्बन्ध र समन्वय

ज. सुपरीवेक्षण, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन व्यवस्था

अहिले सम्म महालेखा परीक्षकले केन्द्रबाट डोर खटाइ निश्चित अवधि जिल्लाहरूमा रहेर त्यहाँ भएका निकायहरूको लेखापरीक्षण गर्दै आइरहेको छ। तर के त्यही तरीकाबाट सधैं लेखापरीक्षण गरी रहनु उपयुक्त होला। त्यसलाई सोच्दा प्रदेश स्तरमा प्रादेशिक कार्यालय स्थापना गर्नु आवश्यक देखिन्छ। त्यस्तै सबै स्थानीय तहको लेखापरीक्षण आफैले गर्ने वा दर्तावाल लेखापरीक्षकलाई सहायकको रूपमा नियुक्ति गरी उनीहरूलाई प्रशिक्षित गरेर निश्चित आधारमा पारिश्रमिक तोकी उनीहरूको माध्यमबाट गर्ने र आफ्नो आकारलाई धेरै ठुलो नबनाउने भन्ने प्रश्न पनि उठ्न सक्छ। त्यस्तै सम्परीक्षण उपयुक्त रूपमा भए नभएको कुराको व्यवस्थित अनुगमन गर्ने बिषयमा पनि सोचिनु जरुरी छ।

## द. उपसंहार

आर्थिक क्षेत्रमा सदाचार सबल राज्य प्रणालीको पहिलो पूर्व शर्त हो। यसको अभावमा राज्य प्रणाली प्रति जनविश्वासमा हास आउन र आर्थिक सामाजिक व्यवस्था खल्वलिन थाल्छ। अहिले हामी सबल राज्य निर्माणको आधारशीला तयार गर्ने महत्वपूर्ण जिम्मेवारीमा छौं। तर यसका लागि जुन किसिमको प्रतिबद्धता देखिनु पर्ने हो त्यो देखिएको छैन। जन प्रतिनिधिमा आर्थिक अनुशासन प्रति सचेतता र जिम्मेवारी बोध नभएमा कर्मचारीको प्रयास मात्र उपलब्धी विहीन हुने भएकाले त्यस बिषयमा गम्भीर हुनु आवश्यक छ। आजसम्म भएका कमी कमजोरी र अव्यवस्थाको दोष अपजस नेताले कर्मचारीलाई र कर्मचारीले नेतालाई देखाएर आफु पन्छिन खोज्ने संस्कृति बसेको छ र यसले सामाजिक अनुमोदन पाए जस्तो भएको छ। तर यो स्थितिलाई अब निरन्तरता दिनु हुँदैन। त्यसैले दुबै पक्षले आफ्नो भूमिकालाई बुझेर सोही अनुसार काम गर्नु जरुरी छ।

## सन्दर्भ सामाग्री

१. नेपालको संविधान
२. स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
३. लेखापरीक्षण ऐन, २०७५
४. महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदनहरू



# कर्मचारी समायोजन: भ्रम र यथार्थ



बाबुराम अधिकारी<sup>६</sup>

## १. विषय प्रवेश

मुलुक संघीय प्रणालीमा रूपान्तरण भएपछि साविकको एकात्मक राज्य प्रणालीको प्रशासनिक संरचनालाई संघीय प्रणाली अनुरूप रूपान्तरण गर्नुको विकल्प थिएन। त्यसैले निजामती सेवालाई पनि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा गरी तीन तहमा व्यवस्थापन गर्ने कार्यहरू अघि बढाइए। त्यसै अनुरूप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको लागि आधारभूत संगठन संरचना र दरबन्दी सृजना गर्ने कार्य भयो। त्यही संरचना अनुरूप कर्मचारी समायोजनको कार्य अघि बढाएको पाइन्छ।

नेपालको संविधानको धारा ३०२ उपधारा (२) बमोजिम यो संविधान प्रारम्भ हुदाँका बखत सरकारी सेवामा कार्यरत राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई नेपाल सरकारले कानून बमोजिम संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन गरी सेवा प्रवाहको व्यवस्था मिलाउन सक्नेछ, भन्ने व्यवस्था रहेको छ। संविधानको मातहतमा समायोजन ऐन, २०७४ जारी गरी सुरुमा कर्मचारी समायोजनको प्रयास अघि बढाएको थियो तर सो ऐन बमोजिम कर्मचारी समायोजन सम्भव हुने नदेखेर त्यस बेलाको नेतृत्वले कर्मचारी समायोजन सम्बन्धी अध्यादेश जारी गरी समायोजनको कार्य अघि बढायो। सोही अध्यादेशलाई पछि संसदमा पेश गरी ऐनको रूपमा परिणत गरियो। सोही बमोजिम समायोजनको काम मोटा मोटी सकिएको छ तर त्यसको असरहरू भने थुप्रै देखिएका छन्।

## २. समायोजन प्रकृया

समायोजन प्रकृत्यालाई सरसर्ती हेर्दा पहिले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको लागि संगठन संरचना र दरबन्दी बनाइयो र ती संगठन संरचना र दरबन्दी बमोजिम कर्मचारीलाई जेष्ठताको आधारमा संघ वा प्रदेश वा स्थानीय तह छनौट गर्ने अवसर दिइयो। यसै बमोजिम जेष्ठ कर्मचारीले रोजेकै ठाउँ पाए भने कनिष्ठ कर्मचारीले बाँकी रहेको ठाउँमा जानुपर्ने बाध्यता सृजना भयो। यस प्रकार सुरुमा समायोजन गर्ने प्रयोजनको लागि संघमा ४८,४०९ सात प्रदेशमा २२,२९७ र ७६९ स्थानीय तहमा ६६,९०८ दरबन्दी सृजना भएको देखिन्छ। समायोजन गर्ने समयमा कर्मचारीको संख्या भने दरबन्दीको तुलनामा कम थियो। दरबन्दी भन्दा कर्मचारीको संख्या कम

<sup>६</sup> सह सचिव, नेपाल सरकार

भएकोले समायोजन सकिदा कर्मचारीले समायोजन हुन चाहेको तहमा बढी कर्मचारी परे कर्मचारीले नरोजेको तहका अधिकांश पदहरू रिक्त रहे। कर्मचारी समायोजनको पहिलो काम सकिदा संघमा ४०,२०२ जना, सात प्रदेशमा १४,०१८ जना र स्थानीय तहमा ४२,२७९ जना कर्मचारी समायोजन भएको अवस्था देखिन्छ।

प्रकृयाको हिसावले हेर्दा पहिला कर्मचारीको जेष्ठताको सूची तयार पार्ने काम भयो। दोश्रो चरणमा निश्चित समय तोकी कर्मचारीलाई सफ्टवेयर मार्फत छनोटको अवसर दिइयो अर्थात फर्म भर्ने अवसर दिइयो र अन्त्यमा उपलब्ध दरबन्दी तथा कर्मचारीको छनोटको आधारमा कर्मचारी समायोजन नतिजा निकालियो। सेवा, समूह संचालन गर्ने मन्त्रालय/सचिवालय/आयोगलाई आ-आफ्नो सेवाका कर्मचारीको समायोजन सम्बन्धी पत्र जारी गर्ने व्यवस्था मिलाइयो भने, रा.प. विशिष्ट श्रेणीका कर्मचारीलाई मुख्य सचिव र रा.प. प्रथम श्रेणीका कर्मचारीलाई भने संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिवले पत्र दिने व्यवस्था भयो। तदनुरूप समायोजन सम्बन्धी पत्राचार भएको देखिन्छ भने समायोजन भैसकेका कर्मचारीलाई समायोजन भएको तहमा पदस्थापना गर्ने कार्य जुन हालसम्म पनि सम्पन्न भएको छैन, सो समेत सेवा समूह संचालन गर्ने मन्त्रालय मार्फत हुँदै आइरहेको छ।

### ३. समायोजनको असर

समायोजनको पहिलो असर कर्मचारीमा व्यापक असन्तुष्टी रहेको पाइयो। सफ्टवेयर मार्फत निष्पक्ष रूपमा गरिएको भनिएको समायोजनको विषयमा दशौं हजार कर्मचारीले गुनासो दर्ता गराए। त्यस पछि दोश्रो असर अधिकांश कर्मचारी संघमा समायोजन भए। बाँकी रहेका मध्ये अलि धेरै कर्मचारी स्थानीय तहमा समायोजन भए भने प्रदेश स्तरमा समायोजन हुने कर्मचारीको संख्या १४,०१८ रहयो। जसले गर्दा उपलब्ध जनशक्तिको सन्तुलित वितरण हुन सकेन। संघ बोझिलो भयो भने सेवा प्रदान गर्ने स्थानीय तह र व्यवस्थापन गर्ने अथवा विकास गर्ने प्रदेश तहमा जनशक्तिको कमीले गर्दा ती तहहरूको काम कारवाहीमा प्रतिकूल असर परेको छ। ती तहले उपलब्ध श्रोत, साधन, खर्च र आफ्नो तहको उपस्थिति जनता सामु दहो रूपमा देखाउन सकेनन्। सो अवस्था हाल पनि विद्यमान रहेको छ। स्वीकृत दरबन्दी र समायोजनको स्थिति देहाय बमोजिम रहेको देखिन्छ:

तह	स्वीकृत दरबन्दी	समायोजन	प्रतिशत
संघ	४८,४०९	४०,२०२	८३.०५
प्रदेश	२२,२९७	१४,०१८	६२.८७
स्थानीय	६६,९०८	४२,२७९	६३.१९

यसरी प्रदेश स्तरमा स्वीकृत दरबन्दीको ६२ प्रतिशत कर्मचारी समायोजन भएको देखिन्छ। तर उल्लिखित संख्याका कर्मचारी पनि सबै प्रदेशमा हाजिर हुन गएनन भने कतिले प्रदेशमा समायोजन हुँदा पाउने एक तह माथिको बढुवा खाएर राजीनामा दिई सकेका छन् भने कति कर्मचारी समायोजन भएको २१ दिनभित्र समायोजन/पदस्थापना भएको तहमा हाजिर हुन जानुपर्ने कानूनी व्यवस्थाको बावजुद

साविक कार्यरत निकायमै कार्यरत रहेको र हालसम्म पनि हाजिर हुन नगएको अवस्था देखिन्छ। तसर्थ समायोजनको अंक र कार्यालयमा कर्मचारीको उपस्थिति बीचमा पनि ठूलै अन्तर रहेको अवस्था छ। कर्मचारी सामायोजनको तेश्रो र डरलाग्दो असर कर्मचारीको Morale / Motivation मा परेको छ। यसको प्रमुख कारण कर्मचारीको समायोजनको नाममा जुन त्रासदी कर्मचारीको मनमा उब्जिएको र समायोजनलाई कर्मचारीले जसरी आफ्नो जागिर जीवनमा एउटा प्रलय आएको अनुभव गरे त्यसको गहिरो असर कर्मचारीको मन मस्तिकमा अहिले पनि परिरहेको छ। समायोजन विघ्नेको वा समायोजनको कारणले आफ्नो साविकको भन्दा खराब अवस्था भोग्न विवस कर्मचारीले त समायोजनलाई गाली गर्ने नै भए र ती कर्मचारीले त्यसरी भएको समायोजन पछिको जिम्मेवारीमा ध्यान लगाएर काम नगर्नुलाई अन्यथा भन्न मिलेन। तर रोजेकै ठाउँमा समायोजन भएका कर्मचारी र समायोजनको क्रममा एक तह माथिको पद पाएका कर्मचारीमा पनि कुनै उत्साह देखिएन। यसको असर उनीहरूको कार्य सम्पादनमा परि नै रहेको छ। अर्को र अझ मनोवैज्ञानिक असर पनि समायोजन पछि देखा परेको छ। त्यो के भने साविकमा संगै एउटै कार्यालयमा काम गरेका कर्मचारीहरूको संघमा समायोजन भए भने कोही भने वाध्यतावस प्रदेश वा स्थानीय तहमा समायोजन हुँदा संघमा पर्ने कर्मचारी privileged र तल पर्ने कर्मचारी पेलिएको अवस्थाको महशुस हुँदा कर्मचारी बीचमा एक प्रकारको विभाजित मानसिकता देखियो भने यसरी विभाजित भएपछि उनीहरू बीचमा द्वेष वा नकरात्मक प्रतिस्पर्धा समेत हुन सक्ने स्थिति देखियो।

### ३. कहाँ कहाँ चुक्यो समायोजन ?

नेपालको कर्मचारी समायोजनको प्रकृया हेर्दा यो प्रकृया पूर्णरूपमा ठीक थियो भनेर दावी गर्न सकिँदैन र आवश्यकता पनि छैन, भलै यस समायोजनमा थुप्रै कर्मचारीको खटाई मेहनत परेको छ। मुलुक संघीय प्रणालीमा रूपान्तरण भएपछि र साविकको एकात्मक राज्य प्रणालीमा रहेको एकीकृत जिम्मेवारी तीन तहका सरकारमा संविधानले विभाजन गरी संघ, प्रदेश र स्थानीयतहलाई अधिकारको सूची सहित कार्य विभाजन गरेपछि प्रशासन संयन्त्रलाई तद्अनुरूप रूपान्तरण गर्नुको विकल्प थिएन। ती विकल्पका सवल तथा दुर्बल पक्ष केलाई बढी सवल विकल्प रोज्न जुन कसरत गर्नु पर्थ्यो, त्यसमा भने कमी भएको महशुस गरिएको छ। पहिलो कुरा निजामती तर्फका सबै कर्मचारी निजामती सेवा ऐन नियमको माध्यमद्वारा नेपाल सरकारसंग करार गरिएका कर्मचारी हुन् दुवै पक्षको सहमति विना करारीय सम्बन्धमा प्रतिकुल असर पर्न नहुने सिद्धान्तमा ध्यान दिन सकिएन। जसले गर्दा इच्छा विपरित गरिएको समायोजन व्यहोर्न बाध्य पारिएका कर्मचारीलाई अन्याय हुन गयो।

मुलुक संघीय प्रणालीमा गएपछि साविकका कर्मचारी सबै संघमा मात्र काम गर्छु भनेर पाइने अवस्था थिएन र प्रदेश र स्थानीय तहका लागि पनि कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्नुपर्थ्यो। तर प्रदेश तथा स्थानीय तहका लागि तत्काल आवश्यक पर्ने जनशक्तिको विकल्प केवल समायोजन थिएन। त्यसैले "समायोजन स्वेच्छिक तर खटाएको ठाउँमा काम गर्ने विषय अनिवार्य" हुनेगरी जनशक्ति व्यवस्थापन गर्न सकिन्थ्यो। यो विषय केही हदसम्म छलफल भएको पनि थियो तर तत्कालीन व्यवस्थापकहरूले यस सिद्धान्तको

महत्व बुझेनन्। कर्मचारीको समायोजनलाई स्वैच्छिक बनाउँदा, केही थप कर्मचारी संघमा बस्ने इच्छा जाहेर गर्दा हुन्। तर ती कर्मचारीको पदाधिकार संघमा रहने गरी प्रदेश वा स्थानीय तहमा कामगर्न खटाएपछि संघमा दरबन्दी रिक्त हुँदै जाँदा र प्रदेश र स्थानीयतहको आफ्नै Cadre आउँदै जाँदा उनीहरूको सहजै व्यवस्थापन गर्न सकिने प्रशस्त संभावना हुँदा हुँदै जवरजस्ती समायोजन गर्ने नीतिले कर्मचारीको मानसपटलमा सृजना भएको भय र त्यसले उसको कार्य सम्पादनमा पार्ने नकारात्मक असरको मूल्य राज्यले ती कर्मचारी सेवाबाट विदा नहुँदासम्म तिरि नै रहनु पर्ने भयो।

समायोजनको संस्थागत व्यवस्थाको हिसावले पनि झण्डै उल्टो बाटो हिडाइयो। कर्मचारीलाई संघ, प्रदेश वा स्थानीय तह रोज्न लगाइयो तर सेवा शर्तसम्बन्धी कानून बन्नै बाँकी थियो। कर्मचारीले के हेरेर संघ, प्रदेश वा स्थानीय तह रोज्ने? खासगरी प्रदेश वा स्थानीय तहको सेवा शर्त सम्बन्धी व्यवस्थापन हुँदै कसरी वृत्ति विकासको संभावनाको आंकलन गर्ने? यो अवस्थामा प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन रोज्नु भनेको रहेको गहिराई थाहा नपाई हाम फाल्नु जस्तै थियो। त्यसैले कर्मचारी अटेसम्म संघमा नै समायोजन हुने प्रयत्न गरे जुन स्वाभाविक नै थियो। तीनै तहको सेवा शर्त सम्बन्धी कानून बनेपछि मात्रै समायोजन गर्ने गरी प्रकृया अघि बढाएको भए समायोजन ढिला हुने थियो भन्ने तर्क पनि देखिन्छ। होला केही दिन ढिला पनि हुँदोहो तर थप केही दिन समय दिँदा परिणाम राम्रो आउने स्थिति केही दिन छिटो गरेर विग्रनु भन्दा निसन्देह राम्रो हुने थियो।

समायोजन ऐन विस्थापन गरी समायोजन सम्बन्धी नयाँ अध्यादेश ल्याउन सकिन्थ्यो भने सायद अध्यादेश मार्फत संघीय निजामती सेवा ऐन र प्रदेश निजामती सेवा ऐन तथा स्थानीय सेवा सम्बन्धी मापदण्ड समेत अध्यादेशबाट ल्याउन पनि सकिन्थ्यो। यसो गर्न सकिएको भए कर्मचारीको छनोट केही सहज र न्यायिक हुने थियो भने संघीय निजामती सेवा ऐनले जुन दुर्दशा अहिले भोगिरहेको छ त्यो पनि हुने थिएन।

समायोजन क्रममा थप विकृतिहरू गुनासो सम्बोधनको चरणहरूमा देखिए। कर्मचारीको गुनासो समायोजनका लागि निवेदन माग गरियो र झण्डै १५/१६ हजार गुनासो सम्बन्धी निवेदन (स्वास्थ्य सेवा वाहेक) परे भने स्वास्थ्य सेवा एउटैमा झण्डै त्यतिकै संख्यामा गुनासोहरू प्राप्त भए। ती गुनासो सम्बोधनका लागि उपसचिव स्तरको कर्मचारीको नेतृत्वमा गुनासो सम्बोधन सिफारिस समिति बनाई निवेदन छानविन तथा सिफारिशको कारवाही अघि बढाएको देखिन्छ, भने सो समितिको सिफारिस ठीक बेठीक के थियो भनेर सो भन्दा माथिल्लो तह वा अन्य पक्षले परीक्षण नै नगरी जे सिफारिस भयो त्यसै आधारमा समायोजन संशोधन गर्ने ठूलै गल्ति भएको देखिन्छ। यस चरणमा नै हुने नहुने थुप्रै कार्यहरू भएका पाइएका छन्, भने समायोजनको अभिलेखलाई समेत सफ्टवेयरसँग आवद्ध नगर्दा समायोजनको पछिल्लो तथ्याङ्कको समेत उछिटो काट्ने काम यसै चरणमा भएको देखिन्छ। यसै चरणमा प्रदेश वा स्थानीय तहको स्वीकृत दरबन्दी भन्दा बढी कर्मचारी त्यस्ता निकायमा कर्मचारीको रुची र समायोजनमा संलग्न कर्मचारीहरूको सहायता तथा विभिन्न किसिमका प्रलोभनमा परेर काम गर्ने शैलीका कारण भएको

पाइएको छ। दरबन्दी भन्दा निकै बढी कर्मचारी समायोजन गर्ने हो भने त्यस पूर्व स्वीकृत दरबन्दी र संगठन संरचना को के अर्थ? दरबन्दी र संगठन संरचना स्वीकृत किन गरियो? दरबन्दी संरचनाको मतलब के? थुप्रै प्रश्नहरू उब्जेका हुन भने दरबन्दी भन्दा बढी कर्मचारी समायोजन गरेकै कारण स्थानीय तहले समायोजन भएका कर्मचारीलाई हाजिर गराएनन्। हाजिर नगराउने प्रवृत्ति दरबन्दी भन्दा बढी समायोजन भएको कुरामा मात्र सीमित भएन यो क्रम स्वीकृत दरबन्दी भित्रै पठाएका कर्मचारी हाजिर नगराउने गरी विकसित भयो। जसको परिणाम आज पनि थुप्रै कर्मचारीको जागिर बाटोमै रहेको छ।

समायोजनको क्रममा गरिएको र हाल पनि जारी रहेको अर्को गल्ती समायोजन संशोधन हो। गुनासो सम्बोधनको चरण सकिएपछि पनि समायोजन संशोधन जारी राख्दा समायोजन कहिल्यै नसकिने रोगको रूपमा विकसित भएको छ।

समायोजन संशोधन गर्न कहिले काँही अनिवार्य पनि हुन्छ। कुनै निकायमा दरबन्दी भन्दा बढी कर्मचारी परे भने बढी कर्मचारीलाई अन्य पद रिक्त भएको ठाँउमा मिलान गर्नुपर्दा वा कसैको सेवा, समूह, तह/श्रेणी बिग्रेकोले सच्याउन वा रोग लागेका कर्मचारीलाई Medical Board ले सिफारिस गरेको अवस्थामा उपचार गर्न सहज हुने ठाँउमा पर्ने गरी समायोजन संशोधन गर्ने कार्यलाई औचित्यपूर्ण नै मान्न सकिएला। तर कर्मचारीलाई सजिलो पार्ने नाममा एउटा कर्मचारीको पटक पटक समायोजन भएको भेटिएको हुदाँ त्यस्तो कार्यले दुर्गम ठाँउ वा स्थानीय तहहरू कर्मचारी विहिन हुदै गइरहेका छन् भने यो रोग निरन्तर बल्लिझरहने अवस्था समेत सृजना भएको छ।

समायोजन संशोधनका क्रममा स्थानीय तहका लागि विज्ञापन भैसकेको पदमा समेत समायोजन संशोधन गरी पदपूर्ति गरिएको पाएको छ। जसले गर्दा लोकसेवा आयोगबाट स्थानीय तहकै लागि सिफारिश भएका सयौं कर्मचारी हाल अलपत्र परिरहेका छन्। त्यसैगरी समायोजन गर्ने प्रयोजनका लागि भनेर संघ, प्रदेश वा स्थानीय तहका लागि जुन संगठन, संरचना र दरबन्दी सृजना गरियो, यस क्रममा पनि समायोजन/व्यवस्थापन गर्नु पर्ने कर्मचारीको संख्या, किसिम, सेवा, समूह, उपसमूह, श्रेणी आदिलाई ध्यान दिन सकेको पाइदैन। केवल यस्तै संगठन र यति दरबन्दी चाहिन्छ भन्ने Wild Guess का आधारमा संगठन र दरबन्दी बनाइयो। जसले गर्दा थुप्रै कर्मचारीले Space नपाउँदा एकातर्फ समायोजन टुङ्गिएन भने, स्थायी कर्मचारीलाई घर पठाउन नसकिने भएकोले विना काम राज्यले हाजिर गराइ तलब खुवाउने अवस्था सृजना भएको छ। तीनै तहमा Judicial Distraction गर्ने गरी संख्या तोकी समायोजन गर्न सकिने विकल्प तर्फ ध्यान दिइएन। त्यसैले कर्मचारीको रोजाईले प्राथमिकता पायो। संगठनको आवश्यकता Shadow मा पर्यो।

#### ४. वर्तमान अवस्था:

वर्तमान अवस्थामा कर्मचारी समायोजनको अवस्थालाई निम्न बुदाँमा चित्रण गर्न सकिन्छ:

१. कर्मचारी बीचमा व्यापक असन्तुष्टी र गुनासो

२. संघीय निकायहरू बोझिला र कतिपय ठाँउमा संगठनको आवश्यकता भन्दा कर्मचारीको Space का लागि दरबन्दी सृजना भएको र समायोजनको क्रममा हतारमा तयार भएको संगठन तथा दरबन्दी वैज्ञानिक हुन नसकेको ।
३. थुप्रै कर्मचारीहरूको (जस्तै टाइपिष्ट, महिला विकासका कर्मचारी, घरेलु समिति, दुर्गम क्षेत्र विकास समिति) समायोजन हाल सम्म टुङ्गिन नसकेको ।
४. स्थानीय तहका लागि सिफारिस भएका थुप्रै कर्मचारी सिफारिस भएको तहमा हाजिर हुन नसकेका ।
५. साविकका प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन हुन बाध्य भएका ३२औं, ३३औं BAT का कर्मचारीहरूमा व्यापक असन्तुष्टी रहेको । उनीहरूलाई संघको दरबन्दी लुकाई जबरजस्ती प्रदेश वा स्थानीय तहमा समायोजन गरिएको र हाल संघका लागि ज्यादै ठूलो संख्यामा विज्ञापन भएको भन्ने उनीहरूको गुनासो रहेको ।
६. साविक जिल्ला विकास समिति, गा.पा./न.पा. बाट समायोजन भएका कर्मचारीहरूको अवकाश पछि पाउने सुविधाको विषयमा श्रोत आदिको विषयमा अन्योलता रहेको ।
७. खण्ड (६) मा उल्लेखित कर्मचारीको वृत्ति विकासको मार्ग प्रशस्त नभएको गुनासो रहेको ।
८. प्रदेश मन्त्रालयको सचिव र स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पद संघीय निजामती सेवाको कर्मचारीबाट पूर्ति गरिने विषय विवाद रहित हुन नसकेको ।
९. तथ्याङ्क (Data) भरपर्दो नभएको ।

## ५. अव अगाडिको बाटो :

कर्मचारी समायोजनको क्रममा हाल जुन अवस्थामा पुगिएको छ, त्यस अवस्थाबाट पछाडी फर्कन अवमिल्लिन र त्यसो गर्नु पनि हुदैन । त्यसैले अबको बाटो विगतमा भएका कमी कमजोरी हटाउदै समायोजनलाई यथासक्य चाडो टुङ्ग्याउनु पर्छ । जसका लागि देहाय बमोजिम गर्न आवश्यक देखिन्छ :-

(क) समायोजनको बाँकी काम यथासक्य चाडो टुङ्ग्याउने र जसका लागि:-

- (१) समायोजन नटुङ्गिएको कर्मचारी तथा case को सूची तत्काल तयार गर्ने,
- (२) समायोजन हुन बाँकी कर्मचारी तथा case को विकल्प पहिचान गरी निर्देशक समितिको बैठकबाट सिफारिस गराई मन्त्रिपरिषद्को निर्णय बमोजिम टुङ्ग्याउने,
  - दरबन्दी हुदाँ हुदै हाजिर नगराई स्थानीय तहबाट फिर्ता भएका कर्मचारीलाई तत्काल हाजिर गराउन स्थानीय तहलाई निर्देशन दिने । यसो गर्दा पनि हाजिर नगराउने स्थानीय तहको अनुदानबाट ति कर्मचारीले तलव पाउने व्यवस्था मिलाई ती कर्मचारीलाई प्रदेश वा संघ वा अन्य स्थानीय तहको काममा लगाउने । सो बराबरको रकम ती स्थानीय तहले पाउने अनुदानबाट कटौति गर्ने,

- टाइपिष्ट कर्मचारीलाई समायोजनको क्रममा रोज्ने अवसर नदिई जबरजस्ती समायोजन गरिएको पाइएकोले निजहरूलाई उनीहरूको माग बमोजिम प्रदेश, स्थानीय तह वा संघको प्रशासन सेवाको ना.सु/खरिदार पद कायम हुने गरी समायोजन संशोधन गरी टुङ्गो लगाउने,
- विगतमा दरबन्दी भन्दा बढी कर्मचारी समायोजन गरी स्थानीय तहले हाजिर नगराएका कर्मचारीलाई अन्य स्थानीय तह वा सो बमोजिम संभव नभएमा प्रदेश वा संघको पदमा समायोजन संशोधन गरी मिलान गर्ने,
- सेवा समूह तथा श्रेणी वा तह बमोजिम दरबन्दी नभएका कारण समायोजन हुन नसकेका कर्मचारीलाई निजहरूको योग्यता बमोजिमको अन्य सेवाको पदमा लोक सेवा आयोगको सैदान्तिक परामर्श लिई अन्य सेवा समूहको पदमा समायोजन संशोधन गरी मिलान गर्ने ।

(ख) समायोजन सम्बन्धी तथ्याङ्क तथा अभिलेख तत्काल अध्यावधिक गर्ने र समायोजन पुस्तिका निकाल्ने:-

- समायोजन भैसकेका कर्मचारीको अभिलेख Website मा राख्ने र कसैको नाम छुट भएमा वा विवरण फरक परेमा ७ (सात) दिन भित्र आवश्यक कागजात सहित उपस्थित हुन सूचना जारी गर्ने,
- छुट भएको विवरण Entry गर्ने र फरक परेको विवरण सच्चाउने,
- Updated विवरण बमोजिम समायोजन पुस्तिका निकाल्ने र समायोजन पुस्तिकामा नाम नपर्ने व्यक्तिले अवकाश पछि पेन्सन वा उपदान नपाउने व्यवस्था गर्ने -
- समायोजन पुस्तिकाको खण्ड (क) समायोजनको इतिहास, कानून, विधि, अभ्यास आदिको विवरण रहने,
- खण्ड (ख) मा सेवा अनुसार समायोजन भएका कर्मचारीको नाम नामेसीको विवरण राख्ने, सेवागत अनुसूची अलग अलग निकाल्ने ताकी सम्बन्धित सेवा/समूहका कर्मचारीले आफ्नो सेवाको अनुसूची राख्दा/हेर्दा पुग्ने व्यवस्था गर्ने जसले गर्दा समायोजन पुस्तिका Portable र Manageable होस ।

(ग) स्थानीय तहका लागि सिफारिश भएका हाजिर हुन नपाएका कर्मचारीको तत्काल व्यवस्थापन गर्ने:-

- लोक सेवा आयोगको विज्ञापन भैसकेपछि समायोजन संशोधन भएकाहरूलाई साविक वा अन्य पदमा फर्काई लोक सेवा आयोगबाट सिफारिश भएको तह (गा.पा./न.पा.) मा नियुक्ति दिने र हाजिर भई काम गर्ने वातावरण मिलाउने, वा
- मिल्दो पदमा अन्य स्थानीय तहमा काम गर्ने वातावरण मिलाउने, (म.प.मा प्रस्ताव पेश गरी नीतिगत निर्णय गर्ने) ।

(घ) प्रशासनिक आवश्यकता (Administrative Necessity) को अवस्थामा बाहेक कर्मचारीको सहजता (Comfort) को लागि समायोजन संशोधन गर्ने कार्य तत्काल बन्द गर्ने।

## निष्कर्ष

कर्मचारी समायोजन क्रममा हामी धेरै अगाडी बढीसकेका छौं। यसमा धेरै प्रयास र मिहिनेत समेत गरिएको छ। तसर्थ यसका सम्बन्धमा विगतमा भएका केही कमी कमजोरीहरूलाई सच्याई समायोजन कार्यको साचो अर्थमा विसर्जन गर्न अब विलम्ब गर्नु हुदैन। राजनीतिक रूपमा ठूलै परिवर्तनलाई नेपाली जनताले साथ दिएको अवस्थामा प्रशासन संयन्त्रमा संलग्न हामीले राजनीतिक परिवर्तनसँगै भएको परिवर्तनलाई आत्मसात गर्दै जनअपेक्षा अनुरूप कार्य गरी निजामती सेवालालाई जनताको सुख दुखको साथीका रूपमा स्थापित गर्नु नै आउने दिनमा नेपालको निजामती सेवाले अवलम्बन गर्ने बाटो हो।

## सन्दर्भ सामाग्री

१. नेपालको संविधान
२. कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५



# नेपालमा मानवपूँजी व्यवस्थापन



जयनारायण आचार्य\*

## सारांश

मानवपूँजी (Human Capital) को विकास नै आधुनिक राष्ट्र निर्माणको आधारभूत कार्य मानिन्छ। विश्वका विकसित देशहरूको इतिहास हेर्ने हो भने मानवपूँजी निर्माणमा लगानी गरेर नै समृद्धिको पथ चुमेको देखिन्छ। त्यसै गरी मानव नै विकासको साधन र साध्य (Means and Ends) हो भनिन्छ। समग्र मानव कल्याणलाई पूर्ति गर्ने साधन पनि मानव नै हो जसको विकास मार्फत यो सम्भव हुन्छ। तर नेपालको मानव पूँजी विकास त्यति सफल भएको देखिदैन। त्यस्तो हुनुको पछि मानव संशाधनको महत्व राज्यतहबाट आत्मसाथ गर्न नसकेकोले हो भन्नेमा दुबिधा छैन। मुलुकको मानव संशाधनको बृहत्तर योजना, कार्य प्रणाली र व्यवस्थापनको सवालमा अहिलेसम्म कुनै निश्चित विधि स्थापित भई सकेको देखिदैन।

संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले निजामती कर्मचारीको सम्बन्धमा अपनाउने मानव संशाधन व्यवस्थापन तथा सेना र प्रहरी संगठनले गर्ने भर्ना, नियुक्ति, पदस्थापन, तालिम र अवकासका चरणलाई मानव संशाधन व्यवस्थापन मान्ने हो भने बाहेक अन्य कुराको स्पष्ट सोच नै स्थापित हुन सकेको छैन। अझ प्राप्त जनशक्तिको विकास, उत्प्रेरणा, उपयोग, टिकाउ जस्ता कुराको सम्बन्धमा राज्यका संरचना र राजनीतिक नेतृत्वको मनसाय र मनोदशा नीति निर्माण गर्दा देखिएका छलफलबाटै प्रष्ट हुन्छ। यसबाट के पुष्टि हुन्छ भने मानव संशाधन योजनाका चक्रमै पनि हाम्रो नीतिगत ध्यान पुगेको छैन।<sup>7</sup>

सरूवा, बहुवा, पदस्थापन, पुरस्कार, अवसर, तालिम जस्ता कर्मचारी प्रशासनका आधारभूत कार्यमा समेत राजनीतिक दुराग्रह, बिग्रह, दुबिधा र हस्तक्षेपको वर्तमान अवस्थामा मानव पूँजी व्यवस्थापनको विकास कति प्राथमिकतामा पर्ला यसै अनुमान गर्न सकिन्छ। मानवपूँजी संगठनको लक्ष्य प्राप्तिसमा कर्मचारीको परिचालन मात्रै होईन यसमा लागनी र संगठनको लक्ष्यमा आबद्ध गराउनु हो। उचित ठाँउमा पदस्थापन होस वा जिम्मेवारी यी सबै मानवपूँजी कै एक हिस्सा हुन।

\* सहसचिव, नेपाल सरकार

## मानव पूँजी व्यवस्थापन

मानवपूँजी व्यवस्थापन भनेको मानिसलाई सम्पति मान्ने प्रणाली हो। मानिस खर्च, लगानी वा व्यय भार होईन, पूँजी हो जसको सही र अधिकतम उपयोगबाट संगठनको लक्ष प्राप्त गर्न सम्भव छ भन्ने व्यवस्थापकीय मान्यता मानवपूँजी व्यवस्थापन हो। जसरी पूँजी शब्दले सम्पति, स्रोत साधनलाई जनाउँछ त्यसरी मानव पूँजीले मानवलाई सम्पतिको रूपमा व्याख्या गर्दछ र त्यसको परिणामसँग जोड्छ।

मानव पूँजी व्यवस्थापनले मानवीय साधनको दीगो र उत्पादनशील उपयोगसँग सरोकार राख्दछ। यो आधुनिक शासकीय र व्यवस्थापकीय अवधारणा हो। मानव स्रोत मात्र होईन यसको उपयोग लक्ष्य केन्द्रीत हुनु पर्छ भनिन्छ। लगानीको अनुपातमा जव सम्म उत्पादनको अधिकतम, दक्षतापूर्वक, प्रभावकारी रूपमा परिणाम सुनिश्चित गर्न सकिदैन तबसम्म यो मानव साधन बने पनि पूँजी मात्र सकिदैन। सामान्यता पूँजीले प्रतिफल दिनु पर्ने अर्थशास्त्रीय मान्यता झै संगठनका सदस्यलाई लगानी गर्ने र लगानीको प्रतिफल प्राप्त गर्ने विषय बस्तुको सार नै मानव पूँजी व्यवस्थापन हो।

मानव प्राचीन समयमा बस्तु विनिमयको साधन थियो। बस्तुसँग मानव साटासाट हुन्थ्यो। मानिसको बस्तुगत मूल्य थियो। पछि त्यो अवधारणा परिवर्तन हुँदै मानव नै सम्पूर्ण विकासको साधन मानियो साथै, साध्य पनि। यसरी मानव विनिमयको साधनबाट विकसित हुँदै विकासको पूँजीको रूपमा विकसित र विस्तारित अवधारणा नै मानवपूँजी व्यवस्थापन हो जो सिधा राज्य वा संगठनको लक्ष्य प्राप्तिसँग सम्बन्ध राख्छ।

मानव पूँजी व्यवस्थापनले संगठनका सदस्यलाई नै संगठनको जीवन मान्दछ। विना उत्प्रेरित र प्रतिबद्ध सदस्यबाट संगठन नै जीवन्त हुन सक्दैन। अझ संगठनको जिवन्तताको लागि मानव संसाधन र यसको व्यवस्थापनको ठूलो महत्व हुन्छ। मानव नै संगठनको दैनिक जीवन पद्धति सँग आवद्ध हुने भएकोले मानवमा लगानी नै संगठनमा लागानी मानिन्छ। संगठन जति नै आधुनिक र प्रविधियुक्त होस त्यसको प्रभावकारिता त्यो सञ्चालन गर्ने कर्मचारीको दक्षता प्रभावकारितामा निर्भर हुन्छ।

सन् २०१८ बाट सार्वजनिक प्रशासनमा New Public Passion (NPP) भन्ने नयाँ सिद्धान्तले ठाँउ पाएको छ जसको सार नै सार्वजनिक प्रशासनको दक्षता र मनोबलको वृद्धि हो। सार्वजनिक प्रशासनको क्षयीकरण हुँदै जाँदा दीगो विकासका लक्ष्य प्राप्त हुन नसक्ने ठहर सहित यो सिद्धान्तले सार्वजनिक प्रशासनमा काम गर्ने जनशक्तिलाई पूँजीको रूपमा विस्तार गरेको छ जो हाम्रो जस्तो मुलुकको नीति निर्माण तहमा अझै पुगेको देखिदैन।

## नेपालमा मानव पूँजी व्यवस्थापनको अवस्था

नेपाल हाल उच्च क्षमता र सक्षमतायुक्त युवा जनशक्ति भएको मुलुक हो साथै, मानव विकास सूचकांकमा नेपाल मध्यमस्तरको मुलुक मानिन्छ। हालै जारी मानव विकास सूचकांकमा ०.५७९ अंक

सहित नेपाल १८९ देशमध्य १४७ स्थानमा रहेको देखिन्छ। मानव विकास सूचकांक सुधार हुँदै गएको भए पनि अपेक्षित विकास भएको मानिँदैन। शिक्षा, स्वास्थ्य र आयका हिसावमा नेपालको अबस्था कमजोर हुनुले मानवपूँजी निर्माण पनि सहज हुँदैन। अब मानवपूँजी निर्माणका साधन शिक्षा, स्वास्थ्य र रोजगारीका आयामहरूमा सुधार गरिनु पर्छ।

मानव संसाधनको विषयमै स्पष्ट नभईसकेको नेपाली समाजमा मानव पूँजी निर्माण र व्यवस्थापन एकादेशको कथा हुनसक्छ। त्यसैले होला दैनिक पन्ध्रसय युवाशक्ति विदेश पलायन हुन्छन् भनिन्छ। विकासको लागि मुलुकमा उर्जाशील युवाहरूको संख्या उल्लेखनीय मात्रामा भए पनि त्यसको व्यवस्थापनमा कमी देखिन्छ। मानव हुनु र मानव संसाधन हुनु, अझ मानव पूँजिको निर्माण गर्नु थप फरक विषय हो। मानव संसाधनको बृहत्तर योजना र अभावकै कारण युवा जनशक्ति पढाइ र रोजगारीको बहानामा विदेशिने प्रवृत्ति व्यापक बनेको हो।

मानव संसाधनको विकास र व्यवस्थापन कुनै निश्चित संस्थाको परिधिभित्र सीमित गर्न सकिने विषय होइन। एउटा परिवार देखि समाज हुँदै देश नै सुखी र समृद्ध बनाउन जनशक्तिको विकास र व्यवस्थापन महत्वपूर्ण छ। यस अर्थमा मुलुकको समग्र जनसंख्यालाई कसरी सार्वजनिक सेवा, अनुसन्धान, उत्पादन लगायतका क्षेत्रमा परिचालन गर्ने भन्ने विषय नै जनशक्ति व्यवस्थापन हो।

हामीसँग मानव संसाधनको विकास र व्यवस्थापनमा योजनाबद्ध नीति र कार्यक्रमको अभाव देखिन्छ। मानव संसाधनको क्षेत्रमा अहिले भएको विकास खाली प्राकृतिक मात्रै हो। मानव पूँजी व्यवस्थापन भनेको मानव विकास वा मानवमा लगानी मात्रै होईन यसको व्यवसायिकता विकास पनि हो। नेपालको सामाजिक, राजनीतिक, सांस्कृतिक, प्रशासनिक, निजी र नागरिक क्षेत्रमा हेर्यौं भने पेसागत नैतिकता तथा इमानदारिता न्यून देखिन्छ। यसका पछाडि पूँजी व्यवस्थापन पक्षनै मुख्यरूपमा जिम्मेवार रहेको देखिन्छ। प्रायः व्यवस्थापन तहमा रहनेहरूले हरेक विषयमा आफूमात्रै जान्ने र मातहतकालाई केही थाहा नभएको भन्ने किसिमको भ्रम राखेको पाइन्छ।

घरबाट शुरू हुने मानवको संस्कार, सामाजिक दायित्व, सांस्कृतिक विकास क्रमशः क्षीण हुँदै गएको पाईन्छ। बोर्डिङ स्कूले बच्चालाई सामाजिक जीवन र मूल्य मान्यता तथा सृजनात्मकताको सट्टा जसरी पनि प्रथम हुने मन्त्र सिकाउछ जो मुखाग्रतामा आधारित हुन्छ। मेरो घरमा भतिजी बस्छिन जो विज्ञान की विद्यार्थी हुन। एक दिन रातभरी बत्ति बलेको देखे किन भनेर सोधेको, भोली परीक्षा छ भनिन्। उनी हल्ली हल्ली गर्दै केहि कण्ठस्त गर्दै थिइन। के विषयको भन्दा अंग्रेजीको स्टोरी भनिन। स्टोरी त रमाईलो मानेर बुझ्ने होला नि भन्दा उनलाई कण्ठ नगरी नआउने बानी छ रे भन्ने जवाफ पाएँ। अब यो एउटा सानो उदाहरणको सामान्यीकरण गर्ने हो भने नेपालको शिक्षा प्रणालीको परिणाम अन्दाज गर्न सकिन्छ। उनलाई सामाजिक जीवनमा के गर्ने थाह छैन त्यहि विद्यालय, घर र पास हुने उपाय बाहेक ।

घरमा छलफलका माध्यमबाट निर्णय नहुनु, माथिल्लो मानिसको आदेश गलत भएपनि मान्नु पर्ने, खर्च र कमाईमा प्रश्न नहुने, जसरी पनि पैसा कमाउनु पर्ने मानसिकता र मनोभावना विकास भएको देखिन्छ। पसलेले मिसावट गरेर सामान बेचन, किसानले दुधमा पानी मिसाउन, व्यवसायीले बढी नाफा खान, गुणस्तरको वास्ता नगर्न यो सबै अविभावकले आफ्ना नानीहरूलाई सिकाएको व्यवसायिकता, नैतिकता र ईमानदारिता हराउने उपाय नेपाली समाजको पर्याय बन्दै गएको छ जुन व्यवहारिक रूपमा मानवपूँजी व्यवस्थापनको तगारो हो ।

अर्को तर्फ सार्वजनिक कार्यालयमा माथिल्लो तहबाट तल्ला तहका कर्मचारीहरूमा ज्ञान, सीप र दक्षता हस्तान्तरण गर्ने परिपाटी कमी देखिन्छ। यसका पछाडि मातहत रहेका कर्मचारीहरू आफूभन्दा राम्रो र परिणाममुखी बनिदेलान् कि भन्ने किसिमको भय पनि हुन सक्छ। वास्तवमा जनशक्ति व्यवस्थापनको आवश्यकता र महत्वलाई धेरैले बुझ्नेकै देखिँदैन। जसका कारण संघसंस्था तथा व्यावसायिक प्रतिष्ठानमा आर्थिक प्रशासन विभागले जति महत्व पाइरहेको छ, त्यसको तुलनामा आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने कर्मचारीको समेत व्यवस्थापन गर्ने मानव संसाधनको व्यवस्थापनमा ध्यान दिएको देखिँदैन।

सरकारी होस् वा निजी सबै क्षेत्रका व्यवस्थापन तहका व्यक्तिहरूले देश—विदेश भ्रमण, तालिम र गोष्ठीहरूबाट धेरै नयाँ ज्ञान, सीप र तौर तरिका सिकेका हुन्छन्। तर, त्यस्ता विषयहरू आफ्नो संस्थामा आत्मसात् गर्ने र गराउने प्रचलन रहेको पनि खासै पाइँदैन। सामान्य व्यवस्थापकीय सीपको अभाव देखिन्छ। चाहे घरमा होस् वा कार्यालयमा ढोकाको चुकुल फेर्न, पाईप सफा गर्न, साईकलको चेन हाल्न, सामान्य गाडी मर्मत गर्न समेत हामीले अरूको साहारा लिनु पर्छ।

यी हेर्दा सामान्य सीप हुन तर यसले संगठनमा पूँजी निर्माण गर्ने कार्य गरेको हुन्छ। ड्राईभिङ्ग सिकाईयो भने चालकको खर्च कटौती गर्न सकिन्छ। चिया पकाउन सकियो भने चियाकै लागि कार्यालय सहयोगी आवश्यक नपर्ने हुन्छ। फोटोकपी, प्रिन्टर र टाइप आफै गरियो भने छुट्टै कम्प्युटर सहायक आवश्यक नपर्ने हुन्छ जसले राज्यको स्रोत साधनमा हुने साधारण खर्च जोगाउछ तर यी विषयहरू व्यवस्थापनको ध्यानमा जाँदैन र यो मानवपूँजी निर्माण हो भन्ने पनि हेक्का हुँदैन।

त्यसै गरी कुनै पनि संगठन आफ्नो उद्देश्य प्राप्तिसमा सफल बन्न सक्नु र असफल साबित हुनुमा आन्तरिक विश्वासको वातावरणले महत्वपूर्ण अर्थ राख्छ। विश्वासको वातावरणको अभावमा संगठनले आफ्नो लक्ष्य प्राप्त गर्न सक्दैन। व्यवस्थापनले कर्मचारीको सकारात्मक ऊर्जा, गुण र सीपलाई बाहिर ल्याई संगठनको लक्ष्य उन्मुख गराउनु पर्छ। व्यक्तिगत लक्ष्य र संगठनको लक्ष्य बीच द्वन्द्व हुन्छ त्यो बेला व्यक्तिगत स्वार्थलाई सांगठनिक स्वार्थमा रूपान्तरण गर्न सक्नु व्यवस्थापकीय गुण हुन्छ। तर हाम्रो अभ्यास भने सबल पक्षलाई भन्दा पनि कमजोरीलाई देखे प्रवृत्ति छ। राम्रो र नतिजामुखी काम गर्दा प्रशंसा नगर्ने व्यवस्थापनले सानो कमजोरी भएको अवस्थामा पनि कसरी ठेगान लगाउने भन्ने मौकाको खोजी गरिरहेको पाउँछौं।

New Public Passion ले सार्वजनिक प्रशासनमा देखिने परीणाम र क्षमता बीचको दुविधा स्पष्ट पारेको छ। कम उत्प्रेरित र कम क्षमता हुँदा पनि यसलाई सफल पार्ने भन्दा त्यहि अवस्थामै बढी नतिजा अपेक्षा गरिराखेको छौं जो सम्भव छैन, त्यसैले संगठनका सदस्यलाई क्षमतावान बनाउने कार्यको रूपमा मानव पूँजी व्यवस्थापनको सिद्धान्त निर्देशित छ। कर्मचारीबाट नतिजा मात्रै खोज्ने व्यवस्थापन पक्षले कर्मचारीको कमजोरी सुधार गर्न क्षमता र सीप विकासमा भने ध्यान दिएको पाईदैन।

अहिले नीति निर्माण गर्दा यस्ता विषयहरू कमै ध्यान दिइएका छन्। कर्मचारीले सुविधा मात्रै खोजे भन्ने अर्थको रूपमा संसारमै न्यून भनिएको नेपालको कर्मचारीतन्त्रको तलवलाई उत्प्रेरणाको मौद्रिक तत्व लिइने गरिएको छ। सुविधा श्रमको पारितोषिक हो मानवलाई उत्प्रेरित गर्ने माध्यम मात्रै होईन भन्ने अध्ययनबाट पुष्टि भईसकेको छ। सार्वजनिक प्रशासनमा कार्यरत कर्मचारीलाई दक्ष, व्यवसायिक, प्रतिफलमुखी, जनमुखी बनाउन नीति निर्माणकर्ताले संसारमा भएका असल अभ्यासलाई हेरे केहि सकारात्मक परिणाम आउन सक्थ्यो र सरकारको नीति, सेवा र विकास प्रवाह गर्ने संरचना क्षयीकरण हुनबाट बच्न सक्थ्यो।

नेपालमा ५७ प्रतिशत सक्रिय जनशक्ति रहेको र यो सुनौलो समय हो भन्दै गर्दा अबको योजना अबधिमा मुलुकलाई कुन क्षेत्रमा कस्तो किसिमको जनशक्ति कति मात्रामा आवश्यक छ भन्ने प्रक्षेपण राज्यले गर्न सकेकै छैन। उद्योग, पर्यटन, जलविद्युत्, निर्माण, स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, वन लगायतको योजनाबद्ध विकासका लागि राज्यले क्षेत्रगत जनशक्ति प्रक्षेपण गर्न सक्नुपर्छ।

आफूले कर्मचारीको जनशक्ति विकासमा लगानी गरेको अवस्थामा अर्को प्रतिस्पर्धीले लैजाने प्रतिफल आफूले नपाउने भन्ने किसिमको मानसिकता निजी कम्पनीहरूमा व्याप्त हुन्छ। रिटेनिडको समस्या संसारभरका कम्पनीलाई हुन्छ फलतः कामदारको उच्च उत्प्रेरणाको कार्यवातावरण बनाउने प्रयत्न गरिन्छ। तर भएका जनशक्तिको बहिर्गमनलाई सहज र सरल बनाउने तर नेपालमै टिक्नसक्ने बनाउने व्यवस्थापकीय सोचको नेपालमा अभाव रहेको छ।

चाहे सार्वजनिक क्षेत्र होस चाहे निजी कर्मचारीले आफ्नो ज्ञान, सीप विकास गर्ने कार्यमा सम्बन्धित व्यक्तिगत र स्वाभाविक रूपमा आफ्नो तहबाट प्रयास त गरिरहेकै देखिन्छ। परिणाममुखी हुनसकेको अवस्थामा मात्रै कर्मचारीतन्त्रको सफलता मापन गर्न सकिन्छ तर त्यसकोलागि काम गर्न सक्ने सुविधा, बृत्ति, अवसर, सुनिश्चितता, दक्षता, सीप विकास गरिनु पर्छ। तलव तथा पारिश्रमिक दिएकै आधारमा जनशक्तिमा व्यवस्थापनले पर्याप्त लगानी गरेको धारणा बनाउनु गलत हो।

लोक सेवाको खुल्ला परीक्षा प्रणालीले कामभन्दा परीक्षामुखी बनायो भनेर आलोचना एक हदसम्म सत्य हो तर यतिसम्म नहुने हो भने निजामती सेवा यस भन्दा बढी भद्दा, ज्ञानको अभाव र पुनर्सिंचित हुने अवस्था देखिदैन। यहि प्रतिस्पर्धाले मात्रै आफ्नो बलबुता र क्षमताले विश्व र विश्वको अभ्यासको जानकारीसम्म राखे भएको छ।

जनशक्तिले राम्रो उत्पादन र नतिजा दिनका लागि व्यवस्थापनले उनीहरूको क्षमता र सीप विकासका लागि अनिवार्य रूपमा लगानी, अन्य क्षेत्रसँग अन्तरक्रिया गरिरहनु पर्दछ । हाम्रो मुलुक विकासमा पछाडि पर्नुको सबैभन्दा ठूलो कारण नै पर्याप्त रूपमा दक्ष एवं सीपयुक्त जनशक्ति नहुनु नै हो । अन्यथा चाहे निजी क्षेत्रमा होस वा सरकारी, जनशक्तिको दक्षता अभिवृद्धिमा ध्यान नदिने हो भने सोचेअनुरूप अगाडि बढ्न सकिँदैन ।

## सार्वजनिक प्रशासनमा मानवपूँजी

मुलुकको विकासको मियो, सेवा प्रवाहको संवाहक, नीति कार्यान्वयनको कर्ता सार्वजनिक प्रशासन मुलुकको समग्र हालतभन्दा भिन्न देखिँदैन । तल्लो तहमा कर्मचारीको अभाव छ भने सिंहदरवारमा कर्मचारी बस्ने कुर्सि अभाव हुने अवस्था छ । संघीय संरचनामा मुलुक गएपछि नीतिगत तहमा कर्मचारीको संख्या कमी हुने र सेवाप्रवाहको तहमा बढी हुने पर्नेमा ठीक उल्टो परिणाम देखिन्छ । नागरिकले सेवा पाउने सेवाकेन्द्रमा कर्मचारी कै अभाव छ दक्षता र परिणाममुखी कर्मचारीतन्त्र भन्ने कुरा टाढा भयो ।

यसरी समग्र मुलुकका लागि आवश्यक जनशक्ति विकासमा कमजोर साबित मुलुकले सरकारी कर्मचारीको व्यवस्थापन समेत गर्न सकेको छैन । जसका कारण कुनै निकायमा जनशक्तिको अभाव छ त कुनैमा आवश्यकता भन्दा बढी जनशक्ति रहेको छ । भएको जनशक्तिलाई पनि सही किसिमले परिचालन गर्न सकिएको छैन । सरकारले व्यवस्थापन सर्वेक्षण मार्फत कर्मचारीको संरचना तयार गर्ने भएपनि सो को वैज्ञानिक व्यवस्थापन गर्न सकिएको छैन । कामको आधारमा भन्दा व्यक्तिको आवश्यकता, चाहाना र दवावमा यस्ता कार्यहरू हुने विगतको यस्तो विधिलाई अब वैज्ञानिक र बस्तुनिष्ठ बनाउन ढिलो गर्न हुँदैन ।

व्यवस्थापन परीक्षण, व्यवस्थापन सर्वेक्षण, उद्देश्यमूलक व्यवस्थापन, सूचना प्रविधिको व्यवस्थापन, दक्षता व्यवस्थापन, विविधता व्यवस्थापनका नवीनतम औजारको प्रयोग गरी सार्वजनिक प्रशासनको मानवपूँजी व्यवस्थापनलाई चुस्त र प्रभावकारी बनाउनु आजको आवश्यकता देखिन्छ ।

निजामती कर्मचारी राष्ट्रिय तालिम नीति, २०७१ ले सबै निजामती कर्मचारीलाई तालिम प्रदान गर्ने लक्ष्य लिएको छ । तालिमले दक्षता अभिवृद्धि गर्ने हो, नवीनतम सीप, ज्ञान, पद्धति, व्यवस्थापन र प्रविधिमा संगठनको सदस्यलाई अद्यावधिक गर्ने हो तर यसको उपयोग कति भयो वा भएन वा परिणामसँग तालिमलाई आबद्ध गर्न सक्यौं वा सकेनौं यसको खोजी गरिनु पर्छ ।

कोरिया अहिले समृद्धिको उच्च स्थानमा छ, जो १९६० को दशकमा सबैभन्दा गरीव मुलुकको रूपमा दर्ज थियो । अहिले पनि कोरिया सरकारले आफ्ना अधिकृतहरूलाई अमेरिकामा राज्यको लगानीमा पढ्न पठाउँछ । अन्यत्र देशबाट छात्रवृत्ति दिएर आफ्नो देशमा आएका विदेशी विद्यार्थीसँग एक बर्ष र एक

वर्ष अमेरिकी विश्वविद्यालयमा पढ्न पठाउने गरेको छ। यसले के देखाउछ भने विकसित देशको स्पष्ट बुझाइ के हो भने मानव संशासन विकासमा गरिएको लगानी नै वास्तविक लगानी हो जसले दीगो प्रतिफल दिन्छ तर नेपालको सन्दर्भमा सिकेर के हुन्छ ? भन्ने प्रश्न वारम्बार उठ्ने गर्छ जो मानवपूँजी विकासको तगारो हो।

## संरचनामा सुधार

हुन त संरचनाको विकासले मात्र खोजिएको परिणाम आउन सक्दैन तर नेपालको समग्र मानव संशासन नीति, योजना, कार्यक्रम गर्न छुट्टै निकायको आवश्यकता महशुस गरिएको छ जसले देशको मानवपूँजी परिचालनको समग्र खाका कोर्न सकोस र नीतिगत स्पष्टता आओस। वास्तवमा मुलुकको समग्र क्षेत्रमा आवश्यक जनशक्तिको प्रक्षेपण, विकास र व्यवस्थापनसँग जोडिएका मन्त्रालयलाई गाभेर एउटै मानव संशासन मन्त्रालय बनाउन आवश्यक छ जो नेपालको मानव संशासन व्यवस्थापन र मानव पूँजी व्यवस्थापनको केन्द्र बनोस।

## समृद्धि सपना र जनशक्ति

अहिलेको अवस्थामा सरकार तथा शैक्षिक संस्थाबाट तयार हुने जनशक्ति बजारको माग अनुसार नभएको देखिन्छ। योजनाका तथ्याङ्कले वार्षिक पाँचलाख जनशक्ति बजारमा आउछ भन्छ र त्यसको खपत चारलाख खाडीमा र करिब एक लाख नेपालको बजारमा जान्छन भनिन्छ। यसले के देखाउछ भने माग र आपूर्तिबीचको तादम्यता देखिदैन। बजारको मागलाई प्रक्षेपण गरी विश्वविद्यालयले उत्पादन गर्नु पर्ने हो तर परम्परागत रूपमा सामाजिक शिक्षा केन्द्रीत उत्पादन जो न सीप जान्दछ न त स्वरोजगार बन्न सक्छ। व्यवसायिक शिक्षाको अभावमा वेरोजगार उत्पादन गर्ने कारखाना बन्दै छन विश्वविद्यालय र स्वयं राज्य प्रणाली। त्यसका लागि समग्र शिक्षा प्रणालीलाई नै परिमार्जन गर्न जरुरी भइसकेको छ।

मुलुकले सन् २१०० सम्म नेपाललाई विकसित मुलुकको रूपमा स्थापित गर्ने लक्ष राखेको सन्दर्भमा देशमा कुन क्षेत्रमा कस्तो किसिमको जनशक्ति कति मात्रामा आवश्यक छ भन्ने प्रक्षेपण गर्न ढिलाई गर्न हुदैन। शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, उद्योग, पर्यटन, जलविद्युत्, निर्माण वन लगायतको योजनाबद्ध विकासका लागि राज्यले क्षेत्रगत जनशक्ति प्रक्षेपण गर्न सक्नुपर्छ जसको लागि जनशक्ति विकासको योजना बनाउन आवश्यक हुन्छ।

## नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा व्यवस्थापकीय सुधार गर्ने

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनलाई मानव संसाधनयुक्त छ भन्न सकिए पनि पूँजी निर्माणमा अझै ध्यान पुगेको देखिदैन। यसलाई सामान्य व्यवस्थापकीय सुधार गरी ल्याउन सकेमा अहिलेको भन्दा फरक परिणाम आउन सक्छ। मानवपूँजी विकास कर्मचारीमाथि गरिने लगानी मात्रै होईन यो व्यवस्थापकीय

सीप पनि हो यसका लागि व्यवस्थापनका विविध क्षेत्रमा ध्यान दिन पनि त्यत्तिकै जरुरी छ, जसले उपलब्ध मानव संसाधनले राज्य लक्षित कार्यलाई परिणाममुखी बनाउन सकोस।

### व्यवस्थापनले सुधार गर्नु पर्ने

- संचारमा सुधार
- विविधता व्यवस्थापन
- सुपरीवेक्षण
- नेतृत्व क्षमता

### कार्य सुधार गरिनु पर्ने

- मुख्य दायित्वको किटानी
- अपेक्षित परिणामको किटानी
- काममा प्रतिवद्धता कायम
- समय, लागत र गुणस्तरको निश्चितता
- मूल्याङ्कन प्रणाली

### सूचना व्यवस्थापन

- सूचनाको उपलब्धता
- समूह कार्य र निर्णय प्रकृत्यामा सहभागितात्मक विधि
- सूचनाको प्रवाह

### कार्यवातावरण व्यवस्थापन

- कार्य प्रकृत्या सरलीकरण
- कार्य अवस्थामा सुधार
- उत्तरदायित्वको स्पष्टता
- अधिकार सम्पन्नता
- स्रोत साधनको उपलब्धता
- कर्मचारीको उपलब्धता
- कार्यसम्पादन व्यवस्थापन

### सिकाईमूलक संगठनको विकास

- नवीनता र नवीन प्रविधिको प्रयोग
- तालिम, क्षमता विकास



- वृत्ति विकासको सुनिश्चितता
- सिकाई वातावरण
- अध्ययन अनुसन्धानात्मक अवसर

## उपसंहार

मानव पूँजीमा गरिएको लगानी नै दीगो र सार्थक लगानी हुन्छ यी सबै खालका विकासका साधन र साध्य हुन। नेपालले कोरेको समृद्धिको सपना पूरा गर्न दक्ष, सीपयुक्त, नैतिकवान जनशक्तिको आवश्यकता हुन्छ। मुलुकको शिक्षा प्रणाली, उत्पादन र बजारको मागबीच तादम्यता नभेटिएको वर्तमानलाई चिर्न मानव संशाधन व्यवस्थापनको लागि छुट्टै संयन्त्र आवश्यक छ। सार्वजनिक क्षेत्र अझ नागरिकको सेवा र विकास प्रवाह गर्ने संरचना भएकोले यसको विकास र क्षमतामा राज्यले लगानी गर्न कञ्जुस्याई गर्न हुदैन।

## सन्दर्भ सामाग्री

1. Angela Baron and Michael Armstrong (2007). Human Capital Management: Achieving Added Value Through People. Kogan Page Limited, 120 antonville Road. London
2. Fred Luthans and Carolyn M. Youssef (2004). Human, Social, and Now Positive Psychological Capital Management: Investing in People for Competitive Advantage. University of Nebraska - Lincoln .Published in Organizational Dynamics, vol. 33, no. 2 (2004), pp. 143–160. doi 10.1016/j.orgdyn.2004.01.003
3. Human Development Report (2019). Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century. United Nations Development Program.UN Plaza, New York, NY 10017 USA

# गरिबी निवारण कोष: विगत र वर्तमान



छवि रिजाल<sup>8</sup>

## १. विषय प्रवेश

नेपालमा लामो समयदेखि गरिबी निवारणका प्रयासहरू हुँदै आईरहेका छन्। वि.सं. २०१३ सालबाट योजनावद्ध विकास प्रयासको थालनी भएदेखि हालको पन्ध्रौं योजना तर्जुमा हुँदासम्म पनि गरिबी निवारण गर्ने कार्य मुख्य चुनौतीका रूपमा रहिआएको छ। मुलुकमा प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थाको पुनर्वहाली भए पश्चात बनेको आठौं योजनादेखि नै गरिबी निवारण गर्ने विषय उच्च प्राथमिकतामा रहँदै आएको छ। नवौं योजनाको एकमात्र उद्देश्य गरिबी न्युनीकरण गर्ने रहेको थियो। दशौं योजनालाई गरिबी निवारण रणनीतिपत्र (Poverty Reduction Strategy Paper) का रूपमा लिइन्छ।

वि.सं. २०५२ सालदेखि देशभर सशस्त्र विद्रोहको सुरुवात भएको र यस्तो विद्रोह करिब एक दशकसम्मै चलेको थियो। सशस्त्र विद्रोहकै कारण समयमा स्थानीय निर्वाचन हुन नसक्दा २०५९ सालदेखि स्थानीय निकायहरू जनप्रतिनिधि विहीन हुन पुगेका थिए। सरकार र विद्रोही पक्षविच उत्कर्षमा पुगेको द्वन्द्वका कारण सरकारी कर्मचारीहरू गाउँ गाउँबाट जिल्ला सदरमुकामतिर केन्द्रित हुँदै गएका थिए। गाउँमा सेवा वितरण तथा विकास निर्माणका क्रियाकलापहरू सञ्चालन हुनसक्ने अवस्था थिएन। त्यतिबेला मुलुकी प्रशासन अत्यन्त नाजुक अवस्थाबाट गुज्रिरहेको थियो। यस्तो विकराल स्थितिमा दशौं योजनाको प्रतिबद्धता अनुरूप गरिबी घट्टन सक्ने अवस्था थिएन। विश्वका कतिपय द्वन्द्वरत मुलुकमा द्वन्द्वकै समयमा पनि गरिबी घटेको अवस्था थियो। तर यसका लागि फरक व्यवस्थापकीय रणनीतिको अवलम्बन गर्नुपर्ने आवश्यकता महसुस गरियो। गरिबी निवारण कोष (Poverty Alleviation Fund) यही फरक दृष्टिकोण (Approach)को उपज हो।

## २. कोष स्थापनाको उद्देश्य

आर्थिकरूपमा विपन्न तथा बञ्चितिकरणमा परेका वर्ग र समुदायलाई विकास प्रक्रियामा मूलप्रवाहीकरण गरी गरिबी निवारणमा योगदान पुऱ्याउने मूलभूत उद्देश्यले २०६० सालमा गरिबी निवारण कोषको

<sup>8</sup> सह सचिव, नेपाल सरकार

स्थापना भएको हो। गरिबी निवारण कोष ऐन, २०६३ अनुसार कोषका उद्देश्यहरू निम्नानुसार रहेका छन्:—

- २.१ सामाजिक परिचालनका माध्यमबाट गरीब व्यक्ति, परिवार वा समुदायको आर्थिक तथा सामाजिक स्तर उठाउन उनीहरूलाई आवश्यक सेवा सुविधामा पहुँच सुनिश्चित गरी उपयोग गर्न सक्ने तुल्याउने र निजहरूलाई स्थानीय विकासको निर्णय प्रक्रियामा सक्रिय गराई उनीहरूले आफ्नो हक हित र अधिकार प्रयोग गर्न सक्ने गरी सक्षम बनाउन क्षमता अभिवृद्धि गर्ने।
- २.२ आर्थिक तथा सामाजिक रूपले पिछडिएका र गरिबीको रेखामुनि रहेका व्यक्ति, परिवार वा समुदायको पहिचान गरी तिनीहरूको आर्थिक तथा सामाजिक स्तर उत्थान गर्न र क्षमता अभिवृद्धि गर्न आर्थिक, सामाजिक र भौतिक पूर्वाधारका कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने।
- २.३ स्थानीयस्तरमा नै गरिबीको कारण पहिचान गरी सामाजिक परिचालनको माध्यमबाट स्थानीय सीप, श्रोत र ज्ञानको उपयोग गरी गरीब व्यक्ति, परिवार वा समूहको आर्थिक तथा सामाजिकस्तर उकास्न सहयोग गर्ने।
- २.४ सहयोगी संस्थाहरू बीच समन्वय कायम गर्ने।
- २.५ गरीबी निवारण सम्बन्धी स्रोत परिचालन गर्न तथा तत्सम्बन्धी संस्थागत विकास गर्न आर्थिक तथा प्राविधिक सहयोग पुऱ्याउने।

### ३. कोषका आधारभूत सिद्धान्तहरू

- ३.१ गरिब लक्षित (अन्तोदय): आर्थिक हिसावले अत्यन्तै नाजूक अवस्थामा रहेका गरीब र पिछडिएका वर्गहरूको समृद्धिको खोजी गर्ने।
- ३.२ सामाजिक समावेशीकरण: गरीब, महिला, दलित, जनजाति र पिछडिएको वर्गको समावेशीकरण र सशक्तिकरण गर्ने।
- ३.३ मागमा आधारित कार्यक्रम: लक्षित समुदायको आवश्यकता र मागमा आधारित कार्यक्रमको तर्जुमा समुदायस्तरमा नै गर्ने।
- ३.४ वित्तीय श्रोतको सोझै प्रवाह: समुदायका सदस्यहरूले तयार गरेका मागमा आधारित कार्यक्रम कार्यान्वयन तथा व्यवस्थापन गर्न कोष र सामुदायिक संस्थाबिच आपसी सम्झौता भए पछि सामुदायिक संस्थाको खातामा सिधै बजेट पठाईने।
- ३.५ पारदर्शिता: कार्यक्रम कार्यान्वयन प्रक्रियाका हरेक चरण तथा वित्तीय कारोवारमा पारदर्शिता कायम गरिने।
- ३.६ सामुदायिक संस्थाको संस्थागत विकास: सामुदायिक संस्थाहरूले संचालन गर्दै आएका कार्यहरूलाई निरन्तरता दिई दिगो रूपमा संचालन गर्न सक्ने गरी संस्थागत क्षमताको विकास गर्ने।

## ४. कोषबाट सञ्चालन हुने कार्यक्रमहरू

गरिबी निवारण कोषको उद्देश्य हासिल गर्न खासगरी समुदायको मागमा आधारित आयआर्जन तथा रोजगारी सृजना हुने प्रकृतिका देहायका कार्यक्रमहरू सञ्चालन हुने गरेका छन् —

- ४.१ कृषि, पशुपन्छी पालन, सिलाई बुनाई, स्थानीय श्रोत साधन र कच्चा पदार्थमा आधारित घरेलु तथा साना उद्योग जस्ता आय वृद्धिका कार्यक्रमहरू, सीप विकास, रोजगारी सृजना र उत्पादन अभिवृद्धि कार्यक्रम।
- ४.२ गरीबी निवारणको कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन पुरक कार्यक्रमको रूपमा आधारभूत स्वास्थ्य, साक्षरता, प्राविधिक शिक्षा, युवा रोजगारी तालिम, साना सिञ्चाई, स-साना पुल तथा कल्भर्टहरू, झोलुङ्गे पुल, खानेपानी तथा सरसफाई कार्यक्रम, ग्रामीण सडक, ग्रामीण ऊर्जा तथा वातावरणीय सचेतना कार्यक्रम।
- ४.३ समुदायबाट पहिचान भएका साना ग्रामीण पूर्वाधार विकास कार्यक्रम।
- ४.४ गरिबी निवारण कोषको कार्यक्रममा सामाजिक परिचालनका माध्यमबाट संलग्न हुने व्यक्ति, परिवार, सामुदायिक संस्था तथा कर्मचारीको क्षमता अभिवृद्धि कार्यक्रम।

## ५. कोषको कार्यक्रमसञ्चालन प्रक्रिया

### ५.१ कानूनी व्यवस्था

सम्बत् २०६० सालमा एक अध्यादेश अनुसार गरिबी निवारण कोषको स्थापना भएको थियो। गरिबी निवारण कोष ऐन, २०६३ जारी भएपछि तदनुसार कोषको सञ्चालन र व्यवस्थापन हुँदै आएको छ। ऐन बमोजिम कोषको उद्देश्य प्राप्तिको लागि गर्नु पर्ने काम कारबाहीहरूको सञ्चालन, रेखदेख तथा प्रबन्ध गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा एकजना उपाध्यक्ष, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिव तथा अन्य पाँच जना सदस्य रहने गरी सञ्चालक समितिको गठन हुने व्यवस्था छ। कोषका कार्यक्रमहरूलाई व्यवस्थित रूपले सञ्चालन गर्नका लागि गरिबी निवारण कोष नियमावली, २०६४, गरिबी निवारण कोष कार्यक्रम सञ्चालन निर्देशिका, २०६७, गरिबी निवारण कोष कर्मचारी सेवा विनियमावली, २०६९ लगायतका दस्तावेजहरू रहेका छन्।

### ५.२ जिल्ला छनौट

राष्ट्रिय योजना आयोग/केन्द्रीय तथ्याङ्क विभागले गरिबीका विभिन्न सूचकाङ्कहरूको विश्लेषणबाट (Composite Index) तयार गरेको जिल्लाहरूको गरीबी स्तरीकरण (Poverty Ranking)लाई आधार मानी गरीबीको सूचकाङ्कमा सबैभन्दा पछाडि परेका जिल्लाहरू छनौट गर्ने।

### ५.३ स्थानीय तह (साविकका गा.वि.स.हरु)को स्तरीकरण तथा छनौट

कार्यक्रम कार्यान्वयनको निम्ति स्थानीय तह (साविकका गा.वि.स.हरु)को स्तरीकरण तथा छनौट गर्दा खासगरी देहायका सूचकाङ्कहरुको आधार लिईएको हुन्छ।

- पहुँचको सूचकाङ्क
- अति विपन्न जनसंख्या बसोबास गर्ने समुदाय संख्याको सूचकाङ्क
- सामाजिक विकास सूचकाङ्क
- आर्थिक विकास सूचकाङ्क
- सशक्तीकरण सूचकाङ्क
- महिला घरमूलीको सूचकाङ्क

### ५.४ लक्षित वर्ग तथा घरधुरी पहिचान

जिल्लाभित्रका स्थानीय तह (साविकका गा.वि.स.हरु) को छनौट गरिसकेपछि गा.वि.स. स्तरीय बैठकबाट प्राथमिकीकरण भए अनुरूपको बस्तीमा गई बस्तीस्तरीय भेला र सहभागितात्मक पद्धतिबाट छलफल गरी सामाजिक नक्सा, सम्पन्नता स्तरीकरण तथा सामाजिक-आर्थिक बिश्लेषणको माध्यमबाट बस्तीका वास्तविक लक्षित घरधुरीहरु पहिचान गरिन्छ। गरीब बस्तीको पहिचान पश्चात् उक्त बस्तीमा रहेका सम्पूर्ण घरधुरीहरुको सामुहिक भेलाले सामाजिक तथा प्राकृतिक श्रोत साधन सहितको सामाजिक श्रोत नक्सा तयार गरी उक्त बस्तीमा रहेका सम्पूर्ण घरधुरीहरुको उपलब्ध जग्गा जमिन, खेतीयोग्य जग्गा, पशुधन, उद्योग व्यवसाय, पेशा वा जागिर आदि पक्षको सूचना संकलन गरी गरीब घरधुरीको वर्गीकरण गरिन्छ। जसमा नियमित आमदानीले तीन महिनासम्म खान पुग्ने घरधुरी “क” वर्ग, ६ महिनासम्म खान पुग्ने घरधुरी “ख” वर्ग, १वर्ष भन्दा कम खानपुग्ने घरधुरी “ग” वर्ग र वर्ष दिनभरी खानपुग्ने घरपरिवारलाई “घ” वर्गमा विभाजन गरिन्छ। यस प्रकारको वर्गीकरणमध्ये क, ख, र ग वर्गका घरधुरीलाई गरीबी निवारण कोषको लक्षित घर धुरीको रूपमा लिईन्छ।

### ५.५ सामुदायिक संस्थाको गठन

लक्षित वर्ग तथा घरधुरी पहिचान भईसकेपछि त्यस्ता घर परिवारबाट एक जनाको दरले प्रतिनिधित्व हुने गरी सामुदायिक संस्था(Community Organization) को गठन गरिन्छ। यस्ता सामुदायिक संस्थामा सामान्यतया २० देखि ३० वटासम्म घरधुरी आबद्ध हुन्छन्। यसरी गठन भएका संस्थाले निश्चित शर्तहरु पालना गर्नुपर्ने हुन्छ। शर्तहरु पालना भए नभएको सम्बन्धमा गरीबी निवारण कोषबाट स्थलगत रूपमा अनुगमन तथा मुल्याङ्कन गरी सोको

आधारमा उपयुक्त देखिएका सामुदायिक संस्था मात्र दर्तागरी प्रमाणपत्र जारी गरिन्छ। गरीबी निवारण कोष कार्यक्रम सञ्चालनका मूल आधार भनेका सामुदायिक संस्थाहरू हुन्। यस्ता संस्थाहरूको गठन र पदाधिकारीहरूको चयन पूर्ण समावेशीकरणको सिद्धान्तमा आधारित रहेको हुन्छ।

#### ५.६ घुम्ती कोष (Revolving Fund) को परिचालन

आय आर्जन सम्बन्धी परियोजना शुरु गर्नुपूर्व दर्ता भएका सामुदायिक संस्थाको नाममा बैंकमा खाता खोल्नु पर्छ। गरीबी निवारण कोषको तर्फबाट सामुदायिक संस्थालाई दिईने सबै प्रकारको अनुदान रकम बैंक खाता मार्फत जाने गर्छ। सामुदायिक संस्थाले आय आर्जनका लागि पेश गरेको परियोजना प्रस्तावको आधारमा अनुदान दिइने, त्यस्तो अनुदान सामुदायिक संस्थाको घुम्ती कोषको रूपमा रहने, संस्थाले आफ्ना सदस्यहरूको आवश्यकता र प्राथमिकताका आधारमा घुम्ती कोष परिचालन गर्ने, सदस्यहरूले उक्त घुम्ती कोषबाट आलोपालो गरी सापटी लिने, व्याजदर संस्थाका सदस्यहरूको आपसी सहमतिबाट निर्धारण गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

#### ५.७ ग्रामीण तथा सामुदायिक पूर्वाधार विकास आयोजना

लक्षित समुदायको मागका आधारमा साना पूर्वाधार विकास आयोजनाको कार्यान्वयन हुने गरेको छ। यस्ता आयोजना मूलतः देहायका विषयमा सञ्चालन हुने व्यवस्था रहेको छ।

- स्थानीय बजार सुविधा र पहुँच सम्बन्धी पूर्वाधार
- खानेपानी तथा सरसफाई
- नवीकरणीय उर्जा
- लघु सिंचाई
- ग्रामीण सडक
- पुल पुलेसाहरू
- सामुदायिक भवन
- विद्यालय तथा स्वास्थ्य चौकी भवन आदि।

#### ५.८ साझेदार संस्था (Partner Organization) हरूको छनौट

समुदायमा आधारित संस्था, गैरसरकारी संस्था, निजी क्षेत्रका संस्था, स्थानीय विकास कोष जस्ता संस्थाहरू कोषका कार्यक्रम सञ्चालनका लागि सहयोगी संस्थाहरू हुन्। यस्ता संस्थाहरू गरीबी निवारण कोषले योग्यता प्रणालीका आधारमा छनौट गर्ने व्यवस्था रहेको छ। साझेदार संस्थाले सामुदायिक संस्थालाई सामाजिक परिचालन, कार्यक्रम सञ्चालनमा सहजीकरण, संस्था

तथा संस्थाका सदस्यहरूको क्षमता अभिवृद्धि र प्राविधिक सहायताका लागि सहयोग पुऱ्याउँछन्। सहयोगी संस्थाहरूले सामुदायिक संस्थालाई सामुदायिक आयोजनाको पहिचान, तर्जुमा, संरचना कार्यान्वयन, सञ्चालन र मर्मतसम्भारका लागि सघाउ पुऱ्याउँछन्। उनीहरूले आयोजनाको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक प्राविधिक सहायता पनि उपलब्ध गराउँछन् र आयोजनाहरूको अनुगमन पनि गर्छन्।

कोषका कर्मचारीहरू आफैले सबै सामुदायिक संस्थाहरूको सामाजिक परिचालन, व्यवस्थापन र सहजीकरण जस्ता कार्य गर्न व्यवहारिक नहुने र प्रभावकारी पनि नहुने हुँदा सहयोगी संस्थाहरू परिचालन गर्ने नीति लिईएको हो। गरिबी निवारण कोषका सहयोगी संस्था (Partner Organization) हरू मूलतः राष्ट्रियस्तरका गैर सरकारी संस्था (NGO) हरू हुन्।

### ५.९ कोषको सचिवालय र कर्मचारी सम्बन्धी व्यवस्था

गरिबी निवारण कोष नियमावली, २०६४ मा कोषको दैनिक कार्य सञ्चालन गर्नका लागि एक जना कार्यकारी निर्देशक र आवश्यक सङ्ख्यामा विशेषज्ञ अधिकृत, पेशागत अधिकृत तथा सहायक स्तरका कर्मचारीहरू करारमा नियुक्ति हुने व्यवस्था छ। कोषको सचिवालय काठमाण्डौ उपत्यकामा रहने र विगतमा यस्ता सबै कर्मचारीहरू कोषको सचिवालयमा रही कामकाज गर्ने व्यवस्था रहेको थियो। पछिल्ला केही वर्षदेखि मात्र कोषका कार्य प्रवन्धक (Portfolio Manager) हरू कार्यक्रम लागू भएका जिल्लाहरूमा नै रही कामकाज गर्ने व्यवस्था मिलाईएको हो।

### ६. वित्तीय श्रोतको व्यवस्थापन

कोषले कार्यक्रम सञ्चालन गर्नको लागि नेपाल सरकार, सरकारी तथा गैरसरकारी संघ संस्था, विदेशी सरकार वा संस्था, अन्तराष्ट्रिय संस्था वा व्यक्तिबाट समेत अनुदान सहयोग लगायत अन्य आवश्यक आर्थिक स्रोत जुटाउन सक्ने व्यवस्था छ। यस प्रकार गरिबी निवारण कोष एउटा साझा कोष (Basket Fund)को अवधारणाबाट सञ्चालित कार्यक्रम हो।

कार्यक्रम डिजाइनका क्रममा विश्व बैंक, एशियाली विकास बैंक लगायत अन्य साझेदारहरू सहभागी हुने भनिए तापनि कोषका कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा मूलतः विश्व बैंकको साझेदारी रहेको थियो। कार्यक्रमको दोश्रो चरणको अन्त्यतिर कृषि विकासका लागि अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग नियोग (International Fund for Agriculture Development) तथा जापान सामाजिक विकास कोष (Japan Social Development Fund) बाट समेत कोषलाई वित्तीय सहयोग प्राप्त भएको थियो। विश्व बैंकको दोश्रो चरणको सहायता सम्झौता सन् २०१८ डिसेम्बर ३१ मा पुरा भएको छ। यस कार्यक्रमका लागि पहिलो र दोश्रो चरणको अवधिमा

विश्व बैंक लगायत अन्य साझेदारहरूको समेत गरी करिब रु. ३२ अर्ब खर्च भएको अनुमान रहेको छ। कार्यक्रममा नेपाल सरकारको तर्फबाट समपुरक कोष वापतको निश्चित रकम खर्च भएको छ।

सामुदायिक संस्थाहरूलाई घुम्तीकोष (Revolving Fund) परिचालन तथा साना पूर्वाधार विकास आयोजनाको रकम सम्बन्धित संस्थाको नाममा खुलेको बैंक खातामा सोझै जम्मा हुने गरी पठाउने व्यवस्था छ। गरिबी निवारण कोष एक स्वशासित संस्था हो। कोषको वार्षिक कार्यक्रमको स्वीकृति प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा रहेको सञ्चालक समितिबाट हुन्छ। कोषको आन्तरिक लेखापरीक्षण रजिष्टर्ड चार्टर्ड एकाउण्टेण्टबाट र अन्तिम लेखापरीक्षण महालेखा परीक्षकबाट हुने व्यवस्था छ।

## ७. कोषका मूलभूत उपलब्धिहरू

छ वटा जिल्लाबाट प्रारम्भ भएको कार्यक्रम ३१ डिसेम्बर २०१८ सम्म आइपुग्दा विभिन्न ६४ वटा जिल्लाका ५५१ वटा स्थानीय तहमा विस्तार भएको छ। कार्यक्रम सञ्चालनको आधारस्तम्भका रूपमा रहेका सामुदायिक संस्थाहरूको सङ्ख्या ३२,२७६ वटा पुगेको छ। कार्यक्रम मार्फत ५,६६१ वटा सामुदायिक भौतिक पूर्वाधार विकास आयोजनाहरू सञ्चालनमा रहेका छन्। यस कार्यक्रमले करिब ९,७९,८३९ वटा घरधुरी समेटेको र करिब ४९ लाख जनसङ्ख्या लाभान्वित भएको अनुमान गरिएको छ। (./अनुसूचि-५) सामुदायिक संस्थाका कूल सदस्यमा महिला सदस्यहरू ७८ प्रतिशत, महिला नेतृत्व ६८ प्रतिशत, मुस्लिम समुदायको प्रतिनिधित्व ३ प्रतिशत, दलित समुदायको प्रतिनिधित्व २८ प्रतिशत, जनजाति समुदायको प्रतिनिधित्व ३० प्रतिशत रहेबाट यो कार्यक्रम समावेशीकरणको सिद्धान्तबाट हेर्दा उच्च कोटीको रहेको छ। गरिबी न्युनीकरणका लागि संरचना निर्माण, स्रोत परिचालन तथा जनशक्ति परिचालनको दृष्टिकोणबाट अन्य संस्थाहरूको तुलनामा गरिबी निवारण कोष एक बृहत संस्थाको रूपमा रहेको पाईन्छ।

यो कार्यक्रम लागू भएका समुदायमा समुदायको आयआर्जन, क्षमता विकास, सामाजिक परिचालन र सामुदायिक भौतिक पूर्वाधार विकासका क्षेत्रमा उल्लेखनीय उपलब्धि हासिल हुन सकेको छ। कार्यक्रमबाट आर्थिक तथा सामाजिक दृष्टिकोणले पछि परेका खासगरी महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेसी तथा सिमान्तकृत समुदायको उत्थानमा महत्वपूर्ण योगदान पुगेको छ। सामुदायिक संस्थाहरूको माध्यमबाट घुम्ती कोष परिचालन गरी गरिबी निवारणसम्बन्धी कार्यक्रम सञ्चालन गर्न नेपाल सरकारमार्फत उपलब्ध अनुदान र संस्थाका सदस्यहरूको योगदानसमेत गरी हालसम्म करिब १९ (उन्नाइस) अर्ब बराबरको वित्तीय स्रोत परिचालनमा रहेको छ। यसका अतिरिक्त गरिबी निवारणका क्षेत्रमा कोषद्वारा सञ्चालित कार्यक्रमको प्रभावबाट सामाजिक पुँजी निर्माणमा पनि ठूलो योगदान पुगेको छ।

गरिबी निवारण कोषबाट सञ्चालित कार्यक्रमको विभिन्न क्षेत्रबाट स्वतन्त्र अध्ययन तथा अनुसन्धानहरू भएका छन्। ती अध्ययन तथा अनुसन्धानहरूले लक्षित समुदायको गरिबी निवारण गर्ने कार्यमा कोष



सफल रहेको देखाएका छन्। सामुदायिक संस्थाका सदस्यहरूले घुम्ती कोषबाट प्रदान गरिएको ऋण रकम पशुपालनमा ५१.७२%, कृषिमा २७.५९% र बाँकी अन्यमा प्रयोग गरेको पाइएको छ (फलोअप सर्भे, २०१७)। ती सदस्यहरूले आय आर्जनका कार्यक्रमबाट भएको आम्दानी आफ्नो बालबालिकाको शिक्षामा (८.४९%), औषधी उपचारमा (५.८४%), बैदेशिक रोजगारीमा (२.६५%) र अन्य रकम आय आर्जन गतिविधिमा नै सदुपयोग गरेको देखिएको छ। समय समयमा भएका केही स्वतन्त्र अध्ययन तथा अनुसन्धानबाट कार्यक्रमका विविध पक्षहरूको सन्दर्भमा देखिएका प्राप्ति (Findings) हरू यस प्रकार रहेका छन्।

### ७.१ वृहत प्रभाव मूल्यांकन, राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७५) अनुसार

- घुम्ती कोषको परिचालनबाट वित्तीय पहुँच अभिवृद्धि भएको हुँदा लैंगिक दृष्टिले यो कार्यक्रम अत्यन्तै लाभदायी तथा प्रभावकारी देखिएको।
- कोषको कार्यक्रम समेतबाट विशेषगरी महिला, दलितहरूको आत्मविश्वास, आत्मसम्मान र चेतना अभिवृद्धिमा योगदान पुगेको।
- महिलाहरूको घरायशी निर्णय प्रक्रियामा अर्थपूर्ण सहभागिता बढाउन कोषको कार्यक्रमले उल्लेखनीय भूमिका निर्वाह गरेको।
- आर्थिक प्रभाव, रोजगारीको अवसर सिर्जना र जीविकोपार्जनमा विविधता जस्ता बहुआयामिक गरिबीको विषयहरू सम्बोधन गर्न प्रभावकारी देखिएको।
- घुम्तीकोषमा पहुँचका कारण अन्य भन्दा तुलनात्मक रूपमा घरायशी खर्चमा २२ प्रतिशतले बढेर कृषि, पशुपालन, व्यापार, जमिन आदि आयआर्जनका गतिविधिहरू मार्फत उत्पादन बढाउने उद्देश्यमा ८९ प्रतिशतभन्दा बढीले प्रभावकारी रहेको। त्यसैगरी उक्त घरायशी खर्च मानव विकासका सूचकहरू शिक्षा तथा स्वास्थ्यमा ४३ देखि ५३ प्रतिशतले बढेको।
- गरिबी निवारण कोषका कारणले स्थानीय साहु महाजनले लगाउने चर्को व्याजदर घटेको।
- सामुदायिक संस्थाका सदस्यहरूको समाजमा विश्वसनीयता र मोलतोल गर्ने (Bargaining) क्षमता बढेको।
- विभिन्न स्वरूपका घरायशी सम्पत्तिहरू (रेडियो, टेलिभिजन, फोन आदि) र पशुधनमा वृद्धि भएको।
- केही भौगोलिक क्षेत्रमा कोषको कार्यक्रमबाट सिर्जना भएको जीविकोपार्जनका अवसरहरूले गर्दा कामका लागि भारतमा हुने मौसमी वसाइँसराई घटेको।
- समूहमा बस्ने बानी र घुम्तिकोषका कारणले सामुदायिक संस्थाका सदस्यहरूले सामुदायिक संस्थाहरू निरन्तर रहिरहने बताएको।

## ७.२ रोजगारी सिर्जना र व्यवसायिक विकास सम्बन्धी स्वतन्त्र अध्ययन (२०१८) अनुसार

- घुम्ती कोषबाट परिचालन भएको प्रत्येक ऋणले १.७ जना रोजगारी (Person jobs) सृजना भएको।
- घुम्तीकोषद्वारा सञ्चालित ८५.५% साना उद्यम तथा व्यवसाय नाफामा सञ्चालनमा रहेको देखिएको।

## ७.३ Independent Evaluation Group (IEG)/The World Bank (2017) का अनुसार

- कोषको पहिलो चरणको कार्यक्रमको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्दा उक्त कार्यक्रमले गरीब समुदायको आयआर्जन १९% ले बढाएको र करिब ४८% घरधुरी खाद्य सुरक्षामा परिणत भई सकेको।
- कोषको कार्यक्रम समग्र रूपमा सन्तोषजनक रहेको।

## ७.४ घुम्ती कोषको परिचालनको पुनरावलोकन, एमक्रिल, भारत (२०१६) का अनुसार

- सामुदायिक संस्थाहरूमा महिला र गरीबहरूले नेतृत्व गरेका।
- ८० प्रतिशत घुम्तीकोष महिलाहरूले व्यवस्थापन गरेका र यसबाट उनीहरूको जिविकोपार्जन र नेतृत्व क्षमतामा बृद्धि भएको।
- गरिबी निवारण कोषद्वारा सञ्चालित घुम्ती कोषले बैंकसँगको भौगोलिक दुरी अत्यधिक बढी भएको समुदायलाई सहायता उपलब्ध गराएको।
- अध्ययनले सुदुरपश्चिममा कोषसँग आवद्ध सामुदायिक संस्थाहरूको बैंकसँगको औषत दुरी ४३ किलोमिटर र मध्यपश्चिममा ३४ किलोमिटर रहेको देखाएको।
- यस सन्दर्भमा घुम्ती कोषले अति विपन्न र बैंकमा पहुँच नभएकाहरूको जीवनस्तर उकास्न सकारात्मक योगदान पुर्याएको।

## ७.५ कोषले कार्यक्रम सञ्चालन गरेका घरधुरीमा आर्थिक सामाजिक परिवर्तन, त्रिभुवन विश्वविद्यालय, आर्थिक विकास तथा प्रशासन अनुसन्धान केन्द्र (सन् २०१४) अनुसार

- सन् २००७ मा गरिएको बेसलाईन सर्वेक्षणको तुलनामा सन् २०१० मा गरिएको सर्वेक्षणमा गरिबी निवारण कोषका कार्यक्रमहरू लागु भएका समुदायहरूमा २२.९ प्रतिशतको दरले गरिबी घटेको।
- कोषको आय आर्जन कार्यक्रमहरूबाट सबैभन्दा धेरै जनजातिहरूमा (४३.५ प्रतिशत) ले व्यक्तिगत तहको गरिबी न्यूनीकरण भएको देखाएको छ। (कोषले सहायता प्रदान गर्नु पूर्व र सहायता प्राप्त गरे पछिको तुलनाको आधारमा यस्तो नतिजा आएको हो)।
- व्यक्तिगत तहको गरिबी दलित र मुसलमान समुदायमा २७.७ प्रतिशत न्यूनीकरण

भएको। यद्यपि आयआर्जनका कार्यक्रमहरूको प्रभाव दलित र मुस्लिम समुदायमा सबैभन्दा उच्च अर्थात् १०१.८ प्रतिशत रहेको देखाएको छ।

- कोषको कार्यक्रम लागू भएका समुदायहरूमा सन् २००७ मा गरिएको बेसलाईन सर्वेक्षणको तुलनामा सन् २०१४ मा घरायसी निर्णय प्रकृत्यामा महिलाहरूको सहभागिता २७.८ प्रतिशतले बृद्धि भएको।
- महिलाहरूको आर्थिक सबलताले घरेलु हिंसामा पनि यथेष्ट कमी आएको।

#### ७.६ घुम्ती कोषको परिचालनबाट घरघुरीको कल्याणमा परेको प्रभाव, त्रिभुवन विश्वविद्यालय, आर्थिक विकास तथा प्रशासन अनुसन्धान केन्द्र र बिश्व बैंक (सन् २०१३) अनुसार

- वास्तविक प्रतिव्यक्ति आय उपभोगमा १९ प्रतिशतले बृद्धि भएको।
- खाद्य असुरक्षाको अवस्थामा १९ प्रतिशतले कमी आएको।
- विद्यालय भर्नादरमा १५ प्रतिशतले बृद्धि भएको।

### ८. कोष परिचालनको वर्तमान अवस्था र कार्यक्रमको स्थानीय तहमा हस्तान्तरण

आर्थिक रूपमा विपन्न तथा बन्चितीकरणमा परेका वर्ग र समुदायलाई विकास प्रक्रियामा मूलप्रवाहीकरण गरी गरिबी निवारणमा योगदान पुऱ्याउने उद्देश्यले एउटा उत्तम (Champion) संस्थाको रूपमा गरिबी निवारण कोषको स्थापना भएको थियो। विशेष परिस्थितिमा स्थापना भएको यो संस्थाले प्रारम्भिक चरणमा उदाहरणीय काम गर्न सफल भएको भए तापनि बदलिंदो परिस्थिति अनुरूप कार्यक्रम तर्जुमा एवम सञ्चालन र संगठनमत्तक परिमार्जन गर्दै अगाडी बढ्न नसक्दा यसको औचित्यमाथि विभिन्न कोणबाट प्रश्नहरू उठेका छन्।

संविधान जारी भएपश्चात् नेपाल संघीय संरचनामा प्रवेश गरेको र नेपाल सरकार तथा विश्व बैङ्कबिचको दोस्रो चरणको सहायता कार्यान्वयन अवधि सन् २०१८ को डिसेम्बर ३१ देखि पूरा भएको अवस्थालाई समेत दृष्टिगत गरी नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषदबाट मिति २०७५/७/२५ मा कोषको पुनर्संरचना सम्बन्धी कार्य योजना स्वीकृत गरी कार्यहरू भइरहेका छन्। कोषको मुख्य साझेदारको रूपमा रहेको विश्व बैङ्कसँगको सहायता सम्झौताको अवधि पूरा भएको र स्थानीय तहको निर्वाचन सम्पन्न भई संविधान बमोजिम स्थानीय तह क्रियाशील भइसकेको अवस्थामा कोषका कार्यक्रमहरू साविककै ढाँचा (Modality) बाट सञ्चालन गर्न उपयुक्त नदेखिएको हुँदा कोषमा कार्यरत सम्पूर्ण कर्मचारीहरूलाई अवकाश गरिएको छ। हाल कोषको सचिवालयमा अत्यन्त न्युन सङ्ख्यामा कर्मचारीहरू कार्यरत छन्। कोषको सञ्चालक समितिमा नेपाल सरकारबाट मनोनित हुने पाँचजना सदस्यको पद पनि गत कार्तिक महिनादेखि रिक्त रहेको छ। साथै, चालु आर्थिक वर्षमा कार्यान्वयन गर्ने गरी कोषको कुनै पनि कार्यक्रम स्वीकृत भएको छैन।

साविकमा कोषले कार्यक्रम सञ्चालन निर्देशिका बमोजिम साझेदार संस्था छनौट गरी साझेदार संस्था मार्फत समुदाय स्तरमा सहजकर्ताको रूपमा कामकाज गर्न सामाजिक परिचालकहरू खटाइएको थियो। स्थानीय तहको निर्वाचन पश्चात् स्थानीय तहहरू क्रियाशील हुँदै गएको र कोषलाई प्राप्त हुने वैदेशिक सहायताको सम्झौता पनि समाप्त हुने भएकोले कोषको पुनर्संरचना एवम् स्थानीय तहको अग्रसरतालाई सहज तुल्याउन सम्बत् २०७४ साल चैत्र मसान्तपछि त्यस्ता साझेदार संस्थाहरू परिचालन गरिएका छैनन्। साझेदार संस्थाहरूको अनुपस्थितिमा ती संस्थाहरूले गर्दै आएको कामकाज केही हदसम्म कार्य प्रबन्धक (Portfolio Manager) हरूबाट हुँदै आएकोमा कार्य प्रबन्धकहरू पनि १ जनवरी २०१९ देखि कार्यरत रहेका छैनन्।

संविधान अनुसार गरिबी निवारण सम्बन्धी कार्यहरू सरकारका तीनवटै तहको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत पर्ने भए तापनि सामुदायिक संस्थाहरू गठन तथा परिचालनजस्ता कार्यहरू स्वभावतः स्थानीय तहको कार्यक्षेत्र भित्र पर्ने देखिन्छन्। गरिबी निवारण कोषद्वारा समुदायस्तरमा सञ्चालित कार्यक्रमहरूको प्रकृति हेर्दा त्यस्ता कार्यक्रमहरू स्थानीय तहबाटै सञ्चालन हुँदा थप प्रभावकारी समेत हुने देखिन्छ। स्थानीय तहले गरिबी निवारण कोषका कार्यक्रममार्फत सृजना भएको सामाजिक पुँजी तथा साना पूर्वाधारको संरक्षण गर्ने, सामुदायिक संस्था वा ऋणको रूपमा व्यक्तिहरूसँग रहेको घुम्ती कोषको परिचालनमा सहजीकरण गर्ने, समूहका सदस्यहरूमा ज्ञान, सीप तथा उद्यमशीलताको विकास गर्ने, उनीहरूको आयआर्जन तथा रोजगारीका अवसर सृजना गर्ने जस्ता कार्यहरूमा प्रोत्साहित गर्दा ती क्षेत्रमा रहेको गरिबी न्यूनीकरणका लागि आधार तयार हुन जान्छ।

यसै तथ्यलाई समेत दृष्टिगत गरी नेपाल सरकार, मन्त्रिपरिषदले मिति २०७५/०७/२५ मा गरिबी निवारण कोषको पुनर्संरचनाका लागि स्वीकृत गरेको कार्ययोजनामा कोषद्वारा प्रवर्द्धित सामुदायिक संस्थाहरूको घुम्ती कोष सहितको विस्तृत विवरण स्थानीयतहलाई उपलब्ध गराउने भन्ने उल्लेख छ। साथै, उक्त कार्ययोजनामा कोषले निर्माण गरेका साना पूर्वाधार विकास आयोजनाहरूको लगत विवरण सम्बन्धित स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्ने, निर्माणाधीन त्यस्ता साना पूर्वाधार विकास संरचनाहरू चालु आर्थिक वर्ष भित्रै सम्पन्न गर्न प्राथमिकता दिने र कुनै संरचना चालु आर्थिक वर्षमा सम्पन्न हुन नसकेको खण्डमा आगामी वर्षमा ससर्त अनुदान सहित सम्बन्धित गाउँपालिका वा नगरपालिकामा स्रोत र जिम्मेवारी सहित हस्तान्तरण गर्ने भन्ने व्यहोरा उल्लेख भएकोमा साना पूर्वाधार विकास आयोजनाहरूको लगत विवरण सम्बन्धित स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराई सकिएको छ भने विभिन्न कारणले ससर्त अनुदान भने पठाउन सकिएन।

गरिबी निवारण कोष सञ्चालक समितिको ७० औं बोर्ड बैठकबाट त्यस्ता सामुदायिक संस्था तथा साना पूर्वाधार विकास आयोजनाहरूको व्यवस्थापन सम्बन्धित स्थानीय तहबाटै गर्ने निर्णय भएको थियो। साथै उक्त बैठकले गरिबी निवारण कोषबाट प्रवर्द्धित सामुदायिक संस्थाहरूको तथ्यगत विवरण सम्बन्धित स्थानीय तहलाई उपलब्ध गराउने र त्यस्ता संस्थाहरूको व्यवस्थापनका लागि मार्गदर्शनसमेत स्वीकृत

गरेको थियो। सोही निर्णय अनुसार सम्बन्धित स्थानीय तहलाई कार्यक्रम हस्तान्तरण हुने गरी बिस्तृत विवरण उपलब्ध गराई सकिएको छ।

## ९. कार्यक्रमका कमजोर पक्षहरू

गरिवी निवारण कोष एउटा विशिष्ट परिस्थितिमा स्थापना भएको संस्था हो। स्थापनाको शुरूका केही वर्षसम्म यस संस्थाको कार्य निकै प्रभावकारी देखिएको पनि थियो। कार्यक्रम प्रारम्भ भएको केही वर्षपछि मुलुकको राजनीति तथा शासकीय प्रणालीमा आमूल परिवर्तन भए तापनि यस संस्थाको सङ्गठनात्मक स्वरूप र कार्यशैलीमा तदनुरूप परिमार्जन नहुँदा यसको औचित्यमाथि नै प्रश्न उठेको छ। मूलतः यसका कमीकमजोरीहरूलाई देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ।

- परिस्थितिमा आमूल परिवर्तन हुनु तर कोषको सङ्गठनात्मक ढाँचा, कार्यशैली र कार्यप्रक्रियामा कुनै फेरबदल (Intervention) नहुनु।
- सङ्गठनात्मक क्षमताको आँकलन नगरी धेरैतिर कार्यक्रम बिस्तार गर्नु।
- ठूलो सङ्ख्यामा रहेका सामुदायिक संस्थाहरूको परिचालन, सहजीकरण, अनुगमन तथा सुपरिवेक्षण कमजोर र प्रभावकारी नहुनु।
- कार्यक्रम व्यवस्थापनमा स्थानीय तह/निकायको कुनै भूमिका नहुनु।
- गैर सरकारी संस्थाहरूको भरमा कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्दा आर्थिक अनियमितताका साथै जवाफदेही प्रणाली कमजोर हुन पुगनु।
- कोषमा कार्यरत कर्मचारीहरूको टर्नओभर उच्च हुनु।
- दाताको सहयोगको भरमा मात्र कार्यक्रम सञ्चालन गर्नु र बैकल्पिक श्रोतको खोजी नहुँदा कार्यक्रमको दिगोपना माथि उचित ध्यान नपुगनु।
- गरिवी निवारण कोष सम्बन्धी कानूनहरूमा कोषका उपाध्यक्ष र कार्यकारी निर्देशकका विचको कार्यक्षेत्रमा दोहोरोपना हुनु।
- ठूलो मात्रामा परिचालन भएको घुम्ती कोष (Revolving Fund) को सुरक्षाका विषयमा कुनै सोच नलिनु।
- कार्यक्रमको बहिर्गमन नीति (Exit Strategy) नहुनु।

## १०. भावी कार्यदिशा (Way Forward)

गरिवी एक बहुआयामिक समस्या (Multi Sectoral Issue) भएकोले यसको समाधान पनि बहुआयामिक तवरले नै खोज्नु पर्ने हुन्छ। नेपाल सरकारले गरिवी निवारणका लागि विभिन्न प्रकारका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरेको छ। यी सबै कार्यक्रमको सफलता वा असफलता समग्र शासन प्रक्रियाको प्रभावकारिता सँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित हुन्छ। वि.सं. २०७२ मा नेपालको संविधान जारी भए पश्चात् मुलुक विधिवत्

रूपमा संघीय संरचनामा प्रवेश गरेको हुँदा गरिबी निवारण सम्बन्धी कार्यक्रमहरू पनि संघीय पद्धति (Federal Set up) अनुरूप नै सञ्चालन र व्यवस्थापन गर्नुपर्छ।

गरिबी निवारण कोषले सम्पादन गर्दै आएका कार्यक्रमहरूको दिगोपना र प्रभावकारिताको लागि आगामी दिनमा गर्नुपर्ने कार्यहरूलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ—

(क) गरिबी निवारण कोषको पुनर्संरचना

- नेपाल सरकारबाट स्वीकृत कार्ययोजना बमोजिम गरिबी निवारण कोष ऐन, २०६३ को खारेज गर्ने लगायत कार्यान्वयन गर्न बाँकी रहेका क्रियाकलापहरूको शिघ्र कार्यान्वयन गर्ने।
- गरिबी निवारण कोषले गर्दै आएका कार्यहरूको संस्थागत अभिलेख गर्न, भविष्यमा समेत निरन्तरता दिन उपयुक्त हुने कार्यहरूलाई निरन्तरता दिन र गरिबी निवारण सम्बन्धी समग्र कार्यहरूको समन्वय, सहजीकरण एवम् अनुगमन गर्न कोषको हालको सचिवालयलाई पुनर्संरचना गरी भूमी व्यवस्था, सहकारी तथा गरिबी निवारण मन्त्रालय अन्तर्गत रहने गरी पुनर्संरचना गर्ने।

(ख) कार्यक्रमहरूको एकीकरण र समन्वय

- गरिबी निवारण कोष कार्यक्रम, गरिबसँग विश्वेश्वर कार्यक्रम, गरिबी निवारणका लागि लघु उद्यम विकास कार्यक्रम, महिला विकास कार्यक्रम, ग्रामीण स्वावलम्बन कोष र युवा तथा साना व्यवसायी स्वरोजगार कोष जस्ता कार्यक्रमहरूको लक्षित समूह तथा कार्य प्रकृतिमा समानता रहेको हुँदा यस्ता समान प्रकृतिका कार्यक्रमहरू एकिकृत रूपमा स्थानीय तहबाट सञ्चालन गर्ने व्यवस्था मिलाउने। यस प्रकारका कार्यक्रमहरू एकिकृत र समन्वयात्मक रूपमा सञ्चालनका लागि नेपाल सरकारबाट सम्बन्धित स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदानको व्यवस्था गर्ने।
- कार्यक्रमको स्थानीयकरण र दिगोपना
- गरिबी निवारण कोषद्वारा प्रवर्द्धित सामुदायिक संस्था तथा साना पूर्वाधार विकास आयोजना सञ्चालन सम्बन्धी सामान्य मार्गदर्शन, २०७५ स्वीकृत गरी गत बर्ष नै स्थानीय तहमा कार्यक्रमको हस्तान्तरण भईसकेको छ। संविधान बमोजिम स्थानीय तहको अधिकार क्षेत्र भित्र पर्ने यस कार्यक्रमको स्थानीय तहले स्वामित्व लिई सञ्चालन गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- स्थानीय तहले सामुदायिक संस्थाहरू र साना पूर्वाधार विकास आयोजनाहरूको अभिलेख अद्यावधिक गर्ने, त्यस्ता संस्थाहरूको कार्य सञ्चालनमा सहजीकरण गर्ने, गरिबी निवारण कोषको उद्देश्य अनुरूप घुम्ती कोषको परिचालन गर्ने, स्थानीय तहको योजना तर्जुमा गर्दा सामुदायिक संस्थाहरूको चासोलाई उचित स्थान दिने, संस्थाका सदस्यहरूलाई

तालिम तथा सिप विकासको अवसर प्रदान गर्ने, सामुदायिक संस्थाको आर्थिक कारोवारको निरीक्षण र सहजीकरण गर्ने, संस्थालाई प्रोत्साहन गर्ने लगायत अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दै कार्यक्रमको स्थानीयकरण गरी दिगोरूपमा सञ्चालन गर्ने।

## ११. निष्कर्ष

विश्वभरी गरिबी निवारणको सार्वभौम सिद्धान्त छैन। देश, काल र परिस्थिति अनुसार गरिबी निवारण गर्ने नीति, रणनीति र कार्यक्रमहरू फरक फरक हुन सक्छन्। नेपालमा गरिबी निवारण कोष एउटा विशिष्ट कालखण्डमा स्थापना भएको संस्था हो। यसले समुदायमा सबभन्दा पछाडि परेका दलित, महिला, मुस्लिम, आदिवासी जनजाति, जोखिममा परेकाहरू तथा सिमान्तीकृत वर्ग र समुदायको उत्थानको लागि घुम्ती कोषको माध्यमबाट आयआर्जन, सीप विकास, सामाजिक परिचालन र सशक्तिकरण गरी गरिबी न्यूनीकरणका लागि काम गर्दै आईरहेको छ। कोषले पहिचान गरेको लक्षित वर्ग, समुदाय र घुम्ती कोषको अवधारणा गरिबी न्यूनीकरणका लागि प्रभावकारी देखिएको छ। कोषबाट सञ्चालित कार्यक्रमहरूको विभिन्नकोषबाट मुल्याङ्कन हुँदा यसका उपलब्धिहरू महत्वपूर्ण देखिएका छन्। विश्व बैंकले कोषका समग्र गतिविधिहरूको मुल्याङ्कन गर्दै औसत रूपले सन्तोषजनक (Moderately Satisfactory) भनेको छ।

संविधान जारी भए सँगै एकात्मक र केन्द्रिकृत प्रकृतिको शासन प्रणालीबाट मुलुक संघात्मक र विकेन्द्रिकृत पद्धतिमा रूपान्तरित भएको छ। शासन प्रणालीको पुनर्संरचनाका क्रममा गरिबी निवारण सम्बन्धी कार्यक्रमहरू पनि संघीय पद्धतिसँग सामन्जस्य हुने गरी सञ्चालन गर्नु आवश्यक हुन्छ। संविधानतः गरिबी निवारण सम्बन्धी कार्यहरू तीनवटै तहका सरकारको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत रहेको भए तापनि सामुदायिक संस्थाहरूको गठन, सामाजिक परिचालन, समुदाय स्तरमा घुम्ती कोषको परिचालन एवम् स-साना ग्रामीण पूर्वाधार विकास आयोजनाहरूको निर्माण तथा सञ्चालन जस्ता क्रियाकलापहरू स्वभावैले स्थानीय सरकारको जिम्मेवारीभित्र पर्ने भएको हुँदा गरिबी निवारण कोष र यस्तै प्रकृतिका अन्य कार्यक्रमहरू स्थानीय तहबाट एकिकृत र समन्वयात्मक रूपमा सञ्चालन भएमा मात्र कार्यक्रमको प्रभावकारिता र दिगोपना सुनिश्चित हुने देखिन्छ।

## सन्दर्भ सामाग्री

१. नेपाल सरकार (२०६३), गरिबी निवारण कोष ऐन, २०६३, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति
२. गरिबी निवारण कोष नियमावली, २०६४
३. गरिबी निवारण कोष कार्यक्रम सञ्चालन निर्देशिका, २०६७
४. गरिबी निवारण कोष कर्मचारी सेवा विनियमावली, २०६९
५. गरिबी निवारण कोषबाट विभिन्न आ.व. मा प्रकाशित वार्षिक प्रतिवेदनहरू
६. नवौँ योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग

७. दशौं योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग
८. गरिबी निवारण कोषबाट विभिन्न समयमा भएका स्वतन्त्र अध्ययन प्रतिवेदनहरू
९. गरिबी निवारण कोषद्वारा प्रवर्द्धित सामुदायिक संस्था तथा साना पूर्वाधार विकास आयोजना सञ्चालन सम्बन्धी सामान्य मार्गदर्शन, २०७५
१०. The World Bank, 2019, Implementation Completion Report (ICR), Kathmandu, Nepal
११. Poverty Alleviation Fund, 2016, Community Organization Maturity Assessment. Kathmandu: Government of Nepal.
१२. Poverty Alleviation Fund, 2018, Comprehensive Impact Evaluation of Poverty Alleviation Fund. Kathmandu: National Planning Commission, Nepal
१३. Poverty Alleviation Fund, 2019, Project Completion Report (PCR). Kathmandu: Government of Nepal.



# सार्वजनिक खरिद: कानूनी व्यवस्था, समस्या र समाधान एक चर्चा



✎ यज्ञराज कोइराला<sup>१</sup>

## १. पृष्ठभूमी

सार्वजनिक खरिद प्रकृत्यालाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनिय बनाउन एवम् खरिद सम्बन्धि कार्यविधि, प्रकृत्या तथा निर्णयलाई व्यवस्थित गर्न विगतका खरिद सम्बन्धी विविध ऐन र नियमलाई विस्थापित गरी सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ को व्यवस्था भएको छ। यो ऐन र नियमावलीमा पनि समय सापेक्ष संशोधन गरी लागू गरिएको छ। सरकारको वार्षिक बजेटको करिब ७० प्रतिशत बजेट खरिद कार्यका लागि उपयोग भइ रहेको हुन्छ। बजेटको अधिकांश भाग खरिद कार्यमा प्रयोग हुने र सो को प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष प्रभाव देशको विकास र समृद्धिमा पर्ने भएको हुँदा सो बजेटलाई कसरी उच्चतम प्रयोग गरेर सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्न सकिन्छ त्यस विषयमा सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीले मार्गदर्शन गरेको छ। सार्वजनिक निकायले आफूलाई विनियोजित बजेटको परिधिभित्र रही खरिद ऐन/नियमावलीमा तोकिएका खरिद कार्यविधिहरूको छनौट गर्दछन्। तिनै खरिद विधि अन्तरगत रहेर सिलवन्दी दरभाउपत्र, सौझैँ खरिद देखि राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरका बोलपत्रहरू पनि प्रयोगमा ल्याउँछन्। यसरी हेर्दा नेपालको सार्वजनिक खरिद कानूनलाई सुशासनको आधार स्तम्भको रूपमा लिन सकिन्छ।

सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा सार्वजनिक खरिद/नियमावलीको कार्यविधि पूरा गरी खरिद गर्नुपर्ने, ऐनको प्रतिकूल हुने गरी गरिएको खरिद बदर तथा अमान्य हुने (दफा ३), प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले यस ऐन तथा खरिद सम्बन्धी मान्य सिद्धान्तको प्रतिकूल नहुने गरी नियमहरू बनाउन सक्ने (दफा ७४(३)), ऐनको कार्यान्वयनका लागि सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले आवश्यक प्राविधिक मार्गदर्शन, कार्यविधि वा निर्देशिका बनाउन सक्ने व्यवस्थाले सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी छाता कानूनको रूपमा स्थापित भएको छ।

<sup>१</sup> सह सचिव, नेपाल सरकार

## २. सार्वजनिक खरिद कानूनको विकास

नेपालमा २००७ साल अधिसम्म बजेट प्रणालीको प्रचलन नभएको हुँदा खर्च व्यवस्थापन र सो अन्तरगतको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनमा हुकुमी प्रथा हावी थियो। राणाहरूको शासनकालमा खर्चलाई जिम्मेवारी र हस्तेवारी गरी दुई प्रकृतिका शिर्षकहरूमा विभाजन गरी खर्च गरिन्थ्यो। खरिद सम्बन्धी कार्यविधि यिनै दुई शिर्षक अन्तरगत राखिन्थ्यो। जसमा हाकिमलाई फाँटवारी बुझाउनु पर्ने गरी दिइने पेशकी रकमबाट खर्च गर्ने शिर्षकलाई जिम्मेवारी खर्च र समय समयमा गरिने पटके खर्चलाई हस्तेवारी खर्च भनिन्थ्यो। खड्ग निसान अड्डा वा मुलुकी अड्डाबाट निकासालाई गरिएका खर्चहरूको फाँटवारी तथा सेस्ता लेखापरिक्षणका लागि कुमारी चोकमा पेश गर्ने चलन थियो। यसै क्रममा २००८ सालमा एकाउन्टेन्ट जनरलको कार्यालय स्थापना गरी खर्च व्यवस्थापन प्रणालीको शुरुवात गरियो।

प्रशासकिय कार्यविधि (नियमित गर्ने) ऐन, २०१३ ले दिएको अधिकार प्रयोग गरी सरकारी रूपैया खर्च सम्बन्धी (कार्यविधि) नियम, २०१६ लागू गरियो। नेपालको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनको इतिहासमा यो नै खरिद व्यवस्थापन सम्बन्धी पहिलो नियमावली थियो। प्रशासकिय कार्यविधि (नियमित गर्ने) ऐन, २०१३ अन्तरगत रहेर सरकारी आय व्यय संचालन (कार्यविधि) नियमावली, २०२३ लागू भयो। जसले जिल्लास्तरमा एकिकृत स्वरूपको आम्दानी र खर्चको व्यवस्थापन गर्ने अवधारणा ल्यायो।

समयको गतिसगै नेपालको वैदेशिक सहायताको प्राप्तिगै नेपालको सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापन प्रणालीमा पनि समसामयिक परिवर्तन गर्नु पर्दछ भन्ने मान्यता विस्तारै स्थापित हुदै गयो र २०२६ साल देखि विकास तर्फको बजेटलाई कार्यक्रममा आवद्ध गरियो। जसअनुरूप २०२६ सालमा आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमहरू, २०२६ जारी भयो। त्यस पछि आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमहरू, २०४२ जारी भयो। त्यस समयमा विश्व बैङ्क, एशियाली विकास बैङ्क र संयुक्त राष्ट्र संघीय विकास कार्यक्रमहरूले त्यसताका नेपालको खरिद प्रणालीमा पारदर्शिता, प्रतिस्पर्धा र जवाफदेहिताको व्यवस्था गर्न सरकारलाई क्रमिक रूपमा दबाव दिइरहेको अवस्थामा ती सबै पक्षलाई सम्बोधन गर्न आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ जारी भयो। त्यही ऐनका आधारमा आर्थिक प्रशासन सम्बन्धी नियमावली, २०५६ जारी भई कार्यान्वयनमा आयो। पछि नेपालको समग्र खरिद प्रणालीमा एकरूपता कायम गर्न र विदेशी विभिन्न महासन्धीमा जनाइएका प्रतिवद्धता र विदेशी संस्थाहरूले खरिद व्यवस्थापनमा देखाएको सुधारको चासो समेतलाई सम्बोधन गर्न आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र आर्थिक प्रशासन नियमावली, २०५६ लाई प्रतिस्थापन गरी सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र उक्त ऐन अन्तरगत सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ जारी भई हालसम्म कार्यान्वयनमा आइरहेको छ।

### ३. सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था

सार्वजनिक खरिदले मूलतः सार्वजनिक निकायले औपचारिक रूपमा खरिद गर्ने वस्तु वा सेवाको प्राप्ति सम्बन्धी विषयलाई जनाउँछ। पन्ध्रौं योजनाका अनुसार विगत १० वर्षमा सार्वजनिक खर्च कूल ग्राहस्थ उत्पादनको अनुपातमा १९.८ प्रतिशतबाट ४०.३ प्रतिशत पुगेको छ। तसर्थ सार्वजनिक खर्चको कुशलता, प्रभावकारीता र दिगोपना, उच्च तथा गुणस्तरीय पूँजिगत खर्च र राष्ट्रिय पूँजी निर्माण र वित्तिय संघियता यसै परीधि भित्र रही कार्यान्वयनमा रहेको छ। पन्ध्रौं योजनाका अनुसार संघीय प्रणाली अनुरूप सार्वजनिक खर्चको संरचना र खर्च गर्ने भूमिका एवम् जिम्मेवारीमा परिवर्तन भएकोले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो खर्च जिम्मेवारी बमोजिम सार्वजनिक स्रोतको सन्तुलित र न्यायोचित विनियोजन गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ। सार्वजनिक खर्चको कुशल, समन्यायिक र नतिजामूलक व्यवस्थापन गरी उच्च आर्थिक वृद्धि हासिल गर्ने लक्ष्य पन्ध्रौं योजनाले लिएको छ।

### ४. सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ का मुख्य-मुख्य कानूनी प्रावधानहरू

- सार्वजनिक खरिद ऐनमा खरिदको परिभाषा स्पष्ट पारिएको छ जसमा "खरिद" भन्नाले सार्वजनिक निकायले यस ऐन बमोजिम कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य सम्झनुपर्छ भनि उल्लेख छ।
- सार्वजनिक निकायको परिभाषा पनि स्पष्ट पारी कस्ता कस्ता निकायलाई सार्वजनिक निकाय भन्ने हो सो विषयमा दफा २(ख) मा स्पष्ट उल्लेख गरीएको छ।

### खरिद कार्यको जिम्मेवारी

सार्वजनिक खरिद ऐन बमोजिमको कार्यविधि पुरा गरी खरिद सम्बन्धी कार्य गर्ने गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित सार्वजनिक निकायको प्रमुखको हुन्छ। खरिद सम्बन्धी कार्य गर्दा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरेको योग्यता र खरिद कार्य सम्बन्धी ज्ञान भएको वा तालिम प्राप्त गरेको कर्मचारीबाट गराउनु पर्नेछ। साथै कार्य प्रकृतिका आधारमा महाशाखा, शाखा, इकाई स्थापना गर्नुपर्ने व्यवस्था तोकिएको छ।

### खरिदविधि छनौट गर्नुपर्ने

सार्वजनिक निकायले खरिद गर्दा देहायको कुनै एक विधि अपनाई खरिद गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

(क) मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिद गर्नु पर्दा:

- अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान गरी
- राष्ट्रियस्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान गरी
- सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गरी

- सोझै खरिद गरी
- उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई
- अमानतबाट
- एकमुष्ट दर विधिबाट
- उत्पादक वा अधिकृत विक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने विधिबाट
- सिमित बोलपत्रदाताले भाग लिने (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) खरिद विधिबाट
- नयाँ लिने पुरानो दिने (वाई व्याक मेथड) खरिद विधिबाट।

(ख) परामर्श सेवा खरिद गर्नुपर्दा:

- प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्ताव माग गरी
- सोझै वार्ताबाट

### बोलपत्र आव्हान सम्बन्धी व्यवस्था

बोलपत्र वा पूर्व योग्यता निर्धारणको प्रस्ताव आव्हानको सूचना राष्ट्रिय स्तरको दैनिक समाचारपत्र र वेभसाइटमा प्रकाशन गर्नुपर्ने, उक्त सूचनामा खुलाउनु पर्ने कुराहरुका साथै राष्ट्रिय स्तरको सूचनाको हकमा कम्तीमा ३० दिन, अन्तर्राष्ट्रियस्तरको सूचनाको हकमा कम्तीमा ४५ दिनको अवधि दिनुपर्ने उल्लेख भएको छ।

### बोलपत्र स्वीकृति र खरिद सम्झौता सम्बन्धी व्यवस्था

सार्वजनिक निकायले न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र मात्र स्वीकृतिको लागि छनौट गर्नुपर्ने, छनौट भएको सात दिनभित्र बोलपत्र आशयको सूचना दिनुपर्ने, सूचना दिएको सात दिनको अवधिभित्र कुनै बोलपत्रदाताले निवेदन नगरेमा बोलपत्र स्वीकृत गरी पन्ध्र दिनभित्र खरिद सम्झौता गर्नका लागि कार्यसम्पादन जमानत दाखिला गर्न सूचना दिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ।

### परामर्श सेवा सम्बन्धी व्यवस्था

सार्वजनिक निकायले देहायको अवस्थामा कुनै व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीबाट परामर्श सेवा खरिद गर्न सक्ने, (दफा २९)

- (क) सम्बन्धीत सार्वजनिक निकायमा उपलब्ध जनशक्तिबाट कुनै काम हुन नसक्ने भएमा वा,
- (ख) दातृपक्षसँगको सम्झौता बमोजिम वैदेशिक सहायता श्रोतबाट ब्यहोरिने गरी परामर्शदाताबाट सेवा प्राप्त गर्नु पर्ने भएमा,

पन्ध्र दिनको अवधि दिई राष्ट्रियस्तरको समाचारपत्रमा खुल्ला रूपमा आशयपत्र माग गरी तीन देखि छ आशयपत्रदाताको संक्षिप्त सूचि तयार गर्नुपर्ने हुन्छ।

संक्षिप्त सूचि तयार भएपछि, संक्षिप्त सूचिमा परेका आशयपत्रदातालाई प्रस्ताव सम्बन्धी कागजात पठाई कम्तीमा तीस दिनको समय दिई प्रस्ताव माग गर्नुपर्ने (दफा ३१)

### **पुनरावलोकन समितिको व्यवस्था**

सार्वजनिक निकायले खरिद कारवाही वा निर्णय गर्दा कुनै त्रुटी गरेको वा पालना गर्नुपर्ने कर्तव्य पालन नगरेकोले आफूलाई क्षति पुग्ने वा पुग्न सक्ने कारण खुलाई पुनरावलोकनका लागि सम्बन्धित सार्वजनिक निकाय समक्ष निवेदन दिन सक्नेछ। त्यसमा सम्बन्धित सार्वजनिक निकायका प्रमुखले गरेको निर्णयमा चित्त नबुझे तोकिएको ३० दिन भित्र तोकिएको रकम भन्दा बढीको खरिद प्रकृत्यामा सार्वजनिक पुनरावलोकन समिति समक्ष निवेदन दिन सक्नेछ। जसको कार्यान्वयनका लागि नेपाल सरकारले एकजना अध्यक्ष र दुईजना सदस्य रहने गरी सार्वजनिक खरिद पुनरावलोकन समितिको गठन गरेको छ।

### **पेशकी सम्बन्धी व्यवस्था**

सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता पश्चात आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकबाट अग्रिम बैंक जमानत लिई खरिद सम्झौता रकमको बीस प्रतिशतमा नबढ्ने गरी छुट्टै खोलिएको बैंक खाता मार्फत पेशकी दिन सक्ने।

### **भेरिएशन आदेश सम्बन्धी व्यवस्था**

खरिद सम्झौता गर्दाका बखत पूर्वानुमान गर्न नसकिएको परिस्थिति सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा श्रृजना भएमा सो को स्पष्ट कारण खुलाई भेरिएशन आदेश जारी गर्न सक्ने पदाधिकारी र प्रतिशत तोकिएको छ।

### **मूल्य समायोजन सम्बन्धी व्यवस्था**

खरिद सम्झौतामा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक बाह्र महिना भन्दा बढी अवधिको खरिद सम्झौता कार्यान्वयनको क्रममा मूल्य समायोजन गर्न आवश्यक देखिएमा अधिकार प्राप्त अधिकारीले मूल्य समायोजन गर्न सक्ने।

### **आचरण सम्बन्धी व्यवस्था**

सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारीले पालना गर्नुपर्ने आचरणहरू उल्लेख भएको (दफा ६१) तथा बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताले पालना गर्नुपर्ने आचरणहरू उल्लेख भएको छ।

## कालो सूचिमा राख्ने व्यवस्था

बोलपत्रदाता, प्रस्तावदाता, परामर्शदाता, सेवाप्रदायक, आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा अन्य व्यक्ति, फर्म, संस्था वा कम्पनीलाई निजको कार्यको गाम्भीर्यताको आधारमा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले एक वर्ष देखि तीन वर्षसम्म कालो सूचिमा राख्ने तथा फुकुवा गर्ने व्यवस्था उल्लेख गरिएको छ।

## विशेष परिस्थिती सम्बन्धी व्यवस्था

विशेष परिस्थिती उत्पन्न भई तत्काल खरिद नगर्दा सार्वजनिक निकायलाई थप हानी नोक्सानी हुने अवस्था आई परेमा सार्वजनिक निकायले तत्काल खरिद गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था रहेको।

## विद्युतीय खरिद प्रणालीमा आवद्ध हुने व्यवस्था

सार्वजनिक निकायले खरिद कार्यको कुनै वा सबै प्रक्रियामा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले निर्धारण गरे बमोजिम विद्युतीय कार्यविधी प्रणाली मात्र अपनाई विद्युतीय सञ्चारको माध्यमबाट खरिद कारोवार हुन सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

यसै गरी सार्वजनिक खरिद ऐनको दफा ७४ को अधिकार बमोजिम नेपाल सरकारले सार्वजनिक खरिद नियमावली २०६४ को तर्जुमा गरेको छ।

## ५. सार्वजनिक खरिद नियमावलीमा भएका मुख्य मुख्य व्यवस्थाहरु

### प्याकेजिङ तथा समूह विभाजन सम्बन्धी

सार्वजनिक निकायले खरिदलाई बढी सुविधाजनक समूहमा विभाजन गर्ने वा प्याकेजमा समावेश गर्ने गरी तयारी गर्दा अलग अलग रूपमा गर्न सकिने प्रकृतिको निर्माण कार्यका लागि अधिकतम प्रतिस्पर्धा हुने हद सम्म छुट्टा छुट्टै रूपमा बोलपत्र आह्वान गर्नु पर्दछ।

### बजेट तथा निर्माण स्थलको व्यवस्था

सार्वजनिक निकायले खरिदको लागि आवश्यक बजेट व्यवस्था नभई खरिद कारवाही शुरू गर्नु हुँदैन। सार्वजनिक निकायले निर्माण स्थलको व्यवस्था नभई, निर्माण स्थल तयार नभई, प्रचलित कानून बमोजिम गर्नुपर्ने वातावरणीय अध्ययनको प्रतिवेदन स्वीकृत नगराई बोलपत्र आह्वान गर्नु हुँदैन।

### वार्षिक खरिद योजना तयार गर्नुपर्ने

सार्वजनिक निकायले वार्षिक १० लाख भन्दा बढी रकमको खरिद गर्नुपर्ने भएमा वार्षिक खरिद योजना तयार गर्नु पर्दछ।

## नेपालमा उत्पादित मालसामान खरिद गर्नुपर्ने

सार्वजनिक निकायले यस नियमावलीमा उल्लेखित कुनै विधी छनौट गरी खरिद गर्दा विदेशी मालसामान भन्दा नेपालमा उत्पादित मालसामान १५ प्रतिशत महङ्गो भएतापनि नेपाली मालसामान नै खरिद गर्नु पर्नेछ।

## बोलपत्रको माध्यमद्वारा खरिद गर्नु पर्ने

सार्वजनिक निकायले २० लाख रुपैयाँ भन्दा बढी लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य, मालसामान वा जुनसुकै सेवा खरिद गर्नुपर्दा खुला बोलपत्रको माध्यमद्वारा खरिद गर्नु पर्दछ।

## स्वदेशी बोलपत्रदाताहरू बीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गरिने

एकचरणको खुला बोलपत्र आव्हान गर्दा दुई करोड रुपैयाँ भन्दा बढी र दुई लाख रुपैयाँ सम्मको लागत अनुमान भएको निर्माण कार्यको खरिदमा तोकिएको अवस्थामा बाहेक राष्ट्रियस्तरको खुला बोलपत्रको माध्यमद्वारा स्वदेशी बोलपत्रदाताहरू बीच मात्र प्रतिस्पर्धा गराई खरिद गर्नु पर्नेछ।

## उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट काम गराउने कार्यविधी

एक करोड रुपैयाँसम्म लागत अनुमान भएको निर्माण कार्य वा सो सम्बन्धी सेवा सोही स्थानमा बसोबास गर्ने बासिन्दा र त्यस्तो सेवा उपभोग गर्ने समुदाय मात्र रहेको उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायबाट गराउने वा प्राप्त गर्न सकिन्छ।

## सोझै वार्ताबाट खरिद गर्न सक्ने

सार्वजनिक निकायलाई उपयोगी र आवश्यक पर्ने तालीम, गोष्ठी, सेमिनार, जस्ता विषयमा मात्र सेवा लिनु परेमा पाँच लाख सम्मको परामर्श सेवा सार्वजनिक निकायको प्रमुख आफैले र सो भन्दा माथी विस लाख सम्मको सेवा एक तह माथीको स्वीकृत लिई सोझै वार्ताबाट खरिद गर्न सकिनेछ।

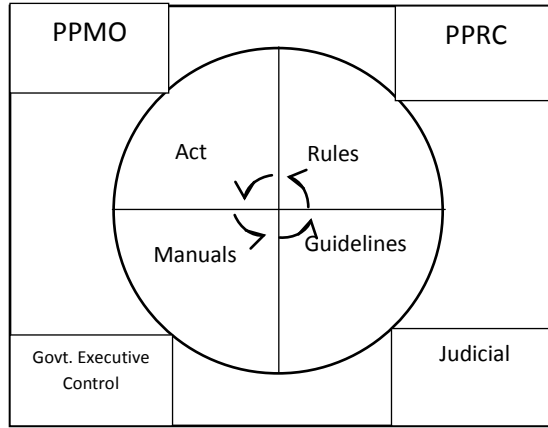
## विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्ने सम्बन्धी व्यवस्था

सार्वजनिक निकायले खरिदको आवश्यकताको लिखित विवरण, गुणस्तर, परिमाण, शर्त र कार्य सम्पन्न गर्ने अवधि जस्ता विवरण तयार गरी आकस्मिक परिस्थितिको सामना गर्न आवश्यक परिमाण र समयवधीका लागि मात्र यथासम्भव प्रतिस्पर्धा गराई वा एउटा मात्र निर्माण व्यवसायी, आपूर्तिकर्ता वा परामर्शदाता वा सेवा प्रदायकसँग लिखित दरभाउपत्र वा प्रस्ताव लिई स्वच्छ र उचित मूल्यको लागि वार्ता गरी खरिद गर्नु पर्नेछ।

## अधिकार प्रत्यायोजन

सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीमा व्यवस्था भएका लागत अनुमान संशोधन गर्ने, खरिद संझौता संशोधन गर्ने, खरिद संझौताको म्याद थप गर्ने र भेरिएशन आदेश गर्ने अधिकार प्रत्यायोजन गर्न सकिने छैन।

अन्त्यमा, संविधानको अवधारणाका आधारमा राज्यले सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कानूनहरू निर्माण गर्दछ। यिनै कानूनका आधारमा सार्वजनिक खरिदका कार्य सम्पन्न गर्नुपर्दछ। निम्न चित्रद्वारा सार्वजनिक खरिदका कानूनी पाटो र त्यसका नियन्त्रण र नियमनका लागि तोकिएका व्यवस्थाबारे स्पष्ट हुन सकिन्छ।



## ६. सार्वजनिक खरिदका समस्या र चुनौतीहरू

विकास र समृद्धिको मूल संवाहरूको रूपमा रहेको सार्वजनिक खरिदको व्यवस्थापन आफैमा चुनौतिपूर्ण छ। यो कार्यमा सफलता प्राप्त गर्न त्यसमा सम्लग्न कर्मचारी एवं सम्बद्ध सबैले सार्वजनिक खरिद ऐन, नियम, नमूना कागजात (Standard Bidding Document) को बारेमा पूर्ण जानकारी हुन जरुरी हुन्छ। नेपालको सार्वजनिक खरिदका सम्बन्धमा देखिएका प्रमुख समस्या र चुनौतीलाई देहायमा बुँदागत रूपमा प्रष्ट पारिएको छ।

१. सबै सार्वजनिक निकायमा खरिद योजना बनाई खरिद कार्य गर्ने नगरेको साथै खरिद इकाइ/शाखा/महाशाखाको गठन गर्ने परिपाटी नभएको।
२. पर्याप्त तयारी बिना योजना/कार्यक्रम बनाउने र बिना तयारी ठेक्का/टेण्डर गर्ने परिपाटी/ न्यून कबोलबाट कार्यसम्पादन गर्नुपर्दा गुणस्तर कमजोर हुने अवस्था।
३. आफ्नो स्रोतको सुनिश्चितता र प्राविधिक क्षमतामा ध्यान नदिने प्रवृत्ति।



४. ठेक्काको प्याकेज बनाउदा ठूलो वा सा-सानो बनाई सिमित बोलपत्रदातालाई दिने किसिमले तयारी गर्ने एवं निश्चित ब्राण्डसँग मात्र मिल्ने गरी स्पेशिफिकेशन तयार गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको।
५. अस्वभाविक लागत अनुमान तयार गर्ने र गलत तरिकाले विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तयार गर्ने प्रवृत्ति बढ्दो।
६. मोविलाइजेशन पेशकी लिए पछि काम नै शुरू नगर्ने प्रवृत्ति।
७. त्रुटी सच्याउने अवधि (DLP) को गलत अपव्याख्या गरी फाइदा लिन खोज्ने।
८. सम्बन्धित पदाधिकारीलाई खरिद सम्बन्धी पर्याप्त तालिमको व्यवस्था हुन नसक्नु जसले गर्दा अपेक्षित उपलब्धी हासिल हुन नसक्नु।
९. आवश्यकता अनसार राज्यले Norms/Standard Bidding Document र Specification को तयारी गरी प्रकाशन गर्न नसक्नु।
१०. विशेष परिस्थितिको नाममा अन्तिम समयमा अभर पारी जति मन लाग्यो त्यतिमा खरिद गर्ने परिपाटी बढ्दो।
११. कानूनमा तोकिए बमोजिम आचरण सम्बन्धि कुराको परिपालना नहुनु।
१२. निर्माण व्यवसायीहरूमा आफ्नो पेशा र व्यवसाय प्रति व्यवसायिक क्षमताको विकास अपेक्षित रूपमा हुन नसकेको।
१३. तोकिएको निकायको रूपमा रहेको सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा साधन स्रोत प्राविधिक जनशक्तिको अभावले अनुगमन कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन नसक्नु।
१४. छाता ऐनको रूपमा रहेको सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमका आधारमा सबै प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नै स्वरूपको सार्वजनिक खरिद विनियमावली बनाउन नसक्नु।
१५. सार्वजनिक खरिदलाई प्रतिस्पर्धी बनाउन र सबै सार्वजनिक निकायलाई e-GP System मा आवद्ध गराउन प्रविधि, साधन स्रोत र तालिमको पूर्ण व्यवस्था गर्न नसक्नु।
१६. दातृ निकायका आफ्नै आफ्नै नियमहरू र नयाँ नयाँ प्रादुर्भाव भएका आधुनिक खरिद विधि ल्याई हाम्रा कानूनको दायरामा ल्याई सोहि अनुरूप काम गराउन नसक्नु।
१७. वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त रकमलाई बजेट प्रणाली भित्र राखी सार्वजनिक खरिद ऐन/नियमावली बमोजिम खरिद व्यवस्थापन गर्न नसक्नु।
१८. Contract Management लाई पूर्ण विद्युतिय प्रणालीमा आवद्ध गरी समय सापेक्ष गर्न नसक्नु।
१९. सार्वजनिक खरिद कार्यमा संलग्न कर्मचारीलाई उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन नसक्नु।
२०. खरिद कार्यमा संलग्न पदाधिकारीलाई दण्ड र पुरस्कारको परिवेशमा आवद्ध गरी कार्य गर्ने गराउने पद्धतिको विकास हुन नसक्नु।

## ७. समाधान र सुझावहरू

माथि उल्लेख गरिएका समस्या र चुनौतिहरूलाई सम्बोधन गरी अघि बढ्न देहाय बमोजिमका सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छ। ती सुझावहरू अवलम्बन गर्न सकेमा सार्वजनिक खरिद कार्यको व्यवस्थापनमा समय सापेक्ष सुधार ल्याउन सकिन्छ।

१. सबै सार्वजनिक निकायले वार्षिक खरिद योजना बनाई सोहि बमोजिम खरिद कार्य गर्ने बाध्यकारी व्यवस्था लागू गर्ने।
२. सबै सार्वजनिक निकायले आफ्नो निकायमा अनिवार्य रूपमा खरिद महाशाखा/शाखा/इकाई गठन गर्नु पर्ने बाध्यकारी व्यवस्था लागू गर्नुपर्ने।
३. आवश्यकता अनुसारका बोलपत्र सम्बन्धी कागजातहरू सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट तयार गरी प्रकाशन गर्ने र सबै सार्वजनिक निकायले सारभूत रूपमा फरक नपर्ने गरी तिनै कागजातबाट खरिद कार्य सम्पन्न गर्नुपर्ने।
४. सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी तालिम, सेमिनार, गोष्ठी, अन्तरक्रिया जस्ता कार्यक्रम प्रदेश र स्थानीय तहसम्म व्यापक रूपमा सम्पन्न गरी सार्वजनिक निकायहरूको खरिद क्षमता विकास गर्ने।
५. सबै सार्वजनिक निकायहरूलाई विद्युतिय खरिद प्रणालीमा आवद्ध हुने गरी साधन, स्रोत र व्याकअपको व्यवस्था मिलाउने।
६. नयाँ नयाँ विधीका खरिद प्रणालीका ढाँचाका नमूना बोलपत्र तयार गरी लागू गर्ने।
७. सार्वजनिक निकायहरूबाट सम्पादन भै रहेका खरिद सम्बन्धि कार्यहरूको पर्याप्त अनुगमन गर्नुपर्ने व्यवस्था मिलाउने।
८. निर्माण व्यवसायी र आपूर्तिकर्ताहरूलाई व्यवसायिक दक्षता अभिवृद्धि गर्ने तर्फ अग्रसर गराउने।
९. गुनासो व्यवस्थापन गर्न, निर्देशिका बनाई Online Grievance Redressal Mechanism (GRM) System लागू गर्ने व्यवस्था मिलाउने।
१०. हालको प्रमुख आवश्यकताको रूपमा रहेको Design & Build, Engineering-Procurement Construction (EPC/Turnkey), Framework Agreement Goods and Relative Services, Non-Consulting (other) Services, Catlog Shopping का Standard Bidding Document बनाई यथाशिघ्र प्रयोगमा ल्याउने।
११. सार्वजनिक खरिद विज्ञको रोष्टर तयार गरी साल बसाली नविकरण गरी विवरण प्रकाशन गर्नुपर्ने।
१२. खरिद व्यवस्थापनको बारेमा प्रशिक्षण गर्न सक्ने प्रशिक्षकको Accreditation गर्ने सम्बन्धमा कार्य निर्देशिका बनाई लागू गर्नुपर्ने।

१३. सबै प्रदेश र स्थानीय तहलाई मिल्ने किसिमको सार्वजनिक खरिद विनियमावली तयार गरी लागू गर्ने।
१४. संचालित E-GP System लाई अझ बढी वृहत र व्यवस्थित एवं समय सापेक्ष बनाउने।
१५. उजुरी दिन राख्नु पर्ने धरौटीको थ्रेसहोल्ड सिमा तारन्तार फेरबदल हुँदा त्यसले नकारात्मक असर ल्याउने हुँदा कम भन्दा कम धरौटीको सिमा तोकौ सबैले निवेदन दिन सक्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्ने।
१६. सोझै खरिदका नाममा खरिदलाई साना साना टुक्रा बनाई सोझै खरिद गर्ने प्रवृत्ति बढेको हुँदा त्यसलाई निरुत्साहन गर्नुपर्ने।
१७. नेपालका विश्व विद्यालय स्तर र लोक सेवाको पाठ्यक्रममा तलदेखी माथिल्लो पदसम्मको पाठ्यक्रममा सार्वजनिक खरिदको विषयलाई समावेश गर्ने।
१८. महालेखा परिक्षकको कार्यालयबाट नमूनाका रूपमा भएपनि विज्ञ टोली बनाई छुट्टै रूपमा खरिदको प्रभावकारिता मापन गर्न Procurement Audit को प्रचलन थालनी गर्नुपर्ने।
१९. सार्वजनिक खरिदका सन्दर्भमा देखिएका विविध समस्याहरू जस्तो: नीतिगत समस्या (Policy Problem), खरिद सम्झौता सम्बन्धी समस्या (Contract Management Problem), पेशाविदको योग्यता र क्षमता (Accreditation) पहिचान गर्ने समस्या, मापदण्डहरू अध्यावधिक नहुने (Standard Update Problem), संस्थागत मिलेमत्तो र गुटबन्दी (Institutional Collusion and Cartelling), बिमा व्यवस्थापन समस्या (Insurance Management Problem), सामान्य प्रवृत्तिमूलक समस्या (General Trend), न्यून कबोल प्रवृत्ति (Low Bid Tendency), परामर्श सम्बन्धी समस्या (Consulting Sector Problem), सेवा करार सम्बन्धी समस्या र पेशकी सम्बन्धी समस्याहरूलाई पहिचान गरी छुट्टा-छुट्टै ढंगले हल गर्नुपर्ने।
२०. इमान्दारिता, नैतिकता, निर्णय क्षमता लाई आत्मसात गर्दै जवाफदेही र उत्तरदायित्व बहन गर्न सक्ने गरी कानूनहरूमा परिमार्जन गरी दण्ड र पुरस्कारको पाटोमा सहि निर्णय गर्न सकेमा समस्या घटेर जाने हुन्छ।

## द. निष्कर्ष

विकास र समृद्धिलाई पूर्णता दिन कुनै पनि राज्यबाट त्यस राज्यको सार्वजनिक खर्चको उचित प्रयोग र व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ। सरकारले सुशासनको प्रत्याभूति गराउन सार्वजनिक खरिदको पक्षलाई सबल गराउनु पर्छ। अहिलेको संघीय संरचनालाई समेत दृष्टिगत गरी विद्यमान सार्वजनिक खरिद ऐन नियममा समायनुकूल सुधार गर्दै नतिजामूलक बनाउनु आजको आवश्यकता हो। सार्वजनिक खरिद कार्यलाई भरपर्दो र सरलीकृत गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने विद्युतीय खरिद प्रणालीलाई सबै प्रदेश र निकायहरूमा

अनिवार्य लागू गराउन जरूरी छ। जसको उच्च स्तरमा प्रयोग गर्ने र प्रत्येक ठाउँ र स्थानमा व्याकअपको जरूरी छ। सार्वजनिक खरिदमा विशेषज्ञता समेत जरूरी हुँदा त्यसै बमोजिमको जनशक्ति हुनु जरूरी छ। सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी कार्यविधि, प्रकृया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी र वस्तुनिष्ठ एवम् विश्वसनिय बनाई खरिद प्रकृत्यामा प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमान्दारिता र जवाफदेहिता हासिल गरी मूल्य सार्थकताको पक्षलाई आत्मसात गरी सार्वजनिक खर्चको अधिकतम प्रतिफल हासिल गर्नु आजको समयको माग हो।

## सन्दर्भ सामाग्री

१. सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४

# राजनीति र प्रशासन



भागवत खनाल<sup>10</sup>

## १. पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ। संविधानले नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संघ प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान र कानून बमोजिम गर्ने व्यवस्था गरेको छ। यसैगरी संविधानमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको सम्बन्ध सहकारिता, सह अस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित हुने व्यवस्था गरिएको छ।<sup>१</sup> संविधानमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचार मुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने नीति उल्लेख भएको छ।

हाम्रो संघीय प्रणाली परस्पर सहयोगमा आधारित छ। सबै संघीय इकाइहरू एक आपसमा स्वतन्त्र छन्, तर स्वच्छन्द छैनन्, अन्तरनिर्भर छन्। नेपालको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता र स्वाधीनतालाई अक्षुण्ण राख्दै मौलिक हक तथा अधिकारको संरक्षण र संवर्द्धन, राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरूको अनुसरण तथा राज्यका नीतिहरूको क्रमशः कार्यान्वयन गर्दै नेपाललाई समृद्ध तथा सम्मुनत बनाउनु राज्यको दायित्व हो।

लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको समग्र लक्ष्य प्रतिष्पर्धात्मक लोकतान्त्रिक प्रणाली, नागरिक स्वतन्त्रता, मौलिक हक, मानवअधिकार, बालिग मताधिकार, आवधिक निर्वाचन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता तथा स्वतन्त्र, निष्पक्ष र सक्षम न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणा लगायतका लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवाद प्रति प्रतिवद्ध समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने हो।

माथि उल्लेख भएका सिद्धान्त, उद्देश्य, नीति र लक्ष्यहरू पूरा गर्ने दायित्व संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी राज्यका तीनै तहका सरकारको हो। ती लक्ष्य हासिल गर्न राज्यलाई दक्ष, तटस्थ, निष्पक्ष र व्यावसायिक

<sup>10</sup> पूर्व सह सचिव, नेपाल सरकार

जनशक्तिको आवश्यकता पर्दछ । यस आलेखको उद्देश्य स्थानीय तहमा कार्यरत त्यही सहयोगी जनशक्ति र स्थानीय राजनीति बीचको अन्तरसम्बन्धका आयामहरूको बारेमा चर्चा गर्नु रहेको छ ।

## २. तटस्थ कलमहरूको मौन धारण

नेपालमा राजनीति र प्रशासन बीचको अन्तरसम्बन्ध बारे हाल केही वर्षयता सेवारत र पूर्वकर्मचारीबाट मात्र अभिव्यक्तिहरू मुखरित भइरहेका छन् । विशेष गरी राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समितिमा विभिन्न खालका अभिव्यक्तिहरू प्रकट भएको पाइन्छ । तर ती मन्तव्यहरू गहन अध्ययन र निजामती सेवाको महत्व बुझेर भन्दा पनि कार्यरत कर्मचारीको रवैयाबाट हैरान भएर प्रकट भएका आक्रोशको रूपमा ज्यादा आएका छन् । अरु अनुभवी संसद सदस्यहरू र पूर्व विभागीय मन्त्रीहरूबाट खासै आधिकारिक धारणा आएको पाइदैन ।

कर्मचारी वृत्तबाट निरन्तररूपमा आइरहेका अभिव्यक्तिहरूमा स्वाभाविकरूपमा आफ्नो वर्गीय हितका बारेमा र राजनीति प्रति किञ्चित् रोषहरू पनि मुखरित भएको पाइन्छ । कर्मचारीवर्गबाट आएका यी मन्तव्यहरूमा प्रशासन सुधारका लागि केही सुझावहरू समेत आएका छन्, तर ती पर्याप्त छैनन् । जतिसुकै विद्वतापूर्ण कलमले लेखेको किन नहोस वर्गीय कलम तटस्थ हुन सक्दैन । अहिले राजनीतिले प्रशासनको उछिटो काढ्ने र प्रशासनले चित्त दुखाउँदै आलोचना र राजनीतिप्रति मन्द प्रकारको निन्दा गर्नेमा सीमित छ यो निजामती बुद्धिविलाश ।

संघीय प्रणालीको मूल उद्देश्य जनताका अधिकार जनताको घरदैलोमा पुऱ्याउनु र मुलुकलाई समृद्धिको मार्गमा लैजानु हो । यस पुनीत अभियानमा सरकारलाई सहयोग गर्न एक स्थायी, दक्ष, तटस्थ, निष्पक्ष र व्यावसायिक कर्मचारीतन्त्रको आवश्यकता पर्दछ । प्रशासन र राजनीति एउटा मालाका दुई फूल हुन । राजनीति र प्रशासन अविभाज्य छन् । तर यिनीहरूको अस्तित्व स्वतन्त्र छ । यी दुवैको संयुक्त प्रयास बिना समृद्धि यात्रा सफल हुदैन । यी एउटा रथका दुईटा पाङ्गा हुन्, एकको अनुपस्थितिमा रथ चल्दैन । दुईवटै पाङ्गा हुँदा पनि एकको असहयोग या अयोग्यताको कारण अर्कोले पनि काम गर्न सक्दैन, यात्राको लय मिल्दैन ।

यस्तो विषयमा बहाल वाला मन्त्रीहरू, राज्य व्यवस्था समितिका सदस्यहरू र कर्मचारी बाहेकका स्वतन्त्र बुद्धिजीवीहरूबाट जुन प्रकारको धारणा र सुझाव आउनुपर्दथ्यो, त्यो प्राप्त हुन सकेन । तमाम लेखक र चिन्तकहरूबाट राजनीति बारे धेरै लेखे काम भइरहेको छ । किन्तु राजनीति र प्रशासन बीचको अन्तर सम्बन्ध बारे खासै चासो लिने गरेको पाइँदैन । राष्ट्रिय जीवनको विभिन्न क्षेत्रमा कार्यरत बुद्धिजीवी, नागरिक अभियन्ता र समाजशास्त्रीहरूको कलम यस विषयतर्फ आकर्षित नहुनु दुर्भाग्य हो । यसले गर्दा यो विषयमा तटस्थ कलमबाट आउन सक्ने सम्यक सुझावबाट यो क्षेत्र वन्चित हुन पुगेको छ । उता राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समिति र सम्बन्धित मन्त्रालयले पनि त्यस्तो सुझाव लिने तर्फ ध्यान दिएको पाइँदैन ।

### ३. राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासन

राजनीतिक नेतृत्वसँग राजनीतिक शक्ति रहेको हुन्छ। राजनीतिक नेतृत्वलाई ज्ञान हुनु आवश्यक छ, राजनीतिसँग भएको शक्तिको माध्यमबाट देशको सम्पूर्ण जनताको भविष्य निर्धारण हुन्छ। राजनीतिक नेतृत्वको गतिविधिले देशको सुदूर भविष्यको खाका कोर्दछ। राजनीतिसँग असीमित सार्वजनिक जिम्मेवारी हुन्छ। यो जिम्मेवारी प्रयोग गर्ने सिलसिलामा सानो मात्र गल्ती हुनगयो भने देशको भविष्य नै बरवाद हुन सक्दछ तर सुझबुझ र बुद्धिमानीपूर्ण निर्णय र नीति निर्माण गर्न सकियो भने देशकै भविष्य उज्ज्वल हुन्छ। राजनीतिले नीति र कानून बनाउने हो, त्यसलाई कार्यान्वयन गर्ने कर्तव्य कर्मचारीतन्त्रको हो। खराब नीति बनाइयो भने असल कर्मचारीतन्त्रले पनि असल कार्यान्वयन गर्न सक्दैन। यदि असल नीतिनै बनेको रहेछ भने ता पनि खराब कर्मचारी तन्त्रले असल तरिकाले कार्यान्वयन गर्न सक्दैन। दक्षता पूर्वक काम फत्ते गर्न दक्ष कर्मचारी नै चाहिन्छ।

कर्मचारी वर्ग सरकारको आज्ञा पालक समूह हो। किन्तु यसलाई अह्राएको काम मात्र गर्ने र राजनीतिक नेतृत्वलाई खुसी राख्न स्थापना गरिएको संस्थाको रूपमा हेर्नु हुँदैन। कर्मचारी सचेत, दक्ष र व्यावसायिक हुनु जरूरी छ, तर यो योग्यता र दक्षता राजनीतिक नेतृत्वको आत्म रतिका लागि नभई समग्र मुलुकको वृहत्तर हितमा उपयोग हुनु आवश्यक छ। व्यावसायिक रूपमा काम गर्नका लागि कर्मचारी संयन्त्रलाई निष्पक्ष र तटस्थ रहन प्रेरणा दिने स्रोत राजनीति नै हो। कर्मचारीलाई सृजनशील बन्न प्रेरणा दिने कि लिए अह्राएको काम गर्ने र आफ्नो अनुयायी कारिन्दा बनाउने, राजनीति कै हातमा छ।

लामो समय देखि बन्चितीकरणमा परेका जनताको लागि राजनीतिक नेतृत्वको दया, करुणा र समवेदना चाहिएको छैन। उनीहरूलाई चाहिएको भनेको अधिकार हो, समावेसी र समतामूलक समाजको स्थापना हो। प्रायः राजनीति र प्रशासनमा हावी हुने व्यक्तिहरू एउटै वर्गको प्रतिनिधित्व गर्दछन्। यस्तो अवस्थामा नीति निर्माण देखि कार्यान्वयन सम्म जानी नजानी वर्गीय वर्चस्व रहन जान्छ र व्यवस्थाले परिकल्पना गरे अनुरूपको नतिजा आउन सक्दैन। समान वर्गको प्रतिनिधित्व गर्ने नेता र कर्मचारीको बीचमा बाहिर बाहिर देखदा तटस्थता र सर्व वर्गीय हितमा आधारित क्रियाकलाप देखिएता पनि भित्री अचेतन बुद्धिले उनीहरूलाई आफ्नै हितमा काम गराइरहेको हुन्छ। राजनीतिक नेतृत्वमा संबैधानिक बाध्यताको कारण महिला, जनजाति, दलित आदिको प्रतिनिधित्व सन्तोषजनक देखिएता पनि माथिल्लो निर्णायक नेतृत्वमा निश्चित जातिय वर्गको प्रतिनिधित्व हावी रहिरहेको हुँदा, त्यस्तो मौका पाउने महिला, जनजाति या दलितवर्गको प्रतिनिधि आफूलाई मौका दिलाउने नेताको समर्थक बन्ने सम्भावना हुन्छ। उनीहरूमा आफ्नो मौलिक आवाजको अस्तित्व तिरोहित भई आफ्नो नेताको आवाज बोल्ने 'रोबोट' बन्ने डर हुन्छ।

अहिले स्थानीय तहमा रहने राजनीतिक नेतृत्वमा कमोवेस यस्तै प्रवृत्ति देखिएको छ। स्थानीय नेतृत्व आफ्नो अन्तरात्माको आवाज सुनेर काम गर्ने भन्दा पनि आफ्नो राजनीतिक उत्थानमा सहयोग गर्ने नेताको अनुग्रह प्रति नतमस्तक भई सोही आवाज बोल्ने अवस्थामा छ। निर्वाचन सम्पन्न भई स्थानीय

सरकार क्रियाशील भएपछि समेत स्थायी र तटस्थ कर्मचारी संयन्त्र निर्माण गर्नु भन्दा प्रतिवद्ध र आफ्नो आज्ञापालक तदर्थ प्रशासन स्थापना गर्ने चाहनाको अन्तर्यमा यही वर्गीय चेतनाले काम गरेको छ।

राजनीतिक नेतृत्वको मनमा समृद्धिको चाहनाको ज्वाला छ। नेतृत्वलाई के गर्ने भन्ने राम्ररी थाहा छ, तर कसरी, किन, कहिले, कहाँ र कसले गर्ने भन्ने थाहा छैन। नेतालाई स्रोत साधनको कमी छ भन्ने थाहा छ, तर त्यो साधनको जोरजाम गर्ने जरिया थाहा छैन। यही अज्ञानता, हतारो र दिशाहीनताको कारण स्थानीय तहका धेरै जसो निर्णयहरू विवादग्रस्त हुन पुगेका छन्। यसको मूल कारण दक्ष कर्मचारीको अभाव नै हो, तर संघ देखि स्थानीय तह सम्मका नेताहरूले यो कुरालाई आत्मसात गरेको पाइँदैन।

एका तर्फ स्थानीय तहमा दक्ष कर्मचारीको अभाव छ, अर्को तर्फ यो तहमा काम गर्ने कर्मचारीलाई अर्को फसादले हैरान पारेको छ। हाम्रा राजनीतिक दलहरू आफ्नो महानताको खुब प्रशंशा गर्दछन्। पार्टी एक ढिक्का रहेको र अपार मतैक्यता र मेलमिलाप रहेको बयान गर्न पनि उनीहरू खप्पिस छन्। आफ्नो पार्टीलाई उत्तम र अर्को पार्टीलाई अधम देखाउन पनि यिनीहरू साह्रै सिपालु छन्। किन्तु जव जनताको काम गर्ने बखत आउँछ, जव जनताको, समृद्धिको लागि केही गर्नेबेला आउँछ, समान दलका अध्यक्ष र उपाध्यक्ष र वडाध्यक्ष बीच मतभिन्नता हुन्छ। स्थानीय तहमा समान दलबाट प्रतिनिधित्व गर्ने अध्यक्ष र उपाध्यक्ष बीच धेरै ठाउमा बोलचाल छैन यस्तो अवस्थामा कर्मचारीले कसरी काम गर्ने? यस्तो स्थितिमा कर्मचारी समेत कुनै एक पदाधिकारीको पिछलग्गु हुन बाध्य हुने र कतै पनि नलाग्ने निष्पक्ष कर्मचारी कसैको पनि नहुने वातावरण पैदा भएको छ।

#### ४. उद्देश्य, चाहना र कार्यशैली

राष्ट्र निर्माणको लागि देशमा नयाँ पद्धति आरम्भ भएको छ। देशवासीहरू स्वाभाविक रूपमा अब त समृद्धि आउला कि भनेर बाटो हेरेर वसेका छन् भने राजनीतिक नेतृत्वले जनताले सोचेको भन्दा पनि द्रुत गतिमा समृद्धि हासिल गर्ने आकांक्षा जगाइदिएको छ। हाम्रो संबिधानले पनि विगतमा जे जति कुरा भए, ती सबै गलत भए, धेरै नै अन्याय भयो, हाम्रा पुर्खाले धेरै गलती गरे भनेर स्वीकार गरेको छ। यी संबैधानिक अभिव्यक्तिहरूले वर्तमान राजनीतिक नेताको काँधमा अत्यन्तै ठूलो जिम्मेवारी बोकाएको छ। नेतृत्वमा विगतमा गर्दै नगरेको कारण केही भएन, अब गरिन्छ र हुन्छ भन्ने भावना देखिन्छ।

राजनीतिमा लाग्ने व्यक्तिको मूल उद्देश्य सेवा हो भने कर्मचारी बनी सेवा प्रवेश गर्नुको उद्देश्य व्यवसाय जनित सेवा हो। निजामती सेवाको सदस्य हुनको लागि आवश्यक योग्यता हासिल गरेर मात्र पुग्दैन। योग्यता प्राप्त व्यक्ति मध्ये अव्वल घोषित भएर मात्र निजामती सेवा या स्थानीय सेवामा प्रवेश गर्न पाइन्छ। राजनीतिक नेतृत्व जनताको मतबाट चुनिने हुँदा उनीहरूले जनताको प्रतिनिधित्व गर्दछन्, तर कर्मचारी चुनिएर नभई छानिएर आएको हुन्छ। ऊ सरकारी सेवालार्ई पेशाको रूपमा अपनाएर आएको हुन्छ र सेवा गरे वापत प्राप्त हुने सुविधाको माध्यमबाट आफ्नो जीवन वृत्ति चलाउने र जहान परिवार पाल्ने उद्देश्य लिएको हुन्छ। किन्तु राजनीतिक नेतृत्वले राजनीतिलार्ई पेशा या जीवन निर्वाहको



माध्यमको रूपमा स्वीकार गरेर आएको हुँदैन । हिजो आज यही उद्देश्यको आधारभूत कारण बुझ्ने प्रयास नगरी कर्मचारीको सुविधा र सेवाको सुरक्षाको सम्बन्धमा राजनीतिक नेतृत्वबाट विभिन्न अभिव्यक्तिहरू आएका हुन् । राजनीतिक नेतृत्वले राजनीतिमा लाग्ने र कर्मचारी बनेर आउने मूलभूत कारण र त्यस भित्रको अन्तर्गतको ख्याल गर्न नसक्दा कर्मचारीले पाइरहेका सुविधा र सेवाको सुरक्षा सम्बन्धमा धेरै अन्यायताहरू उत्पन्न भएका छन् । कर्मचारीले प्रचलित कानून र सुनिश्चित गरिएका आचरण पालन गर्दै आफ्नो सेवा गरे पुग्दछ । संविधानले जनमुखी प्रशासनको परिकल्पना गरेको हुँदा प्रशासन पनि जनता प्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ । तर राजनीतिको जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको दायरा फराकिलो छ । राजनीतिले कानूनको पालना गरेर मात्र पर्याप्त हुँदैन, जनताको चित्त समेत बुझाउनु पर्दछ ।

धेरै जसो स्थानीय तहहरू साधन स्रोतको अभावमा छन् । जुन जुन स्थानीय तहहरू साधनहीन छन्, त्यहीं नै समृद्धिको खाँचो ज्यादा छ । तर राजनीतिले चुल्याइ दिएका आकांक्षाहरू असीमित छन् । पछाडि परेका यिनै पालिकाहरूमा सामाजिक, आर्थिक, जातीय विभेद झन बढी छ । जहिले सम्म पछाडि परेका स्थानीय तहहरूलाई राष्ट्रिय समृद्धिको मूल प्रवाहमा ल्याउन सकिदैन तब सम्म देश समृद्ध भएको मात्र सकिदैन । अहिले संसार भरि समृद्धिको लहर चलिरहेको छ । हामीले समृद्ध मानेका मुलुकहरू समेत अझै पुगेन भन्दै दौडिरहेको अवस्थामा हामीले कुन गति समात्नु पर्दछ, प्रष्ट छ । अहिले हाम्रो अवस्था त्यस्तो तालिम र खुराक नपुगेको खेलाडीको जस्तो छ, जो बेहिसाव दौडोस त लडखडाएर लडिने डर, विस्तारै हिंडोस कहीं पुगिदैन ।

दरिद्रताबाट पार पाउन सजिलो छैन । अझ वर्गीय, लिङ्गीय, जातीय र क्षेत्रीय विभेद निराकरण गरी समानतामा आधारित समाज स्थापना गर्न बडो कठिन छ । यस अवस्थामा कर्मचारी र राजनीतिका कदमहरू समानुपातिक तरिकाले चलन सकेन भने केही हुने वाला छैन । यो यात्रा सफल पार्नका लागि राजनीतिक नेतृत्वले कर्मचारीतन्त्रलाई विश्वास र प्रोत्साहन गर्नु आवश्यक छ । नेतृत्वमा पुगी राष्ट्रका लागि काम गर्ने अभिभारा बोकेको नेताले मेरो र मेरा, हाम्रो र हाम्रा भन्ने प्रवृत्तिलाई समूल त्याग गर्नु आवश्यक छ । राजनीतिक नेतृत्वले तलव, सुविधा र सेवाको सुरक्षाको मामिलामा आफ्नो र कर्मचारीको तुलना गर्ने प्रवृत्ति त्यागनु जरुरी छ । कर्मचारीलाई तटस्थ र पक्षपात रहित रहन प्रोत्साहित नगरी कुनै दल विशेष प्रति निष्ठा वा नरहन र बिल्लाको आधारमा सेवा प्रवाह गर्न उक्साउने गरियो भने त्यस्तो नेतृत्व असफल हुन्छ । तटस्थ कर्मचारी रुष्ट हुन पुग्दछन भने पक्षपात गरिएकाहरूले टेर्न छाड्दछन ।

## ५. कर्मचारीतन्त्रका विशेषता

राजनीति शक्तिको लागि संघर्ष हो । राजनीति गर्नु भनेको एक व्यक्तिले अरु व्यक्तिलाई आफ्नो प्रभावमा पारेर उनीहरूलाई आफ्नो अनुयायी बनाउनु हो । राजनीति गर्ने व्यक्तिमा शक्ती प्राप्त गर्ने उत्कृष्ट चाहना हुन्छ । राजनीतिक व्यक्तिमा किन्चित अहंकार पनि हुन सक्छ र जस्तो स्वभाव भए पनि र जस्ता अभिव्यक्ति प्रकट गरे पनि एक पल्ट अनुयायी बनेका समर्थकहरू हतपती उसको साथ छाडेर

जादैनन। तर कर्मचारीलाई यी सुविधा प्राप्त छैन। कर्मचारी योग्यता परीक्षामा उत्तीर्ण भएर सेवा प्रवेश गरेको हुन्छ। ऊ राजनीतिबारे जान्दछ, समाज र आफूले सेवा गर्ने समुदायबारे जानकार हुन्छ। स्थानीय तहमा कामगर्ने सिभिल इन्जिनियर आफ्नो कामबारे पूर्ण जानकार हुन्छ। तर ऊ राजनीति गर्न जान्दैन, जाने पनि चाहदैन। कर्मचारीको सेवा प्रवेशको मोटिभ नै अर्कै हुन्छ। कर्मचारी आफ्नो नोकरीलाई पेशाको रूपमा रोजेर आएको हुन्छ। उसले रोजगारीका अन्य तमाम सम्भावित क्षेत्रलाई छाडेर सरकारी सेवा रोजेको हुन्छ र त्यसका लागी धेरै परिश्रम गरेको हुन्छ। उसले सरकारी सेवालार्ई आफ्नो आजीविकाको माध्यम बनाएको हुन्छ र समान्यतः अरु काम गर्न पाउदैन। ऊ जीवनका धेरै आकांक्षालार्ई बलि चढाएर आएको हुन्छ, सेवामा। स्थायित्व, जीवन यापन गर्न पुग्ने तलव, सुविधाहरू, सामयिक पदोन्नति र अवकाशपछि प्राप्त हुने राहतलार्ई विचार गरेरनै ऊ सेवा प्रवेश गर्दछ। यस्तो व्यक्तिला शक्तिको भोक हुँदैन, बरु गुमनामीमै रमाउँछ। उसको परिश्रमको पहिचान गरेर सरकारले सम्मान गरेता पनि त्यो सार्वजनिक सरोकारको विषय बन्दैन, आफ्नो सेवा भित्रका सीमित व्यक्तिको चासोको विषय हुन्छ त्यो। ऊ धेरै मौलिक हकहरू स्थगित गरेर सेवामा हाजिर भएको हुन्छ। उसका सारा राम्रा कामहरूको जस सरकारको पोल्तामा जान्छ, उसका नराम्रा काम वापतको अपयश ऊ आफैले एकलै व्यहोर्नु पर्दछ।

राजनीतिले यो कुरा बुझ्ने प्रयत्नै गरेन। कुनै पनि शिक्षित युवा सरकारी सेवामा प्रवेश गर्ने अभिप्रायले रातदिन मेहनत गरेर पढ्दा जागिर खाए पछि राजनीतिक नेता संग सङ्गत गर्ने हो, गुटवन्दी गर्ने हो, अमुक पार्टीको कार्यकर्ता बन्ने हो भनेर सोचेको हुँदैन। सेवा प्रवेश पछि हुने सारा कृयाकलापहरू त सबै राजनीतिकै उपज हुन।

## ६. सम्बन्धमा देखिने समस्याहरू

डा. हेनरी किसिन्जिर भन्छन "राजनीतिक नेतृत्वको काम जनतालार्ई त्यहाँ पुऱ्याउने हो, जहाँ उनीहरू यस अघि कहिल्यै पुगेका थिएनन।" कर्मचारीको मनमा लागेको हुनसक्दछ कि यो मूर्ख स्थानीय नेताले के पो बुझेको छर ! यसले न लोकसेवा आयोगको मुख देखेको छ , कुनै ढङ्ग छ। तर नेता त्यस्तो मूर्ख हुँदैन। नेता जनता वीच घुलमिल हुने हुँदा उसले जीवन बुझेको हुन्छ , समुदाय बुझेको हुन्छ र जनताका मनका कुरा बुझेको हुन्छ। उसले समाज, संस्कृति, छिमेक, स्वार्थ र दाउपेच जानेको हुन्छ। कर्मचारीले किताव पढेको हुन्छ भने नेताको किताव समाज हो। शक्तिमा पुगेपछि मदोन्मत्त भएन भने, व्यक्तिगत स्वार्थमा लिप्त भएन भने र होस गुमाएन भने उसले धेरै गर्न सक्छ।

स्थानीय तहमा देखिएका समस्या व्यक्तिगत स्वार्थले प्रेरित नै बढी छन्। तर कतिपय समस्या कानूनी , मनोवैज्ञानिक र अहंकार सँग समेत सम्बन्धित छन्। कसैको नजरमा कर्मचारीहरू डामेको सँढि जस्ता छाडा छन् भने कसैको नजरमा नेताहरू कर्मचारीलार्ई आफ्नो दास नै सम्झन्छन। शक्ति प्राप्त भएपछि मानिसमा मात चढ्न थाल्दछ। अझ पदासीनहरूलार्ई स्रोत परिचालनको अधिकार र सम्मान प्राप्त हुन थालेपछि स्वभावैले भ्रष्ट पनि हुन थाल्दछन। लर्ड एक्टनले भनेका छन्, शक्तिले भ्रष्ट बनाउछ, अतिशय

शक्तिले अतिशय भ्रष्ट बनाउछ। हुन त जितेको नेता बढी शालीन हुनुपर्ने हो, तर हाम्रो स्थानीय तहमा उल्टा छ। विसंगति ल्याउनुमा स्थानीय तहका कर्मचारीको राजनीतिक नेतृत्व प्रति लघुता पूर्ण मूल्यांकन र नेतृत्वमा आएको अकस्मातको चमक दुवै जिम्मेवार छन। नेतालाई आज अहिले नै सकिहाल्नुछ भने कर्मचारीलाई नियमकानूनको पनि पालना गर्नु छ। दुर्भाग्यवस केही झमेलामा परियो भने नेतालाई खासै फरकपर्दैन, कर्मचारीको जीवननै बर्बाद हुन्छ। यो अनुभव गरिएको कुरा हो।

नेताहरू चुनावको बेलामा धेरै नै बोलेका हुन्छन। सक्ने नसक्ने सारा आश्वासन पनि दिन्छन। निर्वाचित भएका नेताहरू भिडका उन्मादी वक्ता बनिदिन्छन। तर जब कार्यक्षेत्रमा पुग्दछन, उनीहरूले आफूले सोचेको भन्दा भिन्न संसार पाउछन। कर्मचारीतन्त्र उनीहरूको मार्गको ठूलो व्यवधान बनेर खडा हुन्छ। जब जनताको दबाव पर्न थाल्दछ, उनीहरू कर्मचारीलाई दोष दिएर उम्कन्छन। भारतमा "ग्रामपन्चायत"का प्रधानको स्वेच्छाचारिता बारे पूर्व मन्त्री मणिशंकर अय्यरले भनेका छन "इन दिना पन्चायत राज नही सर पन्चराज है।" यहाँ पनि कतिपय स्थानीय तहमा अध्यक्ष/मेयरको राजचलेको गुनासो छ। नियम कानून र पद्धतिको पालना गरौं भन्ने कर्मचारीको उछितो काढिन्छ। हिजो आज स्थानीय राजनीतिक नेतृत्वले कर्मचारी माथि हातपात गर्ने कृयाकलाप केही स्वार्थको टक्कर हो भने प्रायःकानून र आचरणको पालनाको समस्या हो। राजनीतिक नेतृत्व माथि हातपात हुँदा त्यस्ता उत्पातीलाई कारवाही गर्नुको बदला इन उत्साहित भएको देखेर कर्मचारी पिटेर चर्चित हुने आकांक्षा अरुमा पनि जाग्न सक्छ।

नेतृत्व र कर्मचारी बीच झमेला पैदा हुने अर्को कारण हो राजनीतिक नेतृत्वको चेक मोह। जनप्रतिनिधिहरूको चेकप्रतिको आशक्ती बढेर गएको छ। चेक सँग अरु केही कुरा जोडिएको छ। राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारी समाजमा रहने हो, समाज राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारीमा रहने हैन। नेता र कर्मचारी समाजका सेवक हुन्। किन्तु स्थानीय तहमा आफूलाई चुन्ने जनताको घर आगनको नजिकै जनताकै सामुन्नेमा निर्वाचित प्रतिनिधिको "भिपाइपीकरण" भइरहेको छ। यस कार्यको लागि कर्मचारीतन्त्रको प्रयोग गरिएको छ। एउटा दलको निर्वाचित प्रतिनिधि दलको नेता मात्र हैन। ऊ समाजको प्रतिनिधी पनि हो। ऊ जुन वातावरणमा हुँकेको होर ऊ जेहो, त्यो भन्दा बढी उसबाट खोज्ने समाज र ऊ पनि पद पाउन साथ आफूलाई आफ्नो धरातल भन्दा माथी सोचेर अपाच्य व्यवहार गर्ने र सो गतिविधिमा सहायक हुन कर्मचारीतन्त्रलाई प्रयोग गर्ने प्रवृत्तिले कर्मचारीतन्त्र समेत विवादमा तानिएको देखिन्छ।

## ७. खतर्नाक पाटो

नेपालको संघीय प्रणाली अनुपम छ। संबैधानिक रुपमा जनताको निकटमा अधिकार पुर्याउने मामिलामा नेपाल संसारकै ठूलो उदाहरण बनेको छ। प्राप्त अवसरको समुचित उपयोग गर्न सकियो भने केही वर्ष भित्र नेपाल समुन्नत लोकतन्त्रको रुपमा विश्व सामु उदाउनेछ। किन्तु यो अवसर गुम्यो भने नेपाल

लोकतन्त्र अफाप हुने मुलुकको रूपमा दरिने छ।नेपाली संघीय प्रणालीको मूल जरो स्थानीय तह हो।संघीय प्रणाली अपनाएका धेरै देशले यस्तो शक्तिशाली स्थानीय सरकार स्थापना गर्न सकेका छैनन।गणतन्त्र भारतको संबिधानको त्रिहत्तारौं र चौहत्तारौं संशोधनले स्थानीयतहलाई राज्यले दिएको अधिकार मात्र प्रयोग गर्ने अधिकार दिएको छ।संयुक्तराज्य अमेरिकामा पनि स्थानीय तहले प्रयोग गर्ने धेरै जसो कानून राज्यले बनाउछ।तर हाम्रो संबिधानले अधिकारको बाँडफाँडकै माध्यमबाट स्थानीयतहलाई अधिकार सम्पन्न बनाएको छ।

प्राप्त अधिकारहरु अभूतपूर्व छन।तर चुनौती पनि ठूलो छ।आफ्नो अधिकारको समुचित प्रयोग गर्ने कार्यमा स्थानीय सरकारलाई दक्षतापूर्ण सहयोग पुऱ्याउनु स्थानीय कर्मचारीतन्त्रको पुनीत कर्तव्य हो।

स्थानीय तहमा अहिले ठूलो स्रोत जान थालेको छ।तर स्रोतको उपलब्धताको तुलनामा स्थानीय राजनीतिक नेतृत्व र कर्मचारी दुवै सक्षम छैनन।स्थानीय तह अहिले स्रोतको दुरुपयोग गर्नेमा अग्रणी रहेको जानकारी प्राप्त भइरहेका छन।सवै भन्दा बढी उजुरीहरु स्थानीय तहकै गतिविधि उपर परिरहेका छन।स्थानीय तहलाई नियन्त्रणमा राख्न र नियमन गर्न अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट लामो सूची सहितका निर्देशनहरु जारी भएका छन।अझै सम्म संघीय निजामती सेवा ऐन पारित हुन सकेको छैन भने प्रदेश लोकसेवा आयोग सक्रिय हुन सकेका छैनन।प्रदेश र स्थानीय तहका कर्मचारी सम्बन्धी कानूनको अभावमा कर्मचारी तन्त्र तदर्थवादमा झुलिरहेको छ।प्रदेश र स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारीको आत्मबल खस्केको छ, उनीहरु आफूलाई राज्यका दोस्रो दर्जाका कर्मचारीको रूपमा महसुस गर्न बाध्य छन्।

स्थानीय तहमा कर्मचारी "क्याडर" छैन।एका तर्फ कर्मचारी र राजनीतिक नेतृत्व बीच मनोवैज्ञानिक "टसल" छ भने अर्को तर्फ नेतृत्व र कर्मचारी बीचको अपवित्र गठबन्धनका कारण अनियमित कार्यहरुले प्रश्रय पाउने हुन कि भन्ने डर छ।स्रोतले ओतप्रोत स्थानीय तहको राजनीतिक नेतृत्वलाई स्रोतको दुरुपयोग गर्न उक्साउने कर्मचारी र कर्मचारीलाई उक्साउने नेतृत्व, दुवैको अस्तित्वको संभावनालाई नकार्न सकिदैन।राजनीतिक नेतृत्व यस तर्फ सदा सजग रहनु आवश्यक छ।सदाचारीहरु आफ्नो सोचलाई आत्मनिष्ठ नभई वस्तुनिष्ठ बनाउँछन्।समाजका अगुवाहरुको चरित्रलाई सर्वसाधारण मानिसहरुले आदर्श मानी त्यसैको अनुसरण गर्ने हुदा त्यस्ता व्यक्तिहरु झन् चरित्रवान र सदाचारी हुनु आवश्यक छ।वास्तवमा समाजको प्रत्येक व्यक्तिको चरित्र मिलेरै राष्ट्रिय चरित्र बन्दछ।अहिले स्थानीय तहका कर्मचारीमा व्यक्तिगत, व्यावसायिक र कानूनी आचरण पालनको समस्या छ।विशेष गरी राजनीतिक व्यक्तिहरुको आचरणमा धेरै प्रश्नहरु खडा भएका छन।ठाँउठाँउका बेथितिहरुले गर्दा सवै स्थानीयतहहरु आरोपको बाछ्छिटामा परेका छन।

## द. उपसंहार

कर्मचारीतन्त्र राष्ट्रको सेवक हो। यो राजनीतिक नेतृत्वको सहयोगी हो। राजनीतिक नेतृत्वले कर्मचारीलाई तटस्थ रहन दिनु पर्दछ। राजनीतिक नेतृत्वले कर्मचारीतन्त्रलाई आफ्नो दलको समर्थकको रूपमा भन्दा समग्र राष्ट्रको लागि काम गर्ने संयन्त्रको रूपमा विकसित र उन्नत हुने अवसर जुटाइदिनु पर्दछ। स्थानीय तहका जनप्रतिनिधीहरूले बुझ्न आवश्यक छ, संघीय प्रणालीकै कारण स्थानीय तह अभूतपूर्वरूपमा शक्तिशाली हुन पाएको हो र जनता जुन ठाउँमा बसोवास गर्छन, त्यही अधिकार पुगेको हो। यसरी प्राप्त अधिकारहरूलाई अझै समृद्ध र समुन्नत बनाउनका लागि नेतृत्व निरन्तर लागि रहनु आवश्यक छ। कर्मचारी समृद्धिका सारथी हुन। कर्मचारीले आफ्नो जीवन नै सरकारी सेवामा समर्पित गरी सेवामा प्रवेश गरेको हुँदा उनीहरूको सुविधा र सेवाको सुरक्षामा समुचित ध्यान पुगनु आवश्यक छ। स्मरण रहोस कर्मचारी कर्मचारी जस्तो हुनुपर्दछ, राजनीतिक नेता जस्तो होइन।

## सन्दर्भसूची

१. नेपालको संबिधान
२. Donald Kinsley, *Representative Bureaucracy*
३. Hans J Morgenthau, *Politics Among Nations*
४. Lord Acton, *A Letter to an Anglican church*
५. Mani Shankar Aiyer, *Process of evolution has not been understood*
६. पूर्ण चन्द्र भट्टराई, *अनलाइन खबर, २०७५ श्रावण*
७. गणतन्त्र भारतको संबिधान
८. भागवत खनाल, *स्थानीय सरकार सुशासन र सदाचार*

# सुशासन: नेपालमा सिद्धान्तको रटान कि, व्यवहारमा प्रस्फुटन



केदार कोइराला<sup>11</sup>

## सारांश

जीवन दर्शन, संगठन, स्रोतसाधान र आधुनिक प्रविधिको उचित तालमेल मिलाउने बाहेक कुनै विकल्प हामीसँग छैन। तथ्य र तर्कको प्रमाणमा टेकेर गरिएको विप्लेषणका आधारमा न्यायशील कानून बन्नपर्छ। त्यस्ता कानूनहरूको उचित कार्यान्वयन हुनुपर्छ। यसले राज्य र कानून प्रति बफादार मुलुकी प्रशासनको स्थापना गर्न सघाउनुपर्छ। संविधानले परिकल्पना गरेको गन्तव्यमा पुग्ने एक मात्रै अचुक अस्त्र भनेको राजकाज, शासन र प्रशासनका हरेक युनिटमा सुशासन कायम गर्न सक्नु हो।

सुशासन आदर्श समाजको परिकल्पना हो, जसमा सर्वसाधारणको इच्छा र आकांक्षाको सही प्रतिनिधित्व हुन्छ। विकास निर्माणको खाका कोरिन्छ एवं सफलताका साथ कार्यान्वयन हुन्छ। सुशासन नेताहरूका निम्ति सत्ता प्राप्तिको आकर्षक नारा, प्रशासकका निम्ति समस्याको विषय र सर्वसाधारणका निम्ति आशाको किरण रहिआएको छ।

सबैभन्दा असल, उत्तम, जाति, वेश, राम्रो र उम्दा शासन नै सुशासन हो। असल शासकीय व्यवस्थाको खोजीसँगै सुशासन (Good Governance)को अवधारणाको विकास भयो। शासन व्यवस्थाका सम्पूर्ण आयामहरूलाई सुधारका एजेन्डामा समावेश गरी राज्यप्रणालीलाई बढी कानूनसम्मत, विकेन्द्रित तथा सहभागितामूलक, पारदर्शी र जबाफदेही बनाउने प्रयास नै सुशासन हो। यस आलेखमा जनताका अपेक्षाहरूको आधारमा सुशासनको परिभाषा गर्ने जमर्को गरेको छु। देश, काल र परिस्थिति अनुसार सुशासनको अर्थ फरक हुन्छ भन्ने मेरो मान्यता रहेको छ। विकसित राष्ट्र, विकासशिल राष्ट्र, विकासोन्मुख राष्ट्र तथा अल्पविकसित राष्ट्रमा सुशासनको अर्थ फरक फरक हुन्छ।

सम्भावनाका क्षेत्रहरूमा विवेकशील लगानी गरी त्यसबाट प्राप्त उपलब्धि आवश्यकताका क्षेत्रमा प्रयोग

<sup>11</sup> उपसचिव (कानून), राष्ट्रिय पुनर्निर्माण प्राधिकरण

गर्न सक्ने नीति ज्ञानको विकास गर्न सक्नु नै सुशासन हो। देशको स्वार्थ र जनताको हितमा कुनै पनि दुषित र कलुषित मानसिकताको मिसावट हुन नदिनु नै सुशासन हो।

गुगल गरेर वा विदेश तिरका सारेर वा अनुवाद गरेर वा देशको आन्तरिक हावापानीको जानकार समेत नभएका आजिवन विज्ञ तथा पदेन विज्ञहरूको धारणाको आधारमा बनेका अनीतिको रटान सुशासन होईन। तथ्यमा आधारित नीति निर्माण हुनुपर्छ भन्ने कुरा सिद्धान्तमा सिमित गर्न खोज्नु सुशासन होईन।

संविधानको लक्ष्य देशलाई दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिमा पुऱ्याउनु रहेको छ। यो लक्ष्यमा पुग्नको लागि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको अवलम्बन गरेको छ। राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूले उक्त लक्ष्यमा पुगने बाटोहरू देखाएको छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्यान्न, बसोबास, रोजगार र यातायातलाई नागरिकका अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरू हुन भनि संविधानले किटान गरेको छ। अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरूको पूर्ति नभई विकासका अन्य कुरा पुरा हुन सक्दैनन्। ती बाटोहरूमा सजगतापूर्वक हिंडेमात्रै गन्तव्य सुशासनमा पुग्न सकिन्छ।

नेपालको शासकीय प्रणालीमा स्थानीय सरकार भनेको सरकार छ भनेर नागरिकहरूले अनुभूति गर्ने संस्था भएकोले यसलाई भाईब्रयान्ट, जिवन्त, जनताको अपेक्षा पुरा गर्न सक्ने, वातावरणीय रूपमा संरक्षित तथा स्व.शासित कसरी तुल्याउन सकिन्छ ? भन्ने तर्फ बहस केन्द्रित हुन जरुरी छ। यस्तो बहसले मात्रै सुशासनको प्रत्याभूति गराउन सक्ने अनुमान गर्न सकिन्छ।

## पृष्ठभूमि (Background)

विकासको बाधक, नागरिकका हक अधिकार कुण्ठित गर्ने, अग्रगामी सोचमा प्रतिबन्ध लगाउने, राज्यको स्रोत र साधनको दोहनमा अपारदर्शिता लगायतका कुराहरूको मुख्य तत्वको रूपमा हेरिएको शासन व्यवस्थाको विधिवत अन्त्य भयो। अब यस्ता दोष लगाउने संस्था छैनन्। १० बर्ष लगाएर जनतालाई सार्वभौमसत्तासम्पन्न बनाउँदै संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पुरा गर्नु संविधान सभाबाट पारित गरी नेपालको संविधान (२०७२) जारी गर्यो।

संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक व्यवस्था सुदृढ गर्ने, राष्ट्रिय एकता सुदृढ गर्ने, समाजवाद उन्मुख स्वतन्त्र र समृद्ध अर्थतन्त्रको विकास गर्ने, विश्व समुदायमा राष्ट्रिय सम्मानको अभिवृद्धि गर्ने जस्ता राज्य सञ्चालनका आदर्श मार्गदर्शक सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्ने सोच संविधानमा उतार गर्यो। यी आदर्श सिद्धान्तहरूको कार्यान्वयन गर्नका लागि राज्यले लिने नीतिहरूको पनि संविधानमा व्यापक उल्लेख

गर्यो। संविधानलाई अधिकारमा आधारित संविधान (Right Based Constitution) बनायौं। राज्यको दायित्व किटान गर्यो। नागरिकका कर्तव्य समेत संविधानमा किटान गर्यो।

राज्य सञ्चालनका मार्गदर्शन, राज्यको दायित्व तथा नागरिकका कर्तव्यहरूको बिच गतिशिल सन्तुलन ल्याउनका लागि सार्वभौमसत्ताको समेत विभाजन गरी कार्यकारिणी, व्यवस्थापकिय तथा न्यायिक अधिकार तीन तहको सरकारबाट प्रयोग हुने गरी संवैधानिक प्रबन्ध गर्यो। न्यायपालिका स्वतन्त्र रहने कुरा संविधानमा लेख्यौं। नागरिक स्वतन्त्रता, मानव अधिकारको संरक्षण तथा प्रवर्द्धन, पूर्ण प्रेस स्वतन्त्रता, कानुनी राज्यको प्रत्याभूति गराउने कुरा लिपिबद्ध गर्यो। शान्ति, विकास, सुशासन र समृद्धि हाम्रो मुख्य गन्तव्य हो भनेर संविधानको पहिलो पानामा नै किटानीका साथ लेख्यौं।

संविधान हुनु र संविधान भएको अनुभूति हुनु फरक कुरा हुन। संविधान भएको अनुभूति सर्वसाधारण नागरिकमा दिलाउनको लागि यसको कार्यान्वयन गर्न हामी मन, वचन र कर्मले लाग्नै पर्ने देखिन्छ। समायानुकूल विकासका लागि आवश्यक पर्ने गतिशिल संवैधानिक आधार (Dynamic Constitutional Foundation) तयार भएको छ। जीवन दर्शन, संगठन, स्रोतसाधान र आधुनिक प्रविधिको उचित तालमेल मिलाउने बाहेक कुनै विकल्प हामीसँग छैन। अघको हाम्रो कार्यदिशा भनेको संविधानको सोचलाई व्यवहारमा उतार्नका लागि आवश्यक पर्ने संयन्त्रहरूको फैलावट (Expansion) प्रत्येक नागरिकसम्म पुऱ्याउने तथा राज्यबाट प्रवाह हुने बस्तु तथा सेवालाई सबैको समान र सहज पहुँच रहने अवस्थाको सिर्जना गर्ने हो। संविधानको भावनालाई कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक पर्ने नीति नियमहरू निर्माणका क्रममा विवेकपूर्ण निर्णय गर्न सक्ने, स्वच्छ छवि र क्षमतावान व्यक्तिको व्यवस्थापिकामा प्रतिनिधित्व छ भन्नेमा सबै सरोकारवालाहरू ढुक्क छन्। तथ्य र तर्कको प्रमाणमा टेकेर गरिएको विप्लेषणका आधारमा न्यायशील कानुन बन्नुपर्छ। त्यस्ता कानुनहरूको उचित कार्यान्वयन हुनुपर्छ। यसले राज्य र कानुनप्रति बफादार मुलुकी प्रशासनको स्थापना गर्न सघाउनुपर्छ। संविधानले परिकल्पना गरेको गन्तव्यमा पुग्ने एक मात्रै अचुक अस्त्र भनेको राजकाज, शासन र प्रशासनका हरेक युनिटमा सुशासन कायम गर्न सक्नु हो।

## शासन र सुशासनको अर्थ तथा परिभाषा

सुशासनको अर्थ विभिन्न विद्वानहरूले विभिन्न तरीकाले गरेका छन्। परिभाषाहरू पनि आफ्नो आफ्नो तरिकाबाट गरेका छन्। विश्व बैङ्कले सन् १९९३ मा र संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय विकास संस्था (UNDP) ले सन् १९९७ को नीति पत्र (Policy Paper) मा शासनलाई परिभाषित गरेका छन्। जसअनुसार शासन (Governance) ले राज्यका सबै मामला र तहमा आर्थिक, राजनीतिक र प्रशासनिक अधिकारको अभ्यास गर्न नागरिक तथा समुदायको हित रक्षा र स्वार्थपूर्ति, अधिकारको अभ्यास, उत्तरदायित्वको परिचालन तथा विभेदको समायोजन गर्ने संयन्त्र, प्रक्रिया र संस्थालाई विकासका निम्ति समावेश गर्दछ। साथै यस



शब्दले समाजका व्यापक स्वरूपको अभियन्ता (Actors) हरूबीच भिन्नभिन्न उपयोग र उद्देश्यका निम्ति समन्वय र सम्बद्धतामा दिगोपनाको नतिजा दिन्छ।

शासनका सन्दर्भमा तीनवटा आधारस्तम्भ भएको मानिन्छ। तिनीहरूमा राजनीतिक रूपमा प्रत्यक्ष लोकतान्त्रिकरण, सार्वजनिक व्यवहारमा उत्तरदायित्वको सुनिश्चितता र सबै सरोकार राख्ने पक्षको संस्थागत सक्षमता पर्दछन्। शासनका प्रमुख पक्षहरूमा राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, नैतिक, सुरक्षा, प्राविधिक, सहकार्यात्मक, दिगो विकास आदि पर्दछन्। हामीले विश्लेषणात्मक रूपले हेर्दा शासनका राजनीतिक, प्रशासनिक, आर्थिक, नागरिक र अङ्गीय (Systematic) पाँचवटा कार्यान्वयन केन्द्रित दायरा पाउन सक्छौं।

पूर्वीय सभ्यतामा स्वर्ग वा रामराज्यको स्वरूपसँग मिल्ने आदर्श शासन वा सुशासनलाई विभिन्न किसिमले परिभाषित गरिएको पाइन्छ। सुशासन शब्दको प्रयोग पूर्वी एवं पश्चिम दर्शनहरू दुवैमा पाइन्छ। पूर्वीय दर्शनमा सुशासनको उल्लेख वाल्मीकि रामायण, महाभारतको शान्तिपर्व, शुक्रनीतिलगायतका दर्शनमा पाइन्छ। प्रसिद्ध दार्शनिक कौटिल्यले राजाको सुख प्रजाको सुखमा र राजाको हित पनि प्रजाको हित नै रहन्छ। यसैले (राज्य शासन) राजालाई प्रिय हुने कुरा मात्रै होइन, प्रजालाई प्रिय हुने कुरालाई नै हित मान्नुपर्दछ भनेको पाइन्छ। पश्चिमी दर्शनमा यस शब्दको प्रयोग ग्रिक दार्शनिकहरू प्लेटो, अरस्तु र वर्तमानमा वेबर र सुमपिटरले गरेका छन्।

सुशासन आदर्श समाजको परिकल्पना हो, जसमा सर्वसाधारणको इच्छा र आकांक्षाको सही प्रतिनिधित्व हुन्छ। विकास निर्माणको खाका कोरिन्छ एवं सफलताका साथ कार्यान्वयन हुन्छ। सुशासन नेताहरूका निम्ति सत्ता प्राप्तिको आकर्षक नारा, प्रशासकका निम्ति समस्याको विषय र सर्वसाधारणका निम्ति आशाको किरण रहिआएको छ।

सबैभन्दा असल, उत्तम, जाति, वेश, राम्रो र उम्दा शासन नै सुशासन हो। असल शासकीय व्यवस्थाको खोजिसँगै सुशासन (Good Governance)को अवधारणाको विकास भयो। शासन व्यवस्थाका सम्पूर्ण आयामहरूलाई सुधारका एजेन्डामा समावेश गरी राज्यप्रणालीलाई बढी कानुनसम्मत, विकेन्द्रित तथा सहभागितामूलक, पारदर्शी र जवाफदेही बनाउने प्रयास नै सुशासन हो।

सुशासनले शासकीय व्यवस्थाका सबै आयामहरूलाई समेट्ने प्रयास गर्दछ। जसले असल शासकीय प्रणाली स्थापना गर्न योगदान पुग्छ। राजनीतिक, व्यवस्थापकीय र नैतिक आयाम गरी सुशासनका तीन आयामहरू अनुभूत गर्न सकिन्छ। राजनीतिक आयामले जनसहभागिता, आधारभूत मानव अधिकार, स्वतन्त्र आमसञ्चार, राजनीतिक बहुपनावाद, स्वतन्त्र न्यायपालिका, कानुनी राज्यको स्थापना, नागरिक समाज सुदृढीकरण, सार्वजनिक उत्तरदायित्वलाई समेट्छ। व्यवस्थापकीय आयामले सरकारको कार्यदक्षता, आर्थिक उदारीकरण, व्यवस्थापकीय ठेक्का, मितव्ययिता र प्रभावकारिता, मानवीय संशाधन विकास, दिगो विकासको अवधारणा, सूचना प्रविधिको प्रयोग, छरितो सरकारको अवधारणा, निजीकरण

तथा सक्षम प्रशासनलाई समेट्छ भने नैतिक आयामले पारदर्शिता, भ्रष्टाचार विहीनता, स्वच्छ प्रशासन, जनताप्रतिको जिम्मेवारी, नैतिक मूल्यको सम्बर्द्धन तथा आचरण र अनुशासन जस्ता विषयहरूलाई समेट्छ।

विश्व बैङ्कले (क) भविष्यदर्शी खुला र शिक्षाप्रद नीति निर्माण (ख) व्यवसायिक कर्मचारीतन्त्रको विकास, (ग) पारदर्शी र जनउत्तरदायी सरकार, (घ) सशक्त र सहभागितामा आधारित नागरिक समाज, (ङ) कानूनको शासनलाई सुशासनका अवयवहरूको रूपमा लिएको छ। संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रम (UNDP) ले (क) राजनीतिक वैधानिकता र उत्तरदायित्व (ख) निष्पक्ष र भरपर्दो न्याय प्रणाली, (ग) प्रशासनिक उत्तरदायित्व (विशेषतः आर्थिक कारोबारमा), (घ) अभिव्यक्ति तथा सूचनाको हकको प्रत्याभूति, (ङ) चुस्त र प्रभावकारी ढङ्गबाट सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापन, (च) नागरिक समाजसँगको सहकार्यलाई सुशासनका अवयव मानेको छ। आर्थिक सहयोग तथा विकास संस्था (OECD) ले सहभागितामूलक विकास, जनमत, वैधानिकता, उत्तरदायित्व तथा बहुपनावादमा आधारित लोकतान्त्रिकरण, कानूनको शासन, प्रभावकारी सार्वजनिक व्यवस्थापन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा कम सैनिक खर्चको व्यवस्थासहितको शासन, राजनीतिक र नागरिक अधिकारसहितको मानव अधिकारको प्रत्याभूति जस्ता विषयहरूलाई सुशासनको अवयव मानेको छ। डानियल कौफमेन समेतको विश्व बैङ्क संस्थाको सूचकाङ्कले (क) आवाज र उत्तरदायित्व, (ख) राजनीतिक स्थिरता र हिंसाहित अवस्था, (ग) सरकारको प्रभावकारिता, (घ) नियामक गुण, (ङ) विधिको शासन, (च) भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा संयुक्त राष्ट्र सङ्घका विभिन्न निकायहरू (UN Agencies) (क) सहभागितामूलक, (ख) पारदर्शी, (ग) उत्तरदायी, (घ) समतामूलक, समन्यायिक र समावेशी, (ङ) प्रभावग्राही, (च) कार्यदक्ष र प्रभावकारी, (छ) कानुनी शासन, (ज) सर्वसम्मति उन्मुखतालाई सुशासनको अवयवको रूपमा उल्लेख गरेको पाईन्छ।

## सुशासन के हो ?

यस आलेखमा जनताका अपेक्षाहरूको आधारमा सुशासनको परिभाषा गर्ने जमर्को गरेको छु। देश, काल र परिस्थिति अनुसार सुशासनको अर्थ फरक हुन्छ भन्ने मेरो मान्यता रहेको छ। विकसित राष्ट्र, विकासशिल राष्ट्र, विकासोन्मुख राष्ट्र तथा अल्पविकसित राष्ट्रमा सुशासनको अर्थ फरक फरक हुन्छ। लोकतन्त्रिक शासन प्रणालीमा राजनीतिक व्यक्ति रहने सरकार र गैर राजनीतिक योग्यता प्रणालीबाट अब्बल ठहरिएर आएका पेशागत व्यक्ति रहने कर्मचारीहरूमा फरक भूमिका, शैली, मर्यादा र अनुशासन गरी चारवटा अवयव हुन्छन्। यी नै अवयवहरूको सन्तुलनबाट जनताका हरेक चाखहरूलाई सम्बोधन गर्न सक्नु सुशासन हो। राज्य संयन्त्रका हरेक युनिटहरूले गुमाउन लागेको छवि सुधारेर जनताको विश्वास जिन्न सक्नु सुशासन हो। दलिय भागबण्डालाई योग्यता र दक्षताले विस्थापित गर्दै सरकारको क्षमता र दक्षता प्रदर्शन गर्ने हतियार कानूनको सर्वोच्चता पालन गर्न सक्ने अनुशासन हो भनेर स्थापित गर्न सक्नु नै सुशासन हो।

राज्य संयन्त्रका हरेक ओहदामा बसेका व्यक्तिहरुमा नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्न सक्ने ज्ञान, सिप, क्षमता र दक्षताको प्रत्यभूति हुनु, मानवोचित व्यवहार गर्न सक्नु, स्रोतसाधन तथा प्रविधिको प्रयोगलाई विवेकशील बनाउन सक्नु र हरेक नागरिकमा भएको ज्ञान, सिप र अनुभवको प्रयोग गर्न सक्ने नेतृत्व विकास गर्नु नै सुशासन हो। नीति ज्ञानको मुख्य उद्गमस्थल नै राजनीति हो तर उक्त ज्ञानमा राजनीतिक दुर्गन्ध मिसिन नदिनु सुशासन हो।

सम्भावनाका क्षेत्रहरुमा विवेकशील लगानी गरी त्यसबाट प्राप्त उपलब्धि आवश्यकताका क्षेत्रमा प्रयोग गर्न सक्ने नीति ज्ञानको विकास गर्न सक्नु नै सुशासन हो। देशको स्वार्थ र जनताको हितमा कुनै पनि दुषित र कलुषित मानसिकताको मिसावट हुन नदिनु नै सुशासन हो।

तथ्य र तर्कलाई टेकेर निर्णय गर्न सक्नु, कर्मकाण्डी शैलीको निबन्ध लेख्ने कार्यलाई तिलाञ्जली दिन सक्नु, चिप्ला र चिल्ला शब्दले रिझाउने कार्यविधिलाई आर्यघाटमा लगेर अन्त्येष्टि गर्नसक्नु, ईतिहासलाई दिशा दिने र सारवान कानुनको सोचलाई सम्बोधन गर्ने नीति तथा कार्यक्रम बनाएर कार्यान्वयन गर्न सक्नु नै सुशासन हो।

अवसर आफ्ना पोल्टामा मात्रै हाल्ने आत्मकेन्द्रित प्रवृत्तिको देहबसान तथा आत्मविश्वास, आत्मसम्मान र राष्ट्रिय प्रतिष्ठासँग जोडिएका विषयप्रति संवेदनशीलता देखाउन सक्नु नै सुशासन हो। सबै नागरिकहरुको संरक्षण, सशक्तिकरण तथा विकासमा राज्य संयन्त्रहरुको पर्याप्त ध्यान जानु सुशासन हो। जनताका हक हित र अधिकारका विषयमा जिम्मेवार र उत्तरदायी हुनु नै सुशासन हो।

शासकीय संरचनाहरुको अन्तरसम्बन्ध र कार्यशैली तथा कार्यवातावरण संविधान, संवैधानिक कानून र अवलम्बित राजनीतिक पद्धतिले निर्धारण गरेको हुन्छ, शासन सञ्चालन वंश विज्ञान र जिव विज्ञानको आधारमा नभई विधी र पद्धतिको आधारमा हुन्छ भन्ने मान्यता स्थापित गर्न सक्नु नै सुशासन हो।

नागरिक र प्रशासनविच देखिएको विश्वासको दरार पुरिनु सुशासन हो। सीमित स्रोत र साधनलाई जनताका असिमित आवश्यकता पुरा गर्ने चुनौतीपूर्ण कार्यलाई अवसरमा परिणत गरि अपेक्षित नतिजा दिन सक्नु सुशासन हो। संविधानले नागरिकका आधारभूत आवश्यकताको रूपमा पहिचान गरेका शिक्षा, स्वास्थ्य, बसोबास, खाद्यान्न यातायात जस्ता क्षेत्रमा सहज, सरल र सुलभ पहुँच सुनिश्चितता नै सुशासन हो। दुरदर्शिता, प्रशासनिक क्षमता, कुटनैतिक दक्षता र लगनशीलताको प्रयोगगरी हिजोको अनुभवका आधारमा आजको चुनौतीलाई अवसरको रूपमा लिने र भविष्यको अनिश्चिततालाई सुनिश्चिततामा परिणत गर्ने अनुकूल वातावरण सिर्जना गर्न सक्नु सुशासन हो। भ्रष्टाचारलाई जरैबाट उखेलेर नैतिकता र आचरणको स्तुति गानलाई व्यवहारमा उतार्नु चाँहि सुशासन हो।

कानुनको शासन, भ्रष्टाचार मुक्त र चुस्त प्रशासन, अकेन्द्रिकरण तथा विकेन्द्रिकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापन, प्राप्त उपलब्धीहरुको समानुपातिक तथा समन्यायिक

वितरण जस्ता असल शासनका मान्यताहरु जनजीविकामा प्रत्यक्षरूपमा देखिनु सुशासन हो। सर्वसाधारण नागरिकको हित, कल्याण, सुख, समृद्धि र असल जीवन प्रणालीको विकास र विस्तार सुशासन हो।

भरपर्दो सूचना, परिपक्व विश्लेषण, सन्तुलित लेखाजोखा र समयको उचित परिपालना नै अनुकूल परिणाम निकाल्ने साधन हुन भन्ने कुरालाई व्यवहारमा उतार्न सक्नु सुशासन हो। सूचनाको सहि प्रयोग गर्ने, अनावश्यक हल्लालाई नियन्त्रण गर्ने, अवसरको दुरुपयोग हुन नदिने, तथ्य तथा आधारहिन कुराको पछि नलागि विधि, पद्धति र सिद्धान्तको आधारमा तथ्याङ्कको विप्लेषण गर्ने र प्राप्त परिणाम व्यवहारमा उतार्ने, विपद् व्यवस्थापनलाई तथ्याङ्क विप्लेषणबाट प्राप्त तथ्यको आधारमा प्रभावकारी बनाउन सक्ने, दुरासय पूर्ण विप्लेषणबाट बच्ने तथा समय व्यवस्थापन उचित तरिकाले गर्नसक्ने सुनिश्चितता गर्नु नै सुशासन हो।

समाज र नागरिकहरुको समसामयिक चाहना र सम्बन्धहरुको राजनैतिक विज्ञानलाई व्यवहारमा उतार्न सक्नु नै सुशासन हो। अनुशासनमा रहि ईमान्दारिका साथ नीति तथा कार्यक्रमहरुको कार्यान्वयन गरी प्राप्त उपलब्धिहरुको वितरणलाई समन्यायिक बनाउन सक्ने चुस्त प्रशासनिक संरचना र कार्यविधि स्थापित गर्नु नै सुशासन हो।

नीति तथा कार्यक्रम निर्माण र कार्यान्वयन गर्दा बढी भन्दा बढी नागरिकहरुको अर्थपूर्ण सहभागिताको सुनिश्चितता हुनु सुशासन हो। विश्वव्यापिकरण तथा उदारीकरणले ल्याएका चुनौतीहरुको सामना गर्ने र अवसरहरुलाई स्थानीयकरण गर्ने, सूचना प्रविधिको प्रयोगलाई प्राथमिकता दिई विद्युतिय शासनको अवधारणालाई व्यवहारिक बनाउन सक्नु सुशासन हो। जलवायु परिवर्तन तथा वातावरण व्यवस्थापनलाई केन्द्रबिन्दुमा राख्ने, सामाजिक सशक्तिकरण सहितको सार्थक समावेशीकरण गर्न सक्ने, स्रोतसाधन, शक्ति र अधिकारको अधिक अकेन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरणद्वारा शासन तथा प्रशासन सञ्चालन गर्नु सुशासन हो।

विश्वाव्यापीरूपमा अवलम्बन गरिएका मानवअधिकार र मानव विकासका मान्यतालाई स्थापित गराउने लगायत समसामयिक मामिलाहरुले नागरिकहरुको जीवनस्तरमा प्रत्यक्ष अनुकूल प्रभाव देखिने गरी कार्य गर्न सक्ने प्रणाली स्थापना गर्नु नै सुशासन हो।

स्रोत साधनको प्राप्ति र प्रयोगलाई दुरुपयोग भएको छैन भनेर नागरिकले विश्वास गर्ने वातावरण सुशासन हो। अपेक्षित प्रतिफल समयमा नै लागत प्रभावकारी रूपमा हासिल हुनु सुशासन हो। कार्यान्वयन क्षमता, दक्षता र प्रविधिको व्यापक प्रयोग हुनु सुशासन हो।

Citizens are the king, Government has to fit the rhythm of life of People भन्ने मान्यतालाई आन्तरिकीकरण गर्न सक्नु सुशासन हो। सार्वजनिक सेवाको संस्कृतिलाई स्थापित गर्नका लागि सार्वजनिक सेवाको मूल्य बुझ्न सक्ने, यसका अवयवहरु नेतृत्व, सिद्धान्त र विधि, मूल्य र मान्यता,

कार्यसंस्कृति तथा सार्वजनिक सेवाको दिर्घकालीन लक्ष्य तथा उद्देश्यलाई आत्मसात् गर्न सक्नु सुशासन हो। ईमान्दारिता प्रदर्शन गर्नको लागि के सही वा गलत हो? भन्ने कुराको तथ्य र कारणका आधारमा छुट्याउन सक्नु, सोही आधारमा कुनै पनि मूल्यमा कार्य सम्पादन गर्न पछि नपर्ने तथा यो कारणले सही वा गलत छ त्यसैले यो काम गरेको वा नगरेको हो भन्ने खुला रूपमा सूचना प्रवाह गर्न सक्नु नै सुशासन हो।

अध्यात्मिक चिन्तनले सबै नागरिकहरूलाई संबिधानले सिर्जना गरेको दायित्वको मूल्य र अर्थ आधारबाटै बुझाउने शक्ति प्रदान गर्ने हुनाले सार्वजनिक क्षेत्रमा Be Spiritual but not Religious को भावनालाई आत्मसात् गर्न सक्नु सुशासन हो। राज्यको स्वार्थ हुन्छ तर हृदय हुँदैन त्यसैले राज्यका हरेक क्रियाकलापहरू देशको स्वार्थ र जनताको हितमा मात्रै हुन्छन् भन्ने कुराको विश्वास हरेक नागरिकमा दिलाउन सक्नु सुशासन हो। राज्यको स्वार्थ भनेको नै जनातको खुशी हो भन्ने भावना हरेक नागरिकमा जागृत गराई सोही बमोजिम हरेक गतिविधि सञ्चालनमा राष्ट्रिय प्रतिष्ठालाई ध्यान दिन सक्नु सुशासन हो।

## सुशासन के होईन ?

गुगल गरेर वा विदेश तिरका सारेर वा अनुवाद गरेर वा देशको आन्तरिक हावापानीको जानकारी समेत नभएका आजीवन विज्ञ तथा पदेन विज्ञहरूको धारणाको आधारमा बनेका अनीतिको रटान सुशासन होईन। विकासले गति लिन नसक्नुको मुख्य चुरो यहि रटान हो भन्ने कुरा बुझेर पनि बुझ पचाउन खोज्नु सुशासन होईन। नीतिको क्षेत्रमा काम गर्ने स्वः अनुसन्धानकर्ताहरूको ठम्याईलाई नजरअन्दाज गर्नु सुशासन होईन। तथ्यमा आधारित नीति निर्माण हुनुपर्छ भन्ने कुरा सिद्धान्तमा सिमित गर्न खोज्नु सुशासन होईन।

नीतिको लागि आवश्यक पर्ने ज्ञान सिर्जना गर्ने संयन्त्र र विवेकको स्रोत मानिसको दिमाग हो । मानिसको दिमागमा भएको ज्ञान र विवेकको आधारमा बस्तु (अब्जेक्ट) र धारणा (कन्सेप्ट) को निर्माण हुन्छ। दुषित मुहानबाट स्वच्छ पानी पिउने आशा र स्वस्थ जीवन जिउने भरोसाको अपेक्षा गर्नु बेकार हुन्छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, रोजगारी, यातायात, खाद्यान्न लगायत तल्लो तहका नागरिकहरूको दैनिक आवश्यकताको क्षेत्रहरूमा केही भएको अनुभूति हरेक नागरिकहरूमा गराउन नसक्नुका पछिको मुख्य कारण नै स्रोत दुषित हुनु हो। स्रोत र मुहान स्वच्छ बनाउन पर्याप्त उपायको अवलम्बन नगर्नु सुशासन होईन।

तथ्य, तथ्याङ्क र सूचनाको आधारमा बस्तु र धारणालाई मुर्त रूप दिने मार्ग समातेको खण्डमा कुनै पनि धारणा वा विचार सर्वमान्य बनाउन सकिन्छ। सत्य र तथ्य बटारिदैन। सत्यलाई सत्य भन्न साहस आउँछ। विरोधका लागि बिरोध गर्न मनै देखि लाग्दैन। आलोचक र समालोचकको कदर गर्न सक्ने हिम्मत बढ्छ। आलोचना वा समालोचनाबाट सिक्ने बानीको विकास हुन्छ। यो संस्कृतिले नीति माटो

सुहाँउदो बन्छ। नेपालको नीति निर्माण र कार्यान्वयनको क्षेत्रमा यो अवधारणा चाहि लोप हुँदै गएको जस्तो देखिन्छ। आलोचना र समालोचना सबै सखाप पार्ने मिसाइल नै हो भन्ने मानसिकताबाट हामी माथि उठ्न नसकेकै हो। आलोचना र समालोचनालाई आत्मसात् गर्न नसक्नु सुशासन होईन।

तर्क र तथ्यलाई आत्मसात् गर्दै कुनै पनि व्यक्ति विशेषको धारणा वा विचारप्रति पूर्वाग्रह नराखी निष्पक्ष विप्लेषण गर्न सक्ने क्षमता मानिसको दिमागसँग मात्रै हुन्छ। यहि अद्भुत क्षमता भएको कारणले मानिस जनवार भन्दा फरक हुन्छ। तर दिमाग देश विकास भए म, मेरो परिवार, समुदाय, समाज र अन्तराष्ट्रिय समुदाय सबैलाई फाईदा हुन्छ भन्ने चिन्तनमा व्यस्त र अभ्यस्त हुनुपर्छ। यस्तो दिमागले मात्रै विवेकशील, गतिशिल र परिवर्तनकारी नीति निर्माण गर्न सक्छ तर त्यो किसिमको दिमाग पत्ता लगाएर प्रयोग गर्न सक्ने क्षमता राजकाज र शासन गर्नेहरुमा हुनु जरुरी हुन्छ। व्यक्ति र गुटमा पसेर फुटेको दिमागले दिने धारणा वा बिचारले सहि मार्गदर्शन दिन सक्दैन भन्ने तथ्यलाई आन्तरिकीकरण गर्नु अपरिहार्य हुन्छ। यो अपरिहार्यतालाई बुझ्न नसक्नु सुशासन होईन।

मानिसको दिमाग केही न केही प्रश्नहरु निर्माण गर्न सक्रिय हुन्छ। मानिसको दिमागले आफ्नो, परिवार, समाज, समुदाय हुदै देश तथा विदेशको बारेमा केही न केही सोचिरहेको हुन्छ। कल्पना गरिरहेको हुन्छ। शासन तथा प्रशासन सञ्चालन गर्ने कानून, विधि, प्रविधि तथा नयाँ नयाँ संयन्त्रको बारेमा समेत सोचिरहेको हुन्छ। यस्तो सोचले नयाँ ज्ञान तथा धारणाको निर्माण गरिरहन सहयोग गर्छ। दिमागलाई देश विकासको जैविक अवधारणाको बारेमा सोच बाध्य बनाउन सकियो भने सबैधन्दा ठूलो स्रोत नै यहि बन्छ। स्रोत साधनको अभावको महसुश नै हुँदैन। नेपाललाई नेपाल बनाउने सोच आजको आवश्यकता हो, स्वीटजरल्याण्ड वा सिंगापुर होईन भनेर बुझ्न नसक्नु सुशासन होईन।

ज्ञान र धारणा बीचको चक्रीय सम्बन्ध हुने कुरालाई ढाटेर हुँदैन, यो सम्बन्ध साश्वत् सत्य हो। ज्ञानले धारणा परिवर्तन गर्न सहयोग गर्छ भने परिवर्तित धारणाले नयाँ ज्ञान पत्ता लगाउन सहयोग गर्छ। कुनै ज्ञान वा धारणा उत्पत्ति भएकै रुपमा अमर हुँदैन। समयको गति सँगै ज्ञान र धारणाको सिमा पनि परिवर्तन भईरहेको हुन्छ। तर परिवर्तित सन्दर्भमा पनि अन्तर्निहित रहेको आधारभूत पक्ष वा संरचना भने जीवित नै हुन्छ। यो नै हामीलाई वी.पी. कोइराला तथा मदन भण्डारीलाई बेला बेलामा सम्झाउने कडी हो। यो कडीलाई छडीको रुपमा प्रयोग गरेर देशलाई गतिशील अवतरण गराउने संकल्प गरेर बोलीलाई व्यवहारमा उतार्न खोजेमा माटो सुहाँउदो नीति आउनबाट कसैले रोक्न सक्दैन। बोली र व्यवहार बीचको खाडल देश विकासको अवरोध हो। यो अवरोध हटाउन निकै कठिन छ, महँगो हुन्छ र समय धेरै लाग्छ तथा नैतिकता र आचरणको क्षेत्रमा निकै ठूलो मूल्य चुकाउनुपर्ने हुन्छ। त्यो मूल्य चुकाउन सक्ने नेतृत्व र सोही अनुसारका अनुयायीहरु नेपालको आजको आवश्यकता हो भन्ने कुराको आन्तरिकीकरण गर्न नसक्नु सुशासन होईन।

ज्ञानको लागि औपचारिक शिक्षा नै आवश्यक पर्छ भन्ने पनि होईन। जीवनको अनुभवले ज्ञान पत्ता लगाउन सहयोग गरिरहेको हुन्छ। तर अनुभवहरूलाई भेला गरेर विभिन्न तथ्य र ध्रुवसत्यताको आधारमा विप्लेषण र संश्लेषण नगरी नयाँ ज्ञान हासिल चाहिँ हुँदैन। स्वतन्त्र र निष्पक्ष रूपमा विप्लेषण र संश्लेषण गर्ने क्षमता, दक्षता, आट र साहस भने चाहिँन्छ। आफुले प्राप्त गरेको ज्ञानले निस्वार्थ रूपमा परिवार, समाज, समुदाय तथा राष्ट्रलाई कुनै फाईदा गरेन वा बेफाईदा मात्रै गर्छ भने त्यसलाई ज्ञानको कोटीमा राख्न सकिँदैन र राख्नु हुँदैन। यसले मात्रै कुनै पनि वस्तु वा विषयप्रतिको मानिसको धारणालाई परिवर्तन गर्न उक्साउँछ। सो उक्साहटले व्यक्ति, समाज, समुदाय वा राज्यलाई बाञ्छित दिशामा लैजानको लागि तत् तत् अवस्थाहरूको सामना गर्न सक्ने क्षमताको विकास गर्न सहयोग गर्छ। यस्तो क्षमताको उपयोग गरिकन बनेको नीतिले प्रतिफल अवश्य दिन्छ। यस किसिमको क्षमता विकास गर्न राज्यको लगानी प्रयास चाहिँन्छ। क्षमता विकास राज्यको लगानी बढाउनु आवश्यक छ भन्ने कुरा भाषणमा मात्रै सिमित बनाउनु सुशासन होईन।

ज्ञान र धारणा विना राज्य सञ्चालन गर्न सम्भव हुँदैन। ज्ञान तथा धारणालाई वैधानिक तरिकाबाट नीतिको रूप दिईसकेपछि मात्रै राज्य सञ्चालनको आधिकारीक मार्गदर्शन वन्छ। भाषण र आश्वासन राज्य सञ्चालनको मार्गदर्शन बन्न निकै खार्नुपर्छ। खार्ने निउमा डढायो भने तितो हुन्छ जसले वेस्वाद सिर्जना गर्छ। सर्कसीय तरिकाबाट मार्गदर्शन बन्दैन र बन्न सम्भव पनि छैन। यो अवधारणालाई आत्मसात् गर्न नसक्नु हाम्रो ठूलो कमजोरीको रूपमा देखिएको छ। यसलाई घटाउन र त्यसपछि हटाउन जरुरी छ भन्ने कुरालाई व्यवहारमा उतार्न नसक्नु सुशासन होईन।

हामीहरूको अनुभवहरूको एकिकृत रूप नै नीति हो। मेरो अनुभव, अरुको अनुभव र हाम्रो अनुभव जहिल्यै जुनसुकै काल र परिस्थितिमा एकै हुँदैन भन्ने सत्यलाई स्वीकार्नुपर्छ। अनुभव पूर्ण हुन पनि सक्दैन। अनुभव नै पूर्ण नहुने भएपछि नीति पूर्ण हुने प्रश्न नै उठ्दैन। त्यसैले मानिसको दिमागले पत्ता लगाउने ज्ञान र निर्माण भएको धारणा पूर्ण नभई गतिशिल हुन्छ भनिएको हुनुपर्छ। यसो विचार गर्दा होईन भन्न सक्ने आधार पनि देखिँदैन। यस कुरालाई नीति निर्माण प्रक्रियाको हरेक चरणमा आन्तरिकीकरण गर्नु अनिवार्य हुन्छ। आलोचना र समालोचनालाई आदर, कदर र सम्मान गर्ने क्षमताको विकास गर्ने आधार नै यहि हो र यसैलाई टेकेर नीति निर्माणमा लागेको खण्डमा बन्ने नीतिले प्रक्रियामा एकरूपता र प्रतिफलको सुनिश्चितताको प्रत्याभूति गर्न नसक्नु सुशासन होईन।

स्रोत (दिमाग) नै अपूर्ण भएको कारणले गतिशिलता खोज्छ र परिवर्तनशील छ भने नीति निर्माणको प्रक्रिया पनि अनन्तकालसम्म एउटै हुने कुरा भएन। विगतमा वा फलानो सालमा यस्तो थियो वा फलानो देशले यसो गरेको थियो र अहिले पनि यस्तै हुनुपर्छ वा यस्तै हो भन्ने धारणा कसैले बनाउँछ र व्यक्त गर्छ भने परिवर्तनलाई आत्मसात् गर्न सकेको छैन वा आत्मसात् गर्ने क्षमताको अभाव कर्तामा रहेको ठहर्छ। कर्ताले देश, काल र परिस्थितिलाई समयमा नै आँकलन गर्न सक्नुपर्छ। कुनै अमूक परिस्थितिलाई मात्रै समातेर अघि बढ्ने कर्ता नेतृत्व कहलिँदैन। सहि नेतृत्व गर्नलाई फरक किसिमको

परिस्थितिलाई फरक तरिकाबाट सफलतापूर्वक विवेकशील अवतरण गर्न र गराउन सक्ने दक्षता र क्षमता आवश्यक पर्छ। त्यस्तो दक्षता र क्षमता भएको व्यक्ति चित्र र प्रयोग गर्न नसक्दा अवलम्बन गरिएको विधि, पद्धति र प्रक्रियाले अपेक्षित प्रतिफल दिदैन। यो समस्याबाट नेपाल गुञ्जिरहेको हो कि जस्तो भान हुन्छ। यो भ्रम चिर्न उचित कदम उपयुक्त समयमा लिन नसक्नु सुशासन होईन।

नीतिको अधिनमा रहेर गरिएको काम वैध हुन्छ तर उक्त कार्यले बैधानिकता प्राप्त नगर्न सक्छ। नीतिको मनसाय बैधानिक बनाउने नै हो तर बैधानिक भएको अनुभूति सरोकारवालाहरूले गरेनन् भने त्यो नीतिगत डकैती कहलाउछ। नीतिमा रहेको अन्तर्निहित विषयबस्तु, नीति निर्माणको प्रक्रिया, नीति निर्माणका विषयबस्तु तथा क्षेत्रहरूलाई त्यहाँ रहेको आधारभूत तत्वको विनास नगरी समसामयिक बनाउनको लागि हालसम्म प्राप्त गरेका सकारात्मक तथा नकारात्मक अनुभवहरूलाई एकिकृत गरी नयाँ ज्ञान र धारणा निर्माण गर्न जरूरी छ। नयाँ निर्मित ज्ञान र धारणाको प्रचारप्रसार र बजारीकरण उचित तरिकाले गर्न सकेको खण्डमा मात्रै नेतामा नेतृत्व र पात्रमा पात्रता देखिन्छ। नेतामा नेतृत्व र पात्रमा पात्रता चित्रित गर्न नसक्नु सुशासन होईन।

व्यक्ति नीतिको लागि वा नीति व्यक्तिका लागि भन्ने विषयमा द्विविधामा रहनु हुँदैन। नीति प्रक्रिया हरेक व्यक्तिको हकमा एउटै हुनुपर्छ। व्यक्ति पिच्छे फरक फरक प्रक्रिया हुन हुँदैन तर प्रतिफल भने फरक पर्न सक्छ। नीतिको औपचारिक वा शाब्दिक व्याख्याले मात्रै पनि प्रतिफल सुनिश्चित गर्न सम्भव हुँदैन। नीतिको क्षमता अनुसार निर्माण र कार्यान्वयन गर्नुपर्छ तर नीतिको मनसाय मरेको प्रतिफल प्राप्त भयो भनेर प्रचारचाहि गर्नु हुँदैन। नागरिकहरू प्यासिभ रिसिपियन्ट मात्रै हुन् भन्ने अवधारणा गलत हो। नागरिकहरूलाई एक्टिभ पार्टिसिपेन्ट हुन भन्ने कुरालाई नजर अन्दाज गर्नु हुँदैन। नीतिको प्रतिफलको प्रत्याभूति भएको यकिन सबै नागरिकहरूमा अनुभूत भएको वा हुने वातावरण बनाउनुपर्छ। राज्य सञ्चालनको मूल मर्म नै यहि हो। यसलाई मुलमन्त्र बनाउन नसक्नु सुशासन होईन।

नीति तथा कानून निरन्तर परिमार्जन र सुधार भईरहने विषय हुन्। नयाँ नीति तथा कानूनको मस्यौदा तयार गर्दा पुरानै ढाँचामा गर्ने, पर्याप्त अध्ययन र अनुसन्धान विना मस्यौदा तयार गर्ने, समसामयिक विषयलाई समेट्न नसक्ने वा कार्यान्वयनमा जटिलता थपिने गरी मस्यौदा गर्ने, छरिएर रहेका विषयहरूलाई एकीकरण गरी एकिकृत नीति तथा कानून बनाउन नसक्ने वा एकिकृत नीति तथा कानून बनाउने तर्फ ध्यान नदिने, पुनरावलोकन गर्ने नीति र कानूनको समयमा नै पुनरावलोकन गर्न नसक्ने, खारेज गर्नुपर्ने नीति तथा कानून खारेज नगर्ने लगायतका कारणहरूले गर्दा नागरिकहरूमा कानूनको शासन प्रति वितृष्णा छाउँछ। यस तर्फ सजग र सचेत रहन नसक्नु सुशासन होईन।

**सुशासन के हो र के होईन बीच सन्तुलन कसरी ?**

संविधानको लक्ष्य देशलाई दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिमा पुऱ्याउने रहेको छ । यो लक्ष्यमा पुग्नको लागि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको अवलम्बन गरेको छ। राज्यका



निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूले उक्त लक्ष्यमा पुग्ने बाटोहरू देखाएको छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्यान्न, बसोबास, रोजगार र यातायातलाई नागरिकका अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरू हुन भनि संविधानले किटान गरेको छ। अनिवार्य आवश्यकताका बस्तुहरूको पूर्ति नभई विकासका अन्य कुरा पुरा हुन सक्दैनन्। ती बाटोहरूमा सजगतापूर्वक हिंडेमात्रै गन्तव्य सुशासनमा पुग्न सकिन्छ।

शिक्षा क्षेत्रलाई व्यवस्थित बनाउनको लागि तीनै तहका सरकारको समन्वयमा राज्यको शिक्षा क्षेत्रमा लगानी व्यापक हुनेछ। शानदार विद्यालय भवनहरू बन्नेछन्। आधुनिक प्रविधि मैत्री शिक्षकहरू हुनेछन्। बालमैत्री शिक्षण शिकाई क्रियाकलाप हुनेछ। विद्यार्थी शिक्षकको अनुपात मिल्नेछ। राजनीतिक दलका झोले मास्टरहरूबाट सार्वजनिक विद्यालयले मुक्ति पाउनेछन्। नेपाली माटो सुहाउँदो शैक्षिक पाठ्यक्रम बन्नेछन्। बजारबाट ज्ञान र विज्ञानले भरिपूर्ण जनशक्ति ल्याएर तालिम दिई व्यवहारिक जनशक्ति बनाई शैक्षिक क्षेत्रमा लगाईनेछ। शिक्षण पेशालाई अन्य सबै पेशा भन्दा मर्यादित पेशाको रूपमा विकास गरिनेछ। आवश्यक जनशक्ति र शिक्षाको तालमेल हुनेछ। आगामी एकसय वर्षको लागि आवश्यक पर्ने गुरु, डक्टर, ईन्जिनियर, प्लम्बर, सिकर्मी, डकर्मी, ड्राईभर लगायत ज्ञानमा आधारित जनशक्तिको समेत व्यापक योजना बन्नेछ र कार्यान्वयन हुनेछ। आम्दानीकै कारणले कोही पनि चाहेको विषय पढ्न नपाएर भौतारिने अवस्थाको अन्त्य हुनेछ। विदेशमा रहेका सबै प्रकारका नेपाली जनशक्ति नेपाल फिर्ने वातावरण बन्नेछ। विद्यालय तथा कलेजमा विद्यार्थी संगठनका नामका दलिय राजनीति बन्द हुनेछन्। राजनीतिक दलका झोला बोकेर हिंड्ने शिक्षक तथा प्राध्यापकहरूका दिन जानेछन्। शैक्षिक संस्थाहरू विशुद्ध शैक्षिक र प्राज्ञिक विषयको बहस गर्ने थलो बन्नेछन्। शैक्षिक जगतलाई स्रोत र साधनको खाँचो हुनेछैन। शैक्षिक र प्राज्ञिक क्षेत्रमा बहस र अनुसन्धान गर्ने व्यक्तित्वहरूको सान र मान ठूलो हुनेछ। शैक्षिक जगतलाई आवश्यक पर्ने सम्पूर्ण जनशक्ति पूर्णरूपमा योग्यता प्रणालीमा आधारित हुनेछ। राहात, करार, ज्यालादारीमा रहने पदहरूमा समेत राजनीतिक कोटा मापदण्ड खारेज हुनेछ भौतिक तथा शैक्षिक उन्नती र प्रगतीको विषयमा प्रतिस्पर्धा हुनेछ। सरकारी लगानी व्यापक बनाई शैक्षिक क्षेत्रमा गुणात्मक सुधार सँगै तारे विद्यालय तथा क्याम्पसहरू रसातालमा पुग्नेछन् र राज्य बलियो हुनेछ। विश्वका हरेक मुलुकले विकासको गति लिनुभन्दा अगाडी राज्य बलियो बनाएकाछन्। राज्य संयन्त्र बलियो नभई विकास नहुने कुरा शिक्षा क्षेत्रमा पनि लागु गराउन सक्नु सुशासन हो।

स्वास्थ्यमा हरेक नागरिकहरूको सहज र सरल पहुँच हुनेछ मात्रै हो। उपचार गर्नको लागि रकम अभावको कारणले नै कुनै पनि व्यक्तिको ज्यान जाने छैन। कसैलाई कडा रोग लागेमा रकम अभावले सताउने छैन। म विरामी भए भने मेरो उपचार राज्यले गर्छ भन्ने अनुभूति हरेक नागरिकमा हुनेछ। उच्चपदस्थहरू गिलो दिशा आउने वित्तिकै उपचारका लागि विदेश कुट्टे छैनन्। माहामारी तुरुन्तै नियन्त्रण हुनेछ। जीवनजल र सिटामोल समयमा नपाएकै कारणले झाडापखाला र ज्वरोबाट दुर्गम गाउँका जनता छटपटाउनुपर्ने अवस्थाको अन्त्य हुनेछ। गरीबहरूको अविभावक राज्य पूर्णरूपमा

हुनेछ। राज्य गरिबीको सिफारिस गर्ने निकायको रूपमा रहनेछैन। स्वास्थ्य क्षेत्रमा हालसम्म तयार भएका जनशक्ति कुनैपनि हालमा निर्यात हुनेछैनन्। यहि अवस्था सुशासन हो।

भूमिको बैज्ञानिक व्यवस्थापनको लागि उपयुक्त नीति बन्नेछ र प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनेछ। आफुलाई चाहिने दाल, साग, भात, अचार, माछामासु, दुध, फलफुलमा देश आत्मनिर्भर हुनेछ। बसोबासलाई व्यवस्थित बनाईनेछ। छरिएर रहेको गाउँमा ग्रामीण पूर्वाधार सहित नयाँ ग्रामको स्थापना हुनेछ। पुराना शहरहरू बाटो विस्तारको नाममा तहसनहसन हुनेछैनन्। पुराना शहरहरू भनेका पुरानो सभ्यता हो र पुरानो सभ्यताको संरक्षण गर्नु सबैको कर्तव्य हो भन्ने आत्मबोध हुनेछ। नयाँ शहरहरू बन्नेछन्। शहरी पूर्वाधारहरूको पर्याप्त विकास हुनेछ। जग्गा दलाली पेशामा खडेरी लाग्नेछ। भूमिको मूल्य शुन्य बनाई उपयोगिताको आधारमा भूमिलाई वर्गीकरण गरिनेछ। चाउचाउ बोकेर गाउँ छिरेको ट्याक्टर कोदो, फापर, सिस्नो, पिडालु लिएर शहर फिर्नेछ। उछिट्टिएर पश्चिम पुगेको हाम्रो पूर्विय दर्शन अनुसारको खाने आनीबानी पुनः फिरेर आउनेछ। ढिडो, रोटो, साग, सिस्नो, छ्याडले स्थान पाउने छ। यो अवस्था नै सुशासन हो।

स्वदेशमा सम्भावनाका क्षेत्रमा रोजगारीका अवसरहरूको पर्याप्त सिर्जना हुनेछ। जल, जमिन, जङ्गल, जडिबुटी प्रतिक्षेत्र प्रतिवर्ष एकलाखका दरले रोजगारी सिर्जना गर्ने बिस बर्षे योजना बन्नेछ। उक्त योजना कार्यान्वयन गर्दै रोजगारीको दिगोपना तिर राज्य लाग्नेछ। विदेशबाट कुनै पनि कफिन नेपालमा आउनेछैनन्। मासिक पन्ध्र हजार कमाउन विदेश भासिएर पिडामा रहेका बलिष्ठ पाखुरा तथा बुढिन लागेको जनशक्ति नचाउरिदै नेपाल फर्किएर आफुले सिकेको ज्ञान, सिप र कमाएको केही पैसा पनि उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगानी गर्ने वातावरण राज्यले बनाउने छ। उत्पादित बस्तु तथा सेवाको लगानी र बजारको सुनिश्चिता राज्यले गर्नेछ। नेपालसँग पाखुरा होईन रोजगारी माग्नका लागि श्रम सम्झौता गर्न अरु देश नेपाल आउनेछन्। नेपालीहरूले अहिले वैदेशिक रोजगारीका क्रममा खाएको हण्डर बिर्सिएर मानबोचित व्यवहार सहित रोजगारी ती देशहरूलाई दिने बाटो बनाउनेछ। नेपाल र नेपाली दयालुका पर्याय हुन भन्ने कुरा विश्वमानचित्रमा फेलिनेछ। यो अवस्था नै सुशासन हो।

डोजरे ईन्जिनियरको चपेटामा गाउँघरका लुरेहरूको सम्पत्ति विनास हुने छैन। पानी पँधेरा बाटो पुरिनेछैनन्। गोठ मतान बाँदरे कटेरा तिर सडक पुऱ्याउने निउमा भत्काईने छैन। हालसम्मका धुले र हिले राजमार्ग आवश्यकता र ईन्जिनियरका हिसावले अङ्ग पुगेका मात्रै ग्राभेल र पिच तिर गई चौविसै घण्टा सवारी साधन चल्ने हुनेछन्। सार्वजनिक सवारीसाधन चौविसै घण्टा भरपर्दा हुनेछन्। निजी सवारी साधन किन्नुपर्ने बाध्यता हुनेछैन। सार्वजनिक सवारीसाधनबाट गन्तव्य सुनिश्चित, सुरक्षित र भरपर्दो भएपछि निजी सवारीसाधन किन्न प्रयोग हुने पैसा राष्ट्रनिर्माणमा लाग्नेछ। रुट परमिटविना कुनै सवारीसाधन गुड्ने छैनन्। सार्वजनिक यातायात सेवाका लागि प्रयोग हुने निजी सवारीसाधनहरू सरकारी क्षेत्रका सार्वजनिक यातायातको सेवा सुविधा र मूल्यसँग प्रतिस्पर्धा गर्न नसकेर हराउनेछन्। यो नै सुशासन हो।

विद्यालयहरू राजनीति गर्ने अखडाको रूपमा हुनेछैनन्। विद्या आर्जन गर्ने मन्दिरको रूपमा विद्यालय स्थापित हुनेछन्। विद्यालय व्यवस्थापन समिति मास्टर डिग्री गरेका गुरुहरूलाई समेत निर्धारित लक्ष्य प्राप्तिर लगाउन सक्ने विवेकशील हुनेछ। समितिमा रहने पदाधिकारीहरू ज्ञान र विवेकले भरिपूर्ण हुनेछन्। विवेक भनेको धेरैवटा डिग्रीका सर्टिफिकेट झोलामा हालेर पलाउने विषय होईन भन्ने कुरा सबै सरोकारवालाहरूले मनन गर्नेछन्। यो नै सुशासन हो।

स्थानीय स्तरका प्रजातान्त्रिक अभ्यास गर्ने संस्थाहरू स्वतस्फूर्तरूपमा आफ्नो नेतृत्व छान्न सक्षम हुनेछन्। स्थानीय स्तरका त्यस्ता संरचनाहरू राजनीतिक दलको छायाँको रूपमा विकास हुनेछैनन्। स्थानीय स्तरका जनताका मागलाई समयमा नै सम्बोधन गर्ने किसिमका हुनेछन्। स्थानीय स्तरमा एसोसिएटिभ डेमोक्रेसीको देहवसान हुनेछ। यो नै सुशासन हो।

## सुशासन प्राप्तिको लागि अवको उपाय

देश संघीय शासन प्रणालीको प्रवलीकरण तर्फ लागेको छ। यस तर्फ लागिर्हँदा कुनै पनि राजनीतिक प्रणाली खराब भन्ने हुँदैन यदि जनताका आधारभुत आवश्यकताका बस्तुहरूको पुर्ति गर्दै जनताको क्षमता विकासको बाटोमा जान्छ भने, असल पनि हुँदैन जनताका आवश्यकतालाई उपेक्षा गर्छ भन्ने कुरालाई सबैले मनन गर्नु जरुरी छ। राजनीतिक खेलाडीहरू तथा प्रशासकहरूको नियत सहि हुनुपर्छ, जनताको हितमा हुनुपर्छ, राष्ट्रको हितमा हुनुपर्छ, समुदायको हित भएमा म पनि त्यही समुदायको एक सदस्य भएकोले समुदायमा भएको हितले मेरो हित गर्छ भन्ने भावनालाई आत्मसात् गर्न सक्नुपर्छ, यो सक्थो भने त्यो राजनीतिक प्रणाली असल हो, सकेन भने त्यो राजनीतिक प्रणाली खराब हो, सत्य कुरा यहि हो।

नेपालको संबिधान तथा प्रचलित कानुनले संघ, प्रदेश तथा स्थानीय सरकारहरूलाई प्रत्याभूत गरेका अधिकारहरूको प्रभावकारी रूपमा सम्पादन गर्नका लागि लगानी आवश्यक छ। लगानी जुटाउने स्रोत आन्तरिक भयो भने विकास दिगो हुन्छ। विकासको अपनत्व बढ्छ। आन्तरिक स्रोत भनेको नेपालमा रहेका प्राकृतिक स्रोत र साधनहरू हुन्। त्यस्ता प्राकृतिक स्रोत र साधनहरूको प्रयोगलाई दिगो बनाउन सबै तहका सरकारको समन्वय र सामञ्जस्यता आवश्यक पर्छ। त्यो समन्वय र सामञ्जस्यता हासिल गर्ने तर्फ लाग्नु चाहि अवको बुद्धिमानी कदम हुनेछ। कर तथा शुल्कका बारेमा अनावश्यक विवाद सिर्जना गर्ने, उचाल्ने तथा पछार्ने गतिविधि तिर लाग्नु भन्दा स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ तथा अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ कार्यान्वयन गर्नका लागि आवश्यक नियमावली तथा आवश्यक कार्यविधि र निर्देशिका ल्याउन तर्फ बहस चलाउन जरुरी छ। यसले गन्तव्य सुशासनलाई सहज बनाउँछ।

सम्भावनाका क्षेत्रमा स्रोत र साधनहरूको चनाखो र सजग अडान सहित परिचालन गरी प्राप्त प्रतिफल आवश्यकताका क्षेत्रमा लाग्नी गर्ने ध्येय सबै तहका सरकारको हुनुपर्छ। हाम्रा प्राथमिकताहरू धेरै छन्। तिनै प्राथमिकतालाई अनावश्यक राजनीतिकरण हुनबाट जोगाउँदै प्राथमिकिकरण गर्न सक्नु चाहि

नेतृत्वको क्षमता हो। स्थानीय, प्रदेश तथा संघको राजनीतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्वले त्यसलाई ध्यान दिदै सोही किसिमका रणनीतिक योजना तथा परियोजना ल्याउनुपर्छ, योजना कार्यान्वयन योग्य हुनुपर्छ, चाडो प्रतिफल दिने किसिमका हुनुपर्छ, स्थानीय श्रम, सीप, स्रोत र साधनको अधिकतम प्रयोग गर्ने किसिमका हुनुपर्छ। रोजगारीका पर्याप्त अवसरहरूको सिर्जना गरी विदेशिएका नेपालीहरूलाई स्वदेश फर्काउदा हुने सामाजिक लाभको हिसाव कति हुन्छ ? सबैले मनन गर्नु जरूरी छ। यसका लागि तीनै तहका सरकारहरू बिच रणनीतिक क्षेत्रमा होरिजेन्टल तथा भर्टिकल समन्वय आवश्यक छ। केन्द्र सरकारले तल्ला तहका सरकारलाई दोष लगाउने अनि तल्ला तहका सरकारले केन्द्र तहको सरकारलाई दोष लगाउने खेलको अन्त्य गर्नु जरूरी छ। नेपालको संविधानको धारा २३५ (१) बमोजिमको समन्वय कानून बनाई यसलाई समाधान गर्नु संघीय सरकारको पहिलो र चलाखीपूर्ण समाधान हो।

लगानी भनेको बरण्डामा बसेर लगानी गर्न आउ भनेर कराउदा आउने विषय होइन। लगानी तथा मुनाफाको सुरक्षाको प्रत्याभूति नभई लगानी आउदैन। कागजी कुरालाई व्यवहारमा उतार्ने सुनिश्चितता पहिलो सर्त हो। लेखिएको कानूनको कार्यान्वयन अनुमानयोग्य हुँदैन भने लगानी मैत्री वातावरण बन्दैन। लगानी मैत्री वातावरणको लागि शासकीय स्थिरता आवश्यक पर्छ। शासकीय स्थिरताले नीतिगत निरन्तरतालाई जनाउँछ। एक सरकारको पालामा शुरू भएको रणनीतिक महत्वको काम अर्को सरकारले मेटाउने रणनीतिले देशको विकास सम्भव छैन। यस्तो गैर जिम्मेवार संस्कृतिको अन्त्य गर्नुको विकल्प देखिदैन। लगानीको लागि जिम्मेवार संस्कृतिको विकास गर्नका लागि पाँच वटा रणनीतिहरूमा बहस चलाउनुपर्छ।

पहिलो, दुरगामी महत्व राख्ने रणनीतिक लगानी गर्ने तथा सो बाट सिर्जना हुन सक्ने हानी र प्राप्त हुने प्रतिफलमा सबै तहका सरकारको पहुँच स्थापित गर्नसक्ने कार्यदिशा तय गर्नुपर्छ। नाफा मात्रै लिने तर हानीको दोष अरुमा थोपेर संस्कारको अन्त्य हुनुपर्छ। हानी बहन गर्न सक्ने बनाउनका लागि तिनै तहका सरकारको शासकीय क्षमता बृद्धि गर्नुपर्छ। शासकीय क्षमताले शासकीय वातावरणलाई नियन्त्रणमा लिएर गन्तब्यमा पुग्न सक्ने अवस्थालाई जनाउँछ। हाल बजारमा आएका कर तथा शुल्क बृद्धिका ह्वीमहरूको नियन्त्रण गर्न सक्नु पनि शासकीय क्षमताको एक अंश हो। ह्वीम कसरि नियन्त्रण गर्न सकिन्छ भने बहस चलाउनुपर्छ। अनावश्यक ह्वीम नियन्त्रण तथा शासकीय स्थिरता नै लागनीयोग्य वातावरणको महत्वपूर्ण अवयव हो।

दोस्रो, विकास साझेदारहरूको लागत साझेदारी सहितको संलग्नता हो। संविधानले सरकारी, निजी र सहकारीलाई अर्थतन्त्रका तीन खम्बाको रूपमा लिएको छ। सरकारी क्षेत्रका तिन तहका सरकारहरूले लागत साझेदारीमा योजनाका सबै चरणहरूमा काम गर्नुपर्छ। सेवा प्रवाहको मिश्रित मोडलमा काम गर्नुपर्छ। लागत साझेदारी भएमा बाबुले किनेको भैसी भन्दा आफुले बाटेको दाम्लोको माया लाग्छ भन्ने पुर्खाहरूले दिएको ज्ञान आन्तरिकीकरण हुन्छ। केन्द्र सरकारको आयोजना, प्रदेश सरकारको आयोजना, स्थानीय तहको आयोजना, एमालेको आयोजना, काँग्रेसको आयोजना, फलानो र तिलानो पार्टी तथा

नेताको आयोजना लगायतका अनावश्यक बहस भन्दा पनि सबै तहका सरकारहरू तथा नेतृत्वले हाम्रा आयोजना, जनताका आयोजना भन्ने बहस गर्ने वातावरण बनाउनुपर्छ। यसमा व्यापक बहस चलाउनु पर्छ।

निजी क्षेत्रले लगानी गर्ने क्षेत्र सरकारले यकिन गर्नुपर्छ, निजी क्षेत्रले होइन। लगानीलाई अपेक्षित दिशामा लाने वातावरण बनाउने सरकारको काम हो। बजारको व्यवस्था, मूल्य निर्धारण, माग र आपूर्तिको सन्तुलन, आवश्यक पूर्वाधार (सडक, उर्जा, सञ्चार लगायत) निर्माण गर्ने, अर्थतन्त्रका सम्पूर्ण क्षेत्रको एकिकृत विकास गर्ने वातावरण बनाउने कामबाट सरकार पन्छिन मिल्दैन। सरकारको नियमनकारी भूमिका प्रभावकारी भएन भने नाफामुखी निजी क्षेत्रको मार जनतामा पर्छ। यो विषयमा तिनै तहका सरकार चनाखो हुनै पर्छ। बहस यो विषयमा हुनुपर्छ।

तेस्रो, देशमा उपलब्ध भएको प्राकृतिक स्रोत र साधन, क्षमता, सिप, जनशक्तिको परिचालन प्रभावकारी रूपमा एकै चोटी गर्नुपर्छ। धनी जेष्ठ नागरिक जो सँग लगानीयोग्य धन छ, तर बल छैन तथा गरिब युवा जो सँग जोस, जागर, सीप, प्रविधि, बल तथा ज्ञान छ तर लगानी गर्ने धन छैन आजको विश्वव्यापी समस्या हो। नेपाल पनि यो समस्याबाट बाहिर चाहिँ छैन। यो समस्यालाई तिनै तहका सरकारले मनन गरी उपलब्ध स्रोत तथा साधनको अत्युत्तम प्रयोग गर्नु पर्छ। यो कसरी र कुन क्षेत्रमा गर्ने भन्ने बहस चलाउनुपर्छ।

चौथो, कानूनको कार्यान्वयन प्रभावकारी बनाउनुपर्छ। खुला अर्थव्यवस्थामा बस्तु तथा सेवाको उत्पादन, मूल्य निर्धारण, आपूर्ति व्यवस्थापन तथा माग र आपूर्ति सन्तुलनमा निजी क्षेत्रको उल्लेख्य भूमिका हुन्छ। निजी क्षेत्र स्वभावैले नाफामुखी हुने भएकोले सामाजिक उत्तरदायित्व पनि बहन गर्न सक्ने बनाउने र उत्प्रेरित गर्ने काम चाहिँ सरकारको हो। कालोबजारी, कार्टेलिङ्ग, सिण्डीकेट, मिलेमतो जस्ता प्रतिस्पर्धालाई रोक्ने गतिविधि नियन्त्रण गर्नु सरकारको दायित्व हो। तीन तहका सरकारले के कस्ता क्षेत्रमामा के कसरी नियन्त्रण तथा नियमन गर्न सक्छन् भन्ने पो बहसको विषय बन्नुपर्छ। राज्यले उपलब्ध गराउने बस्तु तथा सेवाहरू पब्लिक ब्याड (एक पछि अर्को गर्दै क्रमशः नियमन गर्ने रणनीति) को रणनीतिबाट पब्लिक गुड हासिल गर्ने तर्फ तिनै तहका सरकारलाई डोर्याउन सक्ने बहस चाहिँ आवश्यक छ।

पाँचौं, नतिजा र सिकाईमा जोड दिनुपर्छ। गर्भाधान भएको नौ महिना पछि मान्छेको बच्चा जन्मिन्छ, रोपेको निश्चित समय पछि विरुवाले फल दिन्छ। गर्भाधान भएको केही समयपछि देखिने मँनिङ्ग सिक्नेसलाई समस्या मानेर एबोर्सन गरियो भने बच्चा नजन्मिने पक्का छ, रोपेको विरुवाको पुरानो पात झर्यो भनेर उखलेर फ्याक्यो भने फल नफल्ने पक्का छ। त्यसरी नै कुनै पनि शासकीय व्यवस्था कार्यान्वयनमा आएको निश्चित अवधि व्यतित हुन नदिई उखलेर फालेमा खराब हो वा असल छुट्याउन सकिदैन। नेपालको संघीयता पनि भ्रुण वा भर्खर रोपेको विरुवाको अवस्था मै छ। यसको अपेक्षित नतिजा आउन केही समय लाग्छ तर प्रत्येक दिनका सिकाहरूलाई समायोजन गर्दै लैजाने बहस चलाउनुपर्छ। भ्रुण हत्या गर्ने वा विरुवा उखेल्ने बहस अनावश्यक तथा वाहियात हो।

सरकारी खर्च जनताले तिरेको करबाटै गर्ने हो। गाडी किन्ने, कागज किन्ने, कलम किन्ने, कम्प्युटर किन्ने, बाटो बनाउने, पुल बनाउने, विमानस्थल बनाउने, विदेश भ्रमण गर्ने, कर्मचारी तथा पदाधिकारीहरूको औषधी उपचार गर्ने ... आवश्यक सबै सामान किन्ने वा बनाउने काम जनताले तिरेको करले नै हो । जनताले तिरेको करले पुगेन भने वैदेशिक सहायता वा ऋण लिने हो । ऋण तिर्ने फेरि जनताले तिरेको करले नै हो। जनताले तिरेको करले बनाएका यस्ता बस्तु तथा सेवामा जनताको अपनत्व बढ्छ। तर सरकारले हामीले तिरेको कर तथा शुल्कको दुरुपयोग हुँदैन भन्ने विषयमा जनता दुक्क हुने बातावरण सिर्जना अनिवार्य गर्नुपर्छ। तिरेको करको सदुपयोग हुने र राज्यबाट बस्तु तथा सेवा पाउने प्रत्याभूति सर्वसाधारण नागरिकमा भएमा कर विवाद आउँदैन। सरकारको लगानी सर्वासाधारणले प्रयोग गर्ने दैनिक आवश्यकताका बस्तु तथा सेवामा हुनुपर्छ, वातावरण, मानिस र विकासलाई सन्तुलन गर्ने गरी गर्नुपर्छ, सर्वसाधारण नागरिकहरूको जिवनस्तर उकास्न उल्लेख्य भूमिका खेल्ने क्षेत्रमा गर्नुपर्छ भन्ने बहसलाई मूर्तरूप दिन चारवटा क्षेत्रमा व्यापक बहस गर्नुपर्ने देखिन्छ।

पहिलो, संघीयताको मर्मलाई कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय संरचनाको विकास र कार्यान्वयन गर्नुपर्छ। यसले तीनै तहका सरकार बिच हुने वित्तीय व्यवस्थापनलाई लगानीयोग्य बनाउन मद्दत गर्छ, आम्दानीका स्रोतहरूको सुनिश्चितता गर्छ, खर्चका क्षेत्रहरूको निर्धारण गर्छ, आन्तरिक राजस्व तथा शुल्कको दायरा र दरको बारेमा स्पष्टता पार्छ। सार्वजनिक खरिद व्यवस्थापनलाई प्रतिस्थात्मक तथा मितव्ययी बनाउँछ, लेखा प्रणाली तथा लेखा परीक्षणलाई राष्ट्रिय लेखा बमोजिमको बनाउँछ । बैङ्क तथा वित्तीय क्षेत्रको पहुँच सर्वसाधारण नागरिकमा पुर्याउँछ।

समपुरक अनुदान र विशेष अनुदानका क्षेत्र तोकिनुपर्छ, आन्तरिक राजस्व तथा शुल्कको दायरा र दरको बारेमा स्पष्टता पार्ने कानुन बनाउनुपर्छ, तल्लो तहका सरकारहरूले गर्ने खरिद कानुनको बनाउनुपर्छ, स्थानीय तहको प्रतिवेदन प्रणाली प्रदेश तथा केन्द्रमा गर्ने किसिमको हुनुपर्छ, बैङ्क तथा वित्तीय पहुँच सर्वसाधारण नागरिकमा हुनुपर्छ लगायतका वित्तीय क्षेत्रका जल्दाबल्दा विषयलाई बहसमा लैजानुपर्छ।

दोस्रो, उत्तरदायी र पारदर्शी वित्तीय व्यवस्थापनको प्रत्याभूति सबै तहका सरकारमा हुनुपर्छ। एक रुपैया राजस्वको खर्च पनि तजविजी तरिकाले हुनुहुँदैन। कुन कुन क्षेत्रमा बजेट विनियोजन भएको छ र त्यसको औचित्य के हो ? भन्ने कुराको तर्क र तथ्य दिन सक्ने गरी वित्तीय व्यवस्थापन हुनुपर्छ। विनियोजित बजेटबाट नतिजा प्राप्त हुनुपर्छ। नतिजाले सर्वसाधारण नागरिकको जिवनस्तरमा सुधार आएको अनुभूति हुनुपर्छ। राज्य सञ्चालनका सबै सरोकारवाला तथा साझेदारहरू वित्तीय व्यवस्थापन पारदर्शी र उत्तरदायी हुने बातावरण चाहिन्छ। यस्ता विषयहरूमा बहस चलाउनु पर्छ।

तेस्रो, सबै तहको सरकारले पारदर्शी र रणनीतिक सार्वजनिक खरिद प्रणालीको अवलम्बन गर्नुपर्छ। स्थानीय तहको भौगोलिक अवस्थिति अनुरूपको खरिद कानुन हुनुपर्छ। जुम्लामा र काठमाण्डौमा एउटै खरिद कानुनको प्रयोग विवेकशील भएन। कन्सल्टेन्सी मोडलको खरिद कानुनले काम गरेन। विभागीय जनशक्तिबाटै हुने काम पनि कन्सल्टेन्सी मोडलमा लगेर अनुचित लाभ लिने काम भएको छ। विभागीय जनशक्तिबाटै काम गराउने र उनिहरूलाई अतिरिक्त काम गरेबापत प्रोत्साहन गर्ने व्यवस्था सहितको

खरिद कानुन चाहिन्छ। टुक्रे ठेक्का प्रणालीले सार्वजनिक निर्माणको कार्य प्रभावकारी भएको छैन। निर्मित बस्तु तथा सेवामा निर्माण व्यवसायीहरू र ईन्जिनियरहरू तथा संलग्न पदाधिकारीहरूलाई उत्तरदायी बनाउन सकिएको छैन। यी र यस्ता सवालहरूको बारेम बहस चलाउनुपर्छ।

चौथो, सबै तहका सरकारहरूको नियमन क्षमतामा गुणस्तरियता र स्थायित्व हुनुपर्छ। बस्तु तथा सेवाको उत्पादन, प्रशोधन, वितरण, लागनीको क्षेत्र निर्धारण, गुणस्तर निर्धारण, विवाद समाधान लगायतका सबै क्षेत्रमा सरकारलाई कसरी प्रभावकारी बनाउनुपर्छ ? नियमन क्षमता कमजोर भएको स्थानीय सरकारको क्षमता विकास गर्नुपर्छ। प्रणाली नै बनाउन नसक्ने सरकारलाई नियमन प्रणाली सहित क्षमता विकासको रणनीतिक योजना दिनुपर्छ।

### निष्कर्ष:

नेपालको शासकीय प्रणालीमा स्थानीय सरकार भनेको सरकार छ भनेर नागरिकहरूले अनुभूति गर्ने संस्था भएकोले यसलाई भाईब्रयान्ट, जिबन्त, जनताको अपेक्षा पुरा गर्न सक्ने, वातावरणीय रूपमा संरक्षित तथा स्व-शासित कसरी तुल्याउन सकिन्छ ? भन्ने तर्फ केन्द्रित हुन जरुरी छ। केन्द्र सरकार, प्रदेश सरकार तथा स्थानीय सरकारको कर्तव्य र दायित्वका बारेमा सरकार स्वयं तथा नागरिकलाई सुसूचित तथा दीक्षित गराउने काम राजनीतिज्ञ, नागरिक समाज, प्रशासक तथा जिम्मेवार नागरिकको हुनुपर्छ। सेवा वा पदमामा रहनुजेल सबै प्रणाली ठिक देखे तर सेवा वा पदबाट हटेको दिन सबै प्रणाली भताभुङ्ग भएको देखे गैर जिम्मेवारीपनाको अन्त्य गर्नुपर्छ। नागरिक हैसियतमा संबिधान तथा कानुनले दिएको अधिकारको माग गर्ने मात्रै हैन, नागरिकले निर्वाह गर्नुपर्ने भनेर तोकिएको कर्तव्य पनि पुरा गर्नुपर्छ भन्ने तर्फ बहसलाई घनिभूत बनाउनु नै संघीयताको मिठो प्रतिफल सबैले पाउने वातावरण सिर्जना गर्नु हो। यो नै सुशासनयुक्त शासन प्रणाली हो । सुशासन भनेको नै यहि हो।

### सन्दर्भ सामाग्री

- Thinking Fast, Thing Slow, Daniel Kahanman.
- निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५०
- नेपालको संबिधान ।
- नेपालमा प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदनहरू।
- पराग, राजस्व विशेषाङ्क, दोस्रो अङ्क।
- प्रशासन व्यवस्थापन र समावेशी लोकतन्त्रका नवीन आयामहरू, विष्णु सुवेदी।
- सार्वजनिक व्यवस्थापन स्रोत सामाग्री, सोपान पब्लिकेशन।
- सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६५
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४

# Rights of LLDCs: An Outlook of Trade and Development



Mina Aryal<sup>12</sup>

## *Executive Summary*

*Since the international trade is one of the fundamentals of the economic globalization, meaningful integration of LLDCs into global trading system is quite essential but it is challenging due to lack of territorial access to the sea and remoteness from international markets, among others. The LLDCs are facing unique challenges including about 20% to 50% higher trade transaction cost. Several initiatives at the global and regional level are underway to ensure the freedom of transit to LLDCs, addressing their issues concerning trade, trade facilitation, trade related infrastructure development, capacity building, integration into MTS, among others. LLDCs need to change the mind-set of land-locked country and look for multiple opportunities available at the global, regional and national level for the integration into MTS, achieving sustainable development and prosperity. As a land-locked least developed country, Nepal has initiated a number of undertakings at the national level to reap the benefits from the provisions of bilateral, regional and global level. Thus article provides an outlook on rights of LLDCs and initiatives taken up at the global, regional and bilateral level, national level initiatives, and strategic direction, way forward and conclusion.*

## **1. Issues and Challenges of LLDCs in the Context of Trade and Development**

The land-locked countries (LLCs) are bordered by the land of other countries and lack territorial access to the sea. They face special trade and development challenges due to lack of access to the sea. At present, the numbers of LLCs are about 40, out of them 32 are landlocked developing countries (LLDCs). Among the 32 LLDCs, 24 are WTO members. LLDCs characterize, such as, far from the sea, geographical remoteness to and from international markets, high transit and transportation cost, and faces special challenges related to trade, connectivity, investment, human development, among others. There are 17 countries that are least developed and land-locked countries (LDLC), including Nepal.

Studies show that the cost of cross border trade of LLDCs is 20% to 50 % higher than that of coastal country. LLDCs face additional challenges than that of the LLDCs due to their vulnerable socio-economic condition. LLDCs comprise about 440 million of global population while their share in the global trade is less than 1%.

Exports and imports of LLDCs require to transit through at least one neighboring state and often have to change the modes of transport which increases the cost of international trade transaction

---

<sup>12</sup> Under Secretary, Government of Nepal.



making LLDCs less competitive in the international markets. In addition to the cost of trade which prohibits effective integration into the global trading system, geographical challenges often compounded by weak transit-transport infrastructure, inefficient customs operations, and over-dependence on exports of primary commodities that have made LLDCs less competitive and marginalized in the global trade.

According to the UNCTAD, LLDCs spend twice as much of their export earnings on transport and insurance services compare to the average developing countries and three times more than that of the average developed country. For instance, in 2011, Burundi's average exports took 47 days to arrive at their destination, compared to only 5 days for Denmark's exports. Similarly, Danish exporters needed 4 documents for their exports, whereas their Burundian counterparts had to obtain 9 documents. The cost of exporting one container from Burundi was with US\$ 2,747, much higher than those exported from Denmark (US\$ 744). It is apparat that the Landlockedness is a major obstacle to international trade and development as the higher transport and transit costs lead to lower level of competitive capacity for international trade, which impacts negatively in achieving sustainable development. Most LLDCs share common problem of geographical remoteness and dependence on trade and transport system of neighboring coastal countries.

## **2. International Initiatives and Rights of the LLDCs**

There are a number of attempts made to ensure the transit rights of LLDCs including freedom of transit, access to the high sea, right of Vessel-Flag and fishing, rationalization of documentary requirements and charges, among others. Some of the major international initiatives are as followings:

### **(i) Barcelona Convention and Statute of Freedom of Transit 1921**

The Barcelona Convention is the first international instrument regarding transit rights of LLDCs. It has freedom of transit for commercial goods across national boundries. It prohibits the governments from charging fees other than the designated fees and operational costs. It is not much effective due to limited ratification (50) and overtaken by later conventions.

### **(ii) GATT, 1947**

General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) focuses on freedom of transit independent of flag of vessels, prohibits unnecessary delays and restrictions, adopts MFN principle in regard to fees, charges, among others. WTO TFA has incorporated relevant aspects of Article 5, 8 and 10 of GATT in the Article 11 (Freedom of Transit) of TFA with a view to further expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit.

### **(iii) UNCLOS and Other International Instruments**

The UN Convention on Law of the Sea (UNCLOS), 1965, is the most comprehensive international instrument on rights of the LLDCs. This is the successor of the Geneva Convention on the Law of the Sea, 1958. It established that the landlocked states have right to access to and from the sea for their traffic in transit by all means of transport. It also acknowledges the rights of the landlocked states on marine resources of the high sea which are common heritage of human being. However, it recommends on the necessity of the reciprocity.

### **(iv) UNOHRLLS**

United Nations General Assembly (UNGA) established the United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small

Island Developing States (UNOHRLLS) in 2001. Its main function is to support the Secretary-General, the Economic and Social Council, the General Assembly and Member States to carrying out the Programmes of Action and to advocate for least developed countries (LDCs), landlocked developing countries (LLDCs) and Small Island developing States (SIDs) together with relevant UN agencies, civil society, the media and academia.

Pursuant to General Assembly Resolution 57/242 of 20 December 2002, the International Ministerial Conference of Landlocked and Transit Developing Countries together with development partners and Institutions related to Transit Transport Cooperation held in Almaty in 2003 adopted Almaty Program of Action (APoA) for the decade 2003 to 2013 as a first step to address the challenges of LLDCs. APoA had aimed at addressing the special transit needs of LLDCs.

#### **(v) Vienna Programme of Action (VPoA)**

The Vienna Programme of Action (VPoA) 2014 -2024, a successor of the APoA, is the most dynamic and holistic document which not only focuses on transit issues but also trade related infrastructure, ICT and energy infrastructure, international trade, trade facilitation and logistic, regional integration and connectivity, structural economic transformation, and centered upon addressing the challenges faced by landlocked countries. VPoA aims to contribute to the eradication of poverty existed due to their landlockedness through the implementation of specific actions in the priority areas.

#### **Six Priorities of the Vienna Programme of Action**

Priority 1: Fundamental transit policy issues

Priority 2: Infrastructure development including transport, energy and ICT infrastructure

Priority 3: International trade and trade facilitation

Priority 4: Regional integration and cooperation

Priority 5: Structural economic transformation

Priority 6: Means of implementation

#### **(vi) International Think Tank on LLDC**

The idea of establishing a Think Tank for LLDCs (ITT-LLDCs) originated in the International Ministerial Conference of Landlocked and Transit Developing Countries held in Almaty, Kazakhstan, 2003. The UN General Assembly in 2007 adopted the Ulaanbaatar declaration and in 2008 passed a resolution in establishing the ITT. The ITT-LLDCs was officially launched in Ulaanbaatar by United Nations Secretary-General Ban Ki-moon in 2009. The overall goal of the International Think Tank is to use top-quality research and advocacy to improve the ability of LLDCs to build capacity with a view to benefiting from the international trade and WTO negotiations. Nepal deposited the instrument of accession as the 10<sup>th</sup> member of ITT-LLDCs, thus fulfilling the minimum requirement for the Agreement to come into force.

#### **(vii) WTO Trade Facilitation Agreement**

The Trade Facilitation Agreement (TFA) of the WTO entered into force on 22 February 2017 following its ratification by two-thirds of the WTO membership. Nepal is the 108<sup>th</sup> member to submit the instrument of ratification. TFA aims to reduce time, cost and red tape of cross border trade through simplification, modernization and harmonization of export and import processes.

The TFA contains provisions for expediting the movement, release and clearance of goods, including goods in transit. The Article 11 of the TFA (Freedom of Transit) clarifies and improves the provisions of the Article 5, 8 and 10 of GATT and focuses on the facilitation of traffic in transit. It emphasizes that formalities, documentary requirements, fees and charges, customs procedures,

among others, should not be burdensome. Similarly, Article 11 also has the provisions of appointing National Transit Coordinator for effective functioning of the transit procedure. So far, 148 WTO members, out of 164, have submitted instrument of ratification including Nepal, Bangladesh, China and India.

### **3. Regional Initiatives**

Considering very low regional integration in South Asia, there are several initiatives are underway in transit, connectivity and trade facilitation to enhance deeper connectivity in the South Asia Region to facilitate regional trade. SAARC Regional Multimodal Transport Strategy, South Asia Sub regional Economic Cooperation (SASEC), Bangladesh, Bhutan, India, Nepal (BBIN), among others, provide a framework for regional connectivity in South Asia. Likewise, the Bay of Bengal Initiative for Multisectoral, Technical and Economic Cooperation (BIMSTEC) Transport Infrastructure and Logistics Study (BTILS) are also fundamental for the development of transport and logistics systems for connectivity within and between South Asia and Southeast Asia.

### **4. Bilateral Initiatives for Transit, Connectivity and Trade Facilitation**

While talking about transit and trade facilitation situation of Nepal, the initiatives at the bilateral level are equally important. In this context, a brief overview has been provided below.

#### **(i) Nepal- India Transit Treaty**

As Nepal is bordered by India in East, West and South, the transit agreements with India are very significant for Nepal. Last renewed in 2013, the present transit treaty was valid until 5<sup>th</sup> of January 2020. As per the agreement held at the Commerce Secretary level IGC meeting of last year, the treaty is renewed for another 7 years without any changes. However, Nepal is working to include some issues including Inland Waterways, expansion of bulk cargo facility from Biratnagar, Birgunj and Bhairahawa, among others. The Treaty recognizes Nepal's needs of Freedom of Transit including access to sea for international trade.

In addition to the bilateral trade, Nepal's transit trade is routed through twenty-two designated routes between India-Nepal border and the ports of Kolkata/Haldia and Vishakapatnam. Likewise, Nepal's trade with and through Bangladesh also transits through India. Nepal is receiving support from India for building cross-border trade related infrastructures including upgradation of four major custom checkpoints, namely, Birgunj-Raxaul, Biratnagar/Jogbani, Bhairahawa/Sunauli and Nepalgunj/Rupediya, and other road networks. Integrated Check Posts (ICP) at Birgunj is in operation and rests are under construction. Both the Governments have now operated Electronic Cargo Tracking System (ECTS) mechanism for transit cargo on a pilot basis and discussions are continuing to make it permanent.

Though the distance between Visakhapatnam and Birgunj is roughly double than that of the Kolkata-Birgunj route (700 km), it is expected that Vizag port is equally important as it reduces the cost for Nepali traders significantly – tentatively saves \$200 per container- due to its efficient and scientific operations.

The Rail Service agreement (RSA) between Nepal and India governs the transit issues through rail movement. Basically, the operationalization of the Inland Container Depot (ICD) and Integrated Check Points (ICPs) in Birgunj is important for us. The efforts are underway to expand ICP in Bhairahawa, Nepalgunj and Biratnagar.

Similarly, Nepal is seeking to use three inland waterways on Ganges River expanding its transit options to the sea. These include the Kolkata-Kalughat-Raxaul, Kolkata-Sahebgunj-Biratnagar, and Kolkata-Varanasi-Raxaul routes. Access to the Indian waterways is expected to facilitate efficient movement of cargo imported from third countries to Nepal.

### **(ii) Nepal-China Transit Treaty**

Nepal and China signed the protocol on Transit during the visit of Rt. Hon. President Bidya Devi Bhandari to China. The protocol allows Nepal to use four ports namely, Shenzhen, Lianyungang, Zhanjiang and Tianjin seaports for overseas trade and three dry/land ports, namely, Lanzhou, Lhasa and Xigatse. As per the protocol, Nepali traders are allowed to use any mode of transport— rail or road — to access the seaports for third-country trade.

### **(iii) Nepal-Bangladesh Transit Treaty**

A bilateral transit agreement between Nepal and Bangladesh was signed on 2 April 1976. Article VIII focuses on facilitation of movement of goods and trade Cargo and Article 9 deals with no restriction and unnecessary delays. The agreement allows Mogla and Chittagang ports for Nepal's transit traffic. However, due to several reasons, it is not in operation. Only Fulbari -Banglabandha route, which is not for transit to and from sea, is in operation.

## **5. National Initiatives for Transit, Connectivity and Trade Facilitation**

As a WTO member, Nepal has market access with 163 members. In addition, Nepal has a good global network that comprises diplomatic relations with 168 countries, bilateral trade agreements with 17 countries, 39 Nepali Embassies abroad (30 embassies, 3 Permanent Missions and 6 Consulate General).

However, due to our supply-side constraints, including weaknesses in institutional, policy and strategic coordination among the Ministries, public agencies and business sectors, low level of industrial development, low competitive capacity of SMEs, low productive and competitive capacity in most of the sector, as well as market access barriers in destination markets, Nepal has not been able to reap the benefits to the maximum level from available global and regional mechanisms. The export-import ratio of Nepal foreign trade in 2004/05 was about 1: 3.5, which is continuously increased and reached 1:15.3 in FY 2017/18 and 1:14.6 in FY 2018/19 and 1:12.4 in the first four months of 2019. These data depict continuous ballooning the trade deficit, except in first four months of 2019 which has shown some good signs.

As a land locked least developed country, Nepal share similar challenges and challenges with other LLDCs members related to international trade, transit and overall socio-economic development mentioned above. The other major challenges Nepal faces include: limited options of modes of transport, poor connectivity (physical and digital), low institutional and productive capacity, low investment and technology transfer, high cost of doing business, non-tariff barriers at the destination markets, among others.

Nepal is continuously striving for converting the land-lockedness into land linked status in order to meaningful integration at the regional and global trading system. It is actively engaging at global, regional and bilateral level to enhance connectivity and promote trade facilitation. The national level initiatives in this respect are as follows:

### **(i) Ministry of Industry, Commerce and Supplies (MoICS)**

The MoICS is working as the Focal Ministry for conducting international trade, pursuing trade agreements, developing trade related infrastructures, coordinating with concerned ministries/departments and business community for facilitating as well as enhancing production and productivity. Implementation of trade related policies, strategies for reaping the benefits from global, regional and bilateral initiatives.

### **(ii) Nepal Intermodal Transport Development Board (NITDB)**

Established in 1997, NITDB is responsible for economical and efficient management of Inland Clearance Depots (ICDs) for facilitation of Nepal's foreign trade. At present, there are three ICDs under NITDB, namely, Birgunj, Biratnagar, Bhairahawa and one Integrated Check Post (ICP) in Birgunj. NITDB is striving for developing, managing and promoting ICD terminals for the facilitation of Nepal's exports and imports.

### **(iii) Nepal Transit and Warehousing Company/NTWC (Ltd.)**

Nepal Transit and Warehousing Company (Ltd.) is a public sector undertaking responsible for carrying out port and cargo handling and warehousing activities to facilitate Nepal's transit trade. The Company is also responsible for clearing, forwarding and undertaking of Nepalese cargo in accordance with Nepal-India Treaty of Transit. Thus, the Company has a very important role in facilitating Nepalese trade in general and the third country trade in particular.

### **(iv) Nepal India Regional Trade and Transport Project (NIRTTP)**

With the support from International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association (IBRD and IDA) NIRTTP is in operation. The project aims to reduce transport time and logistics costs for bilateral trade between Nepal and India and transit trade along the Kathmandu-Kolkata corridor. The project includes to (a) modernize the transport and transit arrangements between Nepal and India (b) strengthen trade-related institutional capacity in Nepal (c) improve selected trade related infrastructure in Nepal, and so on.

### **(v) Customs Reform and Modernization Strategies**

The Government is implementing Fifth phase of Customs Reform and Modernization Strategies and Action Plan (CRMSAP) 2017-2021 with the aim to reduce time and cost of international trade. The main areas of the reform include trade facilitation, automation, capacity building and infrastructure development among others. It incorporates the implementation of related international instruments including WTO Trade Facilitation Agreement, WCO's Mercator Programme, Revised Kyoto Protocol, among others.

## **6. Strategic Direction, Way Forward and Conclusion**

Pursuant to low trade and economic performance against the opportunities and special preferences received as an LDC and LLDC, Nepal need to strive continuously for reaping the benefits in this 21<sup>st</sup> century global village. To this backdrop, following recommendations have been suggested as a strategic direction and way forward.

### **(i) Diversification of transit routes, countries and modes of transport**

The efforts for diversification of transit routes with India, China and Bangladesh have to be continued. Smooth operation of existing Kolkata/Haldia and Vizag Port of India, materialization of Waterways, effective operation of Railway Service Agreement with India are very important.

Additional feasible Ports have to be studied by both sides. Similarly, all modes of transport routes including air, water, rail and road have to be extended with India as far as possible.

Similarly, the Transit Agreement with China needs to be implemented. Attempts need to be continued to reap the benefits from Belt and Road Initiatives (BRI), specifically, the rail connectivity with China may be the 'Game Changer' for Nepal in terms of diversification of international trade and transit and in achieving economic prosperity. However, the cost-benefits analysis has to be undertaken in a pragmatic ground.

Accordingly, the operationalization of Transit Agreement with Bangladesh is equally important. Efforts have to be continued for trilateral negotiations (Nepal-India-Bangladesh) to resolve the issues. It is important to note that connectivity matters significantly to transform LLDCs to land-linked countries.

#### **(ii) Mainstreaming of VPoA**

Since the Vienna Programme of Action (VPoA) is holistic and comprehensive, mainstreaming of its main components including transit issues, trade related infrastructure, ICT and energy infrastructure, international trade, trade facilitation and logistic, regional integration and connectivity, structural economic transformation etc. into national mechanism in a coordinated way could bring positive result in the ground.

#### **(iii) Implementation of TFA**

Nepal has started implementation of WTO Trade Facilitation Agreement (TFA) after its ratification by Parliament in 2017. Nepal has notified all categories (A, B, and C) to the WTO. It is the beauty of TFA that without external support, the members are not compelled to implement category C TF measures. However, most supports are 'software' in nature. Thus, we need to focus to balance between hardware and software support building physical and digital infrastructure at the border and behind the border based on our priority and need.

#### **(iv) Deeper Regional Connectivity**

Effective implementation of regional initiatives including BIMSTEC Transport Infrastructure and Logistics Study (BTILS), sub-regional initiatives including South Asia Sub regional Economic Cooperation (SASEC), Bangladesh, Bhutan, India, Nepal (BBIN) and rationalizing administrative procedures, documentary requirements, harmonization of trade regulations, building efficient and integrated border management arrangements, including single-window systems, among others, has to be strengthened for deeper regional integration.

#### **(v) Trade Related Infrastructure Development (physical +digital)**

Effective management of existing facilities and construction and expansion of new road, railways, waterways, cold storage, dry ports, ICD, ICP, EPZ, SEZ, ICT Park, etc. are also equally important in this respect.

#### **(vi) Customs Reform and Modernization**

Customs reform and modernization in Nepal are continuously taking good progress. Current Fifth phase reform and modernization initiatives have to be expended in all Customs Points, as far as possible.

#### **(vii) Enhancing Competitive Capacity**

Competitive capacity has to be increased through increasing production and productivity, reducing production, transportation and trade cost, quality assurance, branding, among others. Similarly,

focusing on export of processed, value added, and high value-low volume products and services trade is also important. It is important to note that UNCTAD study concludes that about 90% LDCs are commodity dependent which does not support their meaningful integration into global trading system and in achieving economic development.

### **(viii) Increasing e-Commerce**

Effective implementation of recommendations of UNCTAD's e-trade readiness assessment related to 7 policy area including e-commerce strategy, physical and legal infrastructure, payment solution, e-signature, logistics, e-trade awareness and skills and Nepal's National E-Commerce Strategy are significant. Online trade could be an innovative opportunity for LLDC if we could enhance our productive capacity. Enhancing productive and competitive capacity of SMEs including skills and awareness, creating enabling environment for e-commerce is important in this respect.

### **(ix) Diplomatic Dealing**

Nepal could use its diplomatic networks i.e. 30 Embassies, 3 Permanent Missions, 6 Consulate General to harvest international support through enhanced economic diplomacy. Result-based action plans can be used to mobilize embassies for effective economic diplomacy. The countries having diplomatic and trade relations with Nepal, Foreign Embassies in Nepal and Nepali Diaspora abroad also could be mobilized for this purpose.

**Finally**, Being an LLDC is not a problem in this 21<sup>st</sup> century global village where interdependency is a common phenomenon. We may need to change our mind-set and strive for enhancing national interest though establishing balanced relations with neighbors and maintaining cordial global partnership.

### **References**

1. Acharya, Madhu Raman (2013), *Business of Bureaucracy*, VidyarthipustakBhandar, Publisher and Distributer, Bhotahity, Kathmandu
2. Ministry of Industry, Commerce and Supplies, *Trade Policy*, 2015
3. Ministry of Industry, Commerce and Supplies, *Nepal Trade Integration Strategy/NTIS*, 2016
4. Ministry of Industry, Commerce and Supplies, *e-Commerce National Strategy*, 2019
5. National Planning Commission/NPC, *15th Plan Approach Paper, Fiscal Year 2076/077– 2080/081*
6. TEPC (Trade and Export Promotion Centre), *Foreign Trade Balance of Nepal*, [http://tepc.gov.np/projects/tepc/assets/upload/fck\\_upload/Four%20Months%202076\\_77\\_tables.pdf](http://tepc.gov.np/projects/tepc/assets/upload/fck_upload/Four%20Months%202076_77_tables.pdf)
7. UN Conference on Trade and Development/UNCTAD, *Escaping Commodity Trap Critical for Landlocked Developing Countries*, 2019
8. UN Conference on Trade and Development/UNCTAD, *Trade and Development Report*, 2019,
9. UN Conference on Trade and Development/UNCTAD, *The Least Developed Countries Report*, 2019
10. United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlocked Developing Countries and the Small Island Developing States/ UNOHRLLS 's different publications <http://unohrlls.org/about-lldc/publications/>
11. World Trade Organization/WTO, *The Legal Texts, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, 2002
12. World Trade Organization/WTO, *Trade and Development Report*, 2019
13. World Trade Organization/WTO, *TFAF Facility*, <https://www.tfafacility.org/>
14. World Trade Organization/WTO, *Trade Facilitation Agreement*
15. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/tradfa\\_e/tradfatheagreement\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfatheagreement_e.htm)

# Happiness: An End Goal



Ram Prasad Wagle<sup>13</sup>

## Abstract

All human beings wish to be happy and they are engaged in continuous search for happiness. Happiness is the state of feeling or showing pleasure or contentment. Several scholars have defined it as a positive emotion that arises at the time of fulfilled desire. Healthy life, better relationship, better work performance and income, helpful nature, creativity and removal of all pain, grief and sorrow, empathy and devotion to help others are some results of happiness leading towards success in life. Dopamine, Oxytocin, Serotonin and Endorphins are known as happy hormones those are essential in brain to cultivate happiness related emotions and can be produced by following some practices mentally and physically. There are several factors like individual, social, economic, spiritual, ecological contributing to happiness. Depending upon these factors various theories of happiness have been developed. Being focused on the characteristics and durability of happiness, it can be classified into different levels which are the steps gradually from temporary to permanent. Some mental attitudes like love, contributing to others, pro-activeness, acceptance, gratitude, sense of humors and living a purposeful life are essential to achieve happiness. On the other hands, UN has stressed on economic and environmental factors for happiness and it has taken happiness as a development indicator.

## Introduction

Happiness is the nature of humankind. Everything else we do is in order to be happy in one way or another. Although we find much temporary, illusionary or false happiness in day to day life; our quest is for permanent happiness.

It is an umbrella term for different notions of what is good. Human can judge life cognitively by comparing life as it with notion of how it should be. We feel good or bad about particular things and our mood level signals overall adaption. Happiness is the state of feeling or showing pleasure or contentment. It is a state and is not necessarily an internal or external experience but can be both. So it can be termed as wellbeing' or 'quality of life' (Veenhoven, 2012).

A happy person is a person who has pleasant feelings most of the time, and feels satisfied with his/her life overall (Uchida and Oishi, 2016). It is said to be associated with the three basic elements of subjective well- being such as frequent and repeated positive effect elevated life satisfaction and uncommon negative effect (Okechukwa, 2017).

---

<sup>13</sup> Under Secretary, Government of Nepal



Kesebir and Diener see happiness as a mental state of well-being characterized by positive emotions that ranged from contentment to profound delight (Kesebir and Diener, 2008). Ruut Veenhoven says overall happiness is the degree to which an individual judges the overall quality of his/her own life as a whole favorably (Veenhoven, 2012). The Greek philosopher Aristotle observed that all human beings wish to be happy and search for happiness. Aristotle says, "Happiness is the meaning and the purpose of life, the whole and end of human existence (Spitzer, 1999)."

Since the 1960s, research in happiness has been conducted in a wide variety of scientific disciplines.

### **Importance of Happiness**

Dalai Lama says, "I believe that the very purpose of life is to be happy" (Goldstein, 2011). Happiness has become a life-goal for each person, not only for the reason it provides pleasure. It is still important because it has some undeniably positive benefits and co-occurring factors.

As explained by Courtney E. Ackerman (Ackerman, 2020), the benefits of happiness are as follows: Happy people;

- are more successful in multiple life domains, including marriage, friendship, income, work performance, and health.
- are more helpful and more likely to volunteer—which also makes you happier!
- are happy with what they have rather than being jealous of others.
- are healthier all around and more likely to be healthy in the future.
- more productive and more creative, and this effect extends to all those experiencing positive emotions.
- get sick less often and experience fewer symptoms when they do get sick.
- have more friends and a better support system.
- donate more to charity (and giving money to charity makes you happy, too).
- have an easier time navigating through life since optimism eases pain, sadness, and grief.
- have a positive influence on others and encourage them to seek happiness as well, which can act as reinforcement.
- engage in deeper and more meaningful conversations.
- smile more, which is beneficial to your health.
- exercise more often and eat more healthily.
- live longer than those who are not as happy.

### **Scientific Reasons for Happiness**

Our brain controls all our emotions. In brain, there are 4 major chemicals responsible for happiness. They are dopamine, oxytocin, serotonin, and endorphin. Each of these chemicals plays a vital role in the way our bodies function: physically, mentally, and emotionally. Many events can trigger these neurotransmitters and there are ways we can intentionally cause them to flow. Here are some simple ways to produce these neurochemicals (Nguyen, 2017):

#### **Dopamine**

Dopamine motivates us to take action toward goals, desires, and needs, and gives a surge of reinforcing pleasure when achieving them. Procrastination, self-doubt, and lack of enthusiasm are linked with low levels of dopamine. Meditation, sunlight exposure, listening to favorite instrumental music, regular exercise, enough sleeping, and eating protein-rich food are some ways to boost dopamine level ([www.healthline.com/nutrition](http://www.healthline.com/nutrition)).

## **Oxytocin**

Oxytocin helps to promote intimacy, empathy, trust, and healthy relationships. Often called the “love hormone,” oxytocin is essential for childbirth, breastfeeding, and strong parent-child bonding. Animals will reject their offspring when the release of oxytocin is blocked. The cultivation of oxytocin is essential for creating strong bonds and improved social interactions. Oxytocin levels generally increase with physical affection like kissing, cuddling, and sex.

## **Serotonin**

Serotonin flows when one feels significant or important. Loneliness and depression appears when serotonin is absent. Reflecting on past significant achievements allow the brain to re-live the experience. If there is need of serotonin boost during a stressful day, few moments is to be taken to reflect on a past achievements and victories. Absorption of UV rays by skin promotes vitamin D and serotonin production. Although too much ultraviolet light isn't good, some daily exposure is healthy to boost serotonin levels.

## **Endorphins**

Endorphins are released in response to pain and stress and help to alleviate anxiety and depression. Similar to morphine, it acts as an analgesic and sedative, diminishing our perception of pain. Along with regular exercise, laughter is one of the easiest ways to induce endorphin release. The smell of vanilla and lavender has been linked with the production of endorphins. Studies have shown that dark chocolate and spicy foods can lead the brain to release endorphins.

## **General Theories of Happiness**

The fundamental striving of human being appears to be one of seeking happiness in life regardless of his race, religion, language or nationality. A person who enjoys full happiness can truly say that he has found meaning in life and that his life is at a pinnacle of achievement, a state of self-transcendence. Happiness is understood from different perspective including environmental, sociological, political and psychological. Here are some theories of happiness from the psychological perspective (Mathews, 2013).

### **Drive- reduction theory**

Needs are basic to human beings and they drive them to action in order to reduce the physical tension created. When the needs are fulfilled, tension will be reduced and happiness arises.

### **Need-Satisfaction Theory**

Human beings display an array of psychological needs like the need for status, recognition, money, power, achievement, etc. when there is lack of satisfaction of needs, it brings misery and sadness. Accomplishment of the objects or states related these needs leads to happiness.

### **Social comparison theory**

Human being has nature of comparing oneself with others. In comparison, if he finds his position is good he becomes happy otherwise he becomes unhappy.

### **Social relations theory**

Keeping good social and interpersonal relations is a source of happiness. Ability to weave a web of supportive caring and genuine relationships bring in happiness. Sincere social networks add charm to our lives thereby resulting in joyful moments.

### **Ecological theory**

Living in a natural environment of beauty, hills, rivers and mountains generate happiness in the minds of human beings.

### **Social exchange theory**

Social exchanges involve transactions that are based on rewards and costs. If the costs like travel expenses, time and other resources outweigh the rewards obtained, it happens to be not a happy situation. But happiness appears if reward exceeds cost.

### **Quality of life theory**

The level of income, education, residence and dwelling areas, family life and the social condition contribute to happiness.

### **The content and contextual theory of happiness**

Content factors include autonomy in life, responsibilities, freedom of thought and expression, self-confidence, assertiveness and feelings of superiority, whereas contextual factors refer to the general life situations that the individual comes to have. According to this theory, happiness is an outcome consequent to the presence of content and contextual elements.

### **Sensory arousal theory of happiness**

Continuous and moderate arousal of sensory modalities generates pleasant emotions. Sensory pleasures like tasty food, sublime fragrance are the lowest forms of happiness. Over and above the sensory pleasures come perceptual pleasures where the individual comes to have a deeper form of pleasure with inputs from the intellect.

### **Spiritual theory of happiness**

By meditation and yogic practices, person becomes able get stable and permanent inner happiness and peace. This is the reason why many eastern and western spiritual masters are teaching meditation and yoga.

### **Levels of Happiness**

Happiness is the nature of humankind. We all strive for happiness. Everything else we do is in order to be happy in one way or another. Although we seek permanent happiness, we frequently come to see much temporary, false or illusory happiness. Depending upon the nature of it, Sirshree, in his book 'The Secret of Happiness', has described different 7 levels of happiness (Sirshree, 2007).

### **First level – Artificial Happiness**

In artificial happiness, ignorance prevails and happiness actually does not even exist. If happiness arises in a situation where a fake object is being considered to be an authentic one and our entire life is spent thinking it to be true, it is artificial happiness. Although there is no rational reason to be happy but it seems that is real and felt pleasurable. If one is using unfair and deceitful means to be benefited, then it is artificial happiness. If any person gets more money on exchange and becomes happy, it is artificial happiness.

### **Second level – Second hand Happiness**

Second hand happiness is derived by using others or having fun at the expense of others. In this type a person likes to enjoy by teasing, taunting, bullying or troubling others. It is just like some friends get together to harass one person and they enjoy it. In every school or college, such scenes of ragging are common. This is second hand happiness. When man does not know what real happiness is, he indulges in such kind of happiness.

### **Third level – Stimulation Happiness**

When happiness is aroused by excitement, it is known as stimulation happiness. If a person attending a social gathering or a celebration finds much hustle and bustle happening around, it creates excitement and stimulation.

Examples: Happiness gained due to parties, picnics, festivals, celebrations, etc. is stimulation happiness.

### **Fourth level – Formula Happiness**

Formula happiness is created by linking two types of pleasures. Each and every person has devised some formula in his life so as to feel some happiness. If everything goes well as per his formula, he is very happy. The formula may be like these: (1) For those who has to go to work early in the morning - "Saturday morning waking up lately + a heavy breakfast. (2) For children it could be – "whole day of play + A movie to end the day." These are the examples of formula happiness. In fact, people are not aware of real joy; hence they are indulging in such kind of pleasures. After the advancement, people will rise above these levels of happiness and a time will come when they would want to go towards the higher levels.

### **Fifth level – Happiness through Service**

This is the first amongst the higher levels of happiness. Some people serve others to achieve happiness. After recovering from own maladies and disorders, people start serving the destitute, the deprived, the aged, and work for the welfare of the society. They get contentment and happiness due to such service. There are many people who are associated with some voluntary service. They know what immense happiness they attain when they serve others or when they become instrumental for others. During the process of service, the ego must be dissolved effectively that results happiness. So, the more one serves, the more happy one becomes, the more Nature rewards him.

### **Sixth level of Happiness – Divine Happiness**

At this level of happiness, a person experiences joy due to his devotion to God. Happiness acquired from divine devotion is the sixth level of happiness. If devotion is done to attain real happiness, only

then it is divine devotion. But there is no room for entertainment type of devotion in such happiness. Neither business type of worship nor entertainment type of devotion cultivates such happiness. At this level, man is in love with the Creator. He sings the praises of God and admires everything created by God. Everything that happens in his life is fully acceptable to him. It is a very beautiful state born out of surrendering. There is a level of understanding and spiritual growth out of which this happiness emanates. One is always in a feeling of gratitude and devotion at this level.

### **Seventh level– Eternal Bliss**

Each one of us bears the eternal bliss within, but we are not aware of it. When a person is free from all false beliefs and misconceptions, and he knows the answer to, “Who am I?” then he attains this happiness. This happiness arises out of the experience of the Self or the sense of being. It is permanent happiness. It is causeless, unremitting, pure joy that never diminishes and never ends. All the miseries and sorrows, all the aches and pains of the body simply vanish in such happiness.

### **How to be happy in life?**

After knowing the importance and the levels of happiness and it have been a life goal for each person, it is better to know about the technique to be happy. Several researches have been done in this respect. According to esteemed psychologist and bestselling author Martin Seligman, happiness is not the result of good genes or luck. Real, lasting happiness comes from focusing on one’s personal strengths rather than weaknesses and working with them to improve all aspects of one’s life. Here are some qualities to be adopted for happiness (Seligman, 2002):

1. **Love:** Performing loving and generous acts or thinking with “loving kindness” towards yourself and others is a first step toward happiness. So it is powerful tool for happiness. If you love yourself you feel worthy, competent, ready to achieve, to work and love. Loving yourself means loving to own mind, body and experiences. Similarly loving others mean building positive relationship and being ready to help others unconditionally. Love is one of the few items in the world such that the more of it you give away, the more of it you have!
2. **Optimism:** Optimism is the attitude of seeing the glass as half full and truly appreciating that half. The half-empty half is still there and is no less true or real; however, when we focus on the half-empty, our lives are more difficult. Optimism, too, gives us power over fear of the future and regret for the past.
3. **Live One Day at a Time:** Too many people fret about the past - what was or might have been. Since one can't change the past and the future may not arrive (at least not in the form you think it will), he should live as fully as possible in the here and now. Psychologists call this “present-moment living”.
4. **Humor/ Laughter:** Many people concentrate too much on their misfortunes and the tragic side of their life. But sense of humor keeps away from these unfruitful things.
5. **Avoid Self-Defeating Behaviors:** Anger, blaming, complaining, guilt and worry are 5 behaviors those are enemies of happiness. So, these are to be eliminated.
6. **Sense of freedom:** Everyone has the power to make choices, but many people don't acknowledge that freedom and becomes unhappy. Choice is available to anyone who has the courage to exercise it.
7. **Pro-activeness:** Happy people don't wait for events or other people to make them happy. They forge their own happiness.
8. **Acceptance:** Happy people know that nothing lasts forever – not money, not achievement, not even life itself. They don't try to “hold onto” things. They have the power of acceptance what situation arrives.

9. **Health:** Happiness and health are interdependent. Happy people tend to live healthier lives.
10. **Purpose:** People who lack meaning in their life tend to be unhappy with all aspects of life. They usually suffer all sorts of physical and psychological symptoms. These people lack a set of guiding principles, and a feeling that life is worthwhile. Happy people know why they're here on earth. They are doing what they are meant to do. If anyone who is unaware about his purpose of life, he can't be satisfied in his life.
11. **Thankfulness:** One must be thankful to his friends & family because they are a part of his life and they have a great contribution to place him in present situation. Similarly, thankfulness goes to the higher power for the blessings that have been bestowed on him. Such thankfulness provide happiness in his life.

### **Recognition of Happiness as a Development Indicator**

Many countries and world agencies, now, have started to take life satisfaction and happiness as central research areas in the social sciences, including in 'mainstream' economics (Ortiz-Ospina and Roser, 2017). We can't ignore the fact that, to promote world happiness, initiatives must be taken to eradicate poverty, establish equality, and protect the environment. These are the goals pursued by the UN member states and humanitarian organizations through "sustainable development"

In this context, the resolution 66/281 of 12 July 2012 of the United Nations General Assembly proclaimed 20 March as the International Day of Happiness stating the relevance of happiness and well-being as a goal and aspirations in the lives of people around the world. Since 2013, the International Day of Happiness is celebrated and it's a day to value yours and others happiness and make people happy. The International Day of Happiness was originally conceptualized and founded in 2006 by Jayme Illien, CEO of the United Nations New World Order project ([www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)) This day gives a call to other countries as well to approach public policies in ways that improve the well-being of all peoples. It is celebrated to spread and make people understand that happiness is one of the best gifts that you can give and is also an important goal of several organizations working for it.

Bhutan initiated the resolution to recognize the value of national happiness over national income since the early 1970s and adopted the goal of Gross National Happiness over Gross National Product. The UN in 2015 launched 17 Sustainable Development Goals, which seek to end poverty, reduce inequality, and protect our planet. These are the three key aspects to lead well-being and happiness.

Annual publication of World Happiness Report by UN is another step to enhance happiness that contains articles, and rankings of national happiness based on respondent ratings of their own lives. It is a well-known source of cross-country data and research on self-reported life satisfaction. As of March 2020, Finland was ranked the happiest country in the world three times in a row. ([www.jagranjosh.com](http://www.jagranjosh.com).)

### **Conclusions**

Happiness is the ultimate goal of humankind. Happiness doesn't only provide pleasure but it has a tremendous support in the management of life. Most of the people are engaged to obtain temporary or illusionary happiness but it would be wise to escape from such easy and narrow circle and to plunge into a stable and long lasting region of happiness. True knowledge of life and universe, some spiritual and physical practices, love and affection to others, sense of gratitude lead everyone towards the permanent happiness. If a person experiences the sense of being thorough the continuous

practice of meditation, all the miseries, sorrows, pains and aches diminish and reaching to final destination or permanent happiness. Contemporary world has taken it as a development indicator focusing on economic and environmental aspect and recommends application of respective policies for attaining it.

## **References**

1. Veenhoven, R. (2012). *Happiness: Also known as 'Life Satisfaction' and ' Subjective Well Being'*. *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research* (pp.63-77).
2. Okechukwa, H. E. (2017). *Personality traits, happiness and life satisfaction in a sample of Nigerian adolescents. The Journal of Medical Research* ([www.researchgate.net/publication](http://www.researchgate.net/publication)).
3. Robert Spitze, S. J., (1999). *Four Levels of Happiness*. Unpublished lecture.
4. Uchida, Y. and Shigehiro (2016). *The Happiness of Individual and the Collective. The Japanese Psychological Research*, 2016, vol. 58, No 1, 125-141.
5. Ackerman, Courtney C., (2020). *What Is Happiness and Why Is It Important* ([www.positivepsychology.com](http://www.positivepsychology.com)).
6. Nguyen, T. (2017). *Hacking into your Happy Chemicals: Dopamine, Serotonin, Endorphin and Oxytocin*. [www.huffpost.com](http://www.huffpost.com).
7. Sirshree (2007). *The Secret of Happiness*. TejGyan Foundation, Mumbai.
8. Seligman, M.E. (2005). *Authentic Happiness*. Simon and Schuster, USA.
9. Mathews, J. (2013). *Nature and Dynamics of Happiness: A Psychological View*, Indo-Bhutan International Conference on Gross National Happiness, Vol. 02, Oct. 2013.
10. Kesebir P., Diener E. (2008). *In pursuit of happiness: Empirical answers to philosophical questions, Perspectives on Psychological Science*. 117-125.
11. Goldstein, E. (2011). *Is the Purpose of Life to be Happy?* [www.blogs.psychcentral.com](http://www.blogs.psychcentral.com).
12. Ortiz-Ospina, E. and Roser, M. (2017). *Happiness and Life Satisfaction*.
13. *International Day of Happiness 2020: Current Theme, History and Facts*. [www.jagranjosh.com/general](http://www.jagranjosh.com/general)
14. [www.en.wikipedia.org](http://www.en.wikipedia.org)

# Use of ICT in Administrative Reform: Prospects and Challenges



Shailendra Giri<sup>14</sup>

## Abstract

*This paper is an explanatory discourse on the use of information and communication technology (ICT) in administrative reform. ICT is one of the essential tools and mechanisms of administrative reform and examines the scope. It has been affecting the administrative reform from time to time. Its impact has seen since the time of the mainframe computer via the PC revolution to the Internet and e-governance. This paper concludes that poor organizational skills, insufficient infrastructural support, and poor or limited human capital resources, new hardware and software applications, expensive technology, are major challenges of administrative reform. The computer virus, data security, cloud security, cybercrime are identified as the latest challenges in e-administration. ICT policy, law, transparency, and strategic planning are the reform areas in administration. Foreign actors and national requirements play a judicious responsibility in administrative reform. Technological Determinism Theory was adopted to explain the effects of technology on administration.*

Keywords: technology, administrative reform, e-government, prospects and challenges

---

## 1. Introduction

Administrative reform is a fundamental component of the development process in every nation [47]. Gautam [4] states that reform is necessary for improving the quality of public services, making the operation of government more efficient, implementing public policies effectively. Administrative reform includes the interaction between politics and administration [46]. It is a universal claim of contemporary societies [42]. It is only possible to achieve the global of administrative reform if bureaucracy is an accountable, effective, efficient, competent, people-oriented and transparent [46]. It helps to improve the administrative capacity for professional and successful performance [42]. The public administration in Nepal is too complex, rigid, centralized, delayed in decision making and adhering to rigidly to rules and regulations [4]. Developing countries like Nepal are following the global trends of administrative reform [45].

---

<sup>14</sup> Executive Director, Employee Training Center



Globalization, technology innovations, the quest for more efficient resource management, and alternative, cost-effective service delivery, as well as new perceptions of work-life policies, oblige governments to seek more flexible systems to manage their personnel. There is however no single solution- more than any other reform process, political, economic, social and cultural conditions which shape the way for civil service reform is implemented in any country [44, 45]. ICT policy, law, transparency, and strategic planning are the reform areas in administration [4].

Nakamura & Koike [1] state “The quest for administrative reform emanates crises in governance. Reform goes beyond exploring ways to improve the quality of public management”. Effective civil service and administrative reforms in developing countries hardly ever get established [2]. In 2015 Nepal adopted a new constitution which declares that the country is a federal democratic state (Constitution of Nepal, Article 4). It also mentions three main levels of governance: federal (central), provincial, and local (Article 56). Administrative reforms in Nepal started in the early 1960s and continue to date [1]. The practice of forming commissions or committees has been repeated time and time again and become ritualistic. More than a dozen reform initiatives have already been made.

Nepal is a typical developing country at the threshold of change, and it faces a problem in its search for an appropriate model of reform. ICT is one of the issues affecting administrative reform due to its utilized in all sectors of e-governance and e-government. It helps to maintain good governance in the nation [48]. E-government provides all information and services on the Web to people. The investment on ICT has been increased in all government levels, technical expertise is being stronger and more widely spread, the government is managing all information using MIS. Administration reform is a way from being a final result of new technologies like ICT [15]

**Problem of statement:** Since long, a complete administrative reform has not been accomplished till the date.

**Objectives:** To analyze the use of ICT in administrative reform in Nepal.

### **Research Questions:**

- Q.1. How administrative reform is possible through ICT?
- Q.2. what is the implication of ICT on administration?
- Q.3. What are prospects and challenges to use ICT on administrative reform?

This article involves that ICT remains a useful supporting tool for administrative reform. The descriptive methods have adopted to complete the study and international practiced has been reviewed. This article recapitulates four key propositions of the administrative reform through ICT, implications of ICT on administration, administrative reform in Nepal, challenges of administrative reform using ICT and concludes with a summary of the likely future relationship between ICT and administrative reform [6].

## **2. Literature Review**

### **2.1 Administrative Reform through ICT**

The ICT revolution started when computers found their way into our workplaces and homes. ICT helps to influence a stage of transparency into the running of both public and private administration. The appearance of private computer systems and internet networks provided the technical capability for less difficult and more cost-effective facts broadcasting and administration. The world became a global village due to ICT and its integration. The use of ICT in administration eliminates mistakes

and ensures efficiency. Official work became smart and easy through the use of ICT [8]. With auto-correction in place, in a laptop device, errors and mistakes are eradicated [7].

Many studies of ICT were centralized in business organizations and government organizations. ICT has been affecting the efficiency and effectiveness of the organizational structure and impact on service delivery. Actually, the government studies were concerned with whether ICT is a catalyst or supporting tool of administrative reform [16, 17, 18, 19, 20]. Decisions about ICT use are made by top managers and their direct subordinates. They use ICT in the broad interests of the organization, but those broad interests usually intersect with their own interests. They use IT to enhance the information available to them; to increase their control over resources; to rationalize decisions to superiors, subordinates, and clients; to provide observable deliverables with the support of the technology, and to represent professionalism and wisdom in their management practices [6].

ICT is a strong tool of administrative reform due to its versatile use and reliability [49]. The efforts of ICT could be seen in every sector of service delivery. It has changed the working culture and environment of organizations. Sometimes the organization may be failure due to poor management of ICT and staffs. It could say that ICT has been used most often to reinforce existing organizational arrangements and to power distributions rather than to change them [21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28].

## **2.2 Implications of IT on Administration.**

Impact of ICT has been seen since 1945 when first-generation computers were in use and ICT applications were used prior to 1990 when the Internet became a major strength. The potential of the Internet to modify the prospects of e-government dramatically can be indirect from the transformation of business organizations using ICT. It is true that much of the research cited in the previous arguments were done in the 1960s, 1970s, and 1980s, 1990 and that important changes in technology occurred between the 1990s and the present. It's true that ICT applications have not only changed the task of government organizations but also it's working environment and culture too. Many of studies were carried out have done since 1990 [16, 17, 25, 26, 29, 30, 31, 32, 33, 37].

The role of the internet is strong to enable a component of e-government. The use of ICT has affected many business organizations and sectors in the past decade. Business organizations and other sectors have changed their shape since the Internet arrived. ICT has brought major productivity gains to business organizations [35]. A good example is seen in the personal computer industry [36]. Some remarkable examples of business changes associated with ICT use, such as Wal-Mart, Amazon.com, eBay, and Google, YouTube, Facebook. The overall effects of ICT on business are more complicated than they might first appear. While Amazon.com, eBay, YouTube, Facebook, and Google are stunning examples of the dot.com era, many companies that tried to change their industries or to create new industries failed completely and disappeared when the dot.com boom went bust [6].

The e-government can be defined as the use of ICT within the government to attain efficient service, enhanced quality of government actions, and easy community access to government information and service [6]. Official website, blue notice board, e-business, e-banking, e-ticketing, e-education, e-training, e-health, MRP, smart driving lesson, online jobs, smart weapons, robotics' service, file processing using email, message exchanging using social media, decision making using MIS and export system are the few examples of ICT used administrative reform. These are supporting digital governance [52]. The government services have improved through ICT application. Today's e-

government initiatives are part of a broader government reform agenda that emphasizes customer service [38, 39].

### **2.3 Administrative Reforms in Nepal**

Administration reform is a continuous process in Nepal for a long time. It has tried to modernize civil carriers over a length of six decades [43]. Administrative hints of American presidential commissions since the Thirties, and British administration reforms because the Fifties have been in large part disasters of administrative reform inside the starting [42]. Most of the studies display that the political dedication, bureaucratic background and administrative ability to be primary determinates of reform consequences. A few historic administrative reforms in the public governance have been attempted since 1960 in Nepal. Various administrative reforms include the executive Reform Commission-1968, Administrative Reform Commission-1975, Administrative Reforms Commission -1991, Governance Reform Commission -2001, vision paper for civil carrier-2007, and Administrative Reform Committee-2014. These committees and Commissions endorsed initiatives to encourage public management to make public providers extra smart and green [4]. Administrative reform as efforts to bring change in government, ICT has been viewed as an instrument of such reforms. Such instruments are illustrated by urban information systems, integrated municipal information systems, computer-based models for policymaking, geographic information systems, and, most recently, e-government [16, 26, 36].

### **2.4 Challenges of Administration Reform using ICT**

The government of Nepal has been facing lots of challenges during administrative reform. The 2013 ARC report recommends e-governance instead of the traditional model, the assumption being that using ICT reduces paperwork and minimizes the frequency of citizens' visits to public offices: they can simply apply or register for services online [44]. ICT can be used to make important marginal improvements in efficiency and effectiveness and, in some cases [39, 40]. Some of the challenges to include poor organizational skills, inadequate infrastructural support and poor or limited human capital resources [9]. There is a lack of trained and qualified personnel to handle or operate modern ICT accessories and applications [13]. Regular power supply, lack of regular maintenance and upgrading of hardware and software applications, expensive technology, lack of budget, low internet speed are challenges of e-administration. [14, 10]. The computer virus, data security, cloud security, cybercrime are other identified latest challenges [11,12]. Making prompt decisions is another big challenge for the Nepalese administrative system and its reform. Delays in decision-making are common, and the decision usually passes through many layers of the politico-administrative system. The need for time-bound decision-making with managerial autonomy and accountability is thus an emerging issue of reforms in Nepal [48, 49, 52, 53].

## **3. Discussion**

The accountability of civil servants is more essential [4]. Not all the federal, provincial, and local administrative structures have been set up yet since there is still confusion amongst the political and bureaucratic actors on how to transform the longstanding unitary administrative system into a federal model of governance. The constitutionally mandated federal model of administration needs to be set up as soon as possible at all three levels. It is anticipated that the local and provincial administration in the federal structure would be more powerful and service-oriented than in the unitary system. In this case, three-level of the government should interline with ICT tools and applications to make uniformity in service delivery and to maintain good governance.

## 4. Conclusion and Recommendations

Since the constitution of 2015 declared Nepal a federal democratic state, the country's administrative system has been undergoing great transition. The general elections to the federal, provincial, and local levels were held in late 2017. Finally, regardless of whether the country keeps its unitary system of governance or implements the federalism announced in the new constitution. ICT is one of the essential tools and mechanisms of administrative reform and examines the scope. It has been affecting the administrative reform from time to time. Its impact has seen since the time of the mainframe computer via the PC revolution to the Internet and e-governance. Poor organizational skills, insufficient infrastructural support, and poor or limited human capital resources, new hardware and software applications, expensive technology, are major challenges of administrative reform. The computer virus, data security, cloud security, cybercrime are identified as the latest challenges in e-administration. ICT policy, law, transparency, and strategic planning are the reform areas in administration. Foreign actors and national requirements play a judicious responsibility in administrative reform.

**Acknowledgement:** Special thanks to the Government of Nepal, Ministry of Federal Affairs and General Administration which is providing me such an opportunity to share my knowledge with you.

## References

- [1] Nakarma, A. and Koike, O., 1992. Responsible governance and problems of administrative reform: Exercises of developing countries in Asia. *Governance*, 5(4), 484-492. doi:10.1111/j.1468-0491.1992.tb00054.x
- [2] Rinnert, D., 2015. The politics of civil service and administrative reform in development-explaining within country variation of reform outcomes in Georgia after the rose revolution. *Public Administration and Development*, 35(1), 19-33. doi:101002/pad.1709
- [3] Romzek, B.S. and Dubnick, M.J. 1987. Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- [4] Bharat Gautam, 2019. Reforms in the Administrative System of Nepal. *Systems in South Asia*, pp. 242-259. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90191-6\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90191-6_11)
- [5] Bishwambhar Ghimire and Muhammad Ashraf, 2016. Administration: A study of administrative reforms in Nepal. *International Journal of Development Research*. Vol. 06, Issue, 05, pp. 7966-7972
- [6] Kenneth Kraemer and John Leslie King, 2006. Information Technology and Administrative Reform: Will E-Government be Different? *International Journal of Electronic Government Research*, 2(1), 1-20, January-March 2006 Vol. 5, Issue 2, pp: (424-429), Month: April - June 2017, Available at: [www.researchpublish.com](http://www.researchpublish.com) Page | 424 Research Publish Journals
- [7] Onyedikachi Madueke, Celestine Nwosu and Dick Uduma, 2017. Challenges and Prospects of Implementation . E-Administration in Nigeria: An Explanatory Discourse. *International Journal of Social Science and Humanities Research*. Vol. 5, Issue 2, pp: (424-429), Month: April - June 2017, Available at: [www.researchpublish.com](http://www.researchpublish.com)
- [8] Shaiendra Giri & Subarna Shakya (2018). ICT and Service Delivery Mechanisms in Civil Service of Nepal. *International Journal of Computer Science and Mobile Computing*, Vol, 7 Issue 4, pp 47-52.
- [9] Ifinedo P.E (2005) E-government: Precussors, Problems, Pratices and Prospects: A Proceedings of the 2004. *International Business Information Management (IBIM Abdel-Fattah, M and Gallal, E. (2008)) Conference 2004, Ammen, Jordan.*
- [10] Shailendra Giri, Subarna Shakya & Rose Nath Pande (2018). E-Governance Implementation: Challenges of Effective Service Delivery in Civil Service of Nepal. *Global Journal of Computer Science and Technology: G Interdisciplinary*, Volume 18 Issue 3 Version 1.0 . Online ISSN: 0975-4172 & Print ISSN: 0975-4350

- [11] Shailendra Giri (2019). Cyber Crime, Cyber threat, Cyber Security Strategies and Cyber Law in Nepal. *Pramana Research Journal*. Volume 9, Issue 3, pp 662-672. Available at: <https://pramanaresearch.org>
- [12] Shailendra Giri (2019). Cloud Computing and Data Security Challenges: A Nepal Case. *International Journal of Engineering Trends and Technology*, 67(3), 146-150.
- [13] Abdel-Fattah, M and Gallal, E. (2008) Towards Flexible Evaluation For E-Government Website Equality: A Multi- Perspective of the 8th European Conference on e-government July 2008.
- [14] Gherevbie, D., Ayo, C., Iyoha, E., Duruji, M. And Absilim, W. (2015). E-governance-strategy for militating Non- Inclusion of Citizens in Policy Making in Nigeria.
- [15] Fountain, J. E. (2001). Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- [16] Fountain, J. E. (2002). Information, institutions and governance. Cambridge: Harvard University.
- [17] Garson, G. D. (2004). The promise of digital government. In A. Pavlichev, & G. D. Garson (Eds.), *Digital government principles and best practices* (pp. 2-15). Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- [18] Gasco, M. (2003). New technologies and institutional change in public administration. *Social Science Computer Review*, 21(1), 6-14.
- [19] Reinermann, H. (1988). Voreiner "verwaltungs reform?" Informations technisch motivierte ziele und "systemkonzepte" der verwaltungs politik. In H. Reinermann, H. Fiedler, K. Grimmer, K. Lenk, & R. Traunmuller (Eds.), *Neue information stechniken neue verwaltungsstrukturen?* (pp. 38-50). Heidelberg, Germany: R.V. Decker & C.F. Muller.
- [20] Weiner, M. E. (1969). Service: The objective of municipal information systems. Storrs, CT: University of Connecticut.
- [21] Attewell, P., & Rule, J. (1984). Computing in organizations: What we know and what we don't know. *Communications of the ACM*, 27(12), 1184-1192.
- [22] Danziger, J. N., & Kraemer, K. L. (1986). *People and Computers*. New York: Columbia University Press.
- [23] Dutton, W. H., & Kraemer, K. L. (1985). *Modeling as negotiating: The political dynamics of computer models in the policy process*. Norwood, NJ: Ablex Publishing
- [24] Dutton, W. H., Blumler, J. G., & Kraemer, K. L. (1987). *Wired cities: Shaping the future of communications*. Boston: G.K. Hall
- [25] Holden, S. H. (2003). The evolution of information technology management at the federal level: Implications for public administration. In G. D. Garson (Ed.), *Public information technology: Policy and management issues* (pp. 53-73). Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- [26] King, J. L., & Kraemer, K. L. (1986). The dynamics of change in computing use: A theoretical framework. *Computers Environment and Urban Systems*, 11(1/2), 5-25
- [27] Kraemer, K. L., & King, J. L. (1979). A requiem for USAC. *Policy Analysis*, 5(3), 313349
- [28] Perry, J. L., & Kraemer, K. L. (1979). *Technological innovation in American local governments*. New York: Pergamon.
- [29] Kaylor, C. H., Deshazo, R., & Van Eck, D. (2001). Gauging e-government: A report on implementing services among American cities. *Government Information Quarterly*, 18(4), 293-307.
- [30] Moon, M. J. (2002). The evolution of e-government among municipalities: Rhetoric or reality. *Public Administration Review*, 62(4), 424-433.
- [31] Norris, D. F., & Moon, M. J. (2005). Advancing e-government at the grass roots: Tortoise or hare? *Public Administration Review*, 65(1), 64-75.
- [32] Holden, S. H. (2003). The evolution of information technology management at the federal level: Implications for public administration. In G. D. Garson (Ed.), *Public information technology: Policy and management issues* (pp. 53-73). Hershey, PA: Idea Group Publishing.
- [33] olden, S. H., Norris, D. F., & Fletcher, P. D. (2003). Electronic government at the local level: Progress to date and future issues. *Public Productivity and Management Review*, 26(3), 1-20

- [34] Jorgensen, D. W., Ho, M. S., & Stiroh, K. J. (2003, January 27). Lessons from the US growth resurgence. In Proceedings of the First International Conference on the Economic and Social Implications of Information Technology (pp. 453-470), Washington, DC.
- [35] Dedrick, J., & Kraemer, K. L. (2005). The impacts of IT on firm and industry structure: The personal computer industry. *California Management Review*, 47(3), 122-142.
- [36] Laudon, K. (1974). *Computers and bureaucratic reform*. New York: John Wiley and Sons
- [37] Executive Office of the President. (2003, April). E-government strategy: Implementing the president's management agenda for e-government. Washington, DC: EOP.
- [38] National Performance Review. (1993). From red tape to results: Creating a government that works better and costs less, and reengineering through information technology (accompanying report of the NPR). Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- [39] Nardi, B., Schiano, D., & Gumbrecht, M. (2004a). Blogging as social activity, or, would you let 900 million people read your diary? In Proceedings of the Conference on Computer-Supported Cooperative Work (pp. 222-228). New York: ACM Press.
- [40] Nardi, B., Schiano, D., Gumbrecht, M., & Swartz, L. (2004b). Why we blog. *Communications of the American Association for Computing Machinery*, 47(12), 41.
- [41] Romzek, B. S. and Dubnick, M. J. 1987. Accountability in the public sector: Lessons from the challenger tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227-238.
- [42] Jreisat, J. E. 1988. Administrative reform in developing countries: A comparative perspective: SUMMARY. *Public Administration & Development* (1986-1998), 8(1), 85.
- [43] Caiden, G. E. (1999). Administrative reform -- proceed with caution. *International Journal of Public Administration*, 22(6), 815-832. doi:10.1080/01900699908525406
- [44] Administrative Reforms Committee. (2013). Report: Administrative Reforms Recommendations. Kathmandu: Shingha Durbar.
- [45] ARC. 2014. Report of the Administrative Reform Committee (in Nepali). Department of Printing and Publishing, Singha Durbar, Kathmandu, Nepal. Retrieved from <http://www.moga.gov.np/main/index.php/approvedreportsdirectives/2015-06-24-09-36-12>
- [46] Brunsson, Nills and Johan P. Olsen. 1993. *The Reforming Organization*, Routledge, London and New York. Retrieved from [http://www.jstor.org/stable/2393993?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/2393993?seq=1#page_scan_tab_contents)
- [47] Caiden, G. E. 1973. Development, administrative capacity and administrative reform. *International Review of Administrative Sciences*, 39(4), 327-344. doi:10.1177/002085237303900401
- [48] Shailendra Giri (2019). Obstacles of Civil Service in Public Service Delivery in Nepal: E-Governance for Good Governance. *International Journal of Computer Science and Mobile Computing*, Vol.8 Issue.3, pg. 269-274.
- [49] Shailendra Giri, & Shakya, S.(2018). ICT tools and service delivery: A case of Nepalese civil service. *Proceedings of Science Globe International Conference, 10th June, Bengaluru, India*
- [50] Shailendra Giri , Prof. Dr. Subarna Shakya (2019). Practicing E-Governance in Nepal: Challenges of Civil Service .*International Journal of Computer Trends and Technology (IJCTT)* - Volume 67 Issue 4 pp. 118-123
- [51] Shailendra Giri, (2019). E-Government Development in Developing Countries: Emerging challenges, ICT policy and Legal Issues in Nepal. *Pramana Research Journal*.Vol.9, Issue 4. pp 1011-1022. Available at: <https://pramanaresearch.org> DOI: 16.10089.PRJ.2019.V9I4.19.3323
- [52] Shailendra Giri, Shakya Subarna, Pande Rojnath (2017). *E-Governance Utilize and It's Effectiveness in Nepalese Civil Service*. *Journal of Personnel Training Academy*. 6(1)6, pp. 1-21
- [53] Shailendra Giri & Shrestha, R. L. (2018). Reform of civil service of Nepal with e-government practice. *Journal of Personnel Training Academy*. 6(1)6, pp. 22-36