

प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी पत्रिका)

PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)



प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी पत्रिका)

PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५२, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३४, २०७८ असोज

“व्यावसायिक र सिर्जनशील प्रशासन: विकास, समृद्धि र सुशासन”

२०७८-२०८२



नेपाल सरकार

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

प्रशासन १३४ अङ्क

प्रकाशक: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
प्रशासन सुधार तथा व्यवस्थापन परीक्षण शाखा
सिंहदरबार, काठमाडौं, नेपाल

फोन : ४२००२९१, ४२००३६४, ४२००३०२

Email: admin.reform.section@mofaga.gov.np, info@mofaga.gov.np

Web : www.mofaga.gov.np

प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी पत्रिका)

PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

वर्ष ५२, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३४, २०७८ असोज

सम्पादक मण्डल

अध्यक्ष

एकनारायण अर्याल
सचिव

सदस्य

नारायण प्रसाद अर्याल
सहसचिव

सदस्य

कवीन्द्र नेपाल
उपसचिव

सदस्य

बेनुकराज कार्की
शाखा अधिकृत

सदस्य

कृष्ण प्रसाद ज्ञवाली
शाखा अधिकृत

सदस्यसचिव

विकास डंगोल
शाखा अधिकृत

संस्करण:

प्रकाशन वर्ष : असोज २०७८

वर्ष : ५२, अङ्क : १, पूर्णाङ्क: १३४

आवरण तस्वीर : सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

©: सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेखमा व्यक्त धारणा लेखकका स्वतन्त्र एवम् 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 परीक्षण शाखामा पठाउन अनुरोध गरिन्छ । प्राप्त प्रतिक्रियाका सम्बन्धमा सम्बन्धित लेखकलाई जानकारी दिई सम्भव भएसम्म जवाफसमेत प्रकाशित गरिनेछ । व्यक्तिगत रूपमा आरोपित र लाञ्छनायुक्त प्रतिक्रिया प्रकाशन गर्न सम्पादक मण्डल बाध्य हुने छैन ।

सम्पादकीय

सार्वजनिक प्रशासन राज्य सञ्चालनको महत्त्वपूर्ण संयन्त्र हो । यसको प्रभावकारिता र दक्षताबाट सरकारको काम कारबाहीको चित्रण हुन्छ । नेपालको निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूको भनदिखि अवकाश मात्र होइन सेवानिवृत्त राष्ट्रसेवकको ज्ञान, सिप र अनुभव उपयोगमा पनि सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले अहम् भूमिका निर्वाह गरिरहेको छ ।

सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा ज्ञान निर्माणको महत्त्वपूर्ण पक्षको रूपमा रहेको प्रशासन पत्रिकाको १३४ औं अङ्क पाठकहरूसमक्ष प्रस्तुत गरिएको छ । पत्रिकाका प्रत्येक अङ्कलाई परिमार्जित, परिस्कृत र उन्नत बनाउने प्रयास निरन्तर भइरहेको छ । यस अङ्कमा पनि विगतमा जस्तै आआफ्नो क्षेत्रमा अनुभव र विज्ञता हासिल गरेका उच्च प्रशासकहरूका साथै आफ्नो क्षेत्रमा नवीन अध्ययन र अनुसन्धानमा क्रियाशील कर्मचारी र विज्ञहरूका विविधतायुक्त लेखहरूलाई समावेश गरिएको छ । यसैगरी यस वर्ष भाद्र २२ गते निजामती सेवा दिवसको अवसरमा आयोजना गरिएको प्रतिस्पर्धात्मक प्रतियोगितामा प्रथम स्थान हासिल गर्न सफल निबन्ध र कवितासमेत समावेश गरिएको छ ।

यस अङ्कलाई पत्रिका (जर्नल)को स्थापित ढाँचाअनुरूप तयार गर्ने प्रयास गरिएको छ । सोअनुरूप सबै लेखहरूलाई एउटै ढाँचा (लेखसार, शब्दकुञ्जी, पृष्ठभूमि, विश्लेषण, निष्कर्ष र सन्दर्भ सामग्री) मा तयार गरिएको छ । यसैगरी पत्रिकालाई अझै स्तरीय बनाउन प्रत्येक लेखहरूको Peer review गराई एवम् पूर्ण रूपमा अनुसन्धानमूलक, विश्लेषणात्मक प्रकृतिका नवीन लेखहरूलाई मात्र समावेश गरी अन्तर्राष्ट्रियस्तरको जर्नलको रूपमा विकास गर्नुपर्ने आवश्यकता छ । यस सम्बन्धमा विज्ञ पाठकहरूबाट प्राप्त हुने अमूल्य सुझावहरूलाई सदैव स्वागत गरिनेछ ।

यस अङ्कमा प्रकाशित लेखहरूको पूर्ण रूपमा भाषा सम्पादन गरी तथा पत्रिकाका अन्य पक्षलाई परिस्कृत बनाउन वस्तुगत सुझाव दिनुका साथै उपयुक्त लेखहरू छनौटमा समेत सहयोग पुऱ्याउनुहुने त्रिभुवन विश्वविद्यालय, नेपाली केन्द्रीय विभागका विभागीय प्रमुख प्रा.डा. कृष्णप्रसाद घिमिरे र भाषा विज्ञान केन्द्रीय विभागका उपप्राध्यापक डा. भीमलाल गौतमलाई हार्दिक धन्यवाद ज्ञापन गर्दछौं ।

यस अङ्कमा आफ्ना लेखहरू उपलब्ध गराउनुहुने विद्वान लेखकहरूप्रति हार्दिक आभारसहित पत्रिका प्रकाशनका क्रममा विभिन्न रूपमा संलग्न हुने यस मन्त्रालयका सम्पूर्ण कर्मचारीहरूलाई समेत धन्यवाद दिन चाहन्छौं ।

सम्पादक मण्डल

विषयसूची

नेपाली खण्ड

सङ्घीयतामा कानुन निर्माण: अवधारणा र अभ्यास रमेश ढकाल	१-३०
वैदिक पुराणमा सुशासनका पक्षहरू डा. खगराज बराल	३१-४१
जलवायु परिवर्तन: अवस्था, असर र प्रयासहरू डा. विध्वनाथ ओली	४२-५२
नेपालको विकास प्रक्रियामा नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापन डा. तीर्थराज ढकाल	५३-७०
भ्रष्टाचारका प्रवृत्ति र नियन्त्रणका उपायहरू शिवराम न्यौपाने	७१-८४
सुशासनका लागि सत्यनिष्ठाको दर्शनशास्त्रीय आधार डा. भीष्मकुमार भूसाल	८५-१००
निजामती कर्मचारीको आचरण र न्यायिक दृष्टिकोण निराजन शर्मा	१०१-११५
सदाचार प्रवर्द्धन: भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको आधार भविश्वर घिमिरे	११६-१२४
राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणा र चुनौती चिरन कोइराला	१२५-१३६
कोभिड-१९ महामारीमा राष्ट्रसेवक कर्मचारीको भूमिका जनकराज पन्त	१३७-१४६
इच्छा रेजिना आपगाई	१४७-१४७

अङ्ग्रेजी खण्ड

- International Political Economy (IPE) and Major Agenda of Least Developed Countries (LDCs) in World Trade Organization (WTO)** 148-157
Toya Narayan Gyawali
- Covid-19 and the Future of Work** 158-170
Hiramani Ghimire, PhD
- Local Level Institutional Self-Assessment System: Technological Innovation in Public Sector** 171-180
Resham Kandel
- Quality of Health Service: Issues and Measures to Improve** 181-188
Dhruba Nepal/ Yugal Jyoty Nepal
- 'Balance' in Nepali Foreign Policy: Experiences Before 1990** 189-197
Santosh Sharma
- Representative Bureaucracy: The Nepalese Perspective** 198-216
Baburam Bhul

सङ्घीयतामा कानुन निर्माण: अवधारणा र अभ्यास

रमेश ढकाल*

लेखसार

सङ्घीयता कुनै यान्त्रिक अवधारणा नभई समाजको सापेक्षता र आवश्यकतामा विकसित, परिमार्जित र परिवर्तित भइरहने मान्यता र प्रणाली भएकोले कानुन र नीति निर्माण एवम् कार्यान्वयनले सङ्घीयताको वास्तविक अभ्यास देखाउँछ । नेपालमा सङ्घीयताको पाँच वर्षको पनि अनुभव नभएकोले यसलाई संस्थागत गर्नको लागि सिद्धान्त र नीति तय गर्ने महत्त्वपूर्ण अवसर अझै छ । सङ्घीयता सङ्घीय एकाइहरूको शक्ति र भूमिकाको लागि होइन, जनताको लागि हो र सङ्घीयताले समग्र राष्ट्रिय हितको संरक्षण गर्ने हो भन्ने मान्यताबाट कानुन र नीति निर्माण हुनुपर्ने देखिन्छ । सङ्घीयताको अभ्यासलाई संवैधानिक लोकतन्त्रको परिधिभित्र रही अघि बढाउने दिशामा सङ्घीय एकाइहरूको कानुन निर्माणको कार्यसम्पादनमा विभिन्न प्रश्नहरू उठे पनि पूरै निराशाजनक अवस्था बनिसकेको होइन । सङ्घीय प्रणालीको कानुन निर्माणलाई संवैधानिक समग्रता, सामाजिक विविधताको व्यवस्थापन, सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरनिरर्भरता, सरकारको जवाफदेहिता, कुशलता तथा राष्ट्रिय एकताको अवधारणाबाट निर्देशित गर्न सक्नुपर्छ । यसका साथै शीघ्र र सुलभ रूपमा आफ्नो नजिकको बिन्दुबाट सेवा प्राप्त गर्ने जनताको अधिकारको लागि सङ्घीयतालाई केन्द्रित गर्नु नेपालको मौलिक आवश्यकता हो ।

शब्दकुञ्जी: प्रदेश र स्थानीय तह, विपरीत, अन्तरसम्बन्ध, जवाफदेहिता स्वायत्तता

विषयप्रवेश

कानुन निर्माण प्रत्येक मुलुकको सार्वभौम अधिकार हो र यो अधिकार राज्यको सार्वभौमसत्ताको सिद्धान्तमा आधारित हुन्छ । एकात्मक राज्यप्रणालीमा राज्यको सार्वभौमसत्ताको एकीकृत प्रयोग (Integrated Use of Sovereign Power) हुन्छ । सार्वभौमिक अधिकारको एक महत्त्वपूर्ण भागको रूपमा रहेको कानुन निर्माणमा एकल विधायिकाको शक्ति वा प्राधिकारको (The Sovereign Power of Single Legislative Body) बाँडफाँट हुँदैन । यसको विपरीत सङ्घीय प्रणालीमा राज्यको सार्वभौमशक्तिको बाँडफाँट (Allocation of Sovereign Powers) दुई वा तीन सङ्घीय एकाइबिच हुने र सोहीअनुरूप कानुन निर्माणको अधिकारको पनि विभाजन (Division of Legislative Powers) हुन्छ । फलतः सङ्घीय मुलुकमा कानुन निर्माण गर्ने एकभन्दा बढी विधायिका रहन्छन् । कानुन निर्माणको अधिकारको विभाजन एक जटिल अवधारणा हो । राज्य सञ्चालन, समाजको व्यवस्थापन र जनताको दैनिक जीवनयापनसँग सम्बन्धित अधिकांश विषयहरू कानुनबाट व्यवस्थित गरिनुपर्ने भएकोले सङ्घीयतामा

*पूर्वसचिव (कानुन) तथा हाल न्यायाधीश, उच्च अदालत

सङ्घीय एकाइहरूबिच कानुन निर्माणको सम्बन्धमा एकल अधिकार र साझा अधिकार गरी मूलतः दुई अधिकारहरूको अभ्यास हुन्छ । संविधानले केही खास खास विषयहरूलाई एकल अधिकार र साझा अधिकारको रूपमा सीमा कोरेको हुन्छ; तर ती अधिकारहरूको सीमारेखा कोर्ने कार्य त्यति सरल र सहज भने हुँदैन । ती अधिकारहरूको प्रयोग र अभ्यास गर्दै जाँदा सङ्घीय एकाइहरूबिच द्वन्द्व र विवाद पनि हुँदै जान्छ भने कतिपय विषयमा स्पष्टता पनि आउँदै जान्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा २०७२ सालको संविधानअन्तर्गत रहेका सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको निर्वाचन २०७४ सालमा सम्पन्न भएपछि मात्र सङ्घीयताको औपचारिक कार्यान्वयन प्रारम्भ भएको हो । हाम्रो सङ्घीयताको इतिहास चार वर्ष पनि पूरा भएको छैन । सङ्घीयताको संस्थागत सुदृढीकरण र विकासको लागि हुनुपर्ने धेरै कार्यहरू सम्पन्न हुन बाँकी नै छ । अझ सङ्घीयतामा कानुन निर्माणको सन्दर्भमा विगत चार वर्षको अभ्यास हेर्ने हो भने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले लिएको प्रारम्भिक गतिमा प्रशस्त र गम्भीर असङ्गतिहरू छन् । सङ्घमा एकात्मक केन्द्रिकृत राज्यप्रणालीको जरा बेस्सरी गाडिएको छ । प्रदेशहरूमा कानुन निर्माणको आधारभूत ज्ञान र सिप देखिएको छैन । स्थानीय तहलाई कानुन निर्माणको कार्य भारी र पछिल्लो समयमा खेलौना बनेको देखिन्छ । साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घको नेतृत्व र सक्रियता स्थापित हुन नसक्दा प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न बाधा उत्पन्न भइरहेको छ । साझा अधिकारको सूचीसम्बन्धी कानुन निर्माण उसैगरी समस्याग्रस्त छ ।

प्रदेश र स्थानीय तहको संवैधानिक भूमिका

नेपालको संविधानले तीन तहको सङ्घीयताको प्रारूप अङ्गीकार गरी सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई सङ्घीय एकाइको रूपमा परिभाषित गरेको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह संरचनागत सोपानमा आधारित छैनन् र होइनन् पनि । जसरी सङ्घको मातहत प्रदेश होइन, उसैगरी प्रदेशको मातहत स्थानीय तह होइन । स्थानीय तह सङ्घको मातहत पनि होइन । संविधानको अधीनमा रही सङ्घीय एकाइहरूबिच संरचनागत र कार्यात्मक स्वतन्त्रता तथा स्वायत्तता (Structural and Functional Independence and Autonomy) रहेको छ ।

यी तीनै एकाइहरूले संविधान र कानुनबमोजिम नेपालको राज्यशक्ति अर्थात् सार्वभौमसत्तासँग सम्बन्धित अधिकार प्रयोग गर्छन् । संविधानको धारा ५७ ले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिच राज्यशक्तिको बाँडफाँट गरेको छ । सङ्घीयताको प्रमुख दुई मान्यता स्वशासन (Self-rule) र साझा शासनको (Shared Rule) पद्धति कार्यान्वयन गर्ने संवाहकको रूपमा रहेका प्रदेश र स्थानीय तह सङ्घको प्रशासनिक, विकासात्मक वा शासकीय एकाइ (Administrative, Governance or Development Unit) होइनन् । दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको राष्ट्रिय आकाङ्क्षालाई पूरा गर्ने र लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतामा आधारित समाजवादप्रति प्रतिबद्ध रही समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्ने संवैधानिक लक्ष्य हासिल गर्नमा सङ्घसँग काँधमा काँध मिलाएर सम्मिलित र क्रियाशील हुने संवैधानिक हैसियतप्राप्त

सरकार हुन् - प्रदेश र स्थानीय तह । संविधानको यो मान्यता र बन्दोबस्तीलाई बुझिएन वा कानुन निर्माणमा प्रतिबिम्बित गर्न सकिएन भने सङ्घीयताको विकास अवरुद्ध हुन्छ ।

हाम्रो संविधानले विकेन्द्रीकरण होइन, सङ्घीयता अवलम्बन गरेकोले कानुन निर्माणमा सङ्घीयता देखिनु पर्छ । सङ्घले दिने (Federal Level as a Donor) र प्रदेश र स्थानीय तहले लिने (Province and Local Level as Receiver) भन्ने मान्यता सङ्घीयताको होइन, त्यो विकेन्द्रीकरणको स्वरूप हो । हामीकहाँ सङ्घीयताको चार वर्षको अनुभव हेर्दा भने सङ्घसँग प्रदेश र स्थानीय तहले मागिरहेको र सङ्घले भने कतिपय प्रसङ्गमा आनाकानी गरिरहेको र कतिपय विषयहरू भने आफ्नो अनुकूलतामा खटाइ खटाइ दिइरहेको देखिँदा हामीले सङ्घीयतालाई विकेन्द्रीकरणकै आवरणमा लिएको र अभ्यास गर्न खोजेको देखिन्छ । सँगसँगै सङ्घीयता भनेको एकै मुलुकभित्रको द्वैध वा त्रयी शासनको (Dual or Tri Rule) प्रतिस्पर्धा पनि होइन । सङ्घीयताले सार्वभौम शक्ति र राज्यशक्तिलाई सङ्घीय एकाइहरूबिच बाँडफाँट (Allocation) वा विभाजन गर्ने हो, सिङ्गो र अखण्ड राष्ट्रिय सार्वभौमसत्तालाई खण्डीकरण (Fragmentation of Sovereignty) गर्ने होइन । सङ्घीय एकाइहरू आपसमा परिपूरक एकाइहरू (Complementary Government) हुन्, निरपेक्ष वा अलग (Absolute and Isolated Government) एकाइहरू होइनन् । सहअस्तित्व, समन्वय र सहकारिताको सिद्धान्तमा सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध (Intergovernmental Relations) सञ्चालित हुन्छ ।

सङ्घीय एकाइहरूले आफ्नो कार्यक्षेत्रमा अधिकार र जिम्मेवारीको अभ्यास गर्दा आफ्नो अधिकारक्षेत्रलाई तन्काउन वा बढाउन शक्ति सङ्घर्ष गर्न सक्छन् । तर त्यो शक्ति सङ्घर्षले एकीकृत अर्थतन्त्रलाई खण्डित गर्न, राष्ट्रिय स्वार्थलाई आघात पार्न र सहज, सुलभ रूपमा राज्यबाट सेवा प्राप्त गर्ने जनताको अधिकारमाथि प्रहार गर्नु हुँदैन । कुन अधिकारको प्रयोग कुन सङ्घीय एकाइले गर्ने भन्ने विषयमा प्रतिस्पर्धा हुनसक्छ तर त्यो अधिकारको प्रयोगले राष्ट्रिय स्वार्थ र जनताको दैनिक जीवनयापनमा कस्तो प्रभाव र असर गर्छ भन्ने विषय मूल प्रश्न हो । राष्ट्रिय हितमा आघात पर्ने र जनताले थप कष्ट, झञ्झट र खर्च वहन गर्नुपर्ने तर अमुक सङ्घीय एकाइको कार्यक्षेत्र, भूमिका र शक्ति बढ्ने अभ्यासले राज्यको वैधता कमजोर हुन्छ । नागरिकको राज्यप्रतिको विश्वास धूमिल हुन्छ । फलतः राज्य र नागरिकबिचको दुरी झनै बढ्छ । उसै त हाम्रो राज्यको कार्यसम्पादनप्रति नागरिकको गहिरो असन्तुष्टि छ, सङ्घीयताको अभ्यासले त्यसको आयतन झन् नफैलियोस् भन्नेमा सङ्घीय एकाइहरू मात्र होइन, सङ्घीयतामा विवाद निरूपण गर्ने न्यायालयसमेत सचेत बन्नुपर्ने हुन्छ ।

स्मरणीय छ, हामीले संवैधानिक लोकतन्त्रको प्रणालीभित्र सङ्घीयतालाई (Federalism within Constitutional Democratic Regime) राखेका छौं, सङ्घीयताभित्र लोकतान्त्रिक प्रणालीलाई (Constitutional Democratic Regime within Federalism) होइन । संविधानको धारा २७४ ले सङ्घीयतालाई असंशोधनीय बनाएको छैन । यसको सिधा अर्थ हो-संविधानको सीमाभित्र रहेरै सङ्घीयताको प्रतिस्थापन हुनसक्छ तर संवैधानिक लोकतन्त्रको प्रणाली विस्थापित वा स्थापित हुन

सकदैन। यसलाई अर्को भाषामा भन्दा सङ्घीयतालाई नेपालको संविधानले आधारभूत संरचनाका रूपमा स्थान दिएको छैन तर जनतामा निहित सार्वभौमसत्तामा आधारित संवैधानिक लोकतन्त्र संविधानको आधारभूत संरचना हो । संविधानवादमा आधारित संवैधानिक लोकतन्त्रमा राज्यको अधिकार (Rights) होइन, शक्ति (Power), अख्तियारी (Authority), कर्तव्य (Duty) र जिम्मेवारी (Responsibility) हुन्छ। अधिकार त जनताको हुन्छ। सङ्घीयतामा कानून निर्माण र कार्यान्वयन गर्दा यो मान्यतालाई आत्मसात् गरिनुपर्छ ।

सङ्घीयतामा कानून निर्माणका स्पष्ट हुनुपर्ने विषयहरू

सरकारका तहहरूबिचको अधिकारको बाँडफाँटले निर्देशित गरेको सङ्घीयताको प्रकृतिबाट कानून र नीति निर्माणको सम्बन्धमा तहगत सीमा र अन्तरसम्बन्ध तय हुन्छ । सरकारका विभिन्न तहहरूबिच अधिकारको बाँडफाँटको कुनै एउटा सर्वव्यापी मोडेल वा सिद्धान्त छैन । सङ्घीयता अपनाउने मुलुकको भौगोलिक, ऐतिहासिक, आर्थिक, सामाजिक, सांस्कृतिक र भूराजनैतिक अवस्थाहरूले स्वाभाविक रूपमा सरकारका तहहरूबिचको अधिकारको बाँडफाँटलाई प्रभावित गर्छन् ।

मुलुक किन र कसरी सङ्घीय मुलुक भएको हो भन्ने प्रश्नले सङ्घीयताको खाका, राज्यशक्तिको बाँडफाँटको प्रकृति, सङ्घीय एकाइहरूको राजनैतिक र शासकीय भूमिका, सङ्घीय एकाइहरूप्रतिको नागरिकको दृष्टिकोण र अपेक्षा तथा सार्वजनिक नीति निर्माण र कार्यान्वयनलाई सारभूत, संरचनागत र कार्यात्मक रूपमा प्रभावित गर्छन्। पहिलेदेखि नै स्वतन्त्र र सार्वभौम रहेका राज्यहरू कुनै खास परिस्थितिमा सङ्घीय ढाँचाँमा आबद्ध भएको प्रणालीमा (Coming Together Model) राज्यहरू बलियो र सङ्घ तुलनात्मक रूपमा कमजोर हुने मानिन्छ। अर्कोतिर एकात्मक राज्य प्रणालीको मुलुकले सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन गरेको प्रणालीमा (Holding Together Model) सङ्घ वा केन्द्र तुलनात्मक रूपले राज्य वा प्रदेशको तुलनामा शक्तिसम्पन्न र अधिक बलियो हुन्छ । मुलुकमा विविधतालाई व्यवस्थापन गर्न सङ्घीयता अपनाइएको हो भने एकाइ सरकारलाई बढी अधिकार दिइएको हुनसक्छ । अझ कतिपय सङ्घीयतामा एक वा एकभन्दा बढी एकाइका सरकारलाई अन्य एकाइहरूका सरकारलाई भन्दा फरक वा बढी अधिकार (Asymmetric Distribution) दिइनु पनि सक्छ। यदि केन्द्रिकृत एकात्मक प्रणालीका कारण सरकारले प्रदान गर्ने सेवा र विकासको असमान वितरण भएका कारण प्रभावकारी सेवा प्रवाह र समानुपातिक विकासका लागि सङ्घीय प्रणाली अपनाइएको हो भने सरकारका तहहरूबिच अधिकारको बाँडफाँट फरक ढङ्गको हुन्छ । यस्तो सङ्घीय प्रणालीमा कतिपय महत्त्वपूर्ण विषयमा कानून बनाउने जिम्मा सङ्घीय सरकारको र त्यसलाई कार्यान्वयन गर्ने जिम्मा एकाइ सरकारहरूको हुनसक्छ । यस्ता मुलुकहरूमा यस्ता महत्त्वपूर्ण विषयहरू साझा अधिकारको (Concurrent Power) रूपमा राखिन्छन्।

नेपाल एकात्मक शासन प्रणालीबाट सङ्घीयतामा गएको मुलुक भएकोले नेपालको संविधानमा यसको प्रभाव सहजै देख्न सकिन्छ । यो प्रभाव सङ्घीयताको अभ्यासमा पनि प्रतिबिम्बित भएको र भइरहने पनि

छ । यो राजनैतिक र संवैधानिक यथार्थ हो । एकात्मक प्रणालीबाट सङ्घीयतामा गएको कारणले राज्यशक्तिको बाँडफाँट गर्दा केही खास शक्तिलाई बाँडफाँटबाट अलग गरी सङ्घमै राखिएको छ । राज्यको अवशिष्ट अधिकार (Residuary Power) पनि सङ्घमै छ । मुलुकको राज्यशक्तिको प्रयोग मूलतः कार्यपालिका, विधायिका र न्यायपालिकाबाट हुनेमा कार्यपालिका र विधायिकाको सङ्घीयकरण गरी प्रदेश र स्थानीय तहमा समेत कार्यपालिका र विधायिका छन्; तर न्यायपालिकाको सङ्घीयकरण नगरी यसलाई एकीकृत रूपमा (Integrated Judiciary) नै राखिएको छ । अर्थात् प्रदेश र स्थानीय तहअन्तर्गत न्यायपालिका छैन ।

नेपालको संविधानको धारा २१७ अनुसारको स्थानीय न्यायिक समिति भनेको अदालत होइन । यसमा अर्धन्यायिक वा न्यायिक निकायको आधारभूत चरित्र पनि छैन । राजनैतिक दलको टिकट प्राप्त गरेर राजनैतिक दलको विधान र चुनावी घोषणापत्रको आधारमा जनताबाट निर्वाचित व्यक्तिहरूको निकायले स्वतन्त्र, निष्पक्ष भएर न्याय सम्पादन गर्न पनि सक्दैनन् । त्यसैले यो न्यायिक समिति वास्तवमा अनौपचारिक रूपले केही खास प्रकृतिका विवादमा मूलतः मेलमिलाप गराउने र स्थानीयस्तरका सामान्य विवादहरू समाधान गर्ने अनौपचारिक निकाय (Formal Body to Deliver Informal Justice) हो । महत्त्वपूर्ण कुरा के छ भने यो समिति स्थानीय कानून वा प्रदेश कानूनबाट नभई सङ्घीय कानूनबाट गठन भएको छ । यसको अधिकारक्षेत्र मूलतः सङ्घीय कानूनबाट तय हुन्छ ।

संविधानको अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १२ ले स्थानीय तहको एकल अधिकारको सूचीअन्तर्गत स्थानीय अदालत भन्ने शब्दहरू राखेको कारण झट्ट हेर्दा स्थानीय तहमा स्थानीय अदालत पनि गठन हुन सक्ने हो कि भन्ने देखिन्छ । तर यसलाई अलि गहिरिएर हेर्दा नेपालको संविधानले न्यायपालिकालाई एकीकृत रूपमा राखी धारा १२७ ले तीन तहको अदालतको संरचना किटान गरी संविधानमा विस्तृत व्यवस्था गरेको छ । त्यसैले कानून बनाएर चार तहको अदालत गठन हुन सक्दैन । तीन तहका अदालतबाहेक कुनै खास प्रकृतिका मुद्दा वा विवादहरूको कारबाही र किनारा गर्न न्यायिक, अर्धन्यायिक निकाय वा न्यायाधीकरण भने गठन हुन सक्छन् ।

यस प्रसङ्गमा आफ्नो अधिकार सूचीसँग सम्बन्धित विषयमा प्रदेश वा स्थानीय तहले कुनै न्यायिक, अर्धन्यायिक निकाय वा न्यायाधीकरण स्थापना गर्न सक्छन् वा सक्दैनन् भन्ने प्रश्न उठ्छ । संविधानको धारा १२७ को उपधारा (२) मा प्रयुक्त भएको "कानूनबमोजिम मुद्दा हेर्न स्थानीयस्तरमा न्यायिक निकाय गठन गर्न सकिने" भन्ने वाक्यांश र धारा ३०६ को उपधारा (१) को खण्ड (ख) ले गरेको कानूनको परिभाषामा सङ्घीय कानूनका अतिरिक्त प्रदेश र स्थानीय कानूनलाई पनि समावेश गरिएको देखिँदा प्रदेश र स्थानीय तहले पनि नियमित अदालतबाहेकका न्यायिक वा अर्धन्यायिक निकाय गठन गर्न सक्ने देखिन्छ । अझ धारा १५१ को उपधारा (१) मा उल्लेखित "प्रदेश कानूनबमोजिम गठित स्थानीयस्तरका निकाय" भन्ने पदावलीका कारण प्रदेशले स्थानीयस्तरमा पनि न्यायिक निकाय गठन गर्न

सक्ने भन्ने देखिन्छ। तर यो विषय यतिकैमा टुङ्गिँदैन। संविधानको धारा १५२ को उपधारा (१) ले खास किसिम र प्रकृतिका मुद्दाहरूको कारबाही र किनारा गर्न सङ्घीय कानूनबमोजिम अन्य विशिष्टीकृत अदालत, न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरणको स्थापना र गठन गर्न सकिने व्यवस्था गरेकोले प्रदेश र स्थानीय कानूनले त्यस्ता निकाय गठन गर्न सक्ने वा नसक्ने भन्ने विवाद देखिन्छ। संविधानका धाराहरूबिच सङ्गति नहुँदा यो विषय पेचिलो बनेको छ। राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो एकल अधिकार सूचीको विषयमा कानून बनाई न्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरण स्थापना गर्न नपाउने हो भने ती अधिकार सूचीको सार्थकता रहँदैन। उदाहरणको लागि अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ५ ले प्रदेश निजामती सेवा र अन्य सरकारी सेवालाई प्रदेशको अधिकारभित्र समावेश गरेकोमा प्रदेश कर्मचारीलाई प्रदेशबाट मात्र विभागीय कारबाही हुनसक्छ, सङ्घबाट हुन सक्दैन। आफ्ना कर्मचारीलाई भएको विभागीय कारबाहीको सजायउपर पुनरावेदन सुन्न केन्द्रमा जस्तै प्रदेशले प्रदेशमा प्रशासकीय अदालत वा न्यायाधिकरण गठन गर्न नपाउने हो भने प्रदेश कर्मचारीमाथि भएको विभागीय सजायको पुनरावेदन कसले सुन्ने ? सिंहदरबारको प्रशासकीय अदालतलाई अहिलेको कानूनले अधिकार दिँदैन। सङ्घले कानून बनाएर पनि त्यस्तो अधिकार प्रदान गर्न मिल्दैन। प्रदेश आफ्नो अधिकार सिंहदरबारको अदालतलाई दिन चाहँदैन, दिने कुरा पनि नहुने भएकोले यसलाई संवैधानिक समग्रता र सङ्घीयताको मान्यताबाट हेरेर सङ्घीयतालाई क्रियाशील बनाउने व्याख्या गर्नुपर्छ भन्ने यो लेखकको अभिमत छ। यसरी हेर्दा धारा १५२ लाई सङ्घको अनुसूची-५ को विषयमा मात्र सीमित गरिनुपर्छ र प्रदेश तथा स्थानीय तहको एकल अधिकार सूचीको विषयमा धारा १२७ को उपधारा (२) बमोजिम न्यायिक, अर्धन्यायिक निकाय वा न्यायाधिकरण गठन गर्न धारा १५२ ले रोक्दैन भन्ने मेरो निजी मान्यता हो।

स्थानीय अदालतलाई धारा १२७ को उपधारा (२) बमोजिमको निकायको रूपमा लिई स्थानीय तहले कानून बनाई आफ्नो अनुसूची-८ अन्तर्गतको विषयमा यस्तो निकाय गठन गर्न सक्ने अर्थ सैद्धान्तिक रूपमा गर्न सकिन्छ। तर स्थानीय तहमा धारा २१७ बमोजिमको न्यायिक समिति पनि रहेको र धारा १५१ को उपधारा (१) बमोजिम प्रदेशले पनि स्थानीयस्तरमा न्यायिक निकाय गठन गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्थाको सन्दर्भमा स्थानीय अदालतको अधिकारक्षेत्र के हुने भन्ने विषय भने बढी अन्यायमा छ। यो अदालतको आवश्यकताको पुष्टि गर्न एकदमै कठिन छ। अझ अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या १७ मा सङ्घको अधिकार सूचीभित्र स्थानीय तहसम्बन्धी मामिला पनि समावेश भएको र धारा २१७ बमोजिमको स्थानीय न्यायिक समितिको गठन, त्यसको अधिकारक्षेत्र र कार्यप्रणाली नै सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित भइरहेकोमा स्थानीय तहले आफैले कानून बनाई स्थानीय अदालत गठन गर्न सक्ने भन्ने विषय सैद्धान्तिक रूपमा मात्र सीमित रहने देखिन्छ। वास्तवमा संविधानमा रहेका सबै विषय कार्यान्वयनमा आउँछन् वा कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्छ भन्ने पनि हुँदैन। स्थानीय तहले स्थानीय अदालत गठन गर्ने कुरा कार्यान्वयनमा आउन नसक्ने त्यस्तै एक विषय हो।

एकात्मक प्रणालीबाट सङ्घीय प्रणाली अवलम्बन हुँदा हाम्रो संविधानले मुलुकको अवशिष्ट अधिकार सङ्घमा राखेकोले कानुन निर्माणमा अर्को महत्त्वपूर्ण प्रभाव परेको छ र परिरहने पनि छ । संविधानले कुनै पनि सङ्घीय एकाइको अधिकारक्षेत्रभित्र समावेश नगरेको विषय वा अधिकार सङ्घमा रहने कारण सङ्घको भूमिका बढेको छ । संविधान मौन रहेको विषयमा सङ्घीय प्रभाव र नेतृत्व नै रहन्छ । साथै विज्ञान र प्रविधिको विकास र समाजको परिवर्तन, अन्तर्राष्ट्रिय आयामहरूको गतिशीलतासँगै आएको परिवर्तनलाई व्यवस्थापन गर्न अवशिष्ट अधिकारले सहयोग गर्छ । तर प्रदेश र स्थानीय तहलाई कमजोर पार्न, तिनको अधिकारको सूचीभित्र स्वाभाविक र अन्तर्निहित रूपमा पर्ने विषयमा पनि सङ्घले हस्तक्षेप गर्न र जनताको दैनिक जीवनको विषयलाई कठिन र खर्चिलो बनाउन अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग हुन सक्दैन । अवशिष्ट अधिकारको लागि संविधानमा उल्लेख नभएको त्यस्ता प्रकृतिको सूची अनुसूची-५ सँग मिल्दोजुल्दो हुनुपर्छ र सो अधिकार सङ्घले प्रयोग नगर्दा राष्ट्रिय हितमा प्रतिकूल असर पर्न सक्ने, राज्य सञ्चालनमा गम्भीर कठिनाइ हुने वा मुलुकको राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय दायित्वको पालनामा गम्भीर प्रश्नहरू उठ्ने अवस्था हुनुपर्छ ।

सङ्घीयताको शास्त्रीय अवधारणा र विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तबिच प्रत्यक्ष अन्तरसम्बन्ध रहेको छैन । सङ्घीयता मूलतः राष्ट्र राज्यको (Nation- State Theory) मान्यतासँग जोडिन्छ । मुलुकमा रहेका विभिन्न जातीय, भाषिक, सांस्कृतिक समुदायको पहिचान, स्रोतहरूको उपलब्धता र स्थानीय तथा आर्थिक सामर्थ्यसमेतका आधारहरूमा प्रदेश र स्थानीय एकाइहरूको गठन हुन्छ । सङ्घीयताले सेवा प्रवाहलाई नागरिकसम्म ल्याउनेभन्दा राज्यशक्तिको विभाजन गर्ने तर राष्ट्रिय एकतालाई बलियो पार्ने लक्ष्य लिएको हुन्छ । त्यसैले सङ्घीयता भएका धेरैजसो मुलुकहरूमा दुई तहको सङ्घीयता अवलम्बन गरी स्थानीय तहलाई राज्य वा प्रदेश तहबाट सञ्चालित गरिएको पाइन्छ । दुई तहको सङ्घीयतामा विकेन्द्रीकरणको अवधारणा सङ्घ र प्रदेशको हकमा होइन, प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा लागु हुन्छ । तर नेपालको संविधानले यो अवधारणालाई मान्यता दिएको छैन ।

नेपालमा सङ्घीयताको अवधारणा अवलम्बन गर्नुको एक औपचारिक कारणको रूपमा विगतको केन्द्रिकृत राज्यसत्तालाई लिइन्छ । हुन पनि विकेन्द्रीकरण र स्थानीय स्वायत्त शासनको मान्यता नेपालमा स्थापित हुन नसक्दा नागरिकलाई राज्यबाट प्रदान गरिने सेवा प्राप्त गर्न अति कठिन हुन गएकोले राज्यले प्रदान गर्ने सेवालाई नागरिकको घरदैलोसम्म ल्याउने उद्देश्यले समेत सङ्घीयतालाई अवलम्बन गरिएको छ । नेपालले तीन तहको सङ्घीय प्रणाली रोजेको र स्थानीय तहको अधिकार सूचीलाई समेत संविधानले संवैधानिकीकरण गरेको देखिन्छ । समानुपातिक समावेशीकरण वा सामाजिक विविधता व्यवस्थापनको लागि समेत सङ्घीयताको अवलम्बन गरिएको भनिएकाले प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका बढाउने गरी सङ्घीयतामा नीति निर्माण हुनुपर्ने देखिन्छ ।

नागरिकलाई सबैभन्दा नजिकको विन्दुबाट सुलभ रूपमा आधारभूत सेवाहरू प्रदान गर्नको लागि बलियो र सामर्थ्यवान् स्थानीय तहको अपेक्षा संविधानमा राखिएको छ । यसका लागि स्थानीय तहले सङ्घ र

प्रदेशको कृपा प्राप्त गरिरहनु पर्दैन। तर यसको अर्थ स्थानीय तहप्रति सङ्घ र प्रदेश तटस्थ रहनुपर्छ, स्थानीय तहलाई वेवास्ता गर्नु वा पृथक् राख्नुपर्छ भनिएको होइन। वास्तवमा जनताको सबैभन्दा नजिकमा रहेको सरकार भनेको स्थानीय सरकार नै हो। स्थानीय सरकार जति सबल, उत्तरदायी र पारदर्शी हुन्छ, नागरिक र राज्यको सम्बन्ध र विश्वास उति नै बलियो हुन्छ। लोकतन्त्रका लाभहरूको न्यायोचित वितरणको प्रभाव र असर देखिँदै जान्छ र लोकतन्त्रको जरा अझै बलियो हुन्छ। त्यसैले सङ्घ र प्रदेशले सार्वजनिक नीति र योजना निर्माण, कानून निर्माण र कार्यान्वयनमा स्थानीय तहलाई जोड्दै र सम्मिलित गर्दै जानुपर्छ। स्थानीय तहले पनि आफुलाई सङ्घ र प्रदेशसँग अन्तरसमन्वयको प्रक्रियामा सम्मिलित गराइरहनुपर्छ। जनतामाथि शासन गर्न संविधानले बलियो स्थानीय तह बनाएको होइन। गाउँ गाउँमा सिंहदरबार पुगेको भन्नुको अर्थ सिंहदरबारको सबै अधिकार स्थानीय तहमा स्थानान्तरण भएको पनि होइन र त्यसरी स्थानान्तरण हुन पनि सक्दैन। घरदैलोबाटै प्रवाह हुनुपर्ने सेवा प्रवाहसम्बन्धी अधिकार, दायित्व र जिम्मेवारीको स्थानान्तरण भएको हो। सिंहदरबारको रवाफ, नागरिकभन्दा आफूलाई विशिष्ट ठान्ने मनोविज्ञान र कार्यशैली, आफ्नो सुविधाको निरन्तर बढोत्तरी तर नागरिकमाथिको भने थपिँदो आर्थिक भारको स्थानान्तरण संविधानले खोजेको होइन। तर अभ्यासले भने त्यतैतिर लगिरहेको प्रस्ट तस्वीर देखिन्छ। तर पनि जनताले घरदैलोबाट प्राप्त गर्नुपर्ने प्रकृतिको सेवा प्रवाहलाई कानून बनाई सङ्घ वा प्रदेशको अधिकारक्षेत्रमा ल्याउन संविधानले अनुमति दिँदैन। प्रदेशको भूमिका बढाउने नाममा प्रदेशभित्र अर्को सिंहदरबार खडा गरिनुहुँदैन। स्थानीय तहलाई अब कुनै सरकारको मातहत राखेर सङ्घीयताको अभ्यास गर्न सकिने वस्तुगत परिस्थिति छैन र न त त्यो सङ्घीयता र मुलुकको हितमा नै छ। वास्तवमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको सार्थक लोकतान्त्रिकीकरणबिनाको सङ्घीयकरणले संविधानले अपेक्षा गरेको प्रतिफल नदिने निश्चित छ।

सङ्घीयताको सैद्धान्तिक अवधारणा, संवैधानिक प्रबन्ध र अहिलेसम्मको अभ्यासले मात्र पनि सङ्घीयताको चित्र स्थायी हुँदैन। वास्तवमा सङ्घीयताको अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासले पनि हामीलाई प्रभावित गर्छ। सङ्घीयताको शास्त्रीय मान्यता र मुलुकको धरातलीय यथार्थ र अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध एवम् भूराजनैतिक आयाम र सकसका बाछिटाए पनि सङ्घीयताको पुनःसंरचना गरिरहेको हुन्छ। यसैगरी न्यायिक व्याख्याले सङ्घीयताको वास्तविक सिद्धान्त र आयामको विकास गरिरहेको हुन्छ। सङ्घलाई अत्यन्त कमजोर र राज्यहरूलाई बलियो बनाउने मत र विवादमा बनेको अमेरिकाको संविधानको सङ्घीयतालाई सर्वोच्च अदालतले आवश्यकता र समयको मागको आधारमा व्याख्या गर्दै लगेको छ। यस क्रममा संविधानका अक्षर र शब्दहरू उही छन् तर न्यायिक व्याख्याले त्यसलाई नयाँ अर्थ र आयामहरू दिइरहेको छन्। सर्वोच्च अदालतले कुनै खास कालमा राज्यलाई बलियो बनाउने गरी संविधानको व्याख्या गरेकोमा कुनै कालखण्डमा सङ्घलाई बलियो बनाउने गरी व्याख्या गरिरहेको पनि इतिहास देखिन्छ। राष्ट्रपति रुजवेल्टको शासनकालको दोस्रो चरणबाट सङ्घ निरन्तर बलियो हुँदै जाँदा राष्ट्रपति निक्सनले राज्यलाई बलियो बनाउने एजेण्डा ल्याएका थिए। शीतयुद्धको समाप्तिपछि राज्यलाई पुनः बलियो बनाउने गरी न्यायिक व्याख्या भएकोमा ट्विन टावरमा भएको आतङ्कवादी आक्रमणपछि

फेरि सङ्घ बलियो हुने गरी व्याख्या हुन थाल्यो। सङ्घ वा राज्य कसलाई बलियो बनाउने भन्ने विषयमा त्यहाँको प्रमुख दुई दलहरूबिचको मतभिन्नतालाई सर्वोच्च अदालतले राष्ट्रिय आवश्यकताअनुसार संविधानको व्याख्याबाट सन्तुलनमा राखे गर्छ। संविधानमा खासै परिवर्तन गरिएको छैन, तर सर्वोच्च अदालतले संविधानलाई नयाँ जीवन दिइरहेको छ। यदि संविधानको शाब्दिक व्याख्या र संविधान बन्ने बेलाको बुझाइ र मतलाई नै आधार मानिएको हुन्थ्यो भने अमेरिकी संविधानले आजको अमेरिकालाई धान्न सक्ने थिएन।

नेपालमा सङ्घीयताको विवादसम्बन्धी केही मुद्दाहरू सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासमा विचाराधीन छन्। सङ्घीय कानूनका केही प्रावधानहरूले प्रदेशको अधिकार सूचीलाई अतिक्रमण गरेको भन्ने केही विवादहरू बल्ल पुगेका छन्। प्रदेश कानून र स्थानीय तहको सम्बन्धमा कुनै विवाद परेकै छैनन्। वास्तवमा स्थानीय तह र प्रदेशले बनाएको कानूनहरूको बारेमा धेरैलाई थाहा छैन र तिनको बारेमा धेरैले चासो दिएको देखिँदैन। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहबिचका संवैधानिक विवादहरू संवैधानिक इजलासमा पुग्ने र व्याख्या हुने क्रम हुँदै जाँदा हाम्रो सङ्घीयताको वास्तविक जीवन देखिन थालेछ।

सङ्घीयतामा कानून निर्माणलाई प्रभाव पार्ने अर्को विषय हो- प्रथागत र अन्तर्निहित क्षमता । कानून निर्माण गर्ने विषय सैद्धान्तिक, प्रक्रियागत एवम् प्रावधिक सक्षमता र सिप भएकाले कानून निर्माणको कार्य अत्यन्त जटिल हो। यो विषय संस्थागत सक्षमता (Institutional Capacity), स्मरण (Institutional Memory) र कार्य अनुभव (Institutional Experience) सँग पनि जोडिन्छ। यसलाई सरल रूपमा यसरी भनौं- सङ्घसँग लामो इतिहास, संस्थागत क्षमता, स्मरण र अनुभव छ। लिच्छवी, मल्ल, राणाकाललाई छोडेर आधुनिक सन्दर्भमा पञ्चायत कालदेखि हेर्ने हो भने पनि स्थानीय तहको समेत छ दशकभन्दा बढीको इतिहास छ, विकास र सेवा प्रवाहको अनुभव पनि छ। तर पनि कानून निर्माणको अनुभव भने छैन । उता, प्रदेश एकदमै नयाँ संरचना भएकोले योसँग इतिहास, संस्थागत सक्षमता, स्मरण र कार्य अनुभव नहुनु स्वाभाविक हो। तर यसको असर कानून, नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा पर्छ । स्थानीय तह र प्रदेशले आफ्नो सीमालाई आत्मसात् गर्दै कानून निर्माणमा क्रियाशील हुनको लागि आफ्नो संस्थागत क्षमताको विकासमा पनि लगानी गर्नुपर्छ। सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहको संस्थागत विकासमा सहयोग गर्नुपर्छ । क्षमता विकास र कानून निर्माण एकापसमा अन्तरसम्बन्धित छन् ।

संविधानले सरकारका तहहरूको अधिकार सूचीलाई पाँचवटा अनुसूचीमा विस्तृत रूपमा उल्लेख गरेको भए पनि अधिकार सूचीका कतिपय परस्पर दोहोरिएका र खण्टिएका तथा ती सूचीहरू एक आपसमा बाझिएका समेत देखिएकाले कुनै कार्य र सोअन्तर्गत कुन क्रियाकलाप कुन तहको सरकारले गर्ने भन्ने सम्बन्धमा नीतिगत स्पष्टता कायम गर्न नेपाल सरकारले अनुसूचीमा उल्लिखित विषयसँग सम्बन्धित कार्य र क्रियाकलापको विस्तृतीकरण गरी कार्यगत विश्लेषण र जिम्मेवारी बाँडफाँट (Functional Assignment) गर्ने प्रतिवेदन २०७३ सालमा स्वीकृत गरेको छ । सो प्रतिवेदनलाई कानून र नीति निर्माण गर्दा त्यति ध्यान दिइएको देखिँदैन। त्यसो त उक्त प्रतिवेदनले संवैधानिक अनुसूचीहरूको अन्तरसम्बन्ध र सीमालाई

सङ्घीयताको सिद्धान्तबाट केलाउन सकेको पनि छैन। प्रशासनिक दृष्टिकोणबाट अनुसूचीहरूलाई हेरिएको छ।

सङ्घीय कानूनको प्रकृति

कानूनको तहगत सोपानमा सबै अवस्थामा सङ्घीय कानून सबैभन्दा शीर्षस्थानमा रहन्छ भन्ने दृष्टिकोण प्रशासनयन्त्रमा व्याप्त छ। वास्तवमा सङ्घीयतामा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले बनाउने कानून समान रेखा (Parallel Line) र तहगत सोपानको (Hierarchical Line) सिद्धान्तमा आधारित छ। सङ्घले अनुसूची-५, प्रदेशले अनुसूची-६, र स्थानीय तहले अनुसूची-८ को विषयमा बनाउने वा बनाएको कानून सामान्यतः समान रेखाको मान्यतामा रहने मानिन्छ। यी कानूनहरूबिच तहगत सोपान हुँदैन। यी कानूनहरू स्वशासनको मान्यतामा बन्छन्। स्वशासनको संवैधानिक मान्यतामा कुनै सङ्घीय एकाइको कानून अर्को सङ्घीय एकाइको कानूनसँग बाझिएको मानिँदैन। यसको विपरीत साझा अधिकार सूचीको विषयमा बन्ने वा बनेको कानूनको हकमा भने तहगत सोपानको सिद्धान्त लागु हुन्छ। साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय कानूनसँग बाझिने गरी प्रदेश र स्थानीय कानून बनेमा वा प्रदेश कानूनसँग बाझिने गरी स्थानीय कानून बनेमा बाझिएको हदसम्म प्रदेश र स्थानीय कानून अमान्य हुन्छ।

यसैगरी सङ्घीय एकाइहरूको कानून बनाउने स्रोत संविधानका अनुसूचीहरू मात्र होइनन्। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल र साझा अधिकारको सूची संविधानमा भएकाले सङ्घीय एकाइहरूको कानून निर्माणको आधारभूत स्रोत अनुसूचीहरू हुन्। तथापि संविधानका सारवान् धाराहरूले पनि खास विषयहरूमा कानून बनाउने अधिकार सङ्घीय एकाइहरूलाई दिएको देखिन्छ। उदाहरणको लागि जनमत सङ्ग्रहसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबाट हुने व्यवस्था धारा २७५ मा छ। स्थानीय तहले कानून बनाउने प्रक्रिया प्रदेश कानूनबमोजिम हुने धारा २२६(२) मा व्यवस्था छ। धारा २२९ को उपधारा (२) ले स्थानीय सञ्चित कोषसम्बन्धी व्यवस्था स्थानीय कानूनबमोजिम हुने भनेको छ।

यस प्रसङ्गमा संविधानका सारवान् धारा र अनुसूचीमा अन्तर्विरोध र द्वन्द्व पनि देखिन्छ। केही उदाहरणहरू हेरौं। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २१ ले गुठी व्यवस्थापनको एकल अधिकार प्रदेशलाई दिएकोमा धारा २९० मा गुठीसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने उल्लेख छ। यसैगरी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २ ले केन्द्रको सहमतिमा वैदेशिक अनुदान र सहयोग लिने अधिकार प्रदेशलाई दिएकोमा धारा ५९ को उपधारा (६) वैदेशिक सहायता र ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारलाई मात्र दिएको छ। अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १२ ले गाउँ सभा नगर सभाको विषयलाई स्थानीय तहको एकल अधिकारमा राखेकोमा गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठनसम्बन्धी व्यवस्था प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भनी धारा २२७ मा उल्लेख छ। एउटा सामान्य कानूनी निकायले पनि आफ्नो बैठक सञ्चालनसम्बन्धी आफैले गर्न पाउने गरी हाम्रा दर्जनौं कानूनहरू छन्, तर राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने स्थानीय तहको स्थानीय व्यवस्थापिकाको रूपमा रहेको गाउँ

सभा र नगर सभाले आफ्नो बैठक सञ्चालनसम्बन्धी कानून पनि बनाउन नपाउने यो कस्तो अचम्मको व्यवस्था हो भनी सहजै प्रश्न उठ्छ। सङ्घीय एकाइहरूको अधिकार सूची निर्धारण गर्ने अनुसूची-५ देखि अनुसूची-९ सम्मका अनुसूचीहरू प्रक्रियागत वा ढाँचाकाँचा तय गर्ने अनुसूची (Procedural or Format Related Schedule) होइनन्, सारवान् प्रकृतिका अनुसूची (Substantial Schedule) हुन्। त्यसैगरी संविधानको धाराको संवैधानिक मूल्य पनि उत्तिकै ओजपूर्ण छ। अनुसूची र धाराविचको अडसगतिलाई संवैधानिक सिद्धान्त र सङ्घीयताको मान्यताबाट सम्बोधन गर्दै कानून निर्माण गर्नुपर्ने चुनौती छ। यसको लागि संविधान र सङ्घीयताको सिद्धान्त र अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास बुझ्नेका जनशक्तिको आवश्यकता हुन्छ। कानून तर्जुमामा संलग्न सङ्घीय निकायमा समेत त्यस्तो क्षमता भएको जनशक्तिको अभाव रहेको स्थितिमा प्रदेश र स्थानीय तहको त झन् कुरै भएन।

सङ्घको अधिकार सूची मूलतः अनुसूची-५ मा उल्लेख छ र यस बाहेक संविधानका विभिन्न धाराहरूले पनि विभिन्न विषयमा सङ्घीय कानून बन्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घीय कानूनको प्रकृति हेर्दा संविधानले मूलतः चार किसिमका सङ्घीय कानूनहरूको कल्पना गरेको छ। पहिलो - सङ्घले आफ्नो कार्यसञ्चालनको विषयमा बनाउने कानून। यसअन्तर्गत अनुसूची-५ का विषयहरू पर्छन्। दोस्रो- प्रदेशको सञ्चालनलाई व्यवस्थित गर्न बनाउने सङ्घीय कानून। यसअन्तर्गत प्रदेशको अधिकार सूचीमा परेका तर सङ्घले निर्देशित गर्नुपर्ने प्रकृतिका विषयसँग सम्बन्धित कानून। यसको बारेमा तल चर्चा गरिएको छ। तेस्रो - स्थानीय तहको सञ्चालनलाई व्यवस्थित बनाउने सङ्घीय कानून। स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा परेका तर सङ्घले निर्देशित गर्नुपर्ने प्रकृतिका विषयसँग सम्बन्धित कानून। यसको बारेमा पनि तल उल्लेख गरिएको छ। चौथो- साझा अधिकारको सूचीसँग सम्बन्धित कानून।

अनुसूची-५ मा मूलतः पैतिस वटा क्रमसङ्ख्यामा विभिन्न विषयहरू छन्। झट्ट हेर्दा यी विषयमा सङ्घले आफ्नै स्वविवेक र स्वेच्छाले निरपेक्ष रूपमा ती विषयमा कानून बनाउन सक्छ, जस्तो लाग्छ। सङ्घमा कानून निर्माणमा संलग्न कर्मचारीतन्त्रमा त्यस्तो भ्रम देखिन्छ। तर गहिरिएर हेर्ने हो भने अनुसूची-५ मा उल्लेखित केही विषयहरू निरपेक्ष रूपमा सङ्घको अधिकार सूचीमा परेका छन् भने केही विषयहरूमा सङ्घको मात्र निरपेक्ष अधिकारक्षेत्र कायम हुनसक्ने देखिँदैन। अनुसूची- ५ मा उल्लेखित तर सङ्घको निरपेक्ष अधिकारक्षेत्र कायम हुन नसक्ने केही विषयहरूलाई यहाँ उल्लेख गर्न सकिन्छ।

अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लेखित शान्ति सुरक्षा। मुलुकभरको शान्ति सुरक्षा राख्ने जिम्मेवारी एकात्मक राज्यमा जस्तो केन्द्रमा मात्र रहँदैन। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १ ले प्रदेशभित्रको शान्ति सुरक्षाको विषयलाई प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेकाले मुलुकको शान्ति सुरक्षामा हिजोको जस्तै केन्द्रको एकछत्र भूमिका रहँदैन। शान्ति सुरक्षाको प्रारम्भिक जिम्मेवारी (Primary Responsibility) प्रदेशको नै हो। प्रदेशको आफ्नो प्रहरीले सो जिम्मेवारी सम्पादन गर्ने हो। प्रदेशभित्रको शान्ति सुरक्षा कायम गर्न प्रदेशले सङ्घसँग मद्दत मागेमा वा प्रदेशको शान्ति सुरक्षामा गम्भीर समस्या देखिई मुलुकको

राष्ट्रियहितमा प्रतिकूल असर पर्ने सम्भावना देखिएमा सङ्घले हस्तक्षेप गर्नुपर्ने अवस्था हुनसक्छ। यस बाहेक गम्भीर अपराधको अनुसन्धानको विषय सङ्घको कार्यक्षेत्रमा परेकाले सो प्रयोजनको लागि प्रदेशमा सङ्घको उपस्थिति हुनसक्छ। यस्तै क्रमसङ्ख्या ८ मा उल्लिखित रेडियो, टेलिभिजनका विषयको हकमा रेडियो र टेलिभिजन सञ्चालनको विषय अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या-३ ले प्रदेशको अधिकार सूचीमा समेत राखेको छ। रेडियो फ्रिक्वेन्सीको बाँडफाँट सङ्घीय सूचीमा परेको कारणले सङ्घले फ्रिक्वेन्सीको बाँडफाँट गरे पनि रेडियो र टेलिभिजनको सञ्चालनको अनुमति र नियमन प्रदेश कानुनबाट हुने हो। नियमनमा केही विषय उदाहरणको लागि राष्ट्रिय सार्वभौमसत्ता, राष्ट्रियता र सङ्घीय एकाइहरूबिचको सम्बन्धलाई प्रतिकूल असर पर्ने एवम् अदालतको अवहेलना हुने विषयलाई सङ्घीय कानुनबाट नियमित हुनुपर्ने हुनसक्छ। क्रमसङ्ख्या ९ मा उल्लिखित आय करको विषय र प्रदेशको अधिकारसम्बन्धी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लिखित कृषि आयमा कर तथा स्थानीय तहको अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लिखित घर बहाल करमा समेत आयकरको विषय आउने भएकाले कर सङ्कलन र सङ्कलित करको हिस्सा बाँडफाँटमा सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहसँग साझेदारी र समन्वय गर्नुपर्ने हुन्छ। यस विषयमा सङ्घले एकलौटी गर्न सक्दैन। क्रमसङ्ख्या ९ मा उल्लिखित पर्यटन दस्तुर, सेवा शुल्क दस्तुर, दण्ड जरिवानाको विषयले प्रदेशको अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ र स्थानीय तहको अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ४ सँग समेत सम्बन्ध राख्छ। धारा ५९ को उपधारा (२) बमोजिम सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक अधिकारको सम्बन्धमा नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउन सक्ने भए पनि सेवा शुल्क र दस्तुर र जरिवाना सङ्घको एकल अधिकारक्षेत्र रहने भनिएको होइन। सङ्घको निरपेक्ष अधिकार परेका विषयको सेवा शुल्क, दस्तुर, जरिवाना सङ्घको हुने हो। तर प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारमा समेत परेका विषयको सेवा शुल्क, दस्तुर र जरिवाना सङ्घको सञ्चित कोषमा जाने होइन। क्रमसङ्ख्या १६ मा उल्लिखित स्वास्थ्य सेवाको विषय मूलतः राष्ट्रिय वा विशिष्ट सेवा प्रदायक अस्पतालको सञ्चालन तथा स्वास्थ्य सेवाको मापदण्ड र गुणस्तर निर्धारण एवम् अनुगमनसँग मात्र सीमित छ। सबै स्वास्थ्य सेवामा सङ्घीय अधिकारक्षेत्र कायम हुने वा सबै स्वास्थ्य सेवा सङ्घबाटै सञ्चालित हुनुपर्छ भनिएको होइन। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ ले स्वास्थ्य सेवालार्इ प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेको छ भने अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ९ ले आधारभूत स्वास्थ्य सेवालार्इ स्थानीय तहको अधिकार सूचीमा राखेको छ। क्रमसङ्ख्या १७ मा उल्लिखित स्थानीय तहसम्बन्धी मामिलाको विषयले स्थानीय तहसम्बन्धी सबै विषयहरू सङ्घीय कानून, नीति वा योजनाबाट सम्पादित हुन्छ वा हुनुपर्छ भन्ने अर्थ दिँदैन। स्थानीय तहअन्तर्गतका कतिपय विषयहरू उदाहरणको लागि स्थानीय तहको बजेट घाटा र वित्तीय अनुशासन (धारा ५९(७)), स्थानीय तहले बजेट पेस गर्ने समय (धारा ५९(३)), स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार (धारा २१४(१) र धारा २१९), गाउँपालिका र नगरपालिकामा रहने वडाको सङ्ख्या (धारा ५६(४)), गाउँ सभा र नगर सभाको निर्वाचन (धारा २२२(७)) धारा २२३(७) सङ्घीय कानूनबाट व्यवस्थित हुने सन्दर्भमा मात्र यसलाई बुझिनुपर्छ। यसको अर्थ स्थानीय तह सङ्घ मातहत भएको वा स्थानीय तहका सबै विषयमा सङ्घीय अधिकारक्षेत्र कायम हुने

भन्ने होइन । क्रमसङ्ख्या २७ मा उल्लिखित वातावरण व्यवस्थापनको विषय अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ एवम् अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १३ र अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १० मा उल्लिखित वातावरण संरक्षणसँग समेत अन्तरसम्बन्धित भएकाले वातावरण व्यवस्थापनको विषय तीनै तहको अधिकार सूचीमा पर्ने देखिन्छ । वातावरण संरक्षणसम्बन्धी विषय विशुद्ध स्थानीय चरित्र वा सरोकारको विषय मात्र नभई यो राष्ट्रिय चासो र यसमा अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व पनि रहेकाले वातावरण संरक्षणको लागि मापदण्ड र आधार तय गर्ने, प्रदूषण सहन सीमा तोक्ने एवम् अनुगमन गर्नमा सङ्घीय भूमिका रहन्छ नै । यसदेखि बाहेक कार्यान्वयनको कार्य भने प्रदेश र स्थानीय तहबाट हुनुपर्ने देखिन्छ । क्रमसङ्ख्या २७ मा उल्लिखित राष्ट्रिय वन नीति विषयले अनुसूची-६ को प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वनको व्यवस्थापनसमेत सङ्घीय अधिकारक्षेत्र कायम गरेको होइन । प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वनले कस्तो वनलाई जनाउने, त्यसको सीमाङ्कन कसरी हुने, प्रदेशभित्र राष्ट्रिय वनका अतिरिक्त कस्ता कस्ता प्रकृतिका वन रहने, सामुदायिक, साझेदारी, कबुलियती र सहरी वनको व्यवस्थापनमा स्थानीय तहको भूमिका के हुने भन्नेमा सङ्घीय कानूनले सिद्धान्त र मानक तय गर्न भने सक्छ । वनको विषयलाई अनुसूची-९ ले तीनै तहको साझा सूचीमा राखेकाले साझा सूचीको विषयमा सङ्घले सिद्धान्त, मापदण्ड र नियमनका आधार तोक्न सक्छ । वनसम्बन्धी कसुरलाई फौजदारी कानूनको दायरामा ल्याई दण्ड सजाय तोक्न र यो विषयमा राष्ट्रिय एकरूपता कायम गर्न एवम् एक वर्षभन्दा बढी कैद हुने फौजदारी कसुरको न्यायिक कारवाही अर्धन्यायिक निकायबाट हुन नसक्ने भनी धारा १५२(२)ले संवैधानिक व्यवस्था गरेको सन्दर्भमा वनसम्बन्धी कसुरको न्यायिक कारवाहीको लागि सङ्घीय कानूनको आवश्यकता पर्छ । तर वनको व्यवस्थापन गर्न, वनसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धान गर्न र सरकारी वकिलको राय लिई प्रदेश वन अधिकृतले अदालतमा अभियोगपत्र दायर गर्ने कार्य प्रदेश तहबाट गर्न संविधानले रोकेको छैन । प्रदेश डिभिजन वन कार्यालयले यो कार्य गर्नसक्छ । प्रदेशको अधिकारीलाई सङ्घीय तहले केही सङ्घीय कार्यसमेत सम्पादन गर्ने गरी सङ्घीय कानूनबाटै जिम्मेवारी दिनसक्छ । छिमेकी भारतमा यसको अभ्यास छ । सङ्घको कार्य प्रदेशले गर्ने नहुने वा सङ्घले दिनै नपाउने भन्ने हुँदैन । हामीकहाँ सङ्घीयतालाई सिद्धान्तको आधारमा भन्दा यान्त्रिक रूपमा र आफ्नो साङ्गठनिक वर्चस्व कायम राख्ने सन्दर्भमा बुझिएको देखिन्छ । क्रमसङ्ख्या २६ मा उल्लिखित खानी उत्खननको विषय, अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १७ को खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन, अनुसूची-८ को खानी तथा खनिज पदार्थको संरक्षण र अनुसूची ९ को क्रमसङ्ख्या ८ को खानी तथा खनिजसम्बन्धी विषय पनि अन्तरसम्बन्धित हुँदा खानी अन्वेषण, उत्खनन र संरक्षणको कार्यलाई निरपेक्ष रूपमा टुक्राउन वा पृथक् गर्न मिल्ने देखिँदैन । यो विषयमा तीनै तहबिच साझेदारी र समन्वय हुनुपर्छ । क्रमसङ्ख्या ३२ को सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारणको विषय अनुसूची-७ को सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारको सूचीको क्रमसङ्ख्या ११ को सामाजिक सुरक्षा तथा सोही अनुसूचीको क्रमसङ्ख्या २१ को गरिबी निवारण तथा अनुसूची-९ को तीनै तहको साझा सूचीको क्रमसङ्ख्या १० मा समेत सामाजिक सुरक्षा र गरिबी निवारण रहेकाले यो विषय पनि तीनै तहको साझेदारीमा पर्ने देखिन्छ ।

प्रदेश कानूनको प्रकृति

हाम्रो संवैधानिक व्यवस्था हेर्दा मूलतः चार किसिमका प्रदेश कानूनहरू हुन सक्छन्। पहिलो- प्रदेशले आफ्नो प्रदेशभर वा प्रदेशको कुनै भूभागमा लागु हुने गरी आफूले बनाएको वा बनाउने कानून । दोस्रो- दुई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले अनुसूची- ६ को कुनै विषयमा कानून बनाउन सङ्घलाई अनुरोध गरेकोमा सो अनुरोधबमोजिम सङ्घले बनाएको प्रदेश कानून। यो अवधारणाअनुसार सङ्घले बनाएको कारणले मात्र कुनै कानून सङ्घीय कानून भइहाल्दैन। सङ्घले बनाएको कानून पनि प्रदेश कानून हुनसक्छ। तेस्रो- स्थानीय तहको लागि प्रदेशले बनाएको वा बनाउने प्रदेश कानून। सङ्घीयता कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सङ्घको अतिरिक्त प्रदेशले पनि स्थानीय तहको लागि केही खास विषयमा कानून बनाइदिनुपर्ने संवैधानिक व्यवस्था छ। उदाहरणको लागि स्थानीय तहको कानून निर्माणसम्बन्धी प्रक्रिया प्रदेश कानूनले निर्धारण गरेबमोजिम हुने भनी धारा २२६ मा उल्लेख छ । यसैगरी गाउँ सभा र नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, गाउँ सभा तथा नगर सभाका सदस्यले पाउने सुविधालगायतका विषयहरू पनि प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भन्ने धारा २२७ को प्रावधान छ। यस्तै प्रदेश, गाउँपालिका र नगरपालिकाबिचको राजनैतिक विवाद समाधान गर्ने प्रक्रिया र कार्यविधि प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भनी धारा २३५(३) मा व्यवस्था छ। यसैगरी गाउँपालिका र नगरपालिकाको घाटा बजेट पूर्ति गर्ने स्रोतको व्यवस्थाका लागि प्रदेश कानूनसमेत बनाउनुपर्ने हुनसक्छ। त्यस्तै जिल्ला सभाको सञ्चालन, जिल्ला समन्वय समितिका सदस्यले पाउने सुविधा र जिल्ला सभासम्बन्धी अन्य व्यवस्थासमेत प्रदेश कानूनबमोजिम हुने भनी धारा २२०(८) मा व्यवस्था छ। प्रदेश कानूनको चौथो प्रकृति भनेको सङ्घीय कानूनले तय गरेको सिद्धान्त र मापदण्डको अधीनमा रही प्रदेशले आफ्नो अधिकार सूचीको विषयमा बनाउने कानून। नेपालको संविधानले प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार सूची अर्थात् अनुसूची-६ र ८ मा उल्लिखित कतिपय विषयहरूमा प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो पूर्ण स्वेच्छामा कानून बनाउन सक्दैनन्। उदाहरणको लागि अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १५ ले प्रदेश लोक सेवा आयोगसम्बन्धी विषयलाई प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेको कारण अनुसूची मात्र हेर्दा यस विषयमा प्रदेशले आफ्नै स्वविवेक प्रयोग गरेर कानून बनाउन सक्छ भनी अर्थ गर्न सकिन्छ। तर संविधानको धारा २४४(३) ले प्रदेश लोक सेवा आयोगको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकारको आधार र मापदण्ड सङ्घीय कानूनले निर्धारण गर्ने व्यवस्था गरेकोले प्रदेश लोक सेवा आयोग सम्बन्धमा प्रदेश कानून बनाउँदा ती आधार र मापदण्डको अधीनमा बस्नुपर्छ। यसैगरी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १ ले प्रदेश प्रहरी प्रशासनलाई प्रदेशको अधिकार सूचीमा राखेको धारा २६८(३) ले नेपाल प्रहरी र प्रदेश प्रहरीले सम्पादन गर्ने कार्यको सञ्चालन, सुपरिवेक्षण र समन्वयसम्बन्धी व्यवस्था सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने भनी किटान गरेकाले प्रदेशमा प्रदेश प्रहरीको भूमिका के हुने हो, प्रदेश शान्ति सुरक्षामा नेपाल प्रहरी कुन बेलामा संलग्न हुन पाउने हो, दुई प्रहरी सङ्गठनबिच साङ्गठनिक रूपमा र धरातलमा हुन सक्ने सम्भावित द्वन्द्व हुन नदिने निरोधात्मक संरचना के हुने भन्ने विषयमा सङ्घीय कानूनले मार्गदर्शन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसैगरी

प्रदेश र स्थानीय तहको आर्थिक अधिकारको विषयमा सङ्घले नीति, मापदण्ड र कानुन बनाउने गरी धारा ५९(२) ले व्यवस्था गरेकोले आर्थिक अधिकारको विषय प्रदेश र स्थानीय तहले कानुन बनाउँदा पूर्ण रूपमा स्वतन्त्रताको अभ्यास गर्न सक्दैन। मुलुकको एकीकृत अर्थतन्त्र, समष्टिगत आर्थिक स्थिरता र वित्तीय अनुशासनको अवधारणालाई यो धाराले आत्मसात् गरेको छ।

प्रदेश कानुनको प्रकृतिलाई मसिनो गरी केलाउँदा प्रदेशको अधिकार सूची-६ मा उल्लिखित सङ्ख्या २२ वटा विषयहरूको छन्। सरसर्ती हेर्दा यी विषयमा प्रदेशले आफ्नै नीति, योजना, दर्शन, बुझाइको आधारमा निरपेक्ष रूपमा कानुन बनाउन सक्छ भन्ने लाग्न सक्छ। तर गहिरिएर हेर्ने हो भने त्यस्तो अवस्था देखिँदैन। अनुसूची-६ का विषयहरूलाई यसरी वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। पहिलो- प्रदेशले पूर्ण स्वतन्त्रता र विवेक प्रयोग गरी कानुन बनाउन सक्ने विषयहरू। यस्ता विषयहरूमा प्रदेश सभा, प्रदेश मन्त्रिपरिषद्, प्रदेश अनुसन्धान ब्युरो, प्रदेश पुस्तकालय, प्रदेश सङ्ग्रहालय, प्रदेश परिवहन, यातायात, प्रदेश सरकारी कार्यालयको भौतिक व्यवस्थापन, प्रदेश लोकमार्ग, कलकारखानाको विषय पर्छन्। दोस्रो- सङ्घसँग समन्वय गर्नुपर्ने विषयहरू, यसअन्तर्गत प्रदेश प्रहरी प्रशासन, प्रदेशभित्रको शान्ति सुरक्षा, भूमि व्यवस्थापन, जग्गाको अभिलेख, धर्मको संरक्षण भाषा, लिपिको संरक्षण। यी विषयमा कानुन बनाउँदा सङ्घको विषयगत मन्त्रालयसँग परामर्श गर्नुपर्छ। तेस्रो- स्थानीय तहसँग समन्वय र परामर्श गर्नुपर्ने विषयहरू, यसअन्तर्गत कृषि तथा पशु विकास, स्वास्थ्य सेवा, प्रदेश लोकमार्ग, वातावरण व्यवस्थापन, भाषा संस्कृति, ललितकलाको संरक्षण। चौथो- सीमा जोडिएका अन्य प्रदेशसँग समन्वय गर्नुपर्ने विषयहरू। खासगरी अन्तरप्रदेश व्यापार, जल उपयोग, वातावरण व्यवस्थापन, प्रदेश यातायातसम्बन्धी विषयहरू सीमा जोडिएका प्रदेशको पनि चासो र सरोकार रहन्छ। पाचौँ- सङ्घीय कानुनले निर्देशित गर्नुपर्ने विषयहरू। यसअन्तर्गत प्रदेश प्रहरी, करसम्बन्धी विषयहरू, प्रदेश निजामती सेवा, प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा, खानी व्यवस्थापन, गुठी व्यवस्थापन, प्रदेशस्तरको विद्युत्, सिँचाइ प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, वातावरण व्यवस्थापन, भूमि व्यवस्थापनका विषयहरू पर्ने देखिन्छ। प्रदेशको अनुसूची-६ को प्रकृति सरल रेखाबाट छुट्टिँदैन। यो अनुसूचीलाई ६ किसिमबाट हेर्न सकिन्छ।

(क) प्रदेशको निरपेक्ष अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू जसको बारेमा माथि उल्लेख गरियो।

(ख) प्रदेश र सङ्घ दुवैको एकल अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू। यसअन्तर्गत अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लिखित शान्ति सुरक्षा र अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १ मा उल्लेख भएको प्रदेश शान्ति सुरक्षा, अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या ८ मा उल्लेख भएको रेडियो, टेलिभिजन र अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ३ मा उल्लिखित रेडियो, टेलिभिजन सञ्चालन। यसैगरी अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या १६ मा उल्लेख भएको स्वास्थ्य सेवा र अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ को स्वास्थ्य सेवा।

(ग) प्रदेश र स्थानीय तहको दुवैको एकल अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू । यसअन्तर्गत अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ३ को एफ. एम. सञ्चालनको विषय अनुसूची-८ अर्थात् स्थानीय तहको अधिकारको क्रमसङ्ख्या ३ मा पनि परेको छ । यस्तै अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ मा उल्लेख भएको घरजग्गा रजिष्ट्रेसन शुल्क, सवारी साधन कर, पर्यटन शुल्क, विज्ञापन करको विषय अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ४ मा पनि परेको छ। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २ मा उल्लिखित सहकारी संस्था अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या २ मा पनि छ। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ को वातावरण व्यवस्थापन अनुसूची ८ को क्रमसङ्ख्या १० मा वातावरण संरक्षणमा परेको छ। यसैगरी अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २० को कृषि तथा पशुपन्छी विकासको विषय अनुसूची ८ को क्रमसङ्ख्या १५ मा पनि परेको छ । यस्तै अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १८ को भाषा, लिपि, संस्कृति, ललितकलाको विषय अनुसूची ८ को क्रमसङ्ख्या २२ मा पनि छ।

(घ) प्रदेशको एकल अधिकारक्षेत्रका साथै तीनै तहको साझा अधिकार सूचीमा परेका विषयहरू यसअन्तर्गत पर्छन्। अनुसूची ६ को क्रमसङ्ख्या २ को सहकारी संस्था अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या २ मा पनि परेको छ। अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या ८ मा प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा रहेकोमा अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या २ ले शिक्षालाई समग्र रूपमा तीनै तहको साझा अधिकारमा राखिदिएको छ। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ को स्वास्थ्य सेवाको विषय अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ३ मा पनि परेको छ। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या २० को कृषिको विषय अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ४ मा पनि छ । अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ९ को विद्युत सिँचाइ र खानेपानी अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ५ मा समावेश छ। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या ४ को पर्यटन शुल्क, सेवा शुल्क दस्तुर अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ६ मा पनि छ। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ ले प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वनमा प्रदेशको अधिकारक्षेत्र कायम गरेकोमा अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ७ ले समग्र वन जङ्गललाई तीनै तहको साझा अधिकार सूचीमा राखेको छ। अनुसूची-६ ले खानी अन्वेषण र व्यवस्थापन प्रदेशलाई दिएकोमा अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ८ ले खानी तथा खनिजलाई एकमुष्ट रूपमा साझा सूचीमा समावेश गरेको छ। अनुसूची-६ को क्रमसङ्ख्या १९ ले जल उपयोग र वातावरण व्यवस्थापनलाई प्रदेशको कार्यक्षेत्रमा राखेका अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ७ ले यसलाई तीनै तहको कार्यक्षेत्रमा लगेको छ।

(ङ) अनुसूचीमा प्रदेशको एकल अधिकारमा परेको तर संविधानको सारवान् धाराले सङ्घलाई अधिकार दिएको विषय । गुठीको विषयमा यो अवस्था छ । यसको बारेमा माथि नै उल्लेख भइसकेको छ।

(च) प्रदेशको अधिकार सूचीमा परेका तर सङ्घीय कानूनले सिद्धान्त, मापदण्ड र आधार तोक्नुपर्ने प्रकृतिका विषयहरू। यसको बारेमा पनि माथि उल्लेख भएको छ ।

स्थानीय कानूनको प्रकृति

स्थानीय तहको अधिकार सूचीको प्रकृति पनि प्रदेश कानूनसरह छ । अनुसूची-८ ले २२ वटा क्रमसङ्ख्यामा विभिन्न विषयहरूलाई स्थानीय तहको अधिकारमा राखेको छ। सङ्घपछिको शक्तिशाली सरकारको रूपमा ठानिएको स्थानीय तहको अधिकारक्षेत्रलाई केलाउँदा अनुसूची-६ का ती सबै विषयहरूमा स्थानीय तहले निरपेक्ष वा आफ्नो स्वविवेक प्रयोग गरी कानून, योजना बनाउन र कार्यान्वयन गर्न भने सक्दैन। अनुसूची-८ को प्रकृतिलाई ६ किसिमबाट हेर्न सकिन्छ।

पहिलो- स्थानीय तहको नेतृत्वदायी भूमिका भएका विषयहरू

यसअन्तर्गत स्थानीय सेवाहरूको व्यवस्थापन, स्थानीय तथ्याङ्क सङ्कलन र अभिलेख सङ्कलन, स्थानीयस्तरका विकास आयोजना र परियोजना, स्थानीय सडक, ग्रामीण सडक, कृषि सडक, वैकल्पिक ऊर्जा, स्थानीय बजार व्यवस्थापन, कर (सम्पत्ति कर, मालपोत, घर बहाल कर, व्यवसाय कर)

दोस्रो- सङ्घीय कानूनले आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्ड तय गर्नुपर्ने विषयहरू

आधारभूत र माध्यमिक शिक्षा । सहकारी संस्थाको सञ्चालन र नियमन, एफ.एम. सञ्चालन, नगर प्रहरीको अधिकार र कर्तव्य, कर सङ्कलन र करको हिस्सा बाँडफाँट, आधारभूत स्वास्थ्य सेवाअन्तर्गत पर्ने विषयको किटानी, स्थानीय जलविद्युत आयोजनाअन्तर्गत स्थानीय तहले उत्पादन र वितरण गर्न र अनुमति दिन पाउने आयोजनाको क्षमता हद। स्थानीय तहको बजेट पेस गर्ने विषय र घाटा बजेट ।

तेस्रो- प्रदेश कानूनले व्यवस्थित गर्ने विषयहरू

यसअन्तर्गत गाउँ सभा, नगर सभाको सञ्चालन, बैठकको कार्यविधि, समिति गठन, स्थानीय तहका पदाधिकारीले पाउने सुविधा, स्थानीय तहको कर्मचारी र कार्यालयसम्बन्धी व्यवस्था (धारा २२७), स्थानीय तहको कानून निर्माण प्रक्रिया (धारा २२६)।

चौथो- प्रदेशसँग समन्वय गर्ने विषयहरू

वातावरण संरक्षण र जैविक विविधता, विपद् व्यवस्थापन, भाषा, संस्कृति, ललितकलाको संरक्षण, कृषि तथा पशुपालनसम्बन्धी ।

पाँचौँ- अनुसूची-८ र तीनै तहको साझा सूचीमा समेत परेको विषयहरू

सहकारी, स्वास्थ्य, शिक्षा, कृषि, विद्युत, खानेपानी सिँचाइ, जल उपयोग, जैविक विविधता, वातावरण संरक्षण, खानी तथा खनिज, विपद् व्यवस्थापन, सामाजिक सुरक्षा, स्थानीय तथ्याङ्क (व्यक्तिगत घटना दर्ता, जन्म, मृत्यु, बसाइँसराइ आदि) ।

छैठौँ- अनुसूची-८ र अनुसूची-७ मा समेत जोडिएका विषयहरू

वातावरण संरक्षण, खानेपानी तथा सरसफाइ। यस्तै अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २ को विषय अनुसूची-८ को स्थानीय बजार व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित छ। यस्तै अनुसूची-८ को क्रमसङ्ख्या १६ को विषय अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ११ को सामाजिक सुरक्षासँग सम्बन्धित विषयहरू।

साझा अधिकारको अवधारणा

सङ्घीयतामा सङ्घीय एकाइहरूको साझा अधिकार अपरिहार्य मानिन्छ। सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरसंवाद, समन्वय र सहकार्यलाई साझा अधिकारको सूचीको अभ्यासले प्रतिबिम्बित गर्छ। एकल अधिकारमा प्रतिस्पर्धा हुने हुँदा सङ्घीय एकाइहरूलाई आपसमा जोड्नेभन्दा अलग्याउने कार्य गर्छ। तर साझा अधिकारले साझेदारी वा सहशासनलाई प्रवर्द्धन गर्छ। यो अधिकारको प्रयोगले राष्ट्रिय एकता र राष्ट्रिय हितको संरक्षण गर्न र मुलुकको आन्तरिक जीवनमा आएको परिवर्तन र मुलुकको बाह्यसम्बन्ध र अन्तर्राष्ट्रिय राजनीति तथा भूराजनैतिक आयामका प्रभावहरूको व्यवस्थापन गर्न महत्त्वपूर्ण अवसर पनि दिन्छ। नेपाल जस्तो मुलुकको हकमा त यो अधिकार झनै महत्त्वपूर्ण छ।

साझा अधिकारको सूचीमा उल्लिखित विषयमा सङ्घीय एकाइहरूले पारस्परिक समन्वय र परामर्शमा स्वतन्त्रतापूर्वक आफ्नो राजनैतिक, कार्यकारिणी, विधायिकी, न्यायिक, विकास र प्रशासनसम्बन्धी अधिकारको प्रयोग गर्छन्। साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय एकाइहरूमध्ये कुनै सङ्घीय एकाइले मात्र पूर्ण रूपमा अधिकारको प्रयोग गर्न मिल्दैन भन्ने मान्यता छ। सबै सङ्घीय एकाइहरूले साझा अधिकारको प्रयोगमा सम्मानजनक हिस्सा प्राप्त गर्न सक्ने अवस्था रहनुपर्छ। एकले अर्कोको अधिकारको सम्मान गर्नुपर्छ। साझा अधिकारको सूचीमा प्रतिस्पर्धाभन्दा बढी सहकार्य हुन्छ। कानून निर्माणको प्रारम्भिक चरणदेखि नै परामर्श हुन्छ। हो- साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय कानून शीर्षस्थानमा रहन्छ र सङ्घीय कानूनसँग नबाझिने गरी मात्र अरु तहले कानून बनाउनुपर्छ। साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घीय कानूनसँग बाझिने गरी अरु तहले बनाएको कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुन्छ। यसको अर्थ साझा अधिकारको नाममा सङ्घले अरु तहमाथि वर्चस्व स्थापित गर्न पाउने भन्ने होइन। सङ्घको नेतृत्वदायी र अभिभावकको भूमिका देखिनुपर्छ। साझा अधिकारको सूचीमा सङ्घले विषयको प्रकृतिको आधारमा मूलतः सिद्धान्त, नीति र मापदण्ड तय गर्ने हो, कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, अनुगमन र नियमन भने आधारभूत रूपमा अरु सङ्घीय एकाइबाटै हुने हो। राष्ट्रिय सरोकार र महत्त्वको विषयमा बाहेक स्थानीय सामाजिक, सांस्कृतिक र मौलिक विशिष्टता, ज्ञान, सिप र व्यवस्थापनको विषयमा सङ्घले आफूलाई अलग गर्नुपर्छ।

साझा अधिकारसम्बन्धी केही सिद्धान्तहरू

सङ्घीयतामा सरकारका तहहरूबिचको अधिकारको बाँडफाँटलाई निर्देशित गर्ने सिद्धान्तहरूले साझा अधिकार सूचीको विषयसँग सम्बन्धित कार्य, क्रियाकलाप र जिम्मेवारीको विस्तृतीकरण गरी कुन तहको कस्तो भूमिका रहने भन्ने सम्बन्धमा मार्गदर्शन गर्छ। उपर्युक्त सिद्धान्तका आधारमा विभिन्न तहका सरकारमा कार्य जिम्मेवारी बाँडफाँट भएमा नजिकका सरकारले आफ्ना सरोकारका विषयलाई सम्बोधन गर्ने जिम्मेवारी प्राप्त गर्ने र निर्णय प्रक्रियामा सम्बन्धित जनताले सहभागिता जनाउन पाउने हुँदा पहुँच, पहिचान एवम् प्रतिनिधित्वको अवसर बढ्न गई सामाजिक न्याय प्राप्तिसमा पनि सघाउ पुग्ने हुन्छ।

त्यस्ता प्रमुख केही सिद्धान्तहरूलाई यहाँ उल्लेख गरिएको छ।

दक्षता र सन्निकटता (Efficiency and Subsidiary)

जुन कार्य जुन तहको सरकारले कम लागतमा दक्षतापूर्वक सम्पादन गर्ने सामर्थ्य राख्छ, सो काम सोही सरकारले सम्पादन गर्नुपर्छ भन्ने मान्यतामा यो सिद्धान्त आधारित छ। सन्निकटताको सिद्धान्तमा सम्बन्धित कार्य जनताको सबैभन्दा पहिलो सम्पर्क हुने वा जनताको नजिकको सरकारले सम्पादन गर्दा राज्यको जनताप्रतिको जवाफदेहिता कायम हुने र स्थानीय आवश्यकता र चाहनाप्रति सो सरकार बढी परिचित र संवेदनशील रहन्छ भन्ने अपेक्षा गरिन्छ।

आयतन लाभ (Economies of Scale)

कुनै वस्तुको उत्पादन वा सेवाको वितरण विभिन्न तहबाट गरिँदा भन्दा एकै तहबाट गर्दा कम लागतमा बढी परिमाण वा मात्रामा उत्पादन हुन्छ वा सेवाको वितरणको खर्च कम हुन्छ भन्ने त्यस्तो उत्पादन वा वितरण सोही तहबाट गर्नु किफायती हुन्छ। त्यस्तो कार्य गर्ने खास दक्षता वा सिप बहुतहमा नहुन पनि सक्छ।

बाह्य प्रवाह (Externalities or Spill-over Jurisdiction)

कुनै वस्तु वा सेवाको उत्पादन वा वितरण वा कुनै कार्यको लाभ लागत कुनै स्थान विशेषमा मात्र आन्तरिकीकरण गर्न नसकिने र त्यसको प्रवाह मुलुकभरी भई सोको बहुआयामिक प्रभाव र असर पर्ने भएमा यो विषयमा स्वाभाविक रूपमा स्थानीय तहको भन्दा सङ्घ र प्रदेशको भूमिका बढी रहन्छ।

समावेशी र समतामूलक स्थानीय (Inclusion and Equity)

सङ्घीय प्रणालीमा मुलुकको सामाजिक, सांस्कृतिक, जातीय, भाषिक र भौगोलिक विविधता नै राष्ट्रिय एकता मानिन्छ। विविधताको व्यवस्थापन र राज्यमा प्रतिबिम्बको लागि सङ्घको नीति निर्माणमा महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। राज्यका अवसर र उत्पादनका साधनहरूको समतामूलक वितरणको लागि सबै सरकारहरूको नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा हिस्सा र भूमिका रहन्छ।

समष्टिगत स्थिरता (Overall Stability)

मुलुकमा सामाजिक, आर्थिक र राजनैतिक स्थिरता कायम गर्नको लागि सबै तहका सरकारका नीति, योजना, र कार्यान्वयनबिच समन्वय हुनुपर्ने भएकोले मूलभूत राष्ट्रिय नीति तय गर्ने प्रमुख जिम्मेवारी सङ्घको हुन्छ। सो नीतिलाई सबै तहका सरकारले मार्गदर्शन मानी आफ्नो नीति, कानुन बनाई कार्यान्वयन गर्छन्।

राष्ट्रिय प्राथमिकता (National Priority)

शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, राष्ट्रिय सुरक्षा, राष्ट्रिय हितको विषयमा मुलुकको प्राथमिकता र लक्ष्य सङ्घले निर्धारण गर्छ। निर्धारित प्राथमिकता र लक्ष्य प्राप्तिसम्बन्धी कार्यको कार्यान्वयनमा सरकारका सबै तहहरूको संलग्नता रहन्छ।

जवाफदेहिता र क्षमता (Accountability and Capacity)

जुन कार्य जनताप्रति बढी जवाफदेही भई कुन सरकारले कार्यान्वयन गर्ने क्षमता राख्छ र त्यसमा जनता

ले नियन्त्रण र निगरानी गर्न सक्छन्, त्यस्तो कार्य सोही तहको सरकारले सम्पादन गर्नुपर्छ। कामको जिम्मेवारी बाँडफाँट गर्दा सरकारको क्षमतालाई पनि हेर्नुपर्दछ। साथै सङ्घले अन्य सरकारको काम गर्नको लागि उपयुक्त वातावरण सिर्जना गर्ने र क्षमता विकासमा लगानी र सहयोग गर्नुपर्छ।

सहकारिता, समन्वय र सहअस्तित्व (Cooperative, Coordination and Co-existence)

सरकारका तहहरूबिच शासकीय अधिकारको प्रयोग गर्न प्रतिस्पर्धाभन्दा विकास, निर्माण र जनताप्रतिको जवाफदेहितामा प्रतिस्पर्धा हुनुपर्छ। सबै तहका सरकारहरूबिच महत्त्वपूर्ण नीति, कानून र योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्दा समन्वय हुनुपर्छ।

साझा अधिकारको सूचीको प्रकृति

नेपालको संविधानले राज्यशक्तिको प्रयोग गर्ने सम्बन्धमा सङ्घीय एकाइहरूबिच राजनैतिक अधिकार, कार्यकारिणी अधिकार, विधायिकी अधिकार, विकास प्रशासनको अधिकार र सेवा प्रवाहको अधिकारको बाँडफाँट गरेको छ। न्यायिक अधिकार एकीकृत रूपमा सङ्घमा मात्र छ। सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारले मूलतः यी सबै अधिकारलाई समावेश गरेको छ भने साझा अधिकारमा मूलतः सेवा प्रवाह, विकास प्रशासन र नागरिकका दैनिक जीवनसँग सम्बन्धित विषयहरू छन्। साझा अधिकारअन्तर्गत सङ्घ र प्रदेशको साझा अधिकारलाई अनुसूची-७ ले उल्लेख गरेको छ भने सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह तीनै तहको साझा अधिकारका विषयहरू अनुसूची-९ मा उल्लेखित छन्। प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको कल्पना संविधानले गरेन।

अनुसूची-७ र अनुसूची-९ को साझा अधिकारको विषयको प्रकृतिलाई सूक्ष्म रूपले केलाउँदा र साझा अधिकारको सम्बन्धमा अरु मुलुकको अभ्यास हेर्दा साझा अधिकारको प्रकृतिलाई ६ किसिमले अभ्यास गर्न सकिन्छ।

(अ) सङ्घको पूर्ण भूमिका र अधिकार रहने साझा अधिकार

साझा अधिकारमा राखिएका केही विषयहरूमा सङ्घको पूर्ण भूमिका र अधिकार (Full Competence of Federal Level) रहन्छ। सङ्घीय नीति, कानून वा योजनाबाटै ती विषयहरूको व्यवस्थापन, कार्यान्वयन, नियमन भइरहेको हुन्छ। यी विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहले कुनै कानून वा योजना बनाइरहनु पर्दैन। कार्यान्वयनको कुनै चरणसम्म प्रदेशको भूमिका हुनसक्छ। अनुसूची-७ का कतिपय विषयहरू यो प्रकृतिमा पर्छन्। जस्तै अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १ ले फौजदारी तथा देवानी कार्यविधि, प्रमाणको विषयलाई सङ्घ र प्रदेशको साझा सूचीमा समावेश गरेको छ। यो विषयमा प्रदेश कानून बनिरहनुपर्ने आवश्यकता देखिँदैन। अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या ३० ले फौजदारी र देवानी कानूनको निर्माणको विषय सङ्घको एकल सूचीमा राखेको छ। यसअनुसार मुलुकमा देवानी र फौजदारी कानून (सारवान् र कार्यविधि) अधिकांश विषयमा बनिसकेको छ। भविष्यमा पनि यी दुवै कानून सङ्घले नै बनाउने भएपछि सारवान् कानून सङ्घले बनाई कार्यविधि

कानूनको हकमा प्रदेशलाई बनाउने भन्ने विषय सैद्धान्तिक र व्यावहारिक दुवै दृष्टिकोणबाट उपयुक्त हुँदैन। अमेरिकामा झैं कुनै कार्य कुनै राज्यमा फौजदारी हुने र कुनै राज्यमा नहुने मोडेलको सङ्घीयता नेपालको छैन। हाम्रो मोडेल एकीकृत फौजदारी र देवानी संहिता (कार्यविधि) को हो।

यसैगरी अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ७ मा उल्लेख भएको विवाह, सम्बन्धविच्छेद, सम्पत्ति हस्तान्तरण, धर्मपुत्र, उत्तराधिकारी, संयुक्त परिवारजस्ता पारिवारिक मामिलाको विषयमा पनि प्रदेश कानून बन्नुपर्ने अवस्था देखिँदैन। यी विषयहरूलाई अहिलेको देवानी संहिताले समेटिसकेको छ। यी विषयहरूको हकमा राष्ट्रिय एकरूपता कायम गर्न पनि सङ्घकै भूमिका अपरिहार्य हुन्छ। यी विषयहरूमा स्थान र समुदाय विशेषका खास परम्पराहरूलाई सार्वजनिक नीतिविरुद्ध नहुने गरी सङ्घीय कानूनले नै मान्यता दिनसक्छ।

यस्तै अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ७ मा उल्लिखित करारको विषयमा पनि सङ्घीय कानून बनिसकेको छ। करारको कुन विषयको हकमा प्रदेश कानूनको आवश्यकता पर्ने हो भनी निक्यौल गर्न सकिने अवस्था छैन। यस्तै क्रमसङ्ख्या ११ को ट्रेड युनियन र श्रमिकको हक अधिकारको विषय मौलिक हकसँग सम्बन्धित भएकोले यो विषयमा कुनै प्रदेशमा एक किसिमको र अर्को प्रदेशमा फरक किसिमको व्यवस्था गर्नु संविधानसम्मत नहुने भएकाले सङ्घीय कानूनबाट नै यसको सारभूत र कार्यविधिगत विषयहरू व्यवस्थित हुनुपर्ने हुँदा प्रदेश कानून बन्नुपर्ने देखिँदैन।

(आ) सङ्घबाटै पूर्ण रूपले नियमन गर्नुपर्ने प्रकृतिका (Full Regulation by Federal Level) साझा अधिकार

राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय चरित्र र मापदण्ड हुने केही खास विषयहरूको नियमनको सारभूत व्यवस्था र कार्यान्वयन पनि सङ्घबाटै हुनुपर्ने देखिन्छ। उदाहरणको लागि अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १२ मा उल्लिखित कानून व्यवसाय, लेखापरीक्षण, इन्जिनियरिङ, चिकित्साजस्ता सेवाको नियमन प्रदेश कानूनबाट हुनसक्ने अवस्था हुँदैन। यस्तै स्थिति अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २० मा उल्लेखित बिमा व्यवसायको नियमनको छ।

(इ) सङ्घले आंशिक नियमन गरे पुग्ने (Partial Regulation by Federal Level) प्रकृतिका साझा अधिकार

देहायको विषयमा सङ्घले आंशिक नियमनको सारभूत व्यवस्था गरी बाँकी प्रक्रियागत नियमन, कार्यान्वयन, सञ्चालन र अनुगमनको जिम्मा प्रदेश र स्थानीय तहमा हुने गरी कानून बनाउनुपर्ने देखिन्छ:

(क) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या १ को सहकारीको विषयमा सहकारीका सिद्धान्तहरूको आधारमा सहकारी संस्थाको दर्ता, सञ्चालन, सहकारी संस्थाको प्रकृति, सहकारीसम्बन्धी कसुर, सजाय, मुद्दालगायतका विषयमा मात्र सङ्घीय कानूनबाट सम्बोधन गर्ने,

- (ख) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ४ को कृषिको विषयमा भूउपयोगसँग सम्बन्धित कृषि भूमिको संरक्षण, भूमिसुधारको राष्ट्रिय नीति, किसानका आधारभूत अधिकारको विषयमा सङ्घीय कानूनको आवश्यकता रहने,
- (ग) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ७ को वनजङ्गल, वातावरण व्यवस्थापन तथा जैविक विविधताको विषयमा वन तथा वातावरणसम्बन्धी राष्ट्रिय नीति, प्रदेशभित्रको राष्ट्रिय वन, सामुदायिक वन, कबुलियती वन, साझेदारी वनको सीमाङ्कनसम्बन्धी मापदण्ड, वनसम्बन्धी कसुर, दण्ड सजाय, कसुरको अनुसन्धान, अभियोजन, न्यायिक कारबाही, वनमा स्थानीय तह र प्रदेशको साझेदारी र भूमिकाको विषयमा सङ्घीय कानून सीमित हुनुपर्ने,
- (घ) खानी तथा खनिज- ढुङ्गा, गिट्टी, बालुवा र नदीजन्य पदार्थ एवम् सुन, हिरा, युरेनियमजस्ता बहुमूल्य पदार्थको अन्वेषण तथा उत्खनन, दोहन, र निर्यातको राष्ट्रिय नीतिको विषयमा मात्र सङ्घीय कानून आवश्यक पर्ने,
- (ङ) अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २ को आवश्यक वस्तु तथा सेवाको आपूर्ति, मूल्य नियन्त्रण, गुणस्तर निर्धारणको विषयमा मात्र सङ्घीय कानून सीमित हुनुपर्ने,
- (च) अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या ९ को औषधी र विषादीको गुणस्तर र मूल्य निर्धारण, विषादी व्यवस्थापनको न्यूनतम मापदण्ड तय सङ्घबाट र कार्यान्वयन र अनुगमन प्रदेशबाट ।
- (छ) अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या १० को परिवार नियोजन र जनसङ्ख्या व्यवस्थापनको राष्ट्रिय नीति तय सङ्घबाट र कार्यान्वयन प्रदेशबाट ।
- (ई) सङ्घबाट सामान्य सामान्य सिद्धान्त मापदण्ड र नीति तय भई प्रदेश र स्थानीय तहबाट कार्यान्वयन हुनुपर्ने प्रकृतिका विषयहरू (**Laid down of General Principles, Policies and Implementation by Province and Local Level**): यसअन्तर्गत देहायका विषय पर्छन्:
- (क) शिक्षा: यो विषय स्थानीय तहको आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको अधिकार र प्रदेशस्तरीय विश्वविद्यालय र उच्च शिक्षामा रहेको प्रदेशको अधिकारसँग समेत सम्बन्धित छ। संविधानले अनुसूची ८ मा स्थानीय तहको अधिकारसूची निर्धारण गर्ने क्रममा क्रमसङ्ख्या ८ ले आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको विषय समावेश गरेको छ । आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको विषयभित्र समावेश हुने अन्तर्वस्तुहरू एवम् सोको प्रकृतिको बारेमा सो अनुसूचीमा थप कुनै व्यवस्थाहरू रहेको देखिँदैन । यसैगरी शिक्षाको सम्बन्धमा संविधानले अन्य अनुसूचीमा गरेको व्यवस्था हेर्दा सङ्घको अनुसूची-५ को क्रमसङ्ख्या १५ मा केन्द्रीय विश्वविद्यालय, अनुसूची-६ को प्रदेशको अधिकार सूचीको क्रमसङ्ख्या ८ मा प्रदेश विश्वविद्यालय, उच्च शिक्षा एवम् अनुसूची-९ को तीनै तहको अधिकारसूचीको क्रमसङ्ख्या २ मा शिक्षा भन्ने उल्लेख भएको देखिँदा संविधानका अनुसूचीहरू एक आपसमा अन्तरसम्बन्धित देखिएकोमा कुनै विवाद छैन। अनुसूची-९ ले "शिक्षा" भन्ने पदावली प्रयोग गरेकोमा झट्ट हेर्दा

शिक्षासम्बन्धी सम्पूर्ण विषयहरू साझा सूचीमा परेको जस्तो देखिए पनि अनुसूची-५, ६ र ८ को व्यवस्थाहरूलाई एकैसाथ राख्दा संविधानले शिक्षाको विषयमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारको प्रकृति र सीमालाई मार्गदर्शन गरेकाले सोसमेत मनन गर्नु अपरिहार्य छ। संविधानका व्यवस्थाहरूलाई अन्तरविरोध वा द्वन्द्वको रूपमा नलिई संविधानको आधारभूत चरित्र र सम्बन्धित विषयको दर्शनसमेतलाई दृष्टिगत गरी सामञ्जस्यपूर्ण र रचनात्मक व्याख्या (Co-ordinate and Harmonious Interpretation of the Constitution) गरिन्छ। एकातिर संविधानले स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको आधारभूत र माध्यमिक शिक्षासम्बन्धी अधिकारको विस्तृतीकरण (Unbundling) को स्वरूप र आयाम सङ्घीय र स्थानीय तहको कानुनबाट निर्धारित हुँदै जाने हो भने अर्कोतिर शिक्षासम्बन्धी विषय विशुद्ध स्थानीय विषय वा अन्तर्वस्तु (Exclusive Local Matters or Content) नभई यसका केही राष्ट्रिय चरित्र, अन्तर्वस्तुका साथै अन्तर्राष्ट्रिय आयाम (International Dimension) पनि हुन्छ। शिक्षाको राष्ट्रिय चरित्र, अन्तर्वस्तु र अन्तर्राष्ट्रिय आयामको गतिशीलतालाई सङ्घीय कानुन र नीतिले निर्देशित गर्ने सामर्थ्य राख्छ। आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको सन्दर्भमा नेपालभर लागु हुने आधारभूत पाठ्यक्रम, स्थानीय तहले आफ्नो स्थानीय विशिष्टताअनुसार थप गर्न पाउने पाठ्यक्रमको विषय र त्यसको अङ्कभार, परीक्षाको मापदण्डजस्ता विषयहरू सङ्घबाट तय हुनुपर्छ। यस स्थितिमा आधारभूत र माध्यमिक शिक्षाको राष्ट्रिय मूल नीति, आधारभूत मापदण्ड र संरचना तय गर्नमा सङ्घको प्रमुख भूमिका हुने भए पनि त्यसको कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, नियमन तथा शिक्षामा स्थानीय विशिष्टता र मौलिकताको आयामलाई समेत एकीकृत रूपमा आन्तरिकीकरण गर्ने अख्तियारी स्थानीय तहको अधिकारक्षेत्रमा निहित रहेको देखिन्छ। प्रदेशभित्रको उच्च शिक्षा र विश्वविद्यालयको हकमा पनि यो सिद्धान्त लागु हुन्छ।

(ख) **स्वास्थ्य:** स्वास्थ्यको विषय नागरिकको मौलिक अधिकार पनि हो। नागरिकले एकदमै नजिकको बिन्दुबाट प्राप्त गर्नुपर्ने सेवा पनि हो। साथै यसका अन्तर्राष्ट्रिय मानकहरू पनि हुन्छन्। यो विशुद्ध स्थानीय चरित्रको विषय होइन। राष्ट्रिय स्वास्थ्य नीति, स्वास्थ्य मापदण्ड, गुणस्तर निर्धारण, विशिष्ट सेवा प्रदायक अस्पतालको सञ्चालन, महामारी नियन्त्रण, खोपको सुनिश्चतता, खोप परीक्षणको अनुमति, आधारभूत स्वास्थ्य सेवाअन्तर्गत पर्ने स्वास्थ्य सेवाहरूको वर्गीकरण, स्वास्थ्य सेवा प्रदान गर्ने जनशक्तिका पेसाको नियमनको विषय सङ्घीय तहबाट गरी बाँकी विषयहरू प्रदेश र स्थानीय तहबाट सञ्चालन, नियमन, कार्यान्वयन, अनुगमन हुने गरी तीन तहको भूमिका किटान गर्न सकिन्छ।

(ग) **सामाजिक सुरक्षा:** सामाजिक सुरक्षा पाउने वर्गको पहिचान, सामाजिक सुरक्षाको स्वरूप, सामाजिक सुरक्षाको न्यूनतम प्रत्याभूतिको विषय सङ्घले तय गरी यसको वितरण, लगत सङ्कलनजस्ता विषयमा स्थानीय तहको भूमिका रहने र प्रदेशले थप सेवा प्रदान गर्ने।

(घ) **सुकुम्बासी व्यवस्थापन:** सुकुम्बासीको परिभाषा, पहिचान गर्ने आधार र तरिका, उपलब्ध गराइने घर घडेरी, जग्गाको प्रकृति, परिमाण वा रोजगारीको विषय सङ्घीय कानुनले तोक्ने। लगत सङ्कलन स्थानीय तहले गर्ने, प्रदेशले सङ्घलाई सिफारिस गर्ने, सङ्घले आयोग गठन गरी छानबिन गर्ने र वास्तविक सुकुम्बासीको निधो गर्ने।

(ङ) **विद्युत, खानेपानी, सिँचाइ:** प्रदेश तथा स्थानीय तहले उत्पादन, सञ्चालन, स्थानीय गर्न जलविद्युत परियोजनाको क्षमता (कति मेगावाटसम्मको आयोजनाको व्यवस्थापन स्थानीय र प्रदेशबाट हुने) निर्धारण गरी ठुला र अन्तरप्रदेशस्तरीय जलविद्युत् परियोजना र प्रसारण लाइनमा मात्र सङ्घ सीमित हुने। प्रदेश र स्थानीय तहको जलविद्युत् परियोजनाको अनुमति सम्बन्धित तहबाटै हुने।

(उ) **सङ्घले सामान्य खाकागत कानुन मात्र बनाएर सहजीकरण गरे पुग्ने (To Be Facilitated by Federal Framework Legislation) विषयहरू**

यी विषयहरूमा सङ्घले सामान्य मार्गदर्शन गर्ने नीति वा कानुन बनाएर पुग्छ। ती विषयको कार्यान्वयन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, नियमन, अनुगमन प्रदेश र आफ्नो समेतको अधिकारक्षेत्र रहेकोमा स्थानीय तहले समेत गर्छन्। अन्तरप्रदेशिक रूपमा फैलिएको जङ्गल, हिमाल, वन संरक्षण क्षेत्र, जल उपयोग (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २३), क्यासिनो र चिष्टा (अनुसूची-७ को १३), चलचित्र, सिनेमा हल, खेलकुद (अनुसूची-७ को १९), व्यक्तिगत, घटना, जन्म, मृत्यु, विवाहको तथ्याङ्क (अनुसूची-९ को ११), सवारी साधनको अनुमति (अनुसूची-९ को १५), पुरातत्त्व, प्राचीन स्मारक, सङ्ग्रहालय (अनुसूची-९ को १२), कारागार तथा हिरासत व्यवस्थापन (अनुसूची-७ को ३), औद्योगिक विवादको समाधान (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ११), खेलकुद र पत्रपत्रिका (अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या २), सम्पत्ति प्राप्ति र अधिग्रहण (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ६)।

(ऊ) **समानान्तर रूपमा प्रयोग हुने (Parallel Competency) साझा अधिकार**

यी विषयहरूमा मूलतः सङ्घ, प्रदेश र आफ्नो अधिकार सूचीको अन्य भागको रूपमा स्थानीय तहले समेत गरी तीनै तहले समानान्तर रूपमा आफ्नो नीति, योजना, कार्यक्रम र कानुनबाट कार्यान्वयन, व्यवस्थापन, अनुगमन गर्दछन्। यसअन्तर्गत गरिबी निवारण (अनुसूची-९ को क्रमसङ्ख्या १०), रोजगारी (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या ११), गरिबी निवारण र औद्योगिकीकरण (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २१), वैज्ञानिक अनुसन्धान, विज्ञान प्रविधि र मानव संसाधन विकास (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २२) रोजगारी र बेरोजगारी सहायता (अनुसूची-७ को क्रमसङ्ख्या २५) पर्छन्।

अधिकारका सूचीहरूबिचको द्वन्द्व

माथि गरिएको विश्लेषणबाट संविधानले सङ्घीय एकाइहरूलाई प्रदान गरेको अधिकारहरूमा प्रशस्त असङ्गति, विरोधाभाष र द्वन्द्व देखिन्छ। हो- संविधानमा सपाट रूपमा अधिकारहरूको छ्याङ्ग विभाजन गर्न सकिन्न। एकै मुलुकका सङ्घीय एकाइहरूले शासन सञ्चालनसम्बन्धी प्राप्त गर्ने अधिकारका विषयहरूमा मिसमास, दोहोरोपन अन्तरसम्बन्ध हुनु स्वाभाविकै हो। तथापि हाम्रो संविधानका अनुसूचीहरूमा एकै विषयको एकल अधिकार र साझा अधिकारमा एवम् एकै विषय सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको एकल अधिकारसूचीमा समेत छ। अर्थात् एकल र साझा अधिकारबिच मात्र होइन सङ्घीय एकाइहरूको एकल अधिकार सूचीबिचमा पनि द्वन्द्व छ। अधिकारको सूची र संविधानको धाराबिच पनि सङ्गति छैन। यस्तो असङ्गति र दोहोरो र तेहोरोपनका कारण सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागि कानून, योजना, नीति बनाउन र कार्यान्वयन गर्न सङ्घीय एकाइहरूबिच अति नै द्वन्द्व र खटपट हुने अवस्था आएको हो। यो द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्न सङ्घीय एकाइहरूसँग संविधान र सङ्घीयताले केही अपेक्षाहरू गरेको पनि छ। सङ्घीय एकाइहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध पारस्परिक सहकारिता, सहअस्तित्व, समन्वय र सहयोगमा आधारित हुनुपर्ने भनी धारा २३२ ले सिद्धान्त तय पनि गरेको छ। यस सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७ समेत बनेको छ। यो ऐनले केही महत्त्वपूर्ण विषयहरूलाई प्रस्ट पारेको छ र यसका केही प्रावधानको बारेमा प्रदेश नं. २ सरकारले सर्वोच्च अदालतको संवैधानिक इजलासमा रिट निवेदन दिई विचाराधीन रहेकाले यो ऐनको विषयमा पङ्क्तिकार यही विन्दुमा रोकिन चाहन्छ। तीनै तह मुलुकको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रिय स्वाधीनता, स्वाभिमान, राष्ट्रियहित र एकताको संरक्षणमा सबै तह क्रियाशील हुनुपर्छ। बहुजातीय, बहुभाषिक, बहुधार्मिक, बहुसांस्कृतिक तथा भौगोलिक विविधतायुक्त विशेषतालाई आत्मसात् गरी विविधताबिचको एकता, सामाजिक सांस्कृतिक ऐक्यबद्धता, सहअस्तित्व, सहिष्णुता, र सद्भावको संरक्षण तथा प्रवर्द्धन गर्न, सबै तहका सरकारबाट प्रदान गरिने सेवा प्रवाहमा नेपाली नागरिकहरूको बिचमा अविभेदको सिद्धान्तको अवलम्बनमा र सङ्घीय एकाइबिच जिम्मेवारी, स्रोतसाधन र प्रशासनको साझेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तारमा तीनै तहको सक्रियता र प्रतिबद्धता देखिनुपर्छ। मौलिक हक र संविधानले निर्दिष्ट गरेको राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्वको पालना र कार्यान्वयन सबै तहको साझा जिम्मेवारी हो। संविधानको अधीनमा रही एक सङ्घीय एकाइहरूको कार्यगत र संस्थागत स्वतन्त्रता र स्वायत्तताको सम्मान अर्को सङ्घीय एकाइले गर्नुपर्छ।

कुनै पनि सङ्घीय एकाइले कुनै कानून, नीति, योजना बनाउँदा संविधानबमोजिम आफूसँग सम्बन्धित अधिकार सूचीका अतिरिक्त अर्को तहको अधिकार सूचीमा उल्लेखित विषयलाई पनि हेर्नुपर्छ। अहिले देखिएको समस्या के हो भने सङ्घले अनुसूची-५ लाई, प्रदेशले अनुसूची-६ लाई र स्थानीय तहले अनुसूची-८ लाई नै निरपेक्ष अधिकार सूची मानेको देखिन्छ। अनुसूचीहरूबिचको अन्तरसम्बन्धलाई

आत्मसात् गरिएको छैन। आफ्नो मात्र अनुसूची हेरेर पुग्दैन, अर्को तहको अनुसूचीलाई पनि हेर्नुपर्छ भन्ने सोचाइ विकसित भएकै छैन। आफ्नो अधिकारको अभ्यास गर्दा सम्बन्धित विषयमा अर्को तहको अधिकार कति छ भन्नेतर्फ पनि हेक्का राख्नु आवश्यक हुन्छ। यसैगरी संविधानबमोजिमको अधिकार सूचीका अनुसूचीहरूबिचको अन्तरसम्बन्ध र सीमालाई पनि बुझ्न जरुरी छ। संविधानबमोजिमको अधिकार सूचीका अतिरिक्त संवैधानिक व्यवस्थाहरूको समग्रतालाई (Constitution as Whole) बुझ्न नसक्दा पनि आफ्नो अधिकारलाई नै सर्वेसर्वा मात्रै मनोविज्ञान विकास हुँदै गएको छ। संविधानका व्यवस्थाहरूप्रतिको सामञ्जस्यपूर्ण दृष्टिकोण र संवैधानिक उद्देश्य र मान्यतालाई हेरिनुपर्छ। माथि उल्लेख गरिएबमोजिम साझा अधिकार सूचीको विषयमा कानून बनाउने प्रयोजनको लागि सङ्घले देहायको आधारमा वर्गीकरण गर्न सक्छ:

- (क) सङ्घले पूर्ण रूपमा नियमन गर्नुपर्ने विषय,
- (ख) सङ्घले आंशिक रूपमा मात्र नियमन गर्नुपर्ने विषय,
- (ग) सङ्घले आधारभूत मापदण्ड, सिद्धान्त र आधार तय गरी संरचनागत कानुनी बन्दोबस्त (Framework Legislation) गर्नुपर्ने विषय,
- (घ) सङ्घले सामान्य रूपमा मार्गदर्शन, सहजीकरण वा अनुगमन गर्नुपर्ने विषय,
- (ङ) सङ्घले कार्यान्वयनमा अभिभावकीय भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने विषय,
- (च) प्रदेश वा स्थानीय तहले कार्यान्वयनको मुख्य अभिभारा वा जिम्मेवारी लिनुपर्ने विषय।

यसैगरी प्रदेशले कानून बनाउँदा संविधान, सङ्घीय कानून, कानूनको उपयुक्तता, तर्कसङ्गत र स्वच्छता, कानूनशास्त्रका स्थापित मान्यता, अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा मुलुकले व्यक्त गरेका प्रतिबद्धताका अतिरिक्त सीमा जोडिएका अन्य प्रदेशको साझा चासो, सरोकार र हितका विषय र मुलुकको सर्वाङ्गीण राष्ट्रिय हितलाई आधार मान्नुपर्छ। स्थानीय तहको हकमा पनि समान रूपले यो आकर्षित हुन्छ। यसका अतिरिक्त स्थानीय तहले प्रदेश कानून र नीति र सीमा जोडिएका अन्य स्थानीय तहको चासो, सरोकार र हितका विषयलाई समेत ध्यान दिनुपर्छ।

एकल अधिकार र साझा अधिकार बाझिएकामा एकल अधिकार कायम हुने भन्ने केही कानूनविद्हरूको मत पनि छ। यी दुवै अधिकार समान हैसियतका भएकाले यी दुवै अधिकारसँग सम्बन्धित विषयको प्रकृति, सो विषयमा सङ्घीय एकाइको वाञ्छित भूमिकाको सीमा, सहज र सुलभ नागरिकले सेवा प्राप्त गर्ने अवस्था, नागरिकप्रतिको प्रभावकारी जवाफदेहिता र नागरिकको नियन्त्रण र सो विषयले राष्ट्रव्यापी रूपमा कुनै सिद्धान्त वा मापदण्ड माग गर्ने नगर्ने लगायतका सान्दर्भिक विषयहरूको आधारमा कुन कार्य कुन तहको सरकारले सम्पादन गर्ने भन्ने प्रश्नको निरूपण गरिनुपर्ने दृष्टिकोण छ। अर्को कुरा, एकल र साझा अधिकार मात्र होइन, सङ्घीय एकाइका एकल अधिकारहरूबिच असङ्गति रहेको, कुनै विषय एकल र साझा अधिकार दुवैमा परेको कारणले हाम्रो सन्दर्भमा निरपेक्ष रूपमा कुनै एक अधिकारलाई मात्र सम्पूर्णतामा लिन मिल्ने देखिँदैन। हामीले अवलम्बन गरेको सङ्घीयता सहकार्यमा आधारित भएकोले यो

द्वन्द्वलाई व्यवस्थापन गर्न सङ्घीय एकाइहरूले कानुन निर्माण र कार्यान्वयनमा पर्याप्त सुझबुझ र परिपक्वता देखाउनुपर्छ। सङ्घीयताको कार्यान्वयनको सम्बन्धमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले अहिलेसम्म बनाएका कानुनहरूलाई यो पङ्क्तिहरूले अध्ययन गर्दा तीन वटै तहमा चुकिसकेको अवस्था छ। सङ्घमा अझै पनि केन्द्रित र एकात्मक राज्यप्रणालीको सोच जब्बर देखिन्छ। सङ्घीयता कार्यान्वयनको क्रममा बनेका सहकारी ऐन, २०७४, विपद् व्यवस्थापन ऐन, २०७४ लगायतका कानुनमा सैद्धान्तिक रूपले हेरिनुपर्ने विषयहरू धेरै छन्। सङ्घले सङ्घीयता कार्यान्वयनको लागि संविधानले अपेक्षा गरेको नेतृत्व लिन सकेको देखिँदैन। सङ्घले बनाइसक्नुपर्ने अत्यन्त महत्त्वपूर्ण विषयका कानुनहरू जस्तै: शिक्षासम्बन्धी ऐन, प्रदेश निजामती र सरकारी सेवाको आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्डसम्बन्धी ऐन, खानी तथा खनिजसम्बन्धी ऐन, आमसञ्चारसम्बन्धी ऐन, जलस्रोत र विद्युतसम्बन्धी ऐन, कृषिसम्बन्धी ऐन, सार्वजनिक सडकसम्बन्धी ऐन, भूमिसम्बन्धी र मालपोत ऐनजस्ता कानुनहरू बनेका छैनन्। यी विषयमा एकात्मक प्रणालीमै बनेका कानुनहरू प्रचलनमा छन्। सङ्घले बनाएका कानुनहरूमा आधारभूत सिद्धान्त तय गर्नुभन्दा पनि कार्यान्वयनको विषयमा पनि आफ्नो हात माथि राखिएको देखिँदा सङ्घीयताको मान्यता थोरै रूपमा मात्र प्रतिबिम्बित देखिन्छ। अर्कोतिर, सङ्घीय सिद्धान्त, नीति र कानुन नबनेका कारण प्रदेशहरूलाई कानुन निर्माण गर्न सकस परिरहेको देखिन्छ। प्रदेशले बनाएका कानुनहरूमा पनि नेपालको संविधानले अङ्गीकार गरेको सङ्घीयताको मान्यतालाई समग्रतामा लिइएको देखिँदैन। प्रदेशहरूले अनुसूची-६ लाई मात्र निरपेक्ष रूपमा हेरी संविधानलाई समग्रतामा हेर्न सकेको देखिँदैन। प्रदेश कानुनहरूको सैद्धान्तिक धरातल र प्राविधिक पक्ष अत्यन्त कमजोर देखिन्छ। प्रदेश कानुनमा सङ्घीय कानुनलाई खारेज गर्ने दफा पनि राखिएको पाइन्छ। पहिलो चरणमा विकास निर्माणसम्बन्धी अधिकारभन्दा राजनैतिक र शासकीय अधिकारमा बढी चासो देखाई कानुन निर्माण गर्न खोजेको देखिन्छ। कानुन निर्माणमा प्राथमिकता देखिँदैन। सङ्घीयताको अभ्यासमा कानुन बनाउने क्रममा आफ्नो अधिकारप्रतिको सचेतना, सङ्घसँगको संवैधानिक सङ्घर्ष र कानुन निर्माणको अग्रसरताको हिसाबमा प्रदेश नं. २ बाहेक अरु प्रदेशको सक्रियता निकै कम देखिन्छ। स्थानीय तहलाई कानुन निर्माण गरेर मात्र स्थानीय तह सञ्चालन हुनसक्छ भन्ने आधारभूत ज्ञानकै अभाव छ। माइन्टमा निर्णय गरेर सो निर्णयलाई नै कानुन मान्ने मनोविज्ञान र अभ्यास छ। स्थानीय तहमा कार्यपालिका र विधायिकाको कार्यमा कुनै विभाजन देखिँदैन। कार्यपालिकाले गर्ने कतिपय कार्य जस्तै: विकास योजना कार्यान्वयनको विषय पनि गाउँ सभा वा नगर सभामा पेस गरेको र सभाले बनाउनुपर्ने कानुन पनि कार्यपालिकाले बनाइरहेको देखिन्छ। ऐन बनाउनुपर्ने विषयमा पनि सभाले कार्यविधि बनाइरहेको पनि पाइन्छ। विधायनसम्बन्धी प्रक्रियाको बारेमा स्थानीय तहलाई सामान्य बोध पनि भएको देखिँदैन। बनेका कानुनहरू स्थानीय राजपत्रमा प्रकाशन नगरी लागु नहुने भनी स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले किटानी व्यवस्था गरे पनि स्थानीय तहमा कानुन प्रकाशित भएको प्रायः भेटिँदैन।

सुझावहरू

सङ्घीयताको सम्बन्धमा उठिरहेका आशङ्का र अविश्वासलाई सम्बोधन गर्न सङ्घीय एकाइहरूको भूमिका र कार्यसम्पादनप्रति जनता विश्वस्त हुने अवस्थाको निर्माणमा सङ्घीय एकाइहरू क्रियाशील हुनुपर्छ। राज्यका काम कारबाहीलाई प्रभावकारी, कानुनसम्मत र जनउत्तरदारी बनाउन कानुनको महत्त्वपूर्ण स्थान हुने भएकाले कानुन निर्माण गर्दा सङ्घीय एकाइले आफ्नो सहजता र सजिलोको लागि होइन, जनताको सहजताका लागि गर्नुपर्छ। कानुन निर्माणमा हामीकहाँ प्रशासकीय आत्मगत सोचाइ अत्यधिक हावी भएकाले कानुन र जनताबिच द्वन्द्व रहेको छ। कानुनलाई नियन्त्रणको औजारको रूपमा होइन, विकास र नागरिकको अधिकारको उपभोगका लागि आवश्यक पर्ने आर्थिक, सामाजिक, शैक्षिक पूर्वाधार निर्माणका लागि सहजीकरण गर्ने माध्यमको रूपमा कानुन निर्माण गरिनुपर्छ। सङ्घीयताको सन्दर्भमा सङ्घीय एकाइहरूले देहायको विषयमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ:

- (क) संविधानको अनुसूची ५, ६, ७, ८ र ९ को सम्बन्धमा नेपाल सरकारबाट स्वीकृत कार्यगत विस्तृतीकरण र बाँडफाँट (Functional Assignment) को प्रतिवेदनलाई सङ्घीयताको मान्यता र प्रदेश र स्थानीय तहको परामर्शमा परिमार्जन गरी सो प्रतिवेदनको आधारमा सरकारका तहहरूले नीति र कानुन बनाउनु पर्ने,
- (ख) साझा अधिकार सूचीको विषय र दुवै वा तीनै तहको एकल अधिकारको सूचीमा परेको विषयमा विधेयकको मस्यौदाको सम्बन्धमा सङ्घ र प्रदेशले एक अर्काको विषयगत मन्त्रालयमार्फत परामर्श गरी स्थानीय तहको हकमा स्थानीय प्रतिनिधिहरूको महासङ्घमार्फत परामर्श लिई संसदमा विधेयक प्रस्तुत गर्ने संस्थागत परिपाटीको अभ्यास गर्ने,
- (ग) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (समन्वय तथा अन्तरसम्बन्ध) ऐन, २०७७, सहकारी ऐन, २०७४, विपद् व्यवस्थापन ऐन, २०७४ र वन ऐन, २०७५, प्रदेश प्रहरीलगायत संविधान जारी भएपछिका सङ्घीय कानुनहरूलाई पुनरावलोकन गरी सङ्घीयताको सिद्धान्त र संवैधानिक समग्रताको मान्यताबाट संशोधन गरिनुपर्ने,
- (घ) साझा अधिकारको सूचीमा बन्ने कानुनले लाभ, जोखिम, अधिकार तथा दायित्वको सिर्जना गर्ने भएकाले सोको बाँडफाँट गर्न सङ्घले अभिभावकीय भूमिका खेल्नुपर्ने,
- (ङ) साझा अधिकारको सूचीमा रहेका केही खास विषयबाहेक अन्यमा सङ्घीय कानुन नबने पनि प्रदेश र स्थानीय तहले कानुन बनाउन सक्ने भएकाले सङ्घीय कानुन कहिले बन्ला भनेर कुरिरहनु नपर्ने,
- (च) साझा अधिकारको सूचीमा प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएको कानुन राष्ट्रिय सरोकार, मापदण्ड वा जनहितका कारणले उपयुक्त नदेखिएमा सङ्घले जुनसुकै बखत त्यस्तो कानुनलाई काट्ने गरी कानुन बनाउन सक्ने भएकाले सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहबाट बनेका कानुनको विश्लेषण गर्ने

- संस्थागत पद्धति विकास गर्नुपर्ने र सङ्घीय कानुन मन्त्रालयमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका कानुनको अनुसन्धान गर्ने संयन्त्र स्थापना गरिनुपर्ने,
- (छ) सङ्घले कानुन बनाएर अनुसूची-५ का कतिपय अधिकारसँग सम्बन्धित केही खास विषयमा प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई निक्षेपण गर्न आवश्यक हुने,
- (ज) सङ्घीयता कार्यान्वयनको सुरुका पाँच-सात वर्षसम्म साझा अधिकारको विषयमा सङ्घले नेतृत्व र अगुवाइ गरी कानुन बनाउन सहजीकरण गर्ने,
- (झ) सङ्घले साझा अधिकारको सूचीमा आफ्नो संलग्नता क्रमशः कम गर्दै जाने,
- (ञ) सङ्घले साझा वा राष्ट्रिय मापदण्ड आवश्यक पर्ने वा राष्ट्रिय सरोकारको विषय बाहेक प्रदेश वा स्थानीय विशिष्टता चाहिने विषयमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई नै कानुन बनाउन प्रोत्साहित गर्ने र यी विषयबाट आफूलाई अलग गर्नुपर्ने,
- (ट) साझा सूचीका सबै विषयमा तीनै तहले कानुन बनाउनुपर्ने आवश्यकता नहुने भएकोले कानुन बनाउन प्रतिस्पर्धा गर्न आवश्यक नहुने,
- (ठ) साझा सूचीका केही विषयमा सङ्घले मात्र, केहीमा प्रदेशले मात्र र केहीमा स्थानीय तहले मात्र कानुन बनाई एकको कानुनलाई अर्कोले समेत आवश्यकताअनुसार कार्यान्वयन गर्ने,
- (ड) प्रदेश र स्थानीय तह सङ्घको विकासात्मक, शासकीय वा प्रशासनिक एकाइ नभएकाले सङ्घले प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यगत स्वतन्त्रता र स्वायत्तताको सम्मान गर्नुपर्ने र साझा अधिकारको सूचीमा प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिका विकेन्द्रित सङ्घीयताको मान्यताबाट निर्देशित हुनुपर्ने,
- (ढ) प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकारक्षेत्रमा पर्ने विषयमा गम्भीर फौजदारी कसुर कायम गर्ने, कैद सजाय तोक्ने कार्य सङ्घीय कानुनबाट हुने गरी कम गम्भीर प्रकृतिका फौजदारी कसुरको परिभाषा र दण्ड सजायमा एकरूपता कायम गर्ने गरी यो भूमिका प्रदेशबाट हुने गरी संविधानको अनुसूचीमा परिवर्तन गर्नुपर्ने,
- (ण) कैद सजायलाई मापदण्ड बनाई सामान्य फौजदारी कसुरको अनुसन्धान र अभियोजन प्रदेश तहबाट हुने गरी सङ्घीय कानुन बनाउने पद्धतिको अवलम्बन गरिनुपर्ने,
- (त) प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो कानुनबाट सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत र जिल्ला अदालतको अधिकारक्षेत्र सिर्जना गर्न संविधानको धारा १३३ को उपधारा (४) र (६), धारा १४४ को उपधारा (३) र (४) तथा धारा १५१ को उपधारा (२) ले रोक लगाएकाले प्रदेशले कानुन बनाई आफ्नो अधिकारक्षेत्रको विषयमा न्यायाधिकरण, न्यायिक निकाय गठन गर्न सक्ने र धारा १५२ को उपधारा (१) को व्यवस्था अनुसूची-५ को हकमा मात्र लागु गर्ने गरी गरी निकास खोज्न सकिने,
- (थ) वर्तमान संविधानका अनुसूची-५ देखि अनुसूची-९ मूलतः पहिलो संविधान सभाको कार्यकालमा तय भएका समितिहरूको प्रतिवेदनको आधारमा तय भई दोस्रो संविधान सभाको कार्यकालमा संविधान जारी हुने बखत सामान्य हेरफेर मात्र गरिएको देखिँदा संविधानका अनुसूचीहरूबिच र अनुसूची तथा

सारवान् धाराहरूबिच सङ्गति कायम हुन नसकेको यथार्थलाई मनन गरी संविधान संशोधन गर्दा हाम्रो सङ्घीयताको मान्यताअनुरूप मिलाउने,

(द) सङ्घीयता कार्यान्वयनको क्रममा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहले बनाएका कानूनहरूको सम्बन्धमा अन्तरसमन्वय परिषद्मा छलफल गरी सुधारका विषयहरू पहिचान गर्ने।

निष्कर्ष

सङ्घीयतालाई कार्यान्वयन र संस्थागत गर्ने महत्त्वपूर्ण माध्यम कानूनको निर्माण र कार्यान्वयन भएकाले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह सङ्घीयताको सवालमा अझै नयाँ र अनुभवहीन छन् । सङ्घले हिजोको एकात्मकताको विरासत बोकेर यो संविधानलाई ग्रहण गर्न सक्दैन। प्रदेश र स्थानीय तहले शासकीय हैकम र आफ्नो शक्ति विस्तारको रूपमा सङ्घीयतालाई माध्यम बनाउनलाई पनि संविधानले सङ्घीयता अवलम्बन गरेको होइन। सङ्घीय एकाइहरूले त्रयी शासन गर्ने पनि होइन। पारस्परिक समन्वयमा जनताप्रतिको जवाफदेहिता वहन गर्नुपर्छ। साझा अधिकारको सूचीमा कानून बनाएको तहले नै कार्यान्वयन, नियमन लगायतका सबै कार्य गर्न पाउने गरी नेपालको सङ्घीयताको डिजाइन भएको देखिँदैन। सरकारका तहहरूका अधिकार सूचीलाई शाब्दिक रूपमा होइन, संवैधानिक समग्रता र उद्देश्यको आधारमा कानूनबाट आन्तरिकीकरण गरिनुपर्छ।

(यस लेखमा व्यक्त विचार लेखकको निजी धारणा हुन् । लेखमा व्यक्त विचार र लेखकको पदीय जिम्मेवारीबिच कुनै सम्बन्ध छैन ।)

सन्दर्भ सामग्री

नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह (अन्तरसमन्वय र सम्बन्ध) ऐन, २०७७, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७७) ।

Dash, Satya Prakash. (2007). Indian Federation and Distribution of Responsibilities. *The Indian Journal of Political Science*, 68.

Grant, J.A.C. (1934). The Scope and Nature of Concurrent Powers. *Columbia Law Review*. 34(6), 995-1040.

Malik, M. Asad. (2019). Changing Dimensions of Federalism in India: An Appraisal. *ILI Law Review*, 2.

Steytler, Nico. (2017). *Concurrent Powers in Federal Systems Meaning, Making, Managing* Edited by.

वैदिक पुराण र सुशासनका पक्षहरू

डा. खगराज बराल*

लेखसार

औपचारिक शिक्षाले मात्रै स्वतः सदाचार र सुशासन जागृत हुँदैनन् । सदाचार प्रवृत्तिमा देखिन्छ भने सुशासन व्यवहारमा प्रतिबिम्बन हुन्छ । सदाचार र सुशासनका विषय परापूर्वकालदेखि नै विभिन्न रूपमा रहेका छन् । यी विषय मानिसमा चेतना र चिन्तनको विकासबाट आएका हुन् । चिन्तनबाट दर्शनको विकास भयो । दर्शन पनि पूर्वीय र पाश्चात्य गरी दुई रूपमा विभाजित छ । पूर्वीय र पाश्चात्य दर्शन फरक फरक चिन्तन र मान्यताबाट निर्देशित छ । दर्शन, अध्यात्म, धर्म, पुराणजस्ता विषयबाट सदाचार र सुशासन निर्देशित छ । विभिन्न पुराणले गर्नुहुने र गर्न नहुने कार्य भनी कर्मको वर्गीकरण गरेका छन् । यसरी गर्न नहुने कार्य गरेमा पाप लाग्छ भन्ने धारणाको विकासबाट नै सदाचार र सुशासनका आधुनिक धारणा विकास भएका हुन् । आधुनिक राज्य प्रणालीबाट निर्मित कानूनहरू सदाचार र सुशासन कायम गर्नका लागि बनाइएका हुन् । आधुनिक कानूनमा चाहिँ गर्न नहुने काम गरेबापत कानूनमार्फत सजाय दिइन्छ । नेपालमा सदाचार र सुशासन कायम गर्नका लागि ल्याइएका मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४ र फौजदारी कसुर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन) ऐन, २०७४ र भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा उल्लिखित गर्न नहुने कामहरूलाई दण्डनीय मानिए पनि तर पुराणमा भनेझैँ पाप लाग्ने कुरा भने गरिएका छैनन् । तर तिनीहरूलाई सदाचार र सुशासन विपरीतका कर्म मानिएका छन् । पुराण, धर्म आदिजस्ता विषय आत्मसात् गर्नाले पनि सदाचार र सुशासन प्रवर्द्धनमा योगदान गर्न सक्छन् । मानिसमा विकास गरिने असल संस्कारबाट सदाचार र सुशासन सुनिश्चित गर्न सकिन्छ ।

शब्दकुञ्जी: दर्शन, प्रवर्द्धन, पाप, पुण्य, अध्यात्म, धर्म

विषयप्रवेश

सदाचार र सुशासन औपचारिक शिक्षा हासिल गर्दैमा स्वतः जागृत हुने होइन । औपचारिक शिक्षामा निश्चित विषयवस्तुको पठनपाठन हुन्छ । सदाचार प्रवृत्तिमा देखिने कुरा हो । सुशासन व्यवहारमा प्रतिबिम्बित हुने विषय हो । मानव सभ्यताका विकासका क्रममा मानिसले व्यक्ति, परिवार, समुदाय र राज्यलाई सभ्य र सुशिक्षित बनाउन खारिएका अनुभवहरूलाई मूल्य तथा मान्यताका रूपमा विकास गरेका हुन्छन् । पूर्वीय दर्शनको सन्दर्भमा हेर्ने हो भने वैदिक, पौराणिक कालमा निर्माण भएका ज्ञानलाई श्रुतिका माध्यमबाट पुस्तौँ पुस्तासम्म ज्ञानको हस्तान्तरण हुँदै आएको छ । ती ज्ञानका थुप्रा विभिन्न दर्शनका माध्यमबाट वर्तमान समयसम्म अध्ययन र विश्लेषण भएको छ । ती विभिन्न दर्शनमा आधारित

* पूर्वसचिव, नेपाल सरकार

शास्त्रहरूले कानुन निर्माण नभइन्जेलसम्म कानुन जस्तै मान्यता पाउँदै गए। प्रवर्द्धन कानुनका मूल आधार र स्रोत परम्परागत अभ्यास, मूल्य, मान्यता, विश्वास मात्र होइनन्, दार्शनिक र धार्मिक ग्रन्थ र शास्त्रहरू पनि हुन्। पूर्वीय दर्शनअन्तर्गतको वैदिक सनातनी हिन्दु दर्शनमा सदाचार र सुशासन प्रवर्द्धन गर्न थुप्रै गाथाहरू लेखिएका छन्, कथाहरू बुनिएका छन्, दृष्टान्तहरू दिइएका छन्। कतिपय विषय वर्तमान समयमा सान्दर्भिक नभए पनि सदाचार र सुशासनका सार्वभौम मूल्य तथा मान्यतामा खासै अन्तर आएको छैन। यिनै सन्दर्भलाई लिएर यस लेखमा सदाचार र सुशासनमा केही वैदिक पुराणको सन्दर्भ उल्लेख गरिएको छ। विशेष गरी गरुड पुराण र शिव पुराणलाई सन्दर्भका रूपमा लिइएको छ। यस लेखमा दर्शन, पूर्वीय दर्शन, अध्यात्म र धर्म, पुराणको अर्थ, गरुड पुराण, शिव पुराण, पुराणमा उल्लिखित गर्न नहुने कामहरू र अध्यात्म, धर्म, कानुन तथा वर्तमानका केही कानुनी प्रावधानको तुलनात्मक विश्लेषण गर्दै निचोड निकालिएको छ।

दर्शन

सृष्टिका विभिन्न चरणमा मानिसको चेतना विकाससँगै चिन्तनको पनि विकास भएको हो। मानिसमा ब्रह्माण्ड, सत्ता, प्रकृति, पदार्थ, चेतना, जीवन, जगत्, सृष्टि, प्रलय, ईश्वर, जन्म, मृत्यु, जन्मपूर्वको अवस्था, मृत्युपश्चात्को अवस्था, पुनर्जन्म, इमान, धर्म, सत्य, सुन्दर, आत्मा, आदर्श, यथार्थ, सुख, दुःख, सोचाइ, विचार ठिक र बेठिक कुरा, ज्ञानका स्रोत, सत्यताका स्रोत, मूल्यका स्रोतजस्ता विषयमा विभिन्न जिज्ञासा उत्पन्न भए। मानिसका यिनै जिज्ञासा र तिनको निराकरण र परिपूर्तिका लागि दर्शनको उत्पत्ति भयो। दर्शन अति प्राचीन विज्ञान हो। दर्शनले शाश्वत् सत्यको अध्ययन तथा व्याख्या गर्छ। दर्शनले ज्ञान तथा मूल्यको पनि अध्ययन गर्छ। वास्तवमा दर्शन भनेको जीवन र जगत्बारेको विवेचना हो। दर्शन जीवन र जगत्लाई बुझ्ने, हेर्ने, विश्लेषण गर्ने, व्याख्या गर्ने र चिन्तन बदल्ने दृष्टिकोण पनि हो।

पूर्वीय दर्शन

सामान्यतया पूर्वीय दर्शन भन्नेवित्तिकै भारतीय उपमहाद्वीपमा उत्पत्ति भएका दर्शनहरूलाई बुझ्ने गरिन्छ। पूर्वीय र पाश्चात्यको कुरा गर्दा पूर्वमा जापान, चीन लगायतका मुलुकको दर्शन पनि आउने गर्छ। तर यहाँ पूर्वीय दर्शनअन्तर्गत वैदिक र अवैदिक दर्शन तथा आस्तिक र नास्तिक दर्शनको मात्र उल्लेख गर्न खोजिएको छ।

पूर्वीय दर्शनमा वेद र ब्रह्मलाई स्वीकार्ने र नस्वीकार्ने गरी दुई किसिमले हेर्ने गरिन्छ। वेद र ब्रह्मलाई स्वीकार्ने वैदिक दर्शन हुन्। वेद र ब्रह्मलाई नस्वीकार्ने अवैदिक दर्शन हुन्। बौद्ध, जैन र चार्वाक दर्शन अवैदिक दर्शनअन्तर्गत पर्दछन्।

पूर्वीय दर्शनअन्तर्गत पनि आस्तिक र नास्तिक दर्शन छन्। ईश्वरीय सत्ता स्वीकार्ने आस्तिक हुन्। वैदिक दर्शनले ईश्वरीय सत्ता स्वीकार्छ। त्यसैले वैदिक दर्शनलाई आस्तिक दर्शन भन्ने गरिन्छ। वेदलाई

प्रमाण नमान्ने र ईश्वरीय सत्ता नस्वीकार्ने नास्तिक दर्शन हुन्- चार्वाक र जैन। अवैदिक दर्शनअन्तर्गतको बौद्ध दर्शनले पनि प्रत्यक्ष रूपमा ईश्वरीय सत्ता स्वीकार्दैन।

वैदिक दर्शनले वेदलाई प्रमाण मान्छ र ईश्वरीय सत्ता स्वीकार्छ। यसअन्तर्गतको आस्तिक मुख्यतः षड्दर्शन रहेका छन्: न्याय, वैशेषिक, वेदान्त, मीमांशा, साङ्ख्य र योग। यी दर्शनका अतिरिक्त वैदिक दर्शनअन्तर्गत पाशुपत, शैव, प्रत्यभिज्ञा, रसेश्वर, पाणिनीय, पूर्णपद, निम्बार्क, रामानुजजस्ता दर्शन पनि रहेका छन्।

वेद नै वैदिक दर्शनको मूल स्रोत हो। वैदिक दर्शनका अन्य स्रोतहरू चार वेद, चार उपवेद, छ वेदाङ्ग, छ उपाङ्ग, चार गानशास्त्र, अठार पुराण, अठार उपपुराण, दुई आर्षमहाकाव्य, ब्राह्मण ग्रन्थहरू, आरण्यकहरू, उपनिषदहरू, प्रातिशाख्यहरू, गृह्यसूत्रहरू, स्मृतिग्रन्थहरू, धर्मसूत्रहरू, सूत्रग्रन्थहरू, श्रीमद्भागवद् गीतालगायत वैदिक वाङ्मयका अन्य शास्त्रहरू हुन्। यस्ता वैदिक वाङ्मय र शास्त्रहरूको रचना तीन किसिमले भएको पाइन्छ: अपौरुषेय, ईश्वर कर्तृत्व र पौरुषेय। अपौरुषेय भनेको कर्तृत्व बुद्धिको उपयोग नभईकन प्रकट भएको ज्ञान हो, वेद यस प्रकृतिको उत्कृष्ट उदाहरण हो। त्यसैले वेदलाई अपौरुषेय पनि भनिन्छ। ईश्वरबाट प्रदान गरिएको ज्ञानलाई ईश्वर कर्तृत्व भनिन्छ, गीता यसको उत्कृष्ट उदाहरण हो। ऋषि, महर्षि, विद्वान्, विदुषी आदि व्यक्तिविशेषले रचना गरेका कृतिलाई पौरुषेय भन्ने गरिन्छ। महर्षि व्यासद्वारा रचित अठार पुराण र महाभारत, महर्षि वाल्मीकिद्वारा रचित रामायण, महाकवि कालिदासद्वारा रचित अभिज्ञान शाकुन्तलम् र मेघदूत आदि पौरुषेय कृति मानिन्छन्।

वैदिक तथा हिन्दु सनातन दर्शन र यसका शास्त्रहरू ज्ञान, विज्ञान, बुद्धि र तर्कका भण्डार नै हुन्। वैदिक शास्त्र, दर्शन र रचनालाई तत्कालीन समय सन्दर्भका आधारमा विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ। यी शास्त्रहरू, दर्शन र रचनालाई हुबहु व्याख्या र विश्लेषण नगरी समय सन्दर्भका आधारमा लक्षणा तथा व्यञ्जनामूलक अर्थमा लिनुपर्ने हुन्छ। यस लेखमा गरुड पुराण र शिव पुराणको सन्दर्भ अभिधामूलक नभई लक्षणा तथा व्यञ्जनामूलक अर्थमा लिइएको छ।

अध्यात्म र धर्म

सामान्यतः मानिसहरू अध्यात्म र धर्मलाई एकै किसिमले बुझ्ने गर्छन्। अध्यात्म र धर्म फरक फरक हुन्। अध्यात्म भनेको आत्मज्ञान हो, तत्त्वमीमांसा (Metaphysics) हो। वास्तविकताको सिद्धान्त (Theory of Reality) हो। आत्मा र परमात्माका गुण एवम् तिनको पारस्परिक सम्बन्धका विषयमा गरिने चिन्तन, निरूपण वा विवेचना हो, भित्री ज्ञान हो, तत्त्वज्ञान हो (नेपाली बृहत् शब्दकोश, पृ. २९)। धर्मलाई नेपाली बृहत् शब्दकोशले स्वर्ग प्राप्त गर्न सकिने लोकविश्वास भएको पुण्य कार्य, पुण्यकर्म भनेको छ। यही शब्दकोशले धर्मलाई पुण्य, सत्कर्म पनि भनेको छ। ईश्वर अथवा सद्गतिको प्राप्तिका लागि गरिने शास्त्रविहित कर्म पनि भनिएको छ। धर्मलाई कुनै जाति, वर्ग, पद आदिका निमित्त निर्धारित कार्य वा व्यवहार, लोकको हित वा व्यवस्थाका लागि अँगालिने कर्म वा कर्तव्य (जस्तो- मानव धर्म, नारी धर्म, युग

धर्म इ.) भनी धर्मलाई बृहत् किसिमले अर्थाइएको पनि छ (नेपाली बृहत् शब्दकोष, पृ. ६५८) । प्राचीन कालदेखि नै धर्मलाई ईश्वर अथवा सद्गतिको प्रासिका लागि गरिने शास्त्रानुसारको कर्म भनी बुझ्ने गरिएको छ। धर्म यो अर्थभन्दा ज्यादै व्यापक पनि छ। धर्मलाई स्वभाव वा प्रकृतिसँग पनि जोडेर हेर्ने गरिन्छ। व्यक्ति वा वस्तुमा सधैं रहिरहने गुण वा मूल वृत्ति, प्रकृति, स्वभावलाई धर्म भनिएको छ। धर्म भनेको स्वाभाविक गुण वा सहजवृत्ति हो, असल आचरण, सदाचार र नियम हो (नेपाली बृहत् शब्दकोष, पृ. ६५८)। धर्मलाई स्वभावका रूपमा हेर्दा आगोको धर्म तातो हुनु हो, हिउँको धर्म चिसो हुनु हो, पानीको धर्म तल बग्नु हो, सूर्यको धर्म प्रकाश दिनु हो, पृथ्वीको धर्म सबैलाई आश्रय दिनु हो, मानवको धर्म परोपकार गर्नु हो। धर्मलाई व्यक्ति वा वस्तुको स्वभाव वा प्रकृतिका रूपमा लिनुपर्छ।

पुराणको अर्थ

पुराणको शाब्दिक अर्थ पुरानो, प्राचीन तथा धेरै समयदेखि चलिआएको भन्ने हुन्छ। नेपाली बृहत् शब्दकोशले हिन्दु समाजमा परम्परादेखि चलिआएको मनुष्य, देवता, दानव आदिका कथा र सृष्टिदेखि भएका घटनाको विस्तार वर्णन भनी पुराणको अर्थ प्रस्ट्याएको छ (नेपाली बृहत् शब्दकोष, पृ. ८३९)। प्राज्ञ दर्शनकोशले पुराण शब्दको अर्थलाई सृष्टि, स्थिति, लय आदिका साथै प्राचीन ऋषि, मन्वन्तर, राजवंश आदिका वृत्तान्त र देवी, देवता, तीर्थ आदिका माहात्म्यको समेत वर्णन गरिएको प्रसिद्ध अठार पुराण जो हिन्दु धर्मग्रन्थका रूपमा प्रख्यात छ भनेर उल्लेख गरेको छ (प्रभात, २०७०, पृ. १८२)। यसै शब्दकोशले पुराणका कथालाई प्राचीन कथाहरूको सङ्ग्रह, जसमा सृष्टि, स्थिति, प्रकृति, मानिस, देवता, दानव, राजा, ऋषि र दुनियाँहरूका बारेमा समेत वर्णन गरिएको पाइन्छ भनी अर्थाइएको छ (प्रभात, २०७०: पृ. १८२)।

पुराणहरूमा सृष्टि, प्रलय, मन्वन्तर, ऋषिवंश, राजवंश, ती वंशमा जन्मिएका विशिष्ट व्यक्तिको चरित्रको वर्णन गरिएको हुन्छ । वेदको ज्ञान हासिल गर्न नसक्नेहरूको र जगतको कल्याणका लागि ऋषि महर्षिहरूले पुराणहरू रचना गरेका थिए। यी पुराणहरूको पठन तथा श्रवणबाट व्यक्तिमा भक्तिको जागरण गराउने, वैराग्य जगाउने, आत्मचिन्तनतिर उन्मुख गराउने, गलत तथा पापकर्मको जानकारी गराएर सचेत गराउँदै पुण्य कर्मतिर डोर्न्याउने र सत्कर्मको मार्ग देखाउने प्रयास भएको छ। हिन्दु सनातनी धर्म, दर्शन र परम्परामा व्यक्तिलाई चार पुरुषार्थ धर्म, अर्थ, काम र मोक्षको शिक्षा दिन पुराणको प्रयोग गरिएको छ ।

श्रीमद्भागवत पुराणको बाह्रौं स्कन्धको तेह्रौं अध्यायमा अठार पुराणहरूको नाम र श्लोक सङ्ख्या पनि उल्लेख गरिएको छ (जोशी, २०४७, पृ. ९६०)। अठार पुराणलाई मुख्यतः तीन वर्गमा विभाजन गरिएको छ: (क) वैष्णव पुराण: यसअन्तर्गत विष्णु पुराण, श्रीमद्भागवत पुराण, नारद पुराण, गरुड पुराण, पद्म पुराण र बराह पुराण पर्दछन्, (ख) शैव पुराण: यसअन्तर्गत शिव पुराण, लिङ्ग पुराण, स्कन्द पुराण, अग्नि पुराण, मस्त्य पुराण र कूर्म पुराण पर्दछन् र (ग) ब्रह्म पुराण: यसअन्तर्गत ब्रह्म पुराण, ब्रह्माण्ड पुराण, ब्रह्मवैतर्म पुराण, मार्कण्डेय पुराण, भविष्य पुराण र वामन पुराण पर्दछन् ।

यस्तै, उपपुराणको सङ्ख्या पनि अठार नै छः सनतकुमार उपपुराण, नरसिंह उपपुराण, गणेश उपपुराण, नारद उपपुराण, दुर्वासा उपपुराण, कपिल उपपुराण, मानव उपपुराण, उशना उपपुराण, ब्रह्माण्ड उपपुराण, कालिका उपपुराण, साम्ब उपपुराण, नन्दी उपपुराण, सूर्य उपपुराण, माहेश्वर उपपुराण, पराशर उपपुराण, आदित्य उपपुराण, वशिष्ठ उपपुराण, देवीभागवत उपपुराण (न्यौपाने, २०७१: पृ. ७)।

अठार पुराणहरूमध्ये गरुड पुराण र शिव पुराणमा उल्लिखित गर्न नहुने कामका सन्दर्भहरूलाई यस लेखमा उल्लेख गरिएको छ।

गरुड पुराण

गरुड पुराण वैष्णव पुराणअन्तर्गतको एक पुराण हो। यो पुराण वैष्णव सम्प्रदायसँग सम्बन्धित छ। वैष्णव सम्प्रदाय इतरमा पनि यस पुराणको विशेष श्रवण हुने गर्छ। हिन्दु धर्मालम्बीहरूले अपनाउने सोह संस्कारअन्तर्गत मृत्यु संस्कारमा यसको वाचन हुने गरेको पाइन्छ। यस पुराणमा १९ हजार श्लोकहरू छन्। यस पुराणमा भगवान् विष्णु अर्थात् नारायण वक्ताका रूपमा र विष्णुका वाहन गरुड स्रोतका रूपमा रहेका छन्। सर्ग वर्णन, देवार्चन, तीर्थ वर्णन, भुवन वृत्तान्त, मन्वन्तर, वर्णधर्म, मृत्यु वर्णन, स्वास्थ्य विज्ञान, अष्टाङ्ग योग, आयुर्वेद, वेदाङ्ग आदिको विस्तृत व्याख्या गरिएको छ। यसमा भक्ति, ज्ञान, वैराग्य, सदाचार, निष्काम कर्मको महिमा उल्लेख छ। यसका साथै, यज्ञ, दान, तप, तीर्थ आदिमा सर्वसाधारणलाई प्रवृत्त गर्न अनेक किसिमका लौकिक र पारलौकिक फलको समेत वर्णन गरिएको छ। आत्मज्ञानको विवेचना गर्न सक्षम बनाउनु यसको मुख्य ध्येय पनि हो। यस पुराणको महत्त्वपूर्ण पक्ष कुकर्म (पापकर्म) र त्यस कर्मबापत पाउने सजाय नै प्रतीकात्मक प्रस्तुति हो। पाप कर्म र ती कर्म गरेबापत पाउने सजायले मानिसलाई गर्न हुने र गर्न नहुने कर्मप्रति दीक्षित गराउने अपेक्षा राखेको पाइन्छ।

गरुड पुराणमा उल्लिखित गर्न नहुने कामहरू

गौरीशंकर वरिष्ठद्वारा टीका लेखिएको दुर्गा साहित्य भण्डार, वाराणसीबाट प्रकाशित गरुड पुराणमा पापकर्म पृष्ठ ४३ देखि ५८ सम्म उल्लेख गरिएको छ। यस्ता पाप कामलाई गर्न नहुने काममा सूचीकृत गरिएको छ। यस्ता पापकर्म गर्ने व्यक्ति मृत्युपश्चात् नरकमा जाने र उसले गरेका कर्मअनुसार सजाय पाउने पनि उल्लेख छ। पौराणिक कालको कथालाई आर्षकालका महर्षि व्यासले सम्पादन गर्नुभएको अठार पुराणमध्येको एक यस पुराणबाट मानिसको जन्म, कर्म, मृत्यु र त्यसपछिको अवस्थाका बारेमा विस्तृत जानकारी पाउन सकिन्छ। पौराणिक कालको कथा र आर्षकालको सम्पादन भएकाले हुबहु ग्रहण नगरी वर्तमान समयमा समयसापेक्ष हुने कर्मका आधारमा ग्रहण गर्नुपर्ने हुन्छ।

गरुड पुराणमा उल्लेख गरिएका गर्न नहुने कामहरूलाई निम्नानुसार दिइएको छः

(क) बालघात गर्ने, स्त्रीघात गर्ने, कानुन विपरीत गर्भपात गर्ने,

- (ख) मातापिता र गुरुको निन्दा गर्ने, मान्यजनको आदर नगर्ने, गुणीलाई अनादर गर्ने, सज्जनलाई हेला गर्ने, राम्रो कामको निन्दा गर्ने, गलत सङ्गत गर्ने, तीर्थ निन्दा गर्ने, सज्जन निन्दा गर्ने, ज्ञान निन्दा गर्ने, पुस्तकको निन्दा गर्ने,
- (ग) अर्काको दुःख देखेर खुसी हुने, अर्काको सुख देखेर दुःखी हुने, अर्कालाई दुःख दिने, सधैं दुष्ट वचन बोल्ने, अरूको हित नसोच्ने, अनाथलाई आदर नगर्ने, विराम नभएकालाई दण्ड दिने,
- (घ) झुट कुराको साक्षी बस्ने, झुटो बोल्ने, झुट कर्म गर्ने, आफूलाई मात्र ज्ञानी ठान्ने, बाहिर साधु देखिने र अन्तस्करणमा दुष्ट भाव राख्ने,
- (ङ) जीवनमा केही पनि दान नगर्ने, दिन्छु भनेको कुरा नदिने, दान दिएर पछुताउने, दान लिएर आफैले भोग चलन गर्ने, दान दिनलाई रोक्ने,
- (च) अरूको जग्गाको साँध मिच्ने, गौचरनलाई हडपेर खेतीपाती गर्ने, ताल तलाउ हडप्ने, पोखरीको जग्गा हडप्ने, अन्य सार्वजनिक तथा गुठी जग्गा हडप्ने,
- (छ) महिलालाई हिंसा गर्ने, विधवालाई हेप्ने, परस्त्री हरण गर्ने, कन्यालाई अपहरण गर्ने, स्त्रीलाई हेप्ने, बालबालिकालाई हेप्ने, अपाङ्गलाई हेप्ने,
- (ज) प्राणी तथा वनस्पतिलाई दुःख दिने, पानीके मुहानका रुख काट्ने, वनजङ्गलमा डढेलो लगाउने, फलफूल तथा बगैँचा नाश गर्ने, नदी, खोला, कुवा, तलाउ, पोखरी तथा पानीका स्रोतमा फोहोर गर्ने र फोहोर फर्काउने,
- (झ) घर, गोठ तथा सार्वजनिक सम्पत्तिमा आगजनी गर्ने, मृगलगायत वन्यजन्तुलाई दुःख दिने र मार्ने, बाटामा काँडा, पत्थर, बन्धन राख्ने, अग्नि, जल, बगैँचा, देवालय, सार्वजनिक स्थलमा दिसापिसाब त्याग गर्ने,
- (ञ) मित्रद्रोह गर्ने, देशद्रोह गर्ने, विश्वासघात गर्ने, राष्ट्रघात गर्ने,
- (ट) पुस्तक चोर्ने, सुन, चाँदी, हिरा, मोती जस्ता नवरत्न चोर्ने, अन्न, पानी, सागपात, नुन, मह, मासु, पान, फलफूल, कपास चोर्ने,
- (ठ) खानामा विष हाल्ने, पानीमा विष हाल्ने,
- (ड) बाटामा बसी बटुवा, तीर्थयात्रीको धन लुटी खाने, आफूसँग भएको चिज मार्ने, कुपात्रलाई विद्या दान दिने, बिनानिम्ता जाने, प्रतिज्ञा गरी दान नदिने,
- (ढ) दाजुभाइ दिदीबहिनीमा वैरभाव राख्ने, प्रेमी प्रेमिकालाई धोका दिने, पति पत्नीमा घात गर्ने, सगोत्री बिहे गर्ने, परस्त्री र परपुरुष गमन गर्ने, बालिकालाई बलात्कार गर्ने, गुरुआमा, मित्रपत्नी, पत्नीका दिदीबहिनीलाई आँखा लगाउने,
- (ण) गुरुद्रव्य, देवद्रव्य, स्त्रीद्रव्य, बालद्रव्य हरण गर्ने, ऋण नतिर्ने,
- (त) ब्रह्मस्व, देवस्व र राजस्व ठगने र छल्ने, देवस्वको अपचलन गर्ने, राजस्व छली गर्ने र छलन सहयोग गर्ने, ब्रह्मस्व हरण गर्ने (वशिष्ट पृ. ५८)।

गरुड पुराणमा चौरासी लाख जुनीमा मानिसको जुनी सर्वोत्तम हो भनी उल्लेख छ। मानिस सर्वोत्तम हुनु नै उसको विवेक हो। मानिसको देह प्राप्त हुनु नै पशुभन्दा भिन्न हुनु हो। विवेक भएकाले नै मानिस पशुभन्दा भिन्न हो भन्दै देहधारीहरूमा ज्ञान भएन भने पशु समान नै हुन्छन् भनी यसरी भनिएको छः

सदा कुकर्मका बाटामा हिँड्ने, भुँडी भर्ने काममा लागेका, जो मनुष्य छन् ती मनुष्यहरू नरकको भोग गर्ने हुन्। तीनैलाई नारकी भन्दछन्। निद्रा, मैथुन, आहार सबै देहधारीहरूमा बराबर छ, ज्ञान भएकाले मनुष्य चाहिँ ज्ञानी भएको हो। ज्ञानले हीन जो छ सो पशु नै हो (वशिष्ठः २०६६ पृ. २१५)।

गरुड पुराणमा ज्ञानका दुई प्रकार भनी उल्लेख गरेको छः एक, शास्त्रदेखि भएको ज्ञान, अर्को सत् असत् भन्ने विवेकदेखि भएको ज्ञान (वशिष्ठः २०६६, पृ. २२२)।

शिव पुराण

वैदिक सनातन हिन्दु दर्शनअन्तर्गतको अठार पुराणमध्येको महत्त्वपूर्ण ग्रन्थ शिव पुराण ह । यो पुराण भगवान् शिवसँग सम्बन्धित छ, शैव मतसँग सम्बन्धित छ । यसको मुख्य विषय शिव भक्ति हो। कुल २४ हजार श्लोकमा लेखिएको यो पुराणमा शिवको कल्याणकारी स्वरूपको तात्विक विवेचना, रहस्य, महिमा र उपासनाको विस्तृत वर्णन गरिएको छ। यस पुराणमा विघ्नेश्वर संहिता, रुद्र संहिता, कोटिरुद्र संहिता, उमा संहिता, कैलाश संहिता र वायु संहिता गरी ६ खण्ड रहेका छन्।

शिव पुराणमा उल्लिखित गर्न नहुने कामहरू

गरुड पुराणमा जस्तै अठार पुराणमध्येको शिव पुराणमा पनि गर्न नहुने १२ ओटा कर्महरूलाई उल्लेख गरिएको छ। यस्ता कर्महरूलाई महापाप भनिएको छ । कतिपयले आफ्नो स्वार्थका लागि गर्न नहुने कर्महरू गर्छन्। कतिपयको जीवनमा अन्जानमा यस्ता कर्महरू घट्ने गर्छ। शिव पुराणमा उल्लेख गरिएका १२ ओटा महापापलाई तीन वर्गमा बाँडिएको छः (क) सोचेर गरिने पापहरू (चार ओटा); अर्काको पति वा पत्नीलाई नराम्रो नजर लगाउने, अर्काको सम्पत्ति आफ्नो बनाउन चाहने, सिधासादा मानिसलाई दुःख दिने र उसलाई नोक्सान पुऱ्याउन चाहने वा उसको धन सम्पत्ति लुट्न चाहने र राम्रो कुरालाई बिसेर नराम्रो बाटो पछ्याउने, (ख) बोलेर गरिने पापहरू (तीन ओटा); गर्भवती महिलालाई नराम्रो बचन लगाउने र उसको चित्त दुखाउने, कसैको आत्मसम्मानलाई हानि पुर्याउने नियतले झुटो बोल्ने र समाजमा कसैको सम्मानमाथि हानि पुर्याउने नियतले उसको पछि कुरा काट्ने वा अफवाह फैलाउने र (ग) कार्यद्वारा गरिने पापहरू (पाँच ओटा); धर्म विपरीत काम गर्ने, बच्चा तथा महिला वा अरू कोही पनि कमजोर जीवलाई हिंसा गर्ने र असामाजिक कार्यमा संलग्न हुने, गलत तरिकाले अर्काको सम्पत्ति हडप्ने, व्यक्ति र देवालयको चिज चोर्ने र गुरु, माता पिता, पत्नी र पूर्वजहरूको अपमान गर्ने र मद्यपान सेवन गर्ने, गुरूपत्नीसँग सम्बन्ध बनाउने र दान दिएको सामान फिर्ता ल्याउने रहेका छन्।

अध्यात्म, धर्म र कानुन

पौराणिक कालमा कर्महरूलाई पुण्य र पापसँग जोडिएको थियो। मानव विकासको प्रारम्भिक कालदेखि परिवार, समाज र राज्य सञ्चालन गर्दा कर्महरूलाई पुण्य र पापसँग जोडिएको थियो। पूर्वतिर मात्र होइन, विश्वका प्रायः सबै स्थानमा राज्य सञ्चालनमा धर्मको भूमिका महत्त्वपूर्ण थियो। धर्मको मतलब असल आचरण, सदाचार र नियम थियो। इतिहासलाई विश्लेषण गर्दा भारतवर्षमा हिन्दु तथा बौद्ध दर्शन, युरोप तथा अमेरिकामा क्रिस्चियन र बाइबल दर्शन, मुस्लिम मुलुकमा मुस्लिम र कुरान दर्शनका साथै बोन धर्म, कन्फ्युसियस धर्म, सिन्तो धर्मको प्रभाव राज्य सञ्चालनमा रहेको थियो। मध्ययुगको युरोपमा चर्चले नै शासन सत्तालाई निर्देशन दिन्थ्यो। बाइबलअनुसार राज्य सञ्चालन गर्न लगाइन्थ्यो। चर्च र पादरीले मनपरी किसिमले जनतालाई धार्मिक कानुन लादेका थिए। त्यसैले युरोपमा मध्ययुगलाई अन्धकारको युग पनि भनिन थालियो। अझै पनि कतिपय मुस्लिम देशमा मुस्लिम कानुन (सरिया कानुन) बाट राज्य सञ्चालन गरिएको छ। यी देशहरूमा मुस्लिम कानुन र कुरानका दर्शन नै सर्वेसर्वा हुन्छन्।

राज्यमा कानुनी शासन नभएका समयमा धार्मिक मान्यतामा राज्य र शासन सञ्चालन हुन्थ्यो। राज्य सञ्चालनका लागि ऐन, कानुन, नियम, अड्डा अदालत, कारागार, पुलिस प्रशासन जस्ता संयन्त्र प्राचीन तथा मध्यकालमा थिएनन्। सुशासन र सदाचारलाई पुण्य र पापका आधारमा हेर्ने गरिन्थ्यो। वैदिक दर्शनमा गर्न हुने र गर्न नहुने कामसँग पुण्य र पापलाई जोडिएको थियो। वैदिक दर्शनमा गर्न हुने कामलाई धर्म र गर्न नहुने कामलाई पाप भन्ने गरिन्थ्यो। मानिसहरूलाई पुण्य कामप्रति प्रेरित गर्न असल कर्म गरे मृत्युपश्चात् स्वर्ग प्राप्त हुने र गलत कर्म गरे मृत्युपश्चात् नरक पुग्ने भनी सम्झाइन्थ्यो। कर्मका आधारमा यमलोकका राजा धर्मराज र उनका कारिन्दाले स्वर्ग र नरक जाने फैसला सुनाउँछन् भनिन्थ्यो। गलत काम गर्नेहरूका लागि कर्मका आधारमा धर्मराजका कारिन्दाले सजाय दिने विभिन्न दृष्टान्त पनि सुनाइन्थ्यो। यी दृष्टान्तका प्रयोजन मानिसहरूलाई असल काम गर्न प्रेरित गर्नु थियो। त्यस समयमा परिवार, समाज र राज्यमा सुशासन र सदाचार कायम गर्ने यो बाहेक अर्को उपाय नै थिएन। त्यसो भएर मानिसहरू पाप र पुण्य कार्यमा चासो राख्ने गर्दथे। पुण्य कर्म गरी जन्म र मृत्युको चक्करबाट मुक्त भई मोक्ष प्राप्त गर्न चाहन्थे।

श्लोक राख्ने अठार पुराणको निचोडलाई महर्षि व्यासले मुख्य दुई कुरा भन्नुभएको छ कि परोपकार गर्नु सबैभन्दा ठूलो पुण्य हो, कसैलाई दुःख पीडा पुऱ्याउनु पाप हो।

राज्यको स्थापना र शासकीय प्रबन्धको विकासका क्रममा कानुनी प्रावधानको व्यवस्था हुन थाल्यो। विस्तारै धर्मको स्थान कानुनी शासनले लिन थाल्यो। प्रारम्भका कानुन निर्माणमा धर्मग्रन्थको प्रभाव परेको कारण पनि यही हो।

वर्तमान केही कानुनमा भएका प्रावधानहरू

मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ जङ्गबहादुर राणादेखि चलिआएको कानुनी प्रचलन र मुलुकी ऐन,

२०२० लाई प्रतिस्थापन गरेको मुलुकी ऐनको नवीनतम रूप हो। यसले नागरिकले गर्न नहुने कार्यको लामो सूची तयार गरेको छ। यस्ता कार्यहरू गरेमा अपराध मानिने र ती अपराध गरेबापत सजाय हुने उल्लेख गरेको छ। यस्ता गर्न नहुने कामको सूचीहरूमध्ये केही तल उल्लेख गरिएको छः

जाति हत्या गर्न नहुने, सार्वजनिक स्थानमा आवागमनमा बाधा गर्न नहुने, सङ्क्रामक रोग फैलाउन नहुने, मानव रोग प्रतिरोधक क्षमता उन्मुक्ति गर्ने जीवाणु (एच.आइ.भी.) को रोग फैलाउन नहुने, खाद्यपदार्थमा मिसावट गर्न नहुने, झुक्यानमा पारी खाद्यपदार्थ बिक्री वितरण गर्न नहुने, बिक्री गर्ने उपभोग्य वस्तु बिक्री नगरी जम्माखोरी गर्न नहुने, पानी दूषित पार्न नहुने, वातावरण प्रदूषित गर्न नहुने, सार्वजनिक बाटो, नदी वा स्थलमा खतरा वा बाधा पुऱ्याउन नहुने, पशुपन्छी छाडा छोड्न नहुने, अभद्र व्यवहार गर्न नहुने, वेश्यालयको प्रचार गर्न नहुने, अक्षील किताब, पर्चा इत्यादि बनाउन वा बिक्री गर्न नहुने, सार्वजनिक उपद्र्याइँ गर्न नहुने, जुवा खेलन वा सट्टाबाजी गर्न नहुने, व्यक्ति विशेषले सार्वजनिक घर, जग्गा, सम्पदा आफ्नो बनाउन नहुने, प्राकृतिक सम्पदामाथि अतिक्रमण गर्न नहुने, सार्वजनिक भौतिक संरचनाको अनधिकृत कब्जा वा विनाश गर्न नहुने, धार्मिक स्थल वा पवित्र मानिएको स्थानलाई क्षति पुऱ्याउन नहुने, धर्म परिवर्तन गर्न नहुने, भेदभावपूर्ण व्यवहार गर्न नहुने, जबरजस्ती काममा लगाउन नहुने, सामाजिक रीतिस्थितिमा खलल पार्न नहुने, यातना दिन नहुने, मञ्जुरीबिना विवाह गर्न नहुने, हाडनातामा विवाह गर्न नहुने, बालविवाह गर्न नहुने, गर्भपतन गर्न नहुने, कुटपिट गर्न नहुने, अपहरण गर्न नहुने, शरीरबन्धक लिन नहुने, जबरजस्ती करणी गर्न नहुने, चोरी गर्न नहुने, बगली मार्न नहुने, ठगी गर्न नहुने, नाप्ने वा तौलने साधन नक्कली बनाउन वा चलन गर्न नहुने, कित्ते गर्न नहुने, जालसाजी गर्न नहुने, लुटपाट गर्न नहुने, कसुर गरी प्राप्त गरेको सम्पत्ति लिन नहुने, गाई, गोरु मार्न वा कुट्न नहुने, पशुपन्छीप्रति निर्दयी व्यवहार गर्न नहुने, सार्वजनिक स्थलमा पशु वा पन्छी मार्न नहुने, गाली गर्न नहुने, बेइज्जती गर्न नहुने ((कानुन किताब व्यवस्था समिति, २०७४, पृ.२३-११३)।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले पनि गर्न नहुने कामलाई भ्रष्टाचार हो भनी ती काम गरेबापत सजाय हुने उल्लेख गरेको छ। यस्ता कामहरूमा रिसवत लिन नहुने, कमिसन लिन नहुने, राजस्व चुहावट गर्न नहुने, गैरकानुनी लाभ लिन नहुने, गैरकानुनी हानि गर्न नहुने, गलत लिखत तयार गर्न नहुने, गलत अनुवाद गर्न नहुने, सरकारी कागजात सच्चाउन नहुने, सरकारी कागजात नोक्सान गर्न नहुने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्न नहुने, परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्न नहुने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्न नहुने, झुट्टा विवरण दिन नहुने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी गर्न नहुने, गैरकानुनी दबाव दिन नहुने, गलत प्रतिवेदन दिन नहुने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्न नहुने, मतियार बन्न नहुने (कानुन किताब व्यवस्था समिति, २०५९, पृ. १-३८)।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ र मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४ मा उल्लिखित गर्न नहुने कामहरू एक किसिमले कुकर्म नै हुन्। यस्ता कामहरूलाई पापकर्म पनि भन्ने गरिन्छ। गरुड पुराणमा

उल्लिखित पापकर्म गर्ने व्यक्ति मृत्युपश्चात् नरक जाने र नरकमा चरम यातना पाउने उल्लेख गरेर पापकर्म नगर्न सतर्क र सचेत गराएको छ। शिव पुराणले १२ ओटा महापाप भनी व्याख्या गरेको छ। माथि उल्लिखित ऐनहरूले गर्न नहुने कामहरूको फेहरिस्त नै उल्लेख गरेका छन्। यस्ता कुकर्म गरेमा कानुनबमोजिम कारबाही हुने र यस्ता कारबाहीमा जरिवाना वा कैद वा दुवै हुन सक्ने भनी उल्लेख गर्दै नागरिक तथा राष्ट्रसेवकलाई सतर्क र सचेत गराइएको छ।

निष्कर्ष

घर परिवार, समुदाय, देशअनुसार आचरणका मान्यता फरक फरक हुन्छन्। हरेक घर परिवारको आफ्नो आचरणको परिधि हुन्छ। यस्तै परिधि समुदाय र देशको पनि हुन्छ। आचरण जस्तै आआफ्नो अघोषित नियम कानुन पनि हुने गर्छ। गर्न हुने र नहुने कामका लामै सूची हुने गर्छन्। यस्ता सूची निर्माण गर्न दर्शन, अध्यात्म, धर्म, आस्था, विश्वास, मूल्य, मान्यता, परम्परा, अभ्यास, प्रचलनले सहयोग गर्छन्। यिनैका आधारमा कुनै नैतिक वा अनैतिक विषयको निक्कौँल हुने गर्छ। आचरण व्यक्तिका अभ्यास र व्यवहारमा प्रतिबिम्बित हुने गर्छ। सही अभ्यास गरेमा सदाचार मानिन्छ, गलत गरेमा दुराचार। आधुनिक समयमा राज्य सञ्चालनको आधार कानुन हो। औपचारिक राज्यका नागरिकमा असल आचरण निर्माण गर्न र सुशासन कायम गर्न शिक्षा प्रणालीको स्थापनाका अलावा कानुनको निर्माण र यसको परिपालनामा जोड दिइन्छ। यति हुँदाहुँदै पनि कानुन निर्माणका कतिपय आधार परम्परा हुन्, धार्मिक मान्यता हुन् वा धार्मिक आस्था, मूल्य, मान्यता, प्रचलन, अभ्यास र विश्वास हुन्। कतिपय मुलुकमा आधुनिक कानुन निर्माण गर्दा यस्ता आधारहरूलाई विचार गर्ने पनि गरिन्छ। सुशासन कायम गर्न राज्यले समय समयमा बल पनि प्रयोग गर्ने गर्छ। कानुनको निर्माण र कार्यान्वयनले असल आचरण निर्माण र सदाचार कायम हुन्छ भन्न सकिँदैन। कानुन हुँदाहुँदै पनि गलत आचरण बढेको छ, भ्रष्टाचार बढेको छ। नास्तिकहरू पुनर्जन्मलाई स्वीकार्दैनन्। आस्तिकहरू पुनर्जन्मलाई स्वीकार्छन्। पुनर्जन्म स्वीकार्ने पक्षले अर्को जन्मलाई सफल बनाउने पुण्य कर्म गर्नतर्फ उत्प्रेरित हुने गर्छन्। हामी जन्मपूर्व के थियौं र मृत्युपश्चात् के हुन्छौं भन्ने कुरा त विज्ञानले पनि बताउन सकेको छैन। यसर्थ मानिसको विश्वासलाई आधार मानेर सुशासन र सदाचार प्रवर्द्धन गर्नुको विकल्प नै छैन। असल आचरण व्यवहारमा लागु गर्न सर्वप्रथम व्यक्तिमा असल संस्कारको विकास हुनुपर्छ, गर्न हुने र नहुने कुराको भित्री मनबाटै अनुभूति गर्नुपर्छ।

सन्दर्भ सामग्री

जोशी, रामप्रसाद (२०४७), *श्रीमद्भागवत*, श्रीमती नानीमैयाँ जोशी ।

नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान (२०७५), *नेपाली बृहत् शब्दकोश*, नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान ।

न्यौपाने, अर्जुन (२०७१), *पण्डित नभएमा*, अर्जुन न्यौपाने ।

प्रभात, विष्णु (सं.) (२०७०), *प्रज्ञा दर्शन कोश*, नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान ।

फौजदारी कसुर (सजाय निर्धारण तथा कार्यान्वयन ऐन, २०७४, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७४) ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०५९) ।

मुलुकी अपराध (संहिता) ऐन, २०७४, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७४) ।

मुलुकी फौजदारी कार्यविधि (संहिता) ऐन, २०७४, कानुन किताब व्यवस्था समिति (२०७४) ।

वशिष्ठ, गौरीशंकर (२०६६), गरुड पुराणम्, दुर्गा साहित्य भण्डार ।

शिव पुराणअनुसार १२ कर्महरू जसलाई संज्ञा दिएको "महापाप", नेपालपत्र Retrieved on 31July 2021 from <https://nepalpatra.com/religion-culture//82024> ।

सबभन्दा पुरानो पुराण कुन हो ? १८ पुराणको नाम, महत्त्व र कथाहरू, नरकमा दिइने दण्डहरूको सूची, नागरिक दैनिक, Retrieved on 2nd August 2021 from <https://nagariknews.nagariknetwork.com/arts/172037-1551162900.html> ।

जलवायु परिवर्तन: अवस्था, असर र प्रयासहरू

डा. विश्वनाथ ओली*

लेखसार

मानव जाति र समग्र प्राणी जगत्को भविष्यसँग जोडिएकाले पछिल्लो समय जलवायु परिवर्तन एक विश्वव्यापी एजेण्डाको रूपमा विकास हुँदै गएको छ। जलवायु परिवर्तनको मुख्य कारकको रूपमा मानिएको हरितगृह ग्याँस उत्सर्जनका कारण विश्वव्यापी तापक्रममा वृद्धिभएको विभिन्न वैज्ञानिक अध्ययनहरूले देखाएका छन्। जलवायु परिवर्तनको प्रभावबाट प्रायः सबै राष्ट्रहरू चपेटामा परेका छन् तर पनि धनी र विकसित राष्ट्रहरूको तुलनामा गरिब र विकासोन्मुख राष्ट्रहरू बढी प्रभावित भएका छन्। जलवायु परिवर्तनको जोखिमको हिसाबले नेपाल विश्वको नवौँ स्थानमा रहेको पाइन्छ। नेपालमा जलवायु परिवर्तनको असर तथा प्रभाव प्रायः सबै क्षेत्रमा परेको पाइए तापनि खास गरेर कृषि तथा खाद्यान्न, जलस्रोत, वनजङ्गल तथा जैविक विविधता, स्वास्थ्य, पर्यटन तथा पूर्वाधारमा प्रतिकूल प्रभाव परेको तथ्यहरू उल्लेख भएका पाइन्छन्। नेपालले सन् १९९४ मा जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिको पक्ष राष्ट्र भएदेखि नै जलवायु परिवर्तन व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित कार्यहरू सक्रियतापूर्वक सम्पादन गर्दै आएको छ र आगामी दिनमा पनि यसले निम्त्याउने नकारात्मक असरसँग जुध्दै वर्तमान र भावी पुस्ताको सुरक्षाको लागि समेत सरकारी, गैरसरकारी, निजी क्षेत्र र सबैले हातेमालो गर्दै अघि बढ्न जरुरी छ।

शब्दकुञ्जी: हिमनदी, हरितगृह, जोखिम न्यूनीकरण, हरित ग्यास उत्सर्जन, वातावरण संरक्षण

विषयप्रवेश

जलवायु परिवर्तन एक बहुआयामिक र मानव जातिको साझा सरोकारको विषय हो। मानवीय क्रियाकलापबाट उल्लेखनीय रूपमा उत्सर्जित हरितगृह ग्याँसबाट सिर्जित जलवायु परिवर्तन आज एक विश्वव्यापी मुद्दाको रूपमा हाम्रो सामु देखापरेको छ। पृथ्वीको संरक्षण गर्ने क्षमताभन्दा हरितगृह ग्याँसको उत्सर्जनका कारण तापक्रममा वृद्धि तथा मनसुनी वर्षामा फेरबदल भएको पाइन्छ। जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी अन्तरसरकारी मञ्च (IPCC) का अनुसार मानवीय क्रियाकलाप तथा प्राकृतिक अस्थिरताका कारण लामो समयवाधि (एक दशक वा सो भन्दा बढी) मा जलवायुमा हुने कुनै पनि किसिमको परिवर्तनलाई नै जलवायु परिवर्तनको रूपमा बुझ्ने गरिन्छ (IPCC, 2007)। विश्वको कूल हरितगृह ग्याँस उत्सर्जनमा झण्डै दुई तिहाई हिस्सा बढी उत्सर्जन गर्ने १० देशहरूले ओगटेको पाइन्छ र त्यसमा पनि सबैभन्दा बढी उत्सर्जन गर्ने तीन देशहरूको हिस्सा सबैभन्दा कम उत्सर्जन गर्ने एक सय

* पूर्वसचिव, नेपाल सरकार

देशहरूको भन्दा झण्डै १६ गुणा बढी रहेको छ (WRI, 2020)। जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी अन्तरसरकारी मञ्च (IPCC) ले सन् २०२१ मा प्रकाशन गरेको एक प्रतिवेदनअनुसार हरितगृह ग्याँस उत्सर्जनका कारण विश्वव्यापी तापक्रममा १.१ डिग्री सेल्सियसले वृद्धि भएको र आगामी २० वर्षमा १.५ डिग्री सेल्सियसभन्दा बढीले वृद्धि हुने अनुमान गरिएको छ (IPCC, 2021)।

नेपाल जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिको ३१ जुलाई १९९४ देखि पक्ष राष्ट्र रही आएको छ। यसैगरी महासन्धिको अङ्गको रूपमा रहेको क्योटो अभिसन्धिको समेत १४ डिसेम्बर २००५ देखि पक्ष राष्ट्रको रूपमा काम गर्दै आएको छ भने नोभेम्बर २०१६ देखि पेरिस सम्झौताको पक्ष राष्ट्र भई यस क्षेत्रमा क्रियाशील छ। जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी सवाललाई सम्बोधन गर्न सन् १९९२ देखि हालसम्म सबै अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासहरूमा नेपाल संलग्न भइरहेको छ। नेपालले विभिन्न नीति, रणनीतिहरू, संस्थागत संरचना र कार्यक्रमहरूमार्फत जलवायु परिवर्तनको सवाललाई अघि बढाइरहेको छ।

जलवायु परिवर्तनको असर तथा प्रभाव

तालिका १ मा जलवायु परिवर्तनबाट प्रभावित मुख्य १० देशहरूको विवरण प्रस्तुत गरिएको छ। Global Climate Risk Index 2020 अनुसार जलवायु परिवर्तनको जोखिमको हिसाबले नेपाल विश्वको नवौं

तालिका १

जलवायु जोखिम सूचक: जलवायु परिवर्तनबाट प्रभावित मुख्य १० देशहरू (सन् १९९९ -२०१८)

जलवायु जोखिम क्रम	देश	जलवायु जोखिम सूचक	मृत्यु सङ्ख्या	मृत्यु प्रति एक लाख जनसङ्ख्या	कुल नोक्सानी (मिलियन अमेरिकी डलर)	प्रतिएकाइ कुल गार्हस्थ उत्पादनमा नोक्सानी (प्रतिशत)	घटनाको सङ्ख्या (सन् १९९९-२०१८)
१	पुएर्टो रिको	६.६७	१५०	४	४५६७	३.७६	२५
२	म्यानमार	१०.३३	७०५२	१४	१६३०	०.८३	५५
३	हाइटी	१३.८३	२७४	३	३८९	२.३८	७८
४	फिलिपिन्स	१७.६७	८७०	१	३११९	०.५७	३१७
५	पाकिस्तान	२८.८३	४९९	१	३७९३	०.५३	१५२
६	भियतनाम	२९.८३	२८६	१	२०१९	०.४७	२२६
७	बङ्गलादेश	३०.००	५७७	१	१६८६	०.४१	१९१
८	थाइल्याण्ड	३१.००	१४०	१	७७६४	०.८७	१४७
९	नेपाल	३१.५०	२२८	१	२२६	०.४०	१८०

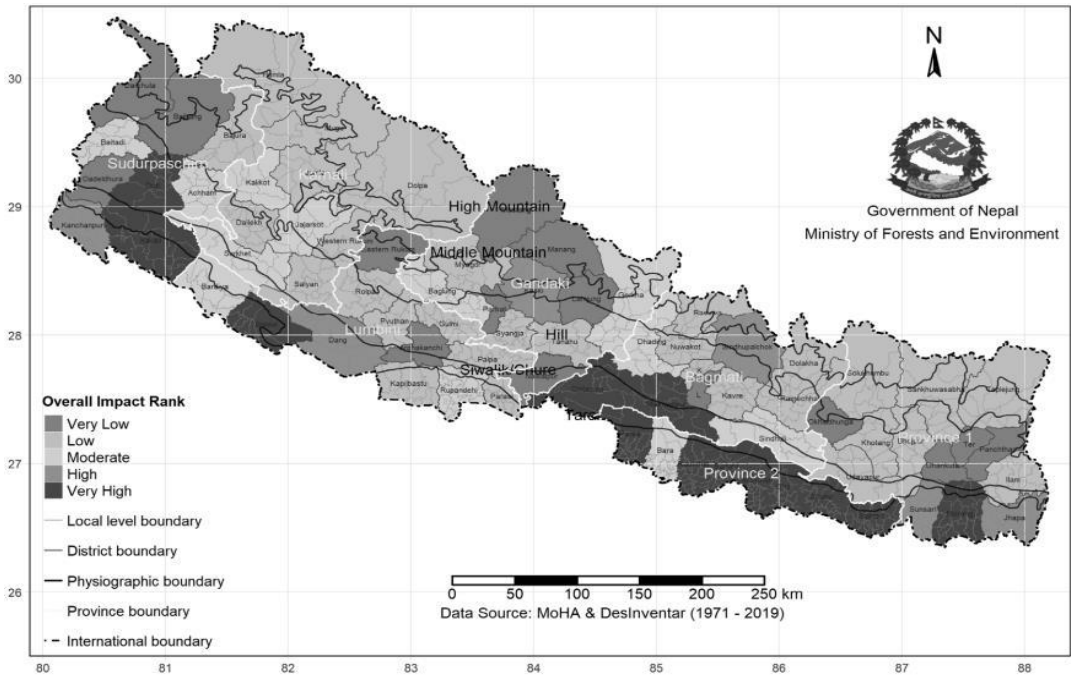
जलवायु जोखिम क्रम	देश	जलवायु जोखिम सूचक	मृत्यु सङ्ख्या	मृत्यु प्रति एक लाख जनसङ्ख्या	कुल नोकसानी (मिलियन अमेरिकी डलर)	प्रतिएकाइ कुल गार्हस्थ उत्पादनमा नोकसानी (प्रतिशत)	घटनाको सङ्ख्या (सन् १९९९-२०१८)
१०	डोमिनिका	३२.३३	३	५	१३३	२०.८०	८

स्थानमा रहेको पाइन्छ भने पाकिस्तान पाँचौँ र बङ्गलादेश सातौँ स्थानमा रहेका छन् (Eckstein *et al.*, 2020)। जलवायु परिवर्तनको प्रभावबाट धनी र विकसित राष्ट्रहरूको तुलनामा गरिब र विकासोन्मुख राष्ट्रहरू बढी प्रभावित भएका छन्। विश्वको कूल हरितगृह ग्यास उत्सर्जनमा न्यून योगदान भए तापनि नेपालमा जलवायु परिवर्तनको असर तथा प्रभाव व्यापक भएको पाइन्छ (MoFE, 2021a)। जलवायु परिवर्तनको असर तथा प्रभाव प्रायः सबै क्षेत्रमा परेको पाइन्छ। खास गरेर कृषि तथा खाद्यान्न, जलस्रोत, वन जङ्गल तथा जैविक विविधता, स्वास्थ्य, पर्यटन तथा पूर्वाधारमा प्रतिकूल प्रभाव परेको तथ्यहरू उल्लेख भएका पाइन्छन् (MoFE, 2019a)। एक अध्ययनअनुसार नेपालमा झण्डै १९ लाख मानिसहरू जलवायु परिवर्तनको उच्च जोखिममा रहेका छन् (MoSTE, 2010)।

नेपालमा गरिएको एक आर्थिक प्रभाव मूल्याङ्कनसम्बन्धी अध्ययनअनुसार कृषि, सिँचाइ र जलविद्युतमा जलवायु परिवर्तनले परेको प्रतिकूल प्रभावको कारण सन् २०१३ को कूल गार्हस्थ उत्पादनमा १.५ देखि २ प्रतिशतसम्म नोकसान पुऱ्याएको देखिन्छ (MoSTE, 2014) भने नेपालको अर्थतन्त्रमा जलवायु परिवर्तनको प्रतिकूल प्रभावको कारण कुल गार्हस्थ उत्पादनमा सन् २०५० मा वार्षिक २.२ प्रतिशत नोकसानी र सन् २१०० मा ९.९ प्रतिशत नोकसानी हुने अनुमान गरिएको छ (ADB, 2020)। वन तथा वातावरण मन्त्रालयले तयार गरेको जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी जोखिम आँकलन प्रतिवेदन २०७८ अनुसार जलवायुजन्य विपद्का घटनाका कारण नेपालको अर्थतन्त्रमा प्रतिवर्ष २.७७८ मिलियन अमेरिकी डलर नोकसानी भइरहेको छ। यसका साथै सन् १९७१ देखि २०१९ सम्मका घटनाहरूलाई विश्लेषण गर्दा जलवायुजन्य विपद्का घटनाबाट औसतमा प्रतिवर्ष ६ सय ४७ जनाको मृत्यु भएको देखिन्छ (MoFE, 2021b)। नेपालमा जलवायुजन्य विपद्का आधारमा विभिन्न जिल्लाहरूको अवस्था चित्र नं. १ मा देखाइएको छ।

नेपालमा अधिकतम तापक्रम प्रतिवर्ष सरदर ०.०४-०.०६ डिग्री सेल्सियसको दरले वृद्धि भएको, वार्षिक वर्षा चक्रमा हेरफेर, लामो समयसम्म खडेरी पर्ने तथा तीव्र वर्षा हुने गरेको, पानी पर्ने समय र अवधिमा परिवर्तन भइरहेको, तीव्र गतिमा हिमाल पगलँदै जानाले हिमनदीहरू पातलिँदै र छोटिँदै गएको र हिमतालको आकार बढ्दै गएको जस्ता तथ्यहरू अध्ययनले देखाएको छ। साथै मध्यम अवधि (२०१६-२०४५) मा वार्षिक औसत तापक्रम ०.९ देखि १.१ डिग्री सेल्सियसको दरले वृद्धि हुन सक्ने र लामो अवधि (२०३६-२०६५) मा वार्षिक औसत तापक्रम १.३ देखि १.८ डिग्री सेल्सियसको दरले

वृद्धि हुन सक्ने प्रक्षेपण गरिएको छ। यसैगरी यो शताब्दीको अन्त्यसम्ममा वर्षा औसतमा ११ देखि २३ प्रतिशतले र तापक्रम औसतमा १.७२ देखि ३.५८ डिग्री सेल्सियसले वृद्धिहुने अध्ययन अनुसन्धानबाट देखिएको छ (MoFE, 2019b)। एकीकृत पर्वतीय विकासका लागि अन्तर्राष्ट्रिय केन्द्रले गरेको अध्ययनबाट पनि हिन्दकुश हिमालय क्षेत्रमा तापक्रम वृद्धि हुने अनुमान गरिएको छ (Wester *et al.*, 2019)। चित्र नं. १: जलवायुजन्य विपद्का आधारमा विभिन्न जिल्लाहरूको अवस्था (स्रोत: MoFE, 2021b)



जलवायु परिवर्तनबाट नेपाल किन धेरै जोखिममा छ ?

- (क) कमजोर भौगर्भिक बनावट/अधिकांश भूबनोट भिरालो र अग्लो होचो रहेको,
- (ख) प्राकृतिक स्रोत, कृषि र पर्यटनमा आधारित अर्थतन्त्र जुन जलवायुमा हुने सानो परिवर्तनबाट पनि धेरै प्रभावित हुने,
- (ग) प्राकृतिक स्रोतमा अत्यधिक निर्भरता रहेको,
- (घ) तीव्र आँधीबेहरी, बाढी, पहिरो, खडेरी र अनिकाल जस्ता प्रकोप र त्यसबाट पर्ने प्रभाव र सम्भावित असरहरू पहिचान गरी तिनीहरूबाट बच्ने क्षमता र स्रोतको कमी रहेको,
- (ङ) अल्पविकसित राष्ट्र भएकोले जलवायु परिवर्तनको असरबाट जुध्न आवश्यक आर्थिक, प्राविधिक र अन्य स्रोतसाधनको कमी रहेको,
- (च) जलवायु परिवर्तनबाट हुने प्रभावबारे चेतनामा अझै कमी रहेको,

(छ) जलवायु परिवर्तनबाट आर्थिक तथा सामाजिक विकासका क्षेत्र, प्राकृतिक स्रोत तथा जनजीविकामा परेको असर तथा पर्न सक्ने प्रभाव र उपलब्ध प्रविधि तथा क्षमताको बारेमा अध्ययन, अनुसन्धान, सूचना र ज्ञानको आवश्यकतामा कमी रहेको ।

नेपालका प्रयासहरू

नेपालले सन् १९९४ मा जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी महासन्धि (United Nations Framework Convention on Climate Change– UNFCCC) को पक्ष राष्ट्र भएदेखि नै जलवायु परिवर्तन व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित कार्यहरू सक्रियतापूर्वक सम्पादन गर्दै आएको छ। यस क्रममा २०६५ मा राष्ट्रिय अनुकूलन कार्यक्रम (National Adaptation Program of Action–NAPA) तयार गरी कार्यान्वयन गरिएको थियो भने २०६७ मा जलवायु परिवर्तन नीतिसमेत तर्जुमा गरिएको थियो । तत्पश्चात् नेपालमा जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी भएका कार्यहरूलाई मुख्यतया तीन शीर्षक (नीतिगत, संस्थागत र कार्यक्रमगत) मा देहायअनुसार व्याख्या गरिएको छ:-

(क) नीतिगत व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ३० मा प्रत्येक नागरिकलाई स्वच्छ र स्वस्थ वातावरणमा बाँच्न पाउने हक हुनेछ भन्ने व्यवस्था गरिएको छ भने धारा ५१ (छ) (७) मा प्रकृति, वातावरण वा जैविक विविधतामाथि नकारात्मक असर परेको वा पर्न सक्ने अवस्थामा नकारात्मक वातावरणीय प्रभाव निर्मूल वा न्यून गर्न उपयुक्त उपायहरू अवलम्बन गर्न सकिने उल्लेख छ। २०७६ मा स्वीकृत भएको राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीतिमा विभिन्न ८ वटा विषयगत क्षेत्रहरू (कृषि तथा खाद्य सुरक्षा; वन, जैविक विविधता तथा जलाधार संरक्षण; जलस्रोत तथा ऊर्जा; ग्रामीण र सहरी बसोबास; उद्योग, यातायात तथा भौतिक पूर्वाधार; पर्यटन एवम् प्राकृतिक तथा सांस्कृतिक सम्पदा; स्वास्थ्य, खानेपानी तथा सरसफाई र विपद् जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापन) र ४ वटा अन्तरक्षेत्रगत विषयहरू (लैङ्गिक तथा सामाजिक समावेशिता, जीविकोपार्जन र सुशासन; जनचेतना अभिवृद्धि तथा क्षमता विकास; अनुसन्धान, प्रविधि विकास तथा प्रसार र जलवायु वित्त व्यवस्थापन) का नीति रणनीतिहरू समेटिएका छन्। नीति कार्यान्वयनमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको भूमिकासमेत प्रस्टसँग उल्लेख गरिएको छ भने अन्तर्राष्ट्रिय संयन्त्रहरूमार्फत प्राप्त जलवायु वित्त परिचालन गर्दा प्रशासनिक खर्च कम गर्दै कम्तीमा ८० प्रतिशत रकम स्थानीयस्तरमा कार्यक्रम कार्यान्वयनमा परिचालन हुने सुनिश्चितता गरिएको छ। राष्ट्रिय वन नीति, २०७५ ले पनि जलवायु परिवर्तनको विषयलाई समेटेको छ भने राष्ट्रिय वातावरण नीतिले प्रदूषण नियन्त्रण र वातावरणीय स्वच्छता कायम राख्ने विषयलाई जोड दिएको छ। यसैगरी राष्ट्रिय रेड (REDD) रणनीति २०७५, लैङ्गिक तथा जलवायु परिवर्तन रणनीति, २०७७ स्वीकृत भई कार्यान्वयनमा रहेका छन्।

वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ मा जलवायु परिवर्तनको छुट्टै परिच्छेद समावेश गरिएको छ। जसमा जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी जानकारी उपलब्ध गराउनुपर्ने, अनुकूलन योजना बनाउन सक्ने, न्यूनीकरणका

कार्यहरू गर्न सक्ने, जलवायु परिवर्तनबाट हुने असर तथा जोखिमको व्यवस्थापन, प्राविधिक मापदण्ड निर्धारण गर्न सक्ने र कार्बन व्यापारमा भाग लिन सक्ने प्रावधानहरू उल्लेख गरिएको छ। यस ऐनबमोजिमको वातावरण संरक्षण नियमावली, २०७७ समेत कार्यान्वयनमा आएको छ। जसमा जलवायु परिवर्तनका विविध विषयहरू समावेश गरिएको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले वातावरण संरक्षण, न्यून कार्बनमूखी र वातावरणमैत्री विकासको विषय उल्लेख गरेको छ। विपद् जोखिम न्यूनीकरण तथा व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले प्राकृतिक विपद्मा जलवायुजन्य जोखिमलाई समेत समेटेको छ भने प्राधिकरणको विभिन्न कामहरूमध्ये जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान गर्ने पनि उल्लेख छ। मध्य र दीर्घकालीन अनुकूलनका आवश्यकता पत्ता लगाउन राष्ट्रिय अनुकूलन योजना तर्जुमा प्रक्रिया सुरु गरिएको छ।

चालु पन्ध्रौँ पन्चवर्षीय योजनाले जलवायु परिवर्तनलाई अन्तरक्षेत्रगत विषयको रूपमा समावेश गरी जलवायु परिवर्तन अनुकूलन क्षमता अभिवृद्धि तथा प्रतिकूल प्रभावको न्यूनीकरणबाट दिगो समाज निर्माणमा योगदान गर्ने लक्ष्य लिएको छ। दिगो विकासको लक्ष्य १३ मा जलवायु परिवर्तन तथा यसका प्रभावहरू विरुद्ध लड्न तत्काल कार्य थाल्ने उल्लेख गरिएको छ। यसमा विभिन्न ५ वटा लक्ष्यहरू निर्धारण गरिएको छ। मुख्यतः सबै मुलुकमा प्राकृतिक प्रकोप तथा जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित जोखिमहरूको सामना गर्न सक्ने र अनुकूलन क्षमता वृद्धि गर्ने, जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी उपायहरूलाई राष्ट्रिय नीति, रणनीति र योजनाहरूमा समायोजन गर्ने, जलवायु परिवर्तन न्यूनीकरण, अनुकूलन, प्रभाव न्यूनीकरण तथा पूर्वचेतावनी दिने सम्बन्धमा शिक्षा, जनचेतना अभिवृद्धि र संस्थागत क्षमतामा सुधार गर्ने जस्ता विषयहरू राखिएका छन्। नेपालले जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित १३ औँ लक्ष्य हासिल गर्न सन् २०३० सम्म १२० वटा स्थानीय तहमा जलवायु अनुकूलन योजना तयार र कार्यान्वयन गर्ने, १७० वटा जलवायु अनुकूलित गाउँ स्थापना गर्ने, ५०० वटा जलवायु अनुकूलित खेती प्रणाली (Climate Smart Farming System) स्थापना गर्ने, ५ हजार वटा पोखरी, ताल, सिमसार क्षेत्र संरक्षण गर्ने र विद्यालय तहको पाठ्यक्रममा जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित विषय समावेश गर्ने आदि कार्यक्रमहरू उल्लेख गरेको छ।

(ख) संस्थागत व्यवस्था

वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ को दफा ३२ मा वातावरण संरक्षण तथा जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी कार्यलाई राष्ट्रियस्तरमा प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा वातावरण संरक्षण तथा जलवायु परिवर्तन व्यवस्थापन राष्ट्रिय परिषद् रहने प्रावधान छ। राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६ मा भएको व्यवस्थाअनुसार वन तथा वातावरण मन्त्रालयको सचिवको संयोजकत्वमा एक अन्तरमन्त्रालयगत जलवायु परिवर्तन समन्वय समिति गठन गरिएको छ। मन्त्रालयमा २०६६ सालमा

जलवायु परिवर्तन व्यवस्थापन महाशाखाको स्थापना भएको छ भने रेड फरेष्ट्री तथा जलवायु परिवर्तनको विषयलाई सम्बोधन गर्न रेड कार्यान्वयन केन्द्रको स्थापना गरिएको छ।

विभिन्न मन्त्रालयहरूमा जलवायु परिवर्तनको सवाललाई सम्बोधन गर्न सम्पर्क व्यक्ति तोकिएको छ। प्रदेशको सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालयहरूमा जलवायु परिवर्तनको विषय हेर्न संरचनाको व्यवस्था गरिएको छ। वैकल्पिक ऊर्जा प्रवर्द्धन केन्द्रले जलवायु एवम् कार्बन एकाई स्थापना गरी स्वच्छ विकास संयन्त्र (Clean Development Mechanism – CDM) सँग सम्बन्धित कार्यहरू अगाडि बढाएको छ। यसबाट कार्बन व्यापार गर्नसमेत मद्दत मिलेको छ। सरकारी संरचनाका अलावा विभिन्न गैरसरकारी क्षेत्रबाट समेत जलवायु परिवर्तनको विषयमा संरचनागत व्यवस्था सहित कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन भइरहेका छन्। अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा नेपाल सरकार जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय महासन्धि, क्योटो अभिसन्धि र पेरिस सम्झौताको पक्ष राष्ट्र भई यस क्षेत्रमा क्रियाशील रही आएको छ। नेपालले जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी महासन्धिअन्तर्गत दुई वर्ष अति कम विकसित राष्ट्रहरूको अध्यक्षता ग्रहणसमेत गरिसकेको छ। नेपाल जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी राष्ट्रसङ्घीय महासन्धिको २६ औं पक्ष राष्ट्रहरूको सम्मेलन (Adaptation Action Coalition) मा सहभागी भएको छ।

(ग) कार्यक्रमगत व्यवस्था

नेपालले पहिलो, दोस्रो र तेस्रो राष्ट्रिय सञ्चार प्रतिवेदन तयार गरी महासन्धिको सचिवालयमा पेस गरिसकेको छ। पेरिस सम्झौताको अनुमोदनको क्रममा २०७२ सालमा नेपालले Intended Nationally Determined Contribution (INDC) महासन्धिको सचिवालयमा पेस गरेको थियो भने २०७७ सालमा दोस्रो Nationally Determined Contribution (NDC) Report समेत पेस गरिसकेको छ। यस दोस्रो NDC Report ले सन् २०५० सम्म शून्य उत्सर्जनको लक्ष्य लिएको छ भने वन, ऊर्जा, यातायात र फोहोर व्यवस्थापनको विषय लक्ष्यसहित समेटिएको छ (MoFE, 2020) (तालिका २)। जलवायु अनुकूलन, समानुकूलन तथा प्रभाव न्यूनीकरण सम्बन्धमा विभिन्न कार्यक्रम तथा आयोजनाहरू सरकारी निकायहरू तथा विभिन्न गैरसरकारी सङ्घ संस्थाहरूबाट कार्यान्वयन भइरहेको छन्। राष्ट्रिय योजना आयोगद्वारा राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी बजेट शीर्षकको समेत प्रावधान राखिएको छ। अर्थ मन्त्रालयले सन् २०१७ मा Climate Change Financing Framework कार्यान्वयनमा ल्याएको छ।

तालिका २

दोस्रो National Determined Contribution (NDC) मा उल्लेखित मुख्य लक्ष्यहरू

क्षेत्रहरू	लक्ष्यहरू
ऊर्जा	• सन् २०३० सम्म विद्युत उत्पादन १,४०० मेगावाटबाट १५,००० मेगावाट पुऱ्याउने जसमा ५ देखि १० प्रतिशत हिस्सा लघुजलविद्युत, सौर्य ऊर्जा, वायु ऊर्जा र जैविक ऊर्जाले ओगट्ने।

क्षेत्रहरू	लक्ष्यहरू
	<ul style="list-style-type: none"> विद्युतीय सवारी साधनको प्रवर्द्धन गर्ने। सन् २०३० सम्म २०० कि. मि. विद्युतीय रेलमार्गको व्यवस्था गर्ने। सन् २०३० सम्म कम्तीमा २५ प्रतिशत घरधुरीले खाना पकाउन विद्युतीय चुलोको प्रयोग गर्ने। सन् २०२५ सम्म खास गरेर ग्रामीण क्षेत्रमा ५ लाख सुधारिएको चुलो जडान गर्ने। सन् २०२५ सम्म घरायसी प्रयोजनको लागि २ लाख बायोग्यास प्लान्ट र ठुला व्यावसायिक बायोग्यास प्लान्ट ५०० वटा जडान गर्ने।
वन	<ul style="list-style-type: none"> सन् २०३० सम्म कम्तीमा ४५ प्रतिशत वन क्षेत्र कायम राख्ने।
फोहोर व्यवस्थापन	<ul style="list-style-type: none"> सन् २०२५ सम्म प्रतिदिन ३८ करोड लिटर फोहोर पानी प्रशोधन गर्ने र प्रतिवर्ष ६०,००० क्युबिक मिटर Faecal Sludge को व्यवस्थापन गर्ने।

वन विनाश र वनको क्षयीकरणमा कमी ल्याई हरितगृह ग्यास उत्सर्जन न्यूनीकरण गर्ने, वनको संरक्षण गर्ने, वनको दिगो व्यवस्थापन गर्ने, वन कार्बन अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्य लिई तराईका १३ जिल्लामा वन क्षेत्रबाट कार्बन उत्सर्जन न्यूनीकरणमार्फत भुक्तानीका लागि विश्व बैंकसँग उत्सर्जन न्यूनीकरण भुक्तानी सम्झौता भएको छ। नेपालको राष्ट्रिय अनुकूलन कार्यक्रम योजना, २०६७ स्वीकृत भई सो योजनाबमोजिमका कार्यक्रमहरू सञ्चालनमा आएका छन्। यसैगरी स्थानीयस्तरमा अनुकूलनका कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनमा ल्याउन स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजनाको ढाँचासमेत तयार गरी कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गरिएको छ। गृह मन्त्रालयले विपद्सम्बन्धी घटनाहरूको विवरण अद्यावधिक गर्न सुरु गरेको छ र यससम्बन्धी वेब पोर्टलको व्यवस्थासमेत गरिएको छ (<https://bipadportal.gov.np>)। कृषि तथा पशुपन्छी विकास मन्त्रालयले जलवायु अनुकूलित कृषि (Climate Smart Agriculture) को अभ्यास सुरु गरेको छ भने विभिन्न बालीको जात पनि विकास गरेको छ। त्यस्तै जल तथा मौसम विज्ञान विभागले मौसमी सूचना प्रवाहमा विभिन्न नवीनतम प्रविधिको प्रयोग गरी विश्वसनीय बनाउन सुरु गरेको छ। नेपालले जलवायु परिवर्तनको क्षेत्रमा गरेका प्रयासहरूको बारेमा तालिका ३ मा उल्लेख गरिएको छ।

तालिका ३: नेपालमा जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी भएका प्रयासहरू

प्रयासहरू	समय (सन्)
जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी संयुक्त राष्ट्रसङ्घीय प्रारूप महासन्धिको पक्ष राष्ट्र भएको	१९९४
पहिलो राष्ट्रिय सञ्चार प्रतिवेदन तयार गरी पेस गरेको	२००४
क्योटो अभिसन्धिको पक्ष राष्ट्र भएको	२००५

प्रयासहरू	समय (सन्)
राष्ट्रिय अनुकूलन कार्यक्रम तयार भएको	२०१०
रेडप्लससम्बन्धी पूर्वतयारी प्रस्तावना (R-PP) विश्व बैंकमा पेस गरिएको	२०१०
जलवायु परिवर्तन नीति, २०६७ तर्जुमा भएको	२०११
स्थानीय अनुकूलन कार्ययोजनाको राष्ट्रिय संरचना तयार भएको	२०११
राष्ट्रिय योजना आयोगद्वारा राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन बजेट शीर्षक निर्माण भएको	२०१३
नेपालले अतिक्रम विकसित राष्ट्रहरूको अध्यक्षता ग्रहण गरेको	२०१३
राष्ट्रिय अनुकूलन योजना तर्जुमा प्रक्रिया सुरु भएको	२०१५
दोस्रो राष्ट्रिय सञ्चार प्रतिवेदन तयार गरी पेस गरेको	२०१५
राष्ट्रिय निर्धारित योगदान (NDC) प्रतिवेदन तयार गरी पेस गरेको	२०१६
पेरिस सम्झौता अनुमोदन भएको	२०१६
जलवायु परिवर्तन वित्तीय ढाँचा स्वीकृत भएको	२०१७
राष्ट्रिय रेड प्लस रणनीति स्वीकृत भएको	२०१८
राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति स्वीकृत भएको	२०१९
राष्ट्रिय वातावरण नीति स्वीकृत भएको	२०१९
वातावरण संरक्षण ऐन स्वीकृत भएको	२०१९
वातावरण संरक्षण नियमावली स्वीकृत भएको	२०२०
दोस्रो राष्ट्रिय निर्धारित योगदान (NDC) प्रतिवेदन तयार गरी पेस गरेको	२०२०
तेस्रो राष्ट्रिय सञ्चार प्रतिवेदन तयार गरी पेस गरेको	२०२१

निष्कर्ष

हामीले जलवायु परिवर्तनको क्षेत्रमा गरेका प्रयासहरू यथेष्ट छैन, तसर्थ अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा गरिएका प्रतिबद्धता, राष्ट्रिय प्राथमिकता र स्थानीय आवश्यकताअनुरूप जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित विषयमा आगामी दिनमा निम्न कार्यहरूलाई अवलम्बन गर्नुपर्ने देखिन्छ:

- (क) जलवायु परिवर्तन एक अन्तरक्षेत्रगत र बहुआयामिक विषय भएको हुनाले यसलाई सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका नीति, योजना तथा कार्यक्रमहरूमा मूलप्रवाहीकरण गर्दै लैजाने,
- (ख) सामाजिक-आर्थिक विकासलाई जलवायुमैत्री एवम् समानुकूलन बनाउन आवश्यक रणनीति, निर्देशिका तथा कार्यविधिको तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्ने,
- (ग) राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६ को प्रभावकारी कार्यान्वयनबाट जलवायु परिवर्तनबाट नेपालमा परिरहेको असर तथा पर्न सक्ने प्रभावलाई समयसापेक्ष सम्बोधन गर्ने,

- (घ) नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदले स्वीकृत गरेको Second Nationally Determined Contribution (NDC) को कार्ययोजना तयार गरी यसले औल्याएका विषयगत क्षेत्रहरूका कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्ने,
- (ङ) वातावरण संरक्षण ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ ले व्यवस्था गरेबमोजिम जलवायु परिवर्तनको प्रभावबाट हुने जोखिमको नियमित अध्ययन, अनुसन्धान तथा अनुगमन गर्ने,
- (च) राष्ट्रिय जलवायु परिवर्तन नीति, २०७६ मा समेत उल्लेख भएको जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित वैज्ञानिक अनुसन्धान कार्यहरू गर्न एक उपयुक्त निकायको स्थापना गर्ने,
- (छ) राष्ट्रिय प्राथमिकता र स्थानीय आवश्यकताअनुरूप जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय संयन्त्रहरूमा र्फत वित्तीय र प्राविधिक सहयोग प्राप्त गर्न जोड गर्ने,
- (ज) स्थानीय तहदेखि नीति निर्माण तहसम्म जलवायु अनुकूलन, प्रभाव न्यूनीकरण, हरितगृह ग्याँसको न्यून उत्सर्जन विकास पथ, प्रविधि विकास तथा हस्तान्तरण, कार्बन व्यापार लगायतका विषयहरूमा सूचना तथा जानकारी अद्यावधिक गर्दै क्षमता अभिवृद्धि गर्ने,
- (झ) जलवायु परिवर्तनबाट परिरहेको र पर्नसक्ने प्रभावको मूल्याङ्कन गर्नु, जोखिम क्षेत्रहरू पहिचान गरी जलवायु परिवर्तनबाट पर्ने प्रतिकूल प्रभावलाई सहज रूपमा अनुकूलन गर्न सक्ने क्षमता अभिवृद्धि गर्नु तथा हरितगृह ग्याँस उत्सर्जन न्यूनीकरण गर्नेतर्फ ध्यान दिने ।

जलवायु परिवर्तन एक बहुआयामिक र अन्तरक्षेत्रगत विषय भएको हुनाले विभिन्न निकायहरूबाट सञ्चालन हुने योजना तथा कार्यक्रमहरूमा यसलाई मूलप्रवाहीकरण गर्दै जानु अति आवश्यक रहेको छ । समग्रमा विश्वव्यापी समस्याको रूपमा देखा परेको जलवायु परिवर्तनको नकारात्मक असरसँग जुध्दै वर्तमान र भावी पुस्ताको सुरक्षाको लागि समेत सरकारी, गैरसरकारी, निजी क्षेत्र र सबैले हातेमालो गर्दै अघि बढ्न जरुरी छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- ADB. (2020). *Country Integrated Diagnostic on Environment and Natural Resources for Nepal*. Asian Development Bank.
- Government of Nepal. (2019). *National Climate Change Policy 2019*. Ministry of Forests and Environment. 2019a.
- Government of Nepal. (2019). *Climate Change Scenarios for Nepal*. Ministry of Forests and Environment. 2019b.
- Government of Nepal. (2020). *Second Nationally Determined Contribution Report*. Ministry of Forests and Environment.

- Government of Nepal. (2021). *Nepal's Third National Communication to the UNFCCC*. Ministry of Forests and Environment. 2021a.
- Government of Nepal. (2021). *Vulnerability and Risk Assessment and Identifying Adaptation Options. Summary for Policy Makers*. Ministry of Forests and Environment. 2021b.
- Government of Nepal. (2010). *National Adaptation Program of Action (NAPA) to Climate Change*. Ministry of Science, Technology and Environment
- Eckstein, D., Künzel, V., Schäfer, L. and Wings, M. (2020). *Global Climate Risk Index 2020*. Germanwatch, Bonn.
- Government of Nepal. (2021). *Economic Impact Assessment of Climate Change for Key Sectors in Nepal*. Ministry of Science, Technology and Environment.
- IPCC. (2007). *AR4 Climate Change 2007: Synthesis Report*. Intergovernmental Panel on Climate Change, Geneva. IPCC.
- IPCC. (2021). *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC.
- Wester, P., Mishra A., Mukerji, A. and Shrestha A. B (eds). 2019. *The Hindu Kush Himalaya Assessment –Mountains, Climate Change, Sustainability and People*. Springer Nature.
- WRI. 2020. *The Top 10 GHG Emitters Contribute Over Two-Thirds of Global Emissions*. World Resources Institute.

नेपालको विकास प्रक्रियामा नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापन

डा. तीर्थराज ढकाल*

लेखसार

नेपालले करिब दुई दशक अघिदेखि समग्र विकास प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन प्रारम्भ गरेको हो। यसका लागि विकास योजना, बजेट र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीमा नतिजामूलक व्यवस्थापनका विशेषतालाई आन्तरिकीकरण गरिएको छ। यस अवधिमा लजिकल मोडललगायत नतिजासम्बन्धी विभिन्न विधि तथा औजारहरूको प्रयोग गरिएको छ। विकास प्रक्रियामा नतिजा सूचक तथा तथ्य तथ्याङ्कको प्रयोग विस्तार भएको छ। नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्नका लागि साङ्गठनिक तहमा आधार पनि तयार भएको छ। तर साङ्गठनिक नतिजालाई व्यक्तिगत कार्यसम्पादनसँग जोड्न सकिएको छैन। त्यसैगरी थालिएका प्रयासहरूलाई अझै एकीकृत स्वरूप दिन बाँकी नै छ। नतिजाप्रतिको जवाफदेहिताको पक्ष अझै पनि कमजोर नै रहेको छ। फलस्वरूप विकासको समग्र नतिजाका प्रयासहरूको उल्लेख्य प्रभाव देखिन बाँकी नै छ। यस लेखमा नेपालको विकास प्रक्रियामा नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापनको प्रयोग, यसका सकारात्मक परिणाम र कमजोरीहरूका सम्बन्धमा समीक्षा गर्दै सुधारका लागि केही सुझाव प्रस्तुत गरिएको छ।

शब्दकुञ्जी: लजिकल मोडेल, नमुना, जवाफदेहिता, सुपरिवेक्षक, सूचक

विषयप्रवेश

नेपालले योजना प्रक्रियामा सुधार गर्ने उद्देश्य राखी दसौँ योजनादेखि नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई अवलम्बन गरेको हो। साङ्गठनिक तहमा प्रभावकारी हुने यो व्यवस्थापकीय रणनीतिलाई समग्र योजना तथा विकास प्रक्रियामा लागु गर्ने प्रयास गरिएको छ। यसअन्तर्गत योजना तर्जुमा प्रक्रियामा सुधार, योजना तथा बजेटबिच अन्तरसम्बन्ध स्थापना र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई नतिजामूलक बनाउने गरी सुधार प्रक्रिया अपनाइएको छ। योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सहभागितामूलक बनाइएको छ। तर्जुमाको चरणमा लजिकल मोडलको प्रयोग गरी अपेक्षित नतिजा निर्धारण गर्ने गरिएको छ। कार्यसम्पादन वा नतिजा सूचकहरूको विकास गरी लक्ष्यहरू निर्धारण गर्ने गरिएका छन्। योजना र बजेट प्रणालीबिच कसिलो अन्तरसम्बन्ध स्थापना गर्न र योजनाले बजेटलाई डोऱ्याउनुपर्ने मान्यताअनुरूप मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने गरिएको छ। कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउन नतिजामूलक

*पूर्वसचिव, नेपाल सरकार

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली संस्थागत गरिँदैछ । समग्र राष्ट्रिय विकास प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन र विकासका क्षेत्रमा नतिजामूलक जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्न यी प्रयासहरू केन्द्रित गरिएका छन् ।

नेपालको विकास योजना, बजेट तथा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धतिमा नतिजामूलक व्यवस्थापन संस्थागत गर्ने प्रयास गरिएको करिब दुई दशक पुग्न लागेको छ । यस लेखमा आ.व. २०५९/६० देखि प्रारम्भ गरिएको नतिजामूलक सुधारहरूको अवस्था कस्तो रहेको छ? के कस्ता सकारात्मक उपलब्धिहरू हासिल हुन सके? के कस्ता समस्याहरू देखिएका छन्? ती समस्याहरू कसरी समाधान गर्न सकिएला? भनी चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ । यी प्रश्नहरूको उत्तर खोज्नुपूर्व नतिजामूलक व्यवस्थापनको अवधारणा तथा विकासक्रम बारेमा सङ्क्षिप्त चर्चा गरिनेछ । यी सुधारका प्रयास आन्तरिकीकरण गर्ने प्रक्रियामा लेखक सुरुदेखि नै लामो समय संलग्न रहेकाले अन्य स्रोतका अतिरिक्त लेखकको आफ्नै अनुभवलाई यस लेखमा समेट्ने प्रयास गरिएको छ ।

नतिजामूलक व्यवस्थापनको अवधारणा तथा विकासक्रम

नतिजामूलक व्यवस्थापन नयाँ अवधारणा होइन । सन् १९५४ मा व्यवस्थापनविद् पिटर ड्रुकर (Peter Drucker) ले आफ्नो पुस्तक 'द प्राक्टिस अफ म्यानेजमेन्ट'मा उद्देश्यका आधारमा व्यवस्थापन (Management by Management- MBO) को बारेमा उल्लेख गरेका छन् । सङ्गठनका लक्ष्य तथा उद्देश्य सङ्गठनका सबै सदस्यलाई जानकारी हुने व्यवस्था, सहभागितामूलक व्यवस्थापन, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तथा पृष्ठपोषण एम. वि. ओ.का प्रमुख आधारस्तम्भ हुन् । नतिजामूलक व्यवस्थापन यही सैद्धान्तिक अवधारणामा आधारित छ । निजी क्षेत्रमा एम. वि. ओ. को प्रयोग पहिलेदेखि नै हुँदै आएको भए पनि सार्वजनिक क्षेत्रमा भने निजी क्षेत्रको अनुभवसमेत ग्रहण गर्दै सन् १९९० को दशकमा मात्र यसको प्रयोग सुरु भएको हो ।

विकास प्रक्रियामा यो प्रणाली अपनाउँदा अपेक्षित नतिजामा केन्द्रित रही योजना (Plan), व्यवस्थापन (Manage) र मापन (Measure) गर्ने गरिन्छ । यसअन्तर्गत नतिजामूलक योजना (Results-based Planning), नतिजामूलक बजेट प्रणाली (Results-based Budgeting), नतिजामूलक अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा सिकाइ (Results-based Monitoring, Evaluation and Learning) र नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापन (Results-based Performance Management) लगायतका विषय पर्दछन् । यसमा लजिकल मोडल, प्रतिफलमा आधारित योजना तथा प्रतिवेदन प्रणाली, प्रतिफलमुखी बजेट प्रणाली, ब्यालेन्स स्कोर कार्ड, बेन्चमार्किंग तथा कार्यसम्पादन करार र कार्यसम्पादनमा आधारित तलब प्रणाली जस्ता व्यवस्थापनका उपकरणको समेत प्रयोग गरेको पाइन्छ ।

सन् १९९० को दशकको प्रारम्भतिरै नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको एउटा पक्षका रूपमा सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रवेश गराइएको देखिन्छ । त्यतिबेला सार्वजनिक क्षेत्रमा विविध

संरचनागत समस्या रहेको र विश्वव्यापीकरणलाई आत्मसात् गरी अघि बढ्नुपर्ने अवस्था थियो । सार्वजनिक क्षेत्रले जनविश्वास गुमाइरहेको र जवाफदेहिता कमजोर रहेको विषय टड्कारो रूपमा उठिरहेको थियो । ती समस्याहरूको समाधानका लागि केही प्रयास थालिएका थिए । त्यस्ता सुधारका प्रयासमध्ये जनतालाई केन्द्रबिन्दुमा राखी प्रशासन व्यवस्था सञ्चालन गर्ने र नतिजामा आधारित जवाफदेहिता प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले यस व्यवस्थापनको प्रयोग थालिएको देखिन्छ ।

सार्वजनिक क्षेत्रमा यो व्यवस्थापन बेलायतमा प्रारम्भ भई न्यूजिल्यान्ड, अष्ट्रेलिया र अमेरिकामा विस्तार भएको पाइन्छ । पछि कार्यकुशलता, प्रभावकारिता, पारदर्शिता, जवाफदेहिता र नतिजाप्रति जोड दिने विषय विस्तारै विकास साझेदारहरूका दस्तावेजमा समावेश हुन थालेपश्चात् धेरै विकासशील राष्ट्रहरूमा यसको अवलम्बन भइरहेको छ ।

यसै क्रममा सन् २००४ मा भएको म्याराकेश राउण्ड टेबल अन रिजल्ट्स (Marrakesh Round Table on Results, 2004) ले नतिजाका लागि व्यवस्थापन (Managing for Development Results- MfDR) का नामबाट यसलाई जोड दिँदै निम्न सिद्धान्त प्रतिपादन गरेको थियो:

- (क) विकासका हरेक प्रक्रियामा नतिजालाई केन्द्रबिन्दुमा राख्ने (Focusing on Results at All Phases of Development Process),
- (ख) कार्यक्रम र अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई नतिजासँग आबद्ध गराउने (Aligning Programming, M&E with Results),
- (ग) मापन र प्रतिवेदनलाई सरल बनाउने (Keeping Measurement and Reporting Simple),
- (घ) नतिजाद्वारा होइन नतिजाका लागि व्यवस्थापन गर्ने (Managing for, not by, Results),
- (ङ) नतिजासम्बन्धी सूचना सिकाइ तथा निर्णय प्रक्रियामा प्रयोगमा ल्याउने (Using Results Information for Learning and Decision Making) ।

यसैगरी विकास सहयोगसम्बन्धी सन् २००५ को पेरिस घोषणापत्रमा विकास सहयोगको प्रभावकारिताका लागि निर्दिष्ट गरिएका पाँच आधारभूत विषयभित्र नतिजाका लागि व्यवस्थापन (MfDR) लाई पनि समावेश गरिएपछि यसको विस्तार झनै व्यापक रूपमा हुन थाल्यो । नतिजामूलक व्यवस्थापन प्रणाली अपनाउँदा कार्यसम्पादन र उपलब्धि हासिल गर्नका लागि सङ्गठन सञ्चालनमा सुधार ल्याउने उद्देश्य राखिन्छ । उपलब्धि साधनको परिचालन र कार्यसञ्चालन प्रक्रियालाई साङ्गठनिक लक्ष्य हासिल गर्ने गरी अघि बढाइन्छ । यसमा सहभागितामूलक तथा समूह (Team) अवधारणामा जोड दिइन्छ । निर्दिष्ट लक्ष्य हासिल गर्न मानवीय तथा वित्तीय साधनको प्राथमिकताका साथ परिचालन गर्नुका साथै साङ्गठनिक सफलताका लागि कार्यकुशलता, प्रभावकारिता र जवाफदेहिताको प्रवर्द्धनमा जोड दिइन्छ । कार्यसम्पादन सूचकको प्रयोगमार्फत अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रभावकारी बनाई कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउने र नतिजामा आधारित जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने गरिन्छ ।

नतिजामूलक आवधिक योजना र नेपालमा यससम्बन्धी भएका प्रयासहरू

नतिजामूलक व्यवस्थापनमा योजना तर्जुमा गर्दा विगतको प्रवृत्ति र आधार तथ्याङ्कलाई मनन गरी नतिजा सूचकको लक्ष्य पहिले निर्धारण गरिन्छ । त्यसपछि ती लक्ष्यहरू हासिल गर्न लिनुपर्ने रणनीति, कार्यनीति र कार्यक्रमहरू निर्धारण गरिन्छन् । यसले योजना तर्जुमा गरिसकेपछि मात्रै त्यसलाई अनुगमन गर्न सूचकको विकास गर्ने परम्परागत योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई उल्ट्याइदिएको छ । सहभागितामूलक विधि अपनाई तयार गरिने यस्ता योजना प्रक्रियामा लजिकल मोडेलको प्रयोग गरिन्छ । यसमा योजनाबाट हासिल हुने अपेक्षित नतिजालाई प्रतिफल (Output), असर (Outcome) तथा प्रभाव (Impact) गरी तीन तहमा निर्दिष्ट गरिन्छ ।

नेपालको योजना प्रणालीले नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई दसौं योजनादेखि अवलम्बन गरेको हो । गरिबी न्यूनीकरण रणनीतिपत्रका रूपमा गरिबी निवारण गर्ने एउटै मात्र उद्देश्य राखी तयार गरिएको दसौं योजनाका अन्य केही विशेषता पनि थिए । योजना तर्जुमा प्रक्रियालाई सहभागितामूलक बनाइएको थियो । सो योजनाले रणनीतिक योजना (Strategic Planning) का केही विशेषता पनि बोकेको थियो । नवौं योजनासम्म योजनाका उद्देश्य हासिल गर्न नीतिहरू र सोअन्तर्गत रणनीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रम राखिन्थ्यो । तर दसौं योजनामा उद्देश्य हासिल गर्न चार वटा प्रमुख रणनीति र सोअन्तर्गत नीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रम समावेश गरी योजनाको संरचनालाई नै परिवर्तन गरियो । निरपेक्ष गरिबी जस्तो जटिल दुष्चक्रलाई आर्थिक वृद्धि, सामाजिक विकास, पूर्वाधार विकास र सुशासन गरी चार रणनीतिमार्फत आक्रमण गर्ने योजना बनाइयो । उक्त योजना विश्व बैंकबाट सन् २००० मा प्रकाशित *Attacking Poverty* शीर्षक रहेको विश्व विकास प्रतिवेदनबाट प्रभावित थियो । उल्लिखित विशेषता सो योजनालाई नतिजामूलक बनाउनकै लागि थप गरिएका थिए ।

आवधिक योजनालाई नतिजामूलक बनाउनकै लागि नेपालमा सर्वप्रथम लजिकल फ्रेमवर्कका विशेषतालाई दसौं योजनामा प्रवेश गराइयो । आयोजना तहमा प्रयोगमा रहेको लजिकल फ्रेमवर्कलाई आवधिक योजनाका तहमा सम्भवतः नेपालमा नै सबैभन्दा पहिले प्रयोग गरिएको हुनुपर्छ । योजनाका उद्देश्य, लक्ष्य, रणनीति, नीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रमबिच सामञ्जस्य कायम गर्नका लागि लगफ्रेमको प्रयोग गरिएको थियो । समष्टिगत तहका उद्देश्य र रणनीतिका अतिरिक्त उक्त योजनामा लजिकल फ्रेमवर्कका विशेषतासहितका विषयक्षेत्रगत नीति तालिका (Sectoral Policy Matrix) पनि तयार गरिए । ती नीति तालिकामा विषयक्षेत्रगत नतिजा सूचक समावेश गरिएका थिए । त्यसपछिका योजनामा यसलाई नतिजा खाका (Result Framework) का नामबाट कुनै न कुनै रूपमा विकास गर्ने गरिएको छ । नेपालका सबै आयोजनामा लजिकल फ्रेमवर्कलाई अनिवार्य गर्ने निर्णय पनि राष्ट्रिय योजना आयोगले त्यही बेला गरेको हो । त्यसैगरी जिल्लास्तरमा आवधिक जिल्ला विकास योजना तयार गर्न आयोगले तयार गरेको निर्देशिकाले पनि लगफ्रेमलाई अनिवार्य गरेकाले त्यतिबेला तयार गरिएका ५३ जिल्लाका यस्ता

योजनामध्ये अधिकांशमा लगफ्रेमको प्रयोग भएको पाइन्छ । यसका अतिरिक्त सङ्घीयताको कार्यान्वयन प्रारम्भ भएपछि प्रदेश तथा स्थानीय तहमा तयार गरिने आवधिक योजनामा पनि लगफ्रेमको प्रयोग गर्नुपर्ने विषय त्यससम्बन्धी नमुना निर्देशिकामा समेटिएको छ ।

बजेट व्यवस्थामा नतिजा व्यवस्थापन र नेपालमा यसको प्रयोग

नतिजामूलक बजेट प्रणालीमा बजेट खर्च वा क्रियाकलापको कार्यान्वयनमा मात्र नभई प्रतिफल, असर तथा प्रभावमा ध्यानकेन्द्रित गरिन्छ । प्रतिफल प्राप्त गर्न कार्यकुशल (Efficient) हिसाबले बजेटको प्रयोग र प्रतिफलमार्फत असर तथा प्रभाव हासिल गर्ने गरी प्रभावकारिता (Effectiveness) बढाउने उद्देश्य राखिन्छ । सन् १९८० र १९९० को दशकतिर ओइसिडी (OECD) देशहरूमा कार्यसम्पादनमूलक बजेट प्रणाली लागु गर्न थालिएको पाइन्छ । सुरुमा यो बजेट प्रणाली योजना कार्यक्रम बजेट प्रणाली (PPBS) सँग मिल्दोजुल्दो थियो । पछि थप विशेषतासहित यो प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याइयो । सिङ्गापुर तथा मलेसियाले विगत ३० वर्षदेखि नै नतिजामुखी कार्यक्रम तथा बजेट, प्रशासनिक स्वायत्तता र कार्यसम्पादनमूलक जवाफदेहितासहितको नतिजामुखी बजेट व्यवस्था अभ्यास गर्दै आएका छन् ।

नतिजामूलक बजेटमार्फत सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा मूलतः चार वटा विषयमा सुधार ल्याउने उद्देश्य राखिन्छः

- (क) बजेटलाई आवधिक योजनासँग अन्तरसम्बन्ध कायम राखी रणनीतिक समायोजन (Strategic Alignment) गर्नु र बजेटका प्रतिफल सूचकका माध्यमबाट आवधिक योजनाका रणनीतिक तहका असर र प्रभाव सूचकसँग जोड्नु,
- (ख) उपलब्ध साधनलाई प्रतिफल तथा प्रभाव हासिल हुने गरी रणनीतिक क्षेत्रमा परिचालन गरी वित्तीय अनुशासन (Fiscal Discipline) कायम गर्नु र ऐन नियमको पालना, आन्तरिक निगरानी तथा नियन्त्रण, प्रतिवेदन र लेखापरीक्षणलाई प्रभावकारी गराई यस्तो अनुशासन कायम राख्नु,
- (ग) मध्यमकालीन खर्च संरचनाका माध्यमबाट साधनलाई प्रतिफल र असरसँग जोड्ने गरी विनियोजन कार्यकुशलता (Allocative Efficiency) कायम गर्नु र प्रतिफलमुखी (Output-oriented) बजेट प्रणाली अपनाई लगानीलाई प्रतिफलसँग र त्यसमार्फत असरसँग जोड्नु,
- (घ) प्रतिफललाई असरसँग जोड्न साधनको कार्यकुशल प्रयोग हुने गरी सञ्चालन कार्यकुशलता (Operational Efficiency) मा योगदान पुऱ्याउनु ।

नतिजाका आधारमा पुरस्कार तथा दण्ड हुने प्रणाली लागु गरी साधनको प्रयोगलाई नतिजामुखी बनाउने र सार्वजनिक प्रशासनलाई नतिजा (Results) प्रतिको जवाफदेहिता (Accountability) मा केन्द्रित गराउने उद्देश्य पनि यस बजेट प्रणालीले राखेको हुन्छ ।

नेपालले बजेट प्रणालीलाई नतिजामूलक बनाउनका लागि विभिन्न प्रयासहरू गरेको छ । यस क्रममा आ.व. २०५९/६० देखि मध्यमकालीन खर्च संरचना (Medium-term Expenditure Framework-MTEF) तयार गर्न थालिएको हो । वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटलाई आवधिक योजनासँग कसिलो अन्तरसम्बन्ध स्थापित गराउन र सार्वजनिक खर्चलाई सङ्गतिपूर्ण (Rationalize) गराउने उद्देश्य राखी मध्यमकालीन खर्च संरचना प्रारम्भ गरिएको हो । यस तीन वर्षे चक्रीय खर्च संरचनालाई सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको एक महत्त्वपूर्ण औजारका रूपमा लिइन्छ । मध्यमकालीन खर्च संरचनाभित्र मध्यमकालीन कार्यसम्पादन खाका (Medium-term Performance Framework- MTPF), मध्यमकालीन वित्तीय खाका (MTFF) र मध्यमकालीन बजेट खाका (MTBF) गरी तीन अङ्ग हुन्छन् । यसमध्ये मध्यमकालीन कार्यसम्पादन/नतिजा खाका (MTPF) ले नतिजासँग सोझै सम्बन्ध राखेको हुन्छ । यसमा आवधिक योजनामा समावेश भएका सूचकको त्रिवर्षीय लक्ष्य निर्धारण गरिन्छ । त्यसपछि विषयक्षेत्रगत कार्यक्रम तथा आयोजनाले ती लक्ष्य हासिल गर्न पुऱ्याउने योगदानका आधारमा बजेट खाका तयार गरिन्छ । त्यो बजेटका आधारमा नतिजा हासिल गर्न आवश्यक तीन वर्षे खर्च प्रक्षेपण गरिन्छ ।

नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचना प्रारम्भ गर्नुपर्नाका आफ्नै कारणहरू थिए । साधन विनियोजन क्षमता (Allocation Capacity) का तुलनामा आयोजनाका सङ्ख्या धेरै थिए । यसैले प्रतिआयोजना विनियोजन (Per Project Allocation) निकै न्यून हुने गर्थ्यो । फलस्वरूप आयोजना सम्पन्न (Project completion) हुने अवधिसमेत अनावश्यक रूपमा लम्बिने जस्ता समस्या थिए । यसैगरी वार्षिक बजेट अनुमानयोग्य (Predictable) थिएन । बजेट प्रस्तावमाथिको छलफलका लागि खास आधारहरू नहुँदा बजेट प्रस्तावकर्ताको वार्ता सिप, क्षमता र सम्पर्कमा विनियोजन निर्भर रहने गर्दथ्यो । यस स्थितिमा सुधार ल्याउनका लागि पनि यो खर्च संरचनालाई प्रवेश गराइएको हो भन्न सकिन्छ ।

नेपालको मध्यमकालीन खर्च संरचनाका तीन मुख्य विशेषता थिए: आयोजनाको प्राथमिकीकरण (Project Prioritization), अपेक्षित नतिजा (Expected Results) निर्धारण, र एकाइ लागत (Unit Costing) का आधारमा बजेट निर्माण । आयोजनाको सङ्ख्या निकै बढी भएको अवस्थामा यो खर्च संरचना लागू भएको पहिलो वर्ष आर्थिक वर्ष २०५९/६० मा आयोजना सङ्ख्या ६३३ बाट घटाई ४३४ कायम गरियो । यस क्रममा घटेका १९९ मध्ये केही आयोजनाहरू बन्द गरिए । अन्य केही आयोजना एक आपसमा गाभिए । बाँकी आयोजनालाई निश्चित आधार तोक्यो प्रथम, दोस्रो र तेस्रो प्राथमिकता (P1, P2 र P3) मा वर्गीकरण (हाल P1 र P2 मात्र रहेको) गरिएको छ । योजनाको गरिवी घटाउने उद्देश्य हासिल गर्न पुऱ्याउने योगदान लगायत आठ वटा आधार लिई आयोजनालाई प्राथमिकीकरण गरिएको छ । साथै पहिलो प्राथमिकताका आयोजनालाई वित्तीय सङ्कुचनको अवस्थामा पनि बजेटको अभाव हुन नदिने प्रत्याभूति दिइन्छ ।

सुरुका वर्षहरूमा मध्यमकालीन खर्च संरचना परामर्शदाताहरूको सहयोग लिई तयार गरियो । मन्त्रालयहरूको आन्तरिक जनशक्तिको संलग्नता कम हुँदा क्षमता विकास हुन पाएन । विकासका

साझेदारहरूको सहयोगमा अङ्ग्रेजी भाषामा तयार गरिएका यी खर्च संरचनाहरूप्रति मन्त्रालयहरूले खासै स्वामित्व ग्रहण गरेको देखिएन । यस खर्च संरचना तयार गर्नका लागि कानुनी आधार निर्माण पनि गरिएको थिएन । तर अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ ले नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले समेत सार्वजनिक खर्चको विवरण तयार गर्दा आगामी तीन वर्षको खर्च प्रक्षेपणसहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ । हाल नेपाल सरकारका अतिरिक्त सबै प्रदेशमा यो संरचना तयार हुने गरेको छ । स्थानीय तहमा यसलाई प्रवेश गराउन क्षमता विकासका लागि केन्द्रबाट सहयोग हुन जरुरी छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले पनि यो संरचना बनाउनुपर्ने थप कानुनी व्यवस्था गरेको छ ।

नतिजामूलक व्यवस्थापनमार्फत जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने विषय र नेपालका प्रयासहरू

नतिजामूलक व्यवस्थापनको प्रमुख आधार भनेकै जवाफदेहिता हो । यस्तो व्यवस्थापनले वित्तीय, व्यवस्थापकीय र नतिजा गरी तीनै किसिमको जवाफदेहितालाई प्रश्रय दिने भए पनि यसमा सबैभन्दा महत्त्व नतिजाप्रतिको जवाफदेहितालाई नै दिइन्छ । यसको कारण कुनै खास समस्या समाधान गरी नतिजा हासिल गर्ने उद्देश्यले नै कार्यक्रम कार्यान्वयनमा ल्याइएका हुन्छन् । विनियोजित साधन खर्च गरी हासिल भएका नतिजा वा हासिल हुन नसकेको नतिजाका सम्बन्धमा समेत सार्वजनिक प्रशासकीय कर्मचारीहरूलाई जवाफदेही बनाउनु जरुरी हुन्छ ।

जवाफदेहिताका लागि सङ्गठन र त्यहाँ कार्यरत जनशक्तिको कार्यसम्पादनविच कसिलो अन्तरसम्बन्ध कायम गरिनुपर्दछ । सार्वजनिक क्षेत्रमा सङ्गठनलाई भन्दा जिम्मेवार व्यक्तिलाई नै जवाफदेही गराई पुरस्कार वा दण्डको भागी बनाउनुपर्छ । तर कुनै पनि साङ्गठनिक नतिजा आउनु वा नआउनुमा खास व्यक्तिको भूमिका कति छ भनी छुट्याएर हेर्न (Attribute) निकै कठिन हुन्छ । प्रतिफल (Output) तहसम्म यसरी हेर्न सकिए पनि असर र प्रभाव (Outcome and Impact) को तहमा यो कार्य कठिन हुन जान्छ । किनभने प्रतिफल तहसम्म मात्र व्यवस्थापनको नियन्त्रण रहन्छ र त्यसमाथिको नतिजा शृङ्खला अर्थात् असर र प्रभाव तहको नतिजामा व्यवस्थापनको सोझै नियन्त्रण रहन सक्दैन । त्यसैले माथिल्लो तहको नतिजामा कुन तहको व्यवस्थापनलाई कसरी जवाफदेही गराउने भन्ने विषय कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको सुधारका लागि हुने प्रयासहरूमा समेट्नुपर्छ ।

निजामती प्रशासनलाई नतिजामुखी बनाउन विभिन्न कानुनी प्रावधान गरिएका छन् । कुनै कर्मचारीलाई कुनै पदमा पदस्थापना गर्दा कामको मूल्याङ्कन गर्ने सूचकसमेतको कार्यविवरण उपलब्ध गराउनुपर्ने (निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५क) व्यवस्था छ । कर्मचारीले नतिजा सूचकसहितको वार्षिक कार्ययोजना तयार गरी कार्य सञ्चालन गर्नुपर्ने (निजामती सेवा नियमावली, २०५० को ९(८)) र कार्यालय प्रमुखले सबै कर्मचारीको कार्यविभाजन स्पष्ट खुल्ने गरी वार्षिक कार्यतालिका बनाई राख्नुपर्ने (नियम १२५) व्यवस्था छ । कर्मचारीको कार्यविवरणका अधीनमा रही सुपरिवेक्षक तथा सम्बद्ध

कर्मचारीबिच कार्यसम्पादन करार गर्नुपर्ने (ऐनको दफा १५(२)) र कार्यसम्पादन सूचक तोकिएबमोजिम हुने (दफा ४२) कानुनी व्यवस्था छ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ र नियमावली, २०७७ ले पनि बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनका लागि विभागीय प्रमुखले सचिवसँग र कार्यालय प्रमुखले विभागीय प्रमुखसँग आवश्यक प्रतिफल सूचकसहित कार्यसम्पादन करार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेका छन् । कार्यसम्पादन करारमा निम्न विषय उल्लेख गर्नुपर्ने व्यवस्था छः

- (क) कार्यालयको उद्देश्य,
- (ख) सम्पादन गर्नुपर्ने कार्य तथा प्रदान गरिने सेवा,
- (ग) स्वीकृत बजेट, कार्यक्रम र क्रियाकलाप,
- (घ) हासिल गर्नुपर्ने उपलब्धि, अङ्कभार र उपलब्धिअनुसारको प्रासाङ्क,
- (ङ) कार्यसम्पादनको समयसीमा,
- (च) सम्पादित कामको गुणस्तर र अनुगमन सूचक,
- (छ) कार्यसम्पादन प्रतिवेदन,
- (ज) अन्य आवश्यक कुराहरू ।

सो ऐनमा यस्तो करारमा उल्लिखित सर्तका अधीनमा रही कार्यसम्पादन करार गर्ने पदाधिकारीले अन्तर्गतका कार्यालय वा आयोजना प्रमुखलाई पुरस्कृत वा विभागीय कारवाही गर्न सक्ने व्यवस्था छ । ऐन नियमका यी प्रावधानहरूको पालना कम्तिमा मात्र भएकाले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रभावकारी हुनसकेको छैन । त्यसैले निजामती प्रशासनको नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता पनि कमजोर रहेको छ ।

नतिजामूलक व्यवस्थापनमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन र नेपालमा यसका अभ्यासहरू

प्रभावकारी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली नतिजामूलक व्यवस्थापनको मुटुका रूपमा रहन्छ । नतिजामूलक व्यवस्थापनका लागि आवश्यक पर्ने तथ्याङ्क, सूचना तथा प्रमाणहरू अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीमार्फत प्राप्त हुन्छन् । प्रमुख कार्यसम्पादन सूचक (Key Performance Indicators) वा नतिजा सूचकका माध्यमबाट उपलब्धिको मापन गरिन्छ । यिनैका आधारमा कुनै पनि नीति, योजना, कार्यक्रम र आयोजनामा लक्ष्य निर्धारण गर्नुपर्छ । यसरी निर्दिष्ट गरिएका लक्ष्य हासिल हुन सके नसकेको समीक्षा गरिन्छ । लक्ष्य हासिल हुनु वा नहुनुका कारण खोतलिन्छ । यसका लागि कार्यसम्पादन सूचकहरू र सो मापन गर्ने सूचना स्रोतसहितको नतिजामुखी अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धति संस्थागत गरिनुपर्छ । यसका साथै समय समयमा कार्यसम्पादन प्रतिवेदन तयार गर्ने पद्धतिको विकाससमेत भएको हुनुपर्छ ।

नतिजामूलक अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि नतिजाका तीनवटै तह अर्थात् प्रतिफल, असर र प्रभावसम्बन्धी सूचकको विकास र प्रयोग गर्नुपर्दछ । नतिजा अनुगमन गर्ने भनिए पनि प्रक्रियालाई पूरै बिसन्तु भने हुँदैन । ऐन, कानुन वा अन्य दस्तावेजमा निर्दिष्ट प्रक्रिया पार गरेर नतिजा हासिल गर्नुपर्ने भनेर नै बुझ्नुपर्छ । यसैले कार्यान्वयनको चरणमा नतिजा अनुगमन गर्दा लगानी तथा प्रक्रिया वा क्रियाकलापको समेत अनुगमन गर्नुपर्छ । प्रतिफलको अनुगमन त गर्नुपर्छ नै । मूल्याङ्कनका क्रममा प्रतिफलका अतिरिक्त असर तथा प्रभावसमेत हेरिन्छ । साथै कुनै पनि कार्यक्रमको सान्दर्भिकता (Relevance), सामञ्जस्यता (Coherence), कार्यकुशलता (Efficiency), प्रभावकारिता (Effectiveness), दिगोपना (Sustainability) र प्रभाव (Impact) सम्बन्धमा आफै वा स्वतन्त्र तेश्रो पक्षलाई संलग्न गराई मूल्याङ्कन गरिन्छ ।

नेपालको योजना प्रक्रियामा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई प्रणालीको रूपमा विकास गरिएको आठौँ योजना (२०४८/४९-२०५३/५४) मा हो । त्यसलाई नयाँ अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको नाम दिइएको थियो । उक्त प्रणालीअन्तर्गत अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी संस्थागत व्यवस्था गरियो । यसै क्रममा प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षताको राष्ट्रिय विकास समस्या समाधान समिति, विभागीय मन्त्रीको अध्यक्षताका मन्त्रालयस्तर विकास समस्या समाधान समिति, राष्ट्रिय योजना आयोग र मन्त्रालयहरूमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखाहरूको व्यवस्था गरियो । प्रतिवेदन फारामहरूको तर्जुमा गरी नियमित रूपमा प्रगति प्रतिवेदन लिने र समीक्षा गर्ने व्यवस्थालाई संस्थागत रूप दिइयो । केही यसका सूचकहरू विकास गरी प्रयोग गरिएको भए पनि त्यसले संस्थागत रूप भने लिन सकेन ।

नतिजा सूचकहरूको व्यवस्थित प्रयोग र त्यसका आधारमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था भने दसौँ योजना (२०५९/६०- २०६४/६५) मा विकास गरिएको हो । उक्त योजनामा गरिबी अनुगमन र विश्लेषण प्रणाली (Poverty Monitoring and Analysis System- PMAS) को विकास गरिएको थियो । त्यसमा कार्यान्वयन तथा असरको अनुगमन र प्रभावको मूल्याङ्कन गरी प्रमाण सिर्जना गर्ने, सूचनाको भण्डार बनाउने र नीति निर्णय प्रक्रियामा प्रमाणका रूपमा प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिएको थियो । गरिबी अनुगमनको नाम दिइए पनि उक्त प्रणालीमा प्रतिफल, असर र प्रभाव तहका थुप्रै सूचक तथा सूचनाको स्रोत (Source of Information) विकास गरिएको थियो । सूचक तथा सूचनाको स्रोत, अनुगमनको समय, सूचना खण्डीकरणको तह (Level of Disaggregation) र जिम्मेवार निकाय खुलाई अनुगमन खाका बनाइएको थियो । उक्त प्रणालीमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको संस्थागत संयन्त्र पनि रहेको थियो । त्यसमा विकास योजना, नीति, कार्यक्रम तथा आयोजनाको मूल्याङ्कन (Evaluation) तथा पृष्ठपोषण गर्ने योजनासमेत थियो । यस प्रणालीअनुरूप दसौँ योजनाको वर्षैपिच्छे समीक्षा गरी पहिलो चार वर्षका वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरिएका थिए । जिल्ला तहका लागि पनि जिल्ला गरिबी अनुगमन र विश्लेषण प्रणाली (DPMAS) को विकास गरिएको थियो । पछि यो व्यवस्था क्रमशः निष्क्रिय हुँदै गयो ।

यसै क्रममा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई थप नतिजामूलक र व्यवस्थित बनाउन राष्ट्रिय योजना आयोगले पुरानो व्यवस्थालाई खारेज गरी २०७० मा राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन तयार गरी लागु गर्‍यो । यसमा दिगो विकास लक्ष्यका सूचकसमेत समावेश गरी २०७५ मा परिमार्जित यो दिग्दर्शन कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । यस दिग्दर्शनले नतिजामूलक अनुगमनका लागि थप आधारहरू तयार गरेको र कार्यान्वयन प्रभावकारी रूपमा भइरहेको छ । दिगो विकास लक्ष्यको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पनि यही व्यवस्थाअनुरूप भइरहेको छ । यसैका आधारमा प्रदेशका लागि पनि अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शनको नमुना तयार गरी पठाइएको छ । केही प्रदेशले त्यसलाई परिमार्जनसहित स्वीकृत तथा लागु गरेका छन् ।

विगत तीन वर्षदिखि प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयको संयोजनमा मन्त्रालयगत वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन कार्ययोजना तयार गरी मासिक प्रगति समीक्षा गर्ने पद्धति पनि विकास भएको छ । यी मन्त्रालयगत वार्षिक कार्ययोजनामा माइलस्टोन र केही प्रमुख कार्यसम्पादन सूचकहरू पनि समावेश गरिएका छन् । यी सूचकहरू आवधिक योजना, वार्षिक कार्यक्रम र बजेटमा समावेश गरिएका नतिजा सूचकमध्येबाटै छनौट गर्ने गरिएको छ । प्रदेशस्तरसम्मका लागि पनि कार्यसम्पादन सूचकहरू निर्दिष्ट गरिएको छ । अतः प्रदेशस्तरमा समेत कार्यसम्पादन सूचकका आधारमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने आधार तयार भएको छ ।

हासिल भएका उपलब्धि तथा समस्याहरूको समीक्षा

योजना प्रक्रियामा नतिजा व्यवस्थापनलाई अवलम्बन गरेपछि यसले पारेको प्रभाव सम्बन्धमा छुट्टै अध्ययन आवश्यक पर्ने भएकाले यसका सकारात्मक उपलब्धि र कमजोरीहरू मात्र केलाउने प्रयास यहाँ गरिएको छ ।

योजना प्रक्रियासम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

आवधिक योजनामा नतिजा खाकाको प्रयोगपछि निश्चित रूपमा सकारात्मक परिणाम देखिएका छन् । नतिजा सूचकका लक्ष्य पहिले तोकी सो हासिल गर्न आवश्यक रणनीति, नीति तथा कार्यक्रम तर्जुमा गर्ने विषय संस्थागत भएको छ । योजनाका उद्देश्य, लक्ष्य, रणनीति, नीति, कार्यनीति तथा कार्यक्रमविच सामञ्जस्य कायम नरहने जस्ता समस्या अहिले देखिने गरेका छैनन् । विषयगत क्षेत्रका कार्यक्रम तथा आयोजनाले कसरी समष्टिगत रणनीतिमार्फत योजनाका लक्ष्य हासिल गर्न योगदान गर्छन् भन्ने मार्गचित्र प्रस्ट हुने गरेको छ । यसले संसदीय तथा नागरिक निगरानी र मूल्याङ्कनका लागि आधार प्रदान गरेको छ । यसैगरी बजेट खर्च र केही भौतिक प्रगतिमा सीमित नेपालको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धतिलाई नतिजा सूचकमा आधारित गराउन आधार सिर्जना भएको छ ।

दिगो विकासका लक्ष्यजस्ता नेपालले अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा गरिएका प्रतिबद्धतालाई योजना प्रक्रियामा आन्तरिकीकरण गर्न र त्यसको नियमित अनुगमन गर्न सजिलो भएको छ । सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय

तहका आवधिक योजनाहरूबिच सूचकका आधारमा अन्तरसम्बन्ध स्थापित गर्न सकिने भएको छ । साथै माइलस्टोनसहितका वार्षिक कार्ययोजना बन्न थालेपछि सङ्घीय मन्त्रालयस्तरमा सङ्गठनको तहमा नतिजा व्यवस्थापन संस्थागत भैसकेको छ । कार्यसम्पादन सूचक तथा सूचनाको प्रयोगले नीति तथा निर्णय प्रक्रियालाई प्रमाणमा आधारित बनाउँदै लैजाने आधार तयार भएको छ । तर यी सकारात्मक परिणाम देखिए पनि केही सीमाहरू भने कायम नै छन् । उदाहरणका लागि नतिजा खाकामा समावेश गरिएका कतिपय सूचकहरू अनुगमनयोग्य पनि छैनन् । सबै सूचकहरूको सूचनाको स्रोत विकास गर्ने गरिएको छैन । सूचनाको स्रोत पहिचान गरिएको अवस्थामा पनि विहङ्गम रूपमा सर्वेक्षण वा प्रतिवेदन आदि लेखिने गरेको छ । गणना, घरपरिवार लगायत अन्य सर्वेक्षण र यी सूचकबिच अझै अन्तरसम्बन्ध कायम राख्न बाँकी रहेको देखिन्छ ।

बजेट प्रक्रियासम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

मध्यमकालीन खर्च संरचनाले वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेटको प्रतिफल सूचकलाई आवधिक योजनाका विषयक्षेत्रगत असर तहका नतिजा सूचकसँग जोड्न सहयोग गरेको छ । राष्ट्रिय योजना आयोगबाट प्रकाशन हुने वार्षिक विकास कार्यक्रम र बजेट वक्तव्यको अनुसूचीमा समावेश हुने सूचकहरू मूलतः प्रतिफल तहका सूचक हुन् । यसमार्फत बजेट खर्च रकमको मूल्य (Value for money) लाई प्रतिफल सूचकका माध्यमबाट देखाउन सकिने स्थिति भएको छ ।

तर उक्त संरचनाले बजेट प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन योगदान पुऱ्याए पनि केही कमजोरी अझै रहेका छन् । निश्चित आधारहरू भए पनि आयोजना प्राथमिकीकरण अझै विश्वसनीय हुन सकेको छैन । प्रतिएकाइ लागत पनि भरपर्दो हुन सकेको छैन । यस्तो लागतमा सम्भव हुनसक्ने एकरूपतासमेत कायम गर्न सकिएको देखिँदैन । यसैगरी आवधिक योजना, वार्षिक कार्यक्रम र बजेट वक्तव्यमा समावेश भएका नतिजा सूचकका प्रगति तथा लक्ष्य निर्धारणमा पनि एकरूपता देखिँदैन । एकै आर्थिक वर्षमा एउटै सूचकका फरक फरक आधार रेखा तथ्याङ्क र लक्ष्य भएका प्रशस्त उदाहरण रहेका छन् । कतिपय कार्यक्रमको मध्यमकालीन खर्च संरचनाको प्रक्षेपित रकम र सो वर्षको बजेटबिच धेरै अन्तर रहँदा यसको विश्वसनीयता घटेको छ ।

वार्षिक बजेट वक्तव्यमा समावेश हुने गरेका नतिजा सूचक र राष्ट्रिय योजना आयोगबाट तयार हुने वार्षिक विकास कार्यक्रममा समावेश हुने कतिपय नतिजा सूचकको लक्ष्यबिच एकरूपता (Uniformity) देखिँदैन । यसो हुनुमा बजेट वक्तव्यमा समावेश गरिएका कतिपय नतिजा सूचकको आधार तथ्याङ्कमा गत आर्थिक वर्षको लक्ष्य जस्ताको त्यस्तै राखिने र यसको आधारमा बजेट वर्षको लक्ष्य तोकिने गरेकाले नै हो । साथै अर्थ मन्त्रालयले वार्षिक बजेटको अर्धवार्षिक समीक्षा (Mid-term Review) गर्दा राजस्व र व्ययका लक्ष्यहरू संशोधन गर्ने गरेको भए पनि ती संशोधनअनुरूप हुने गरी प्रतिफल सूचकहरूको लक्ष्य संशोधन गर्ने गरेको छैन । बजेट घटाउने तर पुरानै लक्ष्य राख्ने गर्दा त्यसमा सामञ्जस्य देखिँदैन ।

कार्यसम्पादन व्यवस्थासम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

निजामती सेवा ऐन र आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन तथा यी दुवै ऐनसम्बन्धी नियमावलीका उल्लिखित प्रावधानको कार्यान्वयन आंशिक रूपमा मात्र भएको पाइन्छ । तर सङ्गठनले नतिजामूलक वार्षिक कार्यतालिका बनाउने र जिम्मेवार कर्मचारीले वार्षिक कार्ययोजना बनाई कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्थाको परिपालना हुन सकेको छैन । सुपरिवेक्षक र मातहतका कर्मचारीबिच हुनुपर्ने कार्यसम्पादन करारसम्बन्धी प्रावधानको पनि आंशिक मात्रै कार्यान्वयन हुन सकेको देखिन्छ । कार्यसम्पादन करार गरिएको अवस्थामा पनि त्यसमा मापनयोग्य सूचक समावेश गर्ने, करारमा रहेका विषय कार्यान्वयन भए नभएको नियमित र निष्पक्ष अनुगमन गर्ने र यसलाई पुरस्कार वा दण्डको आधार बनाउने गरेको देखिँदैन । विगतमा एउटा निकायका प्रमुखसँग कार्यसम्पादन करार गर्ने र अर्कै निकायहरूमा कार्यसम्पादनमा आधारित सुविधा व्यवस्था (Performance-based Incentive System- PBIS) लागु गर्ने जस्तो विरोधाभासपूर्ण अभ्यास पनि गरेको देखिन्छ ।

निजामती कर्मचारीले अर्धवार्षिक तथा वार्षिक रूपमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराम भर्ने बाहेक व्यक्तिगत तवरमा आफूले सम्पादन गरेका कार्यको नियमित प्रतिवेदन सुपरिवेक्षकसमक्ष पेस गर्ने र त्यसको समीक्षा गरी सुधार गर्ने परिपाटी पनि बस्न सकेको छैन । फलस्वरूप समग्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रभावकारी नहुँदा निजामती प्रशासनको नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुदृढ हुन सकेको छैन ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी उपलब्धि तथा समस्याहरू

आवधिक योजनाको नतिजा खाकामा रहेका सूचकका आधारमा विषयक्षेत्रगत वार्षिक अनुगमन तथा मूल्याङ्कन योजना बनाई अनुगमन गर्ने गरिएको छ । यी सूचकहरूको वार्षिक प्रगति तयार गरी राष्ट्रिय विकास समाधान समितिमा पेस तथा समीक्षा गर्ने प्रक्रिया संस्थागत भएको छ । साङ्गठनिक उपलब्धिहरू प्रस्तुत गर्दा सूचक तथा अङ्कमा पेस गर्ने प्रचलन बढेको छ । नतिजा सूचकका आधारमा समीक्षा हुने पद्धतिले समग्र योजना प्रक्रियालाई नतिजामूलक बनाउन सहयोग पुऱ्याएको छ । तर नीति बनाउँदा कार्यान्वयनको विस्तृत खाका तयार नहुने, लागत अनुमान नगरिने, प्राथमिकीकरण नगरिने र विषयवस्तुको अन्तरसम्बन्ध प्रस्ट नहुने गरेकाले नीतिको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रभावकारी हुन सकेको छैन । अर्कोतर्फ राष्ट्रिय नीति वा योजना तर्जुमा गर्दा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको सिफारिस तथा निष्कर्षको माग तथा प्रयोग खासै हुने गरेको छैन । कार्यक्रमको क्रियाकलापगत खर्चको प्रतिवेदन गर्ने नगरिएकाले खर्चलाई नतिजासँग भिडाई विश्लेषण गर्न सकिने स्थिति छैन ।

योजना तथा आयोजनाका तहमा तयार भएका नतिजा खाका वा लगफ्रेम अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा न्यूनतम रूपमा मात्र प्रयोग हुने गरेका छन् । अझै कतिपय सूचकका लागि मापन गर्ने सूचनाको अभाव छ । सूचना भएकै अवस्थामा पनि खण्डीकृत सूचना उपलब्ध छैन । व्यवस्थापकीय सूचना प्रणालीको विश्वसनीयता कमजोर रहेको छ । विषयक्षेत्रगत मन्त्रालयमा विभिन्न सूचकको तथ्याङ्क आधार (Database) तयार नभएकाले सूचकको अङ्क परिवर्तन भइरहने हुँदा समग्र प्रणालीको विश्वसनीयतालाई

कमजोर गराएको छ । दिगो विकास लक्ष्यले लिएको कसैलाई नछोड्ने (Leaving No One Behind) भन्ने नीतिअनुरूप अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि आवश्यक पर्ने खण्डीकृत तथ्याङ्क उपलब्ध हुने गरेको छैन ।

सूचकहरूको सूचना सङ्कलन र समीक्षा गर्ने गरिए पनि त्यसको प्रभावकारी रूपमा विश्लेषण हुन सकेको छैन । मूल्याङ्कन विशेष गरी प्रभाव मूल्याङ्कनले संस्थागत स्वरूप ग्रहण गर्न सकेको छैन । मूल्याङ्कनको सहजीकरण, आन्तरिक मूल्याङ्कन र तथ्याङ्क विश्लेषणका लागि क्षमताको अभाव छ । तथ्याङ्क वा सूचना उपलब्ध हुँदा नै नीति वा निर्णय प्रक्रिया प्रमाणमा आधारित हुने होइन । ती तथ्याङ्क वा सूचनाको पर्याप्त विश्लेषण गरी नीतिगत प्रभाव (Policy Implication) हेर्नु जरुरी हुन्छ । यसका लागि कार्यरत जनशक्तिको क्षमता विकास र तिनीहरूको सेवा निरन्तरताको खाँचो देखिन्छ । लामो समयदेखि संसदमा विचाराधीन अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन जारी भएपछि यी कतिपय विषयमा सुधारको अपेक्षा गर्न सकिन्छ । समग्रमा नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापनलाई संस्थागत गर्न भएका यी प्रयासहरू एकीकृत प्याकेजका रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याउन नसकिँदा यसको प्रतिफल तथा असर सन्तोषजनक हुन सकेको पाइँदैन ।

सुझावहरू

नेपालको विकास प्रक्रियामा नतिजा व्यवस्थापनलाई संस्थागत गर्ने सम्बन्धमा देहायका सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छः

नतिजामूलक सुधार कार्यलाई एकीकृत प्याकेजका रूपमा संस्थागत गर्ने

समग्र विकास प्रक्रियामा नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई सफल गराउन सुधारका प्रयासलाई एकीकृत रूपमा अघि बढाउनुपर्दछ । सार्वजनिक क्षेत्रको कार्य प्रणालीमा ठाडो र तेर्सो दुवै रूपमा समन्वयात्मक र एकीकृत प्रयास भएमा नै यस सुधार प्रक्रियाले खोजेको परिवर्तन हासिल गर्न सम्भव हुन्छ । कुनै एउटा पक्षमा मात्र गरिने सुधारको असर तथा प्रभाव समग्र नतिजामा दिगो रूपमा पर्न सक्दैन । विगतमा आवधिक विकास योजना, बजेट प्रणाली र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीमा सुधार भए पनि कर्मचारीको कार्यसम्पादन व्यवस्थाका लागि गरिएको कानुनी व्यवस्थाको परिपालना हुन नसकेकाले अपेक्षित सुधार हुन सकेन । फलस्वरूप माथि प्रस्तुत गरिएझैं योजना, बजेट र अनुगमन प्रणालीमा मात्र भएको सुधारले समग्र नतिजामा कमै मात्र प्रभाव पर्नसक्यो । त्यसैले एकीकृत प्याकेजका रूपमा यस व्यवस्थापनलाई संस्थागत गर्नु अपरिहार्य छ । साथै नतिजामूलक व्यवस्थापनसम्बन्धी सुधारको एकीकृत खाका तयार गरी प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयबाट समन्वय हुने व्यवस्था गरिनुपर्छ ।

असर तथा प्रभाव तहको उचित लक्ष्य निर्धारण गर्ने

असर तथा प्रभाव हेरिने उपयुक्त कार्यसम्पादन सूचकहरूको विकास गरी ती सूचकका लक्ष्य निर्धारण गर्नु चुनौतीपूर्ण हुन्छ । यस सन्दर्भमा देहायका केही पक्षमा ध्यान दिई लक्ष्य निर्धारण गरिनुपर्दछ । यस्ता

सूचकहरूमा फर्कत सम्बन्धित विषयगत क्षेत्रले जनताको जीवनस्तर सुधार गर्न पुऱ्याएको योगदानको मापन हुनुपर्दछ । सबै सरोकारवालाहरूसँग परामर्श गरी सहमतिमा यस्ता सूचक र त्यसको लक्ष्य निर्धारण गरिनुपर्छ । यी सूचकमा सकेसम्म मूल विषय नछुट्ने गरी न्यूनतम सङ्ख्यामा छान्ने र भरपर्दो सूचना सङ्कलन गर्न सकिने वा अनुगमनयोग्य हुनुपर्छ । एक विषयगत क्षेत्रमा बढीमा १० वटासम्म यस्ता सूचक छनौट गरी प्रयोगमा ल्याउन सकिन्छ । यस्ता सूचकमा राखिने लक्ष्य सामान्यतः तीनदेखि पाँच वर्षभित्रका लागि हुनु उपयुक्त हुन्छ । सूचकहरूको लक्ष्य निर्धारण गरी काम गर्ने गरेमा अनुगमन गर्दा कार्यसम्पादनको अन्तर निकाल्न र त्यसका कारणहरू खोतल्न सजिलो हुनसक्छ । यसबाट अनुगमनलाई प्रभावकारी बनाउन मद्दत पुग्दछ । कार्यसम्पादनको अन्तर तथा समस्या विश्लेषण (Performance Gap and Constraints Analysis) ले सम्बद्ध संस्था तथा व्यक्तिलाई जवाफदेही गराउने आधार प्रदान गर्दछ ।

नतिजामूलक बजेट प्रणालीलाई संस्थागत गर्ने अनुकूल वातावरण सिर्जना गर्ने

कार्यसम्पादन वा नतिजामूलक बजेट प्रणालीको उद्देश्य विषयगत क्षेत्र वा निकायका नीति तथा योजनाबाट निर्दिष्ट कार्यक्रमको प्राथमिकताका क्षेत्रमा स्रोत साधनलाई केन्द्रित गरी लक्षित नतिजा हासिल गर्न सहयोग गर्नु हो । यसमा विगतको कार्यसम्पादन प्रगतिलाई आधार मानिए तापनि मुख्य ध्यान भावी प्राथमिकताका क्षेत्रमा साधन सुनिश्चित गरी नतिजा हासिल गर्न योगदान गर्ने हुनुपर्छ । नतिजामूलक बजेट प्रणाली संस्थागत गर्ने कार्यलाई परिवर्तन व्यवस्थापनका रूपमा लिन सकिन्छ । यस्तो विनियोजन व्यवस्थालाई संस्थागत गर्न राजनैतिक तहको दृढ इच्छाशक्ति अपरिहार्य हुन्छ । यसरी बजेट विनियोजन गर्दा नेतृत्व तहको चुनाव क्षेत्रकेन्द्रित आग्रह पूर्ति नहुन सक्छ । साथै यस्तो बजेट प्रणालीको कार्यान्वयनमा बढी अधिकार प्रत्यायोजन र लचकता दिन नेतृत्व तह तयार रहनु पर्दछ । यी समस्याको समाधान गरी अनुकूल वातावरण सिर्जनाका लागि यस्तो बजेट प्रणालीको सुधारको महत्त्वका बारेमा सबैलाई सुसूचित गराउनु पर्छ । यसले संसदीय निगरानी र आमसञ्चार तथा नागरिक निगरानी दुवैलाई प्रभावकारी गराई सुधारको कार्यसूचीको कार्यान्वयनलाई अनुकूल गराउन सक्छ ।

विभिन्न तह र विषयगत क्षेत्रका नतिजाविचको अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने

विषयगत क्षेत्र, प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हासिल गर्ने नतिजाले राष्ट्रिय तहको नतिजा हासिल गर्नका लागि योगदान पुऱ्याउने गरी अन्तरसम्बन्ध कायम गर्नुपर्दछ । नतिजासम्बन्धी सुधारका प्रयासले तहगत जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्नसमेत सघाउनु पर्दछ । यसका लागि प्रत्येक विषयगत क्षेत्रको नतिजाका लागि एक नेतृत्वदायी निकाय तोक्न सकिन्छ । त्यस्तो संस्थाले अन्य सम्बन्धित निकायलाई समन्वय गर्ने र कानुनी तथा संस्थागत आधार प्रस्ट गर्नुपर्दछ । यसो गर्दा यस्तो विषयगत क्षेत्रको नेतृत्वदायी निकायले त्यस विषयका राष्ट्रिय लक्ष्यहरू निर्धारण गर्नुका साथै तहगत तथा निकायगत नतिजाको लक्ष्य प्रस्ताव गर्न सक्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । सम्बन्धित अन्य केन्द्रीय निकाय र प्रदेश तथा स्थानीय तहका

निकायले त्यसमा आधारित भई आफ्नो लक्ष्य निर्धारण, रणनीति तथा कार्यक्रमहरूको तर्जुमा एवम् कार्यान्वयन गर्न सक्ने हुन्छन् । यसैगरी ती तह तथा निकायले समय समयमा कार्यसम्पादनको प्रतिवेदन नेतृत्वदायी निकायसमक्ष पेस गर्ने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ । उदाहरणका लागि शिक्षासम्बन्धी यस्तो विषयगत नतिजाको नेतृत्वदायी निकाय राष्ट्रिय योजना आयोगसँग समन्वय गरी कार्य गर्ने गरी सङ्घीय शिक्षा तथा विज्ञान प्रविधि मन्त्रालयलाई तोक्न सकिन्छ ।

नतिजा व्यवस्थापनको प्रभावकारिताका लागि कर्मचारीको कार्यसम्पादन व्यवस्था सुधार गर्ने

सङ्गठनको लक्ष्य हासिल गर्न नतिजा व्यवस्थापनलाई कर्मचारीको कार्यसम्पादन व्यवस्थापनमा समेत आन्तरिकीकरण गर्नु जरूरी छ । प्रत्येक कर्मचारीको स्पष्ट कार्यविवरण तोक्ने, कर्मचारीहरूले कार्यविवरणअन्तर्गत रही कार्ययोजना बनाउने, व्यवस्थित ढङ्गले सो कार्ययोजना कार्यान्वयन गर्ने, कार्यसम्पादन नतिजाको नियमित प्रतिवेदन तथा समीक्षा गर्ने र त्यसलाई आधार मानी सम्बद्ध कर्मचारीको मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्थाले सङ्गठनको लक्ष्य हासिल गर्न सहयोग पुऱ्याउँछन् । यसैले निजामती कर्मचारीको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन प्रणालीमा नै सुधार गर्नुपर्ने देखिएको छ ।

कानुनले निर्दिष्ट गरेको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराममा सम्पादित कार्यहरूको लक्ष्य तथा उपलब्धि खुलाउनुपर्ने व्यवस्थालाई कडाइका साथ लागु गर्नुपर्दछ । केही विषयगत सूचनाका आधारमा मात्र कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन हुने परिपाटीको अन्त्य हुनुपर्दछ । वार्षिक लक्ष्य तोक्न सकिने विषयमा पनि लक्ष्य नतोकिने र शतप्रतिशत अङ्क दिने गरी हुने मूल्याङ्कन तथ्यपरक हुँदैन । कर्मचारीको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गर्दा सङ्गठनको कार्यप्रगतिसँग जोड्ने विषयलाई क्रमशः संस्थागत गर्दै जानुपर्दछ । यसको अभावमा अहिले आयोजना वा संस्थाको प्रगति उच्च गराउन अभिप्रेरित गर्ने वा बाध्य पार्ने (Motivating or Controlling) दुवै स्थिति रहेको छैन । यसका लागि कानुनी व्यवस्थामा नै सुधार आवश्यक छ । कार्यसम्पादन व्यवस्थासम्बन्धी यस्तो सुधार गर्नु सजिलो भने छैन । विगतदेखि नै यसमा सुधारका लागि कुरा उठिरहे पनि त्यो हुन सकेको छैन । तर यस्तो प्रमुख समस्या रहेको विषयमा सुधार नगर्दा नतिजा उस्तै आउने भएकाले यसमा सुधारबिना फरक तथा महत्त्वाकाङ्क्षी नतिजा अपेक्षा गर्नु युक्तिसङ्गत हुँदैन ।

अतः समग्र नतिजा व्यवस्थापनको प्रभावकारिताका लागि कार्यसम्पादनसम्बन्धी कानुन र प्रचलन दुवैमा सुधारको आवश्यकता छ । त्यो नहुँदासम्मका लागि प्रचलित कानुनी व्यवस्थाको पूर्ण परिपालना (Full Compliance) गरी कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको सुधारमार्फत जवाफदेहिताको पक्षलाई प्रभावकारी बनाउनु जरूरी छ । यसबाट समग्र प्रशासनयन्त्रले सेवा प्रवाह वा विकास निर्माण कार्यमा खेल्ने भूमिकाप्रति राजनैतिक नेतृत्व तथा नागरिक दुवैतर्फको विश्वास आर्जन गर्न सक्ने स्थिति सिर्जना हुन जान्छ ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्बन्धी सूचनाको प्रयोग वृद्धि गर्नुपर्ने

अनुगमनको प्रयोगमार्फत संस्थागत सिकाइ अभिवृद्धि र विकासको प्रभावकारिता बढाउने प्रयास गरिनुपर्छ । नीति वा निर्णय प्रक्रियामा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनबाट सङ्कलित वा प्रशोधित तथ्य, तथ्याङ्क वा सुझावको प्रयोग बढाउनुपर्दछ । अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका निष्कर्ष तथा सिफारिसलाई प्रमाणका रूपमा प्रयोग गर्ने संस्कृतिको नै विकास गरिनुपर्छ । किनभने विश्लेषण नगरिएका वा प्रयोगमा नल्याइएका तथ्याङ्कको थुप्रोले मात्रै नीतिको प्रभावकारिता बढ्ने होइन । अतः विषयगत मन्त्रालयले आफ्ना नीति तथा कार्यक्रमले अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका सूचनाका आधारमा विस्तृत समीक्षा गर्ने गर्नुपर्छ । अनुगमनका सूचकको राम्रो विश्लेषण गरी मूल्याङ्कन तथा निष्कर्ष निकालेमा नै नतिजामूलक व्यवस्थाको प्रयोगमार्फत विकासको प्रभावकारिता वृद्धि हुने हो ।

त्यसैले तथ्य, तथ्याङ्क वा सुझावको गुणस्तर तथा विश्वसनीयता कायम गरी त्यसको प्रयोग बढाउनतर्फ ध्यान दिन जरुरी छ । यसका लागि क्षमता अभिवृद्धि नै प्रमुख हस्तक्षेप हुनसक्छ । अर्कोतर्फ सूचनाको प्रयोगकर्ता वा नीति निर्मातालाई पनि यस्ता प्रमाणको प्रयोगका लागि अभिमुखीकरण गर्नु जरुरी हुन्छ । यसो गर्दा नीति निर्धारणमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीको प्रभाव बढ्ने र समग्र नतिजा व्यवस्थापनको उद्देश्य हासिल हुनसक्ने स्थिति रहन्छ ।

नतिजाप्रतिको जवाफदेहिताका लागि कार्यसम्पादन सम्झौताको गुणस्तर सुधार गर्ने

नतिजा व्यवस्थापनलाई अपनाउनुको प्रमुख उद्देश्य सार्वजनिक क्षेत्रमा नतिजामा आधारित जवाफदेहितालाई संस्थागत गर्नु पनि हो । यसले साधन विनियोजन तथा खर्चको पारदर्शिता अभिवृद्धि गरी वित्तीय र भौतिक वा कार्यसम्पादनसम्बन्धी प्रगतिलाई जोड्ने उद्देश्य राखेको हुन्छ । यसले कार्यकुशलता वृद्धि र प्रभावकारिता हासिल गराउने समेत लक्ष्य राख्दछ । नेपालमा करिब दुई दशकको अवधिमा समेत नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुनिश्चित गर्ने विश्वसनीय आधार सिर्जना हुनसकेको छैन । त्यसैले आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा सुरु भएको प्रधानमन्त्री र विभागीय मन्त्रीबिच हुने कार्यसम्पादन सम्झौतालाई नतिजा सूचक समावेश गरी अनिवार्य गर्नुपर्दछ । यसका साथै समय समयमा प्रगति मूल्याङ्कन गरी विभागीय मन्त्रीहरूलाई नतिजाप्रति जवाफदेही गराउनुपर्छ । यसबाट कर्मचारीको कार्यसम्पादन करारसम्बन्धी व्यवस्थालाई पनि नतिजामूलक बनाई नतिजाप्रतिको जवाफदेहिता सुनिश्चित गरिनुपर्दछ ।

निष्कर्ष

नतिजामूलक कार्यसम्पादन व्यवस्थापनलाई अवलम्बन गर्न थालिएको करिब दुई दशकको अवधिमा सुधारका प्रयासले केही सकारात्मक परिणाम दिन थालेका छन् । तर यसको समग्र प्रतिफल अझै सन्तोषजनक देखिएको छैन । सार्वजनिक क्षेत्रमा नतिजामूलक कार्यसंस्कृतिलाई संस्थागत गर्ने कार्यले

निश्चय नै धेरै समय लिन्छ । यसैले विगतमा थालिएका प्रयासहरूलाई आवश्यक परे परिमार्जन गरी धैर्यसाथ निरन्तर अघि बढाउनुपर्दछ ।

प्रक्रियामुखी पद्धति तथा प्रक्रियालाई नतिजामुखी पद्धति तथा व्यवस्थामा रूपान्तरण गर्ने कार्य परिवर्तनको व्यवस्थापन हो । यस्तो परिवर्तनलाई सफल गराउन राजनैतिक तथा नेतृत्व तहको प्रतिबद्धता अपरिहार्य हुन्छ । राजनैतिक तहबाट समेत सूचकको प्रगतिका आधारमा आफ्नो दल र सरकारका उपलब्धिहरू बारेमा व्याख्या तथा प्रतिरक्षा गर्ने प्रचलन सुरु भएको स्थितिलाई सकारात्मक सुधारका रूपमा लिन सकिन्छ । समग्र योजना तर्जुमा प्रक्रिया मूलतः बजेट विनियोजन र कार्यसम्पादन व्यवस्थापनमा समेत नतिजामूलक कार्यसंस्कृतिलाई संस्थागत गर्दै लैजानु जरुरी छ । सार्वजनिक क्षेत्रमा नतिजामा आधारित जवाफदेहितालाई संस्थागत गर्नका लागि सहभागितामूलक योजना प्रक्रिया, बजेट विनियोजन तथा खर्चको कार्यकुशलता एवम् पारदर्शिता अभिवृद्धि र अनुगमन तथामूल्याङ्कनको प्रभावकारिता बढाउनु पर्दछ । कार्यसम्पादन सम्झौतालाई नतिजा सूचकसमेत समावेश गरी राजनैतिक तह र कानूनबमोजिम कर्मचारीको तहमा समेत संस्थागत गरिनुपर्दछ । यसका साथै समय समयमा सम्झौताको कार्यान्वयनको प्रगति स्थिति मूल्याङ्कन गरी पुरस्कार तथा दण्ड व्यवस्थासँग जोड्न जरुरी छ ।

अन्त्यमा, अन्य सुधार जस्तै नतिजामूलक व्यवस्थापनलाई संस्थागत गर्ने विषय पनि साधन मात्रै हो । यसर्थ जनताको जीवनस्तरमा गुणात्मक परिवर्तन ल्याउने विषयलाई साध्यका रूपमा लिई यस्तो सुधारका माध्यमबाट विकासको प्रभावकारिता वृद्धि गर्नु अहिलेको आवश्यकता हो ।

सन्दर्भ सामग्री

अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७४) ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७६) ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४९) ।

निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५०) ।

नेपाल सरकार (२०७५), राष्ट्रिय अनुगमन तथा मूल्याङ्कन दिग्दर्शन, २०७५, राष्ट्रिय योजना आयोग (२०७५) ।

Government of Nepal. (2018). *Nepal Sustainable Development Goals Status and Roadmap: 2016- 2030*. National Planning Commission.

Government of Nepal.(2005). *Poverty Monitoring and Analysis System*. National Planning Commission.

- Khawaja, S. (2011). *Good Governance and Results-Based Monitoring*. Poorab Academy.
- Kusek, J. & Rist, R. (2004). *Ten Steps to a Results-based Monitoring and Evaluation System*. The World Bank.
- Lassen, V. (1997). *In Search of results: Performance management practices in Norway*. Public Management Service
- Roberts, J. (2004). Managing Development for Results: A role for Results-oriented Public Expenditure. *Development Policy Review*, 22(6)
- Singh, K., Chandurkar, D. & Dutt, V. (2017). *A Practitioners' Manual on Monitoring and Evaluation of Development Projects*. Cambridge Scholars Publishing.

भ्रष्टाचारका प्रवृत्ति र नियन्त्रणका उपायहरू

शिवराम न्यौपाने*

लेखसार

मुलुकमा सुशासन कायम गरी समृद्ध नेपाल, सुखी नेपालीको उद्देश्य हासिल गर्ने मुख्य जिम्मेवारीमा राज्य निरन्तर रहेको हुन्छ । राज्यका सबै संयन्त्रहरू सुशासनप्रतिको जिम्मेवारीमा संवेदनशील एवम् जवाफदेही हुनसक्दा मात्र सुशासनको अभियानलाई गतिशील गराउन सकिने तथ्य सर्वस्वीकार्य छ । नेपालको संविधानमा उल्लेख भएको सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, उत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउन राज्यबाट प्रदान हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने राज्यको नीतिलाई अनुभूतियोग्य गराउन आवश्यक भएको छ । नेतृत्व तहदेखि कार्यकारिणी तहसम्मका साथै सङ्घीय तहदेखि स्थानीय तहसम्मको संरचनामा संस्थागत रूपमा फैलिँदै गएको भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य चुनौतीपूर्ण हुँदै गएको छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन सकेका छैनन् । यस सन्दर्भमा मुलुकमा विद्यमान परम्परागत एवम् नयाँ स्वरूपमा वृद्धि भएका भ्रष्टाचारका प्रवृत्तिहरूको अध्ययन, अनुसन्धान एवम् विश्लेषण समेत गरी सरकारी, गैरसरकारी, सहकारी एवम् सामुदायिक क्षेत्रका अतिरिक्त निजी क्षेत्रसमेतको भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिहरूको नियन्त्रण गर्नु अपरिहार्य भएको छ । यसका लागि शासकीय नेतृत्वको संवेदनशीलता, जिम्मेवारी एवम् कार्यगत अग्रसरता प्रभावकारी हुनुपर्ने आवश्यकता एकातर्फ रहेको छ भने अर्कातर्फ राज्यका सम्पूर्ण संयन्त्रहरूको जिम्मेवारपूर्ण समन्वय, साझेदारी र सहकार्य अत्यावश्यक भएको छ । यसबाट सङ्घीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म व्यापक भएको भ्रष्टाचार न्यूनीकरण भई सदाचार अभिवृद्धि हुनेमा आशावादी हुन सकिन्छ ।

शब्दकुञ्जी: स्वच्छ, निष्पक्ष, सुशासन, पारदर्शी, कारवाही, नतिजामुखी

पृष्ठभूमि

निष्पक्ष एवम् इमानदार भई देश र जनताका लागि आफ्नो कर्तव्यप्रति निरन्तर जिम्मेवार हुनु सार्वजनिक पदमा रहने व्यक्तिको सेवाप्रतिको निष्ठा र धर्म हो । सार्वजनिक पदमा नियुक्त हुने पदाधिकारीहरूले पदमा बहाली हुँदा लिने सपथका आधारमा समेत राज्यको मौजुदा कानून एवम् सरकारको नीति, नियम र निर्णयबमोजिम आफ्नो पदीय दायित्वतर्फ निःस्वार्थ एवम् इमानदार भई जनता र देशको सेवामा समर्पित हुनु पर्दछ । सरकारको कार्यकारिणी मुख्य संयन्त्रका रूपमा रहेको कर्मचारीतन्त्रको जिम्मेवारीतर्फको इमानदारी, निष्पक्षता र कर्तव्यनिष्ठताबाट नै सरकारले भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी जनतालाई सुशासनको

* सहसचिव, नेपाल सरकार

प्रत्याभूति गर्ने अपेक्षा गरेको हुन्छ । संविधानको धारा ५१ मा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने व्यवस्था हुनु प्रशासनिक संयन्त्रतर्फ राज्यको विश्वास र भरोसा रहनु हो । भ्रष्टाचार निवारण ऐनमा सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूले कस्तो कार्य वा व्यवहार गरेमा भ्रष्टाचार गरेको ठहरिने भन्ने सम्बन्धमा स्पष्ट व्यवस्था भएको छ । सुशासन ऐन तथा नियमावलीमा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको काम कर्तव्य, अधिकार एवम् जिम्मेवारीका साथै नागरिक बडापत्र, कार्यसञ्चालन विधिसमेतको व्यवस्था गरेको छ । यसका अतिरिक्त सार्वजनिक पदमा रहने कर्मचारीहरूले जिम्मेवारी निर्वाहका सन्दर्भमा पालना गर्नुपर्ने आचरण एवम् अनुशासनका सम्बन्धमा विभिन्न ऐन, नियम, एवम् निर्देशिकाहरूमा आचरणयुक्त हुनुपर्ने र सेवाग्राहीमैत्री कार्य व्यवहार गर्नुपर्ने व्यवस्थासमेत गरेको छ । यस्ता कानुनी एवम् संस्थागत व्यवस्थासमेतबाट सार्वजनिक पदमा रहने व्यक्तिको आचरण एवम् कार्यप्रतिको व्यवहार स्वच्छ, निष्पक्ष र इमानदार हुनुपर्ने स्पष्ट रहेको छ । विगत केही वर्षयता सेवा प्रवाहको प्रक्रियामा संलग्न पदाधिकारीहरूको पदीय जिम्मेवारीमा देखिएको इमानदारीको स्खलन एवम् भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति स्थानीय तहसम्म भ्रष्टाचार गाँजिदै गएको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ ।

भ्रष्टाचार प्रवृत्तिगत समस्या भएका कारण यसको निराकरणका लागि सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेका व्यक्तिको सोच, व्यवहार र प्रवृत्तिमा सुधार गर्नु अत्यावश्यक भएको हुन्छ । कम तलबभत्ताका कारण भ्रष्टाचार हुने भन्ने भनाईलाई सम्पन्न एवम् हुने खाने व्यक्तिदेखि उच्च तहसम्मका जिम्मेवार व्यक्तिहरूसमेत भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा संलग्न देखिनाले गलत सावित गरेको छ । कर्मचारीतन्त्र, राजनीतिज्ञ, सामाजिक सङ्घ संस्था, सामुदायिक संस्थाहरूसमेतको मिलेमतोमा भ्रष्टाचारजन्य कार्य हुने गरेको पाइनुले प्रवृत्ति नै भ्रष्टाचारको मुख्य कारण भएको स्पष्ट गरेको छ । सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको प्रवृत्तिलाई स्वच्छ र इमानदार गराउनका लागि विभिन्न कानुनी प्रावधानबाट निर्देशित गर्ने प्रयास हुँदै आएको भए तापनि भ्रष्टाचारजन्य कार्य व्यापक हुँदै आएका छन् । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ अनुसार रिसवत लिने दिने, बिनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने, दान, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने, कमिसन लिने, राजस्व चुहावट गर्ने, गैरकानुनी लाभ वा हानि पुर्याउने, गलत लिखत तयार गर्ने, गलत अनुवाद गर्ने, सरकारी कागजात सच्याउने, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने, गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने, नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने झुठ्ठा विवरण दिने, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी गर्ने, गैरकानुनी दबाव दिने, गलत प्रतिवेदन दिने, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने आदि कसुर गर्ने कार्य भ्रष्टाचार मानिने र सार्वजनिक पदमा रहने व्यक्तिले यस्ता कार्य र व्यवहार गर्न नहुने स्पष्ट गरेको छ । भ्रष्टाचारलाई गैरकानुनी क्रियाकलाप, पतित व्यवहार, भ्रष्ट आचरणका रूपमा बुझ्ने गरिन्छ । सार्वजनिक पदमा रहँदा सम्पत्ति जोड्नु पर्छ भन्ने सोचका कारण भ्रष्टाचार मिलीभगत शैलीमा गाँजिदै गएको छ । यसको प्रभाव मुलुकको विकसित एवम् सभ्य समाजदेखि विकासोन्मुख एवम् अशिक्षित

समाजसम्म फैलिएको छ । सार्वजनिक सेवा केन्द्रबाट प्रवाह हुने अधिकांश सेवाको प्रक्रियामा तल्लो तहदेखि माथिल्लो तहसम्मका कर्मचारी साथै महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीमा रहने राजनैतिक नेतृत्व एवम् सार्वजनिक जिम्मेवारीमा नरहने राजनैतिक नेतृत्वमा समेत भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति देखिने गरेको छ । यस सन्दर्भमा प्रवृत्तिगत समस्याका रूपमा स्थानीय तहसम्म व्यापक भएको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नका लागि अनियमित कार्यको क्षेत्रगत विश्लेषण गरी नियन्त्रण गर्ने कार्यलाई बढा तहसम्म प्रभावकारी गराउनु जरुरी भएको छ ।

नेपालमा भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिगत स्वरूप

क) **रिसवत लिने दिने प्रवृत्ति:** घुस वा रिसवत लिनका लागि सहज वातावरण बनाउन सार्वजनिक पदमा रहेका व्यक्तिहरूले कार्य प्रक्रियालाई जटिल बनाउने र समयमा काम सम्पन्न नगर्ने, काम पन्छ्याउने, जिम्मेवारी पालना नगर्ने परम्परागत प्रवृत्ति वर्तमानमा समेत कायमै राखेको पाइन्छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नियमानुसार सेवा प्रदान नगरी उत्तरदायित्व पन्छ्याउने, ढिलासुस्ती गर्ने र रिसवत लिने प्रवृत्तिका कारण सेवाग्राहीहरू आफ्नो काम समयमै गराउनका लागि रिसवत दिन बाध्य हुने गरेका छन् । मूलतः कार्यालयबाट नियमानुसार गरिदिनुपर्ने दर्ता नवीकरण, सिफारिस, निकास र भुक्तानी जस्ता कामकारबाहीमा केही कर्मचारीहरूले घुस लिने गरेको पाइन्छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा भएको अभिलेखबाट घुस रिसवत लिनेमा तल्लो तहका राजनैतिक नेतृत्व, विशिष्ट श्रेणी, सहसचिव वा सो सरह, उपसचिव वा सो सरह, शाखा अधिकृत वा सो सरह र राजपत्र अनङ्कित एवम् श्रेणीविहीन कर्मचारीहरूसमेत रहेको देखिएको छ । यसबाट घुस रिसवत लिने प्रवृत्ति राजनैतिक नेतृत्वदेखि उच्चपदस्थ कर्मचारी एवम् नवनिर्वाचित, मनोनित पदाधिकारीहरूमा समेत रहेको तथ्य स्पष्ट हुन्छ । घुस रिसवत दिन खोज्ने व्यक्तिहरूसमेत रङ्गे हात कारबाहीमा परी निजहरूविरुद्ध मुद्दा दर्ता गर्ने गरेको पाइएकोले समाजमा घुस दिन उत्साहित हुने प्रवृत्तिसमेत बढ्दै गएको अनुमान गर्न सकिन्छ । आयोगको हालसम्मको अभिलेखबाट घुस रिसवतको बिगो रु. १५ सयदेखि रु ७३ लाखसम्म रहेको देखिनुले सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले सानो रकमदेखि ठुलो रकमसम्मको घुस रिसवतमा संलग्न हुने गरेको स्पष्ट हुन्छ ।

ख) **राजस्व चुहावट गर्ने प्रवृत्ति:** नियमानुसारको राजस्व सङ्कलनमा कर्मचारीतन्त्रको मुख्य जिम्मेवारी रहेको हुन्छ । मौजुदा कानून एवम् संस्थागत व्यवस्थाले निश्चित योग्यता र अनुभव भएका कर्मचारीहरूमार्फत नै स्थानीय तहसम्म राज्यको समग्र राजस्व सङ्कलन गर्ने व्यवस्था भएको छ । राजस्व चुहावटको समस्या पुरानो एवम् हालसम्म नियन्त्रण हुन नसकेको समस्या हो । यस क्षेत्रमा भ्रष्टाचार संस्थागत भएको र यो संस्थागत सञ्चाल एवम् प्रवृत्तिलाई राजनैतिक र उच्च प्रशासनिक नेतृत्वको समेत संलग्नता भएका कारण नियन्त्रण गर्न सहज नभएको अनुभव गरिएको छ । राजस्व असुली गरी राज्यकोषमा जम्मा गर्नुपर्ने दायित्व भएका कर्मचारीबाट नै राजस्व असुलीमा लापरवाही गरी अनुचित कर/छुट र राजस्वबापत उठेको रकम हिनामिना गर्ने

गरेको पाइएको छ । मालपोत कार्यालयमा राजस्व निर्धारण गर्दा हेर्नुपर्ने वा परीक्षण गर्नुपर्ने कागजात नहेरी वा परीक्षण नगरी स्थानीय निकायको घर बाटो चार किल्ला प्रमाणितको सिफारिस लगायतका आवश्यक प्रमाण कागजात सङ्कलन नगरी कम राजस्व निर्धारण गर्ने, जग्गाको मूल्याङ्कन फरक पारी बदलिनसार्थ लिखतमा वास्तविक मूल्यभन्दा कम थैली कायम गरी कम राजस्व निर्धारण गर्ने, राजस्व रकम नक्कली रसिदबाट उठाई प्रचलित कानूनबमोजिम दाखिला नगरी हिनामिना गर्ने एवम् कार्यालयबाट सङ्कलन भएको राजस्व खाइमास्ने जस्ता प्रकृतिका राजस्व चुहावट गर्ने गरेको पाइएको छ । भन्सार कार्यालयमा भन्सार प्रज्ञापन पत्रमा मालवस्तुको गलत घोषणा गरी वास्तविक तिर्नुपर्ने राजस्व नतिरी राजस्व चुहावट गर्ने साथै राष्ट्रसेवक कर्मचारी, भन्सार एजेन्ट र मालसामान धनी लगायतले मिलेमतोमा नक्कली प्रज्ञापनपत्र प्रयोग गरी राजस्व छुली चुहावट गरेको जस्ता प्रकृतिका राजस्व चुहावट गर्ने गरेको पाइएको छ । यस्ता प्रवृत्ति सुनियोजित र संरक्षित रूपमा हुने गरेका कारण नियन्त्रणका लागि भएका कानुनी एवम् संस्थागत लामो प्रयास प्रभावकारी हुन सकेको छैन ।

ग) **सार्वजनिक सम्पत्ति हिनामिना, हानिनोक्सानी वा दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्ति:** सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण र उचित उपयोग गर्ने गराउने मुख्य दायित्व सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहने पदाधिकारी-हरूको हो । राजनैतिक नेतृत्व एवम् कर्मचारीतन्त्रले यसमा उदाहरणीय भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने हुन्छ । तर भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिका कारण सार्वजनिक सम्पत्ति हिनामिना एवम् दुरुपयोगमा राजनैतिक नेतृत्व साथै कर्मचारीतन्त्रको अग्रसरता बढी देखिन्छ । नेपाल सरकार वा सार्वजनिक संस्थाको बजेट लगायतका सार्वजनिक सम्पत्ति लापरवाही वा बदलिनसार्थ गरी हिनामिना, हानिनोक्सानी वा दुरुपयोग गर्ने कार्यमा प्राविधिक कर्मचारी, शिक्षक, प्रशासन र प्रहरीलगायत सहायक र सहयोगीस्तरका कर्मचारीहरू रहेको पाइएको छ । साथै विद्यालय व्यवस्थापन समिति, उपभोक्ता समिति लगायत निर्वाचित/मनोनित/नियुक्त पदाधिकारी र मतियार/बिचौलियाहरूसमेत रहेको पाइएको छ । साथै विद्यालयको बजेट वा सम्पत्ति हिनामिना, पाठ्यपुस्तक, विज्ञान सामग्री खरिद, भवन शौचालय निर्माण, छात्रवृत्ति, तलबभत्ता लगायतका कार्यका लागि प्राप्त सरकारी बजेट हिनामिना गर्ने जस्ता प्रकृतिका सार्वजनिक सम्पत्तिको हिनामिना जस्ता अनियमितताहरू रहने गरेका छन् । यस्ता क्षेत्रमा भौतिक पूर्वाधार निर्माणका सन्दर्भमा वास्तविक कार्यभन्दा बढी कार्य भएको देखाई बढी रकम भुक्तानी लिई हिनामिना गर्ने गराउने प्रवृत्तिसमेत देखिएको छ ।

सार्वजनिक सम्पत्ति हिनामिनामा स्थानीय तहका नगरपालिकाको बजेट निजी खातामा स्थानान्तरण गरी निजी सम्पत्ति जोड्ने, सामाजिक सुरक्षा भत्ता वितरण गर्दा आफैँ औंठाछाप लगाई झुटो र किर्ते भरपाई खडा गरी बढी रकम भुक्तानी लिई हिनामिना गर्ने, लक्षित कार्यक्रमसमेतको लागि निकास भएका रकम बैंकबाट निकाली आफ्नो घरव्यवहारमा लगाउने, नक्कली बैंक ग्यारेन्टीका आधारमा मोबिलाइजेसन पेस्की दिने, गाउँपालिकाको चालु र पुँजीगत बजेट हिनामिना गर्ने जस्ता

अनियमित कार्यहरू हुने गरका छन् । साथै कृषि, वन, स्वास्थ्य, उर्जा लगायतका अन्य क्षेत्रमा समेत कित्तै कागज बनाई सरकारी रकम बैंकबाट निकाली हिनामिना गर्ने, सम्पन्न नभएको कामको कार्यसम्पन्न प्रतिवेदन बनाई भुक्तानी लिने, वनका काठ बदनियतसाथ कटान गरी ओसारपसार गर्ने र प्रचलित कानुन एवम् मापदण्ड विपरीत प्रतिस्पर्धा नगराई कार्यालय सामग्री खरिद गर्ने वा सरकारी सम्पत्ति भाडामा लिने जस्ता अनियमित प्रवृत्तिसमेत रहेको पाइन्छ ।

घ) **सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्ता गर्ने प्रवृत्ति:** सरकारी तथा सार्वजनिक जग्गाको संरक्षण गर्ने मुख्य जिम्मेवारीमा रहेका सार्वजनिक पदाधिकारीहरूबाटै सार्वजनिक जग्गा आफ्नो वा व्यक्तिका नाममा दर्ता गर्ने गराउने प्रवृत्ति पछिल्लो समय तीव्र भएको छ । निरन्तर प्रयास हुँदै आएको भए तापनि सार्वजनिक जग्गा व्यक्तिको नाममा दर्ता गर्ने प्रवृत्तिमा कमी आउन सकेको छैन । सरकारी जग्गा सरकारी निकायमा रहेको दर्ता सेस्ताको कागजातलाई गैरकानुनी तरिकाले हेरफेर गरी व्यक्तिको नाममा दर्ता गरी जग्गाधनी प्रमाण पुर्जा दिने, सक्कल जग्गाधनी दर्ता सेस्तामा गैरकानुनी तवरले अक्षरहरू थपी सेस्ताको सहीछाप र मिति महलमा नक्कली छाप लगाउने प्रवृत्ति रहेको पाइन्छ । मूलतः सार्वजनिक जग्गालाई व्यक्तिको नाममा गैरकानुनी रूपले दर्ता गराई बेचबिखन गर्ने, सार्वजनिक जग्गा कित्तै कागजात तयार गरी निजी कम्पनीलाई बेचबिखन गर्ने, सरकारी कार्यालयमा रहेको लिखत कागजात सच्याई जग्गाको नक्कली जग्गाधनी र जग्गाधनी प्रमाण पुर्जासमेत खडा गरी गैरकानुनी तरिकाले हक हस्तान्तरण गर्ने, व्यक्तिको जग्गा हालसाबिक गर्दा सरकारी सार्वजनिक जग्गा घुसाउने, व्यक्तिको जग्गाको कित्ता यकिन गर्ने नाममा बढ कायम गरी साँधमा रहेको सरकारी जग्गामध्येबाट घुसाउने, जग्गासम्बन्धी सरकारी कागजात सच्याउने जस्ता भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति सङ्घीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म नै रहेको पाइएको छ ।

ङ) **सार्वजनिक निर्माण वा खरिदमा अनियमितता गर्ने प्रवृत्ति:** सङ्घीय तहदेखि स्थानीय तहसम्मका सार्वजनिक निर्माण वा खरिद गर्दा अनिवार्य रूपमा तोकिएका कानुनी आधारहरू अवलम्बन गर्नुपर्ने व्यवस्था भएको भए तापनि गैरकानुनी लाभ वा घुस कमिसनको मनसाय राखी मौजुदा कानुनी आधार अनुसरण नगर्ने, कानुनी प्रावधानको गलत व्याख्या गर्ने, कानुनको भावना विपरीत निर्णय गरी कार्य गर्ने गराउने प्रवृत्तिका कारण सार्वजनिक खरिद एवम् निर्माणमा नियमित रूपमा अनियमितता हुँदै आएको पाइन्छ । राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूबाट आफू वा अरु कुनै व्यक्तिलाई गैरकानुनी लाभ पुर्याउने वा नेपाल सरकार वा सार्वजनिक संस्थालाई गैरकानुनी हानि पुऱ्याउने बदनियतले सार्वजनिक खर्च गर्दा राज्यको वार्षिक स्रोतको अपव्यय गरेका दृष्टान्तहरू विभिन्न अनुसन्धानबाट उजागर भएका छन् । ऐन, नियमानुसार टेण्डर आव्हान नगरी बजेट खर्च गर्ने, विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्दा अवलम्बन गर्नुपर्ने कानुनी प्रावधानसमेतको पालना नगरी बजेट खर्च गर्ने, स्थानीय दर रेटभन्दा अत्यधिक र अस्वाभाविक रूपमा बढी मूल्य राख्ने, कित्तै प्रतिवेदन तयार गरी रकम अपव्यय गर्ने लगायतका प्रवृत्ति देखिएको छ । त्यस्तै कम परिमाणमा सामान

खरिद गरी बढीको बिल देखाई सामान खरिद गर्ने एवम् खरिद वा निर्माणको काममा भुक्तानी दिँदा अनिवार्य रूपमा कमिसन लिने जस्ता भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति रहेको पाइन्छ ।

- च) गलत लिखत वा प्रतिवेदन दिने, कागजात सच्याउने वा नोक्सान गर्ने प्रवृत्ति: सेवाग्राहीको सेवासँग सम्बन्धित वा विकास निर्माण वा सार्वजनिक खरिद, सरकारी अभिलेख वा प्रमाणजस्ता क्षेत्रमा राष्ट्रसेवकले गलत लिखत तयार गर्ने, गलत प्रतिवेदन दिने, सरकारी कागजात सच्याउने, नोक्सान गर्ने वा लुकाउने भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति सङ्घीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म हुने गरेको पाइन्छ ।
- छ) परीक्षाको परिणाम फेरबदल तथा गोपनीयता भङ्ग गर्ने प्रवृत्ति: कानूनतः वर्जित गरिएको प्रश्नपत्रको गोपनीयता र लिखत खुला गर्ने मौखिक वा प्रयोगात्मक परीक्षाको वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन नगरी गलत परिणाम वा प्रतिवेदनका आधारमा अयोग्य व्यक्तिलाई सार्वजनिक पदमा राख्ने अनियमित प्रवृत्ति, स्थानीय तहमा बढिरहेको पाइएको छ । शिक्षण संस्थाहरूबाट लिइएको लिखित परीक्षा र यातायात कार्यालयबाट लिइएका सवारी चालक अनुमतिपत्रको प्रयोगात्मक परीक्षासँग सम्बन्धित साथै स्थानीय तहमा रिक्त पदपूर्तिका लागि लिइएको अन्तर्वार्तासँग सम्बन्धित गलत कार्यहरू हुने गर्ने, परीक्षाको परिणाम फेरबदल गरेको विषयहरूमा सवारी चालक अनुमतिपत्रको प्रयोगात्मक परीक्षामा अनुत्तीर्ण र अनुपस्थित भएका परीक्षार्थीहरूलाई पास गराउने, रिक्त पदपूर्तिका लागि लिइएको अन्तर्वार्तामा सफल उम्मेदवारलाई वैकल्पिक बनाई परिणाम फेरबदल गर्ने, स्थायी पदपूर्तिका लागि भएको लिखित परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने जस्ता भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति हुने गरेको पाइएको छ ।
- ज) नीतिगत भ्रष्टाचार गर्ने प्रवृत्ति: नीतिगत भ्रष्टाचारमा मूलतः निर्णय तहमा रहेका उच्च राजनैतिक एवम् प्रशासनिक पदाधिकारीहरू संलग्न हुने गरेका छन् । राजनैतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्व तहका पदाधिकारीहरूबाट गलत कानून वा नीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने, कानून वा नीतिको भावना विपरीत निहित स्वार्थका लागि गलत व्याख्या गर्ने जस्ता प्रवृत्तिहरू हुने गरेको पाइएको छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट गराइएका अध्ययन तथा सर्वेक्षणहरू, नेपालमा भ्रष्टाचार र सुशासनसम्बन्धी अध्ययन, २०७५ तथा स्थानीय तहमा हुने भ्रष्टाचारसम्बन्धी अध्ययन, २०७६ अनुसार नेपालमा नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको स्पष्ट भएको छ । सेवाग्राही सर्वेक्षणहरूबाट समेत उच्चपदस्थ मूलतः राजनैतिक एवम् प्रशासनिक पदाधिकारीहरूबाटै बढी नीतिगत भ्रष्टाचार हुने गरेको देखिएको छ ।
- झ) भ्रष्टाचारको पदीय वा पेसागत प्रवृत्तिको विश्लेषण: भ्रष्टाचार सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहने गलत सोच र प्रवृत्ति भएका व्यक्तिहरूको मिलेमतोमा देखासिकीबाट वृद्धि हुने गरेको छ । यस्ता सोच र प्रवृत्ति भएका कर्मचारी वा राजनैतिक नेतृत्वसँगै प्रत्यक्ष एवम् अप्रत्यक्ष काम गर्ने अन्य सयौं

व्यक्तिहरूमा समेत भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति स्वाभाविक रूपमा विकास भएको पाइन्छ । सार्वजनिक पदमा रहने उच्च राजनैतिक नेतृत्व, स्थानीय तहसम्मका राजनैतिक जिम्मेवार व्यक्तिहरू साथै तल्लो तहदेखि माथिल्लो तहसम्मका कर्मचारीहरू भ्रष्टाचारजन्य कार्यमा सहभागी हुँदा यसको प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष असर गैरसरकारी र निजी क्षेत्रमा समेत पर्दा सरकारी, गैरसरकारी, सामुदायिक, निजी क्षेत्रमा समेत भ्रष्टाचार क्रमशः संस्थागत हुँदै गएको देखिन्छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा प्राप्त सूचना एवम् उजुरीका साथै भ्रष्टाचार विरुद्धका कारवाहीले सार्वजनिक पदमा रहेका राजनैतिक एवम् प्रशासनिक पदाधिकारीहरूका साथै विचौलियाहरूसमेत भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिमा संलग्न भएको तथ्य पुष्टि गरेको छ । आ.व. २०७६/७७ मा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबाट अदालतमा दायर गरिएका ३५१ वटा भ्रष्टाचार विरुद्धका मुद्दाहरूमध्ये ८९४ जना प्रतिवादीहरू अधिकृतस्तरका २५६ जना र सहायकस्तर/सहयोगीस्तरका ३८४ र अन्य बाँकी विचौलियाहरूसमेत रहेका र ९५ जना उपभोक्ता समिति एवम् विद्यालय व्यवस्थापन समितिका पदाधिकारीहरू रहेको देखिन्छ । भ्रष्टाचारको पदीय वा पेसागत प्रवृत्तिलाई तलको तालिकाबाट समेत स्पष्ट गर्न सकिन्छ:

क्र. सं.	मुद्दाको किसिम	प्रतिवादीको सङ्ख्या				
		जम्मा	अधिकृतस्तर	सहायक/ सहयोगीस्तर	निर्वाचित / मनोनित	विचौलिया / मतियार
१	रिसवत	२१०	५१	१२३	७	२९
२	नक्कली प्रमाणपत्र	८८	१८	६६	४	०
३	सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी					
४	गैरकानुनी लाभहानि	२५३	९१	६७	३८	५७
५	राजस्व हिनामिना	५२	८	२२	१	२१
६	गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जन	१२	७	४	१	०
७	विविध	१३७	४५	५८	०	३४
	जम्मा	८९४	२५६	३८४	९५	१५९

स्रोत: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको २९औँ वार्षिक प्रतिवेदन

भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति कायम रहनुका कारणहरू

सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहने राजनैतिक नेतृत्व साथै प्रशासनिक उच्च तहका पदाधिकारीहरूको जिम्मेवारीप्रतिको सोच र व्यवहारले सङ्गठनको कार्यसम्पादनको निष्पक्षता र स्वच्छता कायम गर्न

महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह भएको हुन्छ । यस्ता व्यक्तिको सङ्गठनात्मक व्यवहार स्वच्छ र इमानदार हुन सकेमा स्वाभाविक रूपमा तल्लो तहसम्मको कार्यसम्पादनमा स्वच्छता कायम गर्न सकिने हुन्छ । गलत प्रवृत्तिलाई मूलतः प्रणालीले नियन्त्रण गर्नुपर्ने भए तापनि मुलुकको शासकीय एवम् प्रशासकीय प्रणाली कमजोर हुनुका कारण सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहने व्यक्तिहरूको भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिमा कमी आउन सकेको छैन । फलस्वरूप भ्रष्टाचार सङ्गठित रूपमा फैलिएको छ । गैरकानुनी आर्जनका लागि निहित स्वार्थबाट प्रभावित हुने राजनैतिक एवम् प्रशासनिक पदाधिकारी लगायत अन्य विचौलिया र सरोकारवाला व्यक्तिहरूसमेतको मिलेमतोबाट भ्रष्टाचार गर्ने साथै भ्रष्टाचारको विरुद्धमा काम गर्ने निकाय वा प्रणालीलाई कमजोर गराउने प्रवृत्तिसमेत विकास हुँदै गएको छ । मूलतः मुलुकमा भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति कायमै रहनुका मुख्य कारणहरू निम्नानुसार रहेका छन्-

- (क) परम्परागत सोच र प्रवृत्तिबाट प्रभावित मुलुकको खर्चिलो र अस्वस्थ राजनैतिक निर्वाचन पद्धतिमा समसामयिक सुधार नहुनु,
- (ख) भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सोच, नीति, योजना, रणनीतिको नियमितताका लागि राजनैतिक सहमति र प्रतिबद्धताको कमी हुनु,
- (ग) भ्रष्टाचारविरुद्धको अनुसन्धान एवम् कारबाहीलाई व्यापक, निष्पक्ष एवम् वैज्ञानिक गराउने र सजायलाई कडा बनाउने कार्यमा राजनैतिक नेतृत्वको सोच र अग्रसरता अग्रगामी हुन नसक्नु,
- (घ) भ्रष्टाचारको कमाइलाई समाजले सहज स्वीकार्ने एवम् अकुत सम्पत्तिको प्रशंसा गर्ने सामाजिक स्वभावमा परिवर्तन आउन नसक्नु,
- (ङ) भ्रष्टाचारीहरूको संरक्षणका लागि राजनैतिक दबाव दिने साथै राजनैतिक नेतृत्वहरूसमेत भ्रष्टाचारका कार्यमा प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रूपमा संलग्न हुने स्वभावमा परिवर्तन आउन नसक्नु,
- (च) भ्रष्टाचार नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा रहेका सरकारी निकायहरू अपेक्षित रूपमा सक्रिय एवम् नतिजामुखी हुन नसक्नु
- (छ) गैरआर्थिक आर्जन विरुद्धमा सरकारी निगरानी एवम् गैरसरकारी निकायका साथै नागरिक समाज र सामाजिक सङ्घ संस्थाहरू एवम् सरोकारवालाहरूको निगरानी कमजोर हुनु,
- (ज) समाजमा थोरै समय र लगानीमा धेरै आर्थिक आर्जन गर्ने सोच र प्रवृत्ति कायमै रहनु एवम् सामाजिक सांस्कृतिक कार्यमा फजुल खर्चगर्ने गराउने प्रवृत्ति कायमै रहनु,
- (झ) राजनैतिक नेतृत्व प्रशासनिक कार्यमा अनावश्यक रूपमा संलग्न हुने एवम् अनियमित कार्यका लागि दबाव दिने स्वभावमा परिवर्तन नहुनु,
- (ञ) प्रक्रियामुखी सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सामयिक सुधार गर्न नसकिनु एवम् कर्मचारीमा जिम्मेवारी पन्छाउने तथा जवाफदेही नहुने प्रवृत्तिमा सुधार नहुनु,
- (ट) सार्वजनिक क्रियाकलापलाई पारदर्शी गराउन नसक्नु र सरकारी निकायहरूबीच समन्वयलाई नतिजामुखी गराउन नसक्नु,

- (ठ) सार्वजनिक निर्माण एवम् सार्वजनिक खरिदको कार्यमा सूक्ष्म एवम् नियमित निगरानी, अनुगमन मूल्याङ्कन हुन नसक्नु
- (ड) नैतिक शिक्षाको कमीका कारण नागरिक समाजको भ्रष्टाचारप्रतिको चासो कमी हुनु,
- (ढ) भ्रष्टाचारका विरुद्धमा सरकार एवम् नागरिक समाज, सामाजिक सङ्घ संस्थाको निगरानी र सहकार्यको कमी हुनु,
- (ण) भ्रष्टाचार विरुद्धका कार्यको कारबाहीका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगप्रति अत्यधिक निर्भरता हुनु, यस कार्यमा जिम्मेवार अन्य निकायहरूको क्रियाशीलता अपेक्षित रूपमा कमजोर हुनु,
- (त) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायत भ्रष्टाचार एवम् अनियमित कार्यका विरुद्धमा जिम्मेवारीमा रहेका निकायहरूबाट पेस भएका मुद्दाहरूको फैसला जस्ता कार्यहरूमा आवश्यक प्राथमिकीकरण, समन्वय र सकारात्मक सोचको कमी हुनु ।

भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति बढ्दै जानुमा सार्वजनिक सेवा केन्द्रमा बिचौलियाहरूको अनावश्यक सहभागिता हुनु पनि एउटा मुख्य कारण भएको देखिन्छ । वर्तमानमा बिचौलियाहरू भ्रष्टाचार गर्ने गराउने उद्देश्य भएका व्यक्तिहरूका लागि सहज र सुरक्षित माध्यमसमेत भएका छन् । सरकारी सेवा केन्द्रहरूमा बिचौलियाहरूको भूमिकालाई न्यून गर्न सेवा केन्द्रमा सहायता वा सोधपुछ कक्षका साथै सेवाका लागि आवश्यक जानकारी एवम् सेवा लिन भर्नुपर्ने फाराम लगायतका आधारभूत प्रक्रिया पूरा गर्न सहज गराउने व्यवस्था गरिएको छ । यस्ता व्यवस्थाको उपयोग गरी सेवाग्राहीले आफ्नो काम आफैले गर्न गराउन सक्ने भए तापनि मौजुदा व्यवस्थाहरूलाई निष्क्रिय गराउने र सेवाग्राहीलाई बिचौलियाको सहयोग लिनुपर्ने बाध्यात्मक अवस्था सिर्जना गर्ने गराउने प्रवृत्ति बढेको छ । यसबाट अधिकांश सार्वजनिक निकायहरूमा सेवाग्राही र कर्मचारीका बिचमा बिचौलिया उपस्थित हुने र बिचौलियाहरूको कार्यप्रक्रियामा अस्वाभाविक संलग्नता बढेको छ । सेवाग्राहीका साथै कर्मचारीहरूको समेत बिचौलियाहरू प्रतिको आशा र भरोसाका कारण कार्यालयहरूमा भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्ति बढ्दै गएका छन् । प्रत्यक्ष एवम् अप्रत्यक्ष रूपमा कार्यालयका महत्त्वपूर्ण अभिलेख, कागजात, प्रमाणहरूमा सहज पहुँचका साथै कार्य प्रक्रियामा समेत संलग्नता बढेका कारण सहज रूपमा सेवाग्राहीलाई ठग्ने कार्य हुँदै आएको छ । मूलतः मालपोत कार्यालय, यातायात व्यवस्था कार्यालय, नापी कार्यालय, वैदेशिक रोजगारीका कार्यालय, भन्सार कार्यालय, उद्योग व्यवसायसँग सम्बन्धित कार्यालय, नगरपालिका, गाउँपालिकाका कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, राहदानी विभाग, लोक सेवा आयोगको फाराम भर्ने कार्यालय, शैक्षिक सेवाका कार्यालय, न्यायिक कार्यालयहरूमा यस प्रकारको प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ ।

भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिबाट परेको असर

कम तलब सुविधालाई भ्रष्टाचारको कारण मान्ने गरिएको भए तापनि मूलतः अनियमित कार्यतर्फको सोच र व्यवहारका कारण भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरू हुने गरेको स्पष्ट छ । भ्रष्टाचार प्रवृत्तिगत समस्याको

परिणाम हो । थोरै समय र लगानीमा धेरै आर्थिक आर्जन गर्ने प्रवृत्ति रहनु, सामाजिक तथा सांस्कृतिक कार्यमा फजुल खर्च गर्ने प्रवृत्ति बढ्नु, भ्रष्टाचारको कमाइलाई समाजले सहज रूपमा स्वीकार्ने प्रवृत्ति कायमै रहनु, परिवारबाटै भ्रष्टाचार गर्न उत्प्रेरित गरिनु, सामाजिक संस्थाहरूमा भ्रष्टाचारका विरुद्धमा सहकार्यको कमी हुनु आदि यसका पुष्ट्याईका आधारहरू हुन् । मुलुकमा भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिबाट परेको असरहरूलाई तलका बुँदाहरूबाट स्पष्ट गर्न सकिन्छः

- (क) भ्रष्टाचारीहरूको संरक्षणका लागि राजनैतिक दबाव दिने साथै भ्रष्टाचारीबाट लाभ हासिल गर्ने गराउने संस्कारको वृद्धि हुनु,
- (ख) राजनैतिक एवम् प्रशासनिक मिलीभगतमा भ्रष्टाचार गर्ने गराउने कार्य क्रमशः संस्थागत हुँदै जानु,
- (ग) राजनैतिक एवम् प्रशासनिक भ्रष्टाचारजन्य प्रवृत्तिले गैरसार्वजनिक निकाय एवम् पदाधिकारीहरूमा समेत भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति विस्तार हुँदै जानु,
- (घ) कानुनी प्रावधान एवम् शासकीय पद्धति कमजोर भई प्रशासनिक कार्यमा राजनैतिक नेतृत्वबाट अनियमित कार्य वा निर्णय गर्न गराउन अनावश्यक दबाव हुनु,
- (ङ) सुशासनको स्तर कमजोर भई राष्ट्रिय एवम् अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा मुलुकको इज्जत, प्रतिष्ठा, साख कमजोर हुँदै जानु र त्यसलाई ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेसनल, नेपाल लगायतको प्रतिवेदनले स्पष्ट पार्नु,
- (च) सरकारी स्रोतसाधनको दुरुपयोग हुँदा विकास निर्माण लगायतका आधारभूत विकासका कार्यमा स्रोतसाधनको कमी हुनु,
- (छ) सुशासन एवम् स्रोत सदुपयोगको सुनिश्चितता हुन नसक्दा विकास आयोजनाहरू ढिलासुस्ती हुने, आयोजनाहरूमा खर्च वृद्धि हुनु, विकास साझेदारहरूको साझेदारी घट्न थाल्नु,
- (ज) विकास निर्माण लगायतका क्षेत्रमा दाता एवम् लगानीकर्ताहरूको लगानीप्रतिको उत्सुकता घट्नु,
- (झ) मुलुकको समग्र शासन पद्धतिका साथै प्रशासनिक संयन्त्रप्रतिको विश्वास, प्रतिष्ठा, इज्जत, सान खस्कँदै जानु,
- (ञ) सीमित व्यक्ति, समूहको हालीमुहालीका कारण सङ्गठनभित्रका इमानदार र सक्षम कर्मचारीहरूको कार्य उत्प्रेरणा र क्षमतावृद्धि हुन नसक्नु,
- (ट) सार्वजनिक एवम् गैरसार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेका पदाधिकारीहरूले जिम्मेवारी नलिने, कार्य सम्पादनमा उदास हुने प्रवृत्ति विकास हुनु,
- (ठ) राजनीतिज्ञ तथा कर्मचारीतन्त्रविचको एक अर्कालाई दोषारोपण गर्ने, जिम्मेवारी सार्ने प्रवृत्ति बढेका कारण आपसी सम्बन्ध कमजोर हुँदै जानु,
- (ड) दण्डहीनता, नातावाद, नैतिकहीनताले प्रश्रय पाएका कारण अराजकता, विकृति, अन्यौल र अस्थिरता बढ्नु,
- (ढ) सरकार एवम् सरकारी संस्थाप्रति जनताको विश्वास र भरोसा घट्दै गएका कारण राज्यको दायित्वभित्रका आधारभूत सेवामा समेत गैरसरकारी वा निजी क्षेत्रको संलग्नता बढ्दै जानु,

(ण) दैवी प्रकोप, सड्कट लगायतको संवेदनशील अवस्थामा सरकारी संयन्त्र कमजोर हुने एवम् नागरिकले सरकार वा राज्यको संरक्षण र भरोसा पाउने अवस्था कमजोर देखिनु ।

भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति नियन्त्रण गर्नका लागि गर्नुपर्ने कार्यहरू

निकायगत एवम् कार्यगत मिलेमतो, देखासिकी, अनियमित कार्य गर्ने गराउने सहज वातावरण, बिचौलियाको सहज संलग्नताका कारण वर्तमानमा भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति बढेको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ । यस अवस्थामा व्यक्तिको सोच, व्यवहार र आचरणको सुधारबाट नै भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिलाई नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । यसका लागि मूलतः भ्रष्टाचारप्रतिको समाजको धारणाका साथै देशको मौजुदा नीति, कानुन, कार्यपद्धति आदिले प्रत्यक्ष प्रभाव पारेको हुन्छ । मुलुकको प्रशासनिक संरचना, कार्यसंस्कार एवम् कार्यपद्धतिमा सामयिक सुधार हुन नसक्दा प्रक्रियाउन्मुख कार्यप्रणाली कायमै रहनु, सार्वजनिक क्रियाकलापलाई पारदर्शी गराउन नसकिनु, सरकारी निकायहरूबीच समन्वयको कमी रहनु, सरकारी अनुगमन, निरीक्षण कमजोर रहनु, भ्रष्टाचारबाट जोडेको सम्पतिको विरोध गर्ने सामाजिक संस्कार नहुनु, नागरिक समाजको भ्रष्टाचारप्रतिको चासोमा कमी हुनु, नैतिक शिक्षाको कमी हुनु, सरकार र नागरिक समाजको सहकार्यको कमी हुनु, भ्रष्टाचार विरुद्ध पेस भएका मुद्दाहरूका सम्बन्धमा सकारात्मक सोच र सहकार्यको कमी हुनु जस्ता तथ्यहरू भ्रष्टाचारका लागि बलियो आधार भएका छन् । यस सन्दर्भमा भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति नियन्त्रण गर्न निम्नानुसारका सुधारका कार्यहरू गर्नु अत्यावश्यक भएको छः

- (क) राजनैतिक नेतृत्वले राजनैतिक दल एवम् सरकारमा संस्थागत रूपमै भ्रष्टाचार विरुद्धको संस्कार एवम् पद्धति विकास गर्नुपर्ने साथै भ्रष्टाचारमा संलग्न हुने राजनैतिक दलका कुनै पनि व्यक्तिलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउने, दोषीलाई भविष्यमा कुनै पनि राजनैतिक गतिविधिमा सहभागी नगराउने पद्धतिको थालनी गर्ने,
- (ख) जिम्मेवार पदमा रहँदा हुने भ्रष्टाचार एवम् अनियमित कार्यको आत्मालोचना गरी नैतिकताका आधारमा पदबाट राजीनामा गर्ने गराउने संस्कारको विकास गर्ने साथै नैतिक अनुशासनमा कमजोर हुने व्यक्तिका विरुद्धमा दबाव एवम् आवाज सृजना गर्ने,
- (ग) भ्रष्टाचार विरुद्धको कार्य जिम्मेवारीमा रहेका संस्थाहरूको अध्ययन, अनुसन्धान, निर्णय, फैसला लगायतका प्रक्रियागत कार्यमा कुनै प्रकारको राजनैतिक एवम् प्रशासनिक हस्तक्षेप गर्न नसक्ने वा गर्न नपाउने आधारहरू तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने,
- (घ) प्रशासनिक कार्यसम्पादनका सन्दर्भमा हुने भ्रष्टाचारका विरुद्धमा सदाचारी कर्मचारीले आफ्नै सेवा समूह र कार्यालयभिन्नका भ्रष्टाचारीको उजुरी एवम् सूचनाहरू सजाय गर्ने निकायमा शीघ्र पुऱ्याउने संस्कार विकास गर्ने,
- (ङ) भ्रष्टाचार विरुद्धको अध्ययन, अनुसन्धानलाई छिटो छरितो, वैज्ञानिक र गुणस्तरीय गराई शीघ्र सजायका लागि पेस गर्ने गराउने,

- (च) भ्रष्टाचारजन्य कार्यको अध्ययन अनुसन्धान, तहकिकातका सन्दर्भमा सामान्य सहानुभूतिसमेत नराखी तथ्य प्रमाण सङ्कलन गर्ने कार्यमा स्वच्छ र इमानदार भूमिका निर्वाह गर्ने,
- (छ) भ्रष्टाचारका विरुद्धमा कार्य गर्ने जिम्मेवारीमा रहेका अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग लगायतका निकाहरूले भ्रष्टाचारको उच्च सम्भावना भएका क्षेत्रहरूमा सूक्ष्म निगरानीका साथै नियमित अप्रेसनको कार्यलाई प्राथमिकता दिने,
- (ज) भ्रष्टाचारको विरुद्धमा सङ्कलन हुने सूचना, उजुरी, प्रतिवेदनलगायतका आधारभूत तथ्यहरूलाई मौजुदा कानुनी प्रावधानहरूका आधारमा निष्पक्ष एवम् वैज्ञानिक ढङ्गले अनुसन्धान गरी कारबाहीको दायरामा ल्याउन निरन्तर अग्रसर हुने,
- (झ) भ्रष्टाचार विरुद्धको अध्ययन, अनुसन्धान, तहकिकात, मुद्दा दायरको कार्यलाई साझा जिम्मेवारी एवम् दायित्वका रूपमा स्वीकार गरी भ्रष्टाचारीलाई कानूनको कठघरामा पुर्याउन नतिजामुखी सहकार्य एवम् समन्वय गर्ने प्रवृत्ति विकास गर्ने,
- (ञ) भ्रष्टाचार विरुद्धको कार्यलाई शीघ्र सजायको दायरामा ल्याउन सङ्गठनको नेतृत्वले अग्रसरता लिनै साथै सजायको टुंगो नभएसम्म निरन्तर निगरानी एवम् दबावमा रहने,
- (ट) न्याय परिषद्लगायतका सम्बन्धित जिम्मेवार निकायहरूले भ्रष्टाचार विरुद्धको मुद्दामा विवादरहित निर्णय गर्ने,
- (ठ) भ्रष्टाचार विरुद्धका अनुसन्धान, मुद्दा फैसला वा निर्णयहरू विशेष प्राथमिकतामा राखी निश्चित समयभित्रै टुङ्ग्याउने,
- (ड) भ्रष्टाचारीलाई कडा एव अधिकतम सजाय गर्ने कानुनी व्यवस्थाका साथै नैतिक सोच र व्यवहार विकास गर्ने,
- (ढ) भ्रष्टाचारबाट आर्जन गरेको सम्पत्तिका विरुद्धमा समाज निरन्तर विरोधमा रहनुपर्ने, यसका लागि सामाजिक सङ्घ संस्था, नागरिक समाज, सञ्चार माध्यमहरू भ्रष्टाचारीको अकुत सम्पत्ति, अस्वाभाविक जीवन निर्वाह, भौतिक पूर्वाधारको उपयोगलगायतका सूचनाहरू कारबाही गर्ने निकायहरूमा पुऱ्याउन अग्रसर हुनुपर्ने,
- (ण) स्थानीय राजनैतिक दल वा अन्य सामाजिक सङ्घ संस्थाहरूले भ्रष्टाचारीलाई सामाजिक समारोह, सभा, सम्मेलन, सम्मानजस्ता कार्यक्रममा समावेश नगर्ने, बहिष्कार गर्ने प्रवृत्तिको विकास गर्ने,
- (त) भ्रष्टाचारका विरुद्धमा महत्त्वपूर्ण भूमिकामा रहेका सञ्चारकर्मीहरूले कुनै पनि भ्रष्टाचारजन्य सूचना यथाशीघ्र प्रचारप्रसार गर्ने कार्यलाई महत्त्व दिनुपर्ने साथै भ्रष्टाचार विरुद्धका आधिकारिक कारबाही वा सजायका निर्णयहरूलाई स्थानीयस्तरसम्म प्राथमिकताका साथ नियमित प्रचारप्रसार गर्ने,
- (थ) निहितस्वार्थबाट मुक्त भई भ्रष्टाचारको उच्च सम्भावना भएका सार्वजनिक निकायहरूमा सञ्चार क्षेत्रबाट खोजमूलक सूचना सङ्कलन गरी भ्रष्टाचार विरुद्धको कार्यमा सहकार्य गर्ने,

- (द) देशव्यापी रूपमा सङ्घीय तहदेखि गाउँपालिका, नगरपालिका, वडा कार्यालयसम्मका सम्बन्धित कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादनको सुपरिवेक्षण अनुगमन, प्रतिवेदन एवम् पृष्ठपोषण पद्धति तथा अभिमुखीकरण र क्षमता विकासका बारेमा उचित ध्यान दिनुपर्ने,
- (ध) भ्रष्टाचारको नियन्त्रणकालागि स्थानीय तहका राजनैतिक नेतृत्व, प्रशासनिक संयन्त्र, नागरिक समाज, सामाजिक सङ्घ संस्थाहरू, बौद्धिक समूहका साथै सञ्चारमाध्यमहरू नै बढी क्रियाशील हुनुपर्ने,
- (न) प्रक्रियाभन्दा नतिजामुखी एवम् पारदर्शी कार्यपद्धति अवलम्बन गर्ने, भ्रष्टाचार हुनसक्ने क्षेत्र पहिचान गरी नियमित रूपमा निगरानी बढाउने,
- (न) सार्वजनिक कार्यका सन्दर्भमा दलाल, एजेन्ट, मध्यस्थकर्ताको क्रियाकलाप र व्यवहारप्रति सजग हुने, नियम, कानून, प्रक्रिया, निर्देशिका, मापदण्डको पूर्ण पालनाको संस्कार विकास गर्ने कार्यमा निकाय प्रमुख अग्रसर हुनुपर्ने,
- (प) सेवान्नाहीले आफूले प्राप्त गर्नुपर्ने सेवा प्राप्त गर्न पूरा गर्नुपर्ने प्रक्रिया पुरा गरे नगरेको ख्याल गर्ने, कार्यालयहरूमा हुने नागरिक बडापत्रको जानकारी राख्ने, कर्मचारी वा कार्यालयलाई दिन लागेको रकम कानूनसम्मत हो वा होइन सचेत हुने, दलाल, एजेन्ट वा आफूलाई सहयोग गर्ने व्यक्ति भरपर्दो र विश्वसनीय छ वा छैन होसियार हुने, आफूले तिरेको रकम अनुसारको बिल, भर्पाई वा रसिद लिनेतर्फ होसियार हुनुपर्ने,
- (फ) राजनैतिक नेतृत्व, कर्मचारीतन्त्र, सञ्चारकर्मी, स्थानीय सङ्घ संस्था, नागरिक समाज, बौद्धिक वर्ग भ्रष्टाचार नियन्त्रणका कार्यमा एकीकृत भई नियमित रूपमा अग्रसर हुनुपर्ने,
- (ब) भन्सार कार्यालयमा कर्मचारी र व्यापारी दुवैको मिलेमतोमा हुने राजस्व चुहावटलाई नियन्त्रण गर्न अर्थ मन्त्रालयले प्रभावकारी आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने,
- (भ) बिचौलियाहरूको कार्यालयमा हुने उपस्थिति साथै कार्य प्रक्रियामा हुने संलग्नतालाई पूर्णतः नियन्त्रण गर्ने, सरकारी सूचना, अभिलेख, कागजातहरूमा बिचौलियाहरूको पहुँचलाई पूर्ण रूपमा रोक्ने ।

निष्कर्ष

सुशासनका माध्यमबाट 'समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली'को लक्ष्य हासिल गर्ने उद्देश्य पूरा गर्नका लागि संस्थागत हुँदै गएको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्नु अपरिहार्य भएको छ । राजनैतिक एवम् प्रशासनिक मिलेमतो साथै बिचौलियाहरूसमेतको सहकार्यमा सङ्घीय तहदेखि स्थानीय तहसम्म भ्रष्टाचार सर्वव्यापक भई फैलिएको छ । मिलिभगत शैलीमा सार्वजनिक स्रोत, साधन, सम्पत्तिमाथि कब्जा गर्ने गराउने प्रवृत्ति व्यापक भएको छ । भ्रष्टाचारका विरुद्धमा कार्यगर्ने संवैधानिक निकाय लगायतका अन्य जिम्मेवार निकायहरूलाई निष्क्रिय वा असफल गराउने प्रयासहरू हुँदै आएका छन् । मूलतः राजनैतिक एवम् प्रशासनिक नेतृत्वमा सार्वजनिक खरिद एवम् निर्माणका माध्यमबाट गैर कानुनी लाभ हासिल गर्ने गराउने

सोच र व्यवहारमा परिवर्तन आउन नसकेका कारण भ्रष्टाचार विरुद्धको मुलुकको प्रयास अपेक्षित रूपमा उपलब्धिमूलक हुन सकेको छैन । भ्रष्टाचार विरुद्धको कार्यमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अग्रसरता प्रभावकारी देखिएको भए तापनि अन्य जिम्मेवार निकायहरू यस कार्यमा प्रभावकारी हुन नसकेको यथार्थता हामीसामु कायमै छ । सार्वजनिक सेवाप्रतिको जनताको विश्वसनीयता एवम् गुणात्मकता कायम गर्न सकिएको छैन । सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको परम्परागत सोच, संस्कार र कार्य प्रवृत्ति, मौजुदा पुरानो संरचनाबाट सार्वजनिक सेवाप्रतिको जनताको आकाङ्क्षा हासिल हुन नसक्ने तथ्य स्पष्ट छ । सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेका सङ्घीय तहदेखि स्थानीय तहका तल्लो तहदेखि माथिल्लो तहसम्मका पदाधिकारीहरू भ्रष्टाचारका विभिन्न प्रवृत्तिका माध्यमबाट सार्वजनिक स्रोत, साधन र सम्पत्ति व्यक्तिगत लाभका लागि दुरुपयोग गर्ने गराउने कार्यमा संलग्न हुने गरेको तथ्य विभिन्न प्रतिवेदनबाट स्पष्ट भएको छ । सार्वजनिक पदमा रहेका जिम्मेवार पदाधिकारीहरूको भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिको देखासिकीबाट गैरसरकारी एवम् सामाजिक सङ्घ संस्था, निजी क्षेत्रमा समेत भ्रष्टाचार बढ्दै गएको छ । यस सन्दर्भमा राजनैतिक नेतृत्व एवम् कर्मचारीतन्त्रबाट गैरकानुनी लाभतर्फको सोच, व्यवहार, प्रवृत्तिमा परिवर्तन गर्नुपर्ने जरुरी भएको छ । यसका लागि मूलतः मौजुदा कानून, संरचना, प्रणाली एवम् प्रवृत्ति सुधारमा राजनैतिक नेतृत्वको प्रतिबद्धता र अग्रसरता आवश्यक भएको हुन्छ । स्थानीय तहसम्मका राजनैतिक संयन्त्र, नागरिक समाज, सामाजिक सङ्घ संस्था, सरोकारवाला निकायहरू, सञ्चारकर्मीसमेतको सक्रिय समन्वय एवम् सहकार्य अत्यावश्यक भएको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४८)।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, वार्षिक प्रतिवेदनहरू, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२)।

नेपाल सरकार (२०७६), पन्ध्रौँ योजना (२०७६/७७-२०८१/८२), राष्ट्रिय योजना आयोग ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५९)।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०६४)।

सुशासनका लागि सत्यनिष्ठाको दर्शनशास्त्रीय आधार

डा. भीष्मकुमार भूसाल*

लेखसार

सत्यनिष्ठा अङ्ग्रेजी शब्द Integrity को मूल्यजनित भावार्थ हो। शाब्दिक हिसाबले सत्यनिष्ठा (Integrity) भन्नाले कुनै पनि विषयको समग्रता, शुद्धता र अक्षुण्णतालाई बुझ्नुपर्दछ। यसलाई आफ्नै व्यवहारको एकीकरण (Integration of Self), पहिचान कायम गर्ने (Maintenance of Identity), कुनै विषयमा अविचलित अडान राख्ने (standing for Something), नैतिकता र सदाचार कायम गर्ने (Moral Purpose) तथा मानवमा अन्तर्निहित गुणका रूपमा (Integrity as a Virtue) समेत बुझ्न सकिन्छ।

सत्यनिष्ठा भन्नाले मन, वचन र कर्मले आफ्नो कर्तव्य र सत्यप्रति अडिग रहने तथा आफ्ना नैतिक मूल्य र मान्यताबाट जुनसुकै अवस्थामा पनि विचलित नहुने नैतिक सिद्धान्तको अवलम्बन गरेको अवस्थालाई बुझ्नुपर्दछ। चुनौतीबाट भाग्नु वा सजिलो, छिटो, छोटो र रमाइलो बाटो रोजेर त्यसमा हिँड्नु वा दगुर्नु पनि सत्यनिष्ठा होइन। आधुनिक प्रशासनमा सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने जिम्मेवारीमा रहेको मानिसमा सत्यनिष्ठा हुन मुख्यतः चार कुराहरू अति आवश्यक हुन्छन् भन्ने मान्यता राखिन्छ। ती हुन्: (क) उत्तरदायित्व (Accountability), (ख) नैतिकतापूर्ण व्यवहार (Ethical Behavior), (ग) कार्यप्रवीणता वा व्यावसायिकता (Competency or Professionalism) र (घ) भ्रष्टाचार तथा साधन स्रोतको दुरुपयोगबाट टाढै रहने (Refraining from Corruption or Abuse of any Kind of Resources)।

प्रस्तुत आलेखमा सत्यनिष्ठाको मार्गमा हिँड्नुका लागि पूर्वजहरूले देखाएका जीवन दर्शनका केही झिल्लाहरूको व्याख्या गर्ने प्रयास गरिएको छ जसले हाम्रा व्यवहार, धारणा र ज्ञानको पश्चिमा उपभोक्तावादी दर्शनभन्दा पृथक् आत्मज्ञान र आत्मप्रकाशतिर लैजाने बाटोमा हिँड्नुका लागि आवश्यक गुणहरू हासिल गर्न सघाउँछन्। ती गुणहरूलाई सत्यनिष्ठासँग आबद्ध गर्दै सुशासनको प्रवर्द्धन गर्नका लागि वैदिक तथा सनातन हिन्दु दर्शनले देखाएको बाटो र सत्यनिष्ठाको विकासका विभिन्न आयामहरूलाई शास्त्रीय आलोकमा चर्चा गरिएको छ।

शब्दकुञ्जी: सत्यनिष्ठा, वैदिक दर्शन, बौद्ध दर्शन, दशविधराजधम्म, नैतिकतापूर्ण व्यवहार, संस्थागत सत्यनिष्ठा

विषयप्रवेश

सार्वजनिक प्रशासनमा पटक पटक प्रयोगमा आउने दुई शब्दहरू हुन्- सुशासन र भ्रष्टाचार विरुद्ध शून्य

* सहसचिव, नेपाल सरकार

सहनशीलता । तर व्यवहारमा न त सुशासन कायम गर्न हाम्रा कदमहरू सार्थक रूपले अघि बढेका छन् न त भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सूचकहरूमा नै सुधार देखिएको छ । कहाँ भ्रष्टाचार र कमिसनका अवसरहरू छन् त्यतै दगुर्न जुनसुकै हत्कण्डा प्रयोग गर्ने तर सार्वजनिक मञ्च पाउनेबित्तिकै सुशासनका गुड्डी हाँक्ने र भ्रष्टाचारको विरोध गर्ने, कार्यालयको ढोकाढोकामा “म भ्रष्टाचार गर्दिन र हुन पनि दिन्न” भन्ने स्टिकर टाँस्ने तर बेलुकी होटल, रेष्टुराँमा पेटी र खोकाको मोलमोलाइ गर्ने, सुशासन कायम गर्न भन्दै अनुगमनमा जाने तर जसको अनुगमन गर्न गएको हो उसैका खर्चमा देहरादुन र नैनितालका भ्रमणमा रमाउनेजस्ता दोहोरो चरित्रका व्यवहारहरू हामीबाट किन भैरहेका छन्? किन हाम्रो कथनी र करनीमा यत्रो फरक छ? किनभने हामी कुनै आदर्शपूर्ण जीवन दर्शनबाट भन्दा तत्कालको भोगविलास र झुटो समृद्धिको मोहबाट बत्तीमा पुतली जस्तै तानिइरहेका छौं । जीवनको अन्तिम लक्ष्य के हो हामीलाई थाहा छैन । हाम्रा अग्रजहरूले हजारौं वर्षको मिहिनेत र सिकाइबाट सूत्रको रूपमा छोडेर गएका जीवन दर्शनका मोतीहरू टिप्न त के चिन्नसमेत हामीलाई फुर्सद छैन । हामीलाई ती मोतीहरू केवल बाहुनले पाठ गर्ने विषय, आडम्बर र अन्धविश्वास मात्र लाग्छन् । तिनको अध्ययन नै नगरी आलोचना गर्न हामी उद्धत हुन्छौं ।

दर्शनबाट अनुप्राणित जीवनशैलीले हामीलाई थप उत्तरदायी भएर कर्तव्यपथमा अघि बढ्न सिकाउँछ । यहाँ उत्तरदायित्व भन्नाले स्वउत्तरदायित्व र बाह्य उत्तरदायित्व दुवैलाई बुझाउँछ । बाह्य उत्तरदायित्व भन्नाले आफूलाई तोकिएको जिम्मेवारीप्रतिको, सामाजिक कर्तव्यप्रतिको, परिवार र समाजप्रतिको उत्तरदायित्वलाई बुझाउँछ भने आन्तरिक उत्तरदायित्वले आफ्नै व्यवहारप्रतिको निर्मम इमानदारी र निष्ठालाई जनाउँछ । उत्तरदायित्व कुनै व्यक्तिको विश्वास र अनुभूतिको मूल्याङ्कन हो । आफू वा अन्यको कार्यसम्पादन र व्यवहारको अवलोकन, अनुगमन र मूल्याङ्कनबाट बाह्य उत्तरदायित्वको पालना गरे नगरेको छुट्याउन सकिन्छ भने स्वउत्तरदायित्वले नैतिकतापूर्ण व्यवहार नियमन गर्न आफैमा इमानदारी र सत्यनिष्ठाको अवलम्बन हुने कुरालाई सङ्केत गर्दछ ।

सरल हिसाबले बुझदा स्वउत्तरदायित्व भन्ने विषय आत्मज्ञान तथा आत्मप्रकाश उन्मुख जस्तो प्रतीत हुन्छ तर यसले अरूलाई समेत प्रभाव पार्दछ । स्वउत्तरदायित्वले मानिसलाई जनमुखी बनाउँछ । जनमुखी हुनु भनेको अरूलाई ख्याल गर्नु, सशक्तीकरण गर्नु र विकास गर्नु पनि हो ।

कार्यप्रवीणता (Competence) तथा व्यावसायिकता (Professionalism) सत्यनिष्ठा विकास गर्न चाहिने अर्को महत्त्वपूर्ण गुण हो । यसअन्तर्गत देखाउन सकिने त्यस्ता विशेषता तथा सिपहरू पर्दछन् जसबाट कार्य सम्पादन र कार्यक्षमता बढाउन सहयोग पुग्छ । ज्ञान, सिप, धारणा र उत्तम कार्यसम्पादनले मानिसलाई दक्ष बनाउँदै लैजान्छ भने कार्यजिम्मेवारीसँग सम्बन्धित मूल्य, मानदण्ड तथा स्तर कायम गर्दै कार्यसम्पादन गर्ने प्रक्रियालाई व्यावसायिकता भनिन्छ ।

उत्तरदायित्व तथा कार्यप्रवीणतासँगै नैतिकतापूर्ण व्यवहार सत्यनिष्ठाको अर्को खम्बा हो। नैतिकतापूर्ण व्यवहार (Ethical Behavior) त्यस्तो व्यवहार हो जसमा नैतिकतापूर्ण मार्गदर्शन, निष्पक्षता, सत्यनिष्ठा, जनमुखी प्रवृत्ति, शक्तिको बाँडफाँट, भूमिकाको स्पष्टता र दिगोपनामा सचेतता जस्ता कुराहरूलाई नैतिकतापूर्ण वातावरणमा प्रदर्शन गरिएको हुन्छ।

अधिकांशले 'सदाचार' भन्ने शब्दावली प्रयोग गरेर बुझ्ने गरेको सत्यनिष्ठा शब्दले सदाचारपूर्ण व्यवहार (Ethical Behavior) भन्दा धेरै फराकिलो अर्थ समेट्छ। कुनै व्यक्ति केही काम नगरिकन पनि सदाचारी हुन सक्छ, तर सत्यनिष्ठायुक्त हुनका लागि उसले आफ्नो कर्तव्य र जिम्मेवारी पूरा गर्दा आइपर्ने विभिन्न बाधा, चुनौती र अग्निपरीक्षाहरू पार गर्दै आफैलाई निष्ठामा सतिसाल जस्तै उभ्याउन सक्नु पर्दछ।

यी कुराहरूलाई दार्शनिक आलोकबाट यसरी हेर्न सकिन्छ:

दार्शनिक आलोकमा सत्यनिष्ठा

वैदिक दर्शनमा सत्यनिष्ठाका आयामहरू

दर्शन (Philosophy) लाई पश्चिमा विद्वानहरूले ज्ञान, वास्तविकता र अस्तित्वको आधारभूत प्रकृतिको अध्ययनको रूपमा परिभाषित गरेको पाइन्छ। ज्ञानप्रतिको प्रेम तथा मानिसका व्यवहारलाई निर्देशित गर्ने सिद्धान्त वा धारणाको रूपमा पनि दर्शनलाई बुझ्ने गरिएको छ; तर पूर्वीय दर्शनको परिभाषा त्योभन्दा फराकिलो छ। मानिसको जीवनपद्धति, सोच, धारणा, अनुशासन, आचरण, व्यवहार, इहलोक तथा परलोक, ईश्वरीय साक्षात्कार, आत्मज्ञान, आत्मानुभूति, आत्मप्रकाश, अनुकरणीय आदर्श चरित्र निर्माणका लागि हाम्रा पूर्वजहरूले वर्षौंको अध्ययन, साधना, अभ्यास, तर्क वितर्क, वाद, प्रतिवाद र संवादको संश्लेषण गरी सूत्रबद्ध रूपले विभिन्न दर्शनमार्फत प्रस्तुत गरेका छन्। जीवन र जगत्लाई हेर्ने, बुझ्ने, विश्लेषण र परख गर्ने तथा पदार्थ र चेतनाको अन्तरसम्बन्ध पगेल्ने दृष्टिकोण हो- दर्शन।

भारतीय उपमहाद्वीपमा प्रादुर्भाव भई संसारका विभिन्न भागमा फैलिएका हिन्दु/सनातनी, बौद्ध, जैन, किंरात, बोन्पो लगायतका ओमकार परिवारको जीवनशैलीलाई प्रभावित गर्ने दर्शन वेद, उपनिषद्, संहिता, पुराण, पिटक, निकाय, जातक, आगम साहित्य, सार आदिमा उल्लेख भएको पाइन्छ। सबै ग्रन्थले सदाचार पद्धति, समभाव, त्याग र सादगीलाई जोड दिएका छन्। मानिसको सार्वजनिक जीवन हुन्छ र उसले गरेका प्रत्येक क्रियाकलापले अरुलाई असर गर्ने हुँदा प्रत्येक कर्म सोची विचारी मात्र गर्नुपर्छ भन्ने भाव ती ग्रन्थमा मन्त्र, सूक्त, श्लोक आदिमा संश्लेषण गरी उजागर गरिएको पाइन्छ। नैतिकतापूर्ण व्यवहार र सत्यनिष्ठामा रहने व्यक्तिहरूलाई आदर्श व्यक्तिको रूपमा स्थापित गरी तिनका जीवन आदर्शलाई लिपिबद्ध गरिएको हुन्छ।

जीवन र जगत्प्रतिका दृष्टिकोणहरू वैदिक दर्शनमा यत्रतत्र छरिएर रहेका छन्। वैदिक दर्शनअन्तर्गत साङ्ख्य, न्याय, वैशेषिक, योग, मीमांसा, वेदान्त, लोकायत वा चार्वाक दर्शन पर्दछन्। माधवाचार्यका

अनुसार चार्वाक, बौद्ध, आर्हत, रामानुज, पूर्णप्रज्ञ, नकुलीश, पाशुपत, शैव, प्रत्यभिज्ञा, रसेश्वर, औलुक्य, अक्षपाद, जैमीनीय, पाणिनीय, साङ्ख्य र पातञ्जल गरी सनातनी धर्मअन्तर्गतका दर्शनलाई पन्ध्र भागमा विभाजन गरिएको छ जसको चर्चा यो छोटो आलेखमा सम्भव छैन। यसरी सत्यनिष्ठा भन्नाले मन, वचन र कर्मले आफ्नो कर्तव्य र सत्यप्रति अडिग रहने तथा आफ्ना नैतिक मूल्य र मान्यताबाट जुनसुकै अवस्थामा पनि विचलित नहुने नैतिक सिद्धान्तको अवलम्बन गरेको अवस्थालाई बुझिन्छ। यहाँ मन, वचन र कर्मले कसरी सत्यनिष्ठायुक्त हुने भन्ने विषयमा सनातन धर्मका साहित्य र बौद्ध साहित्यमा छरिएका ज्ञानामृतलाई सङ्क्षेपमा उल्लेख गरिएको छ।

सनातन धर्मावलम्बीहरूको जीवन दर्शनको आधार वेद तथा उपनिषद्हरू हुन्। संहिता, ब्राह्मण, आरण्यक, पुराण लगायतले वेदका मन्त्रहरूको विभिन्न दृष्टान्त, विम्ब र प्रतीकहरूको माध्यमबाट व्याख्या गर्दछन्। मानिसमा भित्र जे छ त्यही बाहिर देखिनुपर्छ। सोच्ने एउटा, भन्ने एउटा र गर्ने एउटा हुनुहुँदैन भन्ने कुरालाई अथर्ववेदको दोस्रो अध्यायको पहिलो सूक्तको ३२३ औं मन्त्रमा यसरी उल्लेख गरिएको छः

यदन्तरंतद् बाह्यं यद् बाह्यं तदन्तरम्

- अथर्ववेद २-१-३२३

त्यसैगरी मन, वचन र कर्ममा समानता हुनेहरू महात्मा हुन् र मनले एउटा ताक्ने, वचनले एउटा बोल्ने तर गर्ने बेलामा अर्कै गर्ने मानिसहरू दुष्टात्मा हुन्। सत्यनिष्ठाको बाटो महात्मा भन्ने बाटो हो। यस हिसाबले महात्मा हुनका लागि खरानी घसेर, गृहस्थ त्यागेर, कुनै वाद, धर्म, सम्प्रदाय, पन्थ अँगालेर प्रवचन दिँदै हिँड्नुपर्ने होइन। गृहस्थ जीवन बिताएर, आफ्नै पेसा वा व्यवसाय गरेर पनि महात्मा हुन सकिन्छ भन्ने यस श्लोकको आशय हो। श्लोकले भन्छः

मनस्येकंवचस्येकं कर्मण्येकं महात्मनाम्।

मनस्यन्यत् वचस्यन्यत् कर्मण्यन्यत् दुरात्मनाम् ॥

- सुभाषितानि

श्रीमद्भागवत् गीतामा भगवान् श्रीकृष्णले भन्नु भएको कर्मयोगको मर्म पनि त्यही नै हो। धेरैले गीता पढ्छन्। सम्भाषणहरूमा सदाचारको कुरा गर्न छुटाउँदैनन्। सबैले मृत्युपछि कीर्ति छोडेर जाने, स्वर्ग, बैकुण्ठ, कैवल्य वा शिव सायुज्य मुक्तिको कुरा गर्छन्, कामना पनि गर्छन् तर जीवनको लक्ष्य एकातिर हिँड्ने बाटो अर्कैतिर हुन्छ। यसै प्रसङ्गलाई उल्लेख गर्दै नचिकेताले यमराजलाई सोधेका प्रश्नको उत्तर कठोपनिषद्मा यसरी उल्लेख गरेको पाइन्छः

अन्यच्छ्रेयोऽन्यदुतैव प्रेयस्ते उभे नानार्थे पुरुषैः सिनीतः ।

तयोः श्रेय आददानस्य साधुर्भवति हीयतेऽर्थाद्य उ प्रेयो वृणीते ॥

- कठोपनिषद् (परिच्छेद-१, वल्लि-२, श्लोक-१, १.२.१)

मानिससँग विवेक छ । विवेक भएकाले छनौट गर्नका लागि उसँग जीवनमा दुई मुख्य बाटाहरू छन् । पहिलो हो- श्रेयको बाटो, दोस्रो हो- प्रियको बाटो । श्रेयको बाटो कठिन हुन्छ तर यसले जीवनको अन्तिम लक्ष्यसम्म पुऱ्याउँछ । प्रियको बाटो सजिलो, रमाइलो र सांसारिक हिसाबले आनन्ददायक हुन सक्छ तर यो मार्गबाट हिँडेर पुगिने भनेको पतनको खाडलसम्म मात्र हो । यस हिसाबले जीवनको लक्ष्य निर्धारण गरिसकेपछि हिँड्ने बाटो पनि सही छनौट गर्नुपर्छ । त्यो श्रेयको बाटो भनेकै सत्यनिष्ठा हो ।

पश्चिमा विद्वानहरूले पनि सत्यनिष्ठाको परिभाषा गर्दै आफूले आफैलाई नढाँट्नु सत्यनिष्ठा हो भनेका छन् । सि. एस. लेविसले “कसैले नदेखेको बेला पनि राम्रो काम गर्नु”लाई सत्यनिष्ठापूर्ण व्यवहार भनेका छन् ।

बौद्ध दर्शनअनुसार प्रशासकमा हुनुपर्ने निष्ठा र सुशासन

बौद्ध दर्शन अनुसार ज्ञानका स्रोत ६ किसिमका छन् । ती हुन्- चाक्षुष, स्पर्शन, श्रावण, रासन, घ्राणज, मानस । यसको अर्थ ज्ञान आँखाले हेरेर, हातले स्पर्श गरेर, कानले सुनेर, जिभ्रोले स्वाद लिएर, नाकले गन्ध सुँघेर र बुद्धिले बुझेर तथा तर्क गरेर प्राप्त गर्न सकिन्छ । मुख्य बौद्ध ग्रन्थहरूमा, तीन वटा पिटकहरू, तीअन्तर्गतका निकायहरू र निकायअन्तर्गतका जातक कथा आदि पर्दछन् । तीन किसिमका हुनाले पिटकलाई त्रिपिटक भनिन्छ जसमा विनय पिटक, अभिधम्म पिटक र सुत्त पिटक पर्दछन् ।

विनय पिटकभित्र पाराजिक, पाचितीय, महावग्ग, चुल्लवग्ग र परिवार समावेश छन् भने अभिधम्म पिटकमा धम्मसङ्गिणि, विभङ्ग, धातुकथा, पुग्गपञ्जत्ति, कथावत्थु, यमक, पट्टान आदि समावेश छन् । त्यसै गरी सूत्र(सुत्त) पिटकमा दीघघ निकाय, मज्झिम निकाय, संयुक्त निकाय, अङ्गुत्तर निकाय, खुद्दक निकाय जस्ता विशाल ग्रन्थहरू समावेश छन् ।

खुद्दक निकायभित्र पनि खुद्दकपाठ, धम्मपद, उदान, यतिवुत्तक, सुत्तनिपात, विमानवत्थु, थेरगाथा, थेरीगाथा, जातक, निदेश (महानिदेश र चुल्लनिदेश), पटिसम्भिदामग्ग, अपदान, बुद्धवंश, चरिया पिटक आदि पर्दछन् ।

सुत्त पिटकको खुद्दक निकायअन्तर्गत दरिमुख जातकमा मगधका राजकुमारले तक्षशिलामा पाएको शिक्षाअनुसार शासक र प्रशासकले निम्नानुसारका दश खाले गुण अनिवार्य रूपमा विकास गर्नु पर्दछ, जसलाई “दशविध राजधम्म” पनि भनिन्छ:

दान, सिल्, परिच्चाग, अज्जवा, मद्दवो, तपो ।

अक्कोध, अभिहिंसाञ्ज, खन्तिं च अविरोधन ॥

- जातक (भाग-५, कथा - ३७८)

दशविध राजधम्ममा उल्लेख भएअनुसारका दश गुण निम्न देखिन्छन् -

(क) दान: अरूको हितका लागि आफ्नो सुख र प्रिय वस्तुको त्याग गर्न सक्ने त्यागी भावना (Sacrifice),

(ख) शील: शारीरिक र मानसिकरूपले नैतिकतापूर्ण आचरणको अवलम्बन (Ethical Behavior),

- (ग) परिच्चागः परित्याग, निःस्वार्थ भावना र उदारता (Selflessness, Helpfulness),
- (घ) अज्जवाः आर्जव अर्थात् निष्ठा, सच्चाइ, निष्कपटता र इमानदारीका साथ कर्तव्यपालन (Integrity),
- (ङ) मद्दवोः नम्रता, आफ्नो गल्तीमा अरूलाई दोषी नबनाउने र अहङ्कारविहीनता तथा विनयशीलता (Humility),
- (च) तपोः आत्मनिरोधन (Self- discipline, Self-restrain),
- (छ) अक्रोधः क्रोध र घृणाबाट मुक्त (Non-aggression),
- (ज) अभिहिंसाः मन वचन र कर्मले कसैप्रति हिंसा नगर्नु अर्थात् अहिंसा (Non-violence),
- (झ) खन्तिः धैर्य (patience), र
- (ञ) अविरोधनः सुचिता, नेकी, अरूका विचारको सम्मान, पूर्वाग्रहमुक्त (Unoccupied Mind) ।

कुनै सार्वजनिक पदाधिकारीले न्यून पारिश्रमिकमा काम गर्नुपर्दा पनि श्रमको वास्तविक मूल्य (Real Labour Value) भन्दा बढी काम गर्नु दशविध राजधम्ममा उल्लिखित 'दान' हो। अनुशासन, मर्यादा र आचरणका मानकहरू स्थापित गरेर आम नागरिकहरूले अनुकरण गर्न सक्ने वातावरण बनाउनु 'शील' हो। निःस्वार्थ भावले कर्तव्य पालना गर्नु 'परिच्चाग' हो। सत्यनिष्ठापूर्ण व्यवहार प्रदर्शन गर्नु 'अज्जवा' हो भने सेवाग्राहीप्रति विनम्र हुनु, पदको घमण्ड नगरी आफूलाई विशेष कर्तव्य र जिम्मेवारी भएको आमनागरिक जस्तै सम्झेर सेवाग्राहीसँग व्यवहार गर्नु 'मद्दव' हो।

कमाउने, रमाउने र अवसर समाउने मौका खोज्दै नहिँड्नु तथा त्यस्ता कार्यका लागि अनुकूल वातावरण भएपनि आफ्नो आत्मसंयम नगुमाई मनलाई नियन्त्रणमा राखी मौकामा चौका हान्ने प्रवृत्तिबाट मुक्त हुनु 'तप' हो। सेवाग्राही वा सरोकारवालाको अज्ञानता वा आवेशपूर्ण व्यवहारलाई संयमतापूर्ण व्यवहारले जित्नु 'अक्रोध' हो। मन, वचन र कर्मले कसैप्रति कुभलो नचिताउनु, दुर्वाच्य नबोल्नु र गैरकानुनी हानि नपुऱ्याउनु 'अभिहिंसा' हो। आफूले गरेको असल कार्यको नतिजा आएन भनेर हरेस नखाई असल प्रयत्न गर्नु मेरो कर्तव्य हो भन्ने बुझेर निरन्तर सत्कार्यमा लागि रहनु 'खन्ति' हो भने अरूका विचारको सम्मान गर्नु, कुनै खाले पक्षपात वा पूर्वाग्रहबाट मुक्त हुनु, जुनसुकै दर्जाका व्यक्तिसँग पनि सम्मानपूर्ण व्यवहार गर्नु 'अविरोधन' हो।

दीर्घ निकाय, खण्ड ३ (१८२,२८८) मा उल्लेख भएअनुसार मानिसहरू सामान्यतया चार खाले पूर्वाग्रहबाट ग्रसित हुन्छन् :

- चण्डगतिः विशेष रूपले पक्ष लिनु, पक्षपात गर्नु,
- दोसगतिः बिनाकारण पक्षपात गर्नु,
- मोहगतिः भ्रम या मूर्खताको कारण पक्षपात गर्नु र
- भयगतिः डरले पूर्वाग्रही हुनु वा पक्षपात गर्नु।

दक्षिण एसियाली नोकरशाही (Bureaucracy) माथि उल्लिखित चारै खाले पूर्वाग्रहबाट ग्रसित देखिन्छ। हामी आफ्नो आस्था, जात, धर्म, क्षेत्रीयता, साम्प्रदायिकता, भाषा, लिङ्ग वा स्वार्थ समूहबाट जानी नजानी प्रभावित भएर पूर्वाग्रहयुक्त निर्णय लिइरहेका हुन्छौं जसले गर्दा हामी 'चण्डगति'मा प्राप्त हुन्छौं। कहिलेकाहीं अर्को व्यक्तिको वास्तविक मूल्याङ्कन गर्ने क्षमता आफूमा नभएको कारणले वा आफ्नै व्यक्तिगत तथा स्वभावजन्य कमजोरीका कारणले सेवाम्राही वा अर्को पक्षप्रति पूर्वाग्रही भएर निर्णय लिन्छौं तथा तदनुरूप व्यवहार गर्छौं भने त्यो हाम्रो 'दोसगति' हो। हामीमा रहेको भ्रम वा विवेकको कमीले अर्काप्रति पक्षपातपूर्ण वा पूर्वाग्रही व्यवहार गर्नु पनि हाम्रो चरित्र रहिआएको छ जुन 'मोहगति' हो। सबैभन्दा बढी त आसले वा त्रासले प्रभावित भएर पूर्वाग्रहपूर्ण निर्णय र व्यवहार गर्ने प्रवृत्तिले हामीलाई गाँजेको छ जसले गर्दा धेरै मानिसहरू कुनै कारणबिना नै अन्यायमा पर्ने र निर्णयकर्ताले आफ्नो स्वार्थ तथा अनुकूलतामा मात्र जोड दिएर गरेका निर्णयले सरकारप्रति आम नागरिकहरूको विश्वास उडेको छ। यस्तो व्यवहारलाई 'भयगति' भनिन्छ।

माथि उल्लिखित दश किसिमका गुणहरूले युक्त र चारखाले पूर्वाग्रहले मुक्त कर्मचारीतन्त्रको विकास गर्न सक्दाको दिन सुशासन र समृद्धि खोज्न कहीं जानु पर्दैन। सरकारप्रतिको विश्वास पनि यिनै दश किसिमका धर्म (गुणहरूको उपस्थिति) र चार किसिमका गतिविहीनता (पूर्वाग्रहको अनुपस्थिति) बाट आर्जन हुन्छ। यो नै हामीले कल्पना गर्ने गरेको रामराज्यलाई सार्थक बनाउने उपाय पनि हो।

सत्यनिष्ठाको अभ्यासबाट सुशासन

माथि सङ्क्षेपमा वैदिक दर्शन र बौद्ध दर्शनमा सत्यनिष्ठासँग जोडिएर रहेका विषयहरूको चर्चा गरियो। तिनै दर्शनमा अनुप्राणित भएर नै सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचार, सत्यनिष्ठा र सुशासनको जग दरिलो पार्न सकिन्छ। तर सत्यनिष्ठा/सदाचार धेरैले भन्ने तर निकै कमले अभ्यासमा ल्याउने विषय हुनाले दार्शनिक आलोकमा रहेर निम्न गुणहरूको विकास गरी सत्यनिष्ठाको बाटोमा कदम अघि बढाउन सकिन्छ:

(क) नेतृत्व क्षमताको विकास गर्ने

कर्मचारी नेतृत्व वा राजनैतिक नेतृत्व दुवैले गर्ने आचरण र व्यवहार तथा उनीहरूले स्थापित गर्ने मानक अनुकरणीय हुनुपर्छ। नेतृत्व वा अगुवाइ गर्नेहरूको व्यवहार आममानिसले नियालिरहेका हुन्छन्। जस्तो व्यवहार, आचरण र मानक अगुवाहरूले स्थापित गरेका हुन्छन् त्यो नै प्रामाणिक व्यवहार र आचरण हो भनेर अनुसरण गरिने हुँदा आफ्ना कारणले समाज गलत दिशातर्फ नजाओस् भनेर नेतृत्व सधैं सजग हुनुपर्छ र तदनुरूपको आचरण गर्नुपर्छ। श्रीमद्भागवत् गीतामा यही कुरा भनिएको छ:-

यद्यदाचरतिश्रेष्ठः तत्तदेवेतरो जनः ।

स यत्प्रमाणं कुरुते लोकस्तदनुवर्तते ।

तर हामी भन्छौं- म त नेता होइन, उच्चपदस्थ कर्मचारी पनि होइन। मेरो आचरण र व्यवहारले कसरी अरूलाई प्रभावित पार्छ होला र? हामीले यो विर्सनु हुँदैन कि हामी हजारौंसँग प्रतिस्पर्धा गरेर छानिएर आएका हौं। एउटा खरिदारस्तरको कर्मचारीले कस्तो खानपान गरेको छ, कसरी सम्पत्ति आर्जन गरेको छ, कस्तो सङ्गत गर्छ, सर्वसाधारणसँग कसरी बोल्छ जस्ता कुराहरूमा टोल छिमेकले चासो र उत्सुकतापूर्वक हेरिरहेको हुन्छ भन्ने माथिल्ला दर्जाका मानिसहरूको सूक्ष्म अवलोकन गरेको हुँदैन र? नबिसौं- जुनसुकै दर्जामा भएपनि हामीले असल मानकहरू स्थापित गर्न सक्छौं। हामीले छोडेको मानक स्थायी हुँदैन कि भन्ने चिन्ता नगरौं। सबैले असल मानक स्थापित गर्न र अनुकरण गर्न प्रयास गर्नेवित्तिकै हाम्रो प्रशासन स्वतः सुधन्छ।

तथागत गौतम बुद्धको महापरिनिर्वाण हुने बेलामा उनका प्रिय शिष्य आनन्द प्रश्न गर्छन्- “यो संसारमा सत्यको मार्ग देखाउन तपाईं नरहनु भएपछि हामी कसरी हाम्रो जीवनलाई सत्यको बाटोमा हिँडाउन सक्छौं र? तथागत सिद्धार्थ गौतम बुद्ध जवाफ दिन्छन्- “अप्य दीपो भव” अर्थात् आफ्नो दीपक आफै होऊ। त्यसैले आफूमा नेतृत्वको भाव अनुभूत गरौं। त्यसबमोजिम अनुकरणीय व्यवहार गरौं। असल आचरण अन्त नखोजौं। हामी नै नमुना बनौं।

(ख) प्रभावकारी सञ्चार गर्ने

हामीले जतिसुकै राम्रो काम गरे पनि गलत तरिकाले बोल्नाले वा बोल्दै नबोल्नाले वा कठोर वचन बोल्नाले वा अपर्याप्त संवाद र सञ्चार गर्नाले वा सुन्ने मान्छेले बुझ्ने भाषामा नबोल्दा राम्रा कामको पनि जस पाउन सकिरहेका हुँदैनौं। यो समस्या सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेका व्यक्तिहरूमा मात्र होइन अन्य पेसा वा व्यवसाय गर्नेहरूमा पनि देखिन्छ। उदाहरणका लागि जापानको कुनै पसलमा गएर तपाईं विभिन्न सामानहरू एक घण्टा ओल्टाइपल्टाइ हेर्नुहुन्छ, हजारौं प्रश्न गर्नुहुन्छ तर पनि केही नकिनिकनै फर्कनुहुन्छ भने पनि पसलेले विनम्रतापूर्वक अभिवादनसहित धन्यवाद भन्छ। ऊ रिसाउँदैनख। हामीकहाँ के हुन्छ त्यो तपाईं हामी भुक्तभोगी नै छौं।

हाम्रो बोली वचनमा अद्भुत शक्ति हुन्छ। हाम्रो वाणी सकारात्मक वा विष्फोटक दुवैखाले उर्जाले भरिएको हुन्छ। हाम्रो वैदिक साहित्यले हाम्रो सञ्चार सिपलाई यसरी चर्चा गरेको देखिन्छ:

“नदुरुक्तायस्पृहयेत्”

- ऋग्वेद १-४१-४९८

यसको भाव हो- दुष्ट भाषणका लागि कसैले इच्छा नगरोस्। अरूलाई भड्काउने, क्रोध जगाउने र अशान्ति सिर्जना गर्ने गरी सञ्चार गर्नुहुँदैन।

हाम्रो मुखबाट अरूका लागि हित हुने शब्द निस्कनु पर्छ। हामीले बोलेको कुरा व्यर्थको बकबक् हुनुहुँदैन। हाम्रो बोली अर्थपूर्ण र महिमायुक्त हुनुपर्छ। हामीले गर्ने सेवा प्रवाहले मानिसले आनन्दको अनुभूति गर्न सक्नुपर्दछ। यजुर्वेदमा भनिएको छः

‘जिह्वा मे भद्रं वाङ्महो मनो मन्युःस्वराड् भामः।

मोदाः प्रमोदा ऽअङ्गुलीरङ्गानी मित्रं मे सहः।।६।।’

- यजुर्वेद, २०-१९२७

(हाम्रो जिह्वा कल्याणरूपी वचनवाला होस् । वाणी महिमाले युक्त होस् । ...हाम्रा आँलाहरूले छुनेबित्तिकै मानिसले आनन्दको अनुभूति गरून् ।)

हामीले गर्ने सञ्चार विवेकपूर्ण हुनुपर्छ। अथर्ववेदमा भनिएको छः

“... वशिनी तव विदधमा वदासि” (तिमी विवेकपूर्ण वाणी/बोलीको प्रयोग गर)

-अथर्ववेद, ३४-१-३८११

वास्तवमा पदमा पुग्नेबित्तिकै हामी गजक पछ्यौं। आफूलाई उच्च र अरूलाई तुच्छ सम्झिन थाल्छौं। हामी जुनसुकै पदमा पुगौं मिठासपूर्ण वाणीको प्रयोग गरेर हामी गरिब हुँदैनौं। भनिएको छ नि-

प्रियं वाक्य प्रदानेन सर्वे तुष्यन्ति जन्तवः।

तस्मात् प्रियं हि वक्तव्यं वचने का दरिद्रता ?

- सुभाषितानि

(राम्ररी बोल्दा वा शब्द उच्चारण गर्दा मानिसहरू मात्र होइन; सबै प्राणीहरूमा आनन्दको सञ्चार हुन्छ। त्यसैले राम्ररी बोलौं। के राम्ररी बोल्दैमा कुनै मानिस दरिद्र भएको छ र?)

यसको अर्थ अनावश्यक चाकरीको भाषा बोल्ने भनेको होइन। सत्य सम्भाषणलाई उपयुक्त तरिकाले प्रस्तुत गर्नुपर्छ भन्ने यी श्लोकहरूको आशय हो।

घाम पानी नभनी लामो यात्रा गरेर, अरू काम छोडेर वा बिहान बेलुकी हातमुख जोर्न कमाइ गर्ने काम छोडेर हाम्रो अगाडि आएको सेवाग्राहीलाई आफूजस्तै सम्झेर बोलौं। उसले बुझ्ने भाषामा छर्लङ्ग पारेर कुरा राख्यौं भने उसको काम कानुनतः नमिल्ने भए पनि खुसीसाथ फर्कन्छ।

(ग) टोली निर्माण र विकास गर्ने

कुनै उच्च पदमा पुग्नेबित्तिकै ज्ञान, बुद्धि र विवेकका पखेटा पलाउने होइन। उच्च पदले त अझ बढी परामर्शको माग गर्छ। सफलतापूर्वक कार्यसम्पादनका लागि एकापसमा सहकार्य, समूह भाव

र समन्वयको माग गर्छ। सत्यनिष्ठाको बाटोमा हिँड्ने हो भने वेदका यी वाणीहरूलाई हाम्रा जीवनको मार्गदर्शक दीपका रूपमा अङ्गीकार गर्नेपर्छ:

**मा भ्राता भ्रातरं द्विक्षन् मा स्वसारमुत स्वसा ।
सम्यञ्चः सप्रता भूत्वा वाचं वदत भद्रया । ।**

-अथर्ववेद ३-३०-३

(दाजुभाइको बिचमा द्वेष नगर, बहिनीबहिनीको बिचमा द्वेष नगर, समान गतिबाट एकअर्काको आदर सम्मान गर्दै परस्पर मिलेर कर्म गर्नेवाला भएर अथवा एकमतले प्रत्येक कार्य गरेर भद्रभावले परिपूर्ण भएर बोल।)

कठोपनिषद्मा भनिएको छः

ॐ सहनाववतु सहनौभुनक्तु सहवीर्यं करवावहै, तेजस्विना वधीतमस्तु मां विद्विषावहै ।

- कठोपनिषद्, १९

(हामीले एक अर्काको रक्षा गरौं। सँगै भोजन गरौं। सँगसँगै पराक्रम गरौं। सँगै तेजस्वी होऔं। एकापसमा द्वेष नगरौं)।

त्यसैगरी ऋग्वेदमा भनिएको छः सँगै हिँडौं। सँगै आवाज बुलन्द गरौं। हाम्रो मन मिलोस्।

सं गच्छध्वम् सं वदध्वम् सं वो मनांसि जानतम् ।

-ऋग्वेद, १०-१८१-२

(घ) उचित परामर्श लिने

हामीमा 'पदेन बुद्धि वयेन ज्ञानम्' अर्थात् माथिल्लो पदमा पुग्नेबित्तिकै बुद्धि आउने र सिनियर वा वरिष्ठ हुनेबित्तिकै ज्ञानी हुने भ्रम छ। यो भ्रमबाट मुक्त हुनै पर्दछ। संसारमा सबै जान्ने कोही छैन र केही नजान्ने पनि कोही छैन। सबै आफूले जानीसाध्य पनि छैन। त्यसैले आफूले गरेको निर्णय र कार्य अन्जानवश पनि गलत नहोस् भन्नका लागि जान्नेसँग राय परामर्श लिन हिचकिचाउनु हुँदैन चाहे जुनसुकै दर्जा, उमेर वा क्षेत्रको किन नहोस्। हामी जान्ने तबसम्म ठानिन्छौं जबसम्म हामीभन्दा बढी जान्ने अर्को मान्छेका फेला पर्दैनौं। नीतिश्लोकमा भनिएको छः

यदा किञ्चिद्ज्ञोऽहं द्विप इव मदान्धः समभवं

तदासर्वज्ञोऽस्मीत्यभवदवलिप्तं मम मनः ।

यदा किञ्चित्किञ्चिद्बुधजनसकाशादवगतं

तदा मूर्खोऽस्मीति ज्वर इव मदो मे व्यपगतः । ।

-(ढुङ्गाना, २०५३)

(अलिअलि जान्दासम्म मलाई यस्तो अभिमान थियो कि हात्तीजस्तै म गजक फुलेर हिँड्थें। आफू सर्वज्ञ जस्तै लाग्थ्यो। तर जब साँच्चै जान्नेहरूका सङ्गतमा पर्दै गएँ, मलाई आफू कति मूर्ख छु भन्ने कुरा महसुस हुँदै गयो र मेरो अहङ्कार ज्वरो उत्रेजस्तै उत्रियो)।

अझ नेपालमा त कर्मचारीको सरुवा यति छोटो समयमा हुन्छ कि नयाँ ठाउँमा गएर केही बुझेर काम गर्न थाल्दै गर्दा अर्को सरुवा पत्र आउन पनि सक्छ। त्यसैले उचित परामर्श लिइएन भने हाम्रो सत्यनिष्ठामा अन्जानवश कलङ्क लाग्नसक्छ।

(ड) व्यावसायिकता र कार्यप्रवीणता हासिल गर्ने

कुनै पनि जिम्मेवारीसँग सम्बन्धित कार्यमा दक्षता तथा प्रवीणता हासिल गरिएन भने हामीले गरेको कार्य कानुनसम्मत नहुन सक्छ। सत्यनिष्ठा भनेको घुस नखानु र दुखिया सदाचारी बन्नु मात्र होइन। यसले त हामी आफ्नो कर्तव्य कर्तिको कुशलतापूर्वक निर्वाह गरिरहेका छौं भन्ने कुराको पनि निर्मम समीक्षाको माग गर्छ। सत्यनिष्ठामा रहेका मानिसले गरेको काम आधिकारिक मानिन्छ, मानक मानिन्छ। त्यसैले कार्यजिम्मेवारीमा निपूणता हासिल गर्ने पर्छ। अमूक जिम्मेवारीमा जाँदा त मलाई फसाउन सक्छन्, झन्झट हुन्छ, दबावमा काम गर्नुपर्छ जस्ता तर्कहरू गरेर जिम्मेवारीबाट भाग्नेहरू त कायर हुन्। आफूमा दक्षता छ भने ती सबै चुनौती स्वतः पाखा लागिहाल्छन्। हो, कहिलेकाहीं सही गर्छु भन्दा पनि नतिजा उल्टो हुनसक्छ। (ढुङ्गानाः, २०५३) का अनुसार पञ्चतन्त्रको मित्रसम्प्राप्तिमा भनिएको छः

उद्योगिनंपुरुषसिंहमुपैति लक्ष्मीदैवेन देयमिति कापुरुषा वदन्ति ।

दैवं निहत्य कुरु पौरुषमात्मशक्त्या, यत्रे कृते यदि न सिध्यति कोऽत्र दोषः ।।

(परिश्रमी र उद्यमशील मानिसहरूलाई नै लक्ष्मीले मन पराउँछिन्। भाग्यले दिएन भन्ने त कायरहरूका कुरा हुन्। त्यसैले दैव वा भाग्यलाई सरक अर्कोतिर पन्छ्याएर पुरुषार्थ, प्रयत्न र मिहिनेतमा विश्वास गर। सारा प्रयत्नपछि पनि असफल भयो भने त्यो तिम्रो दोष होइन।)

कृष्णले गीतामा भन्नुभएको छः

योगः कर्मसु कौशलम्

-श्रीमद्भागवद्गीता, २-५०

(कर्मलाई कुशलतापूर्वक सम्पादन गर्नु नै योग हो। योगको मार्ग नै सत्यनिष्ठाको मार्ग हो।)

(च) पारदर्शिता कायम गर्ने

यदि तपाईं सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेर गर्नुपर्ने काम पारदर्शी रूपले गर्नुहुन्न भने तपाईंले कुनै भ्रष्टाचार नगरे पनि तपाईंमाथि मानिसहरू शङ्का गर्छन्। कानुनले सार्वजनिक नगर्नु वा गोप्य राख्नु भनेर स्पष्ट किटान गरेका विषयवस्तु बाहेक अरू सबै कुराहरू कसैले नमागिकनै सार्वजनिक (Proactive Disclosure) गर्नुपर्दछ। यसो गर्दा कहिलेकाहीं अन्जानवश हुन लागेका गल्ती पनि समयमै सुधार गर्न सकिन्छ। कुनै सूचना हामीले मूल ढोकाबाट दिएनौं भने मानिसमा त्यसप्रति

थप आशङ्का र कौतुहलता हुन्छ। अनि सूचना खोज्ने व्यक्ति ढोकाबाट छिर्न नपाएपछि झ्यालबाट चिहाउन थाल्छ। झ्यालबाट देखिने दृश्य वास्तविक नभई उल्टो छायाँ पनि त हुनसक्छ। देखे मान्छेले त्यही छायाँको अर्थ लगाउने सम्भावना हुन्छ। त्यसैले पारदर्शिताको प्रवर्द्धन सत्यनिष्ठा कायम गर्ने एउटा सहयोगी हात हो।

(छ) भ्रष्टाचार र साधन स्रोतको दुरुपयोगबाट टाढै रहने

लोभबाट मुक्तिबिना सत्यनिष्ठाको परिकल्पना व्यर्थ छ। आफ्नो कर्तव्य निर्वाह गर्ने क्रममा साधन स्रोतमा भएको पहुँचको दुरुपयोग कहिल्यै गर्नु हुँदैन। चाणक्यले चीनियाँ पाहुना भेट्न आउँदा राज्यको तेलले बालेको बत्ती निभाएर आफ्नो निजी खर्चले बालिने बत्ती बालेको दृष्टान्त सार्वजनिक सम्पत्तिको कसरी प्रयोग गर्नुपर्छ भन्ने उच्चतम मानक हो। हामीले विभिन्न आशाहरू र सयौं लोभका पाशमा परेर सांसारिक सुखका लागि सङ्कलन गरेको धनले दुर्गतिमा पुऱ्याउँछ। कृष्णले गीतामा भन्नु भएको छः

आशापाशशतैर्वद्धाः कामक्रोधपरायणाः ।

ईहन्ते कामभोगार्थमन्यायेनार्थं सञ्चयन् । ।

- श्रीमद्भागवद्गीता, १६-१२

डा. राजु अधिकारी लेख्छन् – “अति तिर्खाएको बेला सुनको गिलासमा पानी मिलोस्। तर त्यो भकभक उम्लिरहेको छ भने त्यसले तिर्खा मेट्छ र?” (अधिकारी, २०७७)

...

“आगो जति दन्किए पनि त्यसको अन्त्य खरानी नै हो। आकाशमा जतिसुकै उच्च उडान भरे पनि कुनै क्षण चरा भुइँमा ओर्लनै पर्छ चाहे मृत्युपछि नै किन नहोस्”।

(ज) आफैँप्रतिको निर्मम इमानदारी

कसैले नदेखे पनि ईश्वरले मेरा सत्कर्म वा कुकर्महरू देखिरहेको छ भन्ने सोचेर कसैले नदेखेको बेला पनि इमानदारीबाट विचलित नहुनु नै सत्यनिष्ठा हो। यो नै स्वउत्तरदायित्वको पहिचान पनि हो।

(झ) मानिसलाई खुसी पार्न कानुन निष्ठा र मानदण्डसँग सम्झौता नगर्ने

हामी कोही रिसाउला कि, शक्तिशाली मान्छेको कोपभाजनमा परिएला कि, फलानालाई खुसी नपारे मेरो सरुवा भनेको ठाउँमा नहोला कि, मैले अवसर नपाउँला कि भनेर डराएर काम गरिरहेका हुन्छौं। सत्यनिष्ठाले मानिसलाई खुसी पार्न कानुन, निष्ठा र स्वीकृत मानदण्डसँग सम्झौता नगर्ने माग गर्दछ।

(ज) आफूलाई अध्ययनबाट, अघावधिक सूचनाबाट र प्रविधि अवलम्बनबाट खाँदै लैजाने

आफूलाई पछिल्ला ज्ञान, सूचना गतिविधि र प्रविधिसँग अनुकूलित गर्दै लैजान सकिएन भने हामीमा कार्यप्रवीणता हुँदैन। सूचना र ज्ञान नै शक्तिको स्रोत हो। त्यो नै सत्यनिष्ठा बचाइराख्ने मूलभूत उपाय पनि हो। हितोपदेशमा भनिएको छ: “म कहिल्यै मर्दिन भन्ने ठानेर ज्ञान आर्जन गरिरहनू र सत्कर्मको धन सङ्ग्रह गर्नु तर मलाई कालले कपालमा समातिसक्यो म केहीबेरको पाहुना मात्रै हो भन्ने मनमा विचार गरेर धर्म र कर्तव्यको पालना गर्नु”।

अजरामरवत्प्राज्ञोविद्यामर्थं च चिन्तयेत्

गृहितइवकेशेषु मृत्युर्नाधर्ममाचरेत्।।

- हितोपदेश, श्लोक ३

(ट) खानपान र शारीरिक शुद्धता कायम गर्ने

हामीले के खान्छौं भन्ने कुराले हाम्रो विचार बन्छ। हामीले के सोच्छौं भन्ने कुराले हाम्रा योजना तय हुन्छन्। हाम्रा योजनाहरूले हाम्रा सङ्गत निर्धारण गर्छन्। सङ्गतले हाम्रा क्रियाकलापहरू निर्धारित हुन्छन्। हाम्रा क्रियाकलापले हाम्रो पहिचान बन्छ। त्यसैले खानपानमा सात्विकता अँगाल्नु नै सत्यनिष्ठातर्फको यात्रामा हिँड्दा चाहिने लौरो हो। सात्विक खानेकुराहरू के हुन् त? गीतामा भनिएको छ:

“आयुः सत्वबलारोग्य-सुखप्रीतिविवर्धनाः।

रस्याः स्निग्धाः स्थिराहृद्याः आहाराः सात्विकप्रियः।।८।।”

- श्रीमद्भागवद्गीता, १७-८

(जुन खानाले हाम्रो आयु बढाउँछ, सात्विक विचार र बल बढाउँछ, हामीलाई आरोग्यता दिन्छ, खाएपछि आनन्दको अनुभूति हुन्छ, प्राणीहरूप्रति प्रेमयुक्त भावना उत्पन्न हुन्छ, त्यस्तो भोजन सात्विक भोजन हो। त्यस्ता खानेकुराहरू रसिला, सफा, बास्नादार र हृदयलाई स्थिर बनाउने खालका हुन्छन्।)

शारीरिक आचरणगत शुद्धता पनि भोजनको शुद्धताभन्दा कम महत्त्वपूर्ण हुँदैन। त्यसैले वाणीमा, भोजनमा जस्तै शारीरिक आचरणमा शुद्धता सत्यनिष्ठाको बाटोमा हिँड्दा चाहिने खुराकहरू हुन्।

सत्यनिष्ठापूर्ण व्यक्तिको पहिचान

माथि उल्लेख गरिसकियो कि आफ्नो वाचा, नैतिक मूल्य र कानुनी व्यवस्थाको पालनामा इमानदारी र नैतिक सिद्धान्तमा प्रतिबद्ध रहनु नै सत्यनिष्ठा हो। सत्यनिष्ठाले जालसाजी तथा साधनस्रोतको दुरुपयोग र नोक्सान गर्नबाट टाढै रहने बानीको विकास गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ। सत्यनिष्ठाको कुनै वस्तुनिष्ठ

मापक हुँदैन। यसको उचाइको विन्दु पनि निरपेक्ष हुँदैन। सत्यनिष्ठा निरन्तर अभ्यासले आर्जन गर्ने गुण हो। त्यसो भए सत्यनिष्ठा भएको व्यक्तिको पहिचान कसरी गर्ने त ?

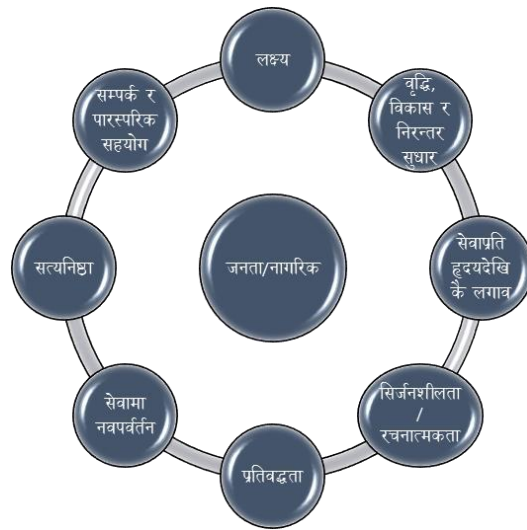
सत्यनिष्ठा भएको व्यक्तिमा हुने गुणहरू:

- (क) विनम्र तथा क्षमाशील हुन्छ।
- (ख) स्वाभिमानी हुन्छ, अहङ्कारी होइन।
- (ग) धेरैको खुसीको लागि निजी खुसीको परित्याग गर्नसक्ने र स्वयम्सेवी भावना भएको हुन्छ।
- (घ) उसको बोली र कर्ममा आधिकारिकता हुन्छ, हावादारी गफ गर्दैन।
- (ङ) मन, वचन र कर्ममा विरोधाभास नहुनाले उसमाथि विश्वास गर्न सकिन्छ।
- (च) आफ्नो वाचा र कर्तव्यप्रति इमानदार हुन्छ।
- (छ) राम्रा कामको अरुलाई जस दिन जान्ने र आफ्नो कमजोरी सहजै स्वीकार्ने क्षमता हुन्छ। म भन्दा हामी भन्ने भावनाले काम गर्दछ।
- (ज) समयको परिपालनामा सधैं सचेत हुन्छ। ढिलाइका लागि माफी माग्दछ। पछाडि आउने अगाडि बस्ने र जति धेरै अरुलाई कुराउन सक्यो त्यति आफूलाई ठुलो ठान्ने दम्भ हुँदैन।
- (झ) असभ्यतापूर्वक झगडा गर्ने वा अरूको आलोचनामा समय खर्च गर्दैन।
- (ञ) समभाव (Emotionally Intuitive/Compassionate) का गुणले भरिएको हुन्छ।
- (ट) उत्तरदायित्व (accountable) प्रति सचेत र आन्तरिक उत्तरदायित्वप्रति अझ सचेत हुन्छ।
- (ठ) धैर्यवान (patience) हुन्छ। कामको परिणाम आएन वा पुरस्कार पाइन भनेर चिन्ता गर्दैन।
- (ड) परिस्थिति नबुझी सोझै दोषारोपण गर्ने गर्दैन। अरूलाई शङ्काको सुविधा दिन्छ (Giving Another Person the Benefit of Doubt)।
- (ढ) आफैप्रति निर्मम रूपले इमानदार रहन्छ।
- (ण) मौकामा चौका हान्ने प्रवृत्तिबाट मुक्त हुन्छ।
- (त) आन्तरिक शक्तिको स्रोत राजनैतिक पहुँच वा आर्थिक क्षमता होइन, सत्यनिष्ठालाई मान्छ।
- (थ) दण्ड र पुरस्कारको सोचबाट माथि उठेको हुन्छ। आफ्नो आदर्श, विश्वास, प्रतिबद्धता, मानदण्डहरूमा अडिग रहन्छ।

संस्थागत सत्यनिष्ठाबाट सुशासन

माथिका परिच्छेदमा एउटा व्यक्तिमा सत्यनिष्ठाका गुणहरू कसरी विकास गर्ने भन्ने कुरा सङ्क्षेपमा चर्चा गरियो। तर एकाध व्यक्तिहरूमा प्रचुर सत्यनिष्ठा भएर मात्र शासकीय प्रबन्धमा सुधार हुँदैन। सत्यनिष्ठालाई संस्थागत गर्न नसकेसम्म कुनै व्यक्तिले ल्याएको सुधार र परिवर्तन ऊ त्यहाँबाट निस्कनेवित्तिकै मार्गविचलित (Derail) हुन पुग्छ। यसले सुधार र परिवर्तनप्रति नागरिकको विश्वास पनि टुट्न जान्छ।

सरकारबाट नागरिकहरूले कतिको सुशासनको अनुभूति गरेका छन् भन्ने कुरा सरकारप्रतिको उनीहरूको विश्वास (Trust) को स्तरमा झल्किन्छ। सरकारप्रतिको विश्वास वृद्धि गर्ने माध्यम भनेकै स्थायी सरकारको रूपमा रहेको कर्मचारीतन्त्र हो। कर्मचारीतन्त्रले नागरिक तथा सेवाग्राहीलाई केन्द्रमा राखेर जब यी केन्द्रीय मान्यताहरू (Core Values) को अनुपालन गर्दछ तब व्यक्तिगत सत्यनिष्ठालाई संस्थागत गर्न सकिन्छ। संस्थागत सत्यनिष्ठामै उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, जवाफदेहिता, व्यावसायिकता जस्ता कुराहरू प्रतिबिम्बित हुन्छन्। जसलाई तलको चित्रबाट देखाउन सकिन्छ:



माथिको चित्रले नागरिक नै सबै खालका शासकीय प्रबन्धको केन्द्र हुन् भन्ने कुरा देखाउँछ। उनीहरूलाई हृदयमा राखेर जब व्यक्ति व्यक्तिसमा सत्यनिष्ठा प्रवर्द्धन गर्दै सङ्गठनको साझा लक्ष्य, निरन्तर सुधार, वृद्धि र विकासको कार्यदिशा, नागरिकको जीवनलाई सहज बनाउने हृदयदेखिकै उदात्त भाव, सेवा प्रवाहमा निरन्तर सिर्जनशीलता, रचनात्मकता, प्रतिबद्धता र नवप्रवर्तन कायम गर्न सकिएमा सत्यनिष्ठा संस्थागत गर्दै नागरिकहरूको सरकारप्रतिको विश्वास हासिल गर्न सम्भव हुन्छ।

निष्कर्ष

मन, वचन र कर्मले सही काम गर्नु र कर्तव्य पथमा अविचलित रूपले अघि बढ्नु सत्यनिष्ठा हो। सत्यनिष्ठालाई सदाचार भनेर अधिकांश सरकारी दस्तावेजमा उल्लेख गर्ने गरिएको पाइन्छ। तर यो सदाचारभन्दा निकै फराकिलो गुणात्मक आयाम हो। कसैले नदेख्दा पनि सही काम गर्नु, निकै कठिन परिस्थितिमा पनि कानून, मूल्य, मान्यता र मानकमा अविचलित रही चुनौतीहरूको सामना गर्न सक्नु सत्यनिष्ठा हो। दुविधापूर्ण परिस्थितिमा धैर्यता कायम गर्दै अग्निपरीक्षाका लागि तयार हुनु उन्नत सत्यनिष्ठा हो।

भौतिकवादमा आधारित आजको जीवनशैलीले सत्यनिष्ठामाको बाटोमा हिँड्न खोज्नेहरूलाई विचलित बनाएको छ। वैदिक एवम् बौद्ध दर्शनमा सत्यनिष्ठापूर्ण जीवनपद्धतिको विकास गर्ने विभिन्न उपायहरू उल्लेख गरिएको पाइन्छ; जसबाट सार्वजनिक जीवनमा समेत सकारात्मक प्रभाव पार्नुका साथै सरकारी अधिकारीहरूप्रति नागरिकको विश्वास प्रवर्द्धन गर्न र सुशासन कायम गर्न योगदान पुग्दछ। वैदिक दर्शनले मन, वचन र कर्मले कर्तव्यनिष्ठ हुनु, निरन्तर रूपमा आफूलाई खाँदै लैजानु, उद्यमशील हुनु, प्रभावकारी सञ्चार गर्नु, म भन्दा हामी भन्ने भावनाले काम गर्नु लगायतलाई आदर्शमय र श्रेय जीवनमार्गको रूपमा लिइएको छ भने बौद्ध साहित्यमा 'दशविध राजधम्म' जातक कथामार्फत सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहने मानिसमा विकास गर्नुपर्ने गुणहरूको चर्चा गरिएको छ। त्यसका साथै चारखाले पूर्वाग्रहहरूबाट बचनसमेत भनिएको छ।

ती दर्शनबाट अनुप्राणित व्यक्तिका सत्यनिष्ठालाई संस्थागत गर्दै लैजान सक्तियो भने सुशासन र समृद्धिको यात्रा निकै छोटो र सरल हुन्छ। शासकीय प्रबन्धको जिम्मा पाएका अधिकारीहरूले जनविश्वास हासिल गर्दै जाने उपाय पनि त्यही नै हो।

सन्दर्भ सामग्री

अधिकारी, राजु. सं. (२०७७), *जिन्दगी रिल्याक्स प्लिज*, फाइनप्रिन्ट ।

आचार्य, श्रीराम शर्मा, शर्मा, भगवती (२०१८), *अथर्ववेद संहिता*, युग निर्माण योजना विस्तार ट्रष्ट ।

आचार्य, श्रीराम शर्मा, शर्मा, भगवती (२०१८), *ऋग्वेद संहिता*, युग निर्माण योजना विस्तार ट्रष्ट ।

आचार्य, श्रीराम शर्मा, शर्मा, भगवती (२०१८), *यजुर्वेद संहिता*, युग निर्माण योजना विस्तार ट्रष्ट ।

आचार्य, श्रीराम शर्मा, सं. (२०७५), *साङ्ख्य एवम् योग दर्शन*, काठमाडौं: विचार क्रान्ति केन्द्र ।

ढुङ्गाना, नीलमणि, सं. (२०५३), *संस्कृतशीक्षणाभ्यासः (द्वितीयो भागः)*, महेन्द्र संस्कृत विश्वविद्यालय ।

ढुङ्गाना, नीलमणि, सं. (२०५३), *संस्कृतशीक्षणाभ्यासः (प्रथमो भागः)*, महेन्द्र संस्कृत विश्वविद्यालय ।

माधवाचार्य, सं. (२०६३), *सर्वदर्शन संग्रह*, खेमराज श्रीकृष्णदास प्रकाशन ।

सं. (२०७५), *ईशादि नौ उपनिषद् (शाङ्करभाष्यार्थ)*, गीताप्रेस ।

स्वामी प्रभुपाद, (१९९७), *श्रीमद्भागवद्गीता यथारूप, भक्तिवेदान्त बुक ट्रष्ट* ।

निजामती कर्मचारीको आचरण र न्यायिक दृष्टिकोण

निराजन शर्मा*

लेखसार

नेपालको संविधानले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने नीति अवलम्बन गर्ने व्यवस्था गरेकाले उक्त व्यवस्थालाई मूर्तरूप दिन आम जनताको सेवामा समर्पित रही कार्य गर्ने निजामती कर्मचारीहरूको महत्त्वपूर्ण भूमिका रहने गर्दछ। त्यो भूमिका निर्वाह गर्ने क्रममा निजामती कर्मचारीहरूका लागि नेपालको संविधान, निजामती सेवा ऐन तथा अन्य कानूनहरूको अधीनमा रही सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने हुन्छ। सेवा प्रवाहको क्रममा स्वेच्छाचारी र महत्वाकाङ्क्षी हुनुबाट रोक्न सोही कानूनहरूले आचरणसम्बन्धी व्यवस्थाहरूसमेत गरेको पाइन्छ। तसर्थ निजामती कर्मचारीहरूले उल्लेखित ऐन कानूनको अधीनमा रही सार्वजनिक सेवालार्थ प्रवाह गर्नसके नेपालको समग्र विकासमा यसले महत्त्वपूर्ण टेवा पुऱ्याउने छ।

शब्दकुञ्जी: प्रशासन, कार्यशैली, वितृष्णा, कर्मचारीतन्त्र, जरिया

विषयप्रवेश

कुनै पनि व्यक्तिले अरुसमक्ष देखाउने व्यवहार उसको दैनिक चरित्र अर्थात् आनीबानीहरू नै उसको आचरण हो। आचरण आफूले अरुसमक्ष स्थापित गर्ने व्यावहारिक पहिचानसमेत हो। मानिसको आचरण आफू अनुकूल नभई समाज, र पर्यावरण अनुकूल हुनुपर्दछ भन्ने आममान्यता छ। अझ भन्नुपर्दा पेसागत रूपमा आचरणको खास महत्त्व छ। असल आचरण धारण गर्न नसकिएमा पेसाको अपेक्षित लक्ष्य हासिल गर्न तथा दायित्व एवम् जिम्मेवारी वहन गर्नसमेत कठिन हुन्छ। हाम्रो देशको राज्य संरचनामा भएको युगान्तकारी परिवर्तन सँगसँगै आम जनतालाई परिवर्तनको अनुभूति दिलाउने गरी विद्यमान संरचना, नियम, कानून परिवर्तन गरिरहेका छौं तर हाम्रा संस्कार, कार्यशैली, आचरण र व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न नसक्दा आम जनतामा निराशा उत्पन्न भएको छ। फलस्वरूप आमजनताको प्रशासन संयन्त्रप्रति मात्र होइन सिङ्गो शासन व्यवस्थाप्रति नै वितृष्णा बढ्दै गएको देखिएकाले राज्य संयन्त्रका सम्पूर्ण निकायहरूले आफ्नो आचरणमा सुधार गर्न जरुरी छ। अझ राज्यको स्थायी सरकारमा रहेको कर्मचारीतन्त्रले राज्य संरचनामा आएको परिवर्तनसँगै आफ्नो आचरणलाई पनि सुधार गर्नसके सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्था सफल हुनेमा कुनै शङ्का छैन। नेपालको संविधानमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा

* सहायक जिल्ला न्यायाधिवक्ता, नेपाल सरकार

सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने नीति अवलम्बन गरिने कुरा उल्लेख गरिएको छ । तसर्थ राज्यले लिएको यस नीतिलाई मूर्तरूप दिन राज्यका कानून कार्यान्वयन गर्ने निकायहरू र तिनका सदस्यहरूले आफ्नो आचरण सुधार गरी कार्यान्वयनमा निष्पक्ष भावले लाग्नुपर्ने बेला आएको छ ।

आचरणको अर्थ र परिभाषा

कुनै पनि व्यक्तिमा रहेको नैतिक दृष्टिले हेरिने असल या खराब बानीबेहोरा र व्यवहार त्यो व्यक्तिको आचरण हो । 'चरण' शब्दमा 'आ' उपसर्ग जोडिएर आचरण शब्दको निर्माण हुन्छ । चरण शब्दबाट चर्नु, हिँड्नु, यात्रा गर्नु, खानु, घुम्नु, व्यवहार गर्नु, बोल्नु आदि बोध हुन्छ । असल आचरण या सदाचार भन्नाले व्यक्तिले समाजमा पालना गर्नुपर्ने व्यवहारको परिस्कृत र नैतिक दृष्टिले स्वीकार गरिएको आचार, चालचलन र चरित्र बुझिन्छ । केही सदाचारका नियमहरू सार्वभौम र सार्वकालिक हुन्छन् भने केही देश, काल, परिस्थिति, धर्म, संस्कृति र समाजसापेक्ष हुन्छन् ।

निजामती कर्मचारीको सन्दर्भमा निजामती कर्मचारीले पालना गर्नुपर्ने गरी तय गरिएका व्यक्तिगत वा पेसागत मर्यादा, अनुशासन वा मूल्य मान्यतासम्बद्ध नियमहरूको सङ्ग्रहलाई निजामती कर्मचारीको आचरण मान्ने गरिन्छ । आचरणसम्बन्धी नियमहरू कर्मचारीका निश्चित प्रकृतिको व्यवहार रोक्ने प्रयोजनका लागि जारी भएका हुन्छन् । कर्मचारीका आचरणसम्बन्धी नियमहरूले कर्मचारीको नैतिकता तथा पेसागत मूल्य मान्यताहरूलाई उजागर गर्ने हुँदा पेसागत मर्यादा कायम गरी कर्मचारीहरूलाई आफ्नो कार्यप्रति उत्तरदायी बनाउन यस्ता नियमहरूको तर्जुमा गरिएको हुन्छ (विष्ट, २०७७, पृ.८४) ।

सार्वजनिक सेवामा नैतिक आचरणका सम्बन्धमा कुपरले An ethical principle is a statement concerning the conduct or state of being that is required for the fulfillment of value ; it explicitly link a value with a general mode of action. भनी उल्लेख गरेका छन् । (Cooper and Terry, 1990, p.12)

गल्याण्ड स्टेहलले आचरणलाई कर्मचारीको आचरणसँग जोड्दै दुई वटा कुरालाई महत्त्व दिएका छन्-

- (क) आचरण कर्मचारीको दृष्टि र व्यवहार हो जुन छुट्टीको बेलामा पनि प्रभावकारी हुन्छ ।
- (ख) अनुशासनान्तर्गत तोकिएको व्यवहार नगरिएको अवस्थामा गरिने सजाय र तिनीहरूको प्रक्रियाहरू पर्दछन् । (Stahl, 1962, p.6)

निजामती सेवाको परिभाषा

निजामती सेवा के हो भन्ने सम्बन्धमा विद्वानहरूबिच मतैक्यता पाइँदैन, न त यसको कुनै लौह नियम नै छ । कसैले यस सेवालार्इ गैरसैनिक सरकारी सेवा हो भन्दछन् भने कसैले राज्यले निजामती सेवा होइन भनी तोकिएका सेवाबाहेक अन्य सेवा यसअन्तर्गत पर्दछन् भनी परिभाषित गरेका छन् । सामान्य रूपमा अड्डातन्त्रअन्तर्गतका कर्मचारीहरूको सेवालार्इ निजामती सेवा भन्न सकिन्छ ।

सरकारको प्रशासनिक कार्य गर्नका लागि योग्यताका आधारमा छानिएका कर्मचारीहरूको सङ्गठन निजामती सेवा हो । विशिष्ट सिप, ज्ञान र क्षमता भएका स्थायी प्रकृतिका राज्यको कोषबाट तलब भत्ता पाउने, गैरसैनिक व्यावसायिक समूहलाई निजामती सेवा भनिन्छ । नेपालको संविधानको धारा २४३ अन्तर्गत स्पष्टीकरणमा “निजामती सेवाको पद” भन्नाले सैनिक वा नेपाल प्रहरी वा सशस्त्र प्रहरी बल, नेपालको कर्मचारीको सेवाको पद तथा निजामती सेवाको पद होइन भनी ऐनबमोजिम तोकिएको अन्य सेवाको पदबाहेक नेपाल सरकारका अरु सबै सेवाको पद सम्झनुपर्छ भनी उल्लेख गरिएको छ ।

निजामती सेवाको लामो अभ्यास र इतिहास भएको बेलायतमा निजामती सेवालाई यसरी परिभाषित गरिएको छ: “Those servant of the crown other than holders of political or judicial offices who are employed in a civil capacity, and whose remuneration is paid wholly and directly out of monies voted by parliament.” (Yakushik, p.4) यस परिभाषाबाट के स्पष्ट हुन्छ भने निजामती कर्मचारीहरू राज्यकोषबाट तलब भत्ता खाने राजनैतिक र न्यायिक कार्यालयमा काम गर्ने क्षमता भएका व्यक्तिहरूको समूह हो ।

निजामती सेवा राज्यको इच्छा निर्माणमा सरकारलाई सहयोग गर्ने र सरकारका तर्फबाट नागरिक सेवा प्रदान गर्ने व्यवस्थित संस्थागत संयन्त्र हो । राज्यको स्थापनापछि यो विकल्पविहीन साधनको रूपमा रहँदै आएको छ भने लोकतन्त्र, मानव अधिकार, उदारवादपछि यसको स्वरूप र संरचनामा केही परिवर्तन हुने क्रम पनि अघि बढेको छ । वास्तवमा निजामती सेवा भनेको सरकारलाई सार्वजनिक नीति तर्जुमा गर्न आवश्यक सल्लाह, सुझाव, सूचना एवम् विशेषज्ञताको सेवा उपलब्ध गराउने, नीतिको विश्लेषण गर्ने, कार्यान्वयन गर्ने र समग्र सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालन गर्ने स्थायी संयन्त्रको रूपमा स्थापित राष्ट्रसेवकहरूको केन्द्रमा रहेको सेवा हो । यसलाई स्थायी सरकार पनि भनिन्छ ।

कर्मचारीमा आचरणको आवश्यकता र महत्त्व

राज्य सञ्चालन गर्नका लागि पनि सञ्चालनको अग्रमोर्चामा रहेका सम्पूर्ण जिम्मेवार व्यक्ति लगायत नागरिकसमेतमा असल आचरणको आवश्यकता पर्दछ । सुशासन, कानूनको शासन स्थापित गर्न पनि राजनैतिक र प्रशासनिक नेतृत्वमा असल आचरणको महत्त्वपूर्ण स्थान रहेको हुन्छ । नेपालको शासन प्रणाली सञ्चालनको केन्द्रबिन्दु राजनैतिक नेतृत्व हो भने त्यसको कार्यान्वयन, सञ्चालन र नियमन गर्ने कार्यको जिम्मेवारी कर्मचारीतन्त्रमा रहेको छ । दुवैको अनुशासन, असल आचरण र कामबाट मात्र यो डुङ्गालाई पार लगाउन सकिन्छ । कर्मचारीमा दुराचार फैलियो भने त्यो राजनीतिमा समेत सङ्क्रमित हुन पुग्दछ । यसैगरी राजनीति दुराचारी हुन पुग्यो भने त्यो कर्मचारीमा समेत सहजै सङ्क्रमित भएर फैलिन्छ । सदाचार र सच्चरित्रताको सङ्क्रमणको गति अत्यन्त मन्द हुन्छ भने दुराचारको सङ्क्रमणको गति बडो तीव्र हुन्छ । कर्मचारीको बानीबेहोरा कस्तो छ, बोलीचाली कस्तो छ, ऊ कहाँ कहाँ जान्छ, कस्ता मानिसको सङ्गत गर्दछ, के खान्छ र समाजमा कस्तो छवि निर्माण गरेको छ भन्ने कुराबाट त्यो देशको कर्मचारीतन्त्र कस्तो छ भन्ने ज्ञान हुन्छ ।

कर्मचारीको आचरणको आयाम बढेो व्यापक छ । कर्मचारीको उत्तरदायित्व संविधान, कानून, सरकार, समाज, राजनैतिक नेतृत्व, सेवाग्राही, 'वरिष्ठ' र आफ्नो 'कनिष्ठ'प्रति समेत रहन्छ । आजको युगमा कर्मचारीले समाजको विविधता, समावेशिता, समता, आदिप्रति कस्तो दृष्टिकोण राख्दछ भन्ने कुराको समेत ठुलो महत्त्व हुन्छ । ऊ जनमुखी हुनु आवश्यक छ । उसको उत्तरदायित्व सेवाग्राही हुँदै समाजसम्म फैलिएको हुन्छ । विगतमा धेरै कुरा लुकाउन सकिन्थ्यो, अहिले केही पनि लुकाउन सकिँदैन ।

कर्मचारीको आफैँप्रतिको उत्तरदायित्व इनै महत्त्वपूर्ण छ । उसले के कुराको स्वमूल्याङ्कन गर्नु जरुरी छ भने ऊ सत् र असत्बारे भेद गर्न सक्षम छ वा छैन ? ऊ कति विवेकी छ ? सत्य, इमान र मानवताप्रतिको उसको दृष्टिकोण के हो ? आफू बस्ने गरेको समाजप्रतिको जिम्मेवारी कति निर्वाह गर्न सकिएको छ ? समाजलाई जीवन्त राख्ने सांस्कृतिक मूल्यहरूको जगेर्ना गर्ने कार्यमा सहयोगी बनिएको छ कि बहकिएको अवस्था छ ? आफ्नो परिवारप्रतिको दायित्वतर्फ सजग हुन सकिएको छ वा छैन ? आफ्नो व्यावसायिक क्षमताको विकास गरेर सम्यक् रूपमा कर्तव्यपालन गर्न सक्षम हुन सकिएको छ, छैन ? आफ्नो पेसाप्रतिको निष्ठा कस्तो छ ? आफ्नो अन्तस्करणप्रति कति सजगता छ ? भन्ने कुरा आफैँलाई सोधियो भने त्यसको उत्तर आफैँभित्रबाट प्राप्त हुन्छ ।

नेपालमा कर्मचारीको आचरण कायम गराउन स्थापित निकायहरू

- (क) कार्यालय आफैँ (सुपरिवेक्षकको भूमिका),
- (ख) राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र,
- (ग) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग,
- (घ) महालेखापरीक्षकको कार्यालय,
- (ङ) कोष तथा लेखा नियन्त्रकको कार्यालय,
- (च) तालुक मन्त्रालय, विभाग र निकाय,
- (छ) संसदीय समितिहरू,
- (ज) प्रमुख जिल्ला अधिकारी,
- (झ) सार्वजनिक खरिद तथा अनुगमन कार्यालय ।

कर्मचारीको आचरणसम्बन्धी कानुनी व्यवस्थाहरू

नेपालको संविधानले सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गराउने नीति अवलम्बन गरिने कुरा उल्लेख गरिएको छ ।

चालु पन्ध्रौँ योजनाले शासकीय सुधारअन्तर्गत प्रशासकीय सुशासन, वित्तीय सुशासन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण आदि विभिन्न शीर्षकमा कर्मचारीलाई स्वच्छ, जनमुखी, उत्तरदायी, पारदर्शी, सदाचारयुक्त र भ्रष्टाचारमुक्त बनाउनको लागि लिइने विभिन्न रणनीति, कार्यनीतिहरू उल्लेख गरिएको छ ।

निजामती सेवामा आचरण खण्डमा निजामती कर्मचारीहरूले पालना गर्नुपर्ने आचरणसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ। निजामती सेवा ऐनको प्रावधानलाई आधार मानेर अन्य सेवासम्बन्धी कानूनहरूमा आचरणका नियमहरू बनाइएको छ । नेपालमा नयाँ कानूनको रूपमा जारी भएको सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४ ले सुशासन कायम गर्ने विषयमा निकै राम्रो प्रावधानहरूको व्यवस्था गरेको छ । निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५ सदाचार पद्धतिको स्थापनाका दृष्टिले निकै राम्रो कानुनी व्यवस्था मानिन्छ ।

यसैगरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन कायम गर्ने सम्बन्धमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ लगायत समय समयमा जारी भई कार्यान्वयनमा रहेका कानुनी व्यवस्थाले पनि सदाचारी बन्न प्रेरित गरेका छन् । यसैगरी विभिन्न विभागहरूले पनि आफ्नो कर्मचारीहरूको आचरण सुधारका लागि आचारसंहिताहरू तयार गरी कार्यान्वयन गरिरहेका छन् । उदाहरणको रूपमा सुशासन ऐन, २०६४ को दफा २३ को उपदफा (२) को खण्ड (ड) बमोजिम महान्यायाधिवक्ताबाट सरकारी वकिल तथा सरकारी वकिल कार्यालयमा कार्यरत कर्मचारीहरूको पदीय एवम् पेसागत आचरण र व्यवहार सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा विकसित मान्यता र सिद्धान्त तथा विद्यमान राष्ट्रिय कानून, प्रचलन र व्यवहारलाई समेटेी सेवालाई छिटो छरितो, स्वच्छ, निष्पक्ष, पारदर्शी एवम् वस्तुनिष्ठ रूपमा सम्पादन गर्दै सेवालाई अझ बढी व्यावसायिक, मर्यादित, अनुशासित र विश्वासिलो बनाउन “सरकारी वकिल तथा सरकारी वकिल कार्यालयका कर्मचारीहरूको आचारसंहिता, २०७५” जारी गरेर कार्यान्वयनमा ल्याएको छ ।

नेपाल सरकारले आचरण सुधारको लागि राष्ट्रिय सदाचार नीति, २०७४ पनि तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याएको अवस्था विद्यमान छ । सदाचारयुक्त पद्धतिको संस्थागत विकास गर्दै सभ्य समाज निर्माण गर्ने र सदाचारितालाई संस्थाको जीवनपद्धतिको अभिन्न अङ्ग बनाउने मूल लक्ष्यसहित ल्याइएको सदाचार नीतिले सार्वजनिक, निजी, सहकारी लगायत समाजका सबै क्षेत्रमा सदाचारीताको कायम गर्दै सुशासन प्रवर्द्धन गर्ने दीर्घकालीन सोच लिएको छ ।

यी सबै कानुनी व्यवस्थाको अध्ययन गर्दा निजामती कर्मचारीले पालना गर्नुपर्ने आचरणलाई निम्नअनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

व्यक्तिगत व्यवहार तथा पदीय आचरण

- (क) तोकिएको समयमा नियमित रूपले कार्यालयमा हाजिर हुने;
- (ख) सकेसम्म बिदा स्वीकृत नगराएर कार्यालयमा अनुपस्थित नहुने । अनुशासनमा रही आफ्नो कर्तव्य इमानदारीसाथ पालना गर्नुपर्ने;

- (ग) सरकारी कामसम्बन्धी कुरामा आफूभन्दा माथिका अधिकृतले दिएका आज्ञालाई शीघ्रतासाथ पूरा गर्नुपर्ने;
- (घ) सबैप्रति शिष्ट व्यवहार देखाउनुपर्ने;
- (ङ) सेवाग्राहीप्रति मर्यादित व्यवहार देखाउनुपर्ने;
- (च) आफूमाथिका कर्मचारीप्रति आदर र आफूमुनिका कर्मचारीप्रति उचित व्यवहार देखाउनुपर्ने;
- (छ) जुवा खेल्ने, तास खेल्ने तथा सार्वजनिक रूपमा जाँडरक्सी सेवन गर्ने वा अन्य निन्दनीय काम नगर्ने ।

पेसागत आचरण

- (क) आफ्नो कामसँग सम्बन्धित सबै कानूनको जानकारी राख्नुपर्ने;
- (ख) पेसाको सम्मान गर्ने तथा आफ्नो क्षमता विकास गर्न प्रयत्नशील रहने;
- (ग) सरकारको आलोचना नगर्ने;
- (घ) सरकारी कामकाजसम्बन्धी समाचार अनधिकृत रूपमा प्रकाशन नगर्ने;
- (ङ) खटाइएको कार्यालय वा स्थानमा गई काम गर्ने;
- (च) सुरुवा वा अवकाश हुँदा कानूनबमोजिम बरबुझारथ गर्ने;
- (छ) कानूनबमोजिम ट्रेड युनियन गठन गर्ने तथा त्यसमा सङ्गठित हुने तर दलीय राजनीतिमा संलग्न नहुने;
- (ज) कार्यालय समयमा कार्यालयसँग सम्बन्धित काम मात्र गर्ने;
- (झ) कार्यालयका सामान तथा सुविधाको दुरुपयोग नगर्ने;
- (ञ) कार्यालयमा तोकिएबमोजिम परिचयपत्र तथा पोसाक लगाउने;
- (ट) पेसागत कार्य गर्दा राजनैतिक तटस्थता कायम गर्ने;

आर्थिक आचरण

- (क) नेपाल सरकारको स्वीकृतिबिना दान, उपहार, चन्दा, सापटी नलिने;
- (ख) नेपाल सरकारको पूर्वस्वीकृति नलिई कुनै प्रकारको कम्पनीको स्थापना र सञ्चालन तथा व्यापार व्यवसाय नगर्ने;
- (ग) तोकिएको ढाँचामा निर्धारित समयमा सम्पत्ति विवरण पेस गर्ने;
- (घ) अचल सम्पत्ति खरिद गरेको जानकारी दिने;
- (ङ) आफ्नो काम कारवाही आर्थिक रूपमा मितव्ययी तथा किफायतपूर्वक गर्ने;
- (च) सार्वजनिक सम्पत्तिको संरक्षण र हिफाजत गर्न सदा तत्पर रहने ।

राजनीतिसँग सम्बन्धित आचरण

- (क) राजनैतिक वा अवाञ्छित प्रभाव नपार्ने;
- (ख) राजनीतिमा भाग नलिने;

- (ग) राजनैतिक पदका लागि हुने निर्वाचनमा भाग लिन वा कसैको निमित्त मत माग्न वा कुनै प्रकारको प्रभाव नपार्ने । तर मतदाताको रूपमा मतदानमा भाग भने लिने;
- (घ) प्रदर्शन, हडताल, थुनछेक तथा घेराउ नगर्ने ।

सामाजिक आचरण

- (क) बहुविवाह, बालविवाह र अनमेल विवाह नगर्ने;
- (ख) छुवाछुत तथा जातीय भेदभाव नगर्ने आदि ।

विभागीय कारबाहीका प्रकार

निजामती कर्मचारीलाई निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ५९ अनुसार दुई प्रकारका सजायको व्यवस्था गरिएको पाइन्छ:

- (अ) सामान्य सजाय
- (आ) विशेष सजाय

सामान्य सजाय

- (क) नसिहत दिने;
- (ख) दुई वर्षसम्म बढुवा रोक्का गर्ने वा बढीमा दुई तलब वृद्धि रोक्का गर्ने;
- (ग) दुईदेखि पाँच वर्षसम्म बढुवा रोक्का गर्ने वा दुईदेखि पाँच वर्षसम्म तलब वृद्धिसम्म रोक्का गर्ने ।

विशेष सजाय

- (क) भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य नठहरिने गरी सेवाबाट हटाउने;
- (ख) भविष्यमा सरकारी सेवाको निमित्त अयोग्य ठहरिने गरी सेवाबाट बर्खास्त गर्ने ।

यसैगरी निजामती कर्मचारीहरूले आचरणको उल्लङ्घन लगायत कानून विपरीतका कार्य गरेको कुन कुन अवस्थामा के कस्ता सामान्य सजाय हुने भन्ने व्यवस्था निजामती सेवा ऐन २०४९ को दफा ६० मा तथा कुन कुन अवस्थामा कुन विशेष सजाय हुने भन्ने व्यवस्था सोही ऐनको दफा ६१ मा गरेको पाइन्छ ।

विभागीय सजाय दिने अधिकारी

निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा ६२(१) मा निजामती कर्मचारीलाई विशेष सजायको आदेश दिने अधिकारी तोकेको पाइन्छ भने सोही ऐनको दफा ६२(२) ले व्यवस्था गरेबमोजिम सामान्य सजाय दिने अधिकारी निजामती सेवा नियमावली, २०५० को नियम १०६ मा तोकिएको पाइन्छ ।

विभागीय कारबाहीसम्बन्धी प्रक्रियागत व्यवस्था

निजामती कर्मचारीउपर विभागीय कारबाही गर्दा अपनाउनुपर्ने प्रक्रियाको सम्बन्धमा निजामती सेवा ऐन २०४९ तथा निजामती सेवा नियमावली, २०५० ले निम्नानुसार प्रमुख व्यवस्था गरेको पाइन्छः

- (क) कुनै निजामती कर्मचारीलाई विभागीय सजाय गर्नुपर्दा कारबाही गर्न लागिएको कारण उल्लेख गरी निजलाई आफ्नो सफाइ पेस गर्ने मौका दिनुपर्ने तथा आवश्यक देखिएमा जाँचबुझ गर्न वा गराउन सकिने;
- (ख) सफाइ पेस नगरेमा वा पेस गरेको सफाइ सन्तोषजनक नभएमा प्रस्तावित सजाय किन नगर्ने भनी स्पष्टीकरण माग गर्नुपर्ने;
- (ग) विभागीय सजाय गर्नुपर्ने देखिएमा कर्मचारीलाई दिन लागिएको सजाय प्रस्ताव गरी लोक सेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने;
- (घ) विभागीय कारबाही गर्दा निलम्बन गर्नुपर्ने भएमा सफाइ पेस गर्ने मौका दिइएको पत्रसाथ निलम्बन गरिएको जानकारी गराइएको पत्रसमेत दिनुपर्ने;
- (ङ) विभागीय कारबाही गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना भएमा सोको १५ दिनभित्र कारबाही प्रारम्भ गर्नुपर्ने;
- (च) विभागीय कारबाहीको लागि जाँचबुझ गर्ने क्रममा जाँचबुझ गर्ने अधिकारीले कर्मचारीको बयान लिने, प्रमाण पेस गराउने र सजाय गर्ने अधिकारी छुट्टै भए सोको प्रतिवेदन पेस गर्ने;
- (छ) सामान्य सजाय हुने अवस्थामा वा भागी बेपत्ता भएको कर्मचारीको हकमा वा नैतिक पतन देखिने फौजदारी सजाय भएको वा भ्रष्टाचारमा सजाय पाएको कर्मचारीको हकमा जाँचबुझ गर्नु नपर्ने;
- (ज) के कुन कारणले कारबाही गर्न लागिएको हो सोको स्पष्ट उल्लेख गरी सफाइ पेस गर्न १५ दिनको समय दिई सफाइको मौका दिनुपर्ने तथा सफाइ सन्तोषजनक नभएमा निजलाई गरिन लागेको सजायसम्बन्धी आधार र कारणसहितको सजायको प्रस्ताव गरी ३० दिनको म्याद दिई स्पष्टीकरण माग गर्नुपर्ने;
- (झ) सफाइ वा स्पष्टीकरण सन्तोषजनक नलागेमा सजाय दिन पाउने अधिकारीले लोक सेवा आयोगको परामर्श लिनुपर्ने, परामर्श लिनुपूर्व पेस भएको सफाइ, स्पष्टीकरण तथा प्रमाणको मूल्याङ्कन गरी के कुन आधारमा सजाय गर्न लागिएको हो सो सजाय प्रस्ताव गर्नुपर्ने तथा परामर्शको लागि पठाउँदा प्राप्त सफाइ, स्पष्टीकरणसम्बन्धी र जाँचबुझ गरिएको भए ती सबै सबुत प्रमाण संलग्न राखी सम्बन्धित मन्त्रालय, सचिवालय वा आयोगको सचिवमार्फत सबै सक्कल कागजातसहितको फाइल पठाउनुपर्ने;
- (ञ) सम्पूर्ण सबुत प्रमाणको समुचित मूल्याङ्कन गरेर स्पष्ट कारण खुलाई निर्णय गर्नुपर्ने;
- (ट) एउटा सजाय प्रस्ताव गरेर स्पष्टीकरण माग गरेपछि अर्को सजाय दिने गरी निर्णय गर्न नहुने।

विभागीय कारबाहीउपर पुनरावेदनसम्बन्धी व्यवस्था

प्रशासकीय अदालत ऐन, २०७६ ले विभागीय कारबाहीको निर्णयउपर गरिने पुनरावेदनको सम्बन्धमा निम्न व्यवस्था गरेको पाइन्छ:

- (क) विभागीय कारबाहीको निर्णय वा अन्तिम आदेशको सूचना वा जानकारी पाएको मितिले पैंतिस दिनभित्र प्रशासकीय अदालतमा पुनरावेदन गर्नुपर्ने तर पुनरावेदन गर्ने म्याद गुज्रिएको अवस्थामा प्रशासकीय अदालतले तिस दिनसम्मको म्याद थामिदिन सक्ने;
- (ख) प्रशासकीय अदालतको निर्णय अन्तिम हुने तर प्रशासकीय अदालतले गरेको निर्णय वा अन्तिम आदेशउपर देहायको अवस्थामा सर्वोच्च अदालतमा पैंतिस दिनभित्र पुनरावेदन गर्न अनुमति माग्ने निवेदन दिन सकिने:
- (अ) अदालतको निर्णय वा अन्तिम आदेशमा गम्भीर संवैधानिक वा कानुनी त्रुटि भएको;
- (आ) सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित कानुनी सिद्धान्त वा नजिरको पालना नगरेको वा गलत किसिमले व्याख्या गरी प्रयोग गरेको ।

निजामती कर्मचारीको आचरणका सम्बन्धमा न्यायिक दृष्टिकोण

निजामती कर्मचारी लगायत अन्य सार्वजनिक सेवाका कर्मचारीहरूलाई आचरणका नियमहरू उलङ्घन गरेबापत विभागीय कारबाही गर्ने गरी भएका निर्णयसँग सम्बन्धित सर्वोच्च अदालतसम्म पुगेका विवादहरूमा सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित केही न्यायिक नजिरहरूको चर्चा निम्नानुसार गरिएको छ:

(क) दशरथचन्द्र कार्की वि. प्रशासकीय अदालत^१

यस मुद्दामा स्पष्टीकरण एउटा आरोपमा मागी पछि सजाय प्रस्तावित गर्दा अर्को आरोपमा गरेकोलाई कानूनसम्मत भन्न नमिल्ने भनी व्याख्या गर्दै अख्तियार प्राप्त अधिकारीले अर्काको रायको आधारमा टिप्पणी सदर गरी निर्णय गर्ने नभई आफूले नै सफाइको मौकासमेत प्रदान गरी आवश्यक सबुत प्रमाण बुझी सोको मूल्याङ्कनसमेत गरी न्यायिक मनको प्रयोग गरी निर्णय गर्नुपर्ने भनी व्याख्या भएको पाइन्छ ।

(ख) प्रकाश यादव वि. प्रशासकीय अदालत काठमाडौंसमेत^२

यस मुद्दामा विभागीय कारबाही गर्न पाउने अधिकारीबाट स्पष्टीकरण माग नगरिएको अवस्थामा पछि अधिकारप्राप्त अधिकारीबाट निर्णय भए पनि त्यस्तो निर्णयले कानुनी मान्यता प्राप्त गर्ने स्थिति नहुने भनी विभागीय कारबाही गर्दा सुरुदेखि नै अधिकारप्राप्त अधिकारीबाट नै कारबाहीको प्रक्रिया अधि बढ्नुपर्ने र निर्णय हुनुपर्ने भन्ने व्याख्या भएको पाइन्छ ।

^१ ने.का.प. २०४७, अङ्क १०, नि.नं. ४२१५

^२ ने.का.प. २०६३ अङ्क ६, नि.नं. ७७१५

(ग) **रामप्रसाद सिटौला वि. टिम्बर कर्पोरेशन अफ नेपाल केन्द्रीय कार्यालय, प्रशासन विभाग
बबरमहलसमेत**^१

यस मुद्दामा कर्मचारीहरूलाई आचरण विपरीत कार्य गरेमा गरिने कारबाही भनेको Non-Criminal र Disciplinary Action को कारबाही हुने र राज्यको फौजदारी कानून तोडेबापत राज्यको तर्फबाट Public Prosecution भई अदालतबाट कानूनबमोजिम कैद वा जरिवाना दुवै सजाय हुने कारबाही भनेको अदालती कारबाही भएकोले यी दुई कारबाही भिन्दाभिन्दै हुने हुँदा कर्मचारीलाई आचरण विपरीत कारबाही गरी पुनः भ्रष्टाचारको फौजदारी अपराधमा कारबाही गरी अदालतबाट सजाय हुँदा पनि Double Jeopardy विरुद्धको हक हनन नहुने भनी विभागीय कारबाही र अदालती कारबाही दुवै फरक फरक अवस्थाका कारबाही भएको भनी विभागीय कारबाही र अदालती कारबाहीको सम्बन्धमा स्पष्ट व्याख्या भएको पाइन्छ ।

(घ) **इन्दिरा झा वि. जिल्ला प्रशासन कार्यालय धनुषासमेत**^२

यस मुद्दामा कसैलाई पनि कारबाही गर्ने अधिकार भनेको अधिकारप्राप्त अधिकारीले मात्र प्रयोग गर्नुपर्ने विषय हुँदा सोबाहेक अरुले प्रयोग गरेमा कानूनको दृष्टिमा आपत्तिजनक, दोषपूर्ण र त्यस्तो त्रुटि अधिकारक्षेत्रात्मक त्रुटि हुन जाने भई यस्तो अधिकारक्षेत्रात्मक त्रुटि गरी भएको निर्णय कानूनको दृष्टिमा अमान्य हुने भनी अधिकारप्राप्त अधिकारीले मात्र विभागीय कारबाही गर्न सक्ने भन्ने व्याख्या भएको पाइन्छ ।

(ङ) **कुलबहादुर लिम्बू वि. पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालयसमेत**^३

यस मुद्दामा उचित र पर्याप्त कारण भएमा तोकिएको अधिकारीले कानूनको रीत पुऱ्याई स्पष्टीकरण माग गर्ने कार्य सेवा सर्तसम्बन्धी कानूनको सामान्य र नियमित प्रक्रिया भएकाले स्पष्टीकरण माग गर्दैमा हक हनन नहुने भनी व्याख्या हुनुको साथै कानूनमा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक नियुक्ति गर्ने अधिकार पाएको अधिकारी भन्दा तलको अधिकारीले विभागीय कारबाही गर्न नसक्ने भनी विभागीय कारबाही गर्दा कानूनको रीत पुऱ्याई अधिकारप्राप्त अधिकारीले नै गर्नुपर्ने र विभागीय कारबाही स्वेच्छाचारी ढङ्गबाट नभई सेवा सर्तसम्बन्धी कानूनबमोजिम निष्पक्ष तरिकाले हुनुपर्नेसमेत व्याख्या भएको पाइन्छ ।

(च) **भीमप्रसाद लामिछाने वि. जिल्ला शिक्षा कार्यालय, हुम्लासमेत**^४

यस मुद्दामा विदा स्वीकृत नगराई अनुपस्थित रहेमा आचरण विपरीत काम गरेको र कर्तव्य पालनामा लापरवाही गरेका आधारमा विभागीय कारबाही गर्न सकिने भए तापनि कारबाही गर्न

^१ने.का.प.२०६४ अङ्क २ नि.नं. ७८१६

^२ने.का.प.२०६५ अङ्क २ नि.नं. ७९३०

^३ने.का.प. २०६७, अङ्क ७, नि.नं. ८४१४

^४ने.का.प. २०६७, अङ्क ११, नि.नं. ८४९६

नपर्ने कारण केही भए प्रमाणसहित सम्बन्धित व्यक्तिलाई आफ्नो कुरा राख्ने मौका प्रदान गर्नुपर्ने तथा सेवा सर्तसम्बन्धी कानुनमा विभागीय कारबाही भएको कर्मचारीले मुद्दा गरी विभागीय कारबाही गर्ने निर्णय अदालतबाट बदर भएमा बिचको अवधिको तलब भत्तालगायतको सम्पूर्ण सुविधा पाउने कानुनी व्यवस्था भएमा मात्र त्यस्तो सम्पूर्ण सुविधा प्राप्त गर्ने भनी व्याख्या भएको पाइन्छ ।

(छ) वीरबहादुर राउत अहिर वि. नेपाल सरकार, गृह मन्त्रालयसमेत ^१

यस मुद्दामा जस्तोसुकै गम्भीर प्रकृतिको आरोप लगाइएको व्यक्तिलाई पनि सो आरोप ठहर गर्नुपूर्व आफ्नो कुरा भन्ने मौका दिनुपर्ने तथा प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्तको उल्लङ्घन गरी वा कानुनबमोजिमको उचित प्रक्रिया पालना नगरी हुन पुगेको निर्णय कानुनको दृष्टिमा शून्य हुने तथा सुनुवाइको मौका दिँदा प्रस्तावित सजायको सम्बन्धमा स्पष्ट रूपमा खुलाउनुपर्ने भनी व्याख्या भएको पाइन्छ ।

(ज) नेपाल सरकार वि. अनिलकुमार आचार्य ^२

यस मुद्दामा कर्मचारीले सम्बन्धित निकायबाट स्वीकृति नलिई अन्यत्र कुनै प्रकारको नोकरी गर्ने वा आर्थिक लाभ वा कुनै सुविधा प्राप्त गर्ने गरी परामर्शदाता, सल्लाहकार वा कुनै हैसियतले कार्य गरेमा सो विषय राष्ट्रसेवक कर्मचारीको व्यावसायिक आचरणको प्रतिकूल हुने हुँदा विभागीय कारबाहीको दायराभित्र हेरिने विषय हुने भनी स्पष्ट व्याख्या गरिएको छ । यसैगरी सम्बन्धित निकायबाट स्वीकृति नलिई काम गरेकै आधारमा सो कार्यबाट आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई गैरकानुनी सम्पत्ति मान्नु न्यायोचित नहुने भन्ने समेत व्याख्या भएको पाइन्छ ।

(झ) सङ्गीता भण्डारी वि. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयसमेत ^३

पदअनुरूप आचरण नगरेको भन्ने कुरा अमूर्त हुन सक्दैन । पदअनुरूप आचरण नगरेको भन्ने कुरा वस्तुगत आधारबाट प्रमाणित भएको देखिनुपर्दछ ।

नेपालको निजामती सेवामा आचरणको सम्बन्धमा देखिएका कमी कमजोरीहरू

नेपालको निजामती सेवामा सदाचार र आचरणको पक्ष निकै कमजोर रहेको पाइन्छ । यसो हुनुका प्रमुख कारणहरू देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- (क) सरोकारवालाको सहभागिताबिना नै आचारसंहिता निर्माण गरिन्छ र त्यसको आवश्यकताअनुसार सञ्चार पनि गरिँदैन । उदाहरणका लागि: राष्ट्रसेवक कर्मचारीको आचारसंहिता, २०६८;

^१ने.का.प. २०६८ अङ्क ८, नि.नं. ८६६३

^२ने.का.प. २०७६, अङ्क ३, नि.नं. १०२१८

^३ने.का.प. २०७२, अङ्क ११, नि. नं. ९५०२

- (ख) आचारसंहितासम्बन्धी अव्यावहारिक कुराहरू राख्ने गरिएको पाइन्छ । जस्तो: कर्मचारीले कुनै किसिमको व्यवसाय सञ्चालन गर्न नपाउने व्यवस्था निजामती सेवा ऐनमा राखिएको भए तापनि त्यसको कार्यान्वयन गर्न कठिन हुने;
- (ग) आचारसंहिता कार्यान्वयनको अनुगमन, मूल्याङ्कन गर्ने निकायको व्यवस्था गरिँदैन;
- (घ) बढ्दो दण्डहीनता र अराजकताको नियन्त्रण गर्न नसकिएको;
- (ङ) कर्मचारीको आवश्यकताभन्दा बढी सेवा सुरक्षाको अवस्थाले गलत गर्ने कर्मचारीलाई सजाय दिन नसकिएको;
- (च) राजनैतिक तथा प्रशासनिक नेतृत्व नैतिकवान तथा आदर्शवान हुन नसकेको;
- (छ) कर्मचारीको मनोबल तथा उत्प्रेरणाको स्तर न्यून रहेको;
- (ज) विभिन्न ऐन कानूनहरूमा तादात्म्यता नहुनु, जस्तो सूचनाको हकसम्बन्धी ऐनमा गलत कुरा भएको थाहा पाउनेबित्तिकै त्यसलाई सार्वजनिक गर्नुपर्ने प्रावधान छ तर निजामती सेवा ऐनमा सेवामा हुँदा मात्र होइन सेवानिवृत्त भएपछि पनि सरकारी सूचना गोप्य राख्नुपर्ने प्रावधान छ;
- (झ) दण्ड, पुरस्कारको प्रभावकारी व्यवस्था हुन नसक्नु;
- (ञ) ट्रेड युनियनको व्यवस्थाले राजनैतिक हस्तक्षेपलाई मलजल गर्नु ।

अबको बाटो

- (क) सरोकारवालाको सहभागितामा आचारसंहिता निर्माण गरी सोको सबैलाई जानकारी गराउँदै प्रभावकारी किसिमले कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ ।
- (ख) आचारसंहिता निर्माण गर्दा धेरै आदर्शवादी कुरा राख्नुको सट्टा व्यावहारिक तथा कार्यान्वयन हुनसक्ने कुराहरू मात्र राख्नुपर्ने उपयुक्त देखिन्छ ।
- (ग) आचरणका नियमहरूको कार्यान्वयनको अनुगमन, मूल्याङ्कन गर्ने कार्यलाई नियमित कार्यको रूपमा स्थापित गरी प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्ने निकायको व्यवस्था गरिनुपर्ने देखिन्छ ।
- (घ) निजामती सेवामा बढ्दो दण्डहीनता र अराजकताको नियन्त्रण गर्न नसकिनुको मुख्य कारण आचरणका नियमहरूको परिपालना नहुनु भएकोले आचरणका नियमहरूको पालना नगर्ने कर्मचारीलाई अनिवार्य रूपमा सजाय गर्ने व्यवस्था प्रभावकारी रूपमा लागु हुनुपर्ने देखिन्छ ।
- (ङ) कर्मचारीको आवश्यकताभन्दा बढी सेवाको सुरक्षाको अवस्थाले गर्दा गल्ती गर्ने कर्मचारीलाई सजाय दिन नसकिएको अवस्था विद्यमान रहेको देखिएकोले कर्मचारीको आवश्यकताभन्दा बढी सेवा सुरक्षाको अवस्थाको अन्त्य गर्ने प्रावधान राखिनुपर्ने देखिन्छ ।
- (च) राजनैतिक र प्रशासनिक सक्रियताको कमीले सेवामा दण्डहीनता र अनुशासनहीनताले प्रश्रय पाएकोले अनुशासित र राजनैतिक हस्तक्षेपबाट मुक्त निजामती सेवाको रूपमा विकास गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएकोले सोसम्बन्धी आवश्यक प्रावधानहरूको व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ ।

- (छ) दण्ड, पुरस्कारको प्रभावकारी व्यवस्था हुन नसक्नु पनि आचरणका नियमहरू पालना नहुनुको एक कारण रहेकोले दण्ड र पुरस्कारलाई कार्यसम्पादनसँग आबद्ध गर्ने गरी आवश्यक कानुनी प्रावधानको व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ ।
- (ज) राजनैतिक रूपमा तटस्थ रहनुपर्ने निजामती सेवाको चुनौतीको रूपमा रहेको देखिएको र ट्रेड युनियनको आडमा दण्डहीनतासमेत बढ्ने अवस्था देखिँदा ट्रेड युनियनको कमी कमजोरी हटाई कर्मचारीको हितमा केन्द्रित हुने गरी निजामती सेवाभित्र एकल ट्रेड युनियनको व्यवस्था गर्ने प्रावधान समावेश हुनुपर्ने देखिन्छ ।
- (झ) सार्वजनिक सेवामा आबद्ध कर्मचारीहरूउपर सम्बन्धित सेवासम्बन्धी कानुनले निर्दिष्ट गरेका आचरणका नियमहरू तथा अन्य सेवा सर्तसम्बन्धी कानुनी प्रावधानको उल्लङ्घन गरेबापत निजउपर विभागीय कारबाही गर्दा प्रशासकीय अधिकारीहरूले कानुनको उचित परिपालना नगर्ने, स्वेच्छाचारीपूर्वक एवम् बदनियतपूर्वक कानुन विपरीत निर्णय गर्ने लगायतका तमाम त्रुटिहरू रहने गरेकोमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतबाट त्यस्ता त्रुटिहरू औँल्याउदै विभागीय कारबाही गर्दा अपनाउनुपर्ने विधिसम्मत प्रक्रियाहरूको बारेमा व्यापक व्याख्या एवम् विश्लेषण गरी कानुन र न्यायका मान्य सिद्धान्तको अवलम्बन गरी उचित निर्णय गर्न महत्त्वपूर्ण न्यायिक मार्ग निर्देशन प्रदान गरेको अवस्था विद्यमान रहेको देखिए तापनि अदालतबाट स्थापित न्यायिक सिद्धान्तको परिपालना नगरी पटक पटक एउटै त्रुटि दोहोर्नाई निर्णय गर्ने गरेको देखिँदा कर्मचारीहरूउपर गरिने विभागीय कारबाहीसम्बन्धी निर्णयमा स्वच्छता कायम हुन सकेको नदेखिँदा सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित नजिरको परिपालना अनिवार्य रूपमा हुनुपर्ने देखिन्छ ।
- (ञ) निजामती कर्मचारीउपर विभागीय कारबाही गर्ने अधिकारीले कानुनबमोजिम पुर्‍याउनुपर्ने प्रक्रिया पूरा नगरेको कारण कर्मचारीलाई कारबाही गर्ने पर्याप्त आधार विद्यमान हुँदाहुँदै पनि त्यस्ता अधिकारीले गरेको निर्णय अदालतबाट बदर हुने गरेको देखिए तापनि विभागीय कारबाही गर्ने पदाधिकारीको गल्तीबाट निर्णय बदर भए पनि निजलाई उत्तरदायी बनाउने व्यवस्थाको अभाव हुँदा बदनियत राखी जानी जानी प्रक्रिया पूरा नगरी गलत निर्णय गर्ने पदाधिकारीउपर समेत कारबाही गर्ने प्रावधानको व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ ।
- (ट) कर्मचारीहरूलाई विभागीय कारबाही गर्दा गरिएका निर्णयहरूमा एउटा कसुरमा सफाइ वा स्पष्टीकरण मागी अर्कोमा सजाय गर्ने, सम्बन्धित कर्मचारीलाई कारबाहीको सूचना नदिने तथा सुनवाइको मौका नदिने, सफाइको मौका र स्पष्टीकरण माग्दा कानुनबमोजिमको समय प्रदान नगर्ने, सफाइको मौका र स्पष्टीकरण माग्दा आरोपित कसुर स्पष्ट उल्लेख नगर्ने, अख्तियारवालाले सजाय नगर्ने, सजायको निर्णयमा आधार कारण नखोल्ने, निर्णयकर्ताले न्यायिक मनको प्रयोग नगरी टिप्पणीमा सदर गरी निर्णय गर्ने, सम्बद्ध ऐनले तोकेको कार्यविधि वा प्रक्रियालाई पालना नगरी निर्णय गर्ने, कुनै स्पष्टीकरणसमेत नलिई हचुवाकै आधारमा अवकाश दिने, आफ्नो स्वार्थ गाँसिएको अवस्थामा पनि निर्णय गर्ने जस्ता त्रुटिहरू रहने गरेको कुरा सर्वोच्च अदालतबाट भएको

व्याख्याबाट देखिँदा विभागीय कारबाही हुनु नै पर्ने अवस्था विद्यमान रहेका कर्मचारीहरूका हकमा पनि कतिपय अवस्थामा कानूनसम्मत प्रक्रिया पूरा नगरेको कारण त्यस्ता निर्णयहरू अदालतबाट बदर हुने गरेकाले कानूनको उल्लङ्घन हुने गरी तथा सर्वोच्च अदालतबाट स्थापित नजिरको समेत पालना नगरी यस्ता त्रुटिहरू बारम्बार दोहोर्‍याई निर्णय गर्ने पदाधिकारीलाई उत्तरदायी बनाउने गरी कानुनी व्यवस्था हुनुपर्ने देखिन्छ ।

निष्कर्ष

उल्लेखित प्रावधानहरू कर्मचारीले गर्न नहुने कार्यका सूचीहरू हुन् । यस्तो कानुनी व्यवस्था लागु गर्नुको मुख्य उद्देश्य कर्मचारीलाई सजाय दिने मनसायभन्दा उनीहरूले आफूले गर्न नहुने कुराहरू थाहा पाऊन् भन्ने हो । आचरणका नियम भङ्ग गराउने र अनुशासनका पर्खाल भत्काउने कारकहरू क्रोध, लोभ, मोह, मद, मात्सर्य, वासना, कामना, आशक्ति, मोलाहिजा, नातावाद, कृपावाद र द्रव्यवाद हुन् । कतिपय समाजशास्त्रीहरूको अभिमतमा आजको समाजको वास्तविक स्वरूपलाई नियालेर हेर्दा नैतिकतापूर्ण जीवनप्रति आकर्षित हुने अवस्थाको सिर्जना गर्न गाह्रो छ । यो गाह्रो भए तापनि यसको अर्को विकल्प छैन । आचरणको औपचारिक अवधारणा राज्यसँग सम्बन्धित हुन्छ । निजामती सेवाका कर्मचारीका लागि व्यवस्था गरिएका यी प्रावधानहरू वास्तवमा निषेधका नियमहरू हुन् । वस्तुतः यस्ता नियमहरूमा राज्यको तर्फबाट कर्मचारीलाई सावधान गराइएको हुन्छ । राज्यको कानून उल्लङ्घन गर्ने व्यक्तिले राज्यतर्फबाट सजाय पाउँछ, कर्मको फल भोग्नुपर्दछ । यस्तो औपचारिक अवधारणाले प्रक्रिया र परिणामलाई महत्त्व दिन्छ । यसमा व्यक्तिको नियत के कस्तो थियो भन्ने कुराले भन्दा उसको जरियाबाट प्राप्त परिणामको महत्त्व रहन्छ ।

हिजोआज निजामती सेवाबाट अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न सकिएन, कर्मचारी अटेर र अनुशासनहीन भए, समयमा काम सम्पन्न हुन सकेन भन्ने आरोप लाग्ने गरेको छ । अब छिट्टै सङ्घीय निजामती सेवा ऐन, प्रदेश निजामती सेवा ऐन र स्थानीय सेवा ऐन लागु गर्न सकियो र स्थानीय तहको राजनैतिक नेतृत्व र प्रशासनबिच समन्वय कायम भयो भने हाल देखापरेका विसङ्गतिहरूको धेरै हदसम्म अन्त्य हुनेछ । निजामती कर्मचारी समृद्धिका धरोहर हुन् । खराब निजामती सेवाले समृद्ध राष्ट्र निर्माण गर्न सक्दैन । निजामती सेवालार्इ असल, चरित्रवान्, शालीन, इमानदार र अनुशासित बनाउने काम सरकार र स्वयम् निजामती सेवामा आवद्ध कर्मचारीको हो ।

सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४८) ।

खड्का, अर्जुनबहादुर, (२०७४), आचरण संहिताको अभ्यास, गोरखापत्र दैनिक ।

खनाल, भागवत (२०७६ फागुन २७), आचरणको कसीमा निजामती सेवा, गोरखापत्र दैनिक ।

निजामती सेवाका कर्मचारीको आचरणसम्बन्धी नियमावली, २०६५, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०६५) ।

नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

बस्नेत, ललितबहादुर (२०७६), नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचार र नैतिकता, प्रशासन डटकम ।
बास्तोला, डिल्लीराम,(२०७५) नेपालमा निजामती सेवा: विगत र वर्तमान, प्रशासन पत्रिका, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।

भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५९) ।

राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५२) ।

राष्ट्रिय सदाचार नीति, २०७४ (प्रस्तावित), प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (२०७४)।

विष्ट, दमनसिंह, (२०७७), निजामती कर्मचारीको आचरणसम्बन्धी कानूनी व्यवस्था र न्यायिक दृष्टिकोण, सेवा कानूनसम्बन्धी कार्यपत्रको सँगालो, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय ।

सरकारी वकिल तथा सरकारी वकिल कार्यालयका कर्मचारीहरूको आचारसंहिता, २०७५, महान्यायाधिवक्ताको कार्यालय (२०७५)।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०६३) ।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०६४) ।

Cooper, Terry L. (1990). *The Responsible Administrator: An Approach to Ethics in the Administrative Role* (4th edition). Jossey-Bass Publishers.

Stahl, Glenn O. (1962). *Public Personnel Administration*. Oxford & IBH Publishing.

Yakushik, Valentin. *The British Civil Service Reform and its Importance for Ukraine*. Retrieved from <https://www.nato.int/acad/fellow/96-98/yakushik.pdf> p.4.

सदाचार प्रवर्द्धनः भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको आधार

भविष्यर घिमिरे*

लेखसार

भ्रष्टाचार र सदाचार मानव आचरण र नैतिकतासँग गाँसिएका शब्द हुन् । भ्रष्टाचार यत्रतत्र सर्वत्र फिँजारिएको छ भने सदाचार दुर्लभ जस्तै अवस्थामा छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रण विश्व समुदायकै एक चुनौतीको रूपमा रहेको छ । सीमाविहीन आर्थिक अपराधको रूपमा विस्तार हुँदै गएको भ्रष्टाचारको स्वरूप तथा आयाम पनि क्रमशः परिवर्तन हुँदै आएको पाइन्छ । मुलुकको सामाजिक, आर्थिक एवम् मानवीय विकासको प्रमुख बाधकको रूपमा भ्रष्टाचार रहेको हुन्छ । संसारका सबैजसो मुलुकमा भ्रष्टाचारले आर्थिक विकास र समृद्धि प्राप्तिसमा ठूलो चुनौती सिर्जना गरेको छ । भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिले समग्रमा राज्यको समृद्धि, आर्थिकवृद्धि, विकास निर्माण, सेवा प्रवाह र सुशासनमा नकारात्मक प्रभाव ल्याउँछ भने शक्ति, अधिकार र सार्वजनिक सम्पत्तिको दुरुपयोग हुन्छ । मुलुकको शासकीय पद्धति, प्रणाली र प्रक्रियामा नै हास पुऱ्याउँदछ । सदाचार, इमानदारी, बफादारिता, उच्च नैतिक व्यवहारसँग सम्बन्धित छ । सदाचारिता स्वार्थलाई न्यूनतम् विन्दुमा राखेतर्फ प्रेरित गर्ने तत्त्व पनि हो । नैतिक आचरण र सदाचारयुक्त व्यवहारले सुशासनलाई प्रवर्द्धन गर्दछ । स्रोत साधनको संरक्षण, पारदर्शी, नागरिकमैत्री व्यवहार तथा सभ्य कार्यसंस्कृतिले मात्र भ्रष्टाचारको अन्त्य तथा सदाचारको जन्म गराउँदछ ।

शब्दकुञ्जी: पारदर्शी, शपथ, अतिरिक्त शुल्क, आचारसहिता, उच्च मनोबल, सदाचार

विषयप्रवेश

राज्य सञ्चालनको प्रारम्भदेखि नै सार्वजनिक कोषको खर्च संवेदनशील र सरोकारको विषय बन्दै आएको छ । नेपालमा भ्रष्टाचारको सुरुवात कहिले र कसको पालादेखि भयो भनेर आधिकारिक जानकारी फेला पार्न नसकिए पनि पृथ्वीनारायण शाहको शासनमा पनि भ्रष्टाचार रहेको इतिहासमा पढ्न पाइन्छ । 'न्याया निसाफ विगान्या भन्याका घुस लिन्या र घुस दिन्या हुन्, यिन दुईको धनजीव गरिलियाको पनि पाप छैन, यी राजाका महासतुर हुन्' भनी शाहले भनेका थिए । यसरी आजसम्म पनि भ्रष्टाचार जीवित नै छ । यो नियन्त्रण हुनुको सट्टा झन्झन् बढ्दो गतिमा छ, त्यसैले भनिन्छ: भ्रष्टाचार समाजको रोग हो । आर्थिक अपराध हो । सरकारी संयन्त्रको धमिरा हो । सभ्य समाजको लागि प्रदूषण हो । विकासको बाधक हो । अतः भ्रष्टाचार नीतिगत र कार्यगत दुवै रूपमा हुने गर्दछ । वस्तु तथा सेवा सुविधाको आदानप्रदान

* तथ्याङ्क अधिकृत, नेपाल सरकार

११६ / प्रशासन अङ्क १३४

गर्दा लिइने नगद वा जिन्सी, छिटो काम वा फर्जी काम बापतको अतिरिक्त शुल्क हो । जसको साक्षी पनि सेवाग्राही हुन्छ र पीडित पनि सेवाग्राही नै हुन्छ । आधुनिक राज्य व्यवस्थाले पनि सार्वजनिक कोषलाई व्यवस्थित गर्न संविधान, कानून, सिद्धान्त तथा संस्थागत व्यवस्था गरेको छ । नेपालमा संविधानले पनि आर्थिक कार्यप्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउने प्रयत्न गरेको छ । कानुनी प्रबन्ध र संस्थागत व्यवस्था हुँदाहुँदै पनि भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापले भने प्रश्रय पाइराखेको देखिन्छ ।

सन् २०१९ को Corruption Perception Index मा नेपालले ३४ अङ्क पाएर ११३ श्रेणीमा आफूलाई राखेको छ । जुन सन् २०१८ मा ३१ र १२४ रहेको थियो भने सन् २०१७ मा ३१ र १२२ रहेको थियो । डेनमार्क र न्युजिल्यान्ड भने ८७ अङ्क ल्याएर पहिलो स्थानमा रहेका छन् भने सोमालिया ९ अङ्क ल्याई १८० औँ अर्थात् अन्तिम स्थानमा रहेको छ । सार्क मुलुकहरूमा पाकिस्तान, बङ्गलादेश, माल्दिभ्स र अफगानिस्तानभन्दा नेपाल माथि रहेको छ । अहिले भ्रष्टाचार विश्वव्यापी महारोगको रूपमा फैलिरहेको छ । यसको नियन्त्रणबिना कुनै पनि हालतमा नयाँ नेपालको निर्माण हुन सक्दैन । तसर्थ, अनुचित कार्य विरुद्धमा राजनीतिज्ञ, प्रशासक, नागरिक समाज, आम सञ्चारकर्मी, नेपाली नागरिक सबै निःस्वार्थपूर्वक लाग्नुपर्ने देखिन्छ ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका विभिन्न प्रतिवेदनअनुसार कर्मचारी, जनप्रतिनिधि र विचौलियाबाट हुने गरेका भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई आर्थिक वर्षअनुसार उल्लेख गरिएको छ । आर्थिक वर्ष २०७४/७५ मा रिसवतमा ९७, नक्कली प्रमाणपत्रमा ६४, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानीमा १३, गैरकानुनी लाभहानिमा ८, राजस्व हिनामिनामा ५, गैरकानुनी सम्पत्ति आर्जनमा ४ र विविधमा ३ गरी कुल १९४ मुद्दा मात्र विशेष अदालतमा दर्ता भएका थिए भने आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा जम्मा ३५१ वटा मुद्दा दर्ता भएको देखिन्छ ।

आर्थिक वर्ष २०७४/७५ देखि आर्थिक वर्ष २०७६/७७ सम्म आइपुग्दा कर्मचारी तथा जनप्रतिनिधि वृत्तमा हुने भ्रष्टाचारजन्य कार्यकलापहरूको वृद्धिदर निकै उच्च रहेको देखिन्छ । आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा ४४१ वटा मुद्दा दर्ता भएको देखिन्छ भने आर्थिक वर्ष २०७५/७६ मा ३५१ वटा मुद्दा दर्ता भएको देखिन्छ । यसरी हेर्दा मुद्दा दर्ताको वृद्धिदर २५.६४ प्रतिशतले बढेको देखिन्छ । दायर गरिएका भ्रष्टाचारसम्बन्धी ४४१ वटा मुद्दामा १,२१० जना आरोपीलाई प्रतिवादी बनाइएको छ ।

आर्थिक वर्ष २०७४/७५ देखि आर्थिक वर्ष २०७६/७७ को तीन वर्षको अवस्थाको विश्लेषण गर्दा राजस्व हिनामिनाको अनुपात तुलनात्मक रूपमा कम रहेको देखिन्छ भने घुस वा रिसवत लिनेको अनुपात धेरै देखिन्छ । त्यस्तै सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानीको अवस्था हेर्दा सुरुको दुई आर्थिक वर्षमा तीन गुणाले वृद्धि भएकोमा पछिल्लो दुई वर्षमा दोब्बर वृद्धि भएको देखिन्छ । मुद्दाका विभिन्न किसिमअन्तर्गत नक्कली शैक्षिक प्रमाण पत्रको दुरुपयोगको दर भने यस आर्थिक वर्षमा गत सालको भन्दा ८८ बाट घटेर ८६ भएको देखिन्छ । बाँकी सबै मुद्दाहरू भने गत आर्थिक वर्षमा भन्दा यस आर्थिक

वर्षमा वृद्धि नै भएको देखिन्छ । यसबाट सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ कि कर्मचारी, जनप्रतिनिधि तथा बाह्य विचौलियाहरूबाट भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिहरू वर्षेनी वृद्धि भइरहेका छन् । आर्थिक वर्ष २०७६/७७ मा मुद्दा दर्ताका आरोपीका आधारमा हेर्दा सहायक तथा सहयोगी कर्मचारी तुलनात्मक रूपमा धेरै ४४१ रहेको देखिन्छ भने सबैभन्दा कम निर्वाचित वा मनोनित प्रतिनिधिहरू ७२ रहेको देखिन्छ । विश्वव्यापी रूपमा हेर्दा पनि जुन देशमा व्यापक मात्रामा भ्रष्टाचार हुने गरेको छ त्यस्ता देशहरू विकासमा पछाडि परेका छन् । डेनमार्क, न्यूजिल्याण्ड, फिनल्याण्ड, स्वीडेन, नेदरल्याण्ड, नर्वे, स्वीजरल्याण्ड, सिङ्गापुर, क्यानडा, जर्मनी जस्ता देशहरू राम्रो सुशासन अर्थात् कम भ्रष्टाचार भएको कारणले नै विकसित देशका रूपमा स्थापित भएका छन् ।

सदाचार व्यवहारमा गर्नुपर्ने राम्रो आचरण, असल चालचलन वा सद्व्यवहार हो । कुनै कर्मचारी आफ्नो विषयक्षेत्रमा विज्ञ र निपुण छ तर त्यो कर्मचारीसँग सदाचारिता छैन भने त्यसले निजामती सेवाको गरिमालाई कायम राख्न सक्दैन । सदाचार विशिष्ट प्रकारको गुण हो । भ्रष्ट आचरण नगर्नु नै सदाचार हो । अरूले नदेखेको समयमा पनि सही काम गर्नु, नधर्मराउनु सदाचार हो । एकलै हुँदा पनि गलत काम गर्न नचाहनु, गलत काम गर्न आफैसँग सर्म् मान्नुले सदाचारलाई सङ्केत गर्दछ । सुशासनको एक महत्त्वपूर्ण खम्बा सदाचार भएकोले त्यसलाई हासिल गर्न सार्वजनिक क्षेत्रका सबै पदाधिकारी तथा राष्ट्रसेवक कर्मचारीले देशको संविधान, कानून र सम्बन्धित संस्थाको कार्य प्रगतिअनुरूपको आचरणको पूर्ण पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । नैतिकवान् र सद्गुणी आचरणले व्यक्ति, परिवार समाज र राष्ट्रलाई सकारात्मक ऊर्जा प्रदान गर्दछ र मर्यादित बनाउँदछ । सदाचारले सबैप्रति सम्मानजनक व्यवहार गर्न हौसला दिने गर्दछ । सदाचारयुक्त आचरण भएका व्यक्तिहरूले जीवनको सबै पक्षहरूमा नैतिक आचरण तथा नैतिक सिद्धान्तहरू पालना गर्ने गर्दछन् । कामका क्षेत्रहरूमा स्वच्छ निर्णय लिने, सहकर्मीहरूसँग सकारात्मक हुने तथा ग्राहक वा सेवाग्राहीहरूलाई अपेक्षित सेवा दिने जस्ता क्षेत्रमा भूमिका विस्तार गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यता सदाचारले राखेको हुन्छ । यसर्थ सदाचारिताका मूल मन्त्रहरूमा दयालु, सम्मानजनक व्यवहार शैली, इमानदारी, विश्वसनीयता, मेहनती, जिम्मेवार, सहयोगी र सहनशीलता रहेका छन् । Index of Public Integrity का अनुसार नेपालको सदाचारको अवस्था सन् २०१९ मा ६.२१ अङ्कसहित ११७ मुलुकमा ७२ औँ अवस्थामा रहेको छ जुन सन् २०१७ मा ६.२७ अङ्कसहित ६२ औँ स्थानमा रहेको थियो । सन् २०१९ को प्रतिवेदनमा युरोपियन मुलुक नर्वे भने ९.६१ अङ्कसहित पहिलो स्थानमा रहेको छ ।

सदाचार संहिता र कार्यव्यवहारहरू

- शासकीय सुधार र सुशासन कायम गर्ने,
- प्रशासनिक मूल्य र मान्यताको पालना गर्ने,
- सेवाग्राहीप्रति असल व्यवहार प्रदर्शन गर्ने,
- पारदर्शी व्यवहार गर्ने,

- पेसागत मर्यादाको पालना गर्ने,
- आर्थिक अनुशासन र स्वच्छतापूर्ण व्यवहार प्रदर्शन गर्ने,
- सार्वजनिक हितको प्रवर्द्धन र सम्पत्तिको संरक्षण गर्ने,
- सामाजिक तथा सांस्कृतिक मूल्य मान्यताको संरक्षण र पालना गर्ने,

सदाचारिता मानव जातिका लागि अमूल्य गहना हो । पछिल्लो समय सार्वजनिक प्रशासनमा देखिएका भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिले सदाचारिता र सत्कर्मलाई आवश्यक र अपरिहार्य तत्त्वको रूपमा चिनाएको छ । सदाचारिताका केही अपरिहार्य गुणहरूलाई देहायअनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

- आफ्नो कर्तव्य, जिम्मेवार र दायित्वलाई पूर्ण पालना गर्न,
- पेसागत आचरणको स्वतःस्फुर्त पालना र व्यावसायिक गुणको निरन्तर प्रदर्शन गर्न, आफ्नो सङ्गठन र सेवाप्रति जनविश्वास सिर्जना गर्न,
- सार्वजनिक कोष र सम्पत्तिको उचित र मितव्ययी तवरले उपयोग गर्न,
- स्वच्छ, निष्पक्ष, छरितो प्रभावकारी र संवेदनशील तवरले सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापन गर्न,
- कानूनको पूर्ण पालना गर्ने तथा न्यायको प्रत्याभूतिका लागि सक्रिय भई काम गर्न,
- व्यक्तिगत तथा समूहगत निहित स्वार्थका लागि सार्वजनिक शक्ति, अधिकार र स्रोतको दुरुपयोग गर्नबाट रोक्न,
- सार्वजनिक नीति वा सेवासँग प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपले सरोकार भएका व्यक्ति वा समूहबाट कुनै पनि लाभ, उपहार, सम्मान वा आतिथ्य ग्रहण नगर्न,
- आफू कार्यरत निकायका काम र कार्यविवरणलाई सार्वजनिक गर्न,
- लोकतन्त्रका मूल्य मान्यता र अवधारणामा आस्था एवम् विश्वास कायम गर्न,
- सपथ ग्रहणको मनन र स्मरण निरन्तर गरिराख्ने,
- नैतिक आचरण र स्वच्छ एवम् पारदर्शी कार्य व्यवहारबाट कहिल्यै नचुक्ने ।

जबसम्म समाजमा भएका यावत् विकृति, विसङ्गति अनि विकारसँग एकाकार हुँदै गएको हाम्रो व्यक्तिगत व्यवहार र जीवनशैलीलाई सत्मार्गमा ल्याएर आफूमा सदाचारिता प्रवर्द्धन गर्न सक्दैनौं तबसम्म सार्वजनिक निकायबाट मात्र सुशासनको परिकल्पना गर्नुको अर्थ रहँदैन । आममानिसको व्यक्तिगत सोच, विचार र व्यवहारमा परिवर्तन नगर्ने तर सुशासन र समाधान प्रशासन र राजनीतिबाट मात्र खोजियो भने उपलब्धि हासिल गर्न सकिँदैन । अतः सुशासन र सदाचारिता सबैको संयुक्त प्रयासबाट मात्र सम्भव हुन्छ । हाम्रो लागि संविधान, कानून, नीति, योजना, कार्यक्रममार्फत अधिकांश विषयमा नैतिकता र सदाचारजन्य पर्याप्त व्यवस्था छ तर हामी व्यवहारमा विचलित छौं । हाम्रा प्रतिबद्धतालाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्न सकेका छैनौं । भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विषयलाई शासन, सेवा प्रवाह, विकास र समृद्धिका मुद्दामा सही रूपमा संरचनागत, प्रणालीगत तथा कार्यगत रूपमा आबद्ध गर्न सकेका छैनौं । जसले गर्दा अझै पनि सदाचारले हाम्रो समाजमा पूर्ण स्थान पाउन सकेको छैन । विद्यालय र विश्वविद्यालयमा

उत्प्रेरणाका सिद्धान्त पढेर व्यक्ति उत्प्रेरित हुँदैन, न त सदाचारका तालिमबाट दीक्षित भएर व्यवहारमा लागु गर्छ । विचार र भावनामा सदाचारी जो पनि हुनसक्छ तर व्यवहारमा सदाचारी देखिन कठिन छ । यसका लागि प्रवृत्तिमा सुधार गर्नु पर्दछ ।

सदाचार पद्धतिको विकासका लागि भएका प्रयासहरू

संविधान, नीति, रणनीतिहरूमा सदाचारजन्य व्यवहार र पद्धतिको विकासका लागि व्यवस्था गरिएका छन् । त्यसैगरी संवैधानिक निकायको रूपमा अक्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग र सरकारी संयन्त्रअन्तर्गत राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, राजस्व अनुसन्धान विभाग, सम्पत्ति शुद्धीकरण विभाग लगायत पनि छन् । नेपालको संविधानमा सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्तहुने सेवासुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गराउने नीति अवलम्बन गरिने कुरा उल्लेख छ । चालु पन्ध्रौँ योजनाले शासकीय सुधार, प्रशासकीय सुशासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणअन्तर्गत प्रशासनिक सुशासन, वित्तीय सुशासन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण, जनमुखी शासन प्रणाली, व्यावसायिक कार्यसंस्कृति, अनुमानयोग्य सार्वजनिक प्रशासन, सदाचारयुक्त समाज निर्माण, प्रशासनिक र राजनैतिक सुमधुरता आदि विभिन्न शीर्षकमा सदाचार निर्माण गर्दै कर्मचारीलाई स्वच्छ, जनमुखी, उत्तरदायी, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त बनाउनको लागि लिनुपर्ने परिमाणमात्मक लक्ष्य, रणनीति, कार्यनीतिहरू उल्लेख गरेको छ ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा सदाचारिता एक अत्यावश्यक तत्त्वको रूपमा रहेको छ । नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको मियोको रूपमा रहेको निजामती सेवालालाई सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक, जवाफदेही र उत्तरदायी बनाउन निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५० मा निजामती कर्मचारीहरूको लागि विभिन्न आचरणहरूको व्यवस्था गरेको छ । यसका साथै सामाजिक व्यवहार सुधार ऐन, २०३१, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, सुशासन ऐन, २०६४, सार्वजनिक पद धारण गरेका राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको आचारसंहिता, २०६८ लगायत कानुनी व्यवस्था गरिएको छ । मुलुकमा नीति निर्माता एवम् निर्णयकर्ताहरूले कार्यसम्पादनमा राज्यको बृहत् हितलाई भन्दा आफ्नो फाइदा र आफूलाई केन्द्रमा राखेर निर्णय गर्दा सदाचार र नैतिकताको विषय ओझेलमा पर्छ । हरेक ससाना गतिविधिलाई कानुनी कारबाहीबाट मात्र नियन्त्रण गर्ने विषय धेरै चुनौतीपूर्ण हुन्छ । नैतिकता र सदाचारलाई व्यक्तिको उत्प्रेरणा र सद्व्यवहारको आधारको रूपमा लिन सकिन्छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाहका लागि उत्प्रेरित भई सो सेवामा प्रवेश गर्नेहरू सुरुका दिनदेखि नै उच्च मनोबलका साथ नैतिकताको मार्गमा हिँड्नु जरुरी हुन्छ । सार्वजनिक सेवामा प्रवेश गर्ने व्यक्तिको इच्छा, विश्वास, शिक्षा आदिले उसको कार्यसम्पादनमा समेत असर पुऱ्याउँछ । नैतिकताको विषयले व्यक्तिले गर्ने कर्मलाई निर्देशितसमेत गर्ने हुँदा सार्वजनिक पदमा आसीन हुनेहरूका लागि यो महत्त्वपूर्ण

विषय भएर आएको छ। स्पष्ट राजनैतिक प्रतिबद्धता र संकल्प, प्रशासनिक सक्रियता र पारदर्शिताबिना भ्रष्टाचार तथा अनियमितता नियन्त्रण तथा रोक्न सकिँदैन। यसको लागि दृढ राजनैतिक संकल्प, प्रशासनिक प्रतिबद्धता आवश्यक पर्दछ। यस्तो संकल्पले मात्र अवाञ्छित अनियमितता रोकी सुशासन कायम गर्न सहयोग गर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण र सदाचारिता प्रवर्द्धन गर्न मुख्यतया मानवीय आचरण र नैतिकतामा सुधार गर्नुपर्दछ। यसबाहेक अबका हाम्रा रणनीति र कार्यक्रमलाई निम्नअनुसार केन्द्रित गर्न सकेमा यो क्षेत्रमा सफलता प्राप्त गर्न त्यति असम्भव पनि देखिँदैन।

अब के गर्ने ?

- (क) सरकारको काम कारबाहीलाई खुल्ला, पारदर्शी, प्रभावकारी तथा दिगो र परिणाममुखी बनाउने,
- (ख) सदाचारयुक्त, उच्च नैतिकवान भएका जिम्मेवार कर्मचारीहरूलाई सार्वजनिक गरी सार्वजनिक व्यक्तित्वका रूपमा स्थापित गर्ने,
- (ग) सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहमा नैतिकतासहितको राजनैतिक इच्छाशक्तिको जगमा प्रभावकारी कानुनको तर्जुमा एवम् कार्यान्वयन गरी पारदर्शी र उत्तरदायी सार्वजनिक सेवा बनाउने,
- (घ) नागरिकका गुनासाहरूको सुनुवाइ, सूचनाको पहुँच निर्माण गर्न सहज र सरल प्रणालीको स्थापना गर्ने,
- (ङ) राजनीतिलाई नैतिकवान् बनाउन भ्रष्टाचारमुक्त राजनीति क्षेत्र घोषणा गर्ने,
- (च) अख्तियारको कार्यसम्पादनमा लाग्ने गरेको आरोप चिदैँ कसुरदार कसैलाई नछाड्ने नीति व्यावहारिक रूपमा अवलम्बन गर्ने,
- (छ) भ्रष्टाचारीलाई हुने गरेका राजनैतिक संरक्षण र ढाकछोप अन्त्य गर्नुपर्ने,
- (ज) भ्रष्टाचार जर्बेट उखेल्नका निमित्त निजी क्षेत्रका पेसा व्यवसायमा व्यावसायिकता, नैतिकता र जनमानसमा चेतना अभिवृद्धि गर्नेतर्फ कार्यक्रमहरू व्यापक रूपमा सञ्चालन गर्ने,
- (झ) दिगो विकास र सुशासनका लागि राज्य, नागरिक समाज र निजी क्षेत्रबिच समन्वय र सहकार्य वृद्धि गर्दै खुला सरकार साझेदार नीति अवलम्बन गर्ने,
- (ञ) सरकारी कार्यालयबाट प्रदान गरिने सेवा, सुविधा, अवसर र निर्णयहरूलाई पारदर्शी बनाउन तथा नागरिकलाई सहज पहुँचमा पुऱ्याउन कार्यालयहरूमा सूचना प्रविधिको प्रयोग गर्ने,
- (ट) नागरिक र सेवाग्राहीबिच सेवा प्रवाह, स्रोत र साधनका बिच सामञ्जस्यता कायम गर्न र सरकारले गरेका कामको जानकारी तथा सुझाव सङ्कलन गर्नका लागि संवाद, छलफल, सुनुवाइका माध्यम अपनाउने,
- (ठ) कार्यालयबाट प्रदान गरिने सेवा सरल, छिटो छरितो र सहज बनाउने । भ्रष्टाचारमा कसुरदार ठहरिएमा कडा कारबाही गर्ने संयन्त्र विकास र कार्यान्वयन गर्ने,
- (ड) भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीति अवलम्बन गर्ने,

- (ढ) प्रचलित कानूनबमोजिम सरकारका कामहरूलाई पारदर्शिता, जवाफदेही बनाउन सार्वजनिक सुनुवाइसम्बन्धी कार्यविधि, सामाजिक परीक्षण तथा सार्वजनिक परीक्षण जस्ता विधिहरू प्रयोग गर्ने,
- (ण) प्रचलित कानूनबमोजिम स्थानीय सरकारले सुशासनको मापनका लागि न्यूनतम सर्त तथा कार्यदक्षता मापन गर्ने सूचकहरू वा सुशासन मापन विधिको उपयोग गर्ने,
- (त) नागरिकहरूलाई नीति निर्माण, योजना तर्जुमा, कार्यक्रम कार्यान्वयन तथा विकासको प्रतिफल प्राप्तिमा सहभागी गराउने,
- (थ) सुशासन प्रवर्द्धनका लागि सबै निकायहरूमा सामाजिक जवाफदेहिताका औजारहरूको प्रयोग गर्ने। जस्तै: नागरिक बडापत्र, गुनासो अभिलेखन र व्यवस्थापन, सार्वजनिक सुनुवाइ, सेवाग्राही सन्तुष्टि कार्ड, नागरिक सहायता कक्ष आदि,
- (द) सुशासन, पारदर्शिता र जवाफदेहिताका आधुनिक औजारहरूको नियमित प्रयोग गर्ने र त्यसको पृष्ठपोषण तथा सुझावका आधारमा समग्र नीति, नियम र कार्यप्रणालीमा सुधार गर्न,
- (ध) सरकारका तीनवटै तहमा पदाधिकारी र कर्मचारीको आचारसंहिता बनाउन लगाउने र पालना गरे नगरेको अनुगमन गरी सोको प्रतिवेदन तयार गरी सार्वजनिक गर्ने,
- (न) सरकारी कार्यलयबाट निर्माण हुने नीतिहरू र योजना निर्माणमा नागरिकहरूको सहभागिता हुने प्रणाली विकास गर्ने,
- (प) सदाचारलाई महत्त्व दिने कर्मचारीहरूको छनौट गर्ने र उनीहरूलाई संस्थामा टिकाइराख्ने,
- (फ) सेवा प्रवेश एवम् सेवा अवधि भरमा पेसागत र नैतिकस्तर कायम गर्ने किसिमको उपयुक्त तालिम नीति अवलम्बन गरिनुपर्ने,
- (ब) निजीक्षेत्रमा पनि आचारसंहिता तयार गरी व्यावसायिक कार्यपद्धतिको विकास गर्ने र अनावश्यक, गलत र भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई उपयुक्त ढण्डको व्यवस्था तथा घुस लिने दिने कार्यलाई पूर्ण निरुत्साहित गर्ने,
- (भ) आचारसंहिता निर्माण गर्दा धेरै आदर्शवादी कुरा राख्नुको सट्टा व्यावहारिक तथा कार्यान्वयन हुनसक्ने विषयहरू मात्र समावेश गर्ने,
- (म) भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने निकाय अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग मात्र हो भन्ने आम मानसिकता त्यागेर सबै सार्वजनिक निकायहरू भ्रष्टाचारविरोधी संस्था हुन् भन्ने वातावरण तयार गर्नुपर्ने।

नागरिक हितका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न उपयुक्त नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा जोड दिनेपर्दछ। भ्रष्टाचार नियन्त्रण कार्यमा सुधार गर्दै दबाव समूहहरूसँग सिर्जनात्मक सहकार्यको वातावरण तयार गर्दै नागरिकस्तरमा चेतना फैलाउन सरकारी र सामाजिक तहबाट भ्रष्टाचार गरेर वा पदीय, हैसियत र वैध पदीय आम्दानीभन्दा बढी लगानी, खर्च, सामाजिक रवाफ, घर भवन, जग्गा जमिन आदि जोडी भ्रष्टाचारमा संलग्नउपर सामाजिक बहिष्कारको नीति सामाजिकस्तरबाटै सुरुवात गर्नु आवश्यक छ। सदाचार र पारदर्शितालाई नेतृत्वको मानक मात्र सके र भ्रष्टाचारको जघन्य अपराध रोक्न न्यायपालिकाको

कार्यक्षेत्रमा भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलतासमेत विस्तार एवम् कार्यान्वयन गर्न सकेमा सामाजिक न्याय स्थापित हुनसक्छ । देशमा सुशासनका लागि लागि नागरिक पनि जिम्मेवार हुनुपर्छ । विधिको शासन, सदाचार पद्धतिको विकास, प्रशासनिक निर्णय परिपाटीमा सुधार तथा सार्वजनिक निकायका काम कारबाहीमा पारदर्शिता र जवाफदेहिता सुशासनका न्यूनतम आधार हुन् । सूचना तथा सञ्चारको माध्यमबाट पारदर्शिता अपनाएर समयमा नै जनतालाई सही सूचना प्रवाह गरी नागरिकको सशक्तिकरण गर्न सकियो भने पनि भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा ठुलो भूमिका खेल्न सकिन्थ्यो । खासगरी नेपाल जस्तो भूपरिवेष्टित मुलुकहरू र खुला सीमाना भएका मुलुकहरूमा राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय कमजोरीहरूको गलत फाइदा लिएर भ्रष्टाचार वृद्धि हुने गरेको देखिन्छ । यसरी हुने गरेका गलत गतिविधिहरूलाई समयमै रोकथाम गर्ने चासो नागरिकले पनि लिएर आआफ्नो स्थानबाट सक्रिय रूपमा लाग्नै पर्दछ । सदाचार गुमाएका व्यक्तिको आचरणका बारेमा अनुमान गर्न सकिँदैन । प्रशासकीय पद्धतिमा त्यस्ता आचरणमुक्त व्यक्तिको उपस्थितिले शासन प्रणालीलाई भताभुङ्ग पार्छ । यसर्थ सदाचारको विपरीत अवस्था नै भ्रष्टाचार भएकोले मिहिनेतबिना नै धन आर्जन गर्न खोज्ने व्यक्तिले छोटो उपाय खोजी गर्छन् । त्यस्ता कर्मचारीले निजामती सेवाका मूल्यसँग सम्झौता गर्छन् र भ्रष्टाचारमा अभ्यस्त रहिरहन्छन् ।

निष्कर्ष

सुशासनबिना मुलुकमा दिगो शान्ति विकास र समृद्धि सम्भव नहुने हुँदा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापलाई निरुत्साहित गर्न सदाचार पद्धतिको प्रवर्द्धन गर्दै भ्रष्टाचारमुक्त समाज निर्माणमा सबै तह, निकाय र समाजको अग्रसरता जरुरी रहन्छ । जनप्रतिनिधि, कर्मचारी र विद्यार्थीहरूमा सदाचार र भ्रष्टाचार विपरीतको भावना र सङ्कल्पको विकास गरी सुशासन प्रवर्द्धनमा ठुलो सहयोग पुऱ्याउँदछ । समाजमा नीति र नियत तथा पद्धति र प्रवृत्तिका बिचमा द्वन्द्व रहेको हुँदा सदाचारयुक्त पद्धति र कार्यप्रणालीको विकासका लागि सबैको एकीकृत र सङ्गठित प्रयास अपरिहार्य हुन्छ । भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियानमा भ्रष्टाचारजन्य कार्यहरूबारे सूचना सम्प्रेषण गर्ने कार्य हामी नागरिकबाट नै हुनुपर्दछ । नागरिकले पनि चासो लिनुपर्छ । मैले मात्रै गरेर के हुन्छ भन्ने भावनाबाट एक कदम उठेर अरुले गर्लान् या नगर्लान् मैले चाहिँ गर्नुपर्छ भन्ने भावनासहित अगाडि बढ्नुपर्छ । यसको नियन्त्रणका लागि नागरिक समाज, जागरुक युवा, अनुयायीहरू, सामाजिक अभियन्ता, प्रेस तथा मिडिया, स्वतन्त्र र सक्षम न्यायपालिकाले अर्थपूर्ण भूमिका खेलिदिनुपर्दछ । सदाचार, नैतिकता, इमानदारी र मानवीय मूल्य मान्यतालाई जीवनका आधारभूत मन्त्रका रूपमा विकास गरिँदै जानाले पनि भ्रष्टाचार विरुद्धको मत बलियो बनाउँदै जान सहयोग पुग्दछ । समाज तथा सार्वजनिक क्षेत्रमा भइरहेको सदाचार र नैतिक आचरणको स्वलनको प्रत्यक्ष र नकारात्मक असर सुशासनमा पर्दछ भन्नेतर्फ सबै सजग र सचेत हुनु जरुरी रहन्छ । अब भ्रष्टाचार नियन्त्रण सरकारको एकलो प्रयासबाट मात्र सम्भव देखिँदैन । अतः भ्रष्टाचारको अन्त्य राजनीतिज्ञ, कर्मचारी तथा सबै नागरिकको सामूहिक प्रयास, प्रतिबद्धता र सङ्कल्पबाट मात्र सम्भव हुने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (२०७७), *अख्तियार ई बुलेटिन*, अङ्क १, वर्ष १६, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, *वार्षिक प्रतिवेदनहरू*, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

अधिकारी, तारानाथ (मिति.), *निजामती सेवामा सदाचारिता*, तारानाथ अधिकारी ।

ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल (२०१९), *करप्सन परसेप्सन इन्डेक्स*, ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनल ।

नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०७२) ।

सदाचार संहिता, २०७५, गृह मन्त्रालय (२०७५) ।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) ऐन, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०६४) ।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) नियमावली, २०६५, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०६५) ।

सुशासन (व्यवस्थापन तथा सञ्चालन) कार्यविधि २०७६, मुसिकोट नगरपालिका (२०७६) ।

राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणा र चुनौती

चिरन कोइराला

लेखसार

सुरक्षित, स्वतन्त्र एवम् सम्मानपूर्वक जीवनयापन मानिसको नैसर्गिक अधिकार हो । मानवीय हित एवम् कल्याण गर्नु सरकारको दायित्व हो । मुलुकको स्वतन्त्रता, सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रियता, स्वाधीनता, स्वाभिमान, नागरिकको हकहितको रक्षा, सीमानाको सुरक्षा, आर्थिक समृद्धि र समुन्नति एवम् राष्ट्रिय चाहनाको संरक्षण आर्थिक, राजनैतिक, कूटनैतिक तथा शक्ति प्रक्षेपणका माध्यमबाट गरिने व्यवस्थापकीय क्रियाकलाप नै राष्ट्रिय सुरक्षा व्यवस्थापन हो । परम्परागत अवधारणामा राष्ट्रिय सुरक्षालाई एक राष्ट्रले अर्को राष्ट्रमाथि गरिने आक्रमण वा अतिक्रमणको विरुद्धमा लिइने रक्षा नीतिलाई मात्र बुझिन्थ्यो । अहिले मानवीय सुरक्षा, खाद्य सुरक्षा, सामाजिक सुरक्षा, वातावरणीय सुरक्षा आदिलाई मानवोचित व्यवहारका पक्षहरूबाट हेर्ने गरिन्छ । विज्ञान र प्रविधिको विकाससँगै राष्ट्रले अपनाउने सुरक्षाका विविध विषयहरू जस्तै: राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, कूटनैतिक, सूचना र पर्यावरण आदि समेत यसमा समावेश हुन आउँछन् । आजको सन्दर्भमा विश्वको प्रमुख सुरक्षा चुनौतीको रूपमा पर्यावरणीय सङ्कट, आणविक युद्ध प्रसार, राजनैतिक बहिष्करण एवम् प्रविधिले निम्त्याउने सङ्कट मानवीय अस्तित्वको विनाशका कारणका रूपमा रहेका छन् भने उन्नत प्रविधिका कारण पनि जोखिम बढ्दो छ, उक्त जोखिम व्यवस्थापन गर्न शक्तिशाली सङ्गठन, उत्तम राष्ट्रिय सुरक्षा नीति, कुशल नेतृत्व, प्रविधिको प्रयोग, साइबर सुरक्षा नीतिको निर्माण र कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ । यसका लागि सरकारको इच्छाशक्ति, कर्मचारीतन्त्रको साथ, सचेत नागरिकहरूको सक्रिय सहभागिता एवम् खबरदारी आवश्यक देखिन्छ ।

शब्दकुञ्जी: आतङ्कवाद, विश्वव्यापीकरण, पर्यावरणीय सङ्कट, आणविक परीक्षण

विषयप्रवेश

सुरक्षा जोखिम वा खतराबाट मुक्त भएको अवस्था हो । आधुनिक विश्वको दैनिक जीवनको छटपटी, तनाव, डर, भय, अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा बिर्सिएको अवस्था एवम् शान्त र स्वतन्त्र भएको अनुभूति हुनु सुरक्षा हो । वर्तमान परिवेशमा सुरक्षा भन्नाले विविध क्षेत्रभित्रका बहुआयामिक विषयवस्तुहरू समेटिएको राष्ट्रिय सुरक्षाको बृहत् अवधारणा हो । सुरक्षा बृहत् र बहुआयामिक विषय भएकोले यसले मुलुकको सार्वभौमिकता, राष्ट्रिय अखण्डता, भौतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र मानवीय पक्षलाई समेत समेट्दछ । राष्ट्रिय सुरक्षाअन्तर्गत सार्वजनिक र निजी मूल्य मान्यताहरू, राष्ट्रिय सम्मान र गौरवका

* अनुसन्धान अधिकृत, नेपाल सरकार

विषयवस्तु लगायत आमजनताको जीउधनको सुरक्षा एवम् सामाजिक सांस्कृतिक मूल्य मान्यताको संरक्षणसमेत पर्दछन् । यसका अतिरिक्त वातावरण, सुशासन, विकास र मानव अधिकारको पक्षलाई पनि राष्ट्रिय सुरक्षाले समेट्दछ ।

विश्वमा भइरहेको द्रुततर विकासले समाजमा पारेको प्रत्यक्ष प्रभावले राष्ट्रिय सुरक्षाको विषय थप पेचिलो भएर आएको छ । विद्यमान अवस्थामा राष्ट्रहरूबिच हुने ठुलठुला युद्धहरूको तुलनामा राष्ट्रभित्रै हुने आन्तरिक सङ्घर्षहरू सापेक्षिक रूपमा बढिरहेका छन् । गरिबी, बेरोजगारी, सामाजिक विभेद तथा अतिवादी सोचाइले गर्दा द्वन्द्वका स्वरूपहरू बदलिएका छन् । भूमण्डलीकरण तथा प्रविधिको द्रुत विस्तारले फैलिएको कोरोना भाइरस जस्ता महामारीले कुनै पनि मुलुक अन्तर्राष्ट्रिय सुरक्षा वातावरणबाट अलग रहन मुस्किल भएको छ ।

ऐतिहासिक मन्थन

प्राचीन समयमा मिश्रका फिरऊनहरूले (Egyptian Pharaohs) व्यक्तिगत सुरक्षाका लागि निजी सुरक्षा गार्डहरू भाडामा लिने गरेका एवम् प्राचीन रोममा सम्राटहरूले व्यक्ति, परिवार र सम्पत्ति सुरक्षाको लागि सुरक्षा गार्डहरू राखे गरेका थिए ।

प्राचीन इजिप्टमा संवेदनशील जानकारी तथा सूचना भेटाउन वा सुरक्षित गर्न इन्क्रिप्शन विधि प्रयोग गरिएको पाइन्छ । पुरातनतामा स्पार्टन्सले जानकारी तथा सूचनाको सुरक्षाका लागि ट्रान्सपोजेसन साइफर (कोडिङ/डिकोडिङ) प्रयोग गरेको पाइन्छ, जसमा कागजात भित्रका अक्षरहरूको वास्तविक स्थिति परिवर्तन गर्नु समावेश थियो । जुलियस सिजरलाई सैन्य उद्देश्यका लागि इन्क्रिप्शन प्रयोग गर्ने पहिलो व्यक्ति हुन् भनेर चिनिन्छ, जसले अक्षरहरू (Letters) लाई अक्षरले (Alphabet) अदलीबदली गरेर कागजात तथा सूचना पठाउँथे । सन् १७९५ मा थोमस जेफरसनले जेफरसन डिस्क वा हिल साइफर सिर्जना गरेका थिए जसको दा भिन्सी कोडसँग समानता थियो ।

थोमस हब्सले सन् १६५१ मा शक्तिशाली राज्य निर्माणमा सार्वभौम सुरक्षाको अवधारणा ल्याएका थिए भने इमानुअल कान्टले यस अवधारणालाई विस्तारित रूपमा राजनैतिक, आर्थिक, सांस्कृतिक पक्षसँग जोडेर चर्चा गरेका थिए । सन् १९७० पश्चात् कुनै पनि राष्ट्रले सामुदायिक र राष्ट्रिय सुरक्षाका अतिरिक्त राजनैतिक, सामाजिक, धार्मिक, आर्थिक र पर्यावरणीय अवस्थासँग मानवीय जीवनलाई गाँसेर सुरक्षाको अनुभूति दिलाउने कार्यप्रति जोड दिइएको पाइन्छ ।

सुरक्षा र केही अवस्थामा यसको अभावले मौलिक रूपमा हामी अहिले बाँचिरहेको आधुनिक संसारको रूप परिवर्तन गरेको छ । यसको प्रमुख उदाहरण दोस्रो विश्वयुद्धको दौडान प्रयोग गरिएको जर्मन इनिगमा कोडलाई लिन सकिन्छ ।

सुरक्षा के हो ?

सुरक्षा निश्चित परिभाषाविहीन विवादास्पद अवधारणा हो । 'सुरक्षा कसका लागि?', 'कस्तो खालको सुरक्षा?', 'कस्ता चुनौतीबाट सुरक्षा?' र 'कुन उपायबाट सुरक्षा?' जस्ता विषयहरूसँग सम्बन्धित प्रश्नहरू उठ्ने गरेका छन् । यस्ता प्रश्नका उत्तरहरू सुरक्षाका विभिन्न परिभाषा र अवधारणाहरूमा भर पर्ने भएकोले यसको सर्वसम्मत परिभाषा भएको पाइँदैन । यद्यपि विभिन्न सन्दर्भमा भएका व्याख्याहरू निम्नानुसार छन्:

- सुरक्षाको सन्दर्भ विन्दु राज्य हो । राज्य र सेना एउटा अराजक विश्वमा उच्चतम सुरक्षा हासिल गर्ने माध्यम हुन् । - Howard, 1983
- राज्य सुरक्षित छ भने त्यहाँ रहने जनता पनि सुरक्षित हुन्छन् । राष्ट्रिय स्वतन्त्रता र भौगोलिक अखण्डता राज्यसँग सम्बन्धित दुई अत्यन्तै महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन् । - Bajpai, 2002
- सुरक्षाको अवधारणा हरेक नागरिकको व्यक्तिगतस्तरसँग अन्तरसम्बन्धित हुन्छ । यसले मानिसको बृहत्तर हितलाई समेट्छ । यसले मानिसलाई सुरक्षा प्रदान गर्नुका साथै पानी, खाद्यान्न, बासस्थान, रोजगारी, स्वास्थ्य जस्ता आधारभूत आवश्यकताहरूमा समेत पहुँच वृद्धि गर्दछ । यी आवश्यकता प्राप्त गर्नु संसारका प्रत्येक व्यक्तिको मौलिक अधिकार हो । त्यसैले नागरिकका यिनै आवश्यकताहरूको समष्टिगत रूप सुरक्षा हो । - Myers, 1993
- राज्यका जनता एवम् नागरिकहरूमा डर, भय, त्रास, दरिद्रता र गरिबीबाट उन्मुक्तिको अनुभूति र प्रत्याभूति गराउनु नै सुरक्षा हो । 'अभाव र भयबाट मुक्ति' जस्ता पक्षबाट नागरिकहरूको हित र जीवनको संरक्षण गर्नु सुरक्षा हो । (UNDP, 1994)

यसैगरी मुलुकको सार्वभौमसत्ता, भौगोलिक अखण्डता, राष्ट्रिय हित, स्वाभिमान र राष्ट्रिय स्वाधीनताको रक्षा, आर्थिक, सामाजिक, वातावरणीय एवम् सांस्कृतिक तत्त्वहरूको जर्गेना तथा अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध, कुटनीति, आर्थिक साझेदारीमा छिमेकीका अपेक्षाहरूसँग सन्तुलन मिलाउँदै राष्ट्रिय स्वार्थको संरक्षण गर्नुलाई राष्ट्रिय सुरक्षा व्यवस्थापनका रूपमा व्याख्या गरिएको पाइन्छ ।

समग्रमा राज्यको आर्थिक सबलीकरण, संरचना, स्वतन्त्रता र शासन व्यवस्थाको सुरक्षा, मानव जीवनको अस्तित्व मात्र नभई बाँच्नलायक जीवनका लागि अपरिहार्य सर्त र अन्ततः मानव हित र आत्मसम्मानको प्रवर्द्धन, विभेद, दमन, नरसंहार, जातीय संहार, हिंसाजस्ता अपराधको सन्त्रासबाट मुक्ति, विश्वजगत्बाट अहस्तक्षेप, अनाक्रमण तथा सम्मानपूर्ण व्यवहारको अनुभूति नै राष्ट्रिय सुरक्षा व्यवस्थापन हो ।

सुरक्षा मानिसको सम्मानपूर्वक बाँच्न पाउने अधिकार, विश्वव्यापी मानव अधिकारको घोषणापत्रले अघि सारेका आधारभूत अधिकार, अन्तर्राष्ट्रिय र क्षेत्रीय प्रतिबद्धता, अन्तर्राष्ट्रिय अभिसन्धि र सम्झौता, राष्ट्रसङ्घले अनुमोदन गरेका सुरक्षाका धारणा र प्रतिज्ञापत्र एवम् गौरवपूर्ण इतिहास, परम्परा, भूगोल, भूराजनीति,

सामाजिक, सांस्कृतिक, भाषिक, बहुलता, संवैधानिक प्रावधान र गतिशील राजनैतिक परिवेशसित सम्बन्धित छ ।

परम्परागत अवधारणामा राष्ट्रिय सुरक्षालाई एक राष्ट्रले अर्को राष्ट्रमाथि गरिने आक्रमण वा अतिक्रमणको विरुद्धमा हुने रक्षा नीतिलाई मात्र बुझिन्थ्यो भने हाल आएर यो नयाँ अवधारणा र आयामहरूमा विकास भएको पाइन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय, राष्ट्रिय र सामाजिक परिवेशमा ज्ञान, विज्ञान र प्रविधिको विकाससँगै जटिल बन्दै गइरहेको राष्ट्रिय सुरक्षाको अवधारणामा राष्ट्रले अपनाउने सुरक्षाका विविध विषयहरू जस्तै राजनैतिक, आर्थिक, सामाजिक, कुटनैतिक, सूचना र पर्यावरण आदि समेत समावेश हुन आउँछन् । नेपालको सन्दर्भमा नेपाली जनता नै राज्यशक्तिका मूल स्रोत र राष्ट्रिय सुरक्षाका प्रमुख विषय वा पक्ष हुन् ।

सुरक्षाको अवधारणा

परम्परागत अवधारणा:

- यथार्थवादी र नवयथार्थवादीहरूका सन्दर्भमा सुरक्षाको सन्दर्भ विन्दु राज्य,
- सीमाना र शासकहरूको सुरक्षामा जोड,
- राज्यकेन्द्रित सुरक्षा अवधारणाको सिद्धान्त,
- राष्ट्रिय स्वतन्त्रता र भौगोलिक अखण्डता,
- राज्यहरूबिचको शक्ति सङ्घर्ष, युद्ध एवम् राज्यको सुरक्षा सुनिश्चितताका लागि सैन्य क्षमता विकास ।

आधुनिक अवधारणा :

- नागरिकहरूको हित र जीवनको संरक्षण,
- जनतालाई सुरक्षाको प्रत्याभुति,
- मानव जीवन स्वतन्त्र र सम्मानपूर्ण बाँच्ने अनुकूलता,
- मानवीय आधारभूत आवश्यकतामा पहुँच,
- राज्यकेन्द्रित सुरक्षाबाट मानव सुरक्षामा जोड,
- मानव जीवन र मानवीय गरिमा जस्ता विषयहरू,
- वैश्विक बौद्धिकता र सूचना तथा सञ्चार प्रविधिमा आधारित सुरक्षा,
- मानव विकास, मानव अधिकार, सार्वजनिक सुरक्षा, द्वन्द्व समाधान,
- समग्रमा आर्थिक, सामाजिक, राजनैतिक, वातावरणीय एवम् मानवीय सुरक्षाको अवधारणा ।

मुख्यतः सुरक्षाको परम्परागत अवधारणा सेनालाई स्रोत निर्धारणको विशेषाधिकार प्राप्त हुन्छ भन्ने थियो तर आधुनिक मान्यताले सुरक्षाको स्तरको गम्भीरतालाई महत्त्व दिएको छ । सुरक्षाको केन्द्र राज्य

सँगसँगै मानवलाई प्राथमिकता राखिएको पाइन्छ । मुलुकभित्र व्याप्त गरिबी, आयको असमानता, खाद्य असुरक्षा, राजनैतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक, शैक्षिक, जातीय, वर्गीय, धार्मिक एवम् लैङ्गिक विभेद, हिंसात्मक द्वन्द्वमा परेका पीडितहरूले प्राप्त गर्नुपर्ने न्याय र क्षतिपूर्तिका विषय, मानव अधिकारका विविध पक्षको अवहेलना, आन्तरिक विस्थापन, शरणार्थी समस्या, आतङ्कवाद, साइबर अपराध, प्राकृतिक प्रकोपको जोखिम, जलवायु परिवर्तनजस्ता विषय राष्ट्रिय सुरक्षाको चासो र कतिपय विषय राष्ट्रको सीमाबाहिर पुगेर विश्वव्यापी सुरक्षा चासोका विषय बन्न पुगेका छन् । यसरी हेर्दा सुरक्षा मानव सुरक्षाका रूपमा बहुआयामिक, बहुपक्षीय राष्ट्रिय प्राथमिकताको विषय बन्न पुगेको छ ।

सुरक्षाका आयामहरू

राष्ट्रिय सुरक्षाले मुलुकको भौगोलिक, सामाजिक, आर्थिक र राजनैतिक रूपमा देशको पूर्ण सुरक्षालाई बुझाउँछ । हरेक देशले आफ्ना आधारभूत मूल्य र मान्यतामा आधारित राष्ट्रिय आकाङ्क्षा र अति महत्त्वपूर्ण राष्ट्रिय हितका विषयहरूलाई बाह्य आक्रमण वा आन्तरिक दबाव र चुनौतीहरूबाट सुरक्षित गर्दै संवर्द्धन र प्रवर्द्धन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

सुरक्षा बहुआयामिक विषय भएकाले मुलुकको सार्वभौमिकता, राष्ट्रिय अखण्डता, भौतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र मानव पक्षलाई समेट्छ । सुरक्षाअन्तर्गत सार्वजनिक र निजी मूल्य मान्यताहरू, राष्ट्रिय सम्मान र गौरव, जीउधन एवम् सामाजिक-सांस्कृतिक मूल्यको जगेर्ना र संरक्षण पनि पर्दछन् । वातावरण, सुशासन, विकास र मानव अधिकारको पक्षलाई पनि राष्ट्रिय सुरक्षाले समेट्छ । यी क्षेत्रमा उत्पन्न हुने समस्या र जोखिमलाई न्यूनीकरण गर्दै समग्रमा राष्ट्रका अति महत्त्वपूर्ण राष्ट्रिय हितहरूको रक्षा, सुरक्षा नीतिमा समेटिन्छ ।

राष्ट्र राष्ट्रका बिचमा परम्परागत तनावहरूको स्वरूप फेरबदल भई संसारका विभिन्न भागमा जातीय, भाषिक, क्षेत्रीय र धार्मिक द्वन्द्वहरू भइरहेका छन् । तिनले कतिपय स्थानमा अतिवादी र पृथकतावादी स्वरूप लिई निर्दोष नागरिकहरूले ज्यान गुमाउनु परेको र शरणार्थी समस्या उत्पन्न हुने गरेको छ । सङ्गठित अन्तर्राष्ट्रिय अपराध र आधुनिक प्रविधिको दुरुपयोग बढिरहेको छ । जलवायु परिवर्तन र प्राकृतिक प्रकोपले पर्यावरणीय सन्तुलनमा जोखिम उत्पन्न हुने गरेको छ ।

प्राकृतिक स्रोतहरूको अति र अव्यवस्थित दोहन, अनियन्त्रित जनसङ्ख्या वृद्धि, महामारी रोगहरूको विस्तार, खाद्य असुरक्षा एवम् स्वच्छ पिउने पानीको अभावजस्ता समस्या देखापरेका छन् । स्रोतहरूमा सीमित व्यक्ति तथा राष्ट्रहरूको बढ्दो आधिपत्यले असमानताको सिर्जना गरी द्वन्द्व उत्पन्न हुने गरेको छ । यसप्रकार अन्तर्राष्ट्रिय सुरक्षा वातावरण जटिल तथा चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको र परिवर्तित भइरहेको परिस्थितिमा राष्ट्रिय सुरक्षा सुदृढ हुनु अत्यावश्यक छ । आन्तरिक र बाह्य परिस्थितिको समयमै विश्लेषण गरी रक्षा नीति, परराष्ट्र नीति, अर्थ नीति, आन्तरिक सुरक्षा तथा सार्वजनिक सूचना नीतिका माध्यमबाट राष्ट्रिय सुरक्षा कायम गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका लागि राजनैतिक, आर्थिक, कूटनैतिक, सुरक्षा र सूचना जस्ता

स्रोत साधनको समुचित समायोजन गर्न र राष्ट्रिय सुरक्षाको लक्ष्य हासिल गर्न राष्ट्रिय सुरक्षा नीति प्रवर्द्धन गरी सुरक्षाको सुदृढीकरण गर्न आवश्यक छ ।

राष्ट्रिय सुरक्षाका चुनौतीहरू

आन्तरिक चुनौती:

- शासकीय व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउनु,
- अपराध शृङ्खलालाई तोड्नु तथा न्यूनीकरण,
- वातावरणीय क्षयीकरणका न्यूनीकरण,
- राजनैतिक प्रतिबद्धताको अनुसरण तथा पालना,
- कानून तथा व्यवस्थासम्बद्ध चुनौती र खतरा,
- जनसाङ्ख्यिक असन्तुलन,
- शरणार्थी व्यवस्थापन,
- बसाइँसराई व्यवस्थापन,
- सामाजिक-आर्थिक असमानता न्यूनीकरण,
- प्राकृतिक स्रोतको क्षति न्यूनीकरण,
- अतिवाद, जातिवाद नियन्त्रण,
- अपराधको राजनैतिकरण र राजनीतिको अपराधीकरण,
- विविधता व्यवस्थापन,
- तथ्याङ्क सुरक्षा,
- सामाजिक सञ्जाल तथा आमसञ्चारका माध्यमको गलत प्रयोगमा रोक,
- परिवर्तन प्रतिरोधी समूहहरूको व्यवस्थापन,
- अव्यवस्थित सहरीकरणको व्यवस्थापन,
- डर, भय, त्रासबाट जनतालाई मुक्त गर्नु,
- सीमा सुरक्षा व्यवस्थापन एवम् प्रबलीकरण,
- महत्त्वपूर्ण व्यक्ति एवम् प्रतिष्ठानहरूको सुरक्षा र संरक्षण,
- संविधानको सफल कार्यान्वयन एवम् सङ्घीयताको संबर्द्धन ।

बाह्य चुनौती:

- आतङ्कवादको नियन्त्रण/निषेध साइबर अपराधको रोकथाम तथा नियन्त्रण,
- सङ्गठित अपराधको नियन्त्रण,
- सीमानाको सुरक्षा तथा हस्तक्षेप ,
- महामारी नियन्त्रण एवम् रोकथाम,
- आणविक र रासायनिक हतियारको निषेध,

- जलवायु परिवर्तनको न्यूनीकरण,
- गरिबी उन्मुलन,
- विश्वव्यापीकरणबाट हुने बेफाइदाको न्यूनीकरण,
- कुटनैतिक कौशलताको प्रदर्शन,
- द्वन्द्व सामाधान एवम् शान्ति स्थापना,
- हस्तक्षेप, अनुचित राजनैतिक दबाव,
- ऊर्जा सङ्कट आदि ।

सुरक्षासम्बन्धी विषयमा गहन सार्वजनिक बहसको अभाव खटिकरहेको अवस्थामा विगत केही वर्षदेखि यस्ता बहस प्रारम्भ भएका छन् । राष्ट्रिय सुरक्षाका बहुआयामिक कार्यसूची र चुनौतीका विषयमा केन्द्रित रही सुरक्षा अवधारणामाथि व्यापक बहसको आवश्यकता छ । मानव सुरक्षाको अवधारणाको विकाससँगै राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र वातावरणीय पक्षलाई समावेश गरी सुरक्षासम्बन्धी परिभाषा र कार्यसूचीहरूको परिधि व्यापक बनाउँदै लिएको छ । सुरक्षाको दृष्टिकोण परम्परागत राज्यकेन्द्रित अवधारणाबाट मानवकेन्द्रित अवधारणामा रूपान्तरितसमेत भएको छ । यसका लागि राष्ट्रिय सुरक्षा नीति निर्माण एवम् कार्यान्वयनमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने निकाय राष्ट्रिय सुरक्षा परिषदलाई अध्ययन, अनुसन्धान, नीति निर्माण वा कार्यान्वयनमा लैजाने प्रक्रियामा उपयुक्त कदम चाल्नुपर्ने देखिन्छ । सीमित ज्ञान र उचित विश्लेषणको अभावले गर्दा सुरक्षाका सन्दर्भमा नयाँ अवधारणाको विकास हुन सकेको छैन । त्यसैले सुरक्षाभिन्न समेटिन आउने विविध विषयलाई सार्वजनिक बहसमार्फत नीति निर्माण तहमा सकारात्मक दबाव पुऱ्याउनु आजको आवश्यकता भएको छ ।

राष्ट्रिय सुरक्षा नीतिको आवश्यकता र अवस्था

राज्य र नागरिकहरूका लागि राज्यले उपलब्ध गराउने सुरक्षाको समग्र संरचना तथा नीतिगत उपकरणको एकीकृत स्वरूप नै राष्ट्रिय सुरक्षा नीति हो । प्रत्येक राज्यको सुरक्षा, सबलता, संरक्षण र सम्बर्द्धनका लागि आफ्नो मौलिकतामा आधारित सुरक्षा नीति हुन्छ । दीर्घकालीन सोचअनुसार राष्ट्रिय रणनीतिका आधारमा तय भएको सुरक्षा नीतिले राष्ट्रलाई बलियो बनाउँछ । बदलिँदो सुरक्षा वातावरणअनुसार उत्पन्न हुनसक्ने सुरक्षाका चुनौतीको सामना गर्न, राष्ट्रिय स्रोत साधनको समुचित उपयोग गरी राष्ट्रिय एकता र सामाजिक सद्भाव अक्षुण्ण राख्न, उत्पन्न हुनसक्ने सबै प्रकारका जोखिम र प्राकृतिक खतराको सम्बोधन गर्न तथा राष्ट्रका सुरक्षा संयन्त्र र संरचनालाई आधुनिक प्रविधि र उपकरणले सुसज्जित गरी सुदृढ र सक्षम तुल्याउनसमेत मजबुत सुरक्षा नीति चाहिन्छ । त्यसैगरी प्रतिबद्ध राष्ट्रिय एकता र विश्वशान्तिका लागि कुनै पनि राष्ट्रका लागि सर्वस्वीकार्य राष्ट्रिय सुरक्षा नीति आवश्यक हुन्छ ।

राष्ट्रिय सुरक्षाको क्षेत्रमा उत्पन्न हुने समस्या र जोखिमको पहिचान गरी त्यसलाई न्यूनीकरण गर्दै राष्ट्रिय हितको रक्षा गर्नु नै राष्ट्रिय सुरक्षा नीतिको मूलभूत कार्य हो । यो राज्यको सुरक्षासम्बन्धी मूल नीति हो । यसअन्तर्गत रक्षा नीति, परराष्ट्र नीति, अर्थ नीति, आन्तरिक सुरक्षा नीति, सार्वजनिक सूचना नीति, गृह नीति जस्ता क्षेत्रगत नीतिहरू रहने गर्दछन् । राजनैतिक, आर्थिक, कुटनैतिक सुरक्षा र सूचना जस्ता शक्तिसाधनको समुचित समायोजन गर्न र राष्ट्रिय सुरक्षा लक्ष्य हासिल गर्न राष्ट्रिय सुरक्षा नीति आवश्यक छ ।

नेपालको सन्दर्भमा राष्ट्रिय सुरक्षा नीति, २०७३ ले बाह्य हस्तक्षेप, खुला अन्तर्राष्ट्रिय सीमाना, सीमा अतिक्रमण, बाह्य घुसपैठ र चलखेल, इन्धन र ऊर्जा सङ्कटलाई प्रमुख सुरक्षा चुनौती र खतराका रूपमा औल्याएको छ । आन्तरिक खतराका रूपमा शासकीय स्वरूप रूपान्तरण र सङ्क्रमणकाल, राजनैतिक अस्थिरता र विभाजन, ध्रुवीकरण, सङ्कीर्ण साम्प्रदायिकता र क्षेत्रीयता जस्ता विषय प्रमुख रूपमा नीतिमा समावेश थिए । अपराधको राजनीतीकरण र राजनीतिको अपराधीकरण गर्ने प्रवृत्ति, श्वेत अपराध, समुदायमा बढ्दो हिंसा, कमजोर अर्थतन्त्र र परनिर्भरता, विखण्डनवादी वा पृथकतावादी समूहको गतिविधि र सक्रियता, छिमेकी तथा अन्य राष्ट्रहरूको सरोकार र चासो पनि सुरक्षा चुनौतीका रूपमा औल्याउँदै चुनौतीको सामनाका विभिन्न रणनीतिक लक्ष्य पनि नीतिले समेटेको थियो । राष्ट्रिय सुरक्षा बहुआयामिक र बृहत् विषयसम्बद्ध भएकाले सकेसम्म सरोकारवाला सबै पक्षलाई समेटेको सुरक्षा नीति प्रभावकारी र दिगो हुन्छ । समय, काल, परिस्थिति र राष्ट्रिय अवस्था, आवश्यकता तथा राष्ट्रिय लक्ष्यअनुसार समयसापेक्ष पुनरावलोकन र परिमार्जनसहित आगामी सुरक्षा नीति निर्माण हुन आवश्यक छ ।

शीतयुद्धको समाप्ति र विश्वव्यापीकरणको तीव्रतासँगै एक ध्रुवीय विश्व व्यवस्थामा परिवर्तन आई बहुध्रुवीय शक्ति सन्तुलनको अवस्था सिर्जना भइरहेको छ । अन्तर्राष्ट्रिय शक्ति केन्द्र क्रमशः एसिया महादेशतर्फ उन्मुख रहेको, हिन्द-प्रशान्त क्षेत्रमा रणनीतिक सुरक्षाका मामिलाहरूमा विश्व शक्ति मुलुकहरूको चासो रहेको, बाह्य विश्व एक ध्रुवीय व्यवस्थाबाट बहुध्रुवीय शक्ति सन्तुलनतर्फ उन्मुख रहेको तथा अन्तर्राष्ट्रिय र क्षेत्रीय शक्ति सन्तुलनमा परिवर्तन आएको, मुलुक मुलुकबिचको परम्परागत असमझदारी, तनाव र द्वन्द्वका रूपमा समेत परिवर्तन आएको, बसाइँसराइ, वातावरण विनाश, धनी र गरिबबिचको खाडल, आतङ्कवादका कारण आन्तरिक द्वन्द्व वृद्धि भएको जस्ता विषयहरूलाई समेत सम्बोधन हुने गरी सुरक्षा नीति अद्यावधिक हुन आवश्यक देखिन्छ ।

नेपाल लगायत दक्षिण एसियाली मुलुकमा अन्तर्राष्ट्रिय आतङ्कवादको असर, साइबर हमला, सीमा समस्या, प्राकृतिक स्रोतसाधनको बाँडफाँट, उपयोगको समस्या, हतियार र विस्फोटक पदार्थको ओसारपसार, मानव तस्करी र आतङ्कवादले लिने सीमा वारपार सुरक्षित आश्रयस्थलको प्रयोगको समस्या, सशस्त्र द्वन्द्व, अवाञ्छित बाह्य प्रभाव, राजनैतिक अस्थिरता, खुला सीमा, आर्थिक नाकाबन्दी, सङ्गठित अपराध, कानुनी शासनको कार्यान्वयनमा अवरोध र साम्प्रदायिकता तथा क्षेत्रीय सङ्कीर्णता जस्ता विषयले नेपालको आन्तरिक सुरक्षा चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ । जलवायु परिवर्तन, हिउँ पगल्ने अनुपातमा वृद्धि, सामुद्रिक

सतह बढ्ने, अल्प र अतिवृष्टि, बाढीपहिरो, भूक्षय, डढेलो, वनजङ्गल विनाश, वातावरण प्रदूषण एवम् आणविक परीक्षण लगायतका कारण मरुभूमिकरण हुने क्रम वृद्धि भएको र यसले मानवीय सुरक्षामा खतरा उत्पन्न भइरहेकोले यस्ता विषयहरूको समाधानमा सुरक्षा नीतिले सम्बोधन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

एक्काइसौं शताब्दीको सुरक्षा चुनौती

मानव सङ्घर्षकै परिणामस्वरूप मानव सभ्यताको विकासमा नयाँ नयाँ आयामहरू थपिँदै गएका छन् भने समाजको आमूल परिवर्तन पनि सम्भव भएको छ । वर्तमान समयमा मानव अस्तित्वलाई नै खतरा पुग्ने गरी मानवीय आविष्कारको (अ)विकासले गति लिएको र यसले विभिन्न मुद्दाहरू सिर्जना गरेको छ ।

(क) पर्यावरणीय सङ्कट

अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चमा पर्यावरणसम्बन्धी मुद्दा बढी चिन्ताको विषय बनेको छ । यसले पारिस्थितिक प्रणालीको आधार परिवर्तन गरिरहेको छ; जलवायु परिवर्तनले नकारात्मक असर पारिरहेको छ । प्राकृतिक संसाधनमा पर्यावरणको स्थायी प्रबन्ध सुनिश्चित गर्नु चुनौतीपूर्ण देखिएको छ । विश्वमा एक प्राकृतिक सन्तुलन छ जसको अङ्ग मानव एवम् अन्य प्राणी, धरती, जल तथा वातावरण हो । जब कुनै पनि अङ्गमा प्राकृतिक वा अप्राकृतिक कारणबाट परिवर्तन आएमा असन्तुलनको स्थिति उत्पन्न हुन जान्छ र सङ्कट निम्तने गर्दछ ।

पर्यावरण असन्तुलनकै कारण धेरै प्राचीन सभ्यताहरूको अन्त्य भएको इतिहास पाइन्छ । मानिसको घोर लालची प्रवृत्ति, तीव्र औद्योगिकीकरण, प्राकृतिक संसाधनको क्रूर दोहन, छोटो समयमै अधिक उत्पादनमा होड, उपभोक्तावादी संस्कृति लगायतका कारणले प्रकृतिको मूल संरचना विकृत भएको छ, हुँदै गएको छ । उन्नति र समृद्धिका नाममा भएका बेसुरा दौडले प्रकृतिका बहुमूल्य स्रोत साधनहरूको निर्मम क्षयीकरण भइरहेको छ । विश्वका सम्पन्न एवम् शक्तिशाली राष्ट्रहरूद्वारा प्रथम हुने होडमा ऊर्जा स्रोतको तीव्र दोहनबाट ऊर्जा भण्डार रिक्तिँदै गइरहेको छ । जनसङ्ख्या र खाद्यान्नको असन्तुलन बढिरहेको छ । उन्नतिको दुर्व्यसनमा फसेको समाज जसरी भए पनि प्रगति चाहन्छ जब की त्यहाँ विकासको नाममा विनाश नै किन नहोस् ।

प्रकृतिको प्रत्येक वस्तु मानवको प्रयोगका लागि मात्र हो भन्ने मानिसहरूको निरर्थक सोचबाट पर्यावरणलाई लिनु मानव समाजको दुर्गति हो । प्रकृतिको उदारता, दानशिलता वा प्रचुरतालाई मानिसले आफ्नो नैसर्गिक अधिकार सम्झियो । मानवको यही शोषणवादी सङ्कीर्ण मानसिकताकै कारण पर्यावरण असन्तुलनको भयावह स्वरूप निर्माण भएको छ । प्रकृतिमाथि लामो समयदेखि नै भइरहेको दोहनले पर्यावरणमा क्षति पुग्दा त्यसको दुष्परिणाम बाढीपहिरो, भूकम्प, जलवायु परिवर्तन, सुख्खापन, पृथ्वीको तापक्रम वृद्धि, ओजोन तहको विनाश, अम्लीय वर्षा, अतिवृष्टि, हिमताल सुक्ने, हिमालमा हिउँको मात्रा घट्ने, सामुन्द्रिक तह बढ्दै जाने, बढ्दो मरुभूमिकरण, जीवहरूको अस्तित्व सङ्कट, दूषित पानी, पारिस्थितिक प्रणालीमा हास जस्ता अनेक रूपमा परिलक्षित भइरहेको छ । कृषिमा नयाँ नयाँ

किराहरूको आगमन, झारहरूको आक्रमणले बाली नाली नष्ट तथा प्रजनन प्रक्रियामा फेरबदल भई उत्पादन क्षमतामा नै हास आउँदा खाद्य सुरक्षा सङ्कट निम्तने खतरा बढ्दै गएको छ । नयाँ-नयाँ भाइरसको विश्वव्यापी प्रकोप, हैजा, महामारी देखिँदै गएकोले मानव स्वास्थ्यमा गम्भीर खतरा देखा परेको छ । माटोको उर्वराशक्ति, पानीको मुहान सुकी निरन्तर प्रवाह शक्ति, अक्सिजन दिने स्रोतहरूको क्षमता एवम् स्वच्छ वातावरण निर्माण गर्ने स्रोतहरूमा दिनानुदिन हास आई प्राकृतिक स्रोतसाधनहरूको आन्तरिक शक्तिमा क्षय भइरहेको छ । पिउने पानी, पारिस्थितिक पद्धति, खाद्य प्रणाली, सामुन्द्रिक तट तथा मानवीय स्वास्थ्यसमेतमा असर देखा पर्नु एवम् विपद् बढ्दै जानुले मानवीय अस्तित्वमै खतरा उत्पन्न भइरहेको छ ।

(ख) आणविक युद्ध प्रसार

हामीले चिन्ता बन्द गरेर आणविक हतियारसँग प्रेम गर्न सिके पनि के बिर्सन हुँदैन भने यसले हामीलाई कहिल्यै प्रेम गर्ने छैन । हामीले आणविक हतियारको चिन्ता गर्न जरूरी छ । यी हतियारहरू यही विश्वमा छन् । अधिकांश हतियारले अहिले पनि अकल्पनीय विध्वंश मच्चाउन सक्छन् । - *जर्ज मासन विश्वविद्यालयका अर्थशास्त्रका प्रोफेसर टेलर कोवेन*

माथिको उद्गारबाट नै प्रस्ट हुन्छ । आज विश्वको गम्भीर र पेचिलो समस्या हो आणविक युद्ध । आज हरेक शक्तिशाली मुलुक पहिलो हुने होडमा आणविक युद्धको चेतावनी दिइरहेको अनुभूति हुन्छ । सन् १९४५ यता आणविक हतियार मानव विरुद्ध प्रयोगमा आएको छैन । हामी आज यस्ता हतियार अबको इतिहासमा निष्क्रिय रहने अनुमान गर्दैछौं अर्कोतर्फ हामी यस्तो हतियारको प्रेमपूर्ण प्रतिस्पर्धामा पनि छौं । शक्ति राष्ट्रहरूको परिचय र पहिचान नै कोसँग कति हतियार छन् भन्नेमा गणना भइरहेको छ । यो अवस्था पक्कै पनि सुखद होइन किनकि ढिलो वा चाँडो मानिसले जतिसुकै सकारात्मक सोच राखे पनि मानिस आफैले भण्डारण गरेको हतियारले मानवीय अस्तित्वलाई खतरा पैदा गर्नेछ । आणविक हतियारको प्रयोगबाट जुनसुकै समयमा अकल्पनीय विध्वंश मच्चाउन सक्छन् । यस्ता आणविक हतियारहरूले नेतृत्वको सनक बढाइदिन्छन्, उन्माद थपिदिन्छन् र नयाँ तानाशाह जन्माइदिन्छन् । यो शताब्दीको हरेक मानिस आणविक युद्धलाई लिएर त्यति साह्रो चिन्तित भएको पाइँदैन बरु प्रतिस्पर्धी भएको देखिन्छ जुन एकदमै घातक हुनसक्छ । त्यसैले आणविक हतियारको चिन्ता गर्न जरूरी छ । जसले मानवीय अस्तित्वमै खतरा उत्पन्न गरिरहेको छ ।

(ग) प्रविधिले निम्त्याउने विनाश

प्रविधि मानव जीवनको आधारभूत आवश्यकता भएको छ । प्रविधिको विकासले हरेक कुराहरूको अर्थ र परिभाषा नै परिवर्तन गरिदिएको छ । प्रविधिको पुराना कामहरू हराएका छन्, असान्दर्भिक हुँदै गएका छन् । प्रविधिले मानवीय जीवनको अर्थ नै बदलिदिन सक्छ । यसका कारण सामाजिक आर्थिक उथलपुथल सामना गर्नुपर्ने हुनसक्छ । यसले निम्त्याउने विनाशले मानव जातिको अस्तित्व नै समाप्त पार्न सक्छ । स्वचालित प्रविधिले लाखौं मानिसको रोजगारी खोस्न सक्छ । विकास र समृद्धिको नाममा

अविकास र विनाश निम्त्याउन सक्छ । मानिसको कामहरू रोबोटले गरिरहेको छ । युवल नोह हरारीले भनेझैं एउटा विशाल प्रयोजनविहीन वर्गको उदय हुने छ । यो बेरोजगार प्रयोजनविहीन वर्ग र कृत्रिम अब्बलताको शक्तिशाली वर्गबिच तीव्र घर्षण पैदा हुनेछ र त्यसले विशाल असमानता खडा गर्नेछ । अप्राकृतिक बौद्धिकतायुक्त हतियारले निम्त्याउने असमानता, शोषणको परिणाम आजको मानिसले कल्पना गरेभन्दा पनि भयावह हुने निश्चित छ ।

गरिव मुलुकको सामाजिक आर्थिक योजना, रणनीति, नागरिकहरूको विवरण, व्यक्तिगत जीवन, सामाजिक एवम् सांस्कृतिक व्यवहार, राजनैतिक प्रणाली, सुरक्षा प्रबन्धको सम्पूर्ण जानकारीको तथ्याङ्क शक्तिशाली राष्ट्रहरूको चिप्समा सीमित हुने छ । एउटा स्वतन्त्र देशको सम्पूर्ण डाटा (सूचना) अर्को शक्तिशाली देशसँग हुँदा त्यो देश स्वाधीन र स्वतन्त्र रहन सक्दैन । एउटा देश अर्को देशको निगरानीमा रहँदा, एउटा समाज अर्को समाजको निगरानीमा रहँदा त्यसले डिजिटल तानाशाहीपन निम्त्याउन सक्छ । डाटा उपनिवेशमा परिणत हुन सक्छ ।

हरारीका अनुसार जैविक ज्ञान, कम्प्युटरको शक्ति र डाटा एकअर्कामा गुणन गर्दा मान्छेलाई ह्याक गर्न सक्ने क्षमता बन्छ । तपाइसँग प्रशस्त जैविक ज्ञान छ, कम्प्युटरको शक्ति छ र आवश्यक डाटा छ भने मेरो शरीरलाई ह्याक गर्न सक्नु हुन्छ, मेरो दिमाग र सिङ्गो जीवनलाई ह्याक गर्न सक्नुहुन्छ । त्यस पछि मेरो व्यक्तित्व, राजनैतिक दृष्टिकोण, यौन चरित्र, मानसिक कमजोरी, मेरो सबैभन्दा ठुलो डर र आशाबारे तपाईंलाई थाहा हुनेछ । तपाईं मलाई आफूले बुझेभन्दा धेरै राम्रोसँग बुझ्न सक्नुहुन्छ र यस्तो तपाईंले मसँग मात्र होइन अरू जो कोहीसँग गर्न सक्नुहुन्छ । यसरी एक मानिसले अर्को मानिसलाई योजनाबद्ध ह्याक गर्न सफल हुनेछ । मानिस एउटा रहस्यमय प्राणी रहने छैन । जसले मानिस ह्याक गर्न मिल्ने जनावर हो भन्नेमा विश्वास गर्नुपर्नेछ ।

मानवीय मस्तिष्कभन्दा अप्राकृतिक बौद्धिकताको दबदबा बढ्दै जाँदा मानिसको निर्णय गर्ने अधिकार र स्वतन्त्रता हनन हुन्छ । स्वतन्त्रताको लडाईंमा मानव होमिने अवस्थाले फेरी एउटा मन युद्ध सुरु गर्नेछ र त्यो हाम्रो कल्पनाभन्दा भयावह हुनेछ । यसतर्फ नसोच्ने हो भने प्रविधिजन्य भाइरसको महामारी फैलिन सक्नेछ र त्यसले मानवीय अस्तित्व नै सखाप पार्न सक्छ ।

निष्कर्ष

आजको सुरक्षा मुख्यतः सूचना प्रविधि सुरक्षा र साइबर सुरक्षामा केन्द्रित र विकसित भएको छ । जसमा प्रविधि, प्रक्रिया र नियन्त्रणहरू समावेश गरिएका छन् । जुन प्रणाली, नेटवर्कहरू र डाटालाई साइबर हमलाबाट बचाउनको लागि डिजाइन गरिएको हो । सुरक्षाका ज्ञात खतरालाई रोक्नको लागि विकसित हुन्छ । यद्यपि आजका धेरै खतराहरू "अज्ञात" छन् र उन्नत प्रविधिका कारण जोखिम बढ्दो छ, उक्त जोखिम व्यवस्थापन गर्न शक्तिशाली सङ्गठन, उत्तम नीति, कुशल विशेषज्ञ नेतृत्व, विकसित प्रविधि र साइबर सुरक्षा नीतिको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्न आवश्यक छ ।

डर शताब्दीयौँदैखि रहँदै आएको छ र ती डरहरू हराउने छैनन् यद्यपि हामीले उनीहरूसँग गर्ने व्यवहार एवम् तरिका विकसित हुँदै जानेछ । प्रविधि जस्तोसुकै परिष्कृत र आधुनिक भए तापनि अथवा आर्टिफिसियल इन्टेलिजेन्सको उन्नत रूपमै विकसित भए तापनि सुरक्षा मानव जीवन खतराबाट मुक्त रहने छैन बरु यसले थप भय र जोखिमका नयाँ भेरियन्टहरू आविष्कार गर्नेछ, र निश्चित रूपमा मानव भविष्यलाई चुनौती दिनेछ र पुनः प्रविधिको उपयोगबाटै समाधान पहिल्याउनेछ ।

सन्दर्भ सामग्री

अधिकारी, चन्द्रशेखर (२०७५ चैत्र २८), सुरक्षा नीति विश्लेषण : हस्तक्षेप बढ्यो, *अन्नपूर्ण पोष्ट*,
<https://annapurnapost.com/news/124888> ।

अधिकारी, सरोजराज (२०७३ जेष्ठ ३२), *नेपालका प्रमुख पाँच सुरक्षा चुनौती*, खोज पत्रकारिता केन्द्र,
<https://cijnepal.org.np/नेपालका-प्रमुख-पाँच-सुरक/> ।

उप्रेती, विष्णुराज, भट्टराई, राजन, वाग्ले, गेजा शर्मा (२०६९), *नेपालमा मानव सुरक्षा: अवधारणा, बहस र चुनौतीहरू*, नेपाल नीति अध्ययन प्रतिष्ठान ।

कार्की, ताराबहादुर (२०६५ माघ ७), किन चाहिन्छ सुरक्षा नीति, *अन्नपूर्ण पोष्ट*,
<https://annapurnapost.com/news/118248> ।

कोइराला, चिरन (२०१९ नोभेम्बर ५), *राष्ट्रिय सुरक्षा व्यवस्थापन, अवधारणा र चुनौती*, प्रशासन डटकम,
<https://www.prasashan.com/2019/11/05/149752/> ।

कोइराला, धरणीधर, (२०७६ फागुन ३०), *राष्ट्रिय सुरक्षा व्यवस्थापन, अन्नपूर्ण पोष्ट*,
<https://annapurnapost.com/news/150215> ।

बन्जाडे, शर्मिला (२०१९ जुन २७), *राष्ट्रिय सुरक्षा व्यवस्थापन : अवधारणा, क्षेत्र र नेपालमा राष्ट्रिय सुरक्षाका विद्यमान प्रावधानहरू*, प्रशासन डटकम,
<https://www.prasashan.com/2019/06/27/124724/> ।

राष्ट्रिय सुरक्षा नीति, २०७३, नेपाल सरकार (२०७३) ।

Fenn, Simon. *A Brief History of Security*. Vodafone.com.
<https://www.vodafone.com/business/news-and-insights/blog/gigabit-thinking/a-brief-history-of-security>.

Harari, Yuval, N. author. (2011). *Sapiens: A Brief History of Humankind*. Harper.

Harari, Yuval, N. (2018). *21 Lessons for the 21st Century*. Vintage.

कोभिड-१९ महामारीमा राष्ट्रसेवक कर्मचारीको भूमिका*

जनकराज पन्त†

दसैमा हजुरआमाले टीका लगाइदिँदै गर्दा उहाँको आशीर्वाद हेडमास्टर भएस्, सुब्बा भएस् बाबु भनेर सुरुवात हुने गर्दथ्यो । उहाँले गाउँमा हैजा फैलिँदा, आँठ आउँदा मिम (त्यो बेलाका स्वास्थ्यकर्मीलाई सम्बोधन गरिने शब्द) दबाई लिएर आउने गरेको र तिनलाई सघाउने सुब्बाको कहानी पनि धेरै सुनाउनुहुन्थ्यो । यसबाट पनि स्पष्ट हुन्छ हेडमास्टर, सुब्बा, स्वास्थ्यकर्मी हुनु भनेको त्यतिबेलाको समाजमा निकै सम्मानित प्रतिष्ठा प्राप्त गर्नु हो । उनीहरूले महामारीमा गरेको सहयोगले हजुरआमाको मन जित्न सफल भएको समेत देखिन्छ । अर्को प्रसङ्ग, सानो छँदा म स्कुल जाने तयारी गर्दै गर्दा बुबा कार्यालय जाने तयारी गर्नुहुन्थ्यो । लाग्थ्यो त्यो बेला स्कुल जानभन्दा बढी रमाइलो कार्यालय जान हुन्छ होला । म कहिलेकाहीँ बुबाको कार्यालय जान्थेँ, मालपोत कार्यालय भएर होला सायद मानिसको अत्यन्तै धेरै भिड हुन्थ्यो । आधा खुट्टा चप्पल बाहिर, केही फाटेका लुगा, टोपीका घेरा च्यातिएका मानिस किन यसरी बुबाको कार्यालय वरपर के कामले हिँडिरहेका छन् जस्तो लाग्थ्यो । अझै पनि त्यो समय ताजै लाग्छ, बुबाले ल मेरो त सरुवा भयो, अब म तीन दिन जति हिँडेर जाने ठाउँमा जानुपर्छ भनेर बाटोको लागि बन्दोबस्ती र त्यहाँ गएर पकाउन खानको लागि भाँडाकुँडाको पोको पन्तरो मिलाएको । त्यतिबेला लाग्थ्यो मलाई म बसेको ठाउँदेखि तीन दिन हिँडेर पुगिने ठाउँमा को बस्छ होला, त्यस्तो ठाउँमा पनि किन बुबाको कार्यालय खुल्यो होला । पाँच/छ महिनाको अन्तरालमा बुबा घर आउनुहुन्थ्यो । एक दिन बाल मस्तिष्कले बुबालाई एउटा प्रश्न गरेको थियो । बुबा यहाँभन्दा तीन दिन हिँडेर पुगिने ठाउँमा पनि कोही मानिस बस्छन् र? हजुरको कार्यालय त्यति टाढा किन खुलेको होला? बुबाले सहज तरिकाले उत्तर दिनुभयो, टाढा-टाढा बस्ने मानिसलाई पनि सेवा दिन सरकारी कार्यालय उनीहरूको नजिकै जानुपर्छ । बुबाको उत्तर अनि जागिर देख्दा लाग्थ्यो सरकारी कार्यालय भनेको उहाँको कार्यालयमा आउने ती आधा खुट्टा चप्पल बाहिर, केही फाटेका लुगा, टोपीका घेरा च्यातिएका मानिस र टाढा टाढा बस्ने मानिसलाई सेवा सुविधा दिन खुलेको हो र कर्मचारी भनेका त्यस्ता व्यक्तिलाई सेवा दिन खटिरहेका हुन्छन् । त्यो बालापनमा नै सरकारी कार्यालय र कर्मचारीहरूको भूमिकाप्रति असाध्यै सकरात्मक विषय सुन्ने अवसर प्राप्त भएको थियो ।

म अलि जान्ने बुझ्ने हुँदा बुबा सेवानिवृत्त भइसक्नु भएको थियो । आफू बुझ्ने भएपछि बुबाको माध्यमबाट नै सरकारी जागिरको बारेमा बुझ्ने कम अवसर प्राप्त भए तापनि अन्य माध्यमबाट केही

* निजामती सेवा दिवस, २०७८ का अवसरमा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयद्वारा आयोजित राष्ट्रव्यापी निबन्ध प्रतियोगितामा प्रथम हुन सफल निबन्ध

† इञ्जिनियर, नेपाल सरकार

जानकारी प्राप्त हुन्थ्यो। त्यो बेला सुनिन्थ्यो, सरकारी जागिर खान निकै मेहनत गर्नुपर्छ। अब्बल र सक्षम मान्छेले मात्र निकै कठिन परीक्षा पास गरी त्यहाँ प्रवेश पाउँछन्। यसका अतिरिक्त यदाकदा कर्मचारीहरूप्रति राम्रा नराम्रा टीका टिप्पणी पनि सुनिन्थे नै। गाउँघरमा टेलिभिजन भित्रिएसँगै देश विदेशका गतिविधि टेलिभिजनको पर्दामा नै देख्न थालियो। वैदेशिक रोजगारीमा गएर फर्किएका मानिसले विदेशको वर्णन गर्दा ध्यानपूर्वक सुन्ने गरिन्थ्यो। त्यतिबेला लाग्थ्यो, अन्य देशहरू कसरी विकसित भए होला, कसको कार्य, बुद्धिले त्यति सम्पन्न बन्न सके होलान्। टेलिभिजनमा देखिए जस्ता, अरुले वर्णन गरे जस्तै सबै चिज साँच्चै मानिसले नै बनाएका होलान् त, हाम्रोमा किन बनेन होलान्, हाम्रोमा कहिले बन्छन् होला? मनमा सँधै खुलुदुली हुन्थ्यो। उत्तर सोध्ने र दिने मानिसको खोजीमा म थिएँ ।

यी र यस्ता जिज्ञासा, अनुत्तरित प्रश्नका बिच स्थानीय निकाय (नपा, गाविस, जिविस), पाँच विकास क्षेत्र, १४ अञ्चल, ७५ जिल्लाको संरचनासहित विकेन्द्रीकरणको अनुभव मेरो पुस्ताले देखे भोग्ने अवसर प्राप्त गर्‍यो। यद्यपि जनप्रतिनिधिसहितको स्थानीय निकायको अभ्यास र अनुभव भने कमै प्राप्त भयो। मेरो पुस्ताले २०६२/६३ को जनआन्दोलन र त्यसपछिका विकसित घटनाक्रमलाई प्रत्यक्ष परोक्ष रूपमा देखे, भोग्ने अवसर प्राप्त गर्‍यो। यसैबिच देशको संविधान, राजकीय शक्ति, शासन व्यवस्था लगायतका यावत् चिजमा आमूल परिवर्तन आयो। अहिले देश सङ्घीय प्रणालीमा गएको छ। सङ्घीय शासन प्रणालीमा देश गएसँगै सङ्घीय एकाइहरूका बिच देशको राजनैतिक, प्रशासनिक, आर्थिक, न्यायिक अधिकारहरूको किटान तथा बाँडफाँट गरिएको छ। भौगोलिक, सांस्कृतिक, क्षेत्रीय, जातीय, भाषिक, धार्मिक, लैङ्गिक लगायतका विभेद र सबै प्रकारका जातीय छुवाछुतको अन्त्य गरी आर्थिक समानता र सामाजिक न्याय सुनिश्चित एवम् समानुपातिक, समावेशी र सहभागितामूलक विधिमार्फत समावेशी लोकतन्त्र निर्माण गर्नका लागि देश सङ्घीयतामा गएको विषय प्रस्तावनामा नै उल्लेखित गरी नेपालको संविधान, २०७२ जारी गरिएको छ। संविधानमा थुप्रै मौलिक हकको व्यवस्था गरिएको छ भने प्रत्येक नागरिकलाई राज्यबाट आधारभूत स्वास्थ्य सेवा निःशुल्क प्राप्त गर्ने हक हुने र कसैलाई पनि आकस्मिक स्वास्थ्य सेवाबाट वञ्चित नगरिने व्यहोरासहितको स्वास्थ्यसम्बन्धी हकको समेत व्यवस्था गरिएको छ। देशको शासकीय स्वरूपमा आएको परिवर्तनसँगै राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको संस्थागत संरचनामा समेत व्यापक फेरबदल आएको छ। संविधानको धारा २८५ मा सरकारी सेवा गठनसम्बन्धी व्यवस्था रहेको छ। तीनै तहका सरकारमार्फत राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू परिचालित रहेका छन्। यद्यपि सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी भएपश्चात् मात्र तीन तहका सरकारबिच राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको प्रशासनिक जिम्मेवारीमा स्पष्टता आउने र समग्र व्यवस्थापनमा समेत सहजता हुने देखिन्छ।

नेपालले अवलम्बन गरी राखेको सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासनको सर्वेसर्वा नेपाली जनता नै हुन्। संविधानमा नै नेपालको राजकीय सत्ता र सार्वभौमसत्ता नेपाली जनतामा निहित रहेको उल्लेख गरिएको छ। संविधानमा भएको व्यवस्थाबमोजिम यसको प्रयोग कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका जस्ता संवैधानिक अङ्ग तथा निकायले गर्ने गर्दछन्। यसर्थ लोकतन्त्रमा जनताले आफ्ना

लागि शासन आफैद्वारा निर्वाचित प्रतिनिधिमारफत गराउँछन्। संविधानको लक्ष्य देशलाई दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिमा पुऱ्याउने रहेको छ। संविधानको मर्म तथा जनताको चाहनाअनुसार शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्ने मझेरीको रूपमा सार्वजनिक प्रशासन रहने गर्दछ। राज्यलाई एउटा शरीर जस्तो मानियो भने त्यस शरीरमा रहेका अङ्गहरूलाई संवैधानिक अङ्ग र निकायको रूपमा लिन सकिन्छ। जसरी सबै अङ्गहरूलाई जोडेर रक्तनली, नसाहरूले शरीरलाई चलायमान गराउँछन्। राज्य चलायमान गराउने भूमिकामा सार्वजनिक प्रशासन रहने गर्दछ। मानव शरीर तबसम्म चलायमान बन्न सक्छ, जबसम्म त्यहाँभित्र प्राणरूपी वायु हुन्छ। राज्य सञ्चालनको लागि प्राणवायु भनेको राष्ट्रसेवक कर्मचारी हुन्। यसबाट पनि राष्ट्रसेवक कर्मचारीको भूमिकाको गाम्भीर्य सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ।

वास्तवमै सामूहिक हित प्रवर्द्धन तथा सार्वजनिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि मानवीय स्रोत र साधनको समुचित परिचालन, समन्वय, सञ्चालन एवम् व्यवस्थापन गर्ने संयन्त्रको रूपमा सार्वजनिक प्रशासन रहने गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनका विज्ञले यसलाई अनेकन ढङ्गले व्याख्या विश्लेषण गरेका छन्। सार्वजनिक हित र कल्याणका निमित्त सार्वजनिक कानूनको प्रयोग गरी सरकार र अन्य शासकीय साझेदार पात्रमारफत सञ्चालन, नियमन र प्रवर्द्धन गरिने विधिसम्मत प्रशासनलाई सार्वजनिक प्रशासनको रूपमा समेत लिने गरिएको छ। सबै तथ्य, प्रमाण, विषय, अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास तथा स्वयम् हाम्रो आफ्नै अभ्यास अनुभवले समेत जुन देशको सार्वजनिक प्रशासन उत्तम छ, सुशासनयुक्त छ, समग्रमा त्यस्ता राष्ट्र तथा निकायले विकास र समृद्धिका हरेक आयाममा फड्को मारिरहेका छन्। महत्त्वपूर्ण विषय र तथ्य के रहेछ भने सार्वजनिक प्रशासनका इञ्जिन भनेका राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू हुने रहेछन्। यसरी हेर्दा, समग्र राज्य सञ्चालन तथा सार्वजनिक प्रशासनको मेरुदण्ड भनेका राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू नै हुन्। यसबाट पनि राष्ट्रसेवक कर्मचारीको भूमिका समुन्नत, समृद्ध र सुसंस्कृत राष्ट्र निर्माणमा कति छ भनेर प्रस्ट हुन्छ। अर्कोतर्फ, जनतासमक्ष प्रवाह गर्नुपर्ने सेवा सुविधाहरू सरकारले प्रशासनिक संयन्त्रको परिचालनबाट गर्ने गर्दछ। राज्य र जनताबिचको सम्बन्ध अभिव्यक्त हुने माध्यम सार्वजनिक सेवा हो। सार्वजनिक सेवा प्रवाह राज्य र जनता भेट हुने सङ्गम स्थल हो भने त्यसको माध्यम अर्थात् संयोजनकर्ता भने राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू नै हुन्। नागरिकसँग सरोकार राख्ने ससाना विषयमा समेत राज्य संवेदनशील हुनुले कुनै पनि देशको समृद्धि र सफलताको मापन गर्छ। महामारीको अवस्थामा हरेक नागरिकको चाहना राज्यको सार्वजनिक प्रशासन आफूप्रति संवेदनशील होस्, आफ्नो प्रत्येक विषयको ख्याल राज्यले गरिदेओस् भन्ने हुन्छ। नागरिकका ससाना कुरामा ख्याल गरिदिने जिम्मेवारी पनि राष्ट्रसेवकको नै हो।

सार्वजनिक प्रशासन भन्नेबित्तिकै सुशासन जोडिइहाल्छ। सुशासनमारफत सबैभन्दा असल, उत्तम, जाती, वेश, राम्रो र उम्रदो शासन बनाउने प्रयास गरिन्छ। शासन व्यवस्थाका सम्पूर्ण आयामहरूमा सुधारका मुद्दा समावेश गरी राज्यप्रणालीलाई बढी कानूनसम्मत, विकेन्द्रीत तथा सहभागितामूलक, पारदर्शी बनाउने प्रयासलाई सुशासनको रूपमा लिने गरिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा रहेको व्यावसायिकता र सिर्जनशीलता, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा दक्षता र प्रभावकारिताको स्तरले सुशासनको सही अवस्थाको

समेत चित्रण गर्ने गर्दछ। प्रत्येक राष्ट्रसेवकको कार्यशैलीमा सेवाभाव, निष्पक्षता, स्वच्छता, स्वार्थरहित, इमानदारी, सदाचारिता, कार्यकुशलता, जिम्मेवारीपन, पारदर्शिता, उत्तरदायित्व, समानता र समता, आदरभाव तथा न्यायिकता हुनुपर्दछ। यी र यस्ता विषय सुशासनमा राष्ट्रसेवकका ठोस चरित्र तथा पहिचान हुन्। सुशासनका पर्याय र सुशासन झल्किने भनेको राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूमा नै हो। महामारी लगायतका विषम परिस्थितिमा जनताले राष्ट्रसेवकको यस्तो शैलीमा बढी निखारपनको अपेक्षा गर्दछन्। सुशासनलाई जे जसरी परिभाषित गरे तापनि अन्ततोगत्वा यसको उद्देश्य हरेक नागरिकको मन मस्तिष्कमा राज्यको उपस्थिति दर्शाउने हो। मलाई केही पर्दा मसँग मेरो सरकार छ भनेर अनुभूति दिलाउनु हो। बाटोमा ठेस लाग्यो भने प्राय सबैले उच्चारण गर्ने शब्द एउटै हुन्छ "ऐया आमा!"। त्यसैगरी आपतविपद्मा प्रत्येक नागरिक, समुदायले सम्झने निकाय सरकार बन्न सक्नुपर्दछ। सरकारको उपस्थिति देखिने भनेको राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूमा फर्त नै हो। यसर्थ राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू यस महामारीको घडीमा सुशासन झल्किने गरी जनसेवामा हरतरहले तल्लीन हुनुपर्दछ।

अहिलेको महामारीले हाम्रो राज्य संरचना, सार्वजनिक प्रशासनको ऐना देखाइदिएको छ। हामी कहाँ चुकिरहेका छौं? किन चुकिरहेका छौं? भनेर हेर्ने यो एकदम सही समय हो। यो चुनौती पहिलो चोटी होइन। भूकम्पका बेला पनि यस्तै चुनौती आएको थियो। भूकम्पले सिकाएका पाठ धेरै हामीले विर्सिहाल्यौं। विपद् व्यवस्थापनमा सार्वजनिक प्रशासनमा सुधार गर्नुपर्ने धेरै विषय पहिचान भए पनि त्यो पाटो केही अधुरो नै रह्यो। कोभिड-१९ विशुद्ध स्वास्थ्य क्षेत्रसँग मात्र सम्बन्धित छैन भन्ने सबैले बुझेका छौं। यसले व्यक्तिलाई मात्र बिरामी होइन समुदाय, राज्यलाई नै सड्कटमा पारेको छ। कोभिड-१९ ले अर्थतन्त्र, रोजगारी, शिक्षा, विकास निर्माण लगायतका क्षेत्रमा बहुआयामिक असर पार्नुका साथै सामाजिक असमानतासमेत निम्ताएको छ। कतिपय राष्ट्रले कोभिड-१९ महामारीलाई सहज रूपमा नियन्त्रण तथा व्यवस्थापन गर्न तथा महामारीले निम्ताएका नोक्सानीलाई सहजै सामना गर्न सफल भए भने केही राष्ट्र यस विषयमा चुके। धेरै सीमितता र बाध्यता भए तापनि नेपाल धेरै हदसम्म महामारी नियन्त्रण र व्यवस्थापनमा चुकेकै मान्नुपर्दछ। यसको जिम्मेवारी सार्वजनिक प्रशासनले समेत लिनुपर्दछ र त्यो घेराभित्र राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूसमेत स्वतः परिहाल्छन्। देशले समृद्धिको दिशातर्फ पाइला साँदै गर्दा, महामारी बाधकको रूपमा उभिएको छ। संविधान हुनु र संविधान भएको अनुभूति हुनु, राज्य हुनु र राज्य भएको अनुभूति हुनु फरक फरक विषय भएझैं हुनु र अनुभूति हुनु बिचको खाडल पुर्ने, महामारीको यस घडीमा शासनलाई व्यवस्थित तवरले जनतासँग जोड्ने कार्य राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको हो। शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्यान्न, बसोबास, रोजगार, यातायात लगायत जनताको आधारभूत आवश्यकता निर्वाध रूपमा सहज, सरल र सुलभ पहुँच सुनिश्चितता तथा पूर्तिको अवस्था सिर्जना गर्ने कार्यमा सम्पूर्ण राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू खटिनुपर्दछ। भनिन्छ, दुखमा जसले साथ दिन्छ बढी प्रिय त्यही हुन्छ। जनताको बढी प्रिय हुनका लागि परोपकारी सङ्गठनको रूपमा राष्ट्रसेवक कर्मचारीले सार्वजनिक प्रशासनलाई विकास गर्ने यो अवसरसमेत हो। त्यसको लागि यस महामारी एउटा प्रस्थानबिन्दु बन्न सक्दछ। अरुको कल्याणलाई प्राथमिकतामा राखी व्यक्तिगत स्वार्थभन्दा सामूहिक स्वार्थ, सामूहिक पहिचान र

स्वीकार्यतालाई नै सङ्गठनको मूल्य ठानी यस्तो बेला कार्य गर्नुपर्दछ। राष्ट्रसेवक कर्मचारीले आफ्ना कमी कमजोरी सुधारेर जनताको मन जित्रे यो सुअवसर हो। महामारीको घडीमा राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू स्वयम् परिचालित हुने गरी आफूलाई सदा तयार गरी राख्नुपर्दछ। स्वयम्सेवी रूपमा आमनागरिकसमेत खटिएको अवस्थामा जनताको सेवा गर्ने नै मुख्य कार्यसर्त रहेका कर्मचारीहरू झन् बढी क्रियाशील हुन सक्नुपर्दछ।

निजामती कर्मचारीको चौबिसै घण्टा नेपाल सरकारको हुनेछ भनेर स्पष्ट रूपमा निजामती सेवा ऐनमा उल्लेख भएको छ। प्रत्येक राष्ट्रसेवक नियमित, विकासात्मक र आकस्मिक लगायतका कार्यसम्पादन गर्न सदैव तत्पर र सक्षम हुनुपर्दछ। निजामती सेवामा विभिन्न सेवा समूह रहेको छ। ती सेवा समूहमा कार्यरत हरेक व्यक्तिमा विविध दक्षता र क्षमता रहेको छ। आकस्मिक रूपमा आइपर्ने यस्ता महामारीमा उनीहरूमा रहेको विज्ञतालाई आवश्यक परेको समयमा विभिन्न तवरले उपयोग गर्न सकिन्छ। उदाहरणको लागि सार्वजनिक खरिद कार्यमा अनुभव भएका थुप्रै सरकारी निकायहरू छन्, खरिदसम्बन्धी कार्यमा त्यस्ता निकायको सहयोग लिन दिन सकिन्छ। कोभिड-१९ महामारीलाई हेर्दा क्वारेन्टिन, आइसोलेसन कक्ष जस्ता निर्माण कार्यमा प्राविधिक जनशक्तिहरूलाई परिचालन गर्न सकिन्छ, सकिन्थ्यो। राहत व्यवस्थापन, तथ्याङ्क सङ्कलन लगायतका कार्यहरूमा अन्य सेवाका कर्मचारीहरूलाई परिचालन गर्न सकिन्छ, सकिन्थ्यो। कोभिड-१९ को पहिलो लहर फैलिरहँदा त्यसको नियन्त्रणको लागि गरिएको बन्दाबन्दीको समयमा प्राय सरकारी कार्यालहरूसमेत बन्द हुन पुगे। त्यो बेला आमनागरिकले संक्रमण जोखिम नियन्त्रण, राहत वितरण, दैनिक गुजारा चलाउन नसक्ने नागरिकलाई सहयोग, सङ्क्रमितहरूको व्यवस्थापन, जनचेतना अभिवृद्धि, अलपत्र नागरिकहरूको उद्धार तथा व्यवस्थापन लगायतका यावत् विषयहरूमा तथा कोभिड-१९ को दोस्रो लहर फैलिँदा अक्सिजन व्यवस्थापनजस्ता विषयमा राष्ट्रसेवकको क्रियाशीलताको अपेक्षा गरेका थिए। हरेक राष्ट्रसेवक र उनीहरू कार्यरत सङ्गठनले कोभिड-१९ को पहिलो र दोस्रो लहर व्यवस्थापनमा देखिएका कमी कमजोरीहरू तथा सफलताहरूबाट पाठ सिक्नु सक्नुपर्दछ। तैस्रो लहरको जोखिम न्यूनीकरण र व्यवस्थापनका लागि अहिलेदेखि नै कार्ययोजना बनाई कार्य गर्नुपर्दछ। विपद् तथा महामारीको प्रकृतिअनुसार क्रियाशील हुनुपर्ने तथा अग्रभागमा खटिनुपर्ने मन्त्रालय, सार्वजनिक निकाय तथा राष्ट्रसेवकहरू फरक परे तापनि हरेक सार्वजनिक निकाय त्यसमा क्रियाशील हुनुपर्दछ। कोभिड-१९ को आकस्मिक कार्यमा सहभागी हुनु नपर्ने राष्ट्रसेवकहरू उच्च व्यवस्थापकीय क्षमता प्रदर्शन गर्दै सङ्क्रमणको जोखिमबाट बच्दै आफ्ना नियमित र विकासात्मक कार्यहरू यथावत् रूपमा सुचारु राख्नुपर्दछ र आवश्यक परेमा कोभिड-१९ महामारीसँग सम्बन्धित आकस्मिक कार्यमा खटिन सँधै तयारी अवस्थामा बस्नुपर्दछ। अर्कोतर्फ कस्ता किसिमको विपद्को प्रतिकार्य, पुनर्लाभ, पुनर्स्थापना तथा पुनर्निर्माण लगायतका कार्यमा कुन र कस्ता सार्वजनिक निकाय मुख्य जिम्मेवार हुने तथा अन्य निकायले सहयोगीको भूमिका कसरी निर्वाह गर्ने भनी स्पष्ट संरचनात्मक र कानुनी व्यवस्था गरेको खण्डमा राष्ट्रसेवकहरूको परिचालनमा सहयोग पुग्ने

देखिन्छ। त्यस्ता संरचनाको माध्यमबाट नै महामारीको सामना गर्दा अझ बढी प्रभावकारी हुने र भविष्यमा आइपर्ने महामारीसँग जुध्नसमेत त्यस्ता संरचना मजबुत हुँदै जान सक्दछन्।

विगतमा झै महासङ्कटको यस घडीमा कालोबजारी गर्ने, शुल्क वृद्धि गर्ने लगायतका विकृति पनि बढेका छन्। यसलाई नियन्त्रण गर्न राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको भूमिका रहन्छ। धेरै सार्वजनिक प्रशासनका अवयवहरू अन्तरसम्बन्धित छन्। अन्तरसरकारी निकाय समन्वय हुँदैन भनेर राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूले विगतमा धेरै आलोचना खेप्नुपरेको थियो। यस महामारीको घडीमा सबै राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू मिलेर समन्वयात्मक तवरले जुटियो भने यो महामारी मात्र होइन भविष्यमा आउने हरेक विपद्को सामनासमेत गर्न सकिन्छ। महामारीको फाइदा उठाउँदै गरिने हरेक प्रकारका गैरकानुनी क्रियाकलाप, अपराध, सामाजिक विभेदजस्ता विकृतिलाई निस्तेज पार्न राष्ट्रसेवक थप सक्रियताका साथ जिम्मेवारीपूर्वक खटिनुपर्दछ। कोभिड-१९ को सङ्क्रमणसँगै स्वास्थ्यकर्मी राष्ट्रसेवकहरू जसरी आफ्नो व्यक्तिगत जीवनको प्रवाह नगरी दिनरात खटिएका छन्, उनीहरूको मनोबल बढाउन तथा सबै राष्ट्रसेवकहरूसँगै जनसेवामा छौं भनेर अनुभूत गराउन अन्य कर्मचारीहरू पनि तोकिएको आफ्नो कार्यजिम्मेवारी पूरा गर्न खटिनुपर्दछ। यस्तो समयमा नागरिकको जीवन सहज बनाउनका लागि आवश्यक अति सामान्य लाग्ने कुराहरूलाई पनि अत्यन्तै महत्त्व दिँदै राष्ट्रसेवकले उच्च व्यवस्थापकीय क्षमता प्रदर्शन गर्न सक्नुपर्दछ।

नागरिक समाज, सहकारी क्षेत्र, निजी क्षेत्र, विकास साझेदार, अन्तर्राष्ट्रिय समुदायसमेतको विश्वास जित्ने गरी अर्थतन्त्र पुर्नउत्थानका लागि आवश्यक स्रोत र साधनको व्यवस्थापन तथा त्यसको समुचित प्रयोग गर्न राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू विशेष रूपमा सचेत भई कार्य गर्नु गराउनुपर्दछ। राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू जिम्मेवार र जवाफदेही बन्न सकेको खण्डमा स्वास्थ्य र शिक्षामा हरेक नागरिकको सहज र सरल पहुँच कायम हुन सक्दछ। भौतिक, आर्थिक, सामाजिक लगायतका विकासका हरेक आयामहरूमा सुधार गर्न सहज हुन्छ। कोभिड-१९ ले रोकिएका आयोजनामा कुशलतापूर्वक स्रोत व्यवस्थापनको माध्यमबाट नेपाल सरकारलाई थप आर्थिक दायित्व नपर्ने गरी लागतअनुसार लाभ प्राप्त हुने गरी सम्पन्न गर्न गराउन, अर्थतन्त्र उकास्ने कार्य वातावरण बनाउन, वैदेशिक लगानी भित्र्याउन, वैदेशिक सहायताको समुचित प्रयोग गर्न गराउन, महामारीले निम्त्याएका लैङ्गिक हिंसा लगायत सामाजिक विभेद कम गर्नसमेत राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूले भूमिका खेल्नुपर्दछ। महामारीबाट भएको क्षतिलाई परिपूरण गर्नका लागि सम्पूर्ण राष्ट्रसेवकहरू आमनागरिक, नागरिक समाज, सहकारी क्षेत्र, निजी क्षेत्रसँग मिलेर सहउत्पादन तथा सहनिर्माण लगायतका कार्यमा जोड दिनुपर्दछ। राज्यले उद्योग व्यापार व्यवसाय आफै गर्ने पनि होइन न त राज्यले समाजलाई जीवनचक्र सहायता (Life Cycle Support) नै गर्ने हो। ती बाहिर रहेर राज्यले गर्ने भनेको सुशासन कायम, वातावरण सिर्जना गरिदिने तथा आर्थिक उद्योग व्यापार वा पेसा व्यवसायको खेलमा रेफ्रीको भूमिका निर्वाह गरिदिने हो। ति सुशासनकर्ता, रेफ्री भनेका राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू हुन्। राज्यले राष्ट्रसेवकको माध्यमबाट प्रत्येक नागरिकलाई उत्पादन गर्न, सङ्घर्ष गर्न उत्प्रेरित गर्नुपर्दछ। त्यसको लागि राष्ट्रसेवकले आफूलाई विश्वासयोग्य अवस्थामा राखिराख्नुपर्दछ। उद्योगधन्दालाई विस्तार

गरी प्रविधियुक्त बनाई उत्पादन र उत्पादकत्व बढाउन, कृषिमा व्यावसायीकरण गर्न, पर्यटनको गाउँसम्म विस्तार गर्न, अल्पकालीन र दीर्घकालीन रोजगारीका क्षेत्रहरू पहिचान गरी रोजगारी र स्वरोजगारीको अवसरहरू स्वदेशमा नै सिर्जना गर्न राष्ट्रसेवक कर्मचारीले कठिन मेहनत गर्नुपर्ने समय कोभिड-१९ ले निम्त्याएको छ । युनडिपीले नेपालमा हालसालै गरेको एक अध्ययनले अनौपचारिक तथा औपचारिक क्षेत्रमा कार्यरत प्रत्येक पाँच जना व्यक्तिमध्ये तीन जनाले रोजगारी गुमाइरहेको देखाएको छ । सरकारलाई उपलब्ध स्रोतसाधनको कुशलतापूर्वक परिचालनमार्फत तत्कालै सिर्जना गर्न सकिने रोजगारीका नयाँ नयाँ क्षेत्र सुझाउनु पनि अहिलेको अवस्थामा राष्ट्रसेवकको दायित्व हो । राष्ट्रिय योजना आयोगले हालसालै सार्वजनिक गरेको प्रतिवेदन अनुसार ४९ लाख ८० सङ्ख्या अर्थात् १७.४ प्रतिशत नेपाली बहुआयामिक गरिबीको रेखामुनि रहेको देखिन्छ । महामारीलाई बैलैमा नियन्त्रणमा राख्न सकिएन भने हजारौं नागरिक गरिबीको रेखामुनि धकेलिने निश्चित छ । राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूले यस्ता नागरिकलाई सम्झेर कार्य गर्नुपर्दछ । यस्ता नागरिकलाई जीवनयापनका आधारभूत विषय पूर्ति गर्न दृढसङ्कल्पित भएर लाग्नुपर्दछ । कुनै सिकायत, गुनासो गर्नुपूर्व यस्ता नागरिकको दैनिकी र जीवनस्तर स्मरण गर्न सकियो भने जिम्मेवार र जवाफदेही भएर कार्य गर्ने प्रेरणा स्वतः प्राप्त हुन सक्दछ ।

अनियोजित विकासमा राज्यको स्रोतसाधन खेर जान नदिन तथा त्यसको कुरूप चित्र समयमा नै नियन्त्रण गर्न, कमजोर विकास खर्चमा सुधार गर्न र ऋणको भार घटाई सार्वजनिक जवाफदेहिता र कठोर आर्थिक अनुशासनको माध्यमबाट सार्वजनिक प्रशासन र लोकतन्त्रप्रति जनताको विश्वास बढाउनसमेत अब ढिला नगरी लाग्नुपर्ने देखिन्छ । सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमले महामारीलाई विशेष परिस्थितिको रूपमा समेत परिभाषित गरेकोले उच्च सदाचारिता कायम गरी प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, इमानदारी, जवाफदेहिता र विश्वसनीयता प्रवर्द्धन तथा लागतअनुसार अत्युत्तम लाभ प्राप्त गर्न वित्तीय अनुशासन कायम हुने गरी कार्य गर्नु गराउनु राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको महत्त्वपूर्ण दायित्व हो । महालेखापरीक्षकको कार्यालयको ५८ औं वार्षिक प्रतिवेदनका अनुसार गत विगतका वर्षभन्दा हाल बेरुजु रकम बढेको देखिन्छ । आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ को दफा (२) त मा प्रचलित कानुनबमोजिम पुन्याउनु पर्ने रीत नपुन्याई कारोबार गरेको वा राख्नुपर्ने लेखा नराखेको वा अनियमित वा बेमनासिब तरिकाले आर्थिक कारोबार गरेको रकम नै बेरुजु हुने परिभाषित गरेकोले बेरुजु नआउने गरी कार्य गर्नु गराउनुपर्दछ । अर्कोतर्फ कानुनले नै लेखा उत्तरदायी अधिकारीको रूपमा राष्ट्रसेवक कर्मचारी रहने व्यवस्था गरेको र राज्यको स्रोत राष्ट्रसेवकको माध्यमबाट परिचालन हुने हुँदा त्यस विषयमा विशेष ध्यान दिनुपर्दछ ।

आयात तथा विप्रेषणमुखी अर्थतन्त्र रहेको हाम्रो जस्तो देशमा राष्ट्रिय आयले साधारण खर्च मात्रै मुस्किलले धान्ने र पुँजीगत खर्चका लागि वैदेशिक तथा आन्तरिक ऋणमा नै निर्भर हुनुपर्ने अवस्था रहेकोले नियमित चालु खर्चमा मितव्ययिता अपनाउँदै पुँजीगत खर्चको अत्युत्तम उपयोगमार्फत सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा समेत राष्ट्रसेवकको भूमिका रहन्छ । "जोगाउनु भनेको कमाउनु हो" भन्ने ठानेर हरेक

राष्ट्रसेवक मितव्ययी बन्ने प्रण गर्नुपर्दछ। आफ्नो कार्यालयमा हुने अनावश्यक खर्चलाई स्वयम् पहिचान गरी त्यसलाई रोक्न तत्पर हुनुपर्दछ। अर्कोतर्फ कोभिड-१९ महामारी कुन बिन्दुमा गएर टुङ्गिने हो अनुमान गर्न नसकिने भएकोले स्रोत र साधनको कुशल परिचालनमार्फत कोभिड-१९ नियन्त्रण र रोकथामको कार्य र विकासका क्रियाकलाप समानान्तर रूपमा अगाडी बढाउने दायित्वसमेत राष्ट्रसेवकको नै हो।

महामारीमा सूचना सम्प्रेषणसमेत महत्त्वपूर्ण रहन्छ। सही सार्वजनिक सेवा प्रसारण गर्न, सूचना सम्प्रेषण गर्ने कार्यमा समेत कर्मचारीको भूमिका रहन्छ। प्रविधिको प्रयोग गरी सेवा प्रवाहको गुणस्तर बढाउने, नागरिककेन्द्रित कार्यशैलीको अवलम्बन गर्ने, सदाचार र नैतिकतालाई प्रथामिकता दिने, सङ्गठनात्मक मूल्यलाई लोककल्याण र परोपकारसँग जोड्ने, नवप्रवर्तनचालित सरकार, डिजिटल शासन लगायतको माध्यमबाट सुशासनको सुचक्र सिर्जना हुने गरी कार्य गर्न राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू लाग्नुपर्दछ। यसले भौतिक उपस्थितिमा प्रदान गर्नुपर्ने सरकारी प्रक्रियामा सरलीकरण हुन जाने र नागरिकहरूको पहुँचमा असाधारण सुधार गर्दछ। यो सुशासनको महत्त्वपूर्ण कडीसमेत हो।

भौगोलिक विविधता, समथर तराई, अग्ला पहाड तथा हिमालहरूका कारण नेपाल जति सुन्दर छ त्यति नै प्राकृतिक विपद्को त्रासमा रही आएको छ। भौगोलिक हिसाबले अत्यन्त कान्छो भूभाग नेपाल जलवायु परिवर्तनका दृष्टिकोणले पनि अत्यधिक संवेदनशील क्षेत्रमा पर्दछ। नेपालको ८० प्रतिशत जनसङ्ख्या विपद् जोखिममा रहेको अध्ययनले देखाएको छ। समग्र विपद् जोखिमका हिसाबले नेपाल विश्वमा २० औँ, जलउत्पन्न जोखिममा ३० औँ, भुकम्पीय जोखिमका दृष्टिले ११ औँ र जलवायु परिवर्तनजन्य विपद् जोखिमका हिसाबले चौथो स्थानमा पर्छ। गृह मन्त्रालयले वर्षेनी प्रकाशन गर्ने विपद् जोखिम प्रतिवेदनका अनुसार विभिन्न विपद्का कारण वर्षेनी करिब १ हजार जनाको मृत्यु हुने गरेको छ। जसका कारण ६ लाखभन्दा बढी मानिस प्रभावित हुने गरेका छन् भने रु. २ अर्बभन्दा बढीको व्यक्तिगत सम्पत्ति मात्रै क्षति हुने गरेको देखिन्छ। नेपाल सरकारले गरेको अध्ययनअनुसार प्रत्येक वर्ष जलउत्पन्न विपद्का कारण मात्रै कुल ग्राहस्थ उत्पादनको १.५ देखि २ प्रतिशत रकम बराबरको आर्थिक क्षति हुने गरेको छ। विश्व बैंकले गरेको अध्ययनले २०१५ को महाभूकम्पको कारण थप २.५ देखि ३.५ प्रतिशत जनसङ्ख्या गरिबीको रेखामुनि धकेलिएको देखाउँदछ भने पुननिर्माणको लागि मात्रै राज्यले ८ खर्बभन्दा बढीको लगानी गर्नुपरेको देखिन्छ। कोभिड-१९ महामारीबाट पाठ सिक्ने सम्पूर्ण राष्ट्रसेवकहरू यस्ता प्राकृतिक र गैरप्राकृतिक विपद् व्यवस्थापनका लागि आवश्यक नीतिगत, कानुनी, संरचनात्मक, कार्यविधिगत, व्यवस्थापकीय, कार्यशैलीगत र स्रोतगत प्रबन्ध गर्न सम्बन्धित सरोकारवालालाई घच्चच्याउन तथा स्वयम् आफू तयारी अवस्थामा रहन सम्पूर्ण राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू तत्पर रहनुपर्दछ।

पहिले शासन आदेश, निर्देशनमुखी हुन्थ्यो। प्रशासकहरू शासन गरेर सेवा दिन्थे, नियन्त्रणमुखी सोच राख्दछन्, अल्पज्ञानको जमातहरू हुन, जनताको माग र अपेक्षाअनुरूप राज्यबाट वितरण हुने सेवा वितरण गर्न सक्दैनन्, नवप्रवर्तनको कमी रहेको भन्ने आरोप पनि लाग्ने गर्दथ्यो। अब क्रमशः सेवा दिएर,

जनचाहनानुसार शासन गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यता स्थापित हुँदै गएको छ। वास्तवमै अहिले राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू रक्षात्मक अवस्थामा रहेका छन्। आलोचना र समालोचनाबाट राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू विचलित हुनुहुँदैन। कोभिड-१९ महामारीले समेत धेरै राष्ट्रसेवकका कमी कमजोरी तथा सकारात्मक पक्षालाई समेत उजागर गरिदिएको छ। हरेक विषयलाई सिक्ने र सुधिने अवसरको रूपमा लिनुपर्दछ। कर्मचारीतन्त्रमा सुधार वा समग्र शासकीय प्रबन्धमा गरिने नवीन प्रयोग र सुधार अभियानमा नेपाल अहिलेसम्म अर्ली एडप्टर हुन सकेन भन्ने मत धेरैको रहेको छ। सार्वजनिक प्रशासनप्रति औँल्याइएका कमी कमजोरी सच्याउने दायित्वसमेत राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरूको नै हो। यसर्थ समग्र राष्ट्रसेवक कर्मचारीले आफूलाई लागेका आरोपहरू खण्डित हुने गरी, देशको शासन प्रणालीसँग लय मिल्ने गरी जनचाहनानुसार कार्य गर्नका लागि महामारीको यस घडीलाई रूपान्तरणको मार्ग तथा प्रस्थानबिन्दु बनाउन सक्नुपर्दछ। अब फेरि कोभिड-१९ महामारीले सिकाएको पाठ बिर्सन नदिन र प्रणालीबद्ध तवरले समग्र सार्वजनिक प्रशासनको रचनात्मक विनिर्माण (Creative Reconstruction) गरी यसलाई सक्षम र अब्बल बनाउने अवसर छ। यसका लागि राष्ट्रसेवक कर्मचारीको भूमिका अहम् छ। यी र यस्ता विषयले सम्पूर्ण राष्ट्रसेवकहरूलाई जनताको प्रियतम (Darling of the People) बनाउन सफल हुन सक्दछ भने उनीहरूको मुटु छुन (Touching Heart) र मन जित्र (Winning mind) सकिन्छ।

वैदेशिक रोजगारी, विज्ञान, प्रविधि लगायतले पनि अहिले सम्पूर्ण विश्वलाई नजिकैबाट मूल्याङ्कन गर्न सक्ने अवस्था सिर्जना भएको छ। त्यसैका कारण होला नेपाली जनमानसमा तीव्र विकासको आकाङ्क्षा रहेको छ भने उपलब्ध स्रोत साधनमा सीमितता छ। पछिल्लो मानव विकास सूचकाङ्क प्रतिवेदनले नेपाल अल्पविकसित देशबाट विकासशील देशमा स्तरोन्नति हुन तयार भएको देखाएको छ। संविधानको परिकल्पना, संविधानप्रदत्त हक अधिकारको सुनिश्चितता, राज्यको नीति तथा निर्देशक सिद्धान्तको पालना, अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता, दिगो विकास लक्ष्य लगायतलाई मध्यनजर गरी विकासशील राष्ट्रबाट नेपाललाई समुन्नत बनाउन लाग्नुपर्ने देखिन्छ। कोभिड-१९ ले रोकेको विकास र समृद्धिको गतिलाई सार्वजनिक स्रोत र साधनको कुशलतापूर्वक परिचालन गरी राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवको आधारमा नेपाललाई समुन्नत बनाउनका लागि राष्ट्रसेवक कर्मचारीको भूमिका अहम् रहेको छ।

सबैभन्दा ठूलो कानून स्वनियमन, सदाचार र नैतिक मूल्य नै हो। जसरी कठिन परीक्षा पास गरेर अब्बल व्यक्तिले निजामती सेवामा प्रवेश प्राप्त गर्दछन्। त्यो अब्बलता व्यावसायिकता, गतिशीलता, सिर्जनशीलताको माध्यमबाट थप निखाउँ लानुपर्दछ। यो नै स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष राष्ट्रसेवकको चिनारी हो। सुशासन, सबल, सक्षम तथा उच्च व्यवस्थापकीय क्षमतासहितको सार्वजनिक प्रशासन निर्माण गर्न सकेको खण्डमा अहिलेको कोभिड-१९ महामारी लगायतका हरेक विपद्लाई दृढतापूर्वक सामना गर्न सकिन्छ। समयको गतिसँगै ज्ञान र धारणाको सीमा परिवर्तन भइराखेको हुन्छ। यसलाई आत्मसात् गर्न राष्ट्रसेवकहरू सक्षम हुनुपर्दछ। पूर्वीय सभ्यतामा स्वर्ग वा रामराज्यको स्वरूपसँग मिल्ने आदर्श शासन दिने पात्र भनेका नै राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू हुन्। हरेक राष्ट्रसेवक कर्मचारीले दैनिक घरमा गएर सोचौं

मैले आज कति जना आमनागरिकलाई सरल र सहज तवरले सेवा प्रदान गरौं, परिवर्तनको सुरुवात त्यहाँबाट नै हुन्छ। राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू प्रश्न गर्ने होइन, उत्तर दिने ठाउँमा रहन्छन्। भविष्यको आविष्कार गर्ने महान् कामको लागि उपयुक्त अवसर पनि चाहिन्छ। यस्ता महामारी त्यो अवसर सिर्जना गर्ने माध्यम बन्न सक्दछन्।

हजुरआमाले दिनुभएको आशीर्वादको आन्तर्य तथा कहानी, बुबाले दिनुभएको उत्तर लगायत समग्र सार्वजनिक प्रशासनका अनुत्तरित प्रश्न क्रमशः उत्तरित हुँदै गइरहेका छन्। विज्ञानसम्बद्ध प्रविधि, प्रविधि सम्बद्ध अर्थनीति, अर्थनीतिमा आधारित राजनीति, इमानदार, कुशल, सक्षम तथा प्रतिबद्ध राजनैतिक नेतृत्व, असल सार्वजनिक प्रशासन र सार्वजनिक सेवा नै राज्य सम्पन्न हुने द्योतक रहेछन् भन्ने कुरा उजागर हुँदै गइरहेको छ। विकसित भनिएका मुलुकहरू फराकिला सडक, अग्ला महल वा अनगिन्ती कलाकारखाना मात्रै बनाएर सम्पन्नशालीको पङ्क्तिमा उभिएका होइन रहेछन्। उनीहरू अति सामान्य लाग्ने कुराहरूलाई पनि अत्यन्तै महत्त्व दिएर सकेसम्म सहज बनाउन ध्यान दिँदा रहेछन् र पो ती विकसित भएका रहेछन्। यी सबै विषयमा पर्दापछाडीबाट होस् वा अगाडीबाट यसमा परिचालित हुने पात्र भनेका राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू नै हुन्। सबै राष्ट्रसेवकले आफ्नो असीम दायित्व र भूमिकालाई हृदयङ्गम गरी कोभिड-१९ महामारी विरुद्ध जनताको मन जित्ने गरी कार्य गरेको खण्डमा सङ्कटमाथि विजय मात्र होइन भविष्यको सुन्दर मार्गदिशा कोर्ने अवसरसमेत प्राप्त हुन सक्दछ। भनिन्छ, हजार माइलको यात्रा एक पाइलाबाट नै सुरु हुन्छ, हरेक ठूलो योजनाको थालनी सानै विन्दुबाटै हुन्छ। अब सम्पूर्ण राष्ट्रसेवकहरू मिलेर कोभिड-१९ महामारीसँग जुध्दै विकास र समृद्धिको यात्रालाई गति प्रदान गर्ने कि?

इच्छा*

रेजिना आपगाई

चराहरुको रात्री स्वप्न
पूरा हुनुभन्दा अगाडि
निशालाई चिरेर रविले
निर्बाध स्पर्श गरेजस्तै
पृथ्वीलाई निर्विरोध टेक्न पाऊन्
हेरक नेपालीले दुई पाउ जमिन।
पूरा बनोस् तीन करोड आँखाले
एकैसाथ देखेको
बुद्धको छातीजस्तै
शान्त नेपाल निर्माण गर्ने
अभिनव सपना ।
विदेशबाट आउने ठुलो जहाजमा
हेरक दिन नेपालबाट नउडून्
अभावका रिता झोलाहरु ।

हाम्रै बारीमा फल्ने
अनारका दानाहरुले
सिकाइरहन्छन्
मेलमिलापको पाठ
मकैका दानाहरु टम्म मिलेर
बसेजस्तै खोयाहरुमा
सबै नेपाली
निर्विवाद बस्न सक्ून्
साझा आकाशमनि ।

हेरक रात सपनामा देखेको
फराकिलो बाटो
उज्यालो नेपाल
छिट्टै बिपना बनोस्
कर्णालीले पनि देख पाओस्
समृद्धिको अनुहार,
जुम्लाको स्याउसँग
ओलाड्चुडगोलाको राडीपाखी
साट्न सक्ून् नेपालीले ।
युवाको पसिनाले सिञ्चित भएर
जन्माउन पाओस्
आफ्नो उर्वर गर्भबाट
माटोले लहलह अनाज ।

कोदाली र जिन्दगी
पर्यायवाची बुझेका बिर्खे दाइ
थाप्लोमा नाम्लो र सुख
एउटै सम्झेकी
लिन पाऊन् एक फोक्सो
सुखको सास
धनुले रेटेजस्तै
सारङ्गीको शरीर
महलहरुले रेट्न नपाऊन्
झुपडीको मुटु ।

चित्रकारले क्यानभासमा
कोरेजस्तै सफल चित्र
पाठशालामा हाम्रा
कलिला नानीहरुले
कोर्न पाऊन् उज्वल भविष्यका
सुनौला तस्बिरहरु
सत्तामा गण्डकीको जलजस्तै
निर्मल र निष्कपट अनुहार
देख पाइयोस् ।
पानी परेर खुलेको
आकाश जस्तै मन भएका
सयौं हुल मान्छेहरु अटाउने
एउटा सुन्दर बाटिका
बनाउनु छ अब
जहाँ खुसीले फुल्न पाओस्
चार वर्ण छत्तिस जात,
जहाँ फुल्न पाओस्
हिमाल, पहाड र तराई ।

* निजामती सेवा दिवस, २०७८ का अवसरमा सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयद्वारा आयोजित राष्ट्रव्यापी कविता प्रतियोगितामा प्रथम हुन सफल कविता

International Political Economy (IPE) and Major Agenda of Least Developed Countries(LDCs) in World Trade Organization(WTO)

Toya Narayan Gyawali*

Abstract

International trade is one of the major discourses of international political economy. Under the WTO framework, issues of LDCs are under the regular negotiation process. These days, trade, investment and economic development are getting much attention in the scope of international political economy. The WTO recognizes the least-developed countries, as per the designation by the United Nations. There are currently forty six least-developed countries as per the UN list, in which thirty five are WTO members and eight countries are in negotiation process for the accession. LDCs have exclusive access to certain international support measures particularly in the areas of development assistance and trade. The benefit of joining the WTO differs from country to country and mostly depends on the role of political economy. The common perception is that, the agenda of LDCs in the WTO are not getting proper attention in the negotiation of multilateral trading system. Some of the decisions and agreements are still in the process of implementation. This paper deals with the major agenda of LDCs in WTO in the context of Nepal. Since the government of Nepal has already decided for the LDC graduation, the review and analysis of the agendas are instrumental in order to analyze the possible impact of multilateral trade in our development endeavor.

Keywords: International trade, Agreement, Negotiation, Economy, International Relation

Background

Politics is a super structure of the society as it influences most of the sector of the societies. International political economy is a complex, dynamic and contemporary discipline which covers; broad array of potentially competing interests. The most debatable and major disciplines of political economy are economics, politics, law, history, sociology and other related areas. Since, the phrase “*Political Economy*” has many different connotations for different scholars and intellectuals. It is a dynamic and interdisciplinary branch of the social sciences that focuses on the interrelationships among market and government as well as individuals, governments, and public policy. Political economists study how economic theories and economic thoughts such as capitalism, socialism and liberalism work in the contemporary world.

Political economy of the least developed countries (LDCs) and trade capacity of LDCs is relatively new discourse but has utmost role for the growth and economic development of these countries. Political economy is the study of production, productivity, trade, investment and their links with other cross cutting areas. Further, political economy is an area of study that permits a variety of conceptual discourses, ideological dimensions and theoretical paradigms. At the

* *Secretary, Government of Nepal*

contemporary and interdependence world, the academic return to political economy is especially invigorated by the mounting interest in interdisciplinary study and research. For instance, a political economy approach in trade is applied to study the trends of the export and import performance of the particular country.

International Political Economy(IPE)

The international political economy (IPE) is ultimately concerned with how political forces such as the state, government, political parties, and the concerned institutions shape the economic system and how such action affect the political structures and outcomes. International political economy, also known as global political economy, stems from an interdisciplinary approach which analyzes the link between economics and international relations. As it stems from an interdisciplinary approach, it draws many different academic areas such as political science, international relation, economics, sociology, cultural studies and history.

Multilateral trade has always been at the center of IPE and is likely to remain same in the future. It is a mirror that reflects each era's most important interaction of state and market as well as the tension on it. Sometimes international political economy was viewed as an area of study (the interrelationship between economics and politics) while on the other way it was viewed as a methodological approach to the study. Even the methodological approach was divided into two parts i.e. the economic approach and political approach. However, according to the various economists, political economy is the methodology of economics applied to the analysis of political behavior and institutions. This paper mainly deals about the international political economy and agendas of LDCs in WTO.

International Political Economy and Least Developed Countries

The least developed countries (LDCs) represent one of the major segments of the international community. LDCs comprise more than 880 million people which is about 12 percent of the global population, but this accounts less than 2 percent of world GDP and less than 1 percent of global trade in goods. The major economic challenges faced by the LDCs in the contemporary global context is how to improve investment climate, enhance productive capacity, and add value in products and services. To address these developmental challenges some LDCs are implementing new trade policies to enhance and sustain export growth by diversifying products and services. A key challenge for most of the LDCs is how to interface the trade policy and other economic policies. The socio-economic development of the LDCs is characterized by weak human and institutional capacities as well as low and unequally distributed income. Their largely agrarian economies have been affected by a low productivity and low level of investment. The category of LDCs was officially established in 1971 by the UN General Assembly with a view to attracting special international support.

Least developed countries have been designated by the United Nations and recognized by WTO. As per the classification of the United Nations, there are 46 least developed countries, of which 35 are already member of the World Trade Organization (WTO). Eight least developed countries are negotiating to join the WTO, which include: Bhutan, Comoros, Ethiopia, Sao Tome & Principe, Somalia, South Sudan, Sudan and Timor-Leste. By this, three LDCs are outside the WTO negotiation process. Least developed countries (LDCs) have no other way

than seeking to improve the overall political economy, trade capacity, exports potential and to build trade related infrastructure. In this context, the World Trade Organization, which establishes the rules of international trade and plays a key role in achieving LDCs trade objectives. Long standing LDCs' priorities such as market access for agricultural products, a rapid industrialization of economies, and the development in service sector are in the negotiation process, over the years. The issues such as intellectual property, technology transfer and aid for trade (AFT) are other important agendas under the negotiation. These agendas are actually instrumental to enhance the trade capacity of the LDCs. Most of these issues have been in debate for decades since the beginning of different Ministerial Conference and General Council after the WTO creation. As a result, a number of decisions have been made at WTO Ministerial Conference, since 1996 in Singapore. However, the major question is whether decisions made in favor of LDCs have served in a meaningful way to integrate in the multilateral trading system.

Least Developed Countries and World Trade Organization

The World Trade Organization (WTO) is a global organization that dealing with the rules and disputes of trade between nations and economics. This international organization was established in 1st January 1995, but the rules for the trading system had been implementing since 1947 when the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was signed. The utmost goal of this organization is to ensure free, transparent, predictable and smooth trade flow between the economies and the countries. The WTO is the outcome of the different rounds of negotiation. In most of the WTO agreements, special and differential treatment (S&DT) has provisioned for the least developed countries (LDCs). The major negotiations that defined the work of the WTO include (1986–94) Uruguay Round negotiations and earlier negotiations under the GATT.

The WTO acts as a forum for negotiating trade agreements aimed at reducing barriers, constraints and obstacles for international trade. It settles trade disputes between its members and supports the needs of developing countries. The organization has currently 164 members, of which 117 are developing countries or separate customs territories. All major decisions in the WTO are made by the member government based on the consensus. The highest body for the WTO is the Ministerial Conference, which generally meets in every two years. The latest ministerial conference was held in Argentina in December, 2017. A General Council conducts the day-to-day business in the intervals between the breaks of Ministerial Conferences.

The guiding principles of the WTO are the assurance of most favored nation (MFN) principle, non-discriminatory treatment by and among members and the principle of national treatment (NT). The general prediction is that liberalization and opening of national markets with some limitations will encourage or contribute to social and economic development, enhance people's welfare, reduce poverty, and foster peace and security. On the basis of the WTO principle, members are motivated to formulate similar trade policies and regulations, which ensures the better trade flow and investment as well as encourages the confidence of the individuals, companies and governments. Being a member of the WTO, members can predict better access, better transparency and policy stability. The long pending agendas of the LDCs, under the WTO, have direct correlation to the development endeavors of the least developed countries.

Major Agenda of Least Developed Countries in World Trade Organization

One of the major agenda of the LDCs is duty free quota free market access for the products originating from the LDCs. WTO Members agreed at the Singapore Ministerial Conference to take steps to ensure preferential market access for LDCs products. As per the full duty-free quota-free (DFQF) decision on Hong Kong WTO members agreed for at least 97% of products originating from all LDCs. In 2015, four developed countries offered full duty-free access for LDCs exports. These countries are Australia, Norway, New Zealand and Switzerland. Most of the developed countries grant either full or nearly full DFQF market access, while developing members including Chile, China, India, Republic of Korea and Thailand have made notifications concerning their respective DFQF schedules from LDCs.

The plan of the Nairobi decision was to improve the level of access for LDCs products to develop and developing countries. The Nairobi Ministerial Decision (MC 10) states that preference-granting members shall allow the use of non-originating materials up to 75% of the final value of the product. Following this decision, the LDC group developed a template for the notification of preferential rules of origin. If we consider the country specific scenario, In the case of Canada, it allows the use of non-originating materials up to 75% for clothing and textile products. For other products, Canada allows the use of up to 80% non-originating materials (i.e., 60% of the value may originate anywhere, 20% must originate from a current or former Generalized System of Preferences(GSP) beneficiary, the remaining 20% must originate in an LDC).

The next agenda is the service waiver which was negotiating since 2011 and the background understanding was reached at MC 8 held in Geneva. Those including national treatment and domestic regulatory measures require a consensus in the Council for Trade in Services. LDCs have continuously argued that notifying members have yet to initiate program in LDCs to build awareness and orient LDCs services suppliers on how to utilize the preferences notified. This was one of the signature elements in the Nairobi decision on the implementation of the services waiver results. After agreement on the waiver, no notifications were received for more than two years. The decision in Bali provided modest elements attempting to operationalize the waiver in the form of setting out a two-step process of requiring LDCs to come up with a collective request to represent common and combined LDC sectors, modes of supply, and measures of interest for preferential treatment. Another important gain for LDCs in Nairobi was the recalibration of the diminishing duration period of the standing waiver decision, restoring the duration to 15 years to regain the lost time since 2011 where no notifications had been submitted to the WTO, so that notifications would last the full 15-year period. In services, during the period 2005-2016, LDCs appeared to do better than other developing countries with increases in services exports of 12% on average per year, compared to 8% for other developing countries. However, since 2014, the LDCs growth in services exports as a group declined.

Similarly, agriculture is one of the major crux for LDCs. Agriculture is also a major issue which agitates members in most of the WTO negotiation. Agriculture is essential for LDCs that accounts for a large share of the creation of national wealth created. As per the World Bank report, agriculture accounts in average for 25 % of LDCs GDP. In addition, agriculture accounts for more or less 50% of jobs employment in LDCs. In this respect, the LDCs attach great

importance to negotiations on agriculture. If we compare this with the developed country scenario, the employment rate in the agricultural sector was 3.8% in 2015.

The rationale is that the substantial domestic support provided by developed countries, in particular, to their domestic producers, leads to significant market distortions and unfairly competes with LDCs producers. This represents a real obstacle to trade opportunities for LDCs. During the year 2017, and in the perspective of the MC11, the LDCs position on domestic support was clearly to set a consolidated limit to distorting supports. LDCs also require a limit by product to avoid concentration of support on specific products, particularly those of interest to LDCs. LDCs want a gradual reduction towards the new consolidated limit. In addition, they request a special and differential treatment which takes into account the evolution of their needs regarding food.

More specifically on the question of public stocks for food security purposes, the position of LDCs is quite clear: it is about ensuring food for rural and poor people but that should not distort the market at any reasons. On the issue of the special safeguard mechanism (SSM), LDCs are in favor of considering its importance to address the problem of volatility that impacts negatively to poor small farmers. The proposal submitted by the G 33 could not receive a positive response from several member countries, despite the existence of a Ministerial mandate for a solution on the SSM. For the time being, there is impasse in the discussions, notably because of a link with market access that some countries need to introduce. In conclusion, there are many divergences in the area of agriculture negotiations that need to be overcome between the members, despite the strong activism in terms of proposals submission.

Negotiation on Public Stockholding for Food Security Purposes (PSH) came to the forefront in the run up to the Bali Ministerial Conference, when Minister took up the G-33 proposal for an exemption of food purchased at administered prices from low income or resource-poor producers to be exempted from the calculation of maximum permitted ceiling on trade-distorting support at the WTO. Ministers agreed in interim solution as peace clause on recourse to the dispute settlement pending agreement on a permanent solution by 2017. In November 2014, the General Council agreed on a decision to clarify the Bali decision to ensure that the interim solution on a peace clause would continue to apply after 2017 if no agreement on permanent solution was reached.

In July 2017, together with the G 90, the LDC Group submitted a revision of their longstanding special and differential treatment (S&DT) proposals pursuant to the Doha Declaration paragraph 44 mandate. A very similar proposal had already been defended by the G 90, tabled for the Nairobi Ministerial in 2015 (MC 10), without success, because of the unwillingness by the developed country. Industrialization, structural adjustment and diversification is the core theme of the S&DT. Considering the production capacity of goods and services, it is important to underline their importance for generating income, employment and social protection services. However, these dimensions are very limited or even non-existent in some LDCs. Hence there is an interest in finding solutions as part of the WTO rules. If we talk regarding the industrialization of agro sector, including LDCs, barely 30% of the agricultural production is subject to industrial transformation, while in high-income countries this level rises to 98%, according to the United Nations. To go further in exposing the situation, to date, the average level of contribution of the industrial sector to LDCs GDP is 24%. However, the contribution of

manufacturing output to GDP is only 10%. One of the key issues for LDCs is that industrial production is of low value-addition. It is mainly concentrated in the primary sector and on the extraction of natural resources, and oil, which also generates little job employment. In this context, LDCs legitimately consider that special and differential treatment should be granted to them, as part of the application of certain WTO agreements, and in accordance with paragraph 44 of the Doha declaration.

The new G 90 proposals addresses ten important topics: Trade-related investment measures (TRIMs); Tariffs and Trade 1994 (GATT 1994); Balance of payments; Sanitary and phytosanitary measures; Technical barriers to trade; Subsidies and countervailing measures; Customs valuation; The enabling clause; Technology transfer and Accession.

At the MC 11, there was a decision to extend the moratorium for preventing non-violation complaints pursuant to Article 64 of the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) agreement by MC 12. An NVC is a legal action under WTO that allows a country to bring a case under the WTO Dispute Settlement Understanding (DSU) when it feels deprived of benefits arising from trade concessions by another government's action, even if such an action does not violate existing commitments. The TRIPS Council held was suspended on the matter of extending the moratorium until the e-commerce issue is resolved. If the e-commerce moratorium is extended, the TRIPS Council will be reconvened to take the decision on extension of the NVC moratorium. In the area of e-commerce, the 1998 mandate is again up for renewal. Since last year, new proposals have surfaced to revise the 1998 work program on e-commerce to explore new areas or negotiate new rules on the free flow of data, the banning of localization requirements, the protection of consumers and vis-à-vis a possible permanent moratorium on customs duties for electronic transmissions. Many developing countries, including LDCs, recalled that starting negotiations on e-commerce is not in the mandate. The MC 11 decided to extend the moratorium for next two years but unfortunately this was linked up with the moratorium of NVC.

Beyond the negotiations on the topics discussed above, the aid for trade (AfT) initiated by the WTO and the Enhanced Integrated Framework (EIF) are important dimension for achieving the goal of better LDCs integration into the global trading system. The AfT initiative was launched in December 2005 during the Hong Kong Ministerial Conference, with the aim of helping developing countries, particularly the least developed countries, "To build the trade-related infrastructure and supply-side capacity that, they need to implement and benefit from WTO Agreements and more broadly to expand their trade". Since the launch of the program, LDCs have reportedly made progress in articulating, mainstreaming and communicating their trade-related objectives and strategies. According to the Secretariat, in 2015, 97% of LDCs, as per the survey, indicated that trade was fully integrated into national development plans.

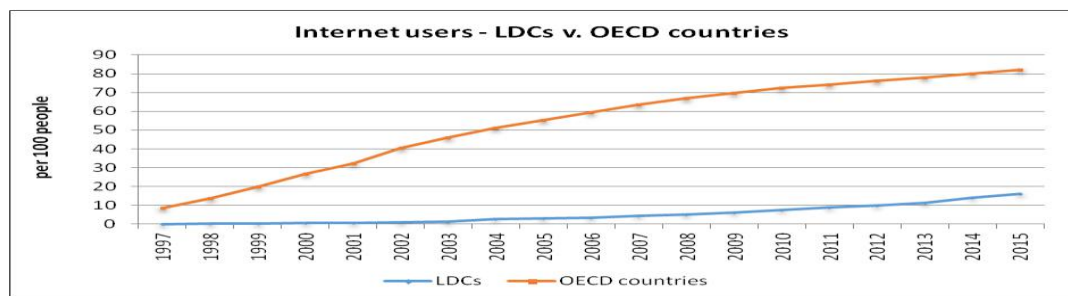
New Issues in World Trade Organization

E-Commerce

The aspect of E-commerce that could be considered as a new issue found in proposals from several WTO Members is the element of some of the proposals to launch negotiations. To date, most LDCs have no interest in new disciplines on this topic in the WTO. Most of the LDCs

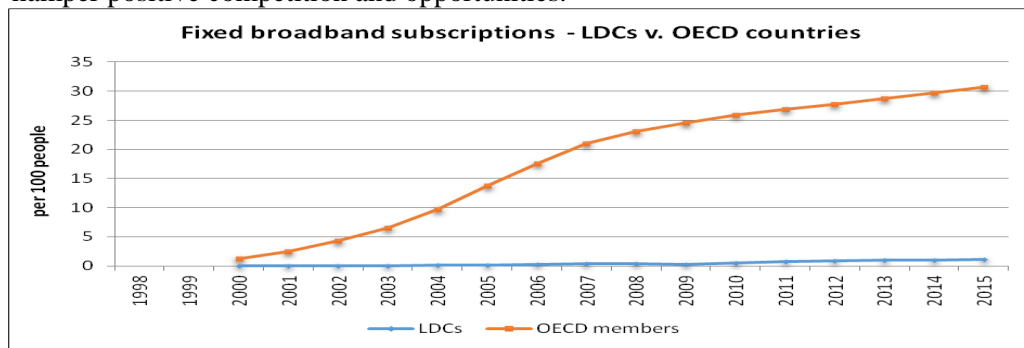
believe that they do not benefit sufficiently from new issue of information and communication technologies. LDCs are not ready to consider this as part of the work program or negotiation agenda. The digital divide situation between developed countries and LDCs is still wider. For example, the use of internet by the population was only 16% in 2015 among LDCs, compared to 82% in 2015 among OECD countries. The charts below show the extent of the digital divide between the developed OECD members and the LDCs.

Internet User – LDCs and OECD Countries



Source: Data from International Telecommunication Union

The level of connection to the fixed broadband Internet is also very low among LDCs, where the subscription rate is only 1% of the population share, in 2015, compared to 31% for developed countries, which are OECD members. The gaps are equally significant if we take into account the issues of internet server's security, or the availability of a cybercrime legislation or a legislation which protects consumers. To date, only 43% of LDCs have e-transaction legislation, 40% have cybercrime legislation, and 29% have an online consumer protection law. LDC small enterprises will face challenges on the e-commerce platform facing dominant players, which may hamper positive competition and opportunities.



Source: Data from International Telecommunication Union

Micro-Small and Medium Sized Enterprises (MSMEs)

Micro-small and medium sized enterprises is a dynamic segment that is highly dynamic sector for LDCs. MSMEs produce and manufacture a variety of products for both domestic as well as international markets. MSMEs have played an essential role in providing employment opportunities in rural areas. They have helped in the industrialization of these areas with a low capital cost compared to the large industries. The new MSMEs issues have compiled a draft **154/ PRASHASAN ISSUE 134**

ministerial decision that seeks to establish a work program for MSMEs in the WTO. The primary purpose of the work program is to delve deeper into issues affecting MSMEs, including identifying and raising awareness regarding horizontal and non-discriminatory measures facing MSMEs and to improve access to information relating to trade requirements to facilitate a predictable regulatory environment for MSMEs. But this proposal was unable to deliver any output in MC 11.

Investment Facilitation

At the General Council meeting held at the end of October 2017, Argentina, as coordinator of the Friends of Investment Facilitation group, informed the membership that at its latest meeting on 23 October, it had pursued two objectives: 1) Addressing the last theme on their proposed Work Agenda, namely "other investment facilitation-related issues" such as government-investor cooperation, systems to resolve investors' grievances, and corporate social responsibility; and, 2) Taking-stock of deliberations to date and beginning the exchange of views on possible next steps towards MC 11. Brazil indicated that as far as an outcome document was concerned, they preferred a ministerial declaration. The friends' proponents have stressed that the focus in these discussions is on not on investment protection, market access, nor investment as a Singapore issue, but instead on "facilitation" only. China has contended that the discussions will always be development-oriented and focus on enhancing the understanding, participation and benefits of developing Members.

Conclusion

Trade and Development is one of the fundamental scope of political economy. Politics takes the major decision on various trade instrument mainly on tariffs, subsidies, import quotas, and voluntary export restraints, local content requirements, Antidumping policies and other administrative policies which directly affects the economy of the country as well as international trade. These instruments are the major concerns of the political economy and trade. The discussion and negotiation under the WTO shapes the relation of market and the state. The WTO recognizes as least-developed countries (LDCs), which have been designated as such by the United Nations. As WTO, a rule making body looks to increase the transparency and accountability in the world trading system. The benefit of joining the WTO differs from country to country and as per the environment of political economy. The WTO has contributed to promote trade in many ways and worked towards reducing the barriers of the international trading system. But in the case of LDCs the benefit from the MTS is not as per the expected level. If we see the major exports from the LDCs, fuel is about 50 percent, clothing 14 percent, food 8 percent, raw materials 3 percent, other semi manufactures 3 percent textile 2 percent and so on. By this reference, it is quite clear that, the export of LDCs is concentrated in few products and limited countries.

References

- Craig, V. (2013). *The history and future of the WTO*. World Trade Organization Secretariat.
- Friedan, J., and Lake, D. (2000). *International political economy, perspectives on global power and wealth 4th ed.* Routledge.

- Gilpin, R. (2001). *Global political economy, understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Government of Nepal, (2017). *Unbundling of list of exclusive and concurrent power of the federal, provincial and local levels*. Government of Nepal.
- Graham, H. (1989). *Lords of poverty, the power, prestige, and corruption of the international aid business*. The Atlantic Monthly Press.
- Gyawali, T. N. (2014). An Analysis of trade deficit and Nepal's foreign trade. *Trade and Development*. Issue, (12). Ministry of Industry, Commerce, and Supplies. PP. 43-51
- Gyawali, T. N. (2015). *Globalization and Nepal's foreign trade*. Department of Communication. PP 7-18
- Jane, K. (2008). *The political economy of trade in services*. Routledge.
- Marieke, D.G. (2006). *International political economy and structural politics*. University of Amsterdam.
- Mark, B. (2009). *Handbook of international political economy, IPE as a global conversation*. Routledge.
- Roger F and William L. U. (2011). *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in paperback*. Penguin Press.
- Ronald, F., and Kevin, H. (1914). *Power and plenty, trade, war, and world economy in the second millennium*. Princeton University Press.
- Roy j., Bruce B., and David M. (2016). *Essentials of negotiation* (6th ed.). . Mc Graw Hill Education.
- Steven, P. (2018). *Enlightenment now, the case for reason, science, human, and progress*. Penguin.
- Thomas, F. (2005). *The world is flat; Brief history of the twenty-first century*. Farrar, Straus, and Giroux.
- Todaro, P., and Smith, S. (2014). *Economic development*. Pearson Education.
- Trade and Export Promotion Center. (2020). *Nepal overseas trade statistics*. (Various issues). Retrieved from <https://www.tepc.gov.np>.
- United Nations Conference for Trade and Development. (2019). *Least developed countries report 2019: The present and future of external development Finance-Old dependencies, new challenges*. United Nations Conference on Trade and Development.
- Wignaraja, G. (2003). *Competitiveness strategy in developing countries*. Maxwell stamp PLC, Routledge.
- World Bank (2017). *Trade policy reforms for the twenty-first century: the case of Nepal*. World Bank Group.

World Trade Organization. (2012). *A practical guide to trading policy analysis*. Retrieved from <https://www.wto.org/english>

World Trade Organization. (2002). *The Legal Texts*. World Trade Organization Legal Text. World Trade Organization Secretariat.

World Trade Organization. (2003). *Report of the Working Party on the Accession of Nepal to the WTO*. Retrieved from <https://www.wto.org/english>.

Covid-19 and the Future of Work

Hiramani Ghimire, PhD*

Abstract

Covid-19 is going to have a profound impact on how we manage our work. The increasing tendency to decouple the workforce from the workplace is creating both challenges and opportunities. Amidst fear of decline in staff productivity, experience of this past year shows that employees working from flexible locations, including their own home, are becoming more productive than previously thought. Four major shifts are taking place in the world of work. Firstly, the concept of fixed location of an office is giving way to the idea of flexible locations leading to a reconfiguration of the traditional office. Secondly, managerial focus has moved from efficiency to resilience. Thirdly, control as a management principle is losing ground to trust leading to disintermediation and de-layering of decision-making. Finally, organizational leaders are increasingly emphasizing the need to complement technical skills with social Skills. Much innovation is taking place in all these areas. These shifts are happening not just because of Covid-19. They were already set in motion; the pandemic has accelerated them. Work from home is a good response to the pandemic, but it cannot be an alternative to the office for ever. Going back to the nineteenth century idea of office as a fixed location is neither efficient nor desirable. What we need is a hybrid model. Based on a review of national and international practices adopted as a response to Covid-19, this article argues that the pandemic has given public-sector agencies an opportunity to use available technologies for improving business processes through flexible working arrangements, including the hybrid model. And this process has already started. In many countries, public-sector organizations are catching up with the private sector in terms of introducing the hybrid model. We in Nepal can learn much from this and adapt some of these practices to our specific socio-economic and cultural context.

Keywords: Hybrid Office, Leadership Skills, Management by Trust, Reconfiguration of Office, Remote Working

Introduction

The year 2020 has been a turbulent time for managers, policymakers and political leaders. The uproar created by the Coronavirus crisis continues in 2021 constraining a rebound of economic and social life in many parts of the world and Nepal is not the exception. While the pandemic continues, scholars and practitioners are already thinking about a post-pandemic world of work. The most important legacy of Covid-19 is likely to be an increase in state power (cf. Ng. 2020). The 'big government' aspect of the legacy is already manifested, for example, in the USA where President Biden's plan for infrastructure spending is being compared to Roosevelt's New Deal (rolled out in 1932 in response to the Great Depression). India's new *Mantra* of self-reliance is also about portraying the state and its leaders as the nation's saviours in these times of crisis. The public health emergency created by the pandemic has made state agencies stronger

*Director, Centre for Innovative Governance Practices (CIGP)

than ever. They can bend the rules and impose restrictions of all kinds, with considerable degree of acceptance among people. In our own case, for example, public procurement rules have been amended to accommodate demands from medicine suppliers without much resistance from the public, or oversight from the Parliament. It seems that people would tolerate anti-competitive rules, as long as they purported to protect their health from Covid-19.

While all-powerful states and governments are perhaps a necessity in times of crisis such as Covid-19, there is a risk of the misusing the state power. One important area vulnerable to such mismanagement is personal data/information. Yuval Noah Harari, the acclaimed thinker about the post-Covid-19 world, reminds us of the dangers of 'digital dictatorship' or a surveillance state in the wake of this crisis (Harari, 2021).

Covid-19 has also awakened us to the interconnectedness between the state and society. A recognition of shared humanity encouraged compassionate communities to support the victims of the pandemic in whatever way possible. This found resonance in state agencies who have an obligation to protect the vulnerable. As we have seen in Kathmandu and elsewhere throughout the pandemic that civil society organizations, youth activists, and private industries have collaborated with government bodies and public-sector agencies. Areas of cooperation included procuring medicines and vaccines, managing hospital services, improving the access to ventilators, creating digital products, and mobilising volunteers. This has blurred the lines between the public and other sectors.

More importantly, the pandemic has legitimized society's restrictions on the behaviour of individuals in the interest of public health, although this has also faced legal and political challenges in some cases. This sense of interconnectedness between the state society will likely strengthen the notion of a 'new social contract' which has been attracting much academic interest in recent times. In her recent book *What We Owe Each Other*, Minouche Shafik advocates for a new social contract in terms of mutual obligations not just within our families, but within communities and nation states, far in excess of our narrow self-interest (Shafik, 2021). It is important to note that, in view of rising inequality in economic relations, the World Bank has joined the chorus (Bussolo et al, 2018).

Together, the government agencies and their non-government companions have expanded the frontiers of knowledge and are now in a better position to deploy technologies in protecting and promoting human health. However, epistemic advances alone do not guarantee progress. We have yet to see political willingness to act on the achievements of science. One example of dark spot is the much cited 'vaccine nationalism' emerging across the globe. This is igniting fundamental challenges for international cooperation on development and progress in which such problems can only be tackled at the political level.

Impact of Covid-19 on the Workplace

Covid-19's profound impact is being observed in work places and its management. The increasing tendency to decouple the workforce from the workplace is creating both challenges and opportunities for managers. Amidst fear of productivity decline, experience of this past year shows that employees working from flexible locations, including their own home, are becoming more productive than previously thought. This has debunked the myth that the productivity of

workers can only be managed under the watchful eyes of their supervisors. As a result, remote working has emerged as a strong option in managing offices, including in the public sector.

The world of work has been undergoing four major shifts in the present context. At first, the concept of fixed location of an office (a product of industrial revolution in the eighteenth century) is giving way to the idea of flexible locations. Second, managerial focus has moved from efficiency to resilience involving provisions for organizational resources to maintain supply chains. Third, control as a management principle is losing ground to trust leading to disintermediation and de-layering of decision-making. Finally, organizational leaders are increasingly emphasizing the need to complement technical skills with social skills such as emotional intelligence (Boland et al. 2020). This represents, therefore, a real opportunity to move from turbulence to transformation. It is very important that Nepali managers, in both public and private domains, adapt their organizational strategies by applying these emerging trends.

Much innovation is taking place in all these areas, including in Nepal. It must be mentioned here that these shifts are happening not just because of Covid-19. They were already set in motion; the pandemic has accelerated them. In other words, the future of work has arrived ahead of schedule! Organizational leaders are increasingly required to manage what Peter Drucker would call *asdiscontinuous change*. During periods of discontinuous, abrupt change, the essence of adaptation involves a keen sensitivity to what should be abandoned – not what should be changed or introduced. A willingness to depart from the familiar has distinct survival value (Drucker, 1969).

Employee Productivity Re-assessed

With Covid-19, an unprecedented global experiment has taken place: most office workers have relocated from office to their home. In other words, the workforce has been separated from the workplace. The workplace or, the office evolved in the nineteenth century as a result of the industrial revolution. The assembly line, for example, required all employees to work together during office hours. In today's service-oriented economy, people can work differently. Much of the office work can be carried out remotely and from home. The influential writer Fareed Zakaria tends to see this as work returning to what it was like for much of history closely tied to life at home. So, in a sense, this is moving 'back to the future' (Zakaria, 2020).

Work from home was already an option during pre-pandemic office system but the people did not use it as it is used today. Managers were perhaps concerned that unsupervised staff working remotely would be less productive than their colleagues working from the office. Experience of the past year or so show that employees working from home can be as productive as those working from the office, if not more. The myth of productivity decline has been dispelled. In a McKinsey research (2020), for example, 41% of respondents said they were more productive working at home than they had been before, with 28% saying that they were as productive (Boland et al., 2020). The UK Chartered Institute of Personnel Development finds that 30% of British employees felt they worked more hours at home (Bartleby, 2021). A Humanyze research concludes that remote working has extended people's working time by an average 10–20%, while also reducing work-related stress and negative emotions (Frankiewicz et al 2020). A study done in eight Asian countries shows that in India, remote workers work 60

hours/month extra. A US Federal Work Life Survey shows that teleworkers are 16% more engaged, 19% more satisfied, and 11% less likely to leave than onsite workers (Braier et al, 2021). Closer to home in Nepal, a study on *Kantipur* interviews with managers concludes that their fear of 50% efficiency loss was unfounded, and whatever loss was there could be attributed to logistics and connectivity problems (Pant, 2020).

Organizational leaders and their staff seem to be taking note of this process. For example, Microsoft's work trend index 2021 based on a study of more than 30,000 people in 31 countries concludes that the future of work is here, and it's hybrid. The index shows that 73% of employees want flexible remote work options to continue after the pandemic. On their part, 66% of managers are considering redesigning physical spaces to better accommodate flexible (hybrid) work environment (Microsoft, 2021). A survey among 1000 US-based employees shows that people like remote work very much and are even willing to take a pay cut (5%-25%) and give up benefits, if needed (Brown, 2021). This doesn't, however, mean that the traditional office has lost relevance.

Office as a Social Unit

Apart from its production function, the 'office' was important as a social space serving five important purposes. First, it contributes to organizational culture. Organizational culture is the collection of values, expectations, and practices that guide and inform the actions of all team members. It is manifest in the aggregate behavior of all employees. Good organizational culture leads to positive traits, and eventually to improved performance. Poor culture will be a performance challenge even for the most successful organizations. Second, the traditional office provides a spontaneous platform for informal exchanges among employees. The social capital built up through 'water-cooler conversations' (also dubbed as heartbeat of the office), informal meetings, and social engagements is very important for feedback and innovation. This gives employees the opportunity to develop rapport and relationships outside their team. Third, the physical office goes beyond providing a physical space to work from. *It also facilitates bonding and camaraderie among employees and helps promote belongingness*, which is very important for boosting staff morale and productivity (Carr et. al., 2019). Fourth, the office strengthens our sense of security. It is said that a sense of place is often a sense of purpose. For most employees it is important to have the facetime of their supervisors. Presenteeism is an important way of dealing with job insecurity, especially in times of crisis and uncertainty. Finally, imposing office buildings, often located in city centres, have been a good medium to attract young talent. They represent corporate image and prestige. While some of these features of a physical office may be adapted to the new reality, others remain important.

The Home-based Office

'Work from home' has become a good solution to the difficult challenge of restricted mobility imposed by the pandemic. In the beginning, the idea of being able to work from anywhere was also 'romanticised'. It was soon discovered that working from home also brings challenges. As part of the 'always on' culture enabled by information and communication technologies official meetings are happening any time of the day, and immediate response to communication has become the norm resulting, among others, in multi-tasking. This has increased workload requiring employees to work longer hours. For example, a study in eight countries found that

India had the second-highest percentage of workers facing increased burnout in Asia at 29%. More than 40 percent of employees cited the lack of separation between work and personal life as negatively impacting their wellbeing, and increased levels of stress.

Concerns over job security is another factor for stress. Being ‘out of sight’ can indeed mean being ‘out of mind’, especially for mid-level staff that could be dispensed with during times of crisis. Already in the early nineties, Hammer and Champy have hinted at the ‘vanishing middle manager’ given the need for organizations to constantly look at what value middle management adds to the decision-making process (Hammer and Champy, 1993). The pandemic-induced drive to cut costs poses a real security risk for staff. Managing this activity in isolation is not an easy job.

“Leaving” the office after work is also a challenge in view of blurred lines between work and personal life. With no change of location and defined working hours, many employees have a difficulty around clearly dividing their personal and professional time. In a survey carried out by the World Economic Forum, 22% of all respondents referred to ‘unplugging after work’ as the top issue for them. And one-third of them expressed concerns that the full extent of their professional efforts would not be appreciated by their managers because of a lack of in-person contact with the office (Routley, 2020).

When working from home, one may experience distractions. Responding to the needs of family members, friends, and neighbours diverts attention away from work. This is a more difficult problem for female employees who are often expected to carry out household chores alongside their professional work. A study in Nepal reveals that women have also been victims of domestic violence and abuse (HCI, 2021).

A significant disadvantage of working from home is about the absence of mentoring opportunities. Mentoring helps employees do right things in a proper way by exposing them to senior employees who have both knowledge and experience. This helps employees perform more effectively and gives them more satisfaction.

The Becker Friedman Institute for Economics at the University of Chicago has published an influential paper in this subject. Using personnel and analytics data from over 10,000 skilled professionals at a large Asian IT services company, the paper compares employee productivity before and during the work from home period of the Covid-19 pandemic. Total hours worked increased by roughly 30%, including a rise of 18% in working after normal business hours. But this extra effort did not translate into any rise in output. The paper analyses how much time the employees spent in “collaboration hours” (various types of meetings), and how much time they had as “focus hours” (uninterrupted by calls or emails) and finds that the employees had less focus time than before the pandemic. All their extra time was taken up by meetings (Gibbs et al, 2021). This is an important lesson for managers in terms of how to organize the work.

The Hybrid Office

As we have seen, working from home is a good response to the pandemic, but it cannot be an alternative to the office for ever. Going back to the nineteenth century idea of office as a fixed location is neither efficient nor desirable (although many managers are hoping to go back to the ‘good old days’). In fact, the time has come for a hybrid model. Many people speak in favour of

the hybrid model, although what constitutes hybridity may be subject to interpretation. It involves some combination of working remotely and from an office. In other words, the hybrid model is a plan that incorporates a mix of office-based and remote work in an employee's time plan. It enables employees to work from different locations: home, on-the-go, or the office. The writer Julia Hobsbawm likes to call this arrangement a “nowhere office”, which is both virtual and physical and allows employees to move between home, the coffee shop and a co-working space in the office. There is no need to commute to office every day at the same time. There is also no need for self-isolation.

As the hybrid model is basically about flexibility, it offers a variety of choices for individual offices and their employees in terms of their work plan: there is no ‘one-size-fits-all’ hybrid model. The model is shaped by the needs of both the organization and its individual employees. In the absence of a uniform work week, a columnist at *The Economist* advises people to “get ready to ask people you meet not “where do you work?” but “when do you work?” (Bartleby, 2021).

With the pandemic into its second year, all of us are trying to adjust to the ‘new normal’. Organizational leaders will have to specially prepare themselves for new working arrangements after the pandemic. McKinsey & Company, a global management consulting firm, recommends five key steps for managers in terms of reinventing the office (Table 1).

Table 1: Role of managers in re-inventing the organization after the pandemic

Steps	Actions
Resolve	Address immediate social and mental challenges
Resilience	Ensure near-term resource management issues to stay afloat during lockdown
Return	Work out a detailed plan to return the business back to scale
Re-imagine	Think of the ‘new normal’ – what a discontinuous change looks like – and plan for re-inventing the institution
Reform	Be clear about how the regulatory and competitive environment change and position yourself accordingly

Adapted from McKinsey & Company 2020

It is important to emphasize that the hybrid model is not about a blueprint for all organizations. It may look different for every organization. There are three popular approaches to institutionalizing it in an organization. They are: ‘remote-first’, ‘office-occasional’, and ‘office-first, but remote allowed’. The remote-first approach will adopt online communication as its default arrangement: people will work from home or any other location. They will only come to the office, if their job requires physical presence. This does not mean, however, that employees never meet in a remote-first environment. They can occasionally opt for working together from the office. The purpose is to strengthen the sense of belongingness and team spirit. In an ‘office occasional’ arrangement, employees come into the office 2-3 days a week and work collaboratively with other colleagues. Employees will have the flexibility to spend more time in the office than required (Griffis, 2021). The office becomes a ‘club’ for staff to mingle with friends and socialize. In the ‘office-first’ model, most employees will work from the office, with

some staff working remotely for a specific reason. Some offices were already practicing this model even before the pandemic struck.

It must be noted here that some large companies, notably investment banks like Goldman Sachs or JP Morgan, have indicated that they plan to bring all employees back to the office “as soon as possible”. They have expressed concern that “staff have been abusing work from home privileges”. This relates mostly to “young graduates and new hires” who need to be immersed in the culture and values of the organization. For the majority of large corporates, however, the future *is* hybrid (Partridge et. al, 2021). It is yet to be seen how the ‘back to the office’ plans evolve.

Organizational Imperatives for a Post-Covid Hybrid Office

Managers will have to re-design their organization for the hybrid model to be more effective. This would involve re-defining work processes, methods, and even the governing rules and regulations. But first, the organization chart itself needs to be looked at. The organization chart, first conceived by Daniel McCallum in 1854, is generally associated with the notion of ‘pyramidal structure’ of an organization. McCallum, a railway engineer by background, had in fact proposed a reversed hierarchy providing authority over day-to-day scheduling and operations of railways to superintendents down the line. The reason was that they were closer to the action and had the data/information needed to take a decision. Instead of the hierarchical pyramids depicted in most of today’s organization charts, McCallum’s chart was modelled after a tree, with the board of directors seen as the roots, the general manager and his chief officers as the tree’s trunk, and the railroad’s divisions and departments as the branches (Caitlin, 2013). Organizational leaders need to go back to this idea of delegating authority to those who have the best data/information.

At the same time, they should be asking three basic questions before starting to draw a new organizational chart. They refer to the organization’s identity (e.g., purpose, value, culture), optics (e.g., flat structure, de-layered decision-making, talent management), and future (e.g., ecosystem perspective, technology, and learning). These questions require leaders to move away from boxes and lines and focus on “connectivity” (who works on what with whom). One example of this would be the “Helix organization”. A helix organization separates the traditional management hierarchy into two parallel and equally powerful lines of accountability, each headed by a manager. One of the two managers helps develop people and capabilities; the other focuses those people and capabilities on organizational priorities (Smet et. al, 2019). In this sense, we would not only be re-designing the office but also re-defining it.

Logistic Arrangements for a Hybrid Office

If the ‘home’ is going to function as the office, employees working from home should have access to the same level of connectivity and ergonomic services. Apart from the logistics, appropriate laws and rules need to be in place to address duty of care, which is a situation where managers have a responsibility to maintain the health, safety, and well-being of their staff. This includes such issues as providing safe working conditions and offering constructive feedback. For example, there have been issues with insurance coverage for work-related illness or injury at a home-based office. Working hours, leave, and overtime payment are other issues that need to be defined properly for remote-work arrangements. As we have seen above, work from home

also leads to isolation, stress, and burnout among employees. Organizations must have proper counselling services to handle these challenges.

Under the hybrid model, logistic arrangements at the central office will also change. With many employees away from the office, there will be no need to assign spaces (e.g., rooms or cubicles) to individual employees. Hybrid offices are assigning the office space for specific purposes (e.g., conferences, meetings, and recreation). Hot-desking has become another popular practice. This reconfiguration of office has also led to a reduced need for office space itself, with the possibility of significant levels of saving on rents, especially in city centres. Recent reports on declining rents for office spaces in cities like London and New York provide evidence to this.

With the hybrid model, a new type of office is emerging, which may be called a 'dispersed office'. A dispersed office is a small facility with a couple of meeting rooms and workstations created in the neighbourhood. The purpose is to accommodate employees' preference for a mix of in-person and at-home work. It serves the social purpose of an office for employees without having to face traffic problems and meet the requirement of standard office hours.

Leadership Skills for a Hybrid Office

For too long, management has been mostly about efficiency and control systems. The Covid-19 crisis has shown that an overemphasis on efficiency can jeopardize the resilience of organizational operations. An example is outsourced services such as masks or personal protection equipment, which could not be delivered in time because of disruptions in the supply chain. The widely popular 'just-in-time' inventory system under a lean management structure is now being reviewed in favour of 'just-in-time-plus' where the 'plus' means "just in case," indicating the need for an improved risk management system for a crisis situation. In other words, resilience should be part of the thinking about efficiency.

The other question is how to lead people remotely in a hybrid model where traditional instruments of control will not be very effective. Control must give way to trust. The demand for 'management by trust' is not new (for example, Dwivedi, 1983). Charles Handy, known as a management philosopher, is perhaps the strongest proponent of trust-based management. As far back as 1995, Handy spoke of the importance of trust for a virtual organization. "Where information is the raw material of work, it has never been necessary to have all the people in the same place at the same time", he said some 25 years ago without referring to the hybrid office that we see emerge today (Handy, 1995). But, trust needs to be understood properly in a management context.

Trust is defined as a state, belief or positive expectation on other people. It is a psychological state to accept vulnerability to actions of another party, and it reflects confidence in the ability of others. And of course, trust is dynamic, not static: Managers' level of trust in their colleagues may change with experience in how they behave and deliver.

An empirical study based on survey data on U.S. federal employees finds that trustful relationship between organizational leaders and employees is associated with improved organizational performance. Leadership can be transactional (meaning that leaders clarify roles or reward good performance) or transformational (meaning that leaders provide an overarching sense of direction and vision, leaving details to their colleagues). The same study concludes that

transformational leadership has a higher potential for improving organizational performance than transactional leadership (Asencio, 2016).

Interpersonal trust building is an interactive process and requires positive relationship, good judgement, and consistency. Trust in the organization is often reflected in people's trust in management, although these are two different things. Managers willing to promote a trust-based relationship with their employees must not see them merely as 'human resource', to borrow a statement from Handy (Neilson, 2018). Employees are human beings with their own identity, and this must be recognized.

Practical skills for nurturing a trust-based relationship include an ability to empower staff and provide autonomy to them within the framework of mutually agreed performance metrics. A caring culture and empathy are other determinants of success.

Public Sector Perspectives

Many people tend to associate hybridity with organizations in the private sector. This may be attributed to the fact that private enterprises are the first to resort to remote work arrangements when the pandemic struck. Some of them have been practicing remote work even before the pandemic. They are anyway ahead of the public sector in innovation. Meanwhile, public-sector organizations are catching up with the private sector in terms of introducing the hybrid model. After all, it is said that management in the public sector is different from management in the private sector 'only in unimportant matters'! The hybrid model is important enough to attract policy attention in public-sector organizations. International experience of the past one and a half years shows that governments in several countries are formalising hybrid office arrangements.

The UK, known as the mother of parliaments, was the first country to introduce the concept of a hybrid parliament in April 2020. For this, MPs adopted a set of 'hybrid proceeding measures' which enabled them to take part in oral questions and statements – including Urgent Questions – virtually or in person. MPs were also able to participate virtually or in person in substantive proceedings under these arrangements. The House of Lords also decided in June 2020 to move towards hybrid proceedings, with up to 30 Peers being allowed in the chamber at any one time. At the same time, remote voting was introduced. Outside of the chamber, many Lords committees have been conducting hybrid or remote evidence sessions (Lilly, 2020).

Brazil, Mongolia, Maldives, Canada, and Poland have also adopted "hybrid parliament" with different stages of development (with Poland and Mongolia allowing online voting). The European Parliament allows voting by email.

Other government businesses are also being conducted from hybrid offices. In April this year, the UK government decided to open 'drop-in' offices in 10 cities outside of London to enable Whitehall staff to work from any of these offices. The government sees these working practices as "that civil servants can work efficiently and flexibly from home without the costly overheads of office spaces and time-consuming commuting for employees". Cutting down on costly office spaces through a 'hybrid' model of work for civil servants is supposed to be a win-win scenario. For civil servants, this will mean the best of both worlds, allowing them to socially interact in-person once or twice a week, and reap the flexibility and cost-cutting benefits of home working

outside of that. This is also supposed to simultaneously save government and local council money, which could be reinvested in more pressing issues (Rees et. al, 2021). This also eases traffic congestion, thereby reducing the impact of climate change, even if in a limited way.

In the USA, government agencies such as the Navy, the Department of Veterans Affairs, the Department of Homeland Security, and the Department of Labor are inclined to continue with some degree of telework/remote work and flexibility (Braier et.al, 2021).

In India, the Department of Personnel and Training (DoPT) has issued a work from home protocol for civil servants with flexi-timing schedules, handling of confidential documents, disposal of VVIP references and ensuring the confidentiality of government communication in electronic mode. This framework aims at ensuring that there is no impact on the productivity if a great number of employees work from the safety of their homes. With this, the existing attendance system will be reassessed by government officials in consultation with the DoPT.

These examples show that the model is not only applicable, but also desirable in various government organizations.

Is Nepal an Exception?

Covid-19 has affected the business of the government in Nepal same as the cases of other countries. During the past 18 months or so, Nepalis have had to experience complete or partial lockdowns several times. This has impacted the delivery of public services, including many critically important jobs. However, there was a silent reluctance to introduce the hybrid model. For example, when several countries were finalizing their working procedures for hybrid parliament, Nepal decided to prorogue the House in the wake of some Covid-19 cases in April 2020. The House did not choose to use the technology available for hybrid sittings. Likewise, services of several government offices remained out of reach for the general public because of Covid-19.

In the context of Nepal, the pandemic has explored and augmented people's 'intention' to offer services online. Some examples include:

- Local Government App released by the Department of Information Technology
- Smart Palika rolled out by some municipalities
- No objection certificates from the Ministry of Education
- Export import code renewal by the Department of Customs
- Registration and renewal of companies at the Office of the Company Registrar under the Department of Industries
- E-payment systems introduced by FCGO for revenue collection (i.e., Citizen-to-Government Payment Portal)
- Driving license services at the Department of Transport Management
- Online app introduced for accessing land records (*mero kitta*) by the Department of Survey
- Services related to customer acquisition, new product development, service delivery, and improvements in operational efficiency offered by banking and financial institutions

These innovations are supported by digital technologies. Nepal has made significant progress in digital adoption, with mobile penetration exceeding 100% and Internet penetration reaching 63%. The Digital Nepal Framework adopted by the government aims to “leverage the potential of digital technologies to drive accelerated growth” (MoCIT, 2019). This shows that there is significant technical capacity within the government system. A commensurate level of management capacity is needed to maximize the use and benefits from these services.

Government officials were asked to work from home during the pandemic, although there were no systematic efforts to enable everyone to work remotely. *Ad hocism* dominated the whole process. One major decision taken by the Ministry of Federal Affairs and General Administration was that all local governments were asked to hold online meetings using the Zoom platform. This happened because UNDP helped with the authorization license (THT, 2020). While this is a good response to the immediate challenges imposed by the pandemic, it is not going to be enough for ensuring full functionality of government agencies.

What is perhaps exceptional, therefore, is that Nepal’s Covid-19 Preparedness and Response Plan (CPRP) prepared with support from UNDP (UNDP, 2021) doesn’t discuss the ‘preparation’ of government offices in terms of their functionality and continued delivery of all types of government services. Nowhere in the 11 clusters of the CPRP does this aspect find even a passing reference!

The Way Forward

It is said that opportunities are usually disguised as problems. The pandemic has given public-sector agencies an opportunity to use available technologies for improving business processes through flexible working arrangements, including the hybrid model. This is the only way to ensure resilience of government operations in similar crises in the future. For this, two things need to happen simultaneously: development of digital infrastructure and management capacity to use it. While this will take time, one step could be taken immediately, which is to formalize and build on, what is already happening – hybrid work.

The government should adopt an ‘enabling framework’ for hybrid working. This entails looking at which operations can be hybridized, who can undertake them, and how to monitor performance and learn lessons. These could be integrated into a hybrid work protocol.

The enabling framework should include legal and procedural standards, technological requirements, and capacity building measures as its key components. The discussion above shows that Nepal can learn much from international experience. Of course, ‘one size doesn’t fit all’. Adapting international practices to Nepal’s specific needs should be the major guiding principle.

References

Asencio, H.. (2016). Leadership, Trust and Organizational Performance in the Public Sector, *Transylvanian Review of Administrative Science*.

Bartleby. (2021, March 27). Flexibility is the new great workplace divide, *The Economist*

- Boland, B., Aaron D. S., Rob Pr, and Sanghvi,A.(2020). *Reimagining the office and work life after COVID-19*, Article, 8 June 2020 (available at: <https://www.mckinsey.com>).
- Braire, A., Garret, M., Smith, S., Datar, A. and Eggers, W.D. (2021 February 10). How the public sector can capitalize on lessons learned from COVID-19. *Deloitte Insights*. <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/public-sector/designing-for-adaptive-work-in-the-public-sector.html>.
- Brown, M.. (2021). *To remain remote, employees are ready to give up benefits, PTO, & salary* (available at: <https://www.meetbreeze.com/blog/employees-give-up-benefits-salary-remain-remote/>).
- Bussolo M., . Dávalos,M., Peragine,V., and Sundaram,R. (2018). *Toward a New Social Contract: Taking on Distributional Tensions in Europe and Central Asia*. Overview booklet. World Bank.
- Carr, E., Reece,R. KellermanG.R., Robichaux,A.(2019). The Value of Belonging at Work. *Harvard Business Review*.
- Drucker, P.. (1969). *The Age of Discontinuity: Guidelines to Our Changing Society*. Heinemann.
- Dwivedi, R.S (1983). Management by Trust: A Conceptual Model, *Group & Organization Management*, Vol 8, Issue 4.
- Gibbs,M., Mengel,F and Siemroth, C (2021). *Work from Home & Productivity: Evidence from Personnel & Analytics Data on IT Professionals*. Becker Friedman Institute for University of Chicago (Working Paper No. 2021-56).
- Griffis, H.. (2021 August 9). *What Is a Hybrid Work Model, and How Do We Make It Work?* Available at: www.builtin.com.
- Hammer, M. and Champy,J. (1993). *Reengineering the Corporation: A Manifesto for Business Revolution*, Harper Business Books.
- Handy, C.. (1995). Trust and the Virtual Organization, *Harvard Business Review*, May-June 1995
- Harari, Y. N. (2021 February 26). Lessons from a year of Covid. *Financial Times*.
- HCI (Himalayan Climate Initiative). (2021). *COVID-19 & The New Normal for Women in the Economy in Nepal*. The Asia Foundation.
- Khaliq,A.. (2021 March 24). Is pandemic pressure getting to you? Try these work-life balance tips. *Times of India*.

- Lilly, A. (2020 November 3). The UK parliament and coronavirus. *Institute of Government*.
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/uk-parliament-coronavirus>.
- McKinsey & Company.(2020 March 25). *COVID-19: Briefing Materials*.
- Microsoft. (2021). *2021 Work Trend Index: Annual Report: The Next Great Disruption Is*
- Government of Nepal. (2019). *Digital Nepal Framework: Unlocking Nepal's Growth Potential*.
 Ministry of Communication and Information Technology.
- Neilson, K.. (2018). *You are not a human resource. You have a name*. HRM Online
 (<https://www.hrmonline.com.au/section/featured/not-human-resource-name/>).
- Ng, Y.-F. . (2020 September 30). Have our governments become too powerful during COVID-19?, *The Conversation*. available at: <https://theconversation.com/>.
- Pant, S.. (2020 March 22). Covid-19 and the shift to remote working. *The Kathmandu Post*.
- Partridge, J. and Makortoff, K. (2021 June 18). Office, hybrid or home? Businesses ponder future of work. *The Guardian*.
- Rees, T. and Burton,L. (2021 April 4). Civil Service strikes deal for 'hybrid' offices across the UK. *The Telegraph*.
- Rosenthal, C.. (2013). Big data in the age of the telegraph, in *Mckinsey Quarterly*.
- Routley, N. , (2020 June 3). *Six charts that show what employers and employees really think about remote working*. World Economic Forum. Retrived from
<https://www.weforum.org/agenda/2020/06/coronavirus-covid19-remote-working-office-employees-employers>.
- Shafik, M..(2021). *What We Owe Each Other: A New Social Contract*. Penguin.
- Smet, A. , Kleinman,S. and Weerda ,K.(2019 October 3). The Helix Organization. *Mackinsey Quarterly*.
- The Himalayan Times. (2020 May 6). *Govt to use Zoom software for online meetings*.
<https://thehimalayantimes.com/business/govt-to-use-zoom-software-for-online-meetings>.
- UNDP. (2021). *Covid-19 Nepal: Preparedness and Response Plan*.
- Zakaria, F.. (2020). *Ten Lessons for a Post-Pandemic World*. W.W. Norton & Company.

Local Level Institutional Self-Assessment System: Technological Innovation in Public Sector

Resham Kandel*

Abstract

After restructuring the governance system from unitary to federal with substantial power and resources to local level, web based Local Government Institutional Capacity Self-Assessment (LISA) system has been introduced as an innovative tool to track the performance of local governments in Nepal. The LISA intends to improve local governance which can be considered as a public sector innovation following the global trend of ICT development and e-governance. The incentive mechanism and institutional readiness are the crucial components to internalize the new system in any organization. The study illustrates that these components are poorly addressed in LISA which challenges the sustainability of the system. Moreover, the analysis shows that the issues of legal ground of the system, rewarding mechanism, IT infrastructures and IT friendly human resources at local level, quality assurance and data security, etc. are not adequately addressed to fully implement the system in future. Furthermore, capacity development and technical backstopping to the local governments are essential to make the system successful in tracking the performance of local levels. In this regard, this article presents a case of web-based institutional performance assessment system implemented at the local level governance.

Keywords: ICT in Governance, Performance Assessment, Local Government

Background and Context

Information and Communication Technology (ICT) has been an important tool to improve the performance of all types of organizations. Public organizations are always in the pressure to improve their performance. Public managers have to struggle to manage and track the performance of their departments and employees. In the recent years, public organizations have been introducing technological innovations to improve and track their performances. Innovation designates a broader platform of new ideas, process, practice and objects (Rogers, 2003, p. 12).

New developments in IT have challenged traditional notions of administration, management, organization, accountability, and engagement. The extensive use of ICT and digital information promote more efficient, transparent, effective and accountable government. (J. Ramon Gil-Garcia, 2017). Nowadays, governments have been applying different technological tools and applications to simplify working process and increase efficiency and effectiveness of the public offices. For instance, mobile applications, open data, social media, technical and organizational networks, sensors, data analytics, and more are embedded in the working environment of

*Under Secretary, Government of Nepal

government which indicates the development of the concept of ‘digital government,’ to improve efficiency of administration, management, and governance (Gil-Garcia et al. 2017, p. 634).

Nepal has transformed from unitary to federal system of governance in 2015. The Constitution has clearly divided the state power in three spheres of the governments: federal, provincial and local. It has given considerable power and autonomy to the local governments. Within the jurisdiction absolute rights, local governments have authority to generate local revenue, formulate their own laws, plans and programs, and implement them.

The local governments are door-step governments to the people. As a ‘whole of the government,’ local governments are responsible to provide basic public services such as: education, health, drinking water and sanitation, irrigation, electricity, agriculture and livestock. Moreover, they have to develop local infrastructures, such as local roads and bridges, buildings etc. They have various regulatory authorities, including vital registration, market monitoring, NGO mobilization, dispute management, and others.

The local governments are in the different stages of institutional development. Out of 753 local governments, there are 6 metropolitans, 11 sub-metropolitans, 276 municipalities and 420 rural municipalities. The metropolitan cities including the capital city, Kathmandu, and sub-metropolitan cities are previously well-established and developed cities while most of the municipalities and all rural municipalities are newly established and nascent in terms of organizational development. The newly established local governments are in the process to set their own systems, structures, process and standards.

The performance of local governments is a prime concern for succeeding decentralization and federal system in Nepal. Since local level is the foundation of leadership development, fostering democracy and providing basic services to the citizens, their success or failure carries significant meaning to all the stakeholders.

In the recent years, the new concepts of public management, development of ICT and the changed context have created some sorts of pressure to improve the performance of the local governments. The demand side is strong enough to raise the voice but supply side has not been sufficiently strengthened to cope with the new challenges and satisfy the service seeker in general. Nepal has also entered in the digital era following the global trends in IT development of 21st century.

The Government of Nepal has recently introduced an innovative tool of institutional performance assessment mechanism called “Local- Government Institutional Self-Assessment-LISA” at local level. LISA is a web-based performance assessment system which is supposed to help the local governments to be more efficient, transparent, and accountable. The “LISA guideline 2020” envisages a continuous assessment mechanism to improve the overall performance of Local Governments.

Objectives of the Study

The main objective of the study is to analyze the determinant factors to impact on the success of adoption and implementation of LISA system in Local Governments of Nepal. Secondly, it aims

to identify implementation challenges of LISA in order to improve the performance of Local Governments reflecting their institutional strengths and weaknesses.

Conceptual Framework

The following conceptual framework has been used in this study:

Acts, Policies and Backstopping Support

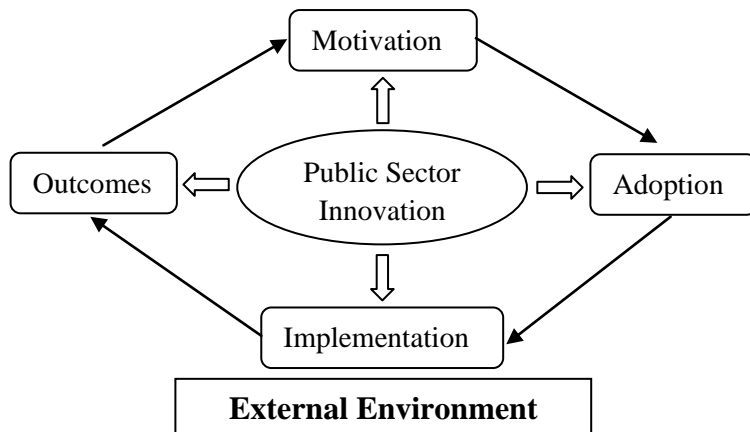


Fig 1: Public Sector Innovation Cycle

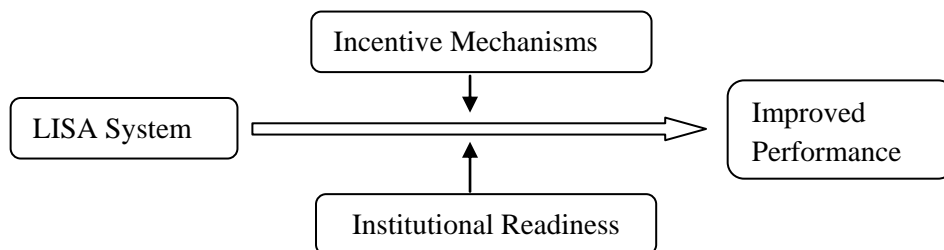


Fig 2: Analytical Frame

Methodology

This study was qualitative in nature. It was based on the desk review of the various documents produced by academia, researchers and the Government authorities. Basically, secondary data from different sources were used in the study. Local government related acts, policy documents, reports including web-based publications were used as the sources of information to conduct the research.

LISA as an Innovative Tool in Local Governance

Brief Overview on LISA

The LISA provides a broader perspective of the performance of all the local governments in a single dashboard. This platform provides an opportunity to bench mark the local governments

from the notion of comprehensive dimensions. The system analyses strengths and weaknesses of the particular local government. The preamble of the LISA guideline 2020 states that the main objective of LISA is to assess organizational strengths and weaknesses, increase competitiveness and develop capable and effective local governments. This tool provides a check-list to the local governments through which they can evaluate different components of the local government's functions, including governance systems and procedures, administrative mechanisms, as well as fiscal systems and service delivery systems. Assessment also helps to monitor the progress and identify priority areas which inform the local government to carry out institutional development strategy.

The assessment is web-based controlled from the central level. Participatory approach of assessment has been applied, which ensures rigorous discussion among employees and elected representatives. It should be carried out in an annual basis by the local governments. The result of LISA should be approved by board of executives and endorsed by the local assembly and made published. There is the provision of quality assurance to be administrated from Federal Government.

There are 100 indicators from ten different broad areas including: Governance, Organization and Administration, Annual Planning and Budgeting, Financial Management, Service Delivery Mechanism, Judicial work performance, Physical Infrastructure Development, Gender Equity and Social Inclusion, Environment Protection and Disaster Management, Coordination and Collaboration (MoFAGA, 2020). The indicators are classified as result indicators (45 percent), process indicators (35 percent), and overall scenario indicators (20 percent). Each indicator carries one mark.

The assessment process passes through the given steps: (1) Orientation on LISA concept and procedures to LG officials, (2) Assign a focal person, (3) Assessment of all Divisions/Sections/Units, (4) Compilation of all the initial assessments, (5) Discussion, review and approval of result by municipal executive, (6) Disclosure of the assessment report, (7) Reporting to District Coordination Committee (DDC), Office of the Chief Minister and Council of Ministers (OCMCM) and Ministry of Federal Affairs and General Administration (MoFAGA), and (8) Discussion and endorsement by Local Assembly. The local governments are responsible to ensure power supply, internet connectivity, and IT equipments required to make the system functional.

Motivation, Adoption and Implementation

Motivation

This system was designed from within the government at federal level. Being a liaison as well as responsible for capacity development of local governments, MoFAGA has taken the lead role to design this system. The system was designed in broad consultation with different stakeholders and was piloted in selected local governments to check its practicality, reliability and appropriateness in ground reality.

The following incentive mechanisms have been provisioned in the system to motivate the local governments.

- **Bench marking of LGs:** The LISA provides the basis for the bench marking of all the local governments at national level. The guideline has mentioned the provision of announcement of the best performing local government in annual basis.
- **Fiscal transfers from federal government:** Federal government provides fiscal transfers to the local governments. The intergovernmental fiscal management act 2017 has provisioned four types of transfers: equalization grant, special grant, conditional grant, and complementary grant. According to the National Natural Resource and Fiscal Commission Act 2017, fiscal commission may apply five percent of the total equalization grant on the performance of the local governments. Meanwhile, the LISA guideline also provides the basis for performance assessment of the local governments.

The system provides platform to share the initiatives taken by local level which is supposed to promote competitiveness among the local governments. The system broadly indicates development priorities and supports for optimal utilization of the limited resources at local level. In addition, the assessment system intends to promote transparency and accountability of the local governments.

Adoption and Implementation of the System

The initiative was taken from the federal level which can be classified under the coercive type of institutional isomorphic pressure. Adoption of the system by the local governments has been made mandatory by the ministerial level decision at MoFAGA. The local governments are in the process of adoption and implementation of the system now. About 66 percent of local governments have practiced this tool in the FY 2020-21 (LISA Dashboard, MoFAGA, GoN).

Expected Outcome

This system provides a huge platform for bench marking of the local governments. It is expected that the system increases the competitiveness among the local governments. At the same time, there is a separate sector of cooperation and coordination in the evaluation system. The indicators under cooperation and coordination promote the local governments to engage in partnerships with neighboring local governments as well as increases communication and sharing with higher level of governments. These practices are supposed to support for successful implementation of cooperative federalism in Nepal.

The results of LISA have to be published in official web-site, print and online media by the local governments. The stakeholders and public at large can access these results and make their opinion on the performance of local government. It is expected that this mechanism promotes transparency and accountability of the local governments.

Analysis of the Factors Affecting to Adopt and Internalize LISA at Local Level

Most of the innovations more likely experience the challenges in implementation. LISA also can have some challenges in its implementation process. For instance, there are the challenges of institutional readiness, ownership and motivation. Furthermore, ill-defined incentive package and quality assurance mechanism have been challenging to the sustainability of the system.

Institutional Readiness

Physical Infrastructure and Resource

The local governments have just started to practice the system from the last year. They have to establish system, structure and process to fully functionalize their offices. Exercise of LISA requires constant power supply, reliable internet connectivity, IT equipment, etc. Out of 753 local governments 21 percent do not have regular power supply, 7 percent do not have reliable internet connectivity and 15 percent have not set computerized system at office yet. Moreover, 10 percent local governments do not have IT officer and/or dedicated IT staff who is supposed to handle the whole online process of assessment (Government of Nepal, 2020). It shows that the level of readiness in terms of physical infrastructure and human resource is poor at the local level which creates challenges in implementing the tool.

Furthermore, innovation cost is negatively related to innovation adoption (Damanpour & Schneider, 2008, p. 498). Fulfilling all these prerequisites of IT infrastructure development may incur high cost to the local governments which might de-motivate them to exercise this tool.

Motivation and Ownership

As mentioned above, the system was designed from the federal level. Although the pilot project made efforts to represent local governments from different aspects as explained above, there is a high chance of understanding the system by local governments as an imposed tool from the federal level. This might create the situation of not buying-in the system by the local governments.

Researchers have shown that the education of the manager is positively related to innovation adoption. Similarly, it is also shown that a manager's age can negatively affect innovation and change in organizations. (Damanpour & Schneider, 2008). Level of education is directly related to the innovativeness and adoption of new technology. Higher level of education most likely promotes for higher tendency of adopting new technology and vice versa. On the other hand, it has been observed that lower age of an individual has high chance of being innovative and adoptable to new technology (Jung & Ejermo, 2014). In the context of local government, most of the Mayors are from the age of above fifty years with lower level of education. Moreover, they have lower level of digital literacy and awareness. So, there is high chance of reluctance with the political leader in adopting LISA tool.

Similarly, attitude, values and behavior of an individual promotes innovation. In innovative culture, employees know that their ideas are valued and they feel free to express new ideas and share information (Joanna et al., 2008). The organizations are hierarchical, and the organizational culture is characterized by top down, and controlled which less likely supports in adopting and implementing LISA at local level.

Incentive Mechanisms

Reward system

The LISA guideline stipulates that the MoFAGA may announce best performing local government on the basis of LISA score. There is no other legal provision that makes mandatory to establish reward and punishment mechanism at local level based on LISA score. Local governments might not be motivated to practice this tool in long run without any rewards.

Financial Incentives

This tool has to be practiced on their own resources by the local governments. Moreover, they have to finance for the IT infrastructures which is the most fundamental requirement to practice web based assessment system. At the moment, most of the local governments have been allocating budgets on physical infrastructures such as roads, irrigation, drinking water and so forth. There are no such financial incentives in place provided by federal government through any conditional grant or programmatic support to develop IT infrastructures at local level.

The LISA guideline indicates that LISA results might also be considered as one of the bases for the fiscal transfers to the local governments. However, there is no clear linkage between the incentive provision mentioned in LISA guideline and National Natural Resource and Fiscal Commission Act.

Findings

Based on the above analysis, the major findings can be summarized in following ways:

- ***LISA as an Innovative tool to improve local governance:*** Similar kind of performance measurement system called Minimum Condition and Performance Measure (MCPM) was practiced in the past at local level. Rewarding mechanism was introduced based on the score of MCPM. After restructuring the governance system from unitary to federal with substantial power and resources to local level, web-based LISA has been set up as an innovative tool to track the performance of local governments. It can be considered as a public sector innovation to improve local governance in Nepal.
- ***Legal provision:*** LISA guideline has been approved from the ministerial level decision. The guideline is based on the section 80 of the Local Government Operation Act 2017 (LGOA) which stipulates about the use of ICT at local level. The provision of self-assessment is missing in the LGOA. It is found that there is no strong legal basis taken from the LGOA which provides mandatory provision to implement LISA by local governments.
- ***Quality assurance:*** Although the LISA guideline has provided the responsibility of quality assurance to MoFAGA, still there is no any mechanism in place to cross check the LISA score claimed by local governments. The tendency of people to score high in self-assessment is a common phenomenon. There might be the chance of data manipulation in the system. Unhealthy competition might occur among the local governments to be a best performer. This type of self-biases might raise the question on the reliability of the assessment system. Similarly, there is another challenge of data security of the system. This

system carries a lot of essential information of local governments. If the system is not protected in appropriately, there is a high risk of data misuse, hacking and system collapse.

- **Sustainability:** The LISA tool has been designed with a sophisticated IT system. At present, central government has supported an IT officer to each of the local governments through a project. IT officers are responsible to manage whole IT system at local level. The local governments neither have permanent IT staffs nor are the permanent staffs skillful in IT system. So, it could be difficult to handle the tool in future once the project support ends. In addition, the government has been investing on IT officer for his/her capacity development. In case, for some reason, if IT officer is discontinued, local government would not be able to continue the web-based assessment system.

Furthermore, as discussed above, this system has been designed on the basis of ministerial level decision at MoFAGA. There is not any legal basis to enforce the local governments to practice this tool. At the moment, as discussed before, the institutional readiness does not seem very much supportive to fully implement LISA tool at local level. Incentive mechanism is one of the major factors to motivate local governments in adopting and internalizing any innovations. However, there is no any incentive mechanisms in place to materialize the incentive provision mentioned in the guideline. Until and unless an attractive incentive mechanism is not introduced, local governments would not be motivated to continue the system in future.

Conclusion and Recommendations

This system is very new and innovative approach of performance tracking of local governments. As described above there are challenges to implement the system. Dedication and commitment of all the stakeholders is crucial to overcome these probable shortcomings and to implement the system in achieving the objective of establishing vibrant local governments.

In order to cope with the challenges, some interventions and motivating mechanisms should be adopted. The following measures should be undertaken for the sustainability of the system:

Legal Ground of LISA

The tool has been introduced with the ministerial decision through a LISA guideline. The guideline cannot create legal binding to the local governments to implement LISA. In order to make the system mandatory to the local governments Local Government Operation Act should be amended to incorporate LISA.

IT Infrastructure Development

There are remote villages where there is no electricity and internet connectivity. Managing these facilities requires huge financial resources and high technical skills which are out of the capacity of local governments. Hence, the federal and provincial governments should pay high attention in developing infrastructures to provide electricity and reliable internet facility in each local government.

Capacity Development

The institutional capacity of the local governments is poor which has been hindering the performance of the local governments. Higher order of the governments should provide capacity development trainings based on their needs and demands. Skill transfer mechanism should be ensured through regular coaching, mentoring and backstopping so that the system can run smoothly in future even if they do not get any programmatic support from the federal level. Broader consultation, communication, and regular interaction mechanism should be introduced to facilitate the local governments in exercising LISA.

System Security And Quality Assurance

The government data platforms are always in high risk of system collapse. To prevent the system from such a risk, the system should adopt sufficient measures of data security. In order to ensure security and provide necessary technical backstopping, a permanent team of experts could be managed at federal and provincial level.

Moreover, a robust system of quality assurance should be introduced to ensure the reliability and validity of the system. The system should have sufficient check points to minimize the risk of data manipulation. Selected high scoring local governments could be re-assessed through third party evaluation system. Third party for quality assurance could be hired from any of the government owned training academy including Staff College.

Incentive Mechanism

An incentive mechanism such as rewards, additional fiscal transfers, capacity development supports should be introduced in connection with the result of LISA. The incentives will motivate the local governments to improve their performance and share it through LISA.

Based on the LISA score, best performing local governments should be declared, and rewarded at provincial and federal level in an annual basis. The nationwide recognition of best performing local governments increases competitiveness and motivates them to improve their performance.

The provision of performance-based transfer in NNRFC act could be linked with LISA score which could be instrumental to materialize the legal provision of NNRFC act.

Local governments should develop their capacity development plans (CDP) based on the LISA results. Special capacity development fund could be provided to the poor performing local governments to implement their CD plans. Technical assistance and backstopping support from federal and provincial level could be provided to fulfill their capacity gaps.

A concept of Innovative Partnership Fund (IPF) has been introduced under the Provincial and Local Governance Support Program (PLGSP). IPF promotes and incentivizes the local governments to initiate and introduce new ideas, methods, approaches, and tools for better service delivery, local economic development and improving livelihood of the people. One of the criteria in selecting the project from the local level under IPF could be the performance of the local government measured by LISA tool.

References

- Anthopoulos, L., Reddick, C. G., Giannakidou, I., & Mavridis, N. (2016). Why e-government projects fail? An analysis of the Healthcare.gov website. *Government Information Quarterly*, 161-173.
- Barsh, J., Capozzi, M.M., & Davidson, J. (2008). Leadership and Innovation. *The McKinsey Quarterly*.
- Constitution of Nepal, 2015*. Government of Nepal (2015).
- Damanpour, F., & Schneider, M. (2008). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 499-501.
- Eric W. Welch, M. K. (2014). Technology in government: How organizational culture mediates information and communication technology outcomes. *Government Information Quarterly*, 506-512.
- Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S. & Pardo, T. A. (2017). Digital government and public management research: finding the crossroads. *Public Management Review*. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1327181>.
- Government of Nepal. (2020). *Stock Taking and Invisioning of ICT in Local Governments*. Ministry of Federal Affairs and General Administration.
- Jung, T. & Ejerimo, T. J. (2014). Demographic patterns and trends in patenting: Gender, age, and education of inventors. *Technological Forecasting & Social Change*.
- Kotter, J. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*.
- Local Government Operation Act, 2017*. Government of Nepal (2017).
- Ministry of Federal Affairs and General Administration. (2020). *Local- Government Institutional Self Assessment Guideline*. <https://plgsp.gov.np/sites/default/files/2021-01/LISA%20Guideline-77.pdf>.
- National Natural Resource and Fiscal Commission Act, 2017*. Government of Nepal (2017).
- Ostroff, F. (2006). Change Management in Government. *Harvard Business Review*.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations*. Simon & Schuster.
- Ostroff, F. (2006). Change Management in Government. *Harvard Business Review*.
- Wilson, S. C. (2014). e-Government legislation: Implementation issues for programs for low income people. *Government Information Quarterly*, 42-49.
- Voet, J. V. (2014). The effectiveness and specificity of change management in a public organization: Transformational leadership and a bureaucratic organizational structure. *European Management Journal*.

Quality of Health Service: Issues and Measures to Improve

Dhruba Nepal*
Yugal Jyoty Nepal**

Abstract

Health service is considered fundamental right of every citizen in the Constitution of Nepal, so it obviously becomes obligation of the State. Service quality has many dimensions, among them responsiveness towards patients is an indispensable one. Service quality and health service quality are defined differently by different writers. To improve health service quality, some measures are deemed necessary to be taken immediately. Among them, ingraining a culture of quality and use of technology are primary ones. This article focuses on the problems in health quality and some measures to be adopted in order to improve the service quality.

Keywords: Health service, National health center, OCED, MSS, ICT

Breaking the Ice

Health service is considered fundamental right of people, so it obviously becomes obligation of the State on other side as per the Constitution of Nepal. Health service denotes different types of services - preventive, curative, promotive, rehabilitative and palliative. Each type of service becomes relevant and necessary to people as per the health status at a particular time period. Sometime more than two types of services become a need for a person. For example, a person suffering from diarrhea may need curative service and as it gets cured, that person needs preventive and promotive services like how to maintain hygiene and have nutritious diet for full recovery at optimum pace.

In one article, it would not be appropriate to discuss quality of all types of health services, so we have chosen curative service quality for this article. This article will begin with scenario of two leading hospitals located in Kathmandu. Then, concept of curative health service will be presented drawing from existing literature. Then, views of writers to improve health service quality will be included.

Scenes of Two Leading Hospitals

We had a conversation with a gentleman regarding his experience of health service at Shahid Gangal National Heart Centre (SGNHC). He had accompanied his brother for angiography (a test to assess the blockade of artery of the heart) at 8 am as asked by the hospital. More than 20 other people were called for the same purpose at the same time. Each patient was accompanied by one or more people, even 5-6 of some. As time passed by, the group got converted into a crowd. The waiting space and chairs ran out of capacity, and people either

* Public Administration and Procurement Expert

** Consultant Surgeon, Pyuthan Hospital

stood or sat on the floor. About 30 minutes was required just for the angiography procedure and approximately the same limit of time was spent for in case of stent inserting deemed necessary. Only a few of them needed stenting. His brother was taken to the procedure room only at 3.30 pm, few others at that time were still waiting for their turn. The complaint he had was not on technical skills rather it was regarding managerial fallacy. "Why all 20 patients were called early morning at the same time as they knew that the entire day would be an angiography day" was the question he raised. They could have been invited serially taking into consideration on the possible time for their treatment. Thus, it would prevent long waiting hours and crowd in the hospital waiting room. While government's health ministry has made public call for physical distancing between people to avoid possible transmission of corona virus, the scene there suggested was just opposite of what the government expected to be. (AP, 26 August 2021))

The two examples given above show that by virtue of the newer technologies and the internet, booking of OPD tickets at favorable time is already being practiced by many organizations even in Nepal. But it is saddening to hear about the experiences as mentioned above which, frankly, indicate that our public hospitals are apathetic to adopt processes and technologies that could create ease the service transaction process.

The quality of services provided by the government hospitals as mentioned above demotivate people leading them to seek services from private health institutions. People who choose services from private hospitals have also found that they feel exploited/cheated. Recently, one vernacular daily carried out news story of 9 cases being kept hostages by private hospitals because patients could not pay the hospital fees. (*Naya Patrika, 17 Bhadra 2078 (17 Aug. 2021)*) Fundamental rights (Article 35, Health Rights), as enshrined in the Constitution of Nepal reads – ‘no one shall be deprived from emergency health services’. Most of those patients were injured in accidents, so those cases fell under emergency health service category. It clearly shows the plight of Nepali people. If they choose public hospitals, their services are very poor in quality and, if they choose private hospitals, they might get exploited inhumanly. In Nepali, there is one proverb, *Taawa bata ufrera bhungro ma* (from hot pan to furnace), and it comes to be true for the patients, who neither get satisfactory service at public hospital nor at the private hospital.

Concept of Health Service Quality

Quality is a lovely word. Undoubtedly, every person would love quality goods or services. But, there would be no unanimity on which feature of goods or services people value most as the quality. So, by quality, people might have understood different things. For example, if trendy item is considered as the quality item, it may be compromised in terms of durability. A popular saying goes by "no trendy fashion item lasts longer." So, to be trendy and durable at the same time is almost impossible. But, people often like both qualities as good though it is very hard to find both qualities at the highest possible level. So, it is obvious that quality means different attributes to different people concerning to the good or service.

Generally, quality is defined as a measure of the degree to which a good or service meets established standards or satisfies the clients. Quality according to this measure is judged by two different groups. The first is the client, if a client is satisfied by service received then product or

service can be considered as of having quality. Producers, however, should strive for more than making clients satisfied; they should attempt to instill in clients the belief that they are getting the most value of their money. If satisfied clients believe they can get even greater value of their money, they will like to spend funds elsewhere or on different products or services.

The second is the inherent quality of goods or services. Service, health or other, produced and consumed simultaneously. It cannot be stored. For example, a doctor's medical diagnosis service is produced when the doctor performs medical check-up and the service is utilized at the same time, simultaneously. (Ross, 2014)

Service quality vary, it cannot be the same for different persons. If service is provided by an expert following designated procedure, we assume that would yield intended outcome, means being of good quality. But, as it (service) cannot be stored and variation in quality may take place due to different reasons, primarily service quality depends also on a service recipient's particularity – natural and behavioral. For example, in the same type health problem, the same curative service may cure one person and another person may not get same recovery. This happens due to individual particularity. As service is the output of co-production of service provider and service recipient, if service recipients does not follow recommendation of a doctor correctly, s/he may not get the same remedy. This happens due to behavioral particularity of service recipient.

Service has some features. In this regard, (Ghobadian, 1994) presents the followings:

- (i) *Inseparability of production and consumption*: When service is produced, consumed at the same time, as mentioned above.
- (ii) *Intangibility of service*: Service is intangible. It cannot be physically seen, touched but can be felt.
- (iii) *Perishability of service*: When service is produced, if at that time, it is not consumed, would be destroyed. For example, if in one theatre, a drama is shown, people do not watch, it would be destroyed, no later someone can watch.
- (iv) *Heterogeneity*: Services cannot be produced the very exactly the same as it happens in case of goods. Such a difference happens because service is produced not only by service provider but also by service recipients. Service is the function of producer and recipient. For example, medical check-up service is produced by a medical doctor and a patient jointly. If a patient does not cooperate properly to the doctor, s/he may not be able to diagnose disease properly.

Now we move to the discussion of health care service. Health care (also health-care or healthcare) is the maintenance or improvement of health status through the prevention, diagnosis, treatment, recovery, or cure of disease, illness, injury, and other physical and mental impairments . Health care is delivered by health professionals and allied health fields. It includes the work done by providing primary care, secondary care, and tertiary care, as well as in public health. As we talk about healthcare service quality, it intends to produce best possible health outcomes. Health outcomes are to make people achieve better health conditions by prevention, cure, recovery or palliative care.

As applied to other services, healthcare service quality has to be seen from two perspectives: from the perspective of the service recipients and the service provider.

- a) **Service recipient perspective:** This perspective focuses on satisfaction. The how aspect of service delivery is emphasized. For example, the long queue for waiting and dismal waiting condition cannot make people satisfied though technical aspect of service, i.e., medical diagnosis and treatment are as per technical standard *at par*. This perspective focuses more on managerial aspect of service provision.
- b) **Service provider perspective:** They focus either on technical aspect or in applying relevant science, technology. For example, in case of medical service, applying latest medical knowledge and skill related to healthcare is enough. This perspective does not give much attention on managerial aspect of service provision. With reference to the above two cases, the doctors might have provided technical service as per standard, but less attention was paid on managerial aspect.

Health Service Quality Dimensions

The word 'quality' is understood as a package of different attributes. However, it may differ in which attributes to be included under quality criteria. In the discussion of service quality, SERVQUAL model has been developed by Valarie Zeithaml, A. Parasuraman and Leonard Berry in 1988. In the beginning they had identified 10 dimensions. Later they revised it and specified the following 5 dimensions (RATER) of service quality:

R- Reliability is the firm's ability to perform the promise service accurately and dependably.

A- Assurance is knowledge and courtesy of employees and their ability to inspire trust and confidence.

T- Tangible refers to physical facilities, equipment and appearance of personnel.

E- Empathy is caring and individualized attention paid to customers.

R- Responsiveness is the firm's willingness to help customer and provide prompt service.

Each attribute includes following sub-attributes; altogether we find 22 attributes:

Reliability

- Respond within timeframe,
- Reassuring when problems arise,
- Dependable,
- Service delivered at the time promised,
- Accurate records.

Assurance

- Employees are trustworthy,
- Customers feel safe in dealings,
- Employees are polite,
- Employees have support to do their job well.

Tangible

- Up-to-date equipment,

- Visually appealing facilities,
- Well-dressed employees,
- Facilities consistent with industry.

Empathy

- Firms provide individualized attention,
- Employees provide individualized attention,
- Employees understand customer needs,
- Employees have the best interests of the customer in mind,
- Operate at convenient hours.

Responsiveness

- Inform customers when service will occur,
- Prompt service from employees,
- Employees willing to help,
- Employees respond to requests.

SERVQUAL has been in use to measure service quality. It was actually designed for private sector, i.e., profit-making service business, but later started to use also in public service organizations. SERVQUAL measurement has more emphasis on service recipient perspective. So, to measure service quality, service recipients are asked to give their perceptions about the service so far they received.

For healthcare organizations, six dimensions of quality are widely used. These are used by healthcare professionals and policy makers with simple rules for redesigning healthcare. They are known with the acronym STEEEP. (Nash, 2019)

S - Safe: Harm should not come to patients as a result of their interactions with the medical system.

T- Timely: Patients should experience no waits or delays when receiving care and service.

E- Effective: The science and evidence behind healthcare should be applied and serve as standards in the delivery of care.

E- Efficient: Care and service should be cost-effective, and waste should be removed from the system.

E- Equitable: Unequal treatment should be a fact of the past; disparities in care should be eradicated.

P- Patient-centered: The system of care should revolve around the patient, respect patient preferences, and put the patient in control.

Improving the quality of healthcare in the STEEEP-focus areas requires change to occur at four different levels. *Level A* is the patient's experience. *Level B* is the microsystem where care is delivered by small provider teams. *Level C* is the organizational level—the macrosystem or aggregation of microsystems and supporting functions whilst *level D* is the external environment, which includes payment mechanisms, policy, and regulatory factors. The

environment affects the operation of the organizations, operations affect the microsystems housed within organizations, and microsystems affect the patient. “True north” lies at level A, in the experience of patients, their loved ones, and the communities in which they live.

STEEEP model of health service quality has been accepted by World Health Organization. In the publication, '*Delivering Quality Health Services: A global imperative for universal health coverage*', jointly published by World Health Organization, World Bank Group and OECD has added one more quality, i.e., integration in addition to STEEEP. Integration means all dimensions should be considered in integrated manner. It should not be considered independent, rather complimentary, supplementary and pre-requisite to each other. Thus, the acronym of health service quality is STEEEP-I.

Discussion of Nepal's Case with Reference to Quality Attributes

In this article, two examples of healthcare quality status of two leading public hospitals located in capital Kathmandu were mentioned. In both hospitals, patient's concerns over waiting for service and avoidance of risk of corona virus transmission were grossly ignored. In both models of service quality- SERVQUAL and STEEEP plus Integration, paying due attention to service recipients' concerns is to be taken seriously. Shoddy behavior towards patients' concern is clear indication that in health institutions dedicated to clinical service matters a lot. Though health service quality has many dimensions and overall quality can be derived from the calculation of score against each dimension, above glaring experiences of patients clearly indicate that very less heed is paid to patients' concerns, though on technical aspect service might be at par. We have seen that many doctors who work for public hospitals also work for private hospitals. It means technically the knowledge and skill they put on their services is the same, but patients prefer to receive their services at private hospitals. Thus, it is evidently becoming clear that rather than technical, managerial reason entices them to prefer private hospitals. It also clearly hints that management improvement is more important in public hospitals than the technical one. Managerial aspect of service is the major reason to make people prefer private hospitals.

In order to improve the quality of service at public hospitals, some measures can be applied. Here, we discuss some specific problems and the measures to address those problems.

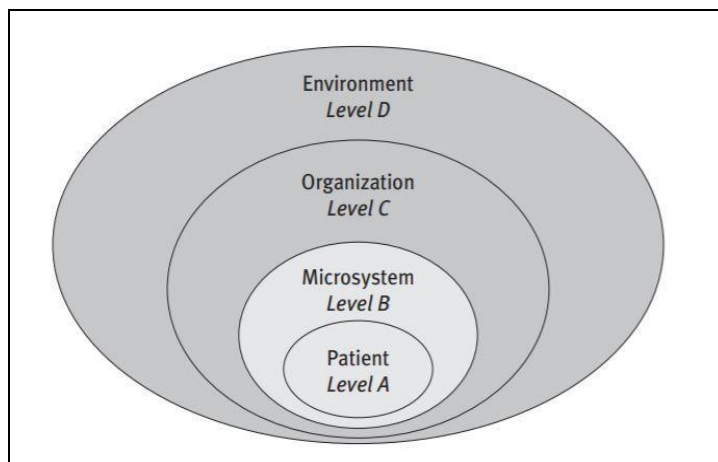


Figure 1: The four levels of healthcare systems.

Source: Ross, T. K. (2014). *Healthcare Quality Management*. Jossey-Bass.

a) Ingrain a culture of quality

In our public organizations, we see apathy towards quality. The main reasons behind such apathy are as follows:

- (i) First, public organizations' achievement is not assessed on the parameter of profit that could be measured objectively. Public organizations' achievement are to be assessed on the ground of public values – like prompt service on one hand and on other hand, priority to be given to certain group of people. If we give priority to certain group of people, then other people have to bear the pain of being forced back to second, third priority. Besides, who should be the subject of priority and singling them out from others become difficult and debatable phenomenon. Thus, this creates oblivion towards the purpose and measuring criteria. When there is no clarity about what to be achieved, of course, the efforts become rudderless.
- (ii) Second, the organizational leaders are not appointed or posted based on the criteria that help to put the best person on the position. In our context, political inclination towards the appointing official plays vital role. If unprofessional criteria become the main criteria of appointing the main leader of an organization, of course, the performance of the organization gets jeopardized.
- (iii) Third, the assessment of performance and achievement is not conducted on the ground of service quality. Medical professionals are found paying attention only on technical aspect, not on managerial aspect. They even do not know or pay attention on how long a patient has waited and how the waiting condition is. Hospitals' senior officials are medical professionals and they focus more on technical aspect, thus management aspect of services receive less attention.

Thus, to ingrain the culture of service quality, following measures would be helpful:

- (i) Benchmarks of service quality needs to be set. For examples, the waiting time would not be more than this duration; not more than 20 percent of people stand due to shortage of available waiting chairs and so on. Benchmarks needs to be developed and implemented in consultation with hospital staffs. The Ministry of Health and Population has developed Minimum Service Standards (MSSs) for different levels of hospitals that focus on prerequisites that make the hospitals able to deliver service with quality. But it does not guarantee that services are provided. For that end, there should also be a provision of the assessment of service quality by service recipients, because the service quality is to be assessed from two perspectives that has been already mentioned above.
- (ii) The appointment of Chief of the hospital should be on professional ground that means emphasis should be given more on managerial capacity, rather than on technical capacity. So far, political inclination of the person with the sitting minister of the ministry concerned becomes main criterion of the appointment or posting of the chief of important hospitals. Such tendency does not play positive role in upscaling quality of service of hospitals.

b) Use of technology

These days, technology has advanced so much that it can help hospitals to enhance service quality. Buying ticket and fixing appointment with a doctor has become possible by virtue of information and communication technology (ICT). Despite the virtue of such advancement in ICT, patients have to line up from 4 am in the morning for ticket and again wait in front of OPD room for hours without knowing when would be own turn is pity to big hospitals as mentioned above. Bir Hospital's Administrative Officer had told the news reporters that the turn coupon issuing had become dysfunctional, so patients had to queue up from 4 am in the morning. Not only to help queueing up, but even buying online ticket can be made possible, it should not be a big deal. If we can buy plane, bus, cinema ticket online and choose even seat number, why should not it be possible for hospital. This provision has not been applied in government hospitals just because proper initiation has not been taken.

We must acknowledge that in public hospitals, people unaware and unskillful to use ICT-driven provision to receive hospital services, some people to help them can be assigned. If staff is in shortage, volunteers can be mobilized. This is how we could manage the problems.

Conclusion

Health service quality is the matter of concern to both the public and the government. Health service provided by public health institution with poor quality yields no intended outcomes. It makes people choose private service that has been experienced exploitative or costly in Nepal. Improving health status of people is considered primary responsibility of the government, so the government should pay more attention towards the improvement of health service quality provided by public institutions. These days such services are delivered very poorly. There are some basic measures on which government needs to pay urgent attention.

References

- Understanding the SERVQUAL Model*. (n.d.). The Marketing Study Guide.
<https://www.marketingstudyguide.com/understanding-the-servqual-model/>
- Ghobadian, A. (1994). Service Quality, Concepts and Models. *International Journal of Quality and Reliability Management*, 11(9), p.45-46.
- Nash, D. B. (2019). *The Healthcare Quality Book : Vision, Strategy and Tools*. Assosiation of University Programs in Health Administration.
- Ross, T. K. (2014). *Healthcare Quality Management*. Jossey-Bass.

'Balance' in Nepali Foreign Policy: Experiences Before 1990

Santosh Sharma*

Abstract

'Balanced foreign policy' is a term which is frequently used by decision makers, academics, political leaders and general public in Nepal's foreign policy, especially concerning our immediate neighborhood. The Foreign Policy of Nepal- 2077 also states that Nepal practices balanced and independent (*santulit and swatantra*) foreign policy. The issue is being debated further in recent years as some felt that Nepal's foreign policy tilted towards China after the Indian blockade of 2015. However, there seems to be no common understanding of what 'balance' means or what does it imply for Nepali foreign policy. Drawing on the foreign policy of Nepal from 1950-1990, this paper argues that Nepal has not practiced 'balanced' foreign policy in those years. Nepal has bandwagon with India, diversified its relations, and attempted neutrality. This paper, further, argues that 'balance' implies a zero-sum game mentality. Hence, 'balance of power' is neither desirable nor achievable. Nepali foreign policy requires a major national discussion on its foreign policy and framing that relies on mutual gains.

Keywords: Nepal Foreign Policy, Balance, India, China, Immediate Neighborhood, Panchayat

Introduction

In the context of Nepali foreign policy, 'balance' is a term which is most frequently used by decision-makers, academicians, journalists and the general public with regards to Nepal's relations with China and India. Eminent diplomats such as Yadunath Khanal have stressed on the need for a balanced relations (Khanal, 1964). I once talked to a former Prime Minister and asked him about his views on Nepal's relations with China and India. His curt response was, "China and India are 'big' powers. We need to have balanced relations with both of them". The need for balance is pronounced even more after the India-imposed blockade along the Southern border in 2015. Nepal's Foreign Policy- 2077 also states that Nepal has 'balanced and independent' foreign policy (MoFA, 2021). It is so commonly used that many do not even feel the need to explain the term. The debate over the meaning and relevance of 'balanced' approach has been long overdue.

This article intends to analyze how 'balance' in Nepal's foreign policy vis-à-vis neighbors is understood. Then, it looks briefly into Nepal's foreign policy practice from 1950 to 1990 in three periods to assess Nepal's foreign policy approach. The article then proceeds to argue the issues with 'balanced' foreign policy, and suggest an alternative.

How the Term 'Balance' is Understood in Nepal?

At first, most of the Nepali people understand 'balance' at strategic level. They feel that India

* Faculty at the Department of International Relations and Diplomacy (DIRD), Tribhuvan University and Co-founder of Nepal Institute for Policy Research (NIPoRe)

has undue influence in Nepal and frequently applies bullying tactics to meet its interests. India has extensive access/influence over major political, commercial, security stakeholders, and in academic sectors. To those, 'balance' means seeking the help of another big neighbor, for example, China as a counterweight to 'excessive' Indian influences. In doing so, it will increase the leverage of Nepalese domestic actors and hence reduce Indian high-handedness. This is ironic at best and counterproductive at the worst. Inviting a third country to 'intervene' to lower interference from another country simply leads to higher, not lower, interference cumulatively.

Secondly, 'balance' typically refers to a trading relationship. The ratio of Nepal's export to import is 1:14.8 in the first 11 months of the fiscal year 2075/76 (TPEC, 2021). This means, for every dollar of export, we import 15 USD worth of goods. The vast proportion of such trade imbalance is with India. During that period, Nepal exported goods worth NPR 56.59 billion to India and imported goods worth NPR. 841.7 billion (TPEC, 2021). The statistics shows the imbalances in the export-import ratio. It's primarily because Nepal's trade with India is accounted for 65%]. It is the absolute amount of trade deficit that is concerning to many Nepalese. Many Nepali understand that this over-dependence on India provides enabling environment for extensive Indian influence. Hence, they believe that the trade with other countries, especially China, should be increased to reduce such over-dependence on India. A similar case can be made for investment (Investment Board Nepal, 2021) (China has become the largest investor in Nepal in recent years) or aid (MoF, 2021). However, the irony is that Nepal's export-import ratio with China is 1:95. Hence, increased trade with China has furthered the trade deficit, but not created 'balance'.

The third, and related to the second, is 'balance' in terms of Nepal's connectivity. Given the geographic location of Nepal, as of now, our access to the rest of the world is mostly through India and Indian ports. Therefore, India virtually has a monopoly over Nepal's connectivity and supply of petroleum products. Hence, initiating trade and connectivity links through China is understood as a 'balance'. This intensified after the 2015 Indian blockade and resulted in multiple agreements on trade, transit, and connectivity between Nepal and China. However, it has been said that, the connectivity with China will not come cheap (The Kathmandu Post, 20 August 2018).

From the conventional perspective, balance of power has a different meaning. States make attempts to balance a more powerful state (Waltz, 1978) or a perceived threat (Walt, 1987). It can be done in two ways: internally and externally. Internally, states can increase their power internally by growing economy, spending more for military or in other purposes. Externally, states can sign alliances/partnerships with other states in the system. The above understanding of 'balance' does not fit neatly with Nepalese understanding of balance. The following section analyzes the foreign policy practice of Nepal before the 1990s.

1950s and Special relationship with India

With the signing of the 1950 Treaty of Peace and Friendship (MEA, 2021) just before the overthrow of the Rana regime, the Indo-Nepal relations entered into a phase of 'special relationship'. Some of the clauses in the treaty justified the label of 'special' relationship, especially in the context of open-border, reciprocal rights to each other's citizens, and security arrangement for Nepal.

In light of Nepalese foreign policy during Rana regime, which almost exclusively focused on the relationship with the British, and the active role of India in the democratization of Nepal, it was not unexpected. At the same time, China, was preoccupied with internal developments.

The Nepal-India special relationship continued for about a decade, even though some elites in Nepal had begun to question the 1950 treaty and Indian heavy-handed approach. Anti-India sentiment became a requisite to be a 'nationalist' in Nepal. It was not helped by the Indian attitude and behavior whereby India explicitly believed that Nepal was in India's 'sphere of influence'. Some leaders such as Sardar Vallabhbhai Patel openly questioned the sovereignty of Nepal and mulled if Nepal should be brought within the fold of India.

Nepal expanded its diplomatic relations with the US and France by 1949 (MoFA, 2021). Yet, Nepal was not able to expand diplomatic relations at the insistence of India. There were discussions about having common 'defense and foreign' policies. Nepal actively followed New Delhi's lead or guidance.

Experimentation in the Early Phase

After his ascendance from the throne, the king Mahendra appointed Tanka Prasad Acharya, a leftist with anti-Indian views, as the Prime Minister of the nation. He put forth the idea of 'equal relations' with India and China, changing the narrative of 'special relations' with India on its head. He was able to sign a treaty with China with a relationship based on the principles of *Panchshila*. Similarly, the direct telegraphic service between Lhasa and Kathmandu was to be started, replacing the need for using the Indian mission. Formerly, reticent Chinese started to engage with Nepal actively. Chinese Premier Zhou En-lai visited Nepal in 1957 and emphasized the 'blood relations' between people of the two countries. An agreement was made for the construction of a road linking Kathmandu to Kodari (Chinese border). Nepal also voted differently than India at the UN for the first time in 1957.

Delhi was uncomfortable with the pace scope of Nepal's increasing engagement with China. In an attempt to lure Nepal back, Delhi promised an aid of IRs. 110 million. To show its displeasure at Tanka Prasad Acharya, Delhi provided an unusually lavish welcome to Dr. K.I. Singh, a fierce critic of the Acharya government's pro-China policy. Given increasing Indian reservations about the Acharya's government, King Mahendra dismissed the government and appointed Dr. Singh as the next Prime Minister. For a short period of time, 'special relations' had become the fervor. China and the Soviet Union were not allowed to establish resident embassies, and no further diplomatic relations was established.

Both the governments had been a part of the ploy of King Mahendra to test the waters and keep India on its toes. India could no longer take it for 'granted' that Nepal and Nepalese leaders would kowtow to India. Once this was accomplished, King Mahendra dismissed the Singh's government and had a brief period of direct rule. He promoted 'diversification' in relations beyond the immediate neighbors. In 1958, an agreement was made with the US and the USSR to establish resident embassies in respective countries. Nepal came out of the shadows of India and engaged with all the permanent members of the UNSC (China would later join the UNSC replacing Taiwan).

The first elected government of Nepal under the premiership of B.P. Koirala brought forth the policy of neutrality and non-alignment in Sino-Indian dispute and the policy of 'equal friendship'. Some progress was made to 'balance' the relations with the two. China would establish a resident embassy in Kathmandu in 1960, but the Mustang incident and Chinese claims over Everest had exposed those relations with China would not be as easy as it was supposed to be. Shortly, the Koirala government was dismissed in a Royal coup before Nepal could see any sustainable impact on Nepal's foreign policy.

Diversification in the 1960s

Upon establishing the direct rule of the King, called Panchayat, the relationship with China, and later with East Pakistan (now Bangladesh) gained momentum. This could be seen from King Mahendra's 17-days visit to China in 1961 and the signing of the Trade and Transit Treaty with Pakistan. India maintained cautious engagement with the King. The monarch also did not criticize India publicly, despite some subtle maneuver from the Chinese during his visit. Meantime, the King was out-maneuvered to sign agreement on construction of the road. Yet, it proved to be a crucial bargaining chip in Nepal's relations with India. The disillusioned Indian government gave tacit approval, and some supports to Nepali Congress activists in India to organize violent protests in Nepal and levied economic blockade on Nepal to pressure the government to take a more favorable approach towards India.

The 1962 Sino-Indian border war could not have come at a better time for Nepal. India lifted the economic blockade and advised the rebels to suspend, and eventually terminate, their violent campaign. The King understood that sustained deterioration in relations with India is not a sound policy. Therefore, the Indian offer of rapprochement was welcomed and promoted, but it was not at the cost of Sino-Nepal relations. As a result, India maintained some relations with the broad political actors in Nepal. However, it was not at the level that would threaten the Royal regime.

During this period, Nepal sought to diversify its foreign policy, economic relations, aid and defense. Nepal started to engage heavily and took some leadership in various international organizations. Nepal became a vocal advocate of land-locked countries. Nepal participated actively in UNCTAD I and II. It culminated Nepal for becoming a member of the United Nations Security Council in 1968, which is probably the highest recognition of Nepalese diplomacy in the international arena so far.

An agreement was made with India to provide unrestricted transit of Nepalese goods from one part to another via India in 1965. A year later, India agreed to provide separate and self-contained cargo at a port in Calcutta (now Kolkata). Similarly, the emphasis was put on economic expansion and trade with China. Trade agreements were signed with China as well. The trade with East Pakistan did not go as envisaged. Yet, Nepal was able to establish trade relations with Japan, USSR, and Western European countries. In terms of volume, trade with India comprised the lion's share, yet it was a move in the right direction.

A sense of competition was created among the aid-giving countries. The different approaches followed by the donors gave Nepal the flexibility and bite in the formulation of the development

budget. Similarly, after the Sino-India border war-1962, the ability of India to provide adequate defense support to Nepal was limited. Great Britain and the US agreed to provide limited military assistance on a short-term basis.

In this sense, Nepal was able to establish friendly relations with India and China, without altering the essentials of Nepal-India relations. Trade and aid sources were diversified. So were the diplomatic relations. Between 1955 and 1969, diplomatic relations were established with an additional 43 countries (MoFA, 2021), both large and small. Nepal had an active presence in the international arena. Nepal exercised more independent foreign policy during this period that it ever had.

The foreign policy was consolidated and diversified in various aspects. The policy consolidation initiation led to the 1960s, which is probably the most successful decade in modern Nepalese foreign policy history. Two major events helped the process of policy diversification. Firstly, it was the stability brought about by the direct rule of the King. Secondly, it was the opportunity brought forth by the rivalry between India and China (who fought a brief border war) and the competition between the USSR and USA globally. Nepal was able to exploit these developments to further its national interests.

Zone of Peace in 1970s and 1980s

The 1970s and 1980s were relatively stable periods under the then *Panchayat System* in the history of Nepal. The Prime Ministers were rotated heavily, but the power always rested with the King. King Birendra ascended the throne in 1972. During his coronation, which was attended by a large number of diplomatic dignitaries, he proposed Nepal to be made a 'Zone of Peace'. It was a major initiative from the King, and the analysis of the intention and progress of the proposal reflects the foreign policy of Nepal during the period. There was the matter of 'referendum' in 1980, but the result was in favor of 'reformed Panchayat', and it did not alter the domestic dynamics much. Towards the end of this period, there was 'Jana Andolan' in Nepal, led by the Nepali Congress and Communist Parties, which overthrew the direct rule of the King, established multi-party democracy, and cosigned the King to a constitutional monarchy.

King Birendra, in his speech during the Non-Aligned Summit in 1973, stated that Nepal 'wishes to be declared a Zone of Peace'. However, the official announcement of the ZOP by the King was made on 25th February 1975, during the farewell address delivered to the foreign dignitaries present to celebrate his coronation ceremony. His focus was on peace: peace in the country, the region and the world, and he believed that 'Zone of Peace' will certainly help to institutionalize peace. The major points of the proposal included peace, non-alignment and peaceful coexistence. Accordingly, Nepal would not permit any activities on its soil that are hostile to other states supporting the proposal and expect reciprocity, and Nepal will not enter into any military alliance with any other countries among others. Nepal planned to take the proposal to the UN for endorsement.

There were international and domestic reasons for the proposal. Domestically, it was for maintaining stability, as the democratic opposition to the Panchayat regime came from Nepali

exiles in India. It was also an opportunity for King Birendra to stamp his authority in Nepal's foreign policy. Regionally, a few issues were of real concern to Nepal. Nepal had a close eye on the political development in Sikkim. Sikkim, an independent state with ethnic Nepali people, was absorbed into the union territory of India in 1975. That was an urgent issue of concern for Nepal, a country that has inferiority complex vis-à-vis India. Many also had concerns that India could attempt a similar policy towards Nepal. Therefore, Nepal needed to ascertain its survival. Similarly, Nepal did not want to enter itself into the regional and global rivalries (such as India-Pakistan, Sino-India, US-USSR), and would rather expend its limited resources for peace and growth. Notwithstanding the justifications of the ZOP, it marked a significant change in the orientation of foreign policy of Nepal compared to a decade earlier.

Neutrality, not 'Balance'

The foreign policy of Nepal in the 1950s and 1960s was marked by the movement along with the 'special relations with India' to 'diversification in economic, trade, aid and global engagement'. In saying that, the relation with India was still the most important. 'Zone of Peace' was an attempt at 'neutrality' or 'equidistance', keeping away with 'special relations with India'. ZOP would do away with the concept of Nepal as 'buffer state', the strategic view that India held since the time of Jawaharlal Nehru. An agreement on such a proposal would also limit the role of India in Nepal's domestic politics. It could be seen in two different forms. Firstly, it would have limited the activities and freedom enjoyed by exiled political leaders in India (Muni, 2016). Secondly, requests were made for the withdrawal of Indian intelligence posts in Nepal.

Two regional incidents also heightened the insecurity in Nepal vis-à-vis India. First, India played an active role in the breaking up of East Pakistan to form an independent Bangladesh in 1971. China, Pakistan's all-weather friend, could not do much to change the scenario in which India got a decisive victory. The second was the dissolution of the Kingdom of Sikkim into the Indian union territory in 1975. Within a span of five years, the political map of South Asia changed significantly. This was bound to have a profound impact on the psyche of another small nation that shared a deeply unequal power relation with India.

Therefore, S.K. Upadhyaya (Nepal's former Permanent Representative to the UN,) states that ZOP was the only way to ensure small nation's (Nepal's) survival when large powers commit aggression against small powers (Upadhyaya, 1982).

The ZOP was supported by a large number of countries to varying degrees. The major global and regional powers such as China, Pakistan, the US, the USSR, France, and the UK among others supported the proposal (on various dates and to varying degrees). By the mid-1980s, more than 85 countries around the globe had supported the proposal. However, Nepal's closest neighbor India had major reservations. While the ZOP was not targeted at India, it could not be denied that India was a major target in terms of why the ZOP was proposed and would require to do the most to ensure the proposal was applied if India accepted given the socio-economic, political and geo-strategic linkages. Accepting the ZOP would mean that India's 'special' position vis-à-vis Nepal would be diluted (Muni, 2016). Similarly, Indira Gandhi could not fathom that Nepal-China relations would be equated with Nepal-India relations. Other

governments in India and leaders too had various reservations primarily that India had a special security interest in Nepal and ZOP could not address that.

Despite the support of more than six dozen countries including the major powers, the ZOP approached its natural death after the end of Panchayat in 1990. The relations between the King and India also got suffered which ultimately culminated in India's blockade over Nepal in 1989 (though this was not the direct cause). This offered some key lessons for Nepal's foreign policy priorities. Firstly, the geo-economic rationale (in this context, the over-dependence on India) is a severe constraint to Nepal's foreign policy. India does not hesitate to use such a constraint to undo Nepali strategies that do not address its national interests. Secondly, Nepal can count on the support of other neighbors and major powers. However, they are no substitutes for the Indian influence and presence in Nepal. If Nepal aims at the successful implementation of any major foreign policy, it has to assure India that its legitimate security interests will be addressed and brought into confidence. Finally, as the saga unfolded, a foreign policy based on neutrality or equidistance failed to materialize at best, and backfired at worst. Nepal needs to engage with each neighbor and other countries, based on Nepal's and the other partner's specific interests. Trying to weigh two different neighbors on the same scale is not prudent as both countries have different interests in Nepal and vice-versa.

The foreign policy of Nepal before the 1990s shows evidence that Nepal did not practice the 'balance of power' as conventionally understood. It has rather made various policies where the common theme has been balancing influence from India to a certain extent. In this context, Nepal's foreign policy 'narrative' and practice has not been the same. Even if they were, would 'balancing' India or China possible or even desirable?

Is It Possible to Maintain Balance?

The relation between any two countries is guided by the interests of the thus involved countries. Therefore, the relation between any two pairs of the country is never the same. Nepal has its dynamics concerning to India and China.

Geographically, the Southern neighbor is easily accessible. Even the infrastructure along the Southern border is better than along the Himalayas. In line with geography, the population of Nepal is also concentrated along the Southern plain. Culturally, India and Nepal largely share the same civilizational roots, religion, linguistic origins, and social values. Nepal has a '*roti-beti*' relation with India. The close socio-cultural ties along with open-border means the movement of people across the border is thick. Varanasi was/is a major educational/religious center for the Nepalis and so is the Pashupatinath and others for Indians.

Even in economic terms, Nepal trades five times more with India than with China. If we include the trade via India as well, the ratio will be even higher. Hundreds and thousands of Nepali workers migrate to India for work and education. A similar number of Indians enter Nepal for work and investment opportunities. A significant proportion of Nepalese can speak or understand Hindi/Bhojpuri and watch Indian TV channels.

Even in technical terms, Nepal's resources are too limited to engage in a 'balancing' game or make any major impact on the overall balance of power in the region. Neither is our diplomatic practices sophisticated enough to handle the risks associated with having to balance the two powers.

Or Is It Desirable to Be?

Both China and India have their interests in Nepal and Nepal has different interests in engaging with the two neighbors. Nepal should be engaged with them on the basis of the actual premise of the relations, and not to compare one to the other. When we frame our foreign policy as 'balance', we are weighing the importance/influence of those two countries. The interests of those two powers are different; the socio-cultural, economic, strategic context of Nepal's relations with the two powers is different. Then, why should we put the relations between those two neighbors on the same scale and try to 'balance' them out?

Also, it is equally important in diplomacy how the other partners understand the policy or framing. India is wary of increasing Chinese presence/influence in the South Asian Region. In such a context, India likely understands Nepali 'balance' as an attempt to tilt away from India towards China. Hence, it is likely to resist such policies using every means available. This will provide fuel to further skepticism of Nepalis among Indian policy-makers. Increase in distrust with a major partner is not something that is in Nepal's interest.

Conclusion

By the discussion above, it is understood that balance is a term very commonly used in explaining Nepal's foreign policy vis-à-vis India and China, though is used to mean various things. Nepal and Nepali policymakers have different understanding of 'balance' than what conventional 'balance of power' means. The IR term 'balance' itself is loaded and is premised on a 'zero-sum game', though the English term 'balance' is a positive one. Nepali policymakers seem oblivious to this nature of the narrative.

In practice, Nepal has hardly been practicing the balance of power. Nepal has practiced a form of accommodation towards India (and balancing China) after China's takeover of Tibet, diversified its relations during the reign of King Mahendra, and attempted at neutrality under King Birendra's. From a policy point, therefore, it makes little sense to stick to a toxic narrative in relations with Nepal's neighbors. It also shows that Nepal's foreign policy narrative has remained stagnant, with leaders possibly 'fearful' of repercussions if they tried to change the narrative.

However, this is not to say that new narrative has not been tried. Term such as 'equi-distance' was espoused by former PM Babu Ram Bhattarai. Others modified it to mean 'equi-proximity', given the inter-connected nature of the globalized world. Yet, all these terms have not moved beyond the 'equality' in relations between India and China. The two countries are not equal in terms of their significance to Nepal's national interest, though both are absolutely critical.

Hence, it is the time for a new national debate on the narrative of Nepal's foreign policy that is forward looking, noble, and is based on Nepal's national interest. This requires the involvement of policy makers, political leadership and the academicians, and some creativity.

References

- Khanal, Y.N. (1964). *Reflections on Nepal India Relations*.
- Government of Nepal. (2021). *Nepal's Foreign Policy-2077*. Ministry of Foreign Affairs.
Accessed online from: <https://mofa.gov.np/media-centre/publications/>
- Government of Nepal. (2021). *Foreign Trade Balance of Nepal*. Trade and Export Promotion Center. Accessed online from:
https://www.tepc.gov.np/projects/tepc/assets/upload/fck_upload/First%20Eleven%20Months%202075_76_tables.pdf.
- Government of Nepal. (2021). *Annual Reports*. Investment Board Nepal. Accessed from:
<https://ibn.gov.np/resources/documents/>
- Government of Nepal. (2021). *Development Cooperation Report*. Ministry of Finance
.Accessed from: <https://mof.gov.np/uploads/document/file/20171231154547.pdf>
- Government of India. (2021). *Treaty of Peace and Friendship*. Ministry of External Affairs.
Accessed from: <https://mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/6295/Treaty+of+Peace+and+Friendship>
- Government of Nepal. (2021). *Bilateral Relations*. Ministry of Foreign Affairs. Accessed from:
<https://mofa.gov.np/foreign-policy/bilateral-relation/>
- The Kathmandu Post. (2018 August 20). Kathmandu-Kerung Railway: Project to cost Rs. 240 billion. *The Kathmandu Post*. Accessed from:
<https://kathmandupost.com/national/2018/08/20/project-to-cost-rs257-billion>
- Muni, SD (2016). *Foreign Policy of Nepal*. Adroit Publishers.
- Upadhyaya, SK (1982). Nepal's Zone of Peace Proposal: many voices, one concern. *Weekly Mirror*.

Representative Bureaucracy: The Nepalese Perspective

Baburam Bhul*

Abstract

The purpose of this paper is to reflect the issue of representation of the disadvantaged people in the bureaucracy in terms of the country's contemporary demographic composition. It also intends to scrutinize the current trends of representation of women along with indigenous community, Madhesi, Dalit, disabled people and people from backward areas in the bureaucracy since the application of a reservation system in Nepal since 2007. Descriptive method has been used for analysis and the results are based on quantitative method used for the analysis and interpretation of the data. This article is based on the secondary data. The content and trend analysis have been made from the published and unpublished data and information in national reports, journals, thesis, newsletters and newspapers. Time series (since 2007) secondary data has been used for the study. The results of the study show that the country's population consists of 49.50% male and 51.50% female. However, only 25.94% female are being represented and rest 74.06% males are still in dominant in the civil service system of Nepal in 2020. The data depicts that, the civil service has as high as 63.50% Khas/Arya but only 0.60% Muslim, 2.50% Dalit, 15.40% Madhesi and 19.5% indigenous people representations. Moral preference and commitment in recruitment and promotion to retirement is said to be the main reason behind the increasingly mono-ethnic involvement in the civil service of Nepal. Traditionally, males were over-represented in the civil service at all levels. However, the trend has been reconciled in recent years due to the continuing preponderance of female graduates and hence applicants for government jobs. Therefore, the concern over the representativeness of the Nepalese bureaucracy is less on class but more on gender and ethnicity representations. The growing trend of women and other class and ethnicity in civil servants in the recent years is positively expected to achieve the representativeness of bureaucracy with the national face. This article argues that the increasing ration of the representativeness in bureaucracy would ensure equitable, responsiveness, strengthen capacity and legitimacy of the government in the diverse society.

Keywords: Social Diversity, Representative Bureaucracy, Public Policy, Civil Service

Background

Since being coined by Donald Kingsley in 1944, representative bureaucracy has become a major concern in the study of public administration. The theory of representative bureaucracy developed at a time when there was concern about unelected officials holding important positions in government agencies. He argued that the British civil service was effective in implementing the policies of the political party in power because they both shared a middle-class economic orientation. This common economic background, Kingsley argued, led to shared values and norms, and such similarities made it more likely that those working in bureaucracy

* *Section Officer, Government of Nepal*

would naturally agree with, and implement, the ideas of those working in elected offices. A representative bureaucracy might be defined as a public service whose members reflect the demographic composition of the population it serves, and to which its policies apply. To be truly representative, a public service would include members of significant sectors of the population throughout its workforce, including senior decision-making positions, but not just in lower ranking jobs (Gidengil and Vengroff, 1997).

Years of empirical analysis on representative bureaucracy has established that the bureaucratic institutions being representative to the minority groups can positively affect policy outcomes for those groups under certain conditions, especially in the policy areas of education, child protection, and law enforcement (Favero and Molina, 2018; Grissom, Kern and Rodriguez 2015; Hong, 2017; Riccucci and Meyers, 2004). Various research works have explored the various pathways through which bureaucratic representation generates positive outcomes and has probed the conditions required for representation to affect outcomes. Many studies have also covered various salient demographic characteristics, bureaucratic levels, and governmental agencies (For example, Bishu and Kennedy, 2020; Kennedy, 2014). Recent work has, further, attempted to differentiate between and identify the relevance of both individual-level and organizational-level representation (For example, Meier and Nicholson-Crotty, 2006; Nicholson-Crotty et al. 2016; Favero and Molina, 2018; Vinopal, 2018). The inadequate understanding of how different national contexts and administrative regimes affect the representative bureaucracy theory severely limits its generalizability beyond the 'western' world. A narrow contextual focus also means that the full range of organizational and environmental conditions needed for representation to lead to more responsive policy outcomes which has not been adequately discovered. A bureaucracy representative for disadvantaged groups in a society has been linked to better outcomes for those groups in a wide variety of policy areas.

The Rise of Representative Bureaucracy Theory

The initial influences regarding representative bureaucracies led by Kingsley described that the British civil service performed a vital role of representation because it was drawn from the ruling class rather than the governed one. As it is widely understood, the theory of representative bureaucracy suggests that diversity within the public workforce, especially in terms of characteristics such as race and ethnicity, will help to ensure that the interests of diverse groups are represented in policy formulation and implementation processes. Representative bureaucracy is a term given to argue that public organizations should look like the face of population that they serve. A representative bureaucracy, the argument went, could fill in the gaps left by the political institutions of government. The theory of representative bureaucracy developed at a time when there was concern about unelected officials holding important positions in government agencies. However, some appropriate scenarios of a representative bureaucracy have to be responsive to the needs of the people. An absence of this may make people feel excluded. Both representativeness and responsiveness are fundamental tenets of democracy. Representativeness ensures inclusion and entitlement of different groups in the administration of the country, while responsiveness makes different groups active participants in the process of governance, such as in policy formulation and implementation

(Jamil, et. al, 2020). It is argued that, at the minimum, the government administrative and governing structure should recognize the diversity of its people. The importance of representative bureaucracy has been more precisely defined in recent years with the distinction between passive and active representation. (Mosher,1968, p. 13). Active representation occurs when bureaucrats act on shared values and seek policy outcomes that benefit the represented group. For example, female bureaucrats could use discretion to implement policies that benefit female clients (Wilkins and Keiser, 2004; Keiser et al., 2002). Passive representation refers to the mere presence of civil servants of various social groups. A passively representative bureaucracy, i.e., one that reflects the demographic composition of the society or population it serves, has symbolic significance. It promotes the legitimacy of the bureaucracy and the government in that diverse groups would have a greater sense of identification and being fairly served when civil servants are visibly and sufficiently diverse.

Representative bureaucracy theory contends that bureaucrats' social demographic background is important, since it affects their values which in turn influence administrative decision making. There are two assumptions underlying the theory. The first assumption is that through socialization processes individuals with the same social demographic background will share certain values (Long, 1952; Meier, 1975; Mosher, 1968). The second assumption is that bureaucrats will act consistent with their values and 'seek to maximize the values that are salient to [them] at the time of the decision' (Meier and Morton, 2015, p. 99). If a bureaucracy is representative of the public it serves, the logic continues, then its decisions will more strongly reflect the values of that public. By being more responsive to the preferences and needs of the public, representativeness is assumed to contribute to the performance and legitimacy of a bureaucracy (Long, 1952; Selden, Brudney and Kellough, 1998). The theory theorizes that the active representation of group interests occurs because individual bureaucrats reflect the views of those who share their demographic backgrounds. A bureaucracy representative for disadvantaged groups in a society has been linked to better outcomes for those groups in a wide variety of policy areas. Most of the empirical work identifying this link have used United States data, a highly conducive case for representation.

Central to this line of reasoning is Mosher's distinction between passive and active representation. Passive representation refers to the composition of a bureaucracy's workforce with regard to social demographic characteristics (Mosher, 1968). This passive representation may affect organizational outcomes directly because of symbolic effects of descriptive representativeness. A bureaucracy which mirrors the composition of the population it serves increases the likelihood that citizens will identify with bureaucrats and in turn may boost citizen-clients' trust in bureaucracy and their inclination to cooperate with bureaucratic initiatives (Ricucci, Van Ryzin and Lavena, 2014; Thomas 1998; Wilkins and Williams, 2008). Representativeness may also serve more generally as a signal of the accessibility of public sector jobs and careers which is deemed important as it implies accessibility to power for social groups (Groeneveld and Van de Walle, 2010). Although some studies provide evidence for the symbolic effects of representativeness (e.g. Ricucci et al., 2014), most studies of representative bureaucracy outcomes focus on the translation of passive into active representation. Passive representation turns into active representation if bureaucrats adopt a minority representative role and make decisions that reflect their own values (Selden, Brudney and Kellough, 1998). The

assumption is that bureaucrats' behavior rather than their background characteristics per se will affect citizens' responses.

It is believed that representative bureaucracy theory can be moved forward by systematically accounting for contextual effects. Incorporating context would imply a specification of the situational conditions that affect the various processes that transform representation into bureaucratic outcomes. This paper presents a first start of such a contextualized theory of representative bureaucracy. It has been said that the defined context states the situational opportunities and constraints that affect the occurrence and meaning of organizational behavior as well as functional relationships between variables (Johns 2006, p.386). Organizational behavior refers to diverse levels of analysis, both at the level of individual bureaucrats and at the collective level of organizations or units within the organization. The impact of context on representativeness, performance and the relationship between the two concepts may manifest itself in different ways (Johns, 2006, Pp. 387-388). First, context shapes meaning. This aspect of context is especially relevant for the study of representative bureaucracy, since identity which shapes the meaning underlying organizational behavior is at the core of the theory. Which identities are salient will depend on the context, both on the internal organizational context and on the political context external to the organization. Hence, what (whose values?) is being represented will be context dependent and so will be the meaning representativeness takes on in administrative decision making. For instance, in France race and ethnicity are not accepted as concepts to be represented in bureaucracy (Meier and Hawes, 2009).

The Nepalese Civil Service

In the context of Nepal, Gurung argues that the social association on the basis of hierarchical caste system is the main cause for exclusion. Nepalese civil service is heavily influenced by its neighbors, particularly India (Gurung, 2007). In 1951, the Butch Commission was commanded by an Indian governmental expert, N.M. Butch, and his endorsements aided build the structure of Nepal's current civil service (Dhakal, 2013). In 1956, Prime Minister Tanka Prasad Acharya promulgated the Civil Service Act with the help of the Indian legal representative. This act stands as the foundation of Nepal's current civil service, the modern (Shrestha and Paudel, 2019). In Nepal, caste or Jaat shows a dominant role in a person's status in the social hierarchy and in choosing a profession (Jamil, 2019). Bhattachan et al. (2003) see the Hindu caste system and feudal rulers' discretionary laws as the main elements undergirding exclusion in today's Nepali society. For example, the Muluki Ain or Country Code of 1854 brought all Nepalese people under a single legal system and produced a hierarchy based on Hindu social arrangement. Non-Hindus were also treated as subject to this hierarchical system (Dhakal, 2013). Bahnus (Brahmin), Chetri, and Newar are still recognized as 'pure', placed at the top of the hierarchy, and reflected a higher class. Muslims, foreigners and other religions peoples are considered 'water-unacceptable' and Dalit's are imposing as 'untouchable,' both groups denounced low and impure (Bennet et al., 2006). Similarly, Jamil & Dangal, (2009) have stated that the bureaucracy of Nepal is basically gender biased, caste biased, language biased, religion biased and geographically biased in terms of demography. We came to know that without the active participation and representation of men and women at all levels of decision- making, especially in governance, we cannot achieve the goals of equality, development, and peace (Haque, 2000).

The essence of representative bureaucracy was introduced in Nepal in 2007 with the provision made in the Interim Constitution, 2007 (2063 BS.), and it has aimed to include the diversity of groups from different area of country. Nepal's bureaucracy has been becoming representative in terms of reflecting the country's demographic composition. In addition to the sustainable development of deprived groups, the groups were categorized for reservation in civil service to women, indigenous (Adibasi/Janajati), Madhesi and Dalit people of Nepal. There are two more categories distinguished as people from remote regions and physically disabled people for the same. The following nine districts out of seventy-seven regions fall under the category of the remote regions: Kalikot, Dolpa, Mugu, Jumla, Humla, Achham, Jajarkot, Bajhang and Bajura. People from these remote regions have been provided with the reserved quota in the process of recruitment of employee in civil service. The Interim Constitution of Nepal, 2007 includes several gender-friendly provisions and inclusive principles, not least the fundamental right of the citizen to social justice. Article 21 states that women, Dalits, Adibasi/Janajati's, the Madhesi community, downtrodden classes, poor farmers, and workers who have lagged behind from the economic, social or educational viewpoint shall have the right to participate in the state structure based on the principle of proportionate representation. Then, in August 2007, the second amendment to the 1992 Civil Service Act provided for reserving 45 per cent of all vacancies to be fulfilled by way of open competition and, assuming the vacancies thus reserved to be 100 percent, fulfilling the same by way of separately-held competitions from among each of the six specified categories of candidates: Women (33 percent), Adibasi/Janajati (27 percent), Madhesi (22 percent), Dalit (9 percent), persons with disability (5 percent) and those from the backward areas (4 percent). The Civil Service (Second Amendment) Act, 1991, in 2007 has since formed a reference for other public services and similar, if not the same, provisions have been made in security services, university services and so on. Many factors seem to be at work in achieving representative public administration beyond the arithmetic of reservation. However, the finding them out and addressing them together should be the part of the representative agenda for Nepalese bureaucracy (Bhul, 2020).

The Nepalese civil service is a structured mechanism to keep the government in performing its responsibilities and understanding the purposes of the country that have been well-defined under the Directive Principles and Policies of the Government in the Constitution of Nepal. Construction of a civic well-being nation is the main governmental objective, and a public service is to be set up and functioned for fulfilling this objective. The institutional arrangements in federal democratic Nepal deliver for one central, 7 provinces, 77 districts and 753 local levels (6 metropolitans, 11 6 sub-metropolitans, 276 municipalities and 460 rural municipalities – total 6743 wards) in order to try and ensure that governance is near to the people. Civil service of Nepal is one of the major employment areas in Nepal. Modern Nepalese civil service was formally established for the governance only after dawn of Civil Service Act in 1956 after the core recommendation of Butch Commission headed by N.M. Butch in 1952. Public Service Commission (PSC) was established in 15th June 1951 and is a sole constitutional body to conduct examinations for the selection of appropriate candidates to be appointed for the different public service positions in Nepal. In order to select appropriate aspirants through open competition, it conducts competitive pre-written examinations, practical examination, group discussion, basket exercise and interview for the final selection. The vacant positions in government offices are collected by Ministry of Federal Affairs and General Administration (MoFAGA) to be given to PSC and it selects appropriate applicants for those positions and

recommends the government to appoint them. These administration positions are basically divided into three categories; Gazetted, Non-gazetted and Class-less. These categories along with positions consist 10 types of services which from civil service in Nepal. All the civil servants are employed on a permanent basis by the Public Service Commission (PSC).

An Instance of Nepal: Representativeness in Bureaucracy

Inclusion in Nepal is a form of affirmative action designed to improve the participation of under-represented communities defined primarily on the basis of gender, caste, ethnicity and disability. Representation based on gender, caste, backwardness and disability are legally defined both in both constitutional and statutory policies. The initiation of democracy in 1951 navigated in many changes in Nepal. Until then the demand for reservation was part of dominated by the broader civil rights movement lead to CPA* in 2007. Democracy brought with it equal rights for all citizens regardless of gender or other forms of social grouping. According to the national census (2011), there were 16.60% Chhetri, 12.20% Brahmin, 7.10% Magar, 6.60% Tharu, 5.80% Tamang, 5% Newar, 4.80% Kami, 4.40% Muslim, 4% Yadav and 2.30% Rai are the top ten ethnical group in total population of Nepal. To ensure the participation and representation of various marginalized groups in the civil service, Nepal introduced a quota policy in 2007.

In the budget speech of 1995, affirmative action was introduced, and 16 social groups were categorized as oppressed (Dong, 2016). In 2003, the then-prime minister Surya Bahadur Thapa planned to reserve 35 percent of civil service posts: women would constitute 20 percent, Dalits 10 percent, and Janajatis 5 percent. Thapa also formed a committee to implement the reform, but due to political and governmental instability, it was unsuccessful (Dong, 2016). In 2006, after the fall of the monarchy, the newly formed government introduced affirmative action. The Interim Constitution of Nepal (2007) created various inclusive policies to ensure the participation of different groups in national life. Article 21 of this constitution states that women, Dalits, Adivasi Janajatis, the Madheshi community, downtrodden classes, poor farmers, and workers who are underprivileged shall have the right to participate in the state structure based on the principle of proportionate representation (Paudel, 2013). After that through the second amendment to the “Civil Service Act, 2007”, the government introduced 45 percent reservations for disadvantaged people (Dong, 2016; Paudel, 2013). The reservation policy in public service is adopted with the objective of (i) creating a representative public service (ii) mainstreaming excluded people from different class groups, caste/ethnic groups, regions and communities, and engaging them in nation building activities (iii) projecting existing public service scenario, and (iv) narrowing down the gap between the dominant and excluded groups (Awasthi & Adhikari, 2012).

Nepali bureaucracy is represented by its civil service employees who work towards implementing the public service delivery policy of the state (Shrestha & Paudel, 2019). In the changing contexts, the roles and priorities of the government and its civil service alike have been changing. To this end, various efforts have been initiated on behalf the government

* Comprehensive Peace Agreement (CPA), 2007 held between Government of Nepal and Communist Party of Nepal (Maoist), state restructuring by resolving the prevailing problems related to ethnicity, regional and gender differences

towards changing its traditional role from the concept of "feeding people" to "enabling the people". With the changing socio-political changes in Nepal, several agenda including inclusion (and exclusion) of different groups have been witnessed across social institutions (Dhakal, 2019). Accordingly, during the past several decades, efforts have been made to improve both structures and governance. Inclusive bureaucracy is one of the new concepts of such efforts. Then, in August 2007, the second amendment to the 1993 Civil Service Act provided for reserving 45 percent of all vacancies to be fulfilled by way of open competition and, assuming the vacancies thus reserved to be 100 percent, fulfilling the same by way of separately-held competitions from among each of the six specified categories of candidates: Women (33 percent), Adivasi/Janajati (27 percent), Madhesi (22 percent), Dalit (9 percent), persons with disability (5 percent) and those from the backward areas (4 percent). The motivation behind the reservation was that those who are marginalized should be uplifted by creating various opportunities by the nation.

Discussion and Major Findings

A crucial enquiry in representative bureaucracy study is the discussion of how well the diverse social groups are represented in the national bureaucracy in Nepal. Similarly, central a question is how the policies, public discourse and execution practical bring into relative line to ensuring greater gender, caste and ethnic representation in civil service of Nepal. This article has examined the changing scenario of women's representation in Nepali bureaucracy. It has found that the reservation policy applied by the government has supported to increasing representation in civil service of Nepal. The major findings are analyzed with the following data and information collected from different sources.

Table 1.
Degrees of Exclusion in Nepal

Social status	Gender	Caste	Ethnicity/ Race	Language	Religion	Geo-Political
Dominant	Men/Boys	Tagadhari: Bramhin, Chettris	Caucasoid	Nepali	Hindu	Parbatiaya: Hill Dweller
Subordinate	Women/ Girls	Dalit Adibasi/Janajati Madhesi	Janajati/ Mongoloid	Others	Non- Hindu	Madhesi: Plain Dweller
Source: Bennett et al. (2006)						

As Table 1 shows, women are more marginalized than men no matter what their class and caste is. It thus became a powerful instrument for subordinating diverse groups of people under Hindu norms, rules, and values (Hachhethu, 2009, cited by Dong, 2016). According to this table, Tagadhari (denotes high caste and religious status in Hindu religion (Riaz, 2010) such as

Brahmin and Chhetris who still comprise the dominant class in Nepal, while Dalit is the subordinate class. Laterally with the caste system, languages were treated as grounds for social exclusion. In 1920, the government declared that in cases where languages other than Nepali were used for indenture/written agreements, such agreements could not be submitted as evidence in a court. The Nepali language became the only official language and the only one used in the education sector (Jamil at all, 2020).

Table 2.
Structure of the Civil Service of Nepal

Categories of Services	Percentage
General administration	46.30
Health	20.52
Engineering	9.95
Agriculture	6.16
Forestry	6.04
Others	11.03
Total	100

Source: Poudel N. (2018)

Table 2 presents that out of the total size of the civil service, 46.30 percent is covered by the general administration service, 20.52 percent is covered by health service, engineering service is 9.95 percent whereas agriculture and forestry is having 6.16 and 6.04 respectively and remaining 11.03 percent is covered by other five services in civil service of Nepal.

Table 3.
Caste/ethnic Representation in Special and Gazette Class

No.	Caste/Ethnicity	Population	Representation in the Civil Service
1	Bahun	12.74	72.00
2	Chhetris	15.80	15.89
3	Newar Janajatis	5.48	7.14
4	Non-Newar Janajatis	30.83	1.64
5	Madhesi	12.32	1.17
6	Dalit's	14.99	0.67
7	Muslims	4.27	0.1
8	Others	3.57	1.39
	Total	100	100

Source: Ministry of General Administration, cited in Dong (2016)

The data in the table three projects the dominance of Bahuns and Chhetris in the civil service of Nepal. While Bahuns contain only 12.74 percent of the population, but they occupy 72 percent of posts in the civil service of Nepal. Likewise, though Chhetris only cover 15.80 percent of the population, but they have 15.89 percent of civil service of Nepal's job positions whereas almost 73 percent population has been covered by other disadvantaged groups like Adivasi janajati, Madhesi, dalit, Muslims and so on, but they occupy only 12 percent of low-level posts in the

civil service of Nepal. These figures also outspread to upper class Bahun and Chhetris are dominating in (special and gazette category) civil service of Nepal positions.

Table 4.
Women's Share in the Public Sector of Nepal

Rank	2003			2010			2019		
	Male	Female	Female (%)	Male	Female	Female (%)	Male	Female	Female (%)
Special class	41	1	2	67	2	3	67	3	4.29
Gazetted I	304	4	1	416	13	3	522	40	7.12
Gazetted II	1399	52	4	2474	113	4	2985	259	7.98
Gazetted III	4909	304	6	7129	593	8	8357	1578	15.83
Non-gazetted	38,596	4224	11	34,813	7632	22	21,106	4953	19.01
Classless	23,885	1432	6	20,366	1446	7	11,667	1218	9.45
Health/ Local	-	-	-	-	-	-	20,701	14,866	41.80
Total	69,134	6017	8	65,265	9799	15	65,405	22,917	25.94

Source: cited by Bhul B (2020)

Table 5

Class	2064/65					2076/77				
	Men		Women		Total	Men		Women		Total
	Number	%	Number	%		Number	%	Number	%	
Chief Secretary	1	100	0	0	1	1	100	0	0	1
Special Class	60	100	0	0	59	67	95.71	3	4.29	70
Gazetted First	463	94.88	25	5.12	488	522	92.88	40	7.12	562
Gazetted Second	3160	95.18	160	4.82	3320	2985	92.02	259	7.98	3244
Gazetted Third	9537	89.77	1087	10.23	10624	8357	84.17	1578	15.83	9929
Non-gazetted	23963	85.78	2973	14.22	27936	21106	80.99	4953	19.01	26059
Classless	17705	95.25	1487	7.75	19192	11667	90.55	1218	9.45	12885
Health Service	11557	59.44	7885	40.56	19442	13676	58.2	12620	41.80	26296
Justices/judges	298	97.39	8	2.61	306	335	93.84	22	6.16	357
State/Local level	0	0	0	0	0	6689	75.05	2224	24.95	8913
Total	66743	82.03	14625	17.97	81368	65405	74.06	22917	25.94	88316

Source: cited by Bhul B (2020)

Gender Differences after 12 Years in Different Level Civil Service of Nepal

The data displayed in table 4 and 5 indicate the latest gender-wise composition of civil servants in various service sectors. Table 4 and 5 show that women's increased participation is mostly at the 'non-gazetted' level in civil service of Nepal. One fifth (19%) of female civil servants

belong to this category. The existence of women in higher-level positions is still insignificant, even after the introduction of the quota system. Table 4 and 5 also display that in 2003, the percentage of women's participation was 2 percent for 'Special Class', and one percent for 'Gazetted I' class; 'Special Class' participation only increased to 4.29 percent by 2019. In the 'Gazetted I' class, this has improved from one percent in 2003 to 7.12 percent by 2019. At the Gazetted III level, the percentage of women doubled, that is, from six to 15.83 percent. In the long run, these women are likely to be encouraged to higher-level positions, thereby starting a critical mass. Although, the overall representation of women in Nepali civil service, as per 2020 data, is 25.94 percent, all sectors including health (41.80 percent) and local level (24.95 percent) sectors have less than 20 percent representation of women.

Table 6
Bureaucratic Representation in the Top Level of the Civil Service of Nepal

Geographical Regions	Secretary (%)	Joint Secretary (%)	Undersecretary (%)	Population (%)
Eastern	18	19	23	22
Central	42	39	34	36
Western	29	36	34	19
Mid-Western	8	3	5	13
Far-Western	3	3	4	10
Total	100	100	100	100
N	65	458	3,282	26.5 million

Source: Adapted from Ministry of General Administration (2014)

The data in table 6 shows that most of the civil servants arise from the Eastern, Central, and Western regions while there is less representation from the Mid-Western and Far-Western regions. Further, if observing at the population size of these regions, it was observed that the Mid-Western and Far- Eastern regions are least represented in civil service of Nepal, even though all the backward districts fall inside these two regions. Nepal, there are nine so-called "remote" districts for which some civil service positions are reserved. According to the Civil Service Act of Nepal, these are the Accham, Kalikot, Jajarkot, Jumla, Dolpa, Bajhang, Bajura, Mugu, and Humla districts. Nevertheless, the Nepalese quota policy is yet to achieve the intended representation from different areas.

Table 7
Regional Caste Representation in Civil Service of Nepal

SN	Caste/Ethnicity	Percentage	Index
1	Hill Brahmin	39.00%	1.0000
2	Hill Chhetri	22.30%	0.9719
3	Terai Brahmin, Chhetri	3.30%	1.0000
4	Terai others	9.70%	0.3851
5	Hill Dalit	0.90%	0.0978
6	Terai Dalit	0.50%	0.2474
7	Newar	9.00%	0.4227

8	Hill Indigenous	9.00%	0.4382
9	Terai Indigenous	4.60%	0.4227
10	Muslim	0.70%	0.1574
11	Others	0.4%	0.6073

Source: TU, Department of Sociology, 2014/15

Table 7 describes about the participation in the civil service on the basis of caste, based on the research study done by the Central Department of Sociology, Tribhuwan University in 2014. The table shows that the Hill Brahmin, Hill Chhetri, Hill Indigenous and Newar are the major caste representing in civil service. Terai (others) are also in mark able numbers but the real target group of inclusion of Hill and Terai minorities and marginalized representation are still very low in number in comparison to the Hill Brahmin.

Table 8
Participation of the Different Ethnic Groups in Civil Service of Nepal

		2006		2012	
Ethnic Groups	Numbers	%	Numbers	%	
Janjati	1,416	17.49	1,593	12.28	
Madhesis	805	9.94	1,068	8.23	
Dalits	74	0.92	117	0.90	
Others	5,801	71.65	10,193	78.59	
Total	8,096	100	12,193	100	

Source: Awasthi and Adhikari (2012)

Table 9
Participation in the Top Level based on Caste/ Ethnicity in Civil Service of Nepal

Caste/Ethnicity	Secretary	Joint Secretary	Under secretary	Population size
Brahmin (Bahun)	65	68	66	12.74
Chhetri	20	17	20	15.80
Indigenous nationalities	15	13	13	48.63
Dalit	-	2	1	14.99
Others (including Muslim)	-	0.4	0.4	7.84

Source: Adapted from Ministry of General Administration (2014)

Remarkably, Table 8, 9 and 10 show that since the progress and summary of the reservation system in Nepal, the participation of low caste/ethnic peoples at the higher official level has declining. For example, in the year 2006, there was 17.49 percent Janjati at the official level, but it was reduced to 12.28 percent in 2012. During the same period, it was experiential the growth of the category 'Others', which contains high-caste Hindus and Newars, in authorized positions. Some scholars described the inconsistency as presence due to the reducing of bureaucracy and

the undue time the recruitment procedure acquired (Paudel, 2013). In this regard, Shrestha and Paudel (2019) claim the reservation system's ineffectiveness on the lack of human resource development activities. Particular that top-level administrators (e.g., secretary, joint secretary) are significant for policy formulation, implantation, and the allocation of resources, it becomes clear that the representation of different groups in these authorized positions is a key to safeguarding a representative and inclusive bureaucracy that may help to a balanced and consistent development of the country. Table 9 indicates that Brahmin and Chhetri are still leading in those higher positions, and the least and under-represented positions are by 'indigenous nationalities' and 'others' (including Dalit and Muslim). Whereas table 10 shows the early condition of representation of low caste/ ethnicity in Civil Service of Nepal in 1999 which as very insufficient as compared to its total population in Nepal.

Table 10
Caste/ Ethnicity in Civil Service of Nepal in 1999

Ethnic/Caste representation in governance, 1999														
Institutions	CHHE		Dalit		Madhesi		Newar		Indigenous Nationalities		Other		Total number	
	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#		
Judiciary: Supreme, appellate, district	181	77	0	0	18	7.7	32	13.6	4	1.7			235	
Constitutional bodies and commissions	14	56	0	0	3	12	6	24	2	8			25	
Cabinet	20	62.5	0	0	5	15.6	3	9.4	4	12.5			32	
Parliament: Lower & Upper Houses	159	60	4	1.5	46	17.4	20	7.6	36	13.6			265	
Public administration, police, army elite	190	77.6	0	0	9	3.7	43	17.6	3	1.2			245	
Central members of national political parties	97	58.4	0	0	26	15.7	18	10.9	25	15.1			166	
District Development Committee chair/vice chairs, mayor/deputy mayors	106	55.8	0	0	31	16.3	30	15.8	23	12.1			190	
Industry/commerce association leaders	7	16.7	0	0	15	35.7	20	47.6	0	0			42	
Education: administrative & academic elite, and teachers association leaders	75	77.3	1	1	7	7.2	11	11.3	2	2.1	1	1	97	
Culture: Organization and association leaders	85	69.1	0	0	0	0	22	17.9	6	4.9			113	
Science/technology: organization and association leaders	36	58.0	0	0	6	9.7	18	29	2	3.2			62	
Civil society association leaders	41	75.9	0	0	4	7.4	8	14.8	1	1.9			54	
Total	1,011		5		170		231		108		1		0	1,526
Percentage (a)	66.25		0.3		11.1		15.1		7.1		0		100	
Population %, 1991 (b)	31.6		8.7		30.9		5.6		22.2		0.1		100	
Difference % (a-b)	+34.65		-8.4		-19.8		+9.5		-15.1		-1			
Domination ratio (a/b)	2.1		0.03		0.56		2.69		0.32					

Source: Adapted from Neupane, 2000:82.

The table 11 demonstrates the number of male and female civil servants in various services in the civil service in the Nepal after the implementation of reservation policy 2020. The representation of women in health and miscellaneous service is 47.94 percent and 42.84 percent and other service have the less than 20 percent representation of women accept the Nepal foreign service which has 21.65 percent. Before the reservation policy implementation, the male participation was 89 percent and female participation was 11 percent at the end of July, 2007 (Ashadh, 2065). The pattern of female participation is highest in health and in miscellaneous in comparison of other services in the civil service of Nepal but in an average the attraction and competition are gradually increasing after the implementation of reservation policy. The share of women in civil service is somehow increasing but it is not sufficient to empower them in terms of their population and socio-economic situation.

Table 11
Representation of Male and Female in Different Services in Civil Service

S.N.	Professional Services*	Male	Female	Total	Male %	Female %
1	Nepal Economic Planning and Statistics Service	346	50	396	87.37	12.63
2	Nepal Agriculture Service	3640	696	4336	83.95	16.05
3	Nepal Administrative Service	28066	5154	33220	84.49	15.51
4	Nepal Forestry Service	4805	618	5423	88.60	11.40
5	Nepal Education Service	1307	303	1610	81.18	18.82
6	Nepal Health Service	13985	12879	26864	52.06	47.94
7	Nepal Miscellaneous Service	1903	1426	3329	57.16	42.84
8	Nepal Engineering Service	7121	876	7997	89.05	10.95
9	Nepal Justice Service	3156	722	3878	81.38	18.62
10	Nepal Foreign Service	228	63	291	78.35	21.65
11	Nepal Audit Service	328	55	383	85.64	14.36
12	Nepal Parliament Service	196	41	237	82.70	17.30
13	Constitutional Representatives	338	23	361	93.63	6.37
Grand Total		65419	22906	88325	74.07	25.94

(Source: Ministry of General Administration cited by Bhul, 2020)

The table 12 shows the number of male and female civil servants in the civil service after the implementation of reservation policy since 10 years, share of women is increasing from 14.55 percent to 25.94 percent. Before the reservation policy implementation, the female participation was 11% at the end of July 2007 (Ashadh, 2065). The pattern of female participation is in gradually increasing form the implementation of reservation policy. Here, the share of women has been increased over 20 percent from 2016 in the various professional services in the civil service of Nepal.

Table 12
10 Years Gender Situation Analysis in Civil Servants after Reservation Policy

Fiscal Year	Male		Female		Total
	Number	%	Number	%	
2066/067	66357	85.45%	11303	14.55%	77660
2067/068	67075	86.16%	10773	13.84%	77848
2068/069	67928	85.33%	11679	14.67%	79607
2069/070	67834	84.95%	12017	15.05%	79851
2070/071	67381	84.03%	12806	15.97%	80187

* There are 10 services excluding Health and Parliamentary service. These are two separate service while Civil Service Act, 1993 governs other ten professional services.

Fiscal Year	Male		Female		Total
	Number	%	Number	%	
2071/072	67226	82.33%	14424	17.67%	81650
2072/073	67231	80.76%	16014	19.24%	83245
2073/074	67682	77.85%	19260	22.15%	86942
2074/075	68518	76.40%	21169	23.60%	89687
2075/076	65419	74.06%	22906	25.94%	88325

(Source: Ministry of General Administration cite by Bhul B, 2020)

Table 13
Comparison of Post Advertisement Portion After 12 Years of PSC

S.N.	Particulars	2008		Percent	2020		Percent
		Adv. No.	Post No.		Adv. No.	Post No.	
1.	Open Competition (x)	396	2228	70.60%	157	1436	55.15%
2.	Reservation Competition						
	a) Women	189	366	11.60%	95	396	33.90%
	b) Adivasi/Janajati	118	245	7.76%	71	310	26.54%
	c) Madhesi	88	183	5.80%	64	253	21.66%
	d) Dalit	74	84	2.66%	46	104	8.90%
	e) Disables	31	33	1.05%	32	62	5.31%
	f) Remote Area	16	17	0.54%	26	43	3.68%
	Reservation Total(y)	516	928	29.40%	334	1168	44.85%
	Grand Total (x+y)	912	3156	100%	491	2604	100%

(Source: Public Service Commission, 2008 and 2020 Reports)

After the second amendment of Civil Service Act, 2049 made in 2064, on the basis of the Interim constitution 2063, the percentage of open competition and reserved competition was very discriminated with 70.60 percent for open competition and 29.30 percent for reserved competition in 2064/065 but t after 12 years, the policy execution is with 55.97 percent for open competition and 44.03 percent for reserved competition with different categories such as women, Janajati, Madhesi, Dalit, disable and remote area. This is how the today's civil service is becoming somehow inclusive and representative with numerical representation of marginalized peoples in Nepal.

The tabulated findings described here are provocative but are not clearly definitive. These statistics cannot give a convincing representation of the role of representative bureaucracy in policy enactment, or even the definite effects of representative bureaucracy on service delivery procedures, but we can acquire an idea of how these features improved after the application of the reservation system. Resulting the reservation policy, women's entry has improved from 8 percent in 2008 to 26 percent in 2020 in the civil service of Nepal whereas other minority peoples are nominally representing but still they are out of coverage of reservation system because of their very weak socio-economic position in Nepal. Since 2007, among the various service sectors, the representation of women in health and miscellaneous service sector is more than 40 percent but in other sectors it is less around 20 percent in 2020. Above data reflects the

increasing attention and attraction of women in civil service in the first and second class (Gazetted) level and rest of the group are still struggling for. From this, we can advocate that further capacity development and empowerment program and projects by eradicating such limited burden is required to make women and other deprived people more competitive and dedicated towards the civil service. This reservation policy executed for mainstreaming, attracting and empowering the marginalized gender, caste, ethnicity and region has been resulting the affirmative impacts in Nepal. The outcomes are consistent with the theoretical notion that representation, even in a policy area, is highly conducive to the targeted groups. We can realize positive relationships which lend overall support to the theory of representative bureaucracy Preferably and theoretically, more representativeness would be supposed to have an optimistic result on policy performance and service delivery. If different groups are properly represented, then they will accept due integrity and share in policy provision and its implementation in civil service of Nepal. However, the relationship between workforce diversity and administrative performance is more contingent upon considered culture in the civil service.

Conclusion

This article advocates that even though the history had diverse influence on the running system of the Nepalese civil service system, the changes and adaptations should be made according to new challenges and environments in the governance. The publicity around the concept of representative bureaucracy probably contributes to increased trust in the civil service of Nepal, but such increased trust may not last long if the it fails to respond to people's needs (Jamil at all, 2020). Today's reservation system has been able to give some positive impacts in terms of increasing representation of marginalized groups but has created some controversies and confusions as well. This study found that reservation policy implemented has been ensuring the increment of women and other disadvantaged people's representation in civil service of Nepal. In fact, very rare women, Janajati, Madhesi, Dalit and Disable people have been able to enter the service without reserved quotas. If reservation is not categorized properly as a tool of inclusion, it may continue to be under the domination of a limited elite group even within the excluded groups. Moreover, ultimate objective of this policy is capability enhancement (Sen, 2000), so more considerations and tools to recover are needed in building meaningful representation in Nepal. Representative bureaucracy is a norm in modern democracies that lead to responsive bureaucracy towards deliberative one. In a modern democracy, people expect to see people who look like them as officials in government agencies. When the facts have shown that gender, ethnicity and caste preference in recruitment and promotion in the Nepalese civil service has compromised the capacity and representativeness, probably it's time to think of a way to rectify the severely ethnic-imbalance civil service who are still in isolation and out of representation.

Nepal is a country made up of unlimited diversity in the society and geography. Increasing the representativeness of Nepalese civil service is not only ensuring harmony to all social groups, but it would also help to enhance bureaucratic capacity, legitimacy and acceptance of public policies in the diverse society. However, the current provisions should be taken as a beginning for the long road of inclusiveness which is yet to be executed to ensure gender, caste, disable and ethnicity equity across different sectors in Nepal, not only in civil service. Well, this article recommends active representation execution with avoiding problems like corruption, favoritism,

nepotism and make effort with devotion for nation for inclusion friendly and responsive bureaucracy. The productivity, efficiency and responsibility of the civil servants are rewarded with integrity idol platform since 2012 in Nepal as like in Liberia, Mali, Nigeria and Pakistan for making governance work for all people. The condition of representative bureaucracy in Nepal is being conducive with their participation but people against the reservation are debating for merit and critical situation can be the obstacle to achieve the constitutional objective and fundamental rights. The political elites must promise to refocus on bureaucratic representation in the central agreement through effective tools of social inclusion, devotion, service delivery and its supervision and regulation in the paradigm of feudal to representative bureaucracy in Nepal.

References

- Andrews, R., Groeneveld, S., Meier, K.J. and Schroder, E. (2016). *Representative bureaucracy and public service performance: Where, why and how does representativeness work?*, paper presented at PMRA Public Management Research Conference, 22 June, Aarhus University.
- Awasthi, G.D. and Adhikary, R. (2012). Changes in Nepalese civil service after the adoption of inclusive policy and reform measure. *Support to Participatory Constitution Building in Nepal*. SPCBN/UNDP.
- Bennett, L., Tamang, S., Onta, P. and Thapa, M. (2006), *Unequal citizens: gender, caste and ethnic exclusion in Nepal. Report on Gender and Social Exclusion Assessment (GSEA)*, The World Bank. available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/745031468324021366/pdf/379660v20WP0Un00Box0361508B0PUBLIC0.pdf> (accessed 2 July 2021).
- Bhattachan, K. B. (2009). Discourse on social exclusion and inclusion in Nepal: old wine in a new bottle. SIRF, Identity and Society: Social Inclusion and Exclusion in Nepal (Ed.). *Identity and Society: Social Exclusion and Inclusion in Nepal*. Mandala Book Point.
- Bhattachan, K.B., Hemchuri, K., Gurung, Y. and Biswakarma, C.M. (2003). *Existing practices of caste based untouchability in Nepal and strategy for a campaign for its elimination*. Action Aid Nepal.
- Bhul, B. (2021). Perceptual effects of reservation policy for the inclusive civil service of Nepal. *International Journal of Social Sciences and Management*, 8(2), p.380–390. <https://doi.org/10.3126/ijssm.v8i2.34676>
- Bishu, S. G., and A. R. Kennedy. (2020). Trends and gaps: A meta-review of representative bureaucracy. *Review of Public Personnel Administration*, 40(4):559–88. DOI: 0734371X19830154. doi: 10.1177/0734371X19830154.
- Civil Service Act, 2049 (1993)*. Government of Nepal (1993).
- Constitution of Nepal, 2072 (2015)*. Government of Nepal (2015).

- Dhakal, D. (2013), *Analyzing reservation policies in Civil Service of Nepal*. Paper presented to Professor Nobuhiro Hiwatari as a requirement for the course on International Political Economy (Case Study) at GraSPP. The University of Tokyo, available at: http://www.pp.utokyo.ac.jp/courses/2013/documents/5140143_10a.pdf (accessed 16 March 2021).
- Dong, T.B. (2016). Social inequality in the civil service and a review of affirmative action in Nepal. *The South Asians, Vol. 4, No. 2*, pp. 119-142.
- Favero, N., and A. L. Molina, (2018). Is active representation an organizational-level process? *The American Review of Public Administration* 48 (1):3–17.
doi: 10.1177/0275074016660614.
- Gidengil, Elisabeth and Richard Vengroff, (1997). Representative Bureaucracy, Tokenism and the Glass Ceiling: The Case of Women in Quebec Municipal Administration. *Canadian Public Administration*, 40 (3), 457-480.
- Groeneveld, S. and Van de Walle, S. (2010). A contingency approach to representative bureaucracy: power, equal opportunities and diversity. *International Review of Administrative Science* 76(2): 239-258.
- Gurung, H. (2007). *Nepalko Sandarvama Sakaratmak Vibhed*, in Purna Basnet and Subash Darnal (eds), Vishesh Adhikar and Arachhenko Rajniti (Nepali). Jagaran Media Centre.
- Haque, M. S. (2000). Representation of women in governance in Singapore: Trends and problems. *Asian Journal of Political Science*, 8 (2), p. 59-87.
- Jamil, I. (2019), The promise of representative bureaucracy and citizen's trust in the Civil Service in Nepal. in Jamil, I., Dhakal, T.N. and Paudel, N.R. (Eds.). *Civil Service Management and Administrative Systems in South Asia*. Palgrave Macmillan, Cham, CH, pp. 121-147.
- Jamil, I., Askvik, S. and Dhakal, T.N. (2013), Understanding governance in South Asia. in Jamil, I., Askvik, S. and Dhakal, T.N. (Eds.). *In Search of Better Governance in South Asia and Beyond*. Springer, New York, NY, pp. 13-35.
- Jamil, I. and Dungal, R. (2009). The state of bureaucratic representativeness and administrative culture in Nepal. *Contemporary South Asia, Vol. 17 No. 2*, p. 193-211.
- Jamil, I. and Baniamin, H.M. (2020), Representative and responsive bureaucracy in Nepal: a mismatch or a realistic assumption?, *Public Administration and Policy: An Asia-Pacific Journal, Vol. 23 No. 2*, pp. 141-156. <https://doi.org/10.1108/PAP-03-2020-0016>
- Johns, G. (2006). The essential impact of context on organizational behavior. *Academy of Management Review*, 31(2): 386-408.

- Keiser, L. R., V. M. Wilkins, K. J. Meier, and C. A. Holland. (2002). Lipstick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy. *American Political Science Review*, 96 (3):553–64. doi: 10.1017/ S0003055402000321.
- Kingsley, D.. (1944). *Representative bureaucracy*. Antioch Press, Yellow Springs, OH.
- Lawoti, M. (2014). Reform and resistance in Nepal. *Journal of Democracy*, Vol. 25 No. 2, pp. 131-145.
- Long, N.. (1952). Bureaucracy and constitutionalism. *American Political Science Review*, 46, 808-818.
- Maynard-Moody, S., & Michael, M. (2003). *Cops, teachers, counselors: Stories from the front lines of public service*. Ann Arbor: University of Michigan Press
- Meier, K.J. and Hawes, D.P. (2009). Ethnic conflict in France. A case for representative bureaucracy. *American Review of Public Administration*, 39(3): 269-285.
- Meier, K.J. (2019). Theoretical frontiers in representative bureaucracy: New directions for research. *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 2 No. 1, pp. 39-56.
- Meier, K. J., and J. Nicholson-Crotty. (2006). Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault. *Public Administration Review*, 66 (6):850–60. doi: 10.1111/j.1540-6210.2006.00653.x.
- Morton, T. S. M., (2015). Improving educational outcomes for Latinos. *Journal of Latinos and Education*, 14 (4): 301–19. doi: 10.1080/15348431.2015.1091316.
- Mosher, F.C. (1968). *Democracy and the public service*, Oxford University Press.
- Paudel, B., (2013). *Inclusion in civil service: issues and initiatives*. Project to Prepare Public Administration for State Reforms (PREPARE), Ministry of General Administration.
- Paudel, N.R., (2018). *Limits of inclusion: women’s participation in Nepalese Civil Service*. in Ahmed, N. (Ed.). *Women in Governing Institutions in South Asia*. Palgrave Macmillan, Cham, CH, pp. 193-208.
- Riaz, A. and Bose, S. (2010). *Paradise lost: State failure in Nepal*, Lexington Books.
- Riccucci, N. M., and M. K. Meyers. (2004). Linking passive and active representation: the case of frontline workers in welfare agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4):585–97. doi: 10. 1093/jopart/muh038.
- Riccucci, N. M., G. G. Van Ryzin, and C. F. Lavena. (2014). Representative bureaucracy in policing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24 (3):537–51. doi: 10.1093/jopart/muu006.

- Riccucci, N. M., G. G. Van Ryzin, and K. Jackson, (2018). Representative bureaucracy, race, and policing. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28 (4):506–18. doi: 10.1093/jopart/muy023.
- Selden, Sally Coleman, Jeffrey L. Brudney, and J. Edward Kellough. (1998). Bureaucracy as a representative institution: Toward a reconciliation of bureaucratic government and democratic theory. *American Journal of Political Science*, 42:717-44.
- Sen, A. K., (2000). *Social exclusion: concept, application, and scrutiny* (No. 1). Manila: Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- Shrestha, S.K. and Paudel, N.R., (2019). Civil service management in Nepal. in Jamil, I., Dhakal, T.N. and Paudel, N.R. (Eds.), *Civil Service Management and Administrative Systems in South Asia*. Palgrave Macmillan, Cham, CH, pp. 99–119.
- Vinopal, K., (2018). Understanding individual and organizational level representation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28 (1):1–15. doi: 10.1093/jopart/mux036.
- Wagle, S., (2019). Women’s Representation in Bureaucracy: Reservation Policy in Nepali Civil Service. *Journal of Education and Research*, 9(2). 27-48. Retrieved from <http://www.kusoed.edu.np/journal/index.php/je/article/view/423>
- White, G., M. Ruther, J. R. Kahn, and D. Dong, (2016). Educational inequality in India: an analysis of gender differences in reading and mathematics. *Journal of Research in Gender Studies*, 6 (2):153–82.
- Wilkins, V. M., and L. R. Keiser. (2004). Linking passive and active representation by gender: The Case of child support agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1):87–102. doi: 10.1093/jopart/ mui023.

प्रशासन वर्ष ५२, अङ्क १, पूर्णाङ्क १३४, २०७८ असोज

का.जि.प्र.का.द.नं. १७३/०६७/६८

ISSN
2565-5043