

प्रशासन

(सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी पत्रिका)

वर्ष ४९,

अङ्क ३

पूर्णाङ्क १९५,

२०६७ असार

सम्पादक मण्डल

बालानन्द पौडेल,	सचिव	- अध्यक्ष
विनोद के.सी.	सहसचिव	- सदस्य
किरणराज शर्मा,	उपसचिव	- सदस्य
धीरकुमार श्रेष्ठ,	सहायक सचिव	- सदस्य
रत्नमणि भट्टराई,	शाखा अधिकृत	- सदस्य
भवानीप्रसाद श्रेष्ठ,	शाखा अधिकृत	- सदस्य सचिव

आवरण तस्बिर: निजामती कर्मचारी अस्पतालको प्रारूप (अगाडि)

: निजामती कर्मचारी अस्पतालको भवन (पछाडि)

नेपाल सरकार

सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

प्रशासन सुधार तथा आन्तरिक व्यवस्थापन महाशाखा

सिंहदरबार, काठमाडौं

नेपाल

PRASHASAN

(The Nepalese Journal of Public Administration)

July, 2010, 115th Issue

Editorial Board

Mr. Balananda Paudyal,	Secretary	- Chairman
Mr. Binod KC,	Joint Secretary	- Member
Mr. Kiran Raj Sharma,	Under Secretary	- Member
Mr. DhirKumar Shrestha,	Assistant Secretary	- Member
Mr. Ratnamani Bhattarai	Section Officer	- Member
Mr. Bhabani Pd. Shrestha,	Section Officer	- Member Secretary

Cover Picture : Design of Civil Service Hospital (Front)
: Building of Civil Service Hospital (Back)

Government of Nepal
Ministry of General Administration
Administrative Reform and Internal Management Division
Singha Durbar, Kathmandu, Nepal
Phone: 4200187, 4200367, 4200368, 4200369
Fax No.: +977-1-4200187
Web: www.moga.gov.np
E-mail: info@moga.gov.np

सम्पादकीय

स्थायी सरकारका रूपमा रहेको निजामती कर्मचारीहरूमा सदाचार कायम गरी उनीहरूलाई इमान्दार र लगनशील बनाउन यसै आर्थिक वर्षको प्रारम्भमा बजेट बक्तव्य प्रस्तुत गरिँदा विभिन्न प्रावधानहरू व्यक्त गरिएको थियो । यस्ता प्रावधानहरूमध्ये एउटा थियो, 'स्वदेशी विश्वविद्यालयहरूमा डाक्टर र इन्जिनियर विषयको स्नातक र विज्ञान, व्यवस्थापन तथा अर्थशास्त्र विषयमा स्नातकोत्तर उपाधिका लागि प्रतिस्पर्धाका आधारमा छनोट भएका निजामती कर्मचारीका छोराछोरीमध्ये वार्षिक दुईसयजना विद्यार्थीलाई छात्रवृत्ति उपलब्ध गराइनेछ ।' यसै गरी सोही बक्तव्यमार्फत निजामती कर्मचारीका लागि उपयोगी हुने गरी व्यक्त गरिएका अन्य कार्यक्रमहरू थिए, निजामती कर्मचारीलाई समुचित तलब सुविधा, बसोबासको व्यवस्था, स्वास्थ्य सेवा र सन्ततिको उच्च शिक्षाको अवसरलाई क्रमिक रूपमा वृद्धि गर्दै लैजाने ।

यसै आर्थिक वर्षको निजामती सेवा दिवस मनाउने क्रममा सम्माननीय प्रधानमन्त्रीबाट अभिव्यक्त मन्तव्यका क्रममा निजामती राष्ट्र सेवक कर्मचारीको मनोबल उच्च पारिराख्न साधनस्रोतले भ्याएसम्मका सेवासुविधा उपलब्ध गराउन सरकार प्रयत्नशील रहने वचनबद्धता पनि प्रकट भएको थियो । यसअन्तर्गत दुर्गम क्षेत्रमा कार्यरत राष्ट्र सेवकको स्थानीय भत्तामा उल्लेख्य रूपमा वृद्धि गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त भएको थियो भने सहरी क्षेत्रमा कर्मचारी सञ्चय कोषमार्फत आवास योजना सञ्चालनमा ल्याउनेसमेत भनिएको थियो । यसै गरी निजामती कर्मचारीका रोगग्रस्त श्रीमान वा श्रीमतीलाई आर्थिक सहयोग उपलब्ध गराउने उद्देश्यले स्वास्थ्य उपचार आर्थिक सहयोग कोषको स्थापना गरिनेसमेत बताइएको थियो । निजामती कर्मचारीहरूलाई अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा प्रतिस्पर्धी बनाउने प्रयोजनका लागि उच्च शिक्षा अध्ययनार्थ नेपाल सरकारले तोकेको विश्व स्तरीय विश्वविद्यालयमा भर्ना पाएका दशजनालाई छात्रवृत्ति उपलब्ध गराइने प्रतिबद्धता व्यक्त गरिएको थियो । निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा २४ घ १ बमोजिम विशेष बहुवा पाएका कर्मचारीहरूको व्यवस्थापन, शिशु स्याहार केन्द्रको स्थापना, निजामती कर्मचारीका छोराछोरीका लागि आवासीय विद्यालयहरूको स्थापना, निजामती कर्मचारी अस्पतालको सञ्चालन, स्वास्थ्य विमाको सम्भाव्यता अध्ययन, उत्कृष्ट निजामती सेवा पुरस्कारको सङ्ख्यामा दोब्बर वृद्धि गरी निजामती सेवालार्ई आकर्षक बनाउने प्रयास भएको थियो ।

यसरी व्यक्त गरिएका प्रतिबद्धताहरूमध्ये कतिपय कार्यान्वयन भइसकेका छन् भने कतिपय कार्यान्वयनका चरणमा छन् । कार्यान्वयनमा आइसकेकामध्ये निजामती कर्मचारी अस्पतालको समुद्घाटन सम्माननीय प्रधानमन्त्रीबाट सम्पन्न भई सञ्चालनमा समेत आइसकेको छ । अस्पताल सञ्चालनको प्रारम्भिक चरणमै रहेको भए पनि यसले निजामती कर्मचारीका साथै सर्वसाधारणलाई समेत स्वास्थ्योपचार सुविधा उपलब्ध गराउँदै आएको छ । हाल यसले उपलब्ध गराउँदै आएको स्वास्थ्योपचार सुविधालाई

गुणस्तरीय, सर्वसुलभ, सस्तो र विश्वसनीय बनाउँदै थप सेवाहरू उपलब्ध गराउनेतर्फ ध्यान केन्द्रित गराउनुपर्ने आवश्यकता विद्यमान छ । भविष्यमा यसतर्फ सम्बद्ध सबैको दृष्टि पुग्न सक्नेमा विश्वस्त हुन सकिने आधार खडा भएको छ । यसका साथै उच्चस्तरीय प्राविधिक विषयको अध्ययनमा संलग्न निजामती कर्मचारीका छोराछोरीलाई उपलब्ध गराउने भनिएको छात्रवृत्ति प्रदान गर्नका लागि नेपाल सरकार प्रयत्नशील छ । यसका लागि सार्वजनिक सूचनामार्फत आवेदन प्राप्त गरी त्यसउपर तथ्याङ्कीय विश्लेषण गर्ने कार्य अन्तिम चरणमा पुगिसकेको छ । निकट भविष्यमा नेपाल सरकारका तर्फबाट उपलब्ध गराइने यस किसिमको छात्रवृत्तिबाट निजामती कर्मचारीका छोराछोरीमात्र लाभान्वित हुने नभई यसबाट निजामती कर्मचारीका सन्तति र परिवारको समेत मनोबल उच्च हुनुका साथै निजामती सेवाप्रतिको आकर्षणमा समेत थप वृद्धि हुनेछ ।

नेपाल सरकारले व्यक्त गरेका बाँकी प्रतिबद्धताहरूमध्ये पूर्वाञ्चल विकास क्षेत्रको धनकुटा र सुदूर पश्चिमाञ्चल विकास क्षेत्रको डोटीमा आवासीय विद्यालयहरूको स्थापना तथा मध्यमाञ्चल विकास क्षेत्रको महोत्तरी र सुदूर पश्चिमाञ्चल विकास क्षेत्रको दार्चुलामा कर्मचारी आवास गृह स्थापनाका लागि बजेट विनियोजन भई जग्गा प्राप्तिको प्रक्रिया प्रारम्भ भइसकेको छ । सम्बद्ध मन्त्रालयमार्फत शिशु स्याहार केन्द्रको स्थापना गर्नेतर्फ पहल हुनुका साथै बाँकी सुविधा उपलब्ध गराउनका लागि कार्यदल गठन भई त्यसमार्फत अध्ययन गर्ने कार्य भइरहेको छ ।

यसै आर्थिक वर्षमा यति धेरै सङ्ख्यामा निजामती कर्मचारीका लागि सेवासुविधा उपलब्ध गराउने प्रतिबद्धता व्यक्त भई कार्यान्वयनको चरणमा रहेको यो पहिलोपटक हो । यी सबै वचनबद्धताहरू पूरा भएर निजामती कर्मचारी एवं उनका परिवारले समेत यस्ता सुविधाहरू पाएमा निश्चय पनि निजामती कर्मचारीहरूको मनोबल उच्च हुन्छ । उच्च मनोबलयुक्त कर्मचारीले सेवाग्राहीलाई उपलब्ध गराउने सेवामा समेत सकारात्मक प्रभाव पर्ने निश्चित छ । यसबाट सेवाग्राहीले गुणस्तरीय, स्वच्छ, पारदर्शी र छिटोछरितो सेवा प्राप्त गर्न सक्नेछन् । अन्ततः निजामती कर्मचारीको मात्र नभई समग्र निजामती सेवा र नेपाल सरकारको छवि भन् उज्ज्वल भई निजामती सेवामा थप आकर्षण थपिनेछ । यसरी निजामती कर्मचारीमा उत्प्रेरणा जगाउन उपलब्ध गराउन लागिएका यस्ता सेवासुविधाको सकारात्मक प्रभाव बहुआयामिक हुन्छन् । अतः यस्ता सेवासुविधाहरूलाई भविष्यमा थप गर्दै लगेर निजामती सेवाको साखमा थप वृद्धि गर्दै लानेतर्फ सम्बद्ध सबैको प्रयास निरन्तर जारी रहनु जरुरी देखिन्छ । यसबाट नै सर्वतोमुखी विकासको अवधारणालाई साकार रूप प्रदान गर्न सकिन्छ । यसका लागि चालक शक्तिका रूपमा रहेको निजामती कर्मचारीमा सबल, सक्षम र भरपर्दो आत्मविश्वास जगाउनु आवश्यक छ, जुन आवश्यकताको परिपूर्ति उल्लिखित सेवासुविधाको उपलब्धतामा निर्भर रहन्छ ।

बिषयसूची

क्र.सं.	विषय	पृष्ठ
१.	सङ्घीय भारतको प्रशासनिक व्यवस्थाको सङ्क्षिप्त अध्ययन	प्रदीपकुमार कोइराला..... १
२.	भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयास र समस्याहरू	शिवराम न्यौपाने..... ८
३.	राजस्व प्रशासन र यसका चुनौतीहरू	कृष्ण न्यौपाने..... १६
४.	कर्मचारीतन्त्र : विविध पक्षहरू	लक्ष्मी पराजुली..... २२
५.	भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सार्वजनिक पद र सम्पत्ति विवरण प्रावधान	डा. माधव अधिकारी..... ४०
६.	नेपालमा ग्रामीण विकासका प्रयास, अनुभव तथा जनसहभागिताको आवश्यकता	डा. चक्रपाणि लुङ्गेल..... ४५
७.	विकासोन्मुख मुलुकहरू र विकास प्रशासन	हरिदत्त पाण्डेय..... ६३
८.	सविधान निर्माण प्रक्रिया र यसमा देखिएका चुनौतीहरू	रमेश मैनाली..... ८२
९.	निर्णय प्रक्रिया : एक सङ्क्षिप्त विवेचना	कृष्ण कार्की..... ९२
१०.	निजामती सेवा र सेवाग्राहीबीचको सम्बन्ध	पुण्यप्रसाद ढकाल..... ९८
११.	नेपालको सडक सुरक्षा : एक डरलाग्दो चुनौती	शरदचन्द्र पौडेल..... १०२
१२.	Government Integrated Data Center (GIDC) is the key foundation for e-Government implementation in Nepal	Dr. Subarna Shakya ----- ११८
१३.	Participation as a Key element in Sustainable Development	Bishal Bhardwaj ----- १२३
१४.	Negotiation and Management Skills In Cross-Cultural Perspective: A Cross-Cultural Profile of Nepal, Britain and Denmark	Shankar Prasad Adhikari ----- १३३
१५.	केही शासकीय प्रबन्धहरू : सङ्क्षिप्त दृष्टि (पुस्तकसमीक्षा)	धीरकुमार श्रेष्ठ..... १४४



सङ्घीय भारतको प्रशासनिक व्यवस्थाको

सङ्क्षिप्त अध्ययन



प्रदीपकुमार कोइराला*

पृष्ठभूमि

दिल्लीस्थित इनस्टिट्युट अफ इन्डियन पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन (आइआइपीए) र भारतको मिनिस्ट्री अफ एक्स्टर्नल अफेयर्सबीच भएको सामान्य सम्झौताअन्तर्गत नेपालको सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले पठाएका पदाधिकारीहरूलाई भारतको आइआइपीएले भारतको सङ्घीय व्यवस्था तथा सङ्घीयतामा गरिएको प्रशासनिक व्यवस्थापनको जानकारी दिने व्यवस्था रहेको र यसै व्यवस्थाअन्तर्गत यस लेखका लेखकसहित १५ जना पदाधिकारी अध्ययन भ्रमणमा भारत गई त्यहाँ देखिएका र हामीले हाम्रो मुलुकका लागि सिक्न सक्ने केही कुराहरू सङ्क्षेपमा यहाँ उतार्ने जमर्को गरिएको छ। मुलुकमा रहने सङ्घीय, प्रान्तीय र स्थानीय तहका कामहरू केके हुने, मन्त्रालयहरूको सङ्ख्या केकति हुने र अधिकारको प्रयोग तथा प्रत्यायोजनको अवस्थाका सम्बन्धमा राजनीतिक तथा संवैधानिक ढाँचाले तय गर्ने विषय हो। यी सबै पक्षलाई मध्य नजरमा राखी भारत भ्रमणका क्रममा अध्ययनको मुख्य विषय बनाइएको सङ्घीय भारतको प्रशासनिक संरचना र यसले गर्ने कार्यप्रणालीलाई यस आलेखमा सङ्क्षिप्त रूपमा समेटिएको छ।

सङ्घीय भारत

सङ्घीयता सामान्य राजनीतिक व्यवस्थामात्र होइन। यो विविधतालाई व्यवस्थापन गर्ने एउटा महत्त्वपूर्ण औजार पनि हो। सङ्घीयता राजनीतिक अवधारणामा गरिने एकताबद्ध प्रयास हो। यसमा काम र अधिकारको संवैधानिक बाँडफाँड गरिएको हुन्छ र सार्वभौमसत्ता संवैधानिक हिसाबले विभाजन गरी शासनका रणनीतिहरू निश्चित गरिन्छ। *Federalism is a political concept in which a group of members are bound together by covenant with a governing representative head. The term federalism is also used to describe a system of the government in which sovereignty is constitutionally divided between a central governing authority and constituent political units. Federalism is the type of politics wherein a group of members create a sovereign constitution with central governing authority and political unit. (From http://en.wikipedia.org/wiki/Indian_Administrative_Service)* सार्वभौमसत्ताको विभाजनसहित संवैधानिक रूपमा

* उपसचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

गरिने काम, अधिकार र कर्तव्यको स्पष्ट बाँडफाँड सङ्घीय प्रणाली हो । यसले विविधतालाई संरक्षण गर्दै एकात्मक प्रयासद्वारा शासनका नियमहरू निश्चित गर्छ ।

भारतले यस विचारलाई शासन रणनीतिको मूल चुरो बनाएको पाइयो । विविधताले भरिएको राष्ट्र भारत अङ्ग्रेजले छाडेर जाँदाका बखत जातीय, धार्मिक, भाषिक र साम्प्रदायिक द्वन्द्वमा फसेथ्यो । धार्मिक पक्ष अत्यन्त बलियो भएका कारणले देशलाई तत्काल विभाजन गरायो । हिन्दूहरू बस्ने हिन्दुस्तान तथा पाकहरू बस्ने पाकिस्तान भयो । पछि साम्प्रदायिक सद्भाव खलबलिएका कारणले पाकिस्तानबाट बङ्गलादेश भिन्न भयो । जातीय, भाषिक र साम्प्रदायिक पक्ष अहिले पनि भारतको अखण्डताका लागि ठूलै चुनौती भइरहेको छ । सोचिएको भारत एकात्मक नै हो तर बाध्यताले विविधतालाई व्यवस्थापन गर्नका लागि सङ्घीय भारत बनाउनु अनिवार्य भयो । यसका समाधानका लागि तत्कालीन भारतका दिग्गज नेताहरूले कुशल व्यवस्थापनका लागि एउटा जुक्ति निकाले । त्यो हो, एकात्मक चरित्रको सङ्घीय भारत । संविधानमा सङ्घीय वा सङ्घीयता शब्द कतै नलेखिएको भए तापनि भारत सङ्घीय राज्य हो । सामान्य परिस्थितिमा र निश्चित सीमाभित्र भारत सङ्घीय राज्य हो तर परिस्थिति केही बिग्रिनेबित्तिकै अथवा निश्चित सीमा बाहिर राज्यहरू जानासाथ एकात्मकता प्रखर भइहाले प्रावधान संविधानमा छ । भारतमा २८ ओटा प्रान्त र ७ ओटा सङ्घ शासित प्रदेशहरू छन् । निश्चित सर्तहरू पालना हुन्जेल प्रान्तले आफ्नो तोकिएको काम आफ्नो तरिकाले गरिरहन सक्छ । अन्य अवस्थामा केन्द्र अत्यन्त बलियो भएर आउँछ । प्रान्तको संसद् भङ्ग गर्ने तथा राष्ट्रपति शासन लगाई गभर्नरमार्फत शासन सञ्चालन गर्नेसम्मको अधिकार सङ्घीय सरकारमा हुन्छ । एकात्मक

मुलुकमा 'केन्द्र' र 'क्षेत्र' भनिन्छ तर सङ्घात्मक मुलुकमा 'केन्द्र' कतै पनि हुँदैन अथवा सबै स्थानमा 'केन्द्र' हुन्छ । त्यसैले केन्द्रको साटो 'सङ्घ' भनिन्छ अर्थात् सङ्घीय मुलुकमा 'सङ्घ' र 'प्रान्त' हुन्छन् । प्रान्तलाई फरकफरक नामले पुकारिन्छ । स्विटजरल्यान्डमा 'क्यान्टोन', जर्मनीमा 'ल्यान्डर', बेल्जियममा 'रिजन्स' र क्यानडामा 'प्रोभिन्स' भनिन्छ भने भारतमा 'प्रान्त' भनिन्छ ।

सङ्घमा राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्री भए जस्तै प्रान्तमा गभर्नर र मुख्य मन्त्री हुन्छन् । गभर्नरको नियुक्ति वर्तमानको सङ्घीय सरकारको सिफारिसमा राष्ट्रपतिले गर्छ भने मुख्यमन्त्री निर्वाचित हुन्छ । सुरुको अवस्थामा प्रान्त जति शक्तिशाली थियो, समयको प्रवाहसँगै प्रान्तको शक्ति क्षीण हुँदै सङ्घ शक्तिशाली हुँदै आएको पाइएको छ । काम तथा अधिकारका हिसाबले सङ्घीय सरकारका लागि सङ्घीय सूची, प्रान्तीय सरकारका लागि प्रान्तीय सूची र दुवैको संयुक्त काम तथा अधिकारका लागि संयुक्त सूची (Concurrent List) निश्चित गरिएको पाइन्छ । संविधानका संशोधनहरूले स्थानीय सरकारका काम तथा अधिकारहरू समेत समेट्दै लगी स्थानीय सूचीको समेत परिकल्पना गरेको देखिन्छ तर प्रस्ट रूपमा निश्चित नगरिएको अवस्था भारतीय संविधानमा रहेको छ । यसमा स्थानीय सरकारको काम, कर्तव्य र अधिकार निश्चित गर्ने प्रयासहरू भइरहेको पाइन्छ । भारतमा सङ्घीय सूचीमा ९७ ओटा काम, प्रान्तीय सूचीमा ६६ ओटा काम र संयुक्त सूचीमा ४७ ओटा काम छन् ।

जवाहरलाल नेहरूले एकपटक भनेका थिए- हामीले सङ्घीय राज्य निर्माणका क्रममा एउटा गल्ती गरेका छौं । यसले हाम्रो सङ्घीयताप्रतिको निष्ठालाई आगामी दिनमा असर पुऱ्याउन सक्छ । नेहरूले भन्ने गरेको गल्ती के हो भने प्रान्तहरूलाई निश्चित अधिकार दिनु र स्थानीय सरकारले पाउने अधिकार

प्रान्तीय सरकारको तजबिजमा राखिनु । यसो हुने बित्तिकै स्थानीय सरकार कमजोर हुँदै गयो अर्थात् प्रान्त स्वभावैले सङ्घबाट बढी अधिकार चाहन्छ तर स्थानीय तहमा अधिकार दिन चाहँदैन । उनले भनेको कुरा सत्य किन पनि हुँदै छ भने पहिले प्रान्त बलियो, केन्द्र र स्थानीय निकाय कमजोर थियो । अहिले धेरै कारण र परिस्थितिबाट सङ्घीय सरकार प्रान्तीय सरकारभन्दा निकै बलियो हुँदै गएको छ । यसका साथै स्थानीय सरकार आफ्नो कार्य आफै गर्न सक्षम हुँदै छ । यसबाट भारतमा सङ्घीय, प्रान्तीय र स्थानीय सरकारका बीचको सम्बन्धमा परिवर्तनहरू आइरहेको आभास पाइन्छ । संविधानबाटै अधिकारको बाँडफाँडलाई सङ्घीयताको अवधारणा र कानूनमार्फत गरिने बाँडफाँडलाई विकेन्द्रीकरणको अवधारणा स्विकारेर हेर्दा भारतमा सङ्घ र प्रान्तको सम्बन्धका आधारमा सङ्घीय स्वरूप भन्न सकिए पनि प्रान्त र स्थानीयको सम्बन्ध विकेन्द्रीकरणको स्वरूपमा नै आधारित छ । यसका साथै सङ्घीय सूची निश्चित रहने तर संयुक्त सूची बढिरहने कारणले पनि सङ्घको उपस्थिति र भूमिका हालका दिनमा बढिरहेको पाइन्छ । सङ्घीय र स्थानीय सरकारहरू बलियो तथा प्रान्तीय सरकार तुलनात्मक रूपमा केही कमजोर हुने यथार्थ मुलुकको स्वाभिमान र अखण्डताका लागि अत्यन्त राम्रो अवस्था हो ।

सङ्घ र प्रान्तको सम्बन्धलाई थप बुझ्नका लागि अमेरिकाको शासकीय कार्य बाँडफाँडलाई समेत हेर्न सकिन्छ । अमेरिकामा प्रान्तहरू मिलेर सङ्घ बनेको हुनाले सङ्घको जम्मा तीनओटा अधिकार र बाँकी सबै अधिकार प्रान्तमा राखियो । ती तीनओटा अधिकारहरू सुरक्षा, वाणिज्य र यीसँग सम्बन्धित विषय भनी निश्चित गरियो । सुरुको अवस्थामा सङ्घको निश्चित काम अर्थात् यी तीनओटा काममात्र गर्ने र बाँकी सबै काम प्रान्तले गर्ने भन्दा राम्रैसँग सङ्घीय व्यवस्था आफ्नै अवधारणाअनुरूप चलिरहेको

अवस्था थियो । अहिलेको विश्वव्यापीकरण र अन्तर्सम्बन्धित विश्वमा अमेरिकामा पनि सङ्घीय सरकार प्रान्तीय सरकारभन्दा निकै शक्तिशाली भएर आइसकेको छ । राम्रोसँग विचार गरेर हेर्ने हो भने माथि उल्लेख गरिएको तीन क्षेत्र सुरक्षा, वाणिज्य र सोसँग सम्बन्धित क्षेत्र भन्नेबित्तिकै कुनै पनि विषय योभन्दा बाहिर हुँदो रहेनछ । अमेरिकामा पनि प्रान्तीय सरकारको भन्दा सङ्घीय सरकार र स्थानीय सरकारको अधिकार बढी छ । यस अर्थमा हेर्दा अमेरिका पनि एकात्मक स्वरूपको सङ्घीय राज्यतर्फ नै उन्मुख भइरहेको देखिन्छ ।

सङ्घीय भारतको प्रशासनिक व्यवस्था

भारतको प्रशासनिक व्यवस्थामा 'सङ्घीय सेवा, प्रान्तीय सेवा र पूर्ण भारत सेवा' (Federal Service, State Service and Indian Administrative Service) गरी तीनओटा महत्त्वपूर्ण समूहहरू रहेको पाइन्छ । सङ्घीय सूचीमा परेका कामहरू गर्नका लागि लागिपर्ने कर्मचारीहरू 'सङ्घीय सेवा'मा राखिएका छन् । प्रान्तीय सूचीमा परेका कामहरू गर्नका लागि राखिएका कर्मचारीहरू 'प्रान्तीय सेवा'मा छन् । तर प्रान्तीय सेवाका महत्त्वपूर्ण माथिल्लो पदहरूमा 'पूर्ण भारत सेवा'का पदाधिकारीहरू राखिएका छन् । ती पदाधिकारीहरूलाई All India Service अन्तर्गत राखिएको ले तिनीहरूलाई IAS अफिसर भनिन्छ । भारतमा २८ प्रान्त र ७ केन्द्र शासित प्रदेशहरू छन् । जिल्लाहरूको सङ्ख्या ६०४ छ । प्रत्येक जिल्लामा जिल्ला प्रमुखका रूपमा कलेक्टर वा अन्य यस्तै नाम दिइएका पदाधिकारी हुन्छन् । कलेक्टर, डेपुटी कलेक्टर तथा प्रान्तीय मन्त्रालयका सचिव एवं सहसचिव जस्ता महत्त्वपूर्ण पदहरूमा IAS पदाधिकारीहरू खटाइन्छन् ॥ *The Indian Administrative Service (IAS) is the highest cadre of the*

civil services in India and is the successor to the erstwhile Indian (Imperial) Civil Service of British India. Under supervision of the Ministry of Home Affairs, IAS officers hold key positions in the government both at the Centre and in the states. Officers are assigned, after selection, to a State IAS cadre, but not necessarily to their 'home' State. During the normal course of a career, they are posted at the Sub-Division, and District, and serve in the State Secretariat or as Head of Departments. Officers may move from positions at the State, under deputation, to the Centre and back again. From 'Social Background of Officers in the Indian Administrative Service' by Santosh Goyal from <http://isidev.nic.in/pdf/santosh1.PDF>

प्रान्तीय सेवाका पदाधिकारीहरूले ती IAS पदाधिकारीहरूलाई सहयोग पुर्याउने काम गर्छन् । प्रान्तीय सेवाका पदाधिकारीहरूमध्ये केही सीमित सङ्ख्यामा बहुवा भएपछि जीवनको उत्तरार्धमा IAS सरह पनि हुन सक्ने व्यवस्था रहेको पाइन्छ । भारतमा IAS ले महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक जिम्मेवारी निर्वाह गरेको तथा विविधता व्यवस्थापन र राष्ट्रिय एकता प्रवर्धनमा ठूलो योगदान पुर्याएको मानिन्छ ।

भारतमा राष्ट्रपतिको कार्यालय, मन्त्रपरिषद्को कार्यालय, विभिन्न मन्त्रालय तथा आयोग र सचिवालयका महत्त्वपूर्ण पदमा IAS पदाधिकारीहरू हुन्छन् तर तिनीहरूले कुनै न कुनै प्रान्तको क्याडरका रूपमा काम गरिरहेका हुन्छन् । जसरी सङ्घीय तहका प्रायः सबै महत्त्वपूर्ण पदमा IAS हुन्छन्, त्यसरी नै प्रान्तीय तहका महत्त्वपूर्ण

पदमा समेत उनीहरू नै हुन्छन् । सामान्यतः भारतको सरकारी प्रशासन IAS ले सञ्चालन गर्छन् भन्न सकिन्छ ।

IAS अफिसर

IAS अफिसर नियुक्तिको प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षामा भारत, नेपाल र भुटानका नागरिकले समेत प्रतिस्पर्धा गर्न सक्ने प्रावधान रहेको पाइयो । त्यस पदको परीक्षामा वार्षिक करिब ४ लाखले प्रतिस्पर्धा गर्ने रहेछन् । त्यसबाट करिब सात सयको सङ्ख्यामा सिफारिस गरिने प्रावधान बनाएको पाइयो । योग्यताक्रमको ७०/७५ सम्म आएकालाई IAS मा र त्यसपछिका क्रममा रहेकालाई क्रमशः अन्य सेवामा नियुक्ति गर्ने गरिएको र ती सातसयको अन्तका करिब ५० जना जतिलाई युनियन टेरिटोरीहरूमा नियुक्ति गर्ने गरिएको जानकारी पाइयो । योग्यताक्रमको प्रथम सूचीमा रहेकाहरूलाई IAS मा नियुक्ति गरी तिनीहरूलाई प्रान्तीय क्याडरका रूपमा पदस्थापना गरिने रहेछ । अर्थात् कुनै पनि IAS अफिसर सङ्घको हुँदैन । ऊ कुनै न कुनै प्रान्तमा खटिनै पर्छ । पदस्थापना गर्दा निश्चित सूचकहरूको प्रयोग गर्ने गरिएको र त्यो व्यक्ति जुन प्रान्तको हो, त्यस प्रान्तमा नपरोस् भनी विशेष ध्यान दिइने गरेको पाइयो । यसरी सिफारिस भएपछि करिब दुई वर्षको तालिमपश्चात् कुनै प्रान्तमा तिनीहरूको पदस्थापना हुँदो रहेछ ।

The Indian Administrative Service (IAS) is the administrative civil service of the Indian government. One of the three All India Services (along with the Indian Police Service and the Indian Forest Service); the IAS plays a major role in managing the bureaucracy of both the Union Government and the state

governments, with its officers holding strategic posts across the country. The precursor of the IAS was the Indian Civil Service (ICS) during the British Raj era. ICS officers (known as "Collectors") (They are still called "Collectors" to maintain supremacy over other Native Indian Cadres), were generally held in high regard as incorruptible and good administrators. The officials of the IAS are involved in civil administration and policy-making. Like many other civil services bodies, officers of the IAS are selected by the Civil Services Examination, a three-stage a competitive selection process consisting of a preliminary exam, a main exam, and an interview. This Civil Services Examination is administered by the Union Public Service Commission once a year. After being selected for the IAS, candidates are allocated to "cadres." There is one cadre in each Indian state. From http://en.wikipedia.org/wiki/Indian_Administrative_Service

प्रान्तीय क्याडरका रूपमा कुनै एक प्रान्तमा गइसकेपछि ऊ निश्चित समयका लागि सङ्घीय सरकार अर्थात् दिल्लीमा निश्चित समयको पदस्थापनाका लागि सरुवा भई आउन सक्छ । परिस्थिति अनुकूल रहेको अवस्थामा ऊ दिल्ली र आफ्नो प्रान्त पटकपटक सरुवा भई आउनेजाने गर्न सक्छ । दिल्लीमा रहँदा उसले कुनै प्रान्तको प्रतिनिधि भइरहनपर्ने हुन्छ । श्रीमान् र श्रीमती IAS अफिसर भए तिनीहरू दुवैलाई एउटै प्रान्तमा पारिदिनका

Position in the Government Of India	Equivalent Position in the State Government
UNDER SECRETARY (4)	DEPUTY SECRETARY ADDL. DISTRICT MAGISTRATE (Entry)
DEPUTY SECRETARY (9)	JOINT SECRETARY DISTRICT MAGISTRATE DEPUTY COMMISSIONER (6)
DIRECTOR (12)	SPECIAL SECRETARY HEADS OF DEPARTMENTS (HODs) (9)
JOINT SECRETARY (20)	SECRETARY (16)
ADDITIONAL SECRETARY (30)	PRINCIPAL SECRETARIES FINANCIAL COMMISSIONERS (24)
SECRETARY (34)	CHIEF SECRETARY (30)
CABINET SECRETARY	NO EQUIVALENT (Constitutional Authority - ranked 11 th in the Table of Precedence)

1. Figures in brackets indicate minimum years in the IAS to achieve said designation, though not the only criteria.
2. As discernable, it takes a longer time to achieve equivalent positions at the Centre due to lack of vacancies and slower rate of promotions.

लागि तिनीहरूमध्ये कुनै एक प्रान्तमा सरुवा गरिदिनेबाहेक अन्य सामान्य अवस्थामा एक प्रान्तबाट अर्को प्रान्तमा सरुवा हुन नसक्ने प्रावधान रहेछ । प्रान्तभरि निश्चित सूचकका आधारमा सरुवाहरू हुन सक्छन् तर एक प्रान्तबाट अर्को प्रान्तमा सरुवा हुन सक्दैन । IAS केन्द्रीय पदस्थापनामा आउँदा प्रान्तीय सरकारको पदभन्दा एक तहमुनिको पदमा रहन्छ र पछि प्रान्तको सोही पदमा फर्किन्छ । सङ्घको पद र प्रान्तको पदको नाम तथा तिनीहरूको समानताको अवस्था माथिको तालिकाबाट देखिन्छ ।

पदोन्नतिका सम्बन्धमा ब्याच प्रमोसन प्रणाली अपनाइएको कारणले निगेटिभ सूचीमा परेको अवस्थामा बाहेक उसको बढुवा ब्याचअनुसार हुँदै जान्छ । परीक्षा दिएर वा बढेर बढुवा हुने प्रणाली उनीहरूले अपनाएका छैनन् । यस व्यवस्थाले कर्मचारीतन्त्रलाई निश्चित र सशक्त राखेको दावा पनि उनीहरू गर्छन् । नियुक्तिपश्चात् सुरुको

पदस्थापन डेपुटी कलेक्टरमा हुन्छ। प्रमोसन भएपछि कलेक्टर हुन्छ। कलेक्टर जिल्लाको प्रमुखका रूपमा रहन्छ। कलेक्टरबाट प्रमोसन भएपछि प्रान्तीय मन्त्रालयमा सचिवको सहयोगीका रूपमा अर्थात् एडिसनल सेक्रेटरी, ज्वाइन्ट सेक्रेटरीका रूपमा काम गर्दै पछि ऊ सचिव हुन्छ। प्रान्तमा सचिवमा काम गर्ने पदाधिकारी सङ्घमा आउँदा ज्वाइन्ट सचिवका रूपमा काम गर्छ।

IAS अफिसरको नियुक्ति भारतको राष्ट्रपतिका तर्फबाट गजेट नोटिफिकेसन भएपछि सम्बन्धित विभागबाट हुन्छ। उसले प्रान्तीय क्याडरका रूपमा काम गर्छ र सङ्घमा काम गर्दा आफ्नो प्रान्तको प्रतिनिधिका रूपमा र प्रान्तमा काम गर्दा सङ्घीय प्रतिनिधिका रूपमा रहन्छ। यो नौलोपन भारतको सङ्घीय प्रशासनको महत्त्वपूर्ण विशेषता हो। IAS हरूलाई प्रान्तको चिफ मिनिस्टरले सुरुवा, सामान्य विभागीय कारवाही र पदोन्नति गर्न सक्छ तर जागिरबाट अवकाश दिन सक्दैन। IAS हरू प्रान्तमा रहँदा सङ्घको प्रतिनिधिका रूपमा र सङ्घमा रहँदा प्रान्तको प्रतिनिधिका रूपमा रहनु नै भारतको प्रशासनले सङ्घीय स्वरूपलाई सघाएको प्रष्ट उदाहरण हो। यसबाट सङ्घीय भारतको विविधताको संरक्षणका साथै राष्ट्रिय एकता प्रस्फुटित भएको छ।

नेपालले सिक्न सक्ने पाठ

- १) कामको तथा अधिकारको बाँडफाँडका लागि सङ्घीय र प्रान्तीय सूचीमात्र नबनाई स्थानीय सूची पनि संविधानमै प्रष्ट उल्लेख गरिनुपर्छ। संयुक्त सूचीका सम्बन्धमा सङ्घ र प्रान्तका लागि एक किसिमको तथा प्रान्त र स्थानीयका लागि एक किसिमको गरी दुई किसिमको संयुक्त सूची निर्माण गरिनु आवश्यक छ।
- २) प्रशासनिक व्यवस्थाद्वारा नेपालको विविधताको स्वरूपसँग एकताबद्ध गराई राख्न 'सङ्घीय

सेवा, सम्पूर्ण नेपाल सेवा र प्रान्तीय सेवा' गरी तीन किसिमका सरकारी सेवा कायम गरिनुपर्छ। नामका सम्बन्धमा फरक नाम सोच्न सकिन्छ। यो सिद्धान्त संवैधानिक तथा नीतिगत स्वरूपमा स्वीकार भइसकेपछि, यसका मोडालिटीहरू क्रमशः स्पष्ट पाउँ लान सकिन्छ।

- ३) सङ्घीय सरकारले गर्ने कामका लागि सङ्घीय सेवाको गठन र परिचालन गरिनुपर्छ। प्रान्तीय सरकारले गर्ने कामका लागि प्रान्तीय सेवाको गठन र परिचालन गरिनुपर्छ। स्थानीय सरकारको कार्यक्षेत्रमा पर्ने कामका लागि समेत प्रान्तीय सेवा नै परिचालन गर्नुपर्ने हुन्छ।
- ४) सङ्घीय तथा प्रान्तको संयुक्त जिम्मेवारीमा पर्ने विषय वा सङ्घ र प्रान्तका संयुक्त सूचीमा परेका विषयहरू तथा प्रान्तीय तहको निर्णय वा क्रियाकलापले सङ्घीय तहमा समेत असर पर्ने राजनीतिक विषयका सम्बन्धमा 'सम्पूर्ण नेपाल सेवा' गठन गरिनुपर्छ। जिल्लामा रहने प्रमुख जिल्ला अधिकारी र प्रान्तीय मन्त्रालयका सचिवका सहयोगी अधिकृत पदहरू (Under, Additional, Joint आदि) मा यसै सेवाका पदाधिकारी राखिनुपर्छ। यसलाई ANS अफिसर भनी स्पष्ट नामकरण गरी भारतको जस्तो उच्च गरिमामय तथा राष्ट्र र जनताप्रति समर्पित पदका रूपमा विकास गर्न सकिन्छ।
- ५) ANS अफिसरको नियुक्ति नेपालमा पनि राष्ट्रपतिका तर्फबाट गजेटमा सूचना प्रकाशित भएपछि सम्बन्धित मन्त्रालयबाट गर्नुपर्छ। यिनीहरूलाई प्रान्तीय क्याडरका रूपमा पठाउनुपर्छ। ANS अफिसरलाई प्रान्तको सहमति र सङ्घको आवश्यकतामा सङ्घीय मन्त्रालयमा निश्चित समयसम्म काम लगाउन सक्ने प्रावधान राखिनुपर्छ। सङ्घीय मन्त्रालयका सबै पदमा ANS अधिकारीहरू नै राखिनुपर्छ।

- ६) कर्मचारीहरूको बढुवामा व्याच प्रमोसन प्रणाली अपनाउने, प्रान्तबाट सङ्घमा सरुवा हुन सक्ने तर एक प्रान्तबाट अर्को प्रान्तमा सरुवा हुन नसक्ने, नियुक्त गर्दा सङ्घमा नियुक्ति नगरी प्रान्तीय क्याडरका रूपमा मात्र नियुक्ति गर्ने जस्ता प्रावधानहरू राखिनुपर्छ ।
- ७) सङ्घ, प्रान्त र स्थानीय तहमा आर्थिक सन्तुलन कायम गर्नका लागि वित्तीय सङ्घीयताका विविध पक्षहरू राजस्व, विनियोजन, ऋण र अन्तरसरकारी वित्तीय हस्तान्तरण जस्ता विषयहरूको व्यवस्थापन तथा निश्चितता अति आवश्यक देखिएकोले निश्चित सिद्धान्त र प्रक्रिया बनाई व्यवस्थित गरिनुपर्छ ।
- ८) राज्य संयन्त्रलाई समावेशी बनाउन प्रान्तीय र स्थानीय तहमा आरक्षणको मात्रा उल्लेख गरी सङ्घीय तहमा क्षमता अभिवृद्धिका कार्यक्रम मार्फत बढ्दो सहभागिता सुनिश्चित गर्नुपर्छ ।
- ९) सङ्घीय सेवाको तथा सम्पूर्ण नेपाल सेवाको परीक्षा तथा सिफारिसका लागि सङ्घीय लोक सेवा आयोगलाई सुदृढ गर्दै प्रान्तीय सेवाका

लागि प्रान्तीय लोक सेवा आयोगको अवधारणा अगाडि सार्नुपर्छ ।

निचोड

प्रशासनिक व्यवस्थाले सामान्य प्रशासन सञ्चालन गर्नेमात्र नभई विविध स्वरूप भएको मुलुकको राष्ट्रिय एकताको सूत्रधारका रूपमा समेत काम गर्छ । प्रतिस्पर्धामा आधारित केन्द्रीय सरकारी सेवा र समावेशीमा आधारित प्रान्तीय र स्थानीय सरकारी सेवाले प्रतिस्पर्धा र प्रतिनिधित्व दुवैलाई सन्तुलनमा ल्याई राष्ट्र निर्माणको साझा भावनामा सबैलाई एकाकार गराउँछ । भारतको प्रशासनिक व्यवस्थाको अध्ययन तथा सिकाइहरू यस क्रममा महत्त्वपूर्ण कडी हुन सक्छन् । कुनै देशको प्रणाली हुबहु हामीकहाँ नमिल्न सक्छ । यसलाई हामीले हाम्रो आवश्यकता र प्राथमिकताअनुसार परिमार्जन गरी उपयुक्त तरिकाले अपनाउन सक्थौं भने नेपाल र नेपालीको उन्नत भविष्यको सपना साकार पार्न सकिन्छ । अहिले समय र सोच प्रधान पक्ष हो । यसमा सबैको बुद्धिमतापूर्ण कदम आवश्यक छ ।

सन्दर्भसूची

- Nripati Ghoshal, IAS (Retd.), (2005) 'Odyssey of an Indian Bureaucrat' Lincoln Shanghai, New York.
- Santosh Goyal, 'Social Background of Officers in the Indian Administrative Service' from <http://isidev.nic.in/pdf/santosh1.PDF>
- http://en.wikipedia.org/wiki/Indian_Administrative_Service
- <http://www.indicareer.com/competitive-exams/civil-services-ias.html>

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयास र समस्याहरू



शिवराम न्यौपाने*

सारांश

पतीत व्यवहार, भ्रष्ट आचरण, गैरकानुनी कार्य आदि 'भ्रष्टाचार' हुन् । भ्रष्टाचारले व्यक्तिको इज्जत, प्रतिष्ठा, विश्वास, सान आदिलाई गिराउनुका साथै सम्पूर्ण समाज र मुलुकको स्तरलाई कमजोर गराउँदै लान्छ । समग्रमा यो सामाजिक अपराध हो । यसले क्षणिक सुख, सन्तुष्टि र भोग दिने भए तापनि अन्ततोगत्वा दुःख, पीडा र अशान्तिको अवस्थामा पुऱ्याउँछ । देशको सामाजिक तथा आर्थिक विकास र संवृद्धिमा भ्रष्टाचारले तुषारापात गर्छ । भ्रष्ट समाजमा विकास निरन्तर र गतिशील हुन सक्दैन । सामाजिक न्याय, आर्थिक संवृद्धि र उच्च जीवनस्तर कायम गर्नका लागि भ्रष्टाचाररहित सामाजिक परिवेश कायम गराउन आवश्यक हुन्छ । मुलुकमा सुशासन, पारदर्शिता, कानुनी राज्य र लोकतन्त्रलाई दिगो गराउन भ्रष्टाचार नियन्त्रण अपरिहार्य छ । नेपालमा अझै पनि भ्रष्टाचारको समस्या छ । यो पुरानो र जटिल अवस्थामै छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका प्रयासहरू विगत पाँच दशकयता निरन्तर रूपमा हुँदै आएका छन् । कानुनी तथा संस्थागत आधारहरू मजबुत भएको महसुस गरिएको छ । कानुनको कार्यान्वयनका साथै संस्थागत सक्रियताको कमीका कारण यस कार्यमा अपेक्षाकृत उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन । दण्डहीनता, कानुन तथा प्रक्रियाको गलत व्याख्या, संस्थागत प्रक्रियालाई निष्क्रिय गराउने प्रयास हुँदा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयास फलदायी हुन सकेको छैन । भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यलाई सरकार तथा प्रमुख राजनीतिक दलहरूले प्राथमिकतामा राखेका छैनन् । नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्थाहरू, निजी क्षेत्रबाट आवश्यक सहयोग प्राप्त हुन सकेको छैन । यस स्थितिमा सरकार, राजनीतिक दल, नागरिक समाज, जनतासमेतको संयुक्त प्रयासबाट जटिल अवस्थामा रहेको भ्रष्टाचारको समस्या समाधान गर्ने संयुक्त प्रयास गर्नु जरूरी भएको छ ।

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूले पदको अधिकार र शक्ति प्रयोग गरी गैरकानुनी लाभ हासिल गर्ने प्रयास गर्छन् । यस्तो गैरकानुनी आर्थिक वा सामाजिक लाभ कानुनतः दण्डनीय हुन्छ । मूलतः जनतासँग सीधा सम्पर्क हुने सेवा

केन्द्रहरू, आर्थिक कारोबार हुने निकायहरू, विकास निर्माणका क्षेत्रहरू, नीति तथा निर्णयका क्षेत्रहरूमा अख्तियारको दुरुपयोग गरी गैरकानुनी आर्थिक तथा सामाजिक लाभ हासिल गर्ने गरेको पाइन्छ । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ मा व्यवस्था भएअनुसार

* उपसचिव, शान्ति तथा पुनःनिर्माण मन्त्रालय ।

सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूले कानूनअनुसार दण्डित हुने कार्य गरेमा वा अनुचित कार्य गरेमा भ्रष्टाचार हुने परिभाषालाई स्पष्ट पारिएको छ। भ्रष्टाचारको कार्यलाई न्यूनीकरण गरी मुलुकमा सुशासन कायम गर्नका लागि सरकारले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका विभिन्न प्रयासहरू गर्दै आएको छ। विभिन्न कठिनाइका कारण विद्यमान कानुनी तथा संस्थागत प्रयास यस दिशामा प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन।

नेपालमा भ्रष्टाचारको समस्या राणा शासनकालदेखि नै जटिल अवस्थामा रहेको तथ्य इतिहासबाट स्पष्ट हुन्छ। राणा प्रधानमन्त्रीहरूले राज्यको आम्दानी आफ्नो व्यक्तिगत कार्यमा खर्च गर्ने गरेबाट पनि यस तथ्यलाई सत्य मान्न सकिन्छ। राजनीतिक नेतृत्व गर्ने उच्च पदस्थ व्यक्तिहरूबाटै अख्तियारको दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्ति बढ्दै गएको छ। नेतृत्व तहको गैरजिम्मेवारीपूर्ण कार्यका आडमा कर्मचारीहरूसमेत भ्रष्टाचारको कार्यमा संलग्न छन्। २००९ सालमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कानून बनाई जाँचबुझको कार्य थालनी गर्न सङ्गठनात्मक व्यवस्थासमेत गरिएबाट मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयास लामो समयदेखि निरन्तर रूपमा हुँदै आएको छ भन्न सकिन्छ। भ्रष्टाचारको प्रवृत्ति सरकारी सेवाका प्रायःजसो सबै क्षेत्रमा पाइन्छ। यसकारण यसको प्रभावकारी नियन्त्रणका लागि प्रशासनिक, न्यायिक र आर्थिक क्षेत्रमा छुट्टाछुट्टै र विशिष्टीकृत रूपमा अनुसन्धान एवं छानबिन गरी मुद्दा पेस गर्ने व्यवस्था गरिएको छ।

भ्रष्टाचारको स्वरूप, शैली र शक्ति स्थानीय स्तरसम्म विस्तारित भएका कारण यसको नियन्त्रण क्रमशः जटिल हुँदै गएको छ। वर्तमानमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सुधारिएका कानूनका साथै वैज्ञानिक कार्यपद्धति अवलम्बन गर्नु जरुरी छ। यसै गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संलग्न निकायहरूलाई सक्रिय

गराउने कार्यलाई पनि प्राथमिकता दिनुपर्छ। यस दिशामा केही क्रियाशीलता देखिएको छ। यस कार्यमा आवश्यक सहयोग र प्रतिबद्धता नभएका कारण कार्यान्वयन पक्ष कमजोर छ। यसका कारण भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयासबाट मुलुकमा अपेक्षाकृत उपलब्धि प्राप्त हुन सकेको छैन। यस सन्दर्भमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयासलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने आवश्यकता टड्कारो छ। यसका लागि सरकार तथा नागरिक समाजका साथै गैरसरकारी संस्थाहरूसमेतको प्रयास र ऐक्यबद्धता आवश्यक छ।

भ्रष्टाचारको जानकारी

पतीत आचरण वा दूषित मर्यादा सामान्य अर्थमा भ्रष्टाचार हो अर्थात् नियम वा कानूनविरुद्ध नैतिक पतन हुने काम गरी घूस खाई पक्षपातपूर्ण निर्णय र व्यवहार गर्ने काम भ्रष्टाचार हो। भ्रष्ट मनसाय वा घूसखोरी भ्रष्टाचार हो। भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ अनुसार भ्रष्टाचार भन्नाले राष्ट्रसेवकले आफ्नो ओहदाको काम गर्दा निम्नानुसारका कार्य गरेमा भ्रष्टाचार हुन्छ :

- ❖ रिसवत लिनेदिने कार्य,
- ❖ विनामूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने कार्य,
- ❖ दान, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने कार्य,
- ❖ कमिसन लिने कार्य,
- ❖ राजस्व चुहावट गर्ने कार्य,
- ❖ गैरकानुनी लाभ वा हानी पुऱ्याउने बदनियतले गर्ने कार्य,
- ❖ गलत लिखत तयार गर्ने कार्य,
- ❖ गलत अनुवाद गर्ने कार्य,
- ❖ सरकारी कागजात सच्याउने कार्य,
- ❖ सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोक्सान गर्ने कार्य,

- ❖ प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने कार्य,
- ❖ गैरकानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने कार्य,
- ❖ नपाएको ओहदा पाएँ भनी प्रभाव पार्ने कार्य,
- ❖ भ्रष्टा विवरण दिने कार्य,
- ❖ सार्वजनिक सम्पत्तिको हानी नोक्सानी गर्ने कार्य,
- ❖ गैरकानुनी दबाव दिने कार्य,
- ❖ गलत प्रतिवेदन दिने कार्य आदि ।

सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले गर्ने उपरोक्त अनुसारका कार्यका अतिरिक्त अनुचित कार्यबाट पनि भ्रष्टाचार हुने गरेको पाइन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ अनुसार अनुचित कार्य भन्नाले निम्नलिखित कार्यहरू पर्दछन् :

- ❖ आफ्नो अधिकारभित्रको कुनै काम गर्न इन्कार गरेको वा आफ्नो अधिकार नभएको कुनै काम गरेको,
- ❖ कुनै निर्णय वा आदेश गर्दा वाध्यात्मक रूपले अपनाउनुपर्ने कार्यविधिको पालना नगरेको,
- ❖ आफूलाई प्राप्त अधिकार सम्बन्धित कानून, निर्णय वा आदेश विपरीत अर्कै उद्देश्य वा कार्यमा प्रयोग गरेको,
- ❖ आफ्नो तजबिजी अधिकार बदनियत साथ वा स्वेच्छाचारी रूपमा प्रयोग गरेको,
- ❖ अन्य कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीको कार्यमा अनाधिकार बाधा उत्पन्न गरेको वा त्यस्तो कार्यालय, अधिकारी वा कर्मचारीलाई दबाव दिई कुनै अनधिकृत कार्य गराएको,
- ❖ आफूले गर्नुपर्ने कुनै काम नगरी अन्य कार्यालय वा अन्य अधिकारी कहाँ पठाई आफ्नो उत्तरदायित्व पन्छाएको,
- ❖ आफ्नो पदको प्रकृतिअनुसार पालन गर्नुपर्ने कुनै पदीय कर्तव्य पालन नगरेको,

- ❖ आफ्नो मातहतमा रहेको कर्मचारी वा आफ्नो प्रभावमा रहेको व्यक्तिलाई अनुचित दबाव दिई वा प्रलोभनमा पारी आफ्नो अनुकूलको काम गराएको र
- ❖ आफूलाई पदीय हैसियतले प्राप्त उन्मुक्ति, सुविधा वा सहूलियतको दुरुपयोग गरेको ।

भ्रष्टाचारका प्रमुख कारणहरू

भ्रष्टाचारले कर्मचारी, राजनीतिक नेतृत्व, उद्योगी, व्यापारी, करदाता सबैलाई प्रभाव पारेको छ। कमजोर कार्यपद्धति, प्रक्रिया उन्मुख कानून एवं निर्णय प्रणाली, जिम्मेवारी पन्छाउने कार्यसंस्कार, सरकारी निकायहरूबीचको कमजोर समन्वय, राजनीतिक अस्थिरता जस्ता समस्याहरू विद्यमान भएका कारण भ्रष्टाचारको प्रवृत्तिमा कमी आउन सकेको छैन। भ्रष्टाचारका प्रमुख कारणहरू मूलतः निम्नानुसार रहेका छन् :

क) आर्थिक कारणहरू

- ❖ कमजोर आयआर्जनका कारण गरिबी कायमै रहनु,
- ❖ कर्मचारीलाई न्यूनतम जीवन निर्वाह गर्नसमेत नपुग्ने तलब सुविधा हुनु,
- ❖ गैरआर्थिक आर्जन विरुद्धमा सरकारी निगरानी कमजोर हुनु,
- ❖ थोरै समय र लगानीमा धेरै आर्थिक आर्जन गर्ने प्रवृत्ति बढ्नु आदि ।

ख) सामाजिक कारणहरू

- ❖ सामाजिक तथा सांस्कृतिक कार्यमा फजुल खर्च गर्ने प्रवृत्तिमा वृद्धि हुनु,
- ❖ सामाजिक खर्चमा प्रतिस्पर्धाको वृद्धि,
- ❖ भ्रष्टाचारको कमाइलाई समाजले स्वीकार्ने अवस्था कायमै रहनु,

- ❖ परिवारबाटै भ्रष्टाचार गर्न उत्प्रेरित गर्ने संस्कार कायमै रहेको,
- ❖ भ्रष्टाचारको विरोधमा सामाजिक संस्थाहरूको सहकार्यको कमी आदि ।

ग) राजनीतिक कारणहरू

- ❖ भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सोच, नीति, योजना, रणनीतिको नियमितताका लागि राजनीतिक सहमति र प्रतिबद्धताको कमी भएको,
- ❖ भ्रष्टाचारीहरूको संरक्षणका लागि राजनीतिक दबाव आउने गरेको,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठनमा राजनीतिक दलहरू जिम्मेवार हुन नसकेको,
- ❖ राजनीतिक नेतृत्वहरूसमेत भ्रष्टाचारका कार्यमा संलग्न हुने गरेको,
- ❖ प्रशासनिक कार्यमा अनावश्यक राजनीतिक संलग्नता वृद्धि भएको आदि ।

घ) प्रशासनिक कारणहरू

- ❖ प्रक्रिया उन्मुख कार्यप्रणाली कायमै रहनु
- ❖ कर्मचारीमा जिम्मेवारी पन्छाउने तथा जवाफदेह नहुने प्रवृत्ति रहेको,
- ❖ सरकारी कार्यलाई पारदर्शी गराउन नसकिएको,
- ❖ यथास्थितिवादी सोच र कार्यशैली कायमै रहेको,
- ❖ सरकारी निकायहरूबीच समन्वयको कमी रहेको,
- ❖ सरकारी अनुगमन र निरीक्षण कमजोर भएको,
- ❖ अस्पष्ट, विवादित, प्रक्रिया उन्मुख नियम, कानून, प्रक्रिया मौजुदा रहेको आदि ।

ङ) अन्य कारणहरू

- ❖ भ्रष्टाचारबाट आर्जित सम्पत्तिको विरोध गर्ने समाज नभएको,

- ❖ नागरिक समाजको भ्रष्टाचारप्रतिको चासो र चियोचर्चोमा कमी,
- ❖ नैतिक शिक्षाको कमी,
- ❖ सरकार र नागरिक समाजका बीचमा सहकार्यको कमी,
- ❖ दण्डहीनताको अवस्थालाई नियन्त्रण गर्न नसकिएको,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोगको अनुसन्धान गरी मुद्दा पेस गर्ने निकाय र मुद्दा फौसला गर्ने निकायबीचको समन्वय सहयोगी नभएको आदि ।

भ्रष्टाचारबाट परेका असरहरू

भ्रष्टाचार महामारी र सरुवा रोग हो । यसले मुलुकको कुनै पनि क्षेत्रलाई आफ्नो प्रभावबाट मुक्त राखेको छैन । मूलतः सामाजिक, विकास निर्माण, प्रशासनिक र राजनीतिक क्षेत्रमा यसको प्रभाव टड्कारो देखिन्छ । भ्रष्टाचारका केही प्रमुख असरहरू निम्नानुसार छन् :

- ❖ सरकारको सुशासनको नीति प्रभावकारी हुन नसकेको,
- ❖ सरकारप्रतिको जनताको विश्वास र भरोसा घट्दै गएको,
- ❖ विकास निर्माणमा दाता तथा लगानीकर्ताहरूको उत्सुकता घटेको,
- ❖ सरकारी स्रोतसाधनको दुरुपयोग बढेको,
- ❖ प्रशासनिक विश्वास, प्रतिष्ठा, इज्जत, सान गिर्दै गएको,
- ❖ कर्मचारीहरूबीच वर्गीय सोच रहेका कारण सङ्गठनात्मक द्वन्द्व बढेको,
- ❖ सङ्गठनभित्र कार्यउत्प्रेरणा र क्षमता वृद्धि हुन नसकेको,
- ❖ जिम्मेवारी नलिने, कार्यसम्पादनमा उदास हुने प्रवृत्ति विकास भएको,

- ❖ राजनीतिज्ञ तथा कर्मचारीबीचको सम्बन्ध मजबुत नभएको,
- ❖ दण्डहीनता, नातावाद र नैतिकहीनताले प्रश्रय पाएको,
- ❖ गरिबी, पीडा र अभावको अवस्था कायमै रहेको,
- ❖ आर्थिक एवं सामाजिक विकृति र शोषणहरू वृद्धि भएको,
- ❖ सम्पन्न र विपन्नका बीचको अन्तर बढेको आदि ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भएका प्रयासहरू

भ्रष्टाचार सामाजिक विकृति हो । समाजको विकाससँगसँगै कुनै न कुनै रूपमा यो समस्या मानव सभ्यताको उषाकालदेखि जोडिँदै आएको छ । नेपालका सन्दर्भमा सामाजिक अनुशासन, मर्यादा र आचरण कायम गराउने उद्देश्यले कार्यान्वयनमा आएको मुलुकी ऐनदेखि नै भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने प्रयास भएको बुझिन्छ । २००९ सालमा छुट्टै कानून बनाई जाँचबुझको थालनी भएदेखि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको औपचारिक प्रयास आरम्भ भएको देखिन्छ । २०१३ का साथै २०१७ सालमा आएको भ्रष्टाचार निवारण ऐनले यस कार्यलाई थप मजबुत बनायो । २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यलाई अझ प्रभावकारी गराउनुपर्ने आवश्यकता महसुस भयो । फलस्वरूप भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सुधारिएको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ कार्यान्वयनमा आयो । यसका साथै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको कार्यक्षेत्रलाई फराकिलो बनाई अधिकार र शक्तिसम्पन्न पार्ने प्रयास भयो । मूलतः भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि गरिएका विद्यमान व्यवस्थाहरू निम्नानुसार छन् :

क) भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भएका विद्यमान कानुनी व्यवस्थाहरू

- ❖ नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा संवैधानिक निकायका रूपमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग रहने व्यवस्था गरिएको छ । आयोगले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले अनुचित कार्य वा भ्रष्टाचार गरी अख्तियारको दुरुपयोग गरेको सम्बन्धमा कानूनबमोजिम अनुसन्धान र तहकिकात गर्न वा गराउन सक्ने व्यवस्था छ ।
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८;
- ❖ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९;
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९;
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०६३;
- ❖ अनुसन्धानसम्बन्धी निर्देशिकाहरू;
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, पदाधिकारी एवं कर्मचारीहरूको आचारसंहिता, २०६५;
- ❖ भ्रष्टाचार विरुद्धको समितिसम्बन्धी कार्यविधि, २०६३;
- ❖ स्थानीय प्रशासन ऐन, २०२८;
- ❖ निजामती सेवा ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०५०;
- ❖ न्याय परिषद् ऐन २०४७ आदि ।

ख) भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि भएका विद्यमान संस्थागत व्यवस्थाहरू

- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग,
- ❖ राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र,
- ❖ विशेष अदालत,
- ❖ राजस्व अनुसन्धान विभाग,

- ❖ क्षेत्रीय प्रशासन कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालय र सरकारी वकिल कार्यालय,
- ❖ न्याय परिषद्,
- ❖ सार्वजनिक लेखा समिति,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका फोकल प्वाइन्टहरू (नेपाल सरकारका केन्द्रीय निकायहरूमा),
- ❖ प्रशासकीय अदालत, राजस्व न्यायाधीकरण,
- ❖ स्थानीय समन्वय समिति आदि ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयासमा भएका समस्याहरू

नेपालमा भ्रष्टाचार जटिल र चुनौतीपूर्ण समस्याका रूपमा रहेको छ । यसको नियन्त्रण गर्ने प्रयास अपेक्षित रूपमा फलदायी हुन सकेको छैन । विद्यमान कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन नभएको अवस्था एकातर्फ छ भने अर्कातर्फ भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयासमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग एकलो प्रायः छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका क्षेत्रमा भएका समस्याहरू मूलतः निम्नानुसार छन् :

क) नीतिगत समस्या

- ❖ सजिलै वेहोर्न सकिने (कमजोर) दण्डजरिवाना,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अधिकार तथा कार्यक्षेत्र साँघुरो,
- ❖ आयोगले स्थानीय स्तरसम्म आफ्नो कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न नसकेको,
- ❖ भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्य सरकारको उच्च प्राथमिकतामा पर्न नसकेको,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, सार्वजनिक लेखा समिति जस्ता निगरानी र नियन्त्रणको जिम्मेवारीमा खटिएका निकायहरूको आदेश निर्देशन पालना

नगर्नेलाई कडा कारवाही गर्ने व्यवस्था नभएको,

- ❖ आयोगमा छट्टै सेवा र विशेषज्ञता भएका कर्मचारीहरू राखी कार्यसञ्चालन गर्ने व्यवस्था नभएको आदि ।

ख) व्यवस्थापकीय समस्याहरू

- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायत भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा संलग्न निकायका कर्मचारी व्यवस्थापनमा सरकारको अनावश्यक हस्तक्षेप भएको,
- ❖ आयोग गठन गर्ने कार्य छिटोछरितो, स्वच्छ र जिम्मेवारपूर्ण हुन नसकेको,
- ❖ अनुसन्धान एवं अभियोजनको कार्य प्रक्रियाउन्मुख, ढिलासुस्ती, अविश्वसनीय हुने गरेको,
- ❖ विशेष अदालत र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबीचको समन्वय कमजोर भएको,
- ❖ जिम्मेवार, उत्प्रेरक र सक्षम कर्मचारीको कमी भएको,
- ❖ भ्रष्टाचारविरुद्धको अनुसन्धानमा सम्बन्धित निकायहरूको सहयोगको कमी भएको,
- ❖ अत्याधुनिक प्रविधि र साधनस्रोतको कमी भएको आदि ।

ग) व्यावहारिक समस्याहरू

- ❖ राजनीतिक नेतृत्व नै फजुल खर्च र आर्थिक अनियमिततामा संलग्न हुने गरेको,
- ❖ राजनीतिक नियुक्ति, कर्मचारीहरूको सरुवा र पदस्थापनामा सरकार तथा प्रमुख राजनीतिक दलहरूबाट अनुशासन, आचरण र स्वच्छताका उदाहरणहरू देखाउन नसक्नु,
- ❖ दण्डहीनतालाई नियन्त्रण गर्ने कार्यमा सरकार कमजोर हुनु,

- ❖ प्रशासन तथा व्यवस्थापनमा राजनीतिक हस्तक्षेप हुनु,
- ❖ सरकारी निकायहरूबीच कमजोर समन्वयको अवस्था,
- ❖ जिम्मेवारी निर्वाह नगर्ने व्यक्तिलाई कारवाही नगर्ने संस्कार कायम रहनु,
- ❖ नागरिक समाज र जनताको सहयोग प्राप्त हुन नसकेको आदि ।

समस्याका कारणहरू

- ❖ राजनीतिक अस्थिरता,
- ❖ राजनीतिक प्रतिबद्धता, अनुशासन र सहयोगको कमी,
- ❖ दण्डहीनतालाई नियन्त्रण गर्न नचाहने सरकारी कार्यशैली,
- ❖ प्रशासन तथा व्यवस्थापनमा राजनीतिक हस्तक्षेप,
- ❖ सहयोगी र जवाफदेहीपूर्ण समन्वयन शैली विकास नभएको,
- ❖ जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने र नगर्नेबीच फरक नभएको अवस्था कायम,
- ❖ नागरिक समाज र जनताको सहयोगमा कमी आदि ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका क्रममा देखा परेका समस्याको समाधानका लागि उपायहरू

क) नीतिगत सुधार गर्ने

- ❖ भ्रष्टाचार विरुद्ध कडा र अतिने खालको दण्डजरिवानाको व्यवस्था गर्ने,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलगायत भ्रष्टाचार नियन्त्रण कार्यमा संलग्न निकायहरूको आदेश निर्देशन पालना नगर्नेलाई कडा कारवाही गर्ने व्यवस्था गर्ने,

- ❖ भ्रष्टाचार नियन्त्रणको विषयलाई मुलुकको उच्च प्राथमिकताको कार्यक्रममा राख्ने,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा छट्टै सेवा, विशेष प्रकृतिको क्षमता र योग्यता भएको कर्मचारी संयन्त्र बनाउने आदि ।
- ❖ भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ मा समसामयिक संशोधन गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणको कार्यक्षेत्र, अधिकार र शक्तिलाई अझ व्यापक बनाउने आदि ।

ख) व्यवस्थापकीय सुधार गर्ने

- ❖ कर्मचारी व्यवस्थापनमा सरकारी हस्तक्षेप न्यून गर्ने,
- ❖ अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको गठनलाई छिटोछरितो, स्वच्छ र व्यावसायिक गराउने,
- ❖ भ्रष्टाचार विरुद्धको अनुसन्धान एवं अभियोजनको कार्यलाई छिटोछरितो र भरपर्दो गराउने,
- ❖ विशेष अदालत र अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगबीचको समन्वयलाई मजबुत र सहयोगी गराउने,
- ❖ जिम्मेवार, उत्प्रेरक र सक्षम कर्मचारीको व्यवस्था गर्ने,
- ❖ भ्रष्टाचार विरुद्धको अनुसन्धानको कार्यलाई स्थानीय स्तरसम्म पुऱ्याउने,
- ❖ भ्रष्टाचार विरुद्धको कार्यमा संलग्न निकायहरूमा अत्याधुनिक प्रविधि र साधनस्रोतको व्यवस्था गर्ने आदि ।

ग) व्यवहारगत सुधार गर्ने

- ❖ सरकारका सदस्यहरू, राजनीतिक दलहरूका नेता र उच्च पदस्थ कर्मचारीले आचरण, अनुशासन र नैतिकताका उदाहरणहरू देखाउने,

- ❖ भ्रष्टाचारीहरूको संरक्षण गर्ने प्रवृत्ति हटाउने,
- ❖ दण्डहीनतालाई नियन्त्रण गर्ने कार्यमा सरकार एवं राजनीतिक दलहरू जिम्मेवार हुने,
- ❖ प्रशासन तथा व्यवस्थापनमा हुने फोहोरी राजनीतिक खेल बन्द गर्ने,
- ❖ जिम्मेवारी निर्वाह गर्ने र नगर्ने कर्मचारीको पहिचान गर्ने कार्यलाई प्राथमिकता दिने,
- ❖ नागरिक समाज र जनताको सहयोगबाट भ्रष्टाचार नियन्त्रणका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने आदि ।

निचोड

‘भ्रष्टाचार’ सरकार, जनता, कर्मचारी र नागरिक समाज सबैको समस्याको विषय हो । यसको नियन्त्रण गर्ने दायित्व राष्ट्रप्रति जिम्मेवार सबैमा रहेको छ । सरकारको एक्लो प्रयासबाट भ्रष्टाचार निर्मूल हुन नसक्ने तथ्य स्पष्ट छ । हिजोभन्दा आज भ्रष्टाचारको समस्या जटिल, मजबुत, गाँजिएको अवस्थामा छ । यसको नियन्त्रण गर्ने प्रयास खारिँदै र सुधारिँदै आएको भए तापनि यो कार्य अपेक्षाकृत

फलदायी हुन सकेको छैन । मुलुकमा विद्यमान विभिन्न राजनीतिक, सामाजिक र प्रशासनिक समस्याहरूका कारण भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानलाई प्रभावकारी गराउन सकिएको छैन । राजनीतिक नेतृत्व, प्रमुख राजनीतिक दलका उच्च नेताहरू, उच्चपदस्थ कर्मचारी, नागरिक समाज र निजी क्षेत्रसमेतको आचरण, अनुशासन र चेतनाबाट मात्र यस अभियानलाई गति प्रदान गर्न सकिन्छ । सरकार वा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एक्लो प्रयासबाट सफलता प्राप्त हुन सक्दैन । यस सन्दर्भमा सरकारले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका कार्यक्रमहरूलाई जनमुखी, सहभागितामूलक र सहकार्यात्मक गराउनु आवश्यक छ । राजनीतिक नेतृत्व एवं उच्च प्रशासनिक नेतृत्वको चासो, लगाव र प्रतिबद्धताले महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह हुन सक्छ । त्यसैले सरकार र प्रमुख राजनीतिक दलहरूको यसप्रतिको जिम्मेवारी र अग्रसरताबाट नागरिक समाजको सहकार्यमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने कार्यलाई मूर्त रूप दिने प्रयास गरिनुपर्दछ । यसबाट मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयासलाई प्रभावकारी गराई सुशासन कायम गर्न सकिने तथ्यमा विश्वस्त हुन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- - -, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, काठमाडौं, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- - -, भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, काठमाडौं, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- - -, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, काठमाडौं, नेपाल कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- - -, उन्नाइसौं वार्षिक प्रतिवेदन, २०६५/६६, काठमाडौं, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।

राजस्व प्रशासन र यसका चुनौतीहरू



कृष्ण न्यौपाने*

भूमिका

सरकारले जनतालाई विभिन्न किसिमका सामाजिक, आर्थिक र पूर्वाधार विकास तथा अन्य सेवाहरू उपलब्ध गराएवापत जनतासँग प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपमा लिने शुल्क नै राजस्व हो। जनतालाई आधारभूत तथा पूर्वाधार विकासका साथै शान्तिसुरक्षा मानव अधिकार न्याय दिने रक्षा गर्ने जस्ता कार्यहरू सरकारले गर्दछ। यस्तो कार्य गर्न सरकारलाई आवश्यक पर्ने खर्च पनि सरकारले आफैँले व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ। सरकारले आफ्नो खुसीले राजस्व सङ्कलन गर्न पाउँदैन। यसका लागि संसदबाट स्वीकृत लिनु अनिवार्य हुन्छ।

राजस्व वर्गीकरण

सरकारले जनताबाट उठाउने राजस्वलाई कर र गैरकर राजस्व गरी दुई भागमा विभाजन गरिएको हुन्छ। यसलाई राजस्वका स्रोतहरू पनि भनिन्छ।

कर राजस्व

कर राजस्वमा आयकर, पारिश्रमिक, ब्याज कर, पुँजीगत कर, आकस्मिक लाभकर, पैठारी महसुल निकासी महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, सवारीसाधन कर जस्ता करहरू पर्दछन्।

* भन्सार अधिकृत, त्रि.वि. भन्सार कार्यालय, गौचर

गैरकर राजस्व

सरकारले जनतालाई कुनै किसिमको सेवासुविधा उपलब्ध गराएवापत असुल गर्ने रकम नै गैरकर राजस्व हो। यसलाई शुल्क पनि भनिन्छ। इजाजत दस्तुर तथा शुल्क दण्डजरिवाना र जफत, फर्म रजिस्ट्रेसन दस्तुर जस्ता करहरू सबै गैरकर राजस्वमा पर्दछन्।

राजस्वको वर्तमान संरचना

राज्यको संरचनालाई दृष्टिगत गर्दा वर्तमान राजस्वका स्रोतहरूको समग्र बनावट नै यसको मुख्य आधार हो। यसमा कर राजस्वको हिस्सा अधिक हुने हुँदा राजस्व परिचालनमा यसको महत्त्वपूर्ण भूमिका देखिन्छ। यसका साथै कर राजस्वका स्रोतहरू, जस्तै भन्सार, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क जस्ता अप्रत्यक्ष करको हिस्सा प्रत्यक्ष करभन्दा बढी भएको हुँदा राजस्वको वर्तमान संरचनामा अप्रत्यक्ष करको क्षेत्र र दायरा पनि व्यापक छ।

राजस्व नीति

कृषिमा आधारित देशको अर्थतन्त्रलाई औद्योगिकीकरणतर्फ अग्रसर गराउने उद्देश्यका साथ वैज्ञानिक कर प्रणाली अवलम्बन गर्ने, कर प्रशासनलाई प्रभावकारी बनाउन विद्युतीय प्रणालीमा रूपान्तर

गर्ने, लगानी मैत्री वातावरणको सिर्जना र व्यापार सहजीकरणका माध्यमबाट स्वदेशी तथा विदेशी लगानीलाई आकर्षित गर्ने राजस्व नीति सरकारले लिएको छ । यी राजस्वका नीतिहरू स्वेच्छिक कर सहभागिताका माध्यमबाट आन्तरिक स्रोतको अधिकतम परिचालन गर्ने लगानी आकर्षित गर्ने, गैरकर अवरोधहरू हटाउने, राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्ने, गैरकर राजस्वलाई राजस्वको महत्त्वपूर्ण स्रोतका रूपमा विकास गर्ने, स्वास्थ्यका लागि हानिकारक वस्तुको विक्रीमा व्यवस्थापन एवं नियन्त्रण गर्ने र भन्सार जाँचपास प्रणालीमा सहजता र पारदर्शितामा जोड दिने जस्ता मूलभूत उद्देश्यहरूमा आधारित छन् । यी नीति र उद्देश्य प्राप्तिका लागि करको दायरा बढाउने, सामाजिक सुरक्षा र सदाचार अभिवृद्धि गर्ने, निजी क्षेत्रको प्रबर्द्धन गर्ने, व्यावसायिक लागत कम गर्ने र कर सहूलियत र सुविधामा वृद्धि गर्ने राजस्व प्रशासनमा सुधार गर्ने कार्यनीति तथा रणनीतिहरू तय गरिएका छन् ।

राजस्व प्रशासनमा सुधार

यस वर्ष करदाताको पहुँचलाई सरल तुल्याउन कर कार्यालय र सेवा केन्द्रहरू थप गर्ने रणनीति अख्तियार गरिएको छ । यसै गरी स्थायी केन्द्रिय राजस्व बोर्ड गठन गर्ने, मेची र तातोपानीमा सुक्खा बन्दरगाह सञ्चालन गर्ने तथा भन्सार नाकाहरूमा भौतिक पूर्वाधार विकास गर्ने कार्यनीतिअनुरूप काम अगाडि बढाइएको छ । राजस्व चुहावट नियन्त्रणमा कडाइ गर्न सुराकी व्यवस्थालाई प्रोत्साहित गर्ने राजस्व कार्यनीति रहेको छ । कर प्रशासनमा इ-फाइलिङ, इ-टीडीएस जस्ता सेवाप्रवाहलाई अझ बढाइनेछ ।

राजस्व असुली

राजस्व असुलीमा अर्थ मन्त्रालयले सफलता पाएको छ । सफलता पाउनुमा सरकारको व्यवहारिक

नीति, राजनीतिक क्षेत्र एवं कर्मचारीतन्त्रमा देखिएको दृढ प्रतिबद्धता हो । भन्सार र करमा भएको सुधार, मूल्याङ्कनमा एकरूपता, चोरी निकासी पैठारी नियन्त्रणमा सबैको सक्रियता, जिल्ला स्तरीय राजस्व चुहावट समितिको क्रियाशीलता, सशस्त्र प्रहरी, जनपथ प्रहरी एवं सर्वसाधारण जनताको सचेतनाले राजस्व बढेको हो । राजस्व असुलीमा सफलता पाउनुमा अर्थ मन्त्रालय र मातहतका विभागहरूको नेतृत्वदायी भूमिका र सक्रियता प्रमुख हो ।

प्रोत्साहन भत्ता

राजस्व प्रशासनका माध्यमबाट राजस्व सङ्कलन अभिवृद्धि गर्न, करदातालाई गुणात्मक सेवा प्रदान गर्न, सरल तरिकाबाट कर तिर्न पाउने वातावरण निर्माण गर्न, व्यवसायको लागत घटाउन व्यापारमा सहजीकरण गर्न आ.व. ०६३/६४ मा मिति ०६३/७/३ मा सुक्खा बन्दरगाह भन्सार र ठूला करदातामा नमुनाका रूपमा कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन प्रणाली परीक्षणका रूपमा लागू गरियो । आ.व. ०६४/६५ मा भन्सारतर्फ विराटनगर र भैरहवा, करतर्फ नेपालगन्ज र धरानमा लागू गरियो । आ.व. ०६५/६६ मा ०६५/८/४ देखि सबै भन्सार कार्यालय र सबै आन्तरिक राजस्व कार्यालयमा प्रोत्साहन भत्ता प्रणाली लागू गरियो । यसले गर्दा कर्मचारीमा सदाचारमा रही कार्य गर्न प्रोत्साहन भएर राजस्व असुली वृद्धि भयो ।

कर चोरी

नेपालको राजस्व प्रणाली सबल बनाउन गर्नुपर्ने सुधारहरूको कुरा गर्दा धेरै मानिसले कर चुहावट रोक्नका लागि विभिन्न कदम चाल्नुपर्ने भन्दछन् । करदातासँग करदायित्व कम गर्ने विभिन्न तरिका हुन्छन् । यीमध्ये पहिलो हो, कर चोरी । कर चोरी भन्नाले करदाताले आफ्नो आमदानीखर्चको हिसाब नराख्ने, राखे पनि अपूरो र अधुरो राख्ने,

आम्दानी कम देखाउने, खर्च बढी देखाउने, दुईओटा खाता बनाउने, काल्पनिक नाममा कारोबार गर्ने, नगद कारोबारका माध्यमबाट हिसाबकिताब लुकाउने जस्ता कुरा कर चोरी हो। कर चोरी कानूनको ठाडो उल्लङ्घन हो भन्न सकिन्छ। कर दायित्वलाई कम गर्ने अभै अर्को तरिका कर प्लानिङ हो। यो तरिका कानुनी, आर्थिक र नैतिक हिसाबले पनि उपयुक्त होइन।

कर किन लगाउने ?

साधारण भाषामा कर लगाउने भन्नाले सरकारको खर्च सञ्चालनका लागि वस्तु वा सेवामा राजस्व लगाई रकम उठाउने कार्य बुझिन्छ। सरकारलाई आवश्यक खर्च आन्तरिक तथा बाह्य ऋण वा सापटी लिन नपर्ने गरी एवं आर्थिक क्रियाकलाप निरुत्साहित नपारी अन्य देशको कर प्रणालीसँग विचलन नहुने गरी राजस्व उठाउनु आदर्श कर प्रणाली हो। धनी वर्गलाई बढी कर लगाई आर्जित रकमबाट विकास कार्यक्रम तथा सामाजिक सुरक्षा प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्ने गरिन्छ। यस्तो प्रणालीबाट धनी र गरिबबीचको खाडलसमेत कम हुन जान्छ।

करको दायरा बढाउने

आर्थिक वर्ष २०६६/६७ लाई कर सहभागिता वर्षका रूपमा मनाउने र स्थायी लेखा नम्बर व्यापक रूपमा वितरण गर्ने रणनीतिअनुरूप राष्ट्रपति, प्रधानमन्त्रीसमेतलाई यस्तो परिचयपत्र वितरण भइसकेको छ। यसैअन्तर्गत आयआर्जन गर्ने तर कर नतिर्ने व्यावसायिक व्यक्तिलाई करको दायरामा ल्याउने रणनीति तय भएको छ। यसअतिरिक्त रु. ५० लाखभन्दा बढीको घरजग्गाको कारोबारमा पुँजीगत लाभकर लगाउने र अपार्टमेन्टलगायतका निर्माण कार्य अनिवार्य रूपमा मूल्य अभिवृद्धि करको दायरामा आउनुपर्ने व्यवस्था

छ। कमोडिटी फ्युचर मार्केटको कारोबारलाई करको दायरामा ल्याउने कार्यनीति रहेको छ। यसरी करको दर वृद्धि नगरी करको दायरा वृद्धि गरी राजस्व असुलीमा सफलता हासिल गर्ने लक्ष्य सरकारले लिएको देखिन्छ।

जनशक्ति विकास

राजस्व प्रशासन परिवर्तनमुखी र जटिल हुँदै गएको छ। जनताको मनमा राजस्व प्रशासन परम्परागत रूपमा चलन खोजेको भन्ने छाप छ। राजस्व प्रशासनमा जनशक्ति विकास तथा व्यवस्थापन गर्न सरकारले सक्नुपर्दछ। दक्ष जनशक्ति विकासका लागि स्वदेशी तथा विदेशी तालिमलाई प्रभावकारी रूपमा गर्न सक्नुपर्दछ। राजस्व प्रशासनमा कसैले महिनैपिच्छे वैदेशिक तालिमको अवसर पाउँछन् भने कसैले नोकरी अवधिभरिमा एकपटक पनि पाउँदैनन्। यो एउटा राजस्व प्रशासनको नेतृत्वदायी व्यक्तिको कमजोरी हो। चाकडी, चाप्लुसी र सोर्सफोर्सका आधारमा विदेश भ्रमणका लागि मनोनयन गर्ने व्यवस्थाको अन्त्य गर्नु आवश्यक छ। यसका लागि राजस्व प्रशासनका नेतृत्वकर्ता सक्षम हुनुपर्दछ।

अद्यावधिक सूचना आदानप्रदान

राजस्व प्रशासनमा डाटाबेस पद्धति सुरु भएको छ तर उपयुक्त किसिमले आवश्यक सूचना सङ्कलन, प्रशोधन तथा विश्लेषण गरी निर्णय प्रक्रियामा समाहित हुन सकेको छैन। सूचना प्रणालीमा आधुनिकता कायम गरी कर प्रशासन, भन्सार प्रशासन, राजस्व अनुसन्धान विभागबीच सूचनाको आदानप्रदान सम्प्रेषण राम्रोसँग गर्न सक्नुपर्दछ। सूचना लुकाउनु हुँदैन तर राजस्व प्रशासनबीच आपसमा नै सूचना लुकाउने प्रवृत्ति पाइन्छ।

धनी र गरिबबीचको दूरी

आयको असमान वितरणका कारण देशले प्रगतिशील कर प्रणाली अवलम्बन गरेको छ तर वित्तीय सुधार प्रक्रियामा धनी वर्गको प्रभावका कारण तथा कर छल्ने छलाउने प्रवृत्तिका कारण सो असमानता कम गर्न सकिएको छैन । धनी र गरिबबीचको दूरी दिन प्रतिदिन बढ्दै गएको छ ।

राजस्व प्रशासनको चुनौती

विगत लामो समयदेखि राजस्वसम्बन्धी ज्ञान, जनशक्तिको क्षमता, राजनीतिक महत्वाकाङ्क्षा, भ्रष्टाचार, करदातासँगको सम्बन्ध तथा सिर्जनशील व्यवस्थापनको कमी जस्ता कारणले राजस्व प्रशासन सङ्कटग्रस्त छ भन्नेहरूको जमात ठूलो छ ।

प्रक्रियागत सुधार तथा जनशक्ति परिचालन र सीप विकास गर्न राजस्व प्रशासनमा कार्यरत जनशक्तिको प्रतिबद्धता तथा उत्प्रेरणा बढाउने सकारात्मक सोच एवं गुणस्तरीय व्यवस्थापनतर्फ उन्मुख गराउने कार्यक्रम अगाडि बढाउनुपर्दछ ।

आन्तरिक तथा भन्सार राजस्वबीच सम्बन्ध

आन्तरिक तथा भन्सार कार्यालयबीच राम्रो समन्वय छैन । अहिलेसम्म राम्रो समन्वय भएको भए राजस्व प्रणालीमा त्यसबाट के सकारात्मक वा नकारात्मक असर पर्थो भन्ने डकुमेन्ट कसैले अध्ययन गर्न खोजेको अवस्थामा प्राप्त हुनुपर्ने हो तर सक्दैन र कसैले खोजेको अवस्था पनि छैन । राजस्व असुलीका लागि PCA संस्थागत रूपमा गर्न PCA कार्यालय स्थापना भए तापनि त्यसले सक्रिय रूपमा काम गर्न सकेको छैन । PCA कार्यालयलाई चाँहिने डकुमेन्ट भन्सार कार्यालयले उपलब्ध गराएर सहयोग गर्नुपर्ने कागजात उपलब्ध गराउन आलटाल गर्ने, कम कागजात उपलब्ध गराउने र सौताको

व्यवहार गरेकोले पनि PCA कार्यालय सक्षम हुन नसकेको हो ।

नेपालमा भन्सार जाँचपासपछिको परीक्षण

आयातकर्ताले भन्सारमा वस्तु जाँचपास गर्दाको अवस्थामा घोषणा गरेबमोजिमको मालवस्तु हो वा होइन भनेर भन्सार जाँचपास भइसकेपछि गरिने परीक्षणलाई भन्सार जाँचपासपछिको परीक्षण भनिन्छ । उक्त परीक्षण गर्ने क्रममा पैठारीकर्ताले घोषणा गरेको मालवस्तुको मूल्य, परिमाण, सङ्ख्या र गुणसमेतको परीक्षण गरिन्छ । भन्सारले सम्पूर्ण चेकजाँच गर्न सम्भव नभएकोले छनोट र जोखिमका आधारमा जाँचपास गरी भन्सार आधुनिकीकरण अभियानलाई सफल बनाई पारदर्शी व्यवस्था स्थापित गर्न कारोबार मूल्यलाई यथार्थ मूल्यमा घोषणा गर्न पैठारीकर्तालाई उत्प्रेरित गर्न र अवैध पैठारी तथा राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्नेसमेत उद्देश्य लिएर स्थापना भएको हो ।

मूल्य अभिवृद्धि करमा बहुदरको माग

मूल्य अभिवृद्धि करको एकल दर १३ प्रतिशत न्यायपूर्ण नभएको र यसबाट प्रशस्त राजस्व परिचालन हुन नसकेकोले यसमा पुनरावलोकन हुनुपर्ने भनी विभिन्न क्षेत्रमा बहस भइरहेको छ । भारतका प्रान्तीय सरकारमा १, ४ र १२.५ प्रतिशतका मूल्य अभिवृद्धि करका दर कार्यान्वयनमा छन् । बहुदर कायम भएमा न्यायपूर्ण हुने र अनौपचारिक व्यापार घाटा घटाउने जस्ता तर्कहरू राखिए पनि यसका चुनौती धेरै छन् । यो उपभोगमा आधारित कर भएकोले यसबाट प्रगतिशीलताको खासै अपेक्षा गर्न नसकिने, कर प्रशासनको लागत बढाउने, बजार अनुगमन भन्फटिलो र खर्चिलो हुने भएकोले यसबाट कर छल्ने प्रवृत्तिको विकास हुने देखिन्छ ।

हालका दिनमा नेपालमा मूल्य अभिवृद्धि करमा एकल दर कायम रहेका कारण भारतबाट चोरीपैठारी बढेकोले यसलाई बहुदरमा रूपान्तरण गरिएमा धेरै कारोबार करको दायरामा आई अन्ततः राजस्व सङ्कलनमा समेत सकारात्मक असर पर्ने व्यावसायिक क्षेत्रबाट तर्क गर्ने गरिन्छ तर यो व्यवसायीहरूको गफमात्र हो । बहुदर भएमा कर छली गर्न सजिलो हुन्छ भन्ने उनीहरूको भित्री सोचाइ रहेको ध्रुवसत्य हो । यसका साथै नेपालको कर प्रशासन सबल भइनसकेको अवस्था रहेकोले बहुदर कायम गर्न हालको अवस्थामा हुँदैन । राजस्व प्रशासनमा धेरै सुधार गरेर मात्र लागू गर्नेतर्फ अध्ययन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

राजस्व चुहावट

१. मूल्य अभिवृद्धि कर, भन्सार, आयकर, अन्तःशुल्क तथा मालपोत र अन्य गैरकर क्षेत्रमा राजस्व बढी मात्रामा चुहावट हुने गरेको ।
२. आय लुकाउने प्रवृत्ति सबैमा बढेको ।
३. करदाता र कर सङ्कलनबीच मिलेमतो भई कर दायित्व घटाइने गरेको ।
४. निकासी पैठारीमा राजस्व चोरी एवं राजस्व चुहावट गर्ने गरेको ।
५. न्यून बिजकीकरण गर्ने गरेको ।
६. भन्सार बिन्दुमा आयतित वस्तुको विवरण फरक पार्ने र गलत घोषणा गर्ने गरेको ।
७. आयातित वस्तुको न्यून घोषणा र मूल्याङ्कन घटाउने प्रवृत्ति बढेको ।
८. नक्कली बिल, बिजक जारी गर्ने गरेको ।
९. एउटै प्रज्ञापनपत्रबाट पटकपटक सामान लैजाने गरेको ।
१०. भन्सारैपिच्छे मूल्याङ्कन फरक पार्ने गरेको ।
११. वस्तु वर्गीकरण फरक पारी राजस्व असुल्ने गरेको ।
१२. वास्तविक भन्सार मूल्याङ्कन हुन नसकेको ।

करको दायरामा ल्याउन नसकेको क्षेत्र

१. परमर्शदात्री निकाय
२. ल फर्म
३. शिक्षण संस्था
४. सहकारी
५. इन्जिनियरिङ एवं चिकित्सक

भन्सार सुधार तथा आधुनिकीकरण

भन्सार प्रशासनलाई आधुनिक बनाउन मूलतः व्यापार र यात्रु सहजीकरण राजस्वको संरक्षण र समाजको संरक्षण गर्ने दायित्व निर्वाह गर्नुपर्दछ । नेपालको भन्सार प्रशासनको सुधार र आधुनिकीकरण निम्नलिखित आधारमा गर्न सकिन्छ :

१. व्यापार सहजीकरण,
२. राजस्व सङ्कलन र यर्थाथ मूल्याङ्कन,
३. चोरी पैठारी नियन्त्रण,
४. स्वचालन,
५. छनोट प्रणाली,
६. भौतिक पूर्वाधार विकास,
७. सदाचार,
८. यात्रु जाँचपास आदि ।

स्वचालित भन्सार तथ्याङ्क प्रणाली (आसिकुडा)

नेपालको भन्सार प्रशासनमा आसिकुडा लागू गर्नेतर्फको पहिलो प्रयास सन् १९९१ मा सुरु भएको पाइन्छ । प्रारम्भमा एडीबीको अनुदान सहयोग र त्यसपछि विश्व बैंकको ऋण सहयोगमा र पछि नेपाल सरकारको आफ्नै वित्तीय सहयोगमा समेत गरी ९ ओटा भन्सारमा आसिकुडा विस्तार गरिएको छ । हालसालै त्रि.वि.स्थल भन्सार, वीरगन्ज सुकखा बन्दरगाह भन्सार कार्यालयमा एजेन्टहरूले नै प्रज्ञापनपत्र प्रवृष्टि गर्ने गरी ब्रोकर मोडेल लागू

भएको छ । जोखिममा आधारित छनोट प्रणालीको पनि सुरुआत भएको छ । भन्सार प्रशासनका आगामी दिनहरूमा आसिकुडाका थप मोडेलहरू लागू गर्दै पूर्ण स्वचालनमा विकास गर्ने योजना छ ।

भन्सार सुधार कार्यक्रम

भन्सार विभागले आर्थिक वर्ष २०६०/६१ देखि ०६२/६३ सम्म प्रथम चरण र ०६३/६४ देखि ०६५/६६ सम्म दोस्रो चरण भन्सार सुधार तथा आधुनिकीकरण कार्ययोजना लागू गरेकोमा दुवै चरणका आधुनिकीकरण कार्ययोजनाबाट उल्लेखनीय उपलब्धि प्राप्त भएकोले आ.व. ०६६ श्रावणदेखि ०६९/७० सम्म चार वर्षीय भन्सार सुधार योजना लागू गरी निम्नलिखित उद्देश्यहरू समावेश गरिएका छन् :

१. वैज्ञानिक उद्योग र व्यापारलाई सहजीकरण गर्ने ।
२. समाजको सुरक्षा गर्ने र नियमकानुनको परिपालन गराउने ।
३. सरकारले पाउनुपर्ने सम्पूर्ण राजस्व प्राप्त गर्ने ।
४. सूचनाको भण्डारको विकास गर्नुका साथै आयात र निर्यात तथ्याङ्क सङ्कलन र प्रशोधन गर्ने ।
५. भन्सार प्रशासन, व्यवस्थापन र सङ्गठनको आधुनिकीकरण र विकास गर्ने ।
६. भन्सार प्रशासनमा सत्यनिष्ठाको संस्कृति विकास गर्ने र भ्रष्टाचारलाई परास्त गर्ने आधारहरू पहिचान गर्ने ।

७. भन्सारका सम्पूर्ण प्रक्रियालाई अधिकतम स्वचालित बनाउने ।

८. विमानस्थल तथा सीमावर्ती भन्सार कार्यालयहरूमा सुधारिएको र प्रभावकारी यात्रु जाँचपास प्रणाली स्थापना गर्ने ।

९. भन्सारका गतिविधिहरूलाई आन्तरिक र बाह्य स्तरमा प्रवाह गरी सरोकारवालाबीच आपसी सहयोगात्मक भावना अभिवृद्धि गर्ने ।

अन्तमा

हाम्रो राजस्व प्रशासनको कार्यशैली जतिसुकै आधुनिक गर्न खोजिए पनि पुरानो र परम्परागत नै छ । आधुनिक समाजको सोचबमोजिम कार्यशैलीमा समयसापेक्ष परिवर्तन हुनु जरुरी छ । राजस्व सङ्कलन कार्य ज्यादै कठिन, जटिल र अपजस हुन्छ । यसैले राजस्व प्रशासनमा कार्यरत कर्मचारीहरू दक्ष, इमान्दार, लगनशील र सदाचारबाट उत्प्रेरित हुनुपर्छ । समाजले राजस्व प्रशासनमा संलग्न कर्मचारीमा यस्ता गुणको आवश्यकता महसुस गरेको छ । राजस्व प्रशासनमा भएका सुधार योजनाले राजस्व असुलीमा प्रभाव परी लक्ष्य पूरा गर्न मद्दत पुगेको छ । व्यापारी, उद्यमी र कर्मचारीमा परेको मनोवैज्ञानिक त्रास एवं कर्मचारीलाई दिइएको प्रोत्साहन भत्ताका साथै राजस्व समूहका कर्मचारीको इमान्दार र सदाचारका कारण सरकारले लिएको राजस्वको लक्ष्य पूरा भएको हो । यसका साथै कर्मचारीहरूको सक्षम, लगनशील र दक्ष व्यवहार पनि यसका लागि जिम्मेवार छ ।

कर्मचारीतन्त्र : विविध पक्षहरू



लक्ष्मी पराजुली*

१. कर्मचारीतन्त्रको अर्थ

कर्मचारीतन्त्र (Bureaucracy) फ्रेन्च भाषाको Bureau शब्दबाट उत्पन्न भएको हो । यहाँ Bureau को अर्थ Writing Desk with Drawers र Cracy को अर्थ System of Government हुन्छ । यसरी Bureaucracy शब्दको शाब्दिक अर्थ Desk को सरकार हुन आउँछ ।

कार्यसम्पादनका निम्ति कार्यालयमा रहने पदाधिकारी वा कर्मचारीले टेबलमाथि कागज राखेर लेख्ने गरेको सन्दर्भमा कर्मचारीतन्त्रलाई चिनाउन Bureaucracy शब्दको प्रयोग भएको हुन सक्छ ।

२. कर्मचारीतन्त्रको अवधारणा

वर्तमान समयमा विशेष वर्ग, संस्था, जात, कार्यशैली, आदर्श वा मान्यता विशेषको सङ्गठित स्वरूपको परिचय दिन कर्मचारीतन्त्र अर्थात् Bureaucracy शब्दको प्रयोग गरिन्छ । कर्मचारीतन्त्रको सम्बन्धमा हालसम्म अर्थशास्त्रीय, राजनीतिक, समाजशास्त्रीय र समकालीन गरी चार अवधारणाहरूको विकास भएको पाइन्छ । यस्ता अवधारणाहरूलाई सङ्क्षेपमा निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

२.१. अर्थशास्त्रीय अवधारणा

Bureaucracy शब्दको प्रयोग सन् १७४५ मा सर्वप्रथम फ्रान्सेली अर्थशास्त्री V de Gourney ले गरे । यसपछि यस अवधारणाको विकास भएको मानिन्छ । उनले तत्कालीन समयमा कर्मचारीतन्त्रलाई एउटा रोगका रूपमा पहिचान गर्दै लेखे, 'We have an illness in France which bits fair to play havoc with us, this illness is called bureaumania.'

सन् १७९८ मा फ्रेन्च एकेडेमीले प्रकाशन गरेको शब्दकोषमा यस शब्दलाई समावेश गरी यस्तो अर्थ लगाइयो, 'Power, influence of the heads and staffs of government bureaux.'

सन् १८३५ मा अर्थशास्त्रीय अवधारणाकै अर्का विद्वान् हेनरी मोनियरले कर्मचारीतन्त्रको जीवनचर्याको चर्चा गर्दै लेखे, 'बिहान नौ बजे कार्यालय आउने, न्यानोका लागि हिटर वा स्टोभ बाल्ने, चिया पिउने, साथीभाइसँग कुराकानीमा मस्त रहने, अलमल गरी एक बजे लन्च खान जाने र लन्च खाएपश्चात् शाखा प्रशाखा चहार्ने र आफ्नो सुपरीवेक्षक आउने समयमा मात्र काममा संलग्न रहने ।'

यसरी अर्थशास्त्रीय अवधारणामा कर्मचारीतन्त्रलाई नकारात्मक सोचाइ र विचारको

* प्रशासकीय अधिकृत, जिल्ला प्रशासन कार्यालय, काठमाडौं ।

घेराभिन्न राखिएको छ । यस अवधारणाले कर्मचारीतन्त्रलाई कठोर नियमकानूनमा रहेको शासकीय शैली, जनताको सेवासुविधामा बाधा पुऱ्याउने, जनतालाई दुःखकष्ट दिने, नातावाद, कृपावाद, भनसुनवाद, चाकरी, चुक्ली र त्रिनेत्रवादबाट प्रभावित, कामचोर, जिम्मेवारी नलिने, अधिकार जमाउने, ढिलासुस्ती गर्ने संयन्त्रका रूपमा चित्रण गरेको छ ।

२.२. राजनीतिक अवधारणा

यस अवधारणाको विकास बेलायती राजनीतिज्ञ प्रो. लास्कीले गरे । उनका अनुसार कर्मचारीतन्त्र एउटा यस्तो सरकारी संयन्त्र हो, जहाँ शासन व्यवस्थाको नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने सम्पूर्ण बागडोर कर्मचारीतन्त्रमा रहन्छ । उनीहरूले सर्वसाधारण जनताको स्वतन्त्रता र अधिकारमा आघात पुऱ्याउँछन् । राजनीतिक संस्कृति र संस्कारको विकास नभएका स्थार्थपरक एवं दलगत राजनीति विद्यमान रहेका मुलुकमा अद्यापि यस्तो कर्मचारीतन्त्रको अवधारणाले कार्य गरिरहेको पाइन्छ ।

२.३. समाजशास्त्रीय अवधारणा

यस अवधारणाको विकास बीसौं शताब्दीको प्रारम्भतिर जर्मन समाजशास्त्री Max Weber ले गरे । Weber ले प्राचीन चीन, रोम, इजिप्ट र व्याजेन्टाइन साम्राज्यमा तत्कालीन कर्मचारीतन्त्रको भूमिका र योगदानका साथै औद्योगिक क्रान्तिपछि, र त्यसभन्दा अघि पश्चिमी मुलुकहरूमा आएको सभ्यता विकासको क्रमलाई अध्ययन गरी त्यसैका आधारमा कर्मचारीतन्त्रको आदर्श स्वरूप निर्माण गरे । उनले नै पहिलोपटक अर्थशास्त्रीय र राजनीतिक अवधारणामा रहेका नकारात्मक पक्षलाई समाजशास्त्रीय अवधारणाका माध्यमबाट मुक्त गर्ने प्रयास गरे ।

Weber ले कर्मचारीतन्त्रका बारेमा विस्तृत विश्लेषण गरी लेखेको लेख Legitimate Authority and Bureaucracy प्रकाशित भएपछि हरेक आधुनिक राज्यका लागि आवश्यक तत्त्वका रूपमा यसलाई परिभाषित गर्न थालियो । उनले वैधानिक अख्तियारको सबैभन्दा आदर्श ढङ्गले अभ्यास गर्ने प्रशासनिक संयन्त्रका रूपमा कर्मचारीतन्त्रलाई प्रस्तुत गरे । Weber ले Traditional, Charismatic र Legal Rational Authority गरी तीन प्रकारका प्रभुत्वको पहिचान गर्दै कर्मचारीतन्त्रलाई Legal Rational Authority को श्रेणीमा राखे । उनका दृष्टिमा यस्ता अधिकारमा आधारित कर्मचारीतन्त्रमा कार्यमा शीघ्रता, उपयुक्तता, निरन्तरता, एकात्मकता, समन्वय, समय र वस्तुको सदुपयोग, स्पष्टता जस्ता फाइदाहरू हुन्छन् भनी बताए ।

२.४. समकालीन अवधारणा

यस अवधारणामा कर्मचारीतन्त्रलाई कार्यात्मक दृष्टिले सामाजिक व्यवहारको संस्थागत तरिकाका रूपमा लिइएको छ । यसअन्तर्गत आधुनिक कर्मचारीतन्त्रका निम्नलिखित विशेषताहरू देखा पर्दछन् : निरन्तरता, सक्षमता, योग्यता प्रणाली, पदसोपान, नियमकानून र प्रक्रियामा आधारित, लिखित अभिलेख, वृत्तिप्रणाली, अनुशासन र आचारसंहिता, तटस्थता र निष्पक्षता, प्रतिस्पर्धा र व्यावसायिकता आदि । यस्ता विशेषता सामान्यतः ठूला वैधानिक सङ्गठनहरूमा देखा पर्ने भएकोले आजभोलि नागरिक सेवालाई चिनाउनमात्र यस शब्दको प्रयोग हुँदैन । निजी, सरकारी, गैरसरकारी सबै ठूला सङ्गठनमा bureautatic structure पाइने भएकोले नै Army Bureaucracy, Police Bureaucratcy, United Nations Bureaucracy, IMF/WB Bureaucracy, Civil Bureaucracy आदि शब्द प्रयोग भएको पढ्न र सुन्न पाइन्छ ।

Max Weber ले प्रस्तुत गरेको समाजशास्त्रीय अवधारणा नै कर्मचारीतन्त्रको सही अवधारणा हो । उनले यस अवधारणामा कर्मचारीतन्त्रका राम्रा पक्षहरूमात्र प्रस्तुत नगरेर नियमकानुनले बढी बाँधिएको र सबैका लागि समान कार्य गर्नुपर्ने हुँदा बढी औपचारिक र ढिलासुस्ती जस्ता विकृतिहरू रहने कुरा औल्याउँदै कर्मचारीतन्त्रका सम्बन्धमा समतामूलक न्याय प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरेका छन् ।

विश्वमा नै स्थायी सरकारका रूपमा मान्यता पाई लोकप्रियता हासिल गरेको र हालसम्म विकल्परहित अवस्थामा रहेको Weber को समाजशास्त्रीय अवधारणाको कर्मचारीतन्त्रमा समर्थन जनाउने विद्वानहरूमा भिक्टर थम्पसन, आर.एच.हल, एन्थोनी डाउन्स आदि रहेका छन् ।

३. कर्मचारीतन्त्रको परिभाषा र विशेषता

कर्मचारीबाट सञ्चालित शासन प्रणाली नै कर्मचारीतन्त्र हो । सरकारी ढुकुटीबाट तलबभत्ता खाने, सार्वजनिक उद्देश्य पूरा गर्नका लागि नियुक्त कर्मचारीहरूको पदसोपानयुक्त सङ्गठन नै कर्मचारीतन्त्र हो, जसमा निर्वाचित वा मनोनित पदाधिकारीहरूको संलग्नता हुँदैन ।

Bureaucracy is the personnel and administrative structure of an organization. Business, labor, religious, educational, and governmental systems depend on a large workforce arranged in a hierarchy to carry out specialized tasks based on internal rules and procedures. The term is used mostly in referring to government administration, especially regarding officials in the federal government and civil service. It is often

used derogatorily to suggest waste, inefficiency and red tape.

In a more important sense, governmental systems depend on bureaucracy, without which no modern government can function. A responsible and an effective bureaucracy is important to any democratic system.

कर्मचारीतन्त्र भनेको अनिर्वाचित पदाधिकारी वा कर्मचारीहरू कानुनद्वारा तोकिएअनुसार काम गर्ने गरी विभिन्न मन्त्रालय, विभाग र कार्यालयहरूमा सेवासम्बन्धी ऐननियमअनुसार शृङ्खलाबद्ध रूपले सङ्गठित भएको प्रशासनिक सङ्गठन हो । -R.K. Sapru.

पदसोपान, क्षेत्राधिकार, विशिष्टीकरण, व्यावसायिक तालिम, निश्चित सुविधा र स्थायित्व जस्ता अनेकौं त्रुटिरहित विशेषताहरू भएको सङ्गठन -F.M. Marx.

Max Weber ले वैधानिक अख्तियारको सबैभन्दा आदर्श ढङ्गले अभ्यास गर्ने प्रशासनिक संयन्त्र नै कर्मचारीतन्त्र हो भनी आफ्नो तर्क प्रस्तुत गरे । वास्तवमा कर्मचारीतन्त्रलाई परिभाषाका माध्यमबाट भन्दा पनि निम्नलिखित विशेषताका आधारमा चिनाउँदा बढी सान्दर्भिक हुन्छ :

- क) **निरन्तरता** : सङ्गठनको अस्तित्व निरन्तर रूपमा एकपछि अर्को पुस्तामा हस्तान्तरित हुँदै जाने ।
- ख) **सक्षमता** : यसमा व्यक्तिको क्षमता र योग्यतानुसार श्रमको विभाजन, कार्यसञ्चालनका लागि पर्याप्त अधिकारको व्यवस्था र अधिकारप्राप्त अधिकारीको आदेशको पालना जस्ता कुराहरू पर्दछन् ।
- ग) **योग्यता प्रणाली** : Career open to talent को सिद्धान्तमा आधारित ।
- घ) **पदसोपान** : सङ्गठनमा तलदेखि माथिसम्म व्यवस्था गरिएका पदहरूको तहगत शृङ्खला ।

- ड) **नियम, कानून र प्रक्रियामा आधारित** : यिनै कुरामा बढी ध्यान दिँदा Red-Tapism* भयो भनी आलोचना हुने गरेको ।
- च) **Impersonality** : पदीय जिम्मेवारी र सुविधालाई व्यक्तिको निजी जीवनबाट पूर्णतः पृथक् राखिने । काम गर्दा अदृश्य र अनाम भएर काम गर्ने Anonymity.
- छ) **लिखित अभिलेख** : सम्पूर्ण प्रशासकीय कामकारवाही, निर्णय र नियम लिखित हुने, जसलाई Weber ले औपचारिकतावाद पनि भनेका छन् ।
- ज) **वृत्तिप्रणाली** : कर्मचारीको पदोन्नतिको आधार Seniority र Achievement हुने ।
- झ) **अनुशासन र आचारसंहिता** : कर्मचारीहरूलाई अराजक र छाडा छाडिनु हुँदैन भन्ने मान्यता ।
- ञ) **तटस्थता र निष्पक्षता** : विशेषज्ञ सेवा प्रदान गर्ने र राजनीतिक पूर्वाग्रहबाट मुक्त रहनुपर्ने ।

Bureaucracy लाई सकारात्मक र नकारात्मक दुवै दृष्टिले परिभाषित गरिएको पाइन्छ । सकारात्मक दृष्टिअन्तर्गत यो सरकारको अभिन्न अङ्ग हो । यसको गैरउपस्थितिमा सरकारले कुनै पनि नीति निर्णयहरू कार्यान्वयन गर्न सक्दैन किनकि कर्मचारीतन्त्रका विशेषता भनेकै निरन्तरता, सक्षमता, अनुशासन, नियमकानूनमा आधारित, विश्वसनीयता हो । यसको उपस्थिति सङ्गठन निर्माणका लागि समेत प्रार्थनीय हुन्छ ।

नकारात्मक दृष्टिले हेर्दा यसभित्र ढिलासुस्ती, नियमकानूनले बाँधिएको, काम पन्छाउने, परम्परावादी, हैकमवादी र आफ्नो सुविधाका लागि काम गर्ने पद्धतिले खास गरी विकासोन्मुख मुलुकहरूमा कर्मचारीतन्त्र आशीर्वाद नभएर अभिशापका रूपमा समेत परिचित हुँदै आएको छ ।

जे भए पनि कर्मचारीतन्त्र सरकारको अभिन्न र महत्त्वपूर्ण अङ्ग हो । त्यसैले यसलाई स्विकार्नु नै पर्दछ । यसले आम जनतालाई समान एवं उचित ढङ्गले व्यवहार गर्नुपर्ने भएकोले कार्यान्वयनका सन्दर्भमा केही कमीकमजोरी देखिन्छन् तैपनि यस पद्धतिमा सुधारको आवश्यकता निरन्तर रहिरहन्छ ।

४. कर्मचारीतन्त्रका आधारभूत प्रकृतिहरू

विषयवस्तुको प्रकृति भन्नाले त्यस विषयवस्तुमा अन्तर्निहित स्वभाव, गुण, विशेषता र तिनमा आवद्ध रहने सर्वाङ्गीण क्रियाकलापहरूको समष्टिगत रूप हो । अतः कर्मचारीतन्त्रका आधारभूत प्रकृति भन्नाले कर्मचारीतन्त्रमा अन्तर्निहित स्वभाव, गुण र विशेषताहरू बुझिन्छ । Weber ले Division of Labour, Rules, Records, Rationality, Hierarchy, Impersonality and Neutrality भनी कर्मचारीतन्त्रका आधारभूत प्रकृतिहरूको पहिचान गरेका छन् । यसअतिरिक्त कर्मचारीतन्त्रका अन्य प्रकृतिलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- क) **कार्यगत प्रकृति** : निरन्तरता, सक्षमता, योग्यता प्रणाली, अवैयक्तिकता, लिखित अभिलेख, विशिष्टीकरण, उपलब्धिपरोक्ष मूल्याङ्कन ।
- ख) **संरचनागत प्रकृति** : पदसोपान, वृत्ति प्रणाली, बृहत् सङ्गठन, बृहत् कार्यविभाजन, नियमकानून र प्रक्रियामा आधारित ।
- ग) **आचरणगत प्रकृति** : अनुशासन र आचारसंहिता, तटस्थता र निष्पक्षता ।

उल्लिखित कुराका अतिरिक्त ढिलासुस्ती, काम पन्छाउने प्रवृत्ति, सरकारी काम कहिले जाला घाम, कठोरता र साम्राज्यवादको निर्माण जस्ता तत्त्वहरूलाई पनि कर्मचारीतन्त्रका आधारभूत प्रवृत्तिका रूपमा स्वीकार गरिएको छ ।

* An official procedure regarded as an unnecessary, overcomplicated, or obstructive

५. कर्मचारीतन्त्रका प्रकारहरू

कर्मचारीतन्त्रलाई राज्यसञ्चालनको अभिन्न अङ्गका रूपमा स्वीकार गरिएको छ। सबै ठाउँ र कार्यालयमा एउटै किसिमको व्यवस्था पाइँदैन। विभिन्न विद्वान्ले कर्मचारीतन्त्रलाई देहायबमोजिम वर्गीकरण गरेका छन्।

F.M. Marx ले कर्मचारीतन्त्रलाई निम्नानुसार चार तरिकाले वर्गीकरण गरेका छन् :

क) **अभिभावक कर्मचारीतन्त्र** : यसमा कर्मचारीतन्त्र अधिकारमूलक भएर पनि जनहितको वास्ता नगर्ने र अनुत्तरदायी प्रकृतिको हुन्छ। आम जनताको हितभन्दा कर्मचारीतन्त्रका उच्च र वरिष्ठ वर्गको हितरक्षा हुने गरी काम, कर्तव्य र अधिकारको प्रयोग गर्ने कर्मचारीतन्त्र नै अभिभावक कर्मचारीतन्त्र हो। यस शैलीको कर्मचारीतन्त्रले जनहितको पक्षमा नभई निरङ्कुश प्रकृतिको हुन्छ। Marx ले यस्तो शैलीको कर्मचारीतन्त्रको उदाहरणका रूपमा ९६० A.D. को चीनको सुगकाल र सन् १६४० देखि १७४० सम्मको पर्सियन निजामती सेवालालाई देखाए।

ख) **जातीय कर्मचारीतन्त्र** : Bureaucrats are born not made भन्ने मान्यतामा जातीय कर्मचारीतन्त्र आधारित हुन्छ। यस्ता हाकिमहरू उच्च घराना, जात र कुलका मात्र हुन सक्छन् भन्ने विश्वास गरिन्छ। पद र कुलीनताबीच सीधा सम्बन्ध हुने तथा पद र परिवारको सेवाबीच अन्तरसम्बन्ध रहने यो कर्मचारीतन्त्रीय शैली खराब सामाजिक प्रणालीको प्रतीक हो। यसमा शैक्षिक योग्यता अनिवार्य मानिन्छ। उदाहरणका रूपमा तत्कालीन बेलायतको निजामती सेवा र नेपालको राणाकालीन प्रशासनलाई जातीय कर्मचारीतन्त्रको कोटीमा राख्न सकिन्छ।

ग) **संरक्षक कर्मचारीतन्त्र** : योग्यता, क्षमता र प्रतिस्पर्धाका आधारमा कर्मचारीको छनोट र नियुक्ति नभई राजनीतिक आस्था र सम्बन्धका आधारमा कर्मचारीको छनोट र नियुक्ति हुने शैली नै संरक्षक कर्मचारीतन्त्र हो। यस्तो शैलीमा सरकारको परिवर्तनका साथसाथै व्यापक रूपमा कर्मचारीहरू पनि फेरबदल हुन्छन्। फलस्वरूप राजनीतिक दृष्टिकोणबाट कर्मचारीहरू तटस्थ रहन सक्दैनन्। अमेरिकाबाट सुरुआत भएको लुट प्रणालीसमेत भनिने यो पद्धति केही न केही मात्रामा सबैजसो मुलुकका उच्च पदमा अद्यापि कायमै छ।

घ) **योग्यतामा आधारित कर्मचारीतन्त्र** : Career open to talent का साथै Bureaucrats are not born it can be made भन्ने मान्यतामा यो कर्मचारीतन्त्र आधारित छ। यस पद्धतिमा कर्मचारीहरू छनोट गर्ने सिलसिलामा तुलनात्मक दृष्टिले जो बढी योग्य छ, उसैलाई गरिन्छ। फलस्वरूप योग्य, सक्षम, सबल कर्मचारीहरू भित्रिने, राजनीतिक रूपमा तटस्थ रहने, विशेषज्ञताको सेवा प्रदान गर्ने र स्थायी प्रकृतिका हुने हुनाले यिनीहरूबाट राष्ट्रले उत्कृष्ट सेवा लिन सक्छ। वर्तमान समयमा यो पद्धति केही अपवादसहित सबै प्रजातान्त्रिक मुलुकमा अवलम्बन गरिएको छ।

विलोवीले कर्मचारीतन्त्रलाई तीनप्रकारमा वर्गीकरण गरेका छन् :

क) **कर्मचारीतन्त्रात्मक** : यस पद्धतिमा सेवा अवधि तोकिएको, कर्मचारीहरूलाई प्रशिक्षणको राम्रो व्यवस्था मिलाउनुका साथै समाजमा उनीहरूको विशिष्ट सम्मान र आदर हुन्छ। उदाहरणका रूपमा पर्सियाको निजामती सेवालालाई लिइएको छ।

- ख) कुलीनतन्त्रात्मक : यस पद्धतिमा विशेष प्रकारका कुलीन वर्ग कर्मचारीका रूपमा नियुक्त हुने र महत्त्वपूर्ण पदमा उनीहरूकै बोलवाला रहन्छ ।
- ग) प्रजातन्त्रात्मक : यस पद्धतिको निजामती सेवामा प्रवेश गर्नका लागि सबै जातजाति र योग्यता भएका व्यक्तिलाई समान अवसर दिइन्छ ।

अन्य प्रकारका वर्गीकरण

- क) प्रतिनिधिमूलक कर्मचारीतन्त्र : देशको विविधतालाई प्रतिनिधित्व गर्ने खालको कर्मचारीतन्त्र ।
- ख) सन्तुलित कर्मचारीतन्त्र : कर्मचारीहरूमा अन्तरनिहित ज्ञान, सीप र अनुभव एवं कर्मचारी र जनताबीचको सुसम्बन्ध, तटस्थता, निष्पक्षता, स्वतन्त्रता जस्ता तत्त्वहरूको समायोजन भएको कर्मचारीतन्त्र ।
- ग) सहभागितामूलक कर्मचारीतन्त्र : सार्वजनिक नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा कर्मचारीहरू, जनता र लक्षित समूहको सहभागिता अभिवृद्धि गर्ने खालको पद्धति ।
- घ) Machine Bureaucracy : Max Weber ले भनेजस्तो कर्मचारीतन्त्र ।
- ङ) Professional Bureaucracy : पूर्ण व्यावसायिक गुणयुक्त कर्मचारीतन्त्र ।
- च) तटस्थ कर्मचारीतन्त्र
- छ) प्रतिबद्ध कर्मचारीतन्त्र
- ज) देखावटी Muck कर्मचारीतन्त्र
- झ) राजनीतिक पार्टी निर्देशित कर्मचारीतन्त्र
- ञ) Military Dominated Bureaucracy
- ट) Ruller Dominated Bureaucracy
- ठ) Rulling Bureaucracy

यसरी कर्मचारीतन्त्रलाई विभिन्न प्रकारले वर्गीकरण गरिएको छ, तथापि हरेक राष्ट्रमा स्थायी सरकारका रूपमा रहेको कर्मचारीतन्त्रलाई एउटै निर्दिष्ट वर्गीकरणभित्र सीमाबद्ध गर्न सकिँदैन । मिश्रित रूपमा कर्मचारीतन्त्रमा योग्यतामूलक, जातीय, प्रजातान्त्रिक, प्रतिनिधिमूलक, व्यावसायिक, सहभागितामूलक जस्ता कर्मचारीतन्त्रका तत्त्वहरू विद्यमान रहेको पाइन्छ ।

६. कर्मचारीतन्त्रका दुर्बल पक्ष

Max Weber ले कर्मचारीतन्त्रको फाइदामा An important over the feudal system र बेफाइदामा An iron cage of control भनी उल्लेख गरेका छन् । यसका साथै उनले कार्यमा शीघ्रता, उपयुक्तता वा दुरुस्तता, निरन्तरता, एकात्मकता, समन्वय, समय र वस्तुको सदुपयोग, स्पष्टता, ऐनकानुनबाट निर्देशित, लिखित अभिलेख, विशिष्टीकरण जस्ता फाइदा हुने बताए पनि An iron cage of control का कारण कर्मचारीतन्त्रको विकास र विस्तारको क्रममा विश्वव्यापी रूपमा पहिचान गरिएका (A to Z) २६ दुर्बल पक्षहरूलाई निम्नानुसार समेट्ने प्रयास गरिएको छ :

- Attitude नकारात्मक र Authority प्रत्यायोजन नगर्ने - (a dog in the manager)*
- Buck Passing** काम पन्छाउने प्रवृत्ति, सरकारको काम कहिले जाला घाम, कारण सयओटा राम्रा काम गर्दा पुरस्कृत नहुने तर एउटामात्र गल्ती गर्दा सजायको भागिदार बन्नुपर्ने नियति ।
- Centralization, Corrupted, Change Resist, Competition Anti, Conservatise, केन्द्रीकरण, भ्रष्टाचारी, परिवर्तन विरोधी,

* Somebody who cannot have or does not want something, but who tries to prevent somebody else from having or doing it.

** Shifting of responsibility: Shifting of blame or responsibility to somebody else.

- प्रतिस्पर्धा विरोधी, परम्परावादी प्रवृत्ति हावी, Coordination गर्न गाह्रो ।
- D. Departmentalization, Delay विभागीकरण, कामकारवाहीमा ढिलासुस्ती ।
- E. Empire Building* साम्राज्यवादको निर्माण ।
- F. Frustration निराशावादी ।
- G. Growth आकारमा सधैं वृद्धि हुने ।
- H. Hopeless, Helpless आत्तिने, असहयोगी ।
- I. Innovation नचाहने, Impersonality.
- J. Jabber आफ्नो ताल नछाड्ने, काम गर्न मन नलागे नियमकानुन देखाइदिने, Jack (used to address unknown man) आफ्नो काम गराउन शक्तिकेन्द्रको प्रयोग गर्ने, Jealous आफ्नै सहकर्मीको रिस र डाहा गर्ने वर्ग ।
- K. Kicker, Kittle (difficult to deal with)
- L. Lazy : काम तत्काल नगर्ने, आजको काम भोलि भन्ने भोलिवाद संस्कृति ।
- M. Monopoly : काममा एकाधिकारवाद कायम गर्ने, अन्यबाट गर्ने गराउने विकल्प नदिने ।
- N. Nepotism** and Favouritism*** नातावाद र कृपावाद ।
- O. Open Secret nature : सवैलाई थाहा भएको कुरासमेत थाहै नपाएजस्तो गरी काम नगर्ने संस्कृति ।
- P. Persistence, Power oriented, People's negligence, Proud, Process oriented rather than output दिशाविहीन, शक्तिप्रेमी, जनताप्रति उदास र घमन्डी । कर्मचारीमा शक्तिको भोक रहेको हुन्छ । यो भोक विस्तारैविस्तारै नीति निर्माणमा समेत हावी हुन खोज्दछ ।
- Q. Quicksilver : अनुमान गर्न नसकिने बानीव्यवहार । तक्कालै जस्तो पनि व्यवहार देखाउन सक्ने क्षमता ।
- R. Red Tap– an official procedure regarded as unnecessary, overcomplicated, or obstructive. i.e. Rule mania.
- S. Self Service आफ्नै सेवा गर्ने । आफूलाई जनताको मालिक ठान्ने । वास्तवमा कर्मचारी जनतामा आश्रित छन्, जनता कर्मचारीमा होइन किनकि जनताले कर्मचारीलाई बचाएका हुन्छन्, कर्मचारीले जनता होइन ।
- T. Trust deed : आधिकारिक दस्तावेजका आधारमा मात्र काम गर्ने, काम गर्न यसैलाई मूल मन्त्र मान्ने ।
- U. Unaccountable : आफूले सम्पन्न गरेको कामको विवरण वा जवाफ दिन नचाहने वर्ग ।
- V. Vodka : कुनै रड नभएको पारदर्शी तर ज्यादै कडा स्वभाव हुने वर्ग ।
- W. Walk away : समस्याको समाधान नै नगरी अगाडि बढ्न चाहने, वास्तविक समस्याको गहिराइमा पुगेर समस्या समाधान नगरिदिने वर्ग ।
- X. Xanthan gum : शरीरलाई गुल्को ज चाहिएजस्तो आफूलाई फाइदा हुने भएमा स्वतः टाँसिन वा चिप्किन जाने प्राकृतिक गुण धारण गर्ने क्षमता ।
- Y. Yellow fever : कहिले पनि आफूलाई ठीक छ भन्न नजान्ने वर्ग, सधैं रोगीको जस्तो व्यवहार गर्ने ।
- Z. Zero tolerance**** : कानुनभन्दा तलमाथि गर्न नमान्ने, दया, माया र भावनामा काम गर्न नमान्ने ज्यादै कठोर, निर्दयी र हृदयविहीन वर्ग ।

* Tendency to enlarge sphere of authority: Tendency to acquire power and authority within an organization, especially by adding extra staff or subordinates.

** Favoritism shown to relatives: Favoritism shown by somebody in power to relatives and friends, especially in appointing them to good positions.

*** Unfairly favoring person or group: Practice of giving special treatment or unfair advantages to a person or group.

**** Strict application of rules: the absence of any leniency or exception in the enforcement of a law, rule, or regulation, especially a law against antisocial behavior.

७. Max Weber का अनुसार अधिकारको व्याख्या

Weber ले प्राचीन चीन, रोम, इजिप्ट र व्याजेन्टाइन साम्राज्यमा तत्कालीन कर्मचारीतन्त्रको भूमिका र योगदानका साथै औद्योगिक क्रान्तिपछि र अधि पश्चिमी मुलुकमा आएको सभ्यता विकासको क्रमलाई अध्ययन गरी कानून र विवेकमा आधारित समाज कस्तो हुनेछ र त्यस समाजमा प्रशासनिक व्यवस्था कस्तो रहनेछ भन्ने वर्णन गरेका छन् । यस्तो समाजको वर्णन गर्दा शासकले शक्ति प्राप्त गर्ने तौरतरिकाका आधारमा अधिकारलाई परम्परागत, ओजस्वी र वैधानिक मान्यताप्राप्त गरी तीन भागमा विभाजन गरेका छन् ।

७.१. परम्परागत अधिकार : यसमा अधिकार पौराणिक मूल्यमान्यतामा आधारित हुन्छ । परम्परागत तरिकाले अधिकारको प्रयोग हुने यस पद्धतिमा नियमकानून राम्ररी परिभाषित गरिएको हुँदैन । यसले गर्दा शक्ति जमाएर बसेको शासकले दिएको आदेश निर्देशनको पालना हुने, नयाँ नियमकानून मुस्कलले मात्र पारित हुने र पुराना नजिरलाई कानूनका रूपमा प्रयोग गरिन्छ ।

कर्मचारीको नियुक्ति गुणतन्त्रका आधारमा नभई पैत्रिक, नाता कुटुम्ब आफ्नो मान्छेका आधारमा हुने, प्रशासनमा शक्ति सम्पन्न व्यक्तिको नेतृत्व रहने र आफ्नो मान्छे तथा विश्वासपात्रलाई मात्र अधिकार प्रत्यायोजन गरिन्छ । सर्वसाधारण जनताको हितभन्दा शासक वर्गलाई प्रसन्न पार्ने र उनीहरूकै स्वार्थका लागि सम्पूर्ण साधनस्रोत र अधिकारको प्रयोग गरिन्छ । नेपालको राणा शासनलाई यसको दृष्टान्तका रूपमा लिन सकिन्छ ।

७.२ ओजस्वी अधिकार : यसमा शासकको अलौकिक व्यक्तित्व र प्रभुत्वबाट अधिकारको सिर्जना हुन्छ । समाजले शासकलाई अलौकिक मानवको दर्जा प्रदान गर्दछ । यस्तो अधिकार सिर्जना गर्ने नेतृत्व वर्गले वैधानिक अधिकारलाई अप्रत्यक्ष रूपमा प्रयोग गर्न सफल हुने, कानूनको पालनाभन्दा व्यक्तिको निर्देशन र आदेशले बढी महत्त्व राख्ने वातावरणको सिर्जना गर्दछन् । ओजस्वी अधिकारमा नेतृत्वको चयन नहुने, मौजुदा नेतृत्वको अनुसरणमात्र हुने, पुरानो नेतृत्वले नयाँ नेतृत्वको चयन गर्ने, नेतृत्व सर्वाधिकार सम्पन्न रहने, कर्मचारीहरूको भर्नासम्बन्धी नियम पारित भए पनि नेतृत्वको निर्णय अन्तिम मानिने, प्रशासकीय अधिकारको बाहुल्यभन्दा पनि अनुयायी/समर्थकहरूको सङ्ख्या ज्यादै अधिक रहने र नेतृत्वको निर्देशनमा नै सम्पूर्ण गतिविधि सञ्चालन हुन्छन् । कहिलेकाहीँ गलत निर्देशन दिँदा पनि पालना हुने गर्दछ । ओजस्वी अधिकार भएका व्यक्तित्वमा काल मार्क्स, लेलिन, हिटलर, माउत्सेतुड, महात्मा गान्धी, नेल्सन मन्डेला आदिको नाम लिने गरिन्छ ।

७.३. वैधानिक मान्यताप्राप्त अधिकार : आधुनिक कर्मचारीतन्त्र यही वैधानिक मान्यताप्राप्त अधिकारका आधारमा सञ्चालन एवं व्यवस्थापन हुने गरेको छ । यस पद्धतिमा अन्य पद्धतिमा भन्दा मौलिक र अर्थपूर्ण तरिकाले सम्पूर्ण गतिविधि वैधानिक ढङ्गले परिचालन गरिन्छ । राज्य सञ्चालनमा उल्लिखित सबै अधिकारको मिश्रित स्वरूप पाइन्छ । Weber ले राष्ट्रिय लक्ष्य हित र समुन्नतिको लागि अन्य अधिकारलाई छाडेर

केवल वैधानिक मान्यता प्राप्त अधिकारको मात्र प्रयोग गर्न सुभाव दिएका छन् ।

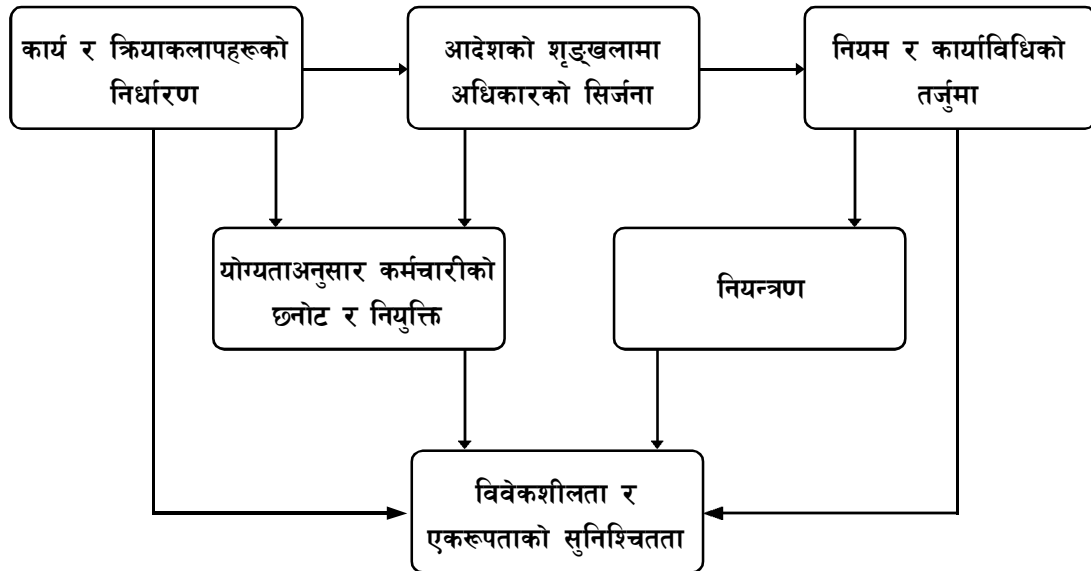
८. Max Weber को विवेकशील वैधानिकतामा आधारित कर्मचारीतन्त्रको मोडेल र नेपालको कर्मचारीतन्त्र

Max Weber को कर्मचारीतन्त्रको सिद्धान्त प्रभुत्वको सिद्धान्तमा आधारित छ । आधुनिक समयमा सङ्गठनको सफल व्यवस्थापनका लागि स्पष्ट उद्देश्य, राम्रोसँग परिभाषित गरिएको अधिकार र औपचारिक मार्गदर्शन जस्ता कुरालाई ज्यादै प्राथमिकता दिएको पाइन्छ । Max Weber ले प्रस्तुत गरेको विवेकशील कर्मचारीतन्त्रको अवधारणालाई तलको चित्रबाट स्पष्ट पार्न सकिन्छ ।

Weber ले भनेजस्तै उल्लिखित सबै विशेषता मिलेर विवेकशीलतामा आधारित वैधानिक कर्मचारीतन्त्रको ढाँचा विकास हुन्छ । उनकै शब्दमा यी विशेषता भएको कर्मचारीतन्त्रले नै सङ्गठनलाई उच्चतम कुशलता प्राप्त गर्न सहयोग गर्दछ । सरकारी वा निजी क्षेत्र जे भए पनि सैद्धान्तिक रूपमा यस्तो आदर्श स्वरूप लागू हुन सक्दछ ।

सैद्धान्तिक पृष्ठभूमिमा हेर्दा Weber ले परिकल्पना गरेको जस्तो विवेकशील कर्मचारीतन्त्रको ढाँचासँग नेपालको वर्तमान कर्मचारीतन्त्रका कतिपय पक्ष मिल्दाजुल्दा छन् तर व्यावहारिक रूपमा उनले कल्पना गरे जस्तो आदर्श स्वरूपमा भएका जस्ता गुणहरू हाम्रो कर्मचारीतन्त्रमा पाउन ज्यादै कठिन छ । यसलाई पुष्टि गर्न निम्नलिखित तर्कहरू अगाडि सार्न सकिन्छ :

- ✓ विगत आधा शताब्दीदेखि प्रशासन सुधारका प्रयासहरू हुँदै आएका छन् । यद्यपि कर्मचारीहरूको काम, कर्तव्य, अधिकार, जिम्मेवारी, उत्तरदायित्व आदिलाई स्पष्ट बोध



स्रोत : युवराज पाण्डे, विकास प्रशासन २०५९, पेज नं. १४१

गराउने गरी कर्मचारीहरूको कार्यविवरण हालसम्म तयार हुन सकेको छैन । कामका लागि नभएर रिक्त पदका लागि पदपूर्ति गरिने हुनाले कार्य र क्रियाकलापको निर्धारण गर्ने विषय कुहिरोमा हराएको काग जस्तो भएको पाइन्छ ।

- ✓ कर्मचारीतन्त्रको सङ्गठनात्मक स्वरूप सरकारले धान्ने नसक्ने गरी वृद्धि हुँदै आएको छ । कर्मचारीतन्त्रलाई समयको मागवमोजिम चुस्त, छरितो, नतिजामूलक, पारदर्शी बनाउन कर्मचारीहरूको कार्य र क्रियाकलापको निर्धारण गर्न सकिएको छैन । यसले गर्दा प्रशासनयन्त्र आफैमा अस्तव्यस्त भइरहेको अनुभव गर्न सकिन्छ ।
- ✓ सरकारको सङ्गठनात्मक संरचना पदसोपानयुक्त पिरामिड जस्तो छ । अतः सैद्धान्तिक हिसाबले आदेशको शृङ्खलामा नै अधिकारको सिर्जना भएको पाइन्छ तर व्यवहारमा जो शक्तिकेन्द्रको नजिक हुन्छ, उसैले अधिकारको प्रयोग गर्ने, अधिकार हुनेले अधिकारको सही प्रयोग नगर्ने वा दुरुपयोग गर्ने प्रवृत्ति हावी भएको गुनासो बारम्बार सुनिने गर्दछ ।
- ✓ सार्वजनिक सेवा सञ्चालनका लागि यथेष्ट नियम र कार्यविधिहरूको निर्माण भएको छ । यहाँ नियमकानून र कार्यविधिको कमी छैन तर सही र उद्देश्यमूलक कार्यान्वयनको खाँचो छ । ऐनकानून र कार्यविधिमा भएका स्वविवेकीय अधिकारको गलत व्याख्या र प्रयोग हुने गरेको छ । कतिपय नियमकानूनको कानुनी अस्तित्व भए पनि व्यवहारमा निस्क्रिय छन् । दृष्टान्तका रूपमा सामाजिक सुधार ऐनलाई लिन सकिन्छ । यसका साथै कतिपय ऐनकानून समयसापेक्ष ढङ्गले संशोधन, सुधार वा खारेज हुन सकेका छैनन् ।

✓ नेपालको कर्मचारीतन्त्रमा भर्नाका लागि गुणतन्त्रको अवलम्बन गरिएको छ । यसैका आधारमा कर्मचारीहरूको छनोट गर्ने आधारको तय हुँदै आएको छ तर सेवा प्रवेशपछि उपयुक्त व्यक्तिका लागि उपयुक्त कार्य र जिम्मेवारी दिने परिपाटी बस्न नसक्दा Merit based non merit performance हुने गरेको छ । फलस्वरूप व्यक्तिगत तथा साङ्गठनिक उपलब्धिमा समेत नकारात्मक असर पर्दै आएको छ ।

✓ नियन्त्रणको अर्थ व्यवस्थापन गर्ने, सङ्गठन गर्ने, निर्देशन दिने र नेतृत्व प्रदान गर्ने, गलत कार्य हुन नदिने र सकारात्मक कार्यलाई बढोत्तरी गर्दै जाने प्रक्रिया हो । हाम्रा सन्दर्भमा नियन्त्रणलाई नकारात्मक अर्थमा लिने गरेको पाइन्छ । आफू मातहतका निकाय र व्यक्तिलाई अधिकार नछाड्ने, डरत्रास, धम्की दिने र रचनात्मक कार्य र नेतृत्व विकासमा बाधाअड्चन खडा गर्ने मनसायले नियन्त्रण हुँदै आएको छ ।

✓ सरकारको सङ्गठनात्मक संरचना र कामकर्तव्य एवं अधिकारमा दोहोरोपना आउदा कार्य गर्ने तौरतरिकामा एकरूपता आउन सकेको छैन । सार्वजनिक सेवाप्रवाह गर्दा अधिकारप्राप्त अधिकारीले नतिजाभन्दा प्रक्रियामा जोड दिने संस्कृतिले मानवीय संवेदना र भावनाको कदर हुन सकेको छैन । कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास, पदस्थापना र सरुवाबढुवामा समेत शक्तिकेन्द्र र भनसुन आफ्नो मान्छे आदिको प्रभावले वृत्तिपथलाई अनिश्चित र अन्योलपूर्ण बनाएको छ ।

यसरी नेपालको कर्मचारीतन्त्रलाई सैद्धान्तिक हिसाबले Weber ले प्रस्तुत गरेको विवेकशील कर्मचारीतन्त्रको ढाँचा नजिक रहेको छ भनी भन्न सकिन्छ तर व्यवहारमा अनेकौं विकृति पहिचान भएका छन् ।

५. कर्मचारीतन्त्रका विकल्प

कर्मचारीतन्त्रका दुर्बल पक्षलाई बढाईचढाई गर्दै यसका विकल्पको खोजी गर्नेको सङ्ख्या प्रशस्त पाइन्छ । खास गरी राजनीतिमा नवउदारवादी र अर्थनीतिमा नवशास्त्रीय अर्थशास्त्रीहरूले विगत साढेतीन दशकदेखि राज्य सञ्चालनमा कर्मचारीतन्त्रीय पद्धतिका लागि विभिन्न अवधारणा अगाडि सार्दै आएका छन् तर ठोस विकल्प प्रस्तुत गर्न सकेका छैनन् ।

व्यावहारिक विकल्पका रूपमा सङ्गठनलाई सानो, चुस्त, छरितो र कार्यमूलक बनाउन सकिन्छ । निर्णयका तहहरू घटाउन सकिन्छ । अधिकारलाई तल्लो तहसम्म निक्षेपण गर्न सकिन्छ । सरकारी कामकारवाहीलाई निजी क्षेत्र वा नागरिक समाजका संस्थाका माध्यमबाट कार्यान्वयन गर्ने परिपाटी अपनाउन सकिन्छ तर विद्यमान कर्मचारीतन्त्रका नाम वा स्थानमा अर्कै व्यवस्था कायम गरी यसको पूर्ण विकल्प अपनाउन भने सम्भव देखिँदैन ।

कर्मचारीतन्त्रको विकल्पभन्दा यसलाई सुधार गरेर बढी सक्षम, उत्पादक, स्वच्छ, पारदर्शी र जनहितकारी बनाउने कुराले प्राथमिकता पाउन थालेको छ । त्यसैले कर्मचारीतन्त्रलाई सुधारउन्मुख बनाउन अध्येता र अनुसन्धानकर्ताहरूले सार्वजनिक सेवाप्रवाहमा नागरिक बडापत्र र सुशासन लागू गर्नेतर्फ बढी ध्यान केन्द्रित गर्न थालेका छन् ।

१०. कर्मचारीतन्त्रको विकल्पको खोजीका कारण

- ✓ कर्मचारीतन्त्रभित्र नियुक्तिदेखि कार्यसञ्चालन स्तरसम्म व्याप्त भ्रष्टाचार,
- ✓ अनुत्तरदायी अधिकार कर्मचारीतन्त्रमा यथावत्,
- ✓ धेरै सङ्ख्याका कर्मचारीले आम नागरिकमा नियन्त्रण र दबाव गरी राखेको,

- ✓ कर्मचारीतन्त्रमा देखिएको विकृति र विसङ्गतिहरू,
- ✓ सङ्गठित संस्थाहरूको विस्तार : अर्धसरकारी, गैरसरकारी तथा निजी क्षेत्रका सङ्गठित संस्थाहरू बढी दक्ष र उत्पादक देखिँदै आएकोले,
- ✓ तदर्थवाद (Adhocism) को वृद्धि : स्थायी दृष्टिकोणबाट भन्दा पनि सङ्कट व्यवस्थापन, Constingency Approach र Adhocism बाट छिटो परिणाम खोज्ने प्रवृत्तिको विकास,
- ✓ गैसहरू, सामुदायिक तथा स्वयंसेवी संस्थाहरूको विस्तार,
- ✓ निजीकरण, विकेन्द्रीकरण, नागरिक समाज, सङ्गठनको सशक्तीकरण जस्ता नयाँ अवधारणाहरूको प्रयोग र
- ✓ सरकारी क्रियाकलापको बजारीकरण ।

११. कर्मचारीतन्त्रका विकल्पका स्वरूपहरू

- ✓ संस्थागत विकल्प,
- ✓ कार्यात्मक विकल्प र
- ✓ वास्तविक र व्यावहारिक विकल्प ।

उल्लिखित पक्षका साथै Change of policy, Change of personnel र Change in structure का आधारमा पनि कर्मचारीतन्त्रको विकल्प खोज्न सकिन्छ ।

१२. कर्मचारीतन्त्रलाई स्थायी सरकारका रूपमा मान्यता दिनुका कारणहरू

कर्मचारीतन्त्र सरकारको रगत र जीवन हो । राज्य सञ्चालनका अभिन्न अङ्गका रूपमा रहेको कर्मचारीतन्त्रलाई स्थायी सरकारका रूपमा मान्यता दिनुका पछाडि रहेका कारणहरू निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- कर्मचारीतन्त्र राज्यको स्थायी अङ्ग भएकोले सरकारको परिवर्तन वा सङ्गठनमा संलग्न उच्च पदस्थ कर्मचारीहरूको सरुवाबदुवा वा अवकासले यसमा केही असर पर्दैन। केवल सबै गतिविधिहरू साबिकवालाबाट बहालवालामा सरेर जान्छ। यो संवैधानिक मान्यता प्राप्त नियमकानूनबाट सञ्चालित हुन्छ।
- Merit-based कर्मचारीतन्त्र Spoil System जस्तो होइन, सरकार फेरबदल भए पनि मुख्य सचिवदेखि पियनसम्मको स्थितिमा केही फरक पर्दैन।
- कर्मचारीतन्त्र एउटा संस्था हो, व्यक्ति होइन। यो एउटा प्रशासन व्यवस्था हो, कुनै अङ्गको एकाइ होइन। त्यसैले यो स्थायी रहन्छ।
- राजनीतिक व्यवस्थाभैँ प्रशासनिक व्यवस्थाका रूपमा यसले शासन सञ्चालन गर्दछ। राजनीतिक व्यवस्थामा निर्वाचित वा मनोनित पदाधिकारीहरूले शासन व्यवस्था सञ्चालन गर्दछन् भने प्रशासनिक व्यवस्थामा सक्षम, योग्य र अनुभवी व्यक्तिहरू प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षामा उत्तीर्ण प्रशासनिक ओहदा रूपी शासनको तहमा पुग्दछन्। निश्चित उमेरको हदबन्दीसम्म निरन्तर सेवारत रहन्छन्।
- कर्मचारीतन्त्रमा प्रत्येक तह र श्रेणीका कर्मचारीको काम, कर्तव्य र अधिकार तोकिएको हुन्छ। यस्तो काम कर्तव्य र अधिकार एक पुस्ताबाट अर्को पुस्तामा हस्तान्तरण हुँदै जान्छ।
- कर्मचारीतन्त्रको सञ्चालन एवं व्यवस्थापन ऐनद्वारा गरिएको हुन्छ। ऐनले तोकेको सेवासर्तको अधीनमा रही निश्चित अवधिमा फेरबदल भइरहने अस्थायी राजनीतिक सरकारको नीति तथा कार्यक्रमलाई निरन्तर रूपमा कार्यान्वयन गर्दछ।
- कर्मचारीतन्त्रमा उनीहरूको सेवासर्त तथा अन्य प्रावधानहरूलाई कानूनले नै संरक्षण प्रदान गरेको हुन्छ र विनाकारण सेवाबाट बर्खास्त गर्ने भन्ने प्रश्न नै आउँदैन।
- व्यावसायिक सङ्गठनमा जस्तो खतरा लिने र अवसरहरूको सदुपयोग गर्ने कुरा कर्मचारीतन्त्रमा हुँदैन। कर्मचारीले विनाजोखिम यथास्थितिमा रही आफ्नो वृत्ति विकासमा निरन्तर र स्थायित्व पाइराखेका हुन्छन्।
- अन्तरिम संविधान, २०६३ ले शासन सञ्चालनको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने जिम्मेवारी मन्त्रिपरिषद्लाई सुम्पेको छ भने शासन सञ्चालनमा स्थायी रूपले निरन्तर सहयोग गर्न निजामती सेवाको गठन गर्ने कुरा उल्लेख छ। हाम्रा सन्दर्भमा पनि कर्मचारीतन्त्र स्थायी सरकार हो भन्ने पुष्टि गर्ने यथेष्ट संवैधानिक आधार छन्।

यसरी अस्थायी राजनीतिक सरकार रूपी शरीरमा रक्तसञ्चार गरी जीवन्तता प्रदान गर्ने स्थायी, निरन्तर चलायमान गैरराजनीतिक अङ्ग नै कर्मचारीतन्त्र हो। यसविना राजनीतिक प्रणालीसमेत चलन नसक्ने स्पष्ट छ। राज्यको क्रियाकलापको विस्तार र विकासका साथसाथै कर्मचारीतन्त्रको विकास र विस्तार हुँदै जान्छ। राज्यको भूमिकामा भएको वृद्धिका साथसाथै नयाँनयाँ सङ्गठनहरूको स्थापना र सञ्चालन गर्नुपर्दछ। सरकारले हरेक दिन केही न केही विषयमा निर्णय गर्दछ। ती सबै निर्णयबाट कर्मचारीतन्त्रको कार्यक्षेत्रमा विस्तार र विविधीकरण हुँदै जान्छ। त्यस्ता विविध क्रियाकलापलाई व्यावहारिक कार्यान्वयनको थलोमा उतार्ने कार्य स्थायी सरकार रूपी कर्मचारीतन्त्रका माध्यमबाट हुने गर्दछ।

१३. नेपालको कर्मचारीतन्त्रमा विद्यमान चुनौतीहरू/विकृतिहरू

कर्मचारी प्रशासन राज्यसञ्चालनको प्रमुख व्यवस्थापकीय संयन्त्र हो। यसमा निहित विकृतिजन्य समस्या, त्रुटि, कमजोरीको निरूपण नभएसम्म शासकीय सुधार वा सुशासन मिठो नारामा मात्र सीमित हुन्छ। नेपालको कर्मचारी प्रशासनलाई सुदृढ, सक्षम, उत्पादनशील, सेवामूलक, हस्तक्षेपरहित बनाउन समयसमयमा विभिन्न कदमहरू चालिए तर यसले अपेक्षित सुधारको गति लिन सकेन। यस सन्दर्भमा कर्मचारी प्रशासनमा विद्यमान समस्या/चुनौती/विकृतिलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

क) नीतिगत

- ✓ नीति निर्माणमा सहभागिता नचाहने। Black Box बाट नीति निर्माण हुने,
- ✓ नीतिगत स्थायित्वको अभाव,
- ✓ नीति निर्माणमा सही सूचना र परामर्श दिन नसक्नु। विकल्पको सही अध्ययन र विश्लेषण नगर्ने,
- ✓ राजनीतिक प्रणालीको अनावश्यक हस्तक्षेपलाई सहर्ष स्वीकार गर्ने प्रवृत्ति,
- ✓ प्रशासन सुधारलाई सैद्धान्तिक रूपमा मात्र सीमित गरी व्यवहारमा उतार्न नसकिएको,
- ✓ प्रशासन सुधार Hardware मा मात्र सीमित भई Software लाई ध्यान दिन नसकिएको,
- ✓ अत्यधिक केन्द्रीकरण,
- ✓ प्रशासकीय उत्तरदायित्वको अभाव,
- ✓ निजामती सेवा ऐन, नियमावली व्यक्तिगत स्वार्थ, राजनीतिक प्रभावका आधारमा संशोधन वा परिवर्तन,
- ✓ कर्मचारीको पदस्थापना, बहुवा, सरुवा, अध्ययन, तालिममा नीतिगत कमजोरीले कर्मचारीलाई

राजनीतिक पार्टी वा शक्तिकेन्द्रको पिछलग्ग बनाएको र

- ✓ सार्वजनिक व्यवस्थापनका क्षेत्रमा देखा परेका नयाँ मूल्य र मान्यताअनुसार नीतिगत सुधारका लागि राजनीतिक नेतृत्व तथा उच्च प्रशासकमा प्रतिबद्धताको अभाव।

ख) सङ्गठनस्तर

- ✓ परम्परागत सङ्गठनात्मक संरचना, निर्णय प्रक्रियामा ढिलाइ, सर्वत्र सरकारको संलग्नता,
- ✓ राजनीतिक तथा प्रशासनिक क्षेत्रबीचको अस्पष्टता, सञ्चारको अभाव, बहुसङ्गठनात्मक एकाइहरू,
- ✓ कार्यमा दोहोरोपना, समन्वयको अभाव, नियन्त्रण र सुपरीवेक्षण उपयुक्त नभएको, अवैज्ञानिक अभिलेख व्यवस्थापन, Unity या Command, Chain या Command कामयाब नहुनु,
- ✓ अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नचाहने र आकारमा सधैं वृद्धि भइराखेको।

ग) व्यवस्थापकीय

- ✓ हचुवा योजना प्रणाली, असक्षम, अदूरदर्शी नेतृत्व, अवैज्ञानिक बजेट प्रणाली, वैज्ञानिक व्यवस्थापनको अभाव,
- ✓ कानुनी जटिलता, Right man in right place मा बेवास्ता, परिणामभन्दा प्रक्रियामा जोड, दायित्व पन्छाउने, अधिकार खोज्ने, श्रेय भने सोहोर्ने, परिवर्तन नचाहने,
- ✓ जनमुखीभन्दा नेतामुखी, हाकिमुखी, व्यावसायिक मूल्यमान्यताको अभाव, साधन र स्रोतको दुरुपयोग, काम पन्छाउने, जवाफदेही बहन नगर्ने,
- ✓ टिम वर्क नचाहने, Autocratic Decision Making, Institutional reform मा ध्यान नदिने, आधुनिक प्रविधिप्रतिको कम मोह,

- ✓ aceless हुन चाहने, Non-merit performance, सहभागितामूलक निर्णय प्रक्रियाको अभाव, Value for money को अवधारणा आत्मसात नगर्ने,
- ✓ Clear Cut Vision को अभाव, उत्प्रेरणा, मनोबलको दयनीय अवस्था, मानवीय पक्षको उपेक्षा, कर्मचारीलाई मेसिनका रूपमा हेर्ने प्रवृत्ति, असमान व्यवहार र कमजोर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली ।

घ) कार्यविधिगत/प्रक्रियागत

- ✓ प्रभावकारी सेवाको अभाव, सयओटा राम्रो काम गर्दा मूल्याङ्कन नहुने तर एउटा गल्तीले सजायको भागीदार बन्नुपर्ने नियति, परम्परागत लामो कार्यविधि, निर्णय नै नगर्ने, ढिलो निर्णय गर्ने, तदर्थ निर्णय गर्ने,
- ✓ कमजोर अभिलेख व्यवस्थापन, नियन्त्रित वा निर्देशित कार्यप्रक्रिया, दैनिक प्रशासनिक क्रियाकलापको सञ्चालनमा समेत राजनीतिक हस्तक्षेप, कर्मचारीलाई स्पष्ट कामको विभाजन, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व नतोकिएको,
- ✓ सामूहिक/संस्थागत जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व सधैं सड्कटमा, Rule Mania, ऐननियमको सही पालनाको अभाव, स्वार्थ प्रेरित व्याख्या र प्रयोग, स्वविवेकीय अधिकारको दुरुपयोग,
- ✓ नैतिक मूल्यमान्यतामा ह्रास, व्यावसायिक संस्कृतिको अभाव, अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नचाहने, चाकरी र शक्तिको भोगी, Lack of Public Audit and Public Hearing,
- ✓ जनदबाव सृजना हुन नसकेको, नागरिक हक, हित, अधिकार र स्वार्थप्रति चेतनशीलताको अभाव,
- ✓ खर्चिलो सेवाप्रवाह, People Friendly Office Environment नभएको, गुनासो सुनुवाइको व्यवस्था नभएको, सार्वजनिक सेवाप्रवाह Client Oriented Result Oriented हुन नसकेको,
- ✓ व्यवस्थापन परीक्षणको अभाव र कमजोर अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको पद्धति ।

ड. कर्मचारीगत पक्ष

- ✓ व्यावसायिकताको अभाव, स्रोतसाधनको परिचालनमा असक्षमता, असुरक्षित वातावरण,
- ✓ अधिकारको कमी, कार्यविभाजनको अस्पष्टता, अपर्याप्त तलब र सेवासुविधा,
- ✓ कमजोर उत्प्रेरणा र मनोबल, अनिश्चित भविष्य, सक्षम प्रशासनिक नेतृत्वको अभाव,
- ✓ प्रशासनिक सङ्गठनको काम र कर्मचारीबीच कामको तालमेल हुन नसकेको,
- ✓ मानव संसाधनको विकासमा ध्यान नदिएको, लैङ्गिक असमानता,
- ✓ कर्मचारी प्रशासन प्रतिनिधिमूलक हुन नसकेको,
- ✓ Accountability, Transparency, Participation र Decentralization प्रति उदासीन कर्मचारीतन्त्र,
- ✓ पदस्थापना, सरुवा, बढुवा, अध्ययन, तालिम, भ्रमण तथा अन्य सुविधाको वितरणमा व्यापक अनियमितता, कर्मचारीहरूमा न्यायिक र समतामूलक व्यवहार हुन नसकेको, Career Path नभएको,
- ✓ Lack of Job Description and Performance Agreement, कार्यसम्पादनमा आधारित दण्ड र पुरस्कारको व्यवस्था नभएको, कर्मचारी र राजनीतिक नेतृत्वबीच विश्वासको सड्कट,
- ✓ ठूलो पद नै नेतृत्व भन्ने भावना, गल्तीबाट सिक्ने अवधारणालाई व्यवहारमा उर्तान नसकिएको र
- ✓ एकै खालको गल्ती र कमीकमजोरी बारम्बार दोहोरिने गरेको ।

च) आचरणगत/मनावैज्ञानिक पक्ष

- ✓ अनियमितता र भ्रष्टाचार, कानून मिच्ने प्रवृत्ति, आचरणका नियमहरू कडाइका साथ पालना नगर्ने र
- ✓ Attitude and Authority नकरात्मक धारणा र अधिकार प्रत्यायोजन नगर्ने ।

छ) वातावरणीय पक्ष

- ❖ **आन्तरिक बातावरण** : न्यून तलबभत्ता, अनुपयुक्त कार्यवातावरण, बढी नियन्त्रण, अत्यधिक केन्द्रीकरण, कार्यसम्पादनमा आधारित मूल्यांकनको अभाव, कमजोर उत्प्रेरणा र मनोबल, एकतर्फी सञ्चार प्रणाली, मानवीय पक्षको उपेक्षा, समन्वयको अभाव, कार्यमा दोहोरोपना, समूह गतिशीलताको अभाव ।
- ❖ **बाह्य वातावरण** : महँगो सामाजिक चालचलन र रीतिरिवाज, दैनिक जीवन धान्न पुग्ने पारिश्रमिक र सुविधाको अभाव, देशको कमजोर आर्थिक स्थिति र धन कमाउने मोह, जसरी धन कमाए पनि सामाजिक मान्यता र यसबाट सृजित भ्रष्टाचार र अनियमितता, कर्मचारी प्रशासन प्रतिनिधिमूलक हुन नसकेको, निश्चित जातजाति र क्षेत्रका व्यक्तिको बढ्दो बाहुल्य, प्रशासनलाई सामाजिक दबाव दिने परिपाटी नहुनु ।

१४. समस्या समाधानका उपायहरू

क) सैद्धान्तिक सुधार

- ✓ सरकारको भूमिकालाई Promotor, Facilitator, Regulator, Mediator र Competitor का रूपमा सीमित गर्ने, Mission Driven Government को अवधारणा लागू गर्ने,

- ✓ सार्वजनिक प्रशासनमा Value for Money लाई आत्मसात गर्ने र Entrepreneurship, Cost effective, Market Oriented बनाउदै लैजाने,
- ✓ Public Choice Theory र Principle Agent Theory अनुसार काम गर्ने,
- ✓ प्रशासनिक र साङ्गठनिक संरचनामा सुधार गर्ने, तह कम गर्ने, सेवा प्रदान गर्ने बिन्दुमा कर्मचारीको सङ्ख्या बढाउने,
- ✓ राजनीति र प्रशासनबीचको स्पष्ट कार्यविभाजन र आचारसंहिताको निर्माण गर्ने,
- ✓ नीतिगत स्थिरताका लागि राष्ट्रिय सहमति कायम गर्ने,
- ✓ नीति निर्माणमा Think Tank को व्यवस्था गर्ने, Sun Set Laws को आरम्भ गर्ने,
- ✓ Job Description and Performance Agreement लागू गर्ने,
- ✓ मानव संसाधनको विकासमा जोड दिने र
- ✓ कर्मचारी प्रशासनलाई प्रतिनिधिमूलक, सहभागितामूलक र Gender Friendly बनाउने ।

ख) व्यावहारिक सुधार

- ✓ वैध सरकारको स्थापना र उपभोक्तामुखी प्रशासनमा जोड दिने, छरितो संरचना र उपयुक्त सङ्ख्यामा कर्मचारीको प्रबन्ध गर्ने,
- ✓ स्पष्ट उद्देश्य, लक्ष्य र कार्यान्वयन कार्ययोजना बनाउँदै जाने, प्रत्येक कर्मचारीको काम, कर्तव्य र अधिकार निर्धारण गर्ने, साधनस्रोतको समुचित व्यवस्थापन गर्ने,
- ✓ तालिम, सीप विकास र अध्ययनका समान अवसर उपलब्ध गराउने, उपलब्धि मापन सूचकाङ्कको निर्माण गरी लागू गर्ने, जनगुनासोको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्ने संयन्त्रको विकास गर्ने,

- ✓ छोटो, छरितो, सरल र पारदर्शी कार्यविधि लागू गर्दै जाने, प्रक्रियामा भन्दा नतिजामा जोड दिने,
- ✓ Public Audit को व्यवस्था गर्ने, Performance Based Pay System लागू गर्ने,
- ✓ Performance Based Opportunity प्रदान गर्ने,
- ✓ जनसहभागितामूलक, सहभागितामूलक व्यवस्थापन लागू गर्दै जाने,
- ✓ आचारसंहिताको निर्माण गरी कडाइका साथ पालना र अनुगमन गर्ने पद्धतिको विकास गर्ने,
- ✓ आधुनिक प्रविधिको प्रयोगमा जोड दिने,
- ✓ Flexi Time, TQM, Open Space Office को नमुना परीक्षण गर्दै जाने,
- ✓ Right man in right place मा सदा ध्यान दिने,
- ✓ उपभोक्ता सर्वेक्षण गर्ने, अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने, उत्प्रेरित गर्ने र मनोबल उच्च राख्ने,
- ✓ पर्याप्त तलबभत्ता, आवास सुविधा, बिमा, स्वास्थ्य उपचार, शैक्षिक वृत्तिको यथोचित व्यवस्थाका साथै भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि प्रभावकारी संयन्त्रको विकास गर्ने,
- ✓ निरन्तर सुधारमा ध्यान दिने र पूर्ण वृत्त सुपरीवेक्षण लागू गर्ने आदि ।
- ज्ञान दिलाउने र समयबद्ध सरुवा, कार्यसम्पादन र योग्यता प्रणालीमा आधारित बढुवा,
- ✓ स्वदेशी एवं वैदेशिक तालिम, अध्ययनको अवसर, तलब नघट्ने प्रत्याभूति,
- ✓ बिमा उपचार खर्च जस्ता शारीरिक सुरक्षाको प्रत्याभूति,
- ✓ उपदान, निवृत्तिभरण जस्ता सामाजिक सुरक्षा, सेवासुरक्षाको प्रत्याभूति,
- ✓ दण्डसजाय र पुरस्कारको कानुनी व्यवस्था, उचित र न्यायसङ्गत कारबाहीको व्यवस्था,
- ✓ गुनासो र मर्काको सुनुवाइ, लामो सेवा अवधि, काम गर्दा गलत मनसायले नगरेको कामका सम्बन्धमा सरकारले संरक्षण गर्ने,
- ✓ सफाइको सबुद पेस गर्ने मौका,
- ✓ प्रसुती, बिरामी, घर, भैपरी, पर्व, असाधारण, अध्ययन, किरिया बिदाको व्यवस्था,
- ✓ श्रीमान र श्रीमतीलाई सम्भव भएसम्म एउटै भौगोलिक क्षेत्रमा पदस्थापना,
- ✓ नीति निर्माणमा परामर्श दिने, सूचना सङ्कलन र विश्लेषण,
- ✓ सेवा, समूहको व्यवस्था, प्रशासकीय अदालत र
- ✓ निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीबाट निर्देशित ।

१५. नेपालको कर्मचारीतन्त्रमा रहेका सबल पक्षहरू

- ✓ Merit Based Recruitment System, Neutrality, बृहत् कार्यकारी भूमिका, देशव्यापी सञ्जाल,
- ✓ Rule Based, योग्यता, अनुभव र रुचिअनुसार पदस्थापन, भौगोलिक क्षेत्रको

१६. निष्कर्ष

System of Government को अर्थ दिने गरी Bureaucracy शब्दको उत्पत्ति फ्रेन्च भाषाको Bureau बाट भएको हो । व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका तीनै अङ्गहरूबाट सम्पादन गरिने काम सार्वजनिक प्रशासनमा कार्यरत कर्मचारीबाट हुने गर्दछ । त्यसैले कर्मचारीतन्त्रलाई क्रियाशील सरकार (Government in action), सरकार रूपी

कैंचीको काटने धार (Cutting edge) वा सरकारको चौथो बाहु (Fourth arm) पनि भन्ने गरिएको छ । कर्मचारीतन्त्रले नबोलेसम्म कुनै व्यक्ति जन्मिएको मानिँदैन भने मरेको व्यक्ति पनि जिउँदै मानिन्छ । भन्ने गरिन्छ, हरेक व्यक्ति कि त प्रशासक हुन्छ, वा प्रशासित हुन्छ वा प्रशासनबाट प्रभावित हुनेमा पर्दछ । यस तथ्यले सार्वजनिक व्यवस्थापनका क्षेत्रमा कर्मचारीतन्त्रको महत्त्व र व्यापकतालाई बुझ्न सकिन्छ ।

सन् १९८० को दशकमा बेलायतबाट सुरु भएको थ्याचरिजम र अमेरिकाबाट सुरु भएको रेगनीजमको प्रभावले यसको भूमिका पुनर्परिभाषित हुँदै आयो । यस अवधिमा निजी क्षेत्र राम्रो, सरकारी क्षेत्र खराब भनी कर्मचारीतन्त्रको कार्यपद्धतिमाथि लगातार आक्रमण हुन थाल्यो । अदक्षता र प्रभावहीन कर्मचारीतन्त्रबाट सञ्चालित सरकारको कार्यपद्धतिका लागि विकल्पहरू खोजी हुन थाल्यो तर कर्मचारीतन्त्रको विकल्पभन्दा यसलाई सुधार गरेर बढी सक्षम, उत्पादक, स्वच्छ, पारदर्शी, जनहितकारी बनाउने कुराले प्राथमिकता पाउन थालेको छ । त्यसैले कर्मचारीतन्त्रलाई सुधार उन्मुख बनाउन अध्येता र अनुसन्धानकर्ताहरूले सार्वजनिक

सेवाप्रवाहमा नागरिक बडापत्र र सुशासन लागू गर्नेतर्फ बढी ध्यान केन्द्रित गर्न थालेका छन् । विकसित देशमा समेत कर्मचारीतन्त्र परिणामुखी नभई प्रक्रियामुखी देखिएको छ । त्यसैले विभिन्न मुलुकमा प्रक्रियालाई छोट्याउने, यसलाई बढी सरल बनाउने, स्वविवेकीय निर्णयलाई कम गर्ने कार्यहरू भइरहेका छन् । हाम्रा सन्दर्भमा पनि कर्मचारीतन्त्रमा सुधार गर्न धेरै सुझाव, प्रतिवेदनहरूमा प्रक्रियालाई सरल बनाउने सुझाव दिए पनि कार्यान्वयन पक्ष दयनीय छ । भन्डै आधा शताब्दीअघिका कार्यविधि कानून अझै प्रशासनिक कामकारवाहीमा लागू गरिँदै आएको छ । यस्तो अवस्थाले हाम्रो विद्यमान कर्मचारीतन्त्रमा सुधारको अपेक्षा गर्न सकिँदैन । अन्य मुलुकबाट सिक्न सकेसम्म सङ्क्षिप्त र सरल कार्यविधि लागू गर्न ढिला गर्नु हुँदैन । यहाँ प्रक्रिया नै चाहिँदैन भन्न खोजिएको होइन, सम्भव भएसम्म यसलाई सरल, सङ्क्षिप्त, कम खर्चिलो र नतिजामुखी कार्यविधि बनाउनुपर्दछ भन्ने समयको माग हो । यसका साथै वर्तमान युग असल सरकारभन्दा पनि असल शासनको हो । अतः अबको कर्मचारीतन्त्र असल, कम खर्चिलो र धेरै उपलब्धिमुखी हुनै पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

फडिया, बी.एल., (२००२), 'लोक प्रशासन', आगरा, साहित्य भवन पब्लिकसन्स ।

मैनाली, श्यामप्रसाद, (वैशाख २०६०), 'सार्वजनिक सेवाको प्रभावकारिता : समस्या निधान र उपचार', राजस्व, वर्ष २४, अङ्क १ ।

पाण्डे, युवराज, (२०६१), 'सार्वजनिक प्रशासन र सार्वजनिक कार्यको व्यवस्थापन', काठमाडौं, विद्यार्थी पुस्तक भण्डार ।

- - -, (२०५९), 'विकास प्रशासन', काठमाडौं, विद्यार्थी पुस्तक भण्डार ।

- - -, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

- - -, निजामती सेवा ऐन, २०४९, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।

- - -, निजामती सेवा नियमावली, २०५०, काठमाडौं, कानुन किताब व्यवस्था समिति ।
- - -, तीन वर्षीय अन्तरिम योजना (२०६४/६५-२०६६/६७), मंसिर, २०६४, काठमाडौं, राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- - -, नवी योजना (२०५४-२०५९), असार, २०५५, काठमाडौं, राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- - -, दशौं योजना (२०५९-२०६४), २०६५, काठमाडौं, राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- - -, सरकारको साभ्ना न्यूनतम कार्यक्रम आ.व. २०६४/६५, काठमाडौं, अर्थ मन्त्रालय ।
- - -, बजेट वक्तव्य, २०६५/६६, काठमाडौं, अर्थ मन्त्रालय ।
- - -, प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदन, २०४८
- - -, नेपाली बृहत् शब्दकोष, काठमाडौं, नेपाल राजकीय प्रज्ञा प्रतिष्ठान ।
- , Microsoft® Encarta® Reference Library 2003, Microsoft Corporation.
- , Oxford Advanced Learner's Dictionary 2000, Oxford University Press,
- , Packet Oxford Dictionary, Oxford University Press 1994, Walton Street Oxford OX2 6DP

अनुरोध

- ◆ प्रशासनको वृहद् क्षेत्रमा नेपाल सरकारद्वारा गरिएका र आगामी दिनमा गरिने कार्य एवं प्रशासनिक गतिविधिका साथै प्रशासनसँग सम्बद्ध अनुसन्धानात्मक, सिर्जनात्मक र ज्ञानोपयोगी लेखरचनाहरू यस पत्रिकामा प्रकाशित हुँदै आएको विषय प्रशासकीय क्षेत्रमा अभिरुचि राख्ने महानुभावहरूलाई विदितै छ ।
- ◆ प्रशासन र व्यवस्थापनका क्षेत्रमा अनुभव प्राप्त गरेका अनुभवीहरू, सम्बद्ध क्षेत्रमा उल्लेखनीय योगदान पुऱ्याउँदै आएका विद्वान्हरू र सामाजिक आर्थिक एवं बौद्धिक जगत्मा कार्यरत महानुभावहरूबाट 'प्रशासन'ले सदैव सहयोग पाउँदै आएको छ । यस्ता सहयोगको निरन्तरता हाम्रो आवश्यकता हो । यस प्रयोजनका लागि विज्ञ र विद्वान् महानुभावहरूबाट आगामी अड्कका लागि अनुसन्धानमूलक र रचनात्मक लेखरचनाहरू उपलब्ध गराइदिनु हुन विशेष अनुरोध गर्दछौं ।
- ◆ नेपाली भाषामा लेखिएका लेखरचनाहरू प्रिती र अङ्ग्रेजी भाषामा लेखिएका लेखरचनाहरू Times New Roman फन्टमा टाइप गरी उपलब्ध गराइदिनु हुन अनुरोध गर्दछौं ।
- ◆ ६ देखि १५ पेजसम्मका लेखरचनाहरूको सुरुमा 'लेखको सारांश' (Abstract), आवश्यकतानुसारको साइटेसन (Citation) र सन्दर्भ सामग्री समावेश गरिएको हुनुपर्नेछ ।
- ◆ प्रकाशित लेखरचनाको पारिश्रमिक रु. ३,०००/- देखि रु. ५,०००/- सम्म रहेको छ ।
- ◆ प्रकाशनका लागि प्राप्त कुनै पनि लेखरचना प्रकाशित गर्ने वा नगर्ने सम्पूर्ण अधिकार सम्पादक मण्डलसँग सुरक्षित छ ।

भ्रष्टाचार नियन्त्रण, सार्वजनिक पद र सम्पत्ति विवरण प्रावधान



डा. माधव अधिकारी

"On this earth there is enough for everyone's need but not for their greeds."

- Mahatma Gandhi

पृष्ठभूमि

हाम्रो देशमा भ्रष्टाचार विरुद्ध असरदार रणनीति तर्जुमा गर्नु आजको पहिलो आवश्यकता हो। भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि निर्माण गरिने रणनीतिले यसका मुख्य कारक तत्त्वहरूमाथि प्रहार गर्नु जरुरी छ। यसका प्रभावहरूमाथि मात्र गरिने कारवाही अपूरो हुन जान्छ। भ्रष्टाचार विरुद्धको अभियान भनेको रोग निदानको उपाय पत्ता लगाउनु हो। रोगका लक्षणहरूको उपचार गर्नुमात्र होइन। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको अभियानलाई समग्र भ्रष्ट प्रणाली र प्रवृत्ति विरुद्ध केन्द्रित गर्न जरुरी छ। यो कुनै एउटा एकाइका विरुद्धको कारवाहीमा सीमित भएर मात्र पुग्दैन। भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम गर्ने हो भने प्रणालीगत सुधारमा आवद्ध सबै पक्षहरू एकाकार भएर अघि सर्नु जरुरी छ। त्यसैले भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि राष्ट्रिय सदाचार पद्धतिका सबै स्तम्भहरूलाई सग्लो राख्न आवश्यक छ।

राजनीतिक र प्रशासनिक वृत्तमा आफूलाई प्राप्त पदीय अधिकारको दुरुपयोग गरी अनुचित लाभ हासिल गर्ने प्रक्रियालाई नै भ्रष्टाचारको जड कारणका रूपमा लिइएको छ। त्यसैले भनिन्छ-

अधिकारले भ्रष्ट बनाउँछ र असीमित अधिकारले पूर्ण भ्रष्ट बनाउँछ।¹ सम्पत्ति विवरणको खुलासा गर्नु भनेको राज्यका सबै मुख्य अङ्गहरू, जस्तै व्यवस्थापिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिकाअन्तर्गत समेतका सार्वजनिक पदमा रहेका पदाधिकारीहरूले आफ्नो र परिवारका नाममा रहेको सम्पत्ति र प्राप्त हुने आमदानीबारे राज्य र जनताका सामु खुला रूपमा प्रस्तुत गर्ने एक स्वच्छ र पारदर्शी प्रणाली हो। यसमा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले आफूसँग आश्रित परिवारका सदस्यहरूको पनि आमदानीको स्रोत र सम्पत्तिको विवरण इमान्दारीसाथ खुलाउनुपर्ने हुन्छ। यसै कुरालाई दृष्टिगत गरी विभिन्न मुलुकमा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले सेवा प्रवेश गर्नुअघि, सेवाबाट निवृत्त हुँदा र सेवामा बहाल रहँदाको अवस्थामा आवधिक रूपमा तोकिएको निकायमा तोकिएको ढाँचामा सम्पत्ति विवरण बुझाउनुपर्ने व्यवस्था गरिएको हुन्छ।

गैरकानुनी सम्पन्नता नियन्त्रण तथा आयको उचित अनुगमनका लागि सम्पत्ति र आयको विवरणसम्बन्धी प्रावधानको अत्यन्त महत्त्वपूर्ण भूमिका

¹ "Power corrupts. Absolute power corrupts absolutely." - Lord Action

हुन्छ । सम्पत्ति विवरण सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूको गैरकानुनी सम्पन्नता निर्धारण गर्ने एक महत्वपूर्ण कसी हो । सम्पत्ति र आयको विवरणको अनुगमन गर्ने संयन्त्रले प्रभावकारी रूपमा काम गर्न केही सर्तलाई गम्भीरताका साथ मनन गर्नुपर्ने हुन्छ । यससम्बन्धमा पूर्वी र ल्याटिन अमेरिकी देशहरूमा सम्पत्ति र आयको विवरणसम्बन्धमा राम्रो अभ्यास गरिएको छ । तिनलाई निम्नलिखित १० बुँदामा देखाउन सकिन्छ^२ :

१. विवरणमा खुलाउनुपर्ने सम्पत्ति

(Assets to be disclosed) :

सम्पत्ति विवरणसम्बन्धी सिद्धान्तको पूर्ण पालनाका लागि सम्पत्ति विवरणसम्बन्धी व्यवस्था फराकिलो हुन सक्नुपर्दछ । सम्पत्ति विवरणअर्न्तगत कुनै पनि घरजग्गा जस्ता अचल सम्पत्ति, नगद, सुन, चाँदी, जवाहरातलगायतका चल सम्पत्ति, अमूर्त, अधिकार निहित रहने, अभौतिक सम्पत्ति, सबै प्रकारका आय, कम्पनी, निगम अथवा अन्य किसिमका व्यवसायमा आफ्नो संलग्नता तथा आर्थिक मूल्य निहित रहन सक्ने कुनै पनि प्रकारको सम्पत्ति सामेल रहेको हुनुपर्दछ । **सम्पत्तिको विवरण बुझाउने व्यक्ति** (Persons who must disclose) : सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्तिले आफ्नो मात्र नभई आफ्नो श्रीमान वा श्रीमती तथा नाबालक छोराछोरीको नाउँमा रहेको सम्पत्तिको समेत विवरण संलग्न राखेको हुनुपर्दछ ।

१. **सम्पत्तिको पहिचान (Identification of the property)** प्रकाशमा ल्याइएका सबै सम्पत्ति र आय कुनै खास ढाँचामा प्रस्तुत गरिएको हुनुपर्दछ । यसबाट प्रकाशमा ल्याइएका सम्पत्तिको सजिलै पहिचान गर्न सकियोस् ।

विवरण बुझाउने समय (Time of disclosure) :

सम्पत्ति विवरण सेवा प्रवेश गर्नुअघि, कार्यकाल समाप्त भएपछि तथा पदमा बहाल रहेको अवस्थामा वर्षेपिच्छे बुझाउन सकिन्छ ।

सूचनाको पहुँच (Accessibility of the information) :

आधारभूत सूचना सजिलै प्राप्त हुने किसिमको हुनुपर्दछ । सूचना माग गर्ने व्यक्तिलाई साधारणतः निजले मागेको सूचनाकै आधारमा निज विरुद्ध अनुसन्धान वा खोजबिन गरिनु हुँदैन ।

विवरण सङ्कलन गर्ने निकाय (Collecting entity) :

सम्पत्ति विवरण सङ्कलन गर्ने निकायसँग सम्पत्ति विवरण सङ्कलन गर्न स्पष्ट कार्यविधि रहेको हुनुपर्दछ । यसका साथै त्यस्ता सङ्कलित विवरणलाई वैज्ञानिक पद्धतिले मिलाएर राख्ने एवं सूचना जारी गर्न सक्ने अधिकार हुनुपर्दछ । सम्पत्ति विवरण सङ्कलन गर्ने निकायसँग निर्धारित स्वायत्तता हुनुपर्दछ ।

कार्यान्वयनको संयन्त्र (Enforcement mechanism) :

सम्पत्ति विवरण सङ्कलन गर्ने स्वतन्त्र निकायलाई निरोधात्मक उपायअर्न्तगत सम्पत्ति विवरण मिले नमिलेको सम्बन्धमा अनुगमन गर्ने तथा विवरणमा उल्लेखित विषयवस्तुको निगरानी गर्ने किसिमले कार्यान्वयनको अधिकार दिनुपर्दछ । सम्पत्ति विवरण सङ्कलन गर्ने निकायलाई सम्पत्ति विवरणबाट देखिन आउने सम्भावित गैरकानुनी सम्पन्नता र निहित स्वार्थको द्वन्द्वको अनुसन्धान गर्ने अधिकार तथा सोका लागि बजेट दुवै दिइएको हुनुपर्दछ ।

सम्पत्ति विवरण नबुझाएमा कारबाही (Sanctions for non compliance) :

सम्पत्ति विवरण समयमा नबुझाउने तथा सूचना समयमै नदिने सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूलाई कारबाही गर्न स्पष्ट पद्धतिको

^२ Henderson, Keith et al. (ed.), 2004.

स्थापना गरिएको हुनुपर्दछ । **गैरकानुनी सम्पन्नतामा कारबाही** (Sanction for illegal enrichment) : सम्पत्ति विवरण सम्बन्धमा प्राप्त हुन आउने सूचनाको वैज्ञानिक अनुगमन गरी गैरकानुनी सम्पन्नतासम्बन्धी कुनै अवस्था विद्यमान रहेमा अनुगमन गर्ने निकायलाई सोसम्बन्धमा कारबाही चलाउन सिफारिश गर्न सक्ने अधिकार दिइनुपर्दछ । फौजदारी कानूनले गैरकानुनी सम्पन्नतालाई अपराधका रूपमा समावेश गरेको हुनुपर्दछ । यसअन्तर्गत न्यायपालिकासँग सम्बद्ध व्यक्तिहरू पनि सम्भाव्य आरोपी हुन सक्छन् ।

२. **गोपनीयता तथा सुरक्षासम्बन्धी सरोकारहरू (Privacy and security concerns)** यद्यपि सम्पत्तिको पहिचानसम्बन्धी केही विवरणहरू सुरक्षाका कारणले संरक्षण गर्न सकिन्छ तर संरक्षित सम्पत्तिहरूको सूची त्यति विस्तृत हुनु हुँदैन, जसले सम्पत्ति विवरणको औचित्यकै उपेक्षा गरेको होस् । विस्तृत सूचनासम्बन्धी विवरणउपर सार्वजनिक निकाय अथवा कुनै न्यायाधीशको पहुँचलाई कुनै पनि गोपनीयतासम्बन्धी कानूनले छेक्न लगाएको हुनु हुँदैन । सूचना नदिइने कुराको निर्णय गर्ने अधिकार पूर्णतः स्वविवेकीय अधिकारका रूपमा आधारित रहने अवस्था पनि हुनु हुँदैन ।

३. **बैंगलोर आचारसंहिताले व्यवस्था गरेका मुख्यमुख्य प्रावधानबारे जानकारीमा राख्ने** सार्वजनिक पदाधिकारीहरूको सम्पत्ति तथा आयको अनुगमन गर्ने निकायले अनुगमनसम्बन्धी कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन केही अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा प्रचलनमा रहेका

मान्यतालाई पनि जानकारीमा राख्नुपर्ने हुन्छ । यस सम्बन्धमा न्याय क्षेत्रको स्वतन्त्रता (Judicial Independence) र न्यायिक आचरण (Judicial Ethics) को सवालमा न्यायिक स्वतन्त्रतासम्बन्धी संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय आधारभूत सिद्धान्तहरू (UN Basic Principles on the Independence of Judiciary) ले न्यायिक आचरण र सम्पत्ति विवरणको नियमन सम्बन्धमा गरेको व्यवस्था एक महत्त्वपूर्ण आधारका रूपमा मानिएको छ^३ । त्यस्तै बैंगलोर आचारसंहिता (Bangalore Code) ले न्यायिक आचरणसम्बन्धी आदर्श र मार्गदर्शनका सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको छ । यसका साथै अतिरिक्त आर्थिक पारदर्शिता र न्याय क्षेत्रका सदस्यहरूले पेस गर्नुपर्ने विवरणका सम्बन्धमा गरेको व्यवस्थाबारे पनि ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ । यसका मुख्यमुख्य प्रावधानहरू निम्नानुसार छन् :

The Bangalore Code and Asset Disclosure Requirements

नियम १.१५ : आफ्नो परिवारको सदस्यको जायजथाका लागिबाहेक अन्य अवस्थामा जमानी बस्नमा प्रतिबन्ध,

नियम १.१६ व्यक्तिगत अथवा पारिवारिक लगानीबाहेक न्यायिक स्वतन्त्रताको प्रतिकूल हुने वा न्यायिक स्वतन्त्रतालाई प्रभाव पार्न सक्ने अन्य आर्थिक तथा व्यापारिक कारोबारहरूमा प्रतिबन्ध

नियम १.२० : कुनै उपहार अथवा लाभ न्यायाधीश स्वयंलाई अथवा उनको परिवारको कुनै सदस्यलाई प्राप्त हुने भए पनि जुनसुकै प्रकारको न्यायिक भ्रष्टाचारमा प्रतिबन्ध, (Prohibition) **नियम १.२१**

^३ Judicial Independence and Ethics Requirements : The UN Basic Principles on the Independence of the Judiciary (1) the Judiciary shall decide matters impartially, without proper influences and inducements (2) there shall not be inappropriate or unwarranted interference with the judicial process.

वैधानिक तथा कानूनद्वारा निर्देशित सम्पत्ति विवरण पेस गर्नुपर्ने प्रावधानको अनुकूल हुने उपहार तथा सुविधाहरूमात्र ग्रहण गर्न सकिने ।

नियम १.२२ गैरन्यायिक क्रियाकलापका लागि केवल वैधानिक आर्जन अथवा लाभ ग्रहण गर्न पाइने, **नियम १.२२ क :** उस्तै क्रियाकलापका लागि न्यायाधीश अथवा न्याय क्षेत्रसँग सम्बद्ध व्यक्तिले प्राप्त गर्ने आर्थिक रासी गैरन्यायाधीश व्यक्तिले प्राप्त गर्ने आर्थिक रासीसँग समानुपातिक हुनुपर्ने **नियम १.२२ ख** न्यायाधीश अथवा न्याय क्षेत्रसँग सम्बद्ध व्यक्तिले रकम फछ्योट गर्न पाउने सम्बन्धमा निर्धारित सीमा अनुकूल गरेको हुनुपर्ने ।

नियम १.२३ न्यायाधीशले कानूनद्वारा निर्देशित सम्पत्ति विवरण पेस गर्नुपर्दछ, तथा कानूनद्वारा निर्धारित सबै प्रकारका कर तिर्नुपर्दछ ।

गोप्यता

सार्वजनिक पदाधिकारीहरूद्वारा बुझाउने सम्पत्ति विवरणको खुलासा गर्दा त्यसमाथि सर्वसाधारणको पहुँच स्थापित हुन गई भ्रष्टाचारमा ह्रास आउने सर्वव्यापक मान्यता छ । यसका साथै कुनै व्यक्तिको सम्पत्तिसम्बन्धी मौलिक अधिकार कुण्ठित नहोस् भन्ने सोचले त्यसलाई गोप्य राख्ने काम पनि गरिएको हुन्छ । कतिपय अवस्थामा पदाधिकारीहरूको सम्पत्ति विवरण खुलासा गरिदिँदा समाजमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण हुन जाने नैतिकवादी सोचले काम गरिरहेको हुन्छ, भने सो खुलासाका कारण निजको सम्पत्तिमाथि आपराधिक तथा विरोधी समूहको आँखा लाग्ने सोच पनि अधि सर्न सक्छ । त्यसैले अबै पनि धेरै (७० ओटा) मुलुकमा सम्पत्ति विवरण बुझाउनुपर्ने प्रावधान निर्माण हुँदा पनि त्यसलाई पूर्णतः खुला गर्ने वातावरण बनिसकेको छैन । मुलुकको स्थिति र आवश्यकता हेरी सन्तुलित हिसाबले कुन तहसम्मका कति हदसम्म सम्पत्तिबारे

खुलासा गर्ने भन्ने प्रावधान निर्माण हुनु सान्दर्भिक हुने देखिन्छ । गोप्यताका सन्दर्भमा पदीय हैसियतअनुसार लचिलो हुनु पनि सान्दर्भिक देखिन्छ । विशेष गरी तल्लो दर्जाका कर्मचारीहरूको भन्दा माथिल्लो ओहदाका पदाधिकारीहरूको सम्पत्ति विवरणलाई सार्वजनिक रूपमा प्रकाशमा ल्याइदिँदा नागरिक समाज र सर्वसाधारणका नजरमा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सरकारले काम गरिरहेको अनुभूति हुन्छ ।

राजनीतिक प्रतिबद्धता र माथिल्ला पदका अधिकारीहरूको सम्पत्ति तथा आय

सम्पत्ति विवरण बुझाउनुपर्ने कानुनी प्रावधान तबसम्म अपूरो हुन्छ, जबसम्म यसको पूर्ण पालनाका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता मुलुकमा देखिँदैन । सरकार सञ्चालनमा संलग्न हुने राजनीतिक दलहरू नै हुन् । नीतिगत तहमा र निर्णय तहमा राजनीतिक तवरले निर्वाचित, मनोनित वा नियुक्त माथिल्ला पदाधिकारीहरूले सम्पत्ति विवरण बुझाउने र खुलासा गर्ने प्रतिबद्धता जनाएमा मात्र मुलुकका लागि त्यो परिपाटीले नमुनाका रूपमा काम गर्छ । फेरि सम्पत्ति विवरण बुझाउने प्रक्रियालाई औपचारिकतामा सीमित राखेर पुग्दैन । त्यसमा सारभूत प्रतिबद्धताका रूपमा पदाधिकारीहरूको आय र सम्पत्ति प्रतिबिम्बित हुनु जरुरी छ । माथिल्ला पदाधिकारीहरूले इमान्दारी प्रदर्शन गरेपछि मात्र त्यसको अनुकरण अरू पदाधिकारीहरूले पनि गर्ने परम्पराको थालनी हुन्छ । यसका साथै कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकालगायत सबै उच्च तहका पदाधिकारी तथा भ्रष्टाचार हुने दृष्टिकोणबाट संवेदनशील भनी चिनिने विभिन्न स्थान र कार्यालयका लाभका पदमा रहने कुनै पनि तहका कर्मचारीले सम्पत्ति विवरण तयार पारी बुझाउने प्रक्रियालाई इमान्दारीसाथ पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । अनुगमन गर्ने

निकायले यस यथार्थलाई मनन गरी सम्पत्ति विवरण बुझाएको वा नबुझाएकोबारे अनुगमन गर्दा वा सम्पत्ति तथा आयकै अनुगमन गर्दा नियुक्ति, मनोनित र निर्वाचित हुने माथिल्ला पदका अधिकारीहरूको सम्पत्ति र आर्जनलाई लक्षित गरी अनुगमन कार्यलाई अधि बढाउनुपर्ने हुन्छ ।

सम्पत्ति विवरणमा खुलाउनुपर्ने आय तथा सम्पत्ति

सम्पत्ति विवरण फारममा तलबभत्ता पारिश्रमिक, कृषि आय, घर भाडाको आय, बैङ्क, वित्तीय संस्थामा राखिएका नगद रकम र सोबाट प्राप्त व्याज, व्यक्तिगत ऋणसापटी, संस्थागत ऋणसापटी, वैदेशिक आय, दाइजो पेवाबाट प्राप्त आय, स्त्रीधन, दानबकस, घरजग्गा विक्रीवितरणबाट प्राप्त आय, व्यापारव्यवसायबाट प्राप्त आय, सवारी साधनबाट प्राप्त आय, सुनचाँदी जवाहरात, अन्य सामग्री वा बौद्धिक सम्पत्तिको विक्रीको आय आदिवारे यकिनका साथ खुलाउन सकिने प्रावधान हुन जरुरी छ । यी कुरा खुलेको अवस्थामा मात्र अनुगमन कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ । सम्पत्ति र आयको विवरणका सम्बन्धमा अमेरिकामा प्रचलित प्रणाली अत्यन्त फराकिलो छ । त्यहाँ प्रचलित व्यवस्थाअनुसार सम्पत्ति र आयको विवरणमा विशेषतः तल लिखित कुराहरू खुलाइएको हुनुपर्दछ । यस प्रणालीलाई नेपालका सन्दर्भमा पनि क्रमशः लागू गर्दै जाँदा सम्पत्ति विवरण बुझाउने र अनुगमन गर्ने प्रणाली बढी वैज्ञानिक हुने देखिन्छ ।

क) सम्पत्ति र आय (Assets and Income) :
सम्पत्तिअन्तर्गत Stocks Bonds, Tax Shelters, Investment, Real Estate, Mutual Fund, Pensions, Annuities, Trust Holdings, Commodity Futures, Trades and Businesses,

Partnership interests, investment life insurance, Collectibles held for Investments आदि पर्दछन् भने आयअन्तर्गत विशेषतः दुईप्रकारका आय लगानीबाट प्राप्त हुने आय (Investment Income) र आर्जित अन्य आय (Earned/Other Income) गरी दुईप्रकारका आय छन् Investment Income अन्तर्गत Dividends, Rents and Royalties, Interest Capital Gains रहेका छन् भने Earned/Other Income अन्तर्गत Fees, Salaries, Commissions, Retirements benefits, Honoraria आदि पर्दछन् ।

ख) आफ्नो दायित्व (Liabilities) : यसअन्तर्गत आफू वा आफ्नो परिवारले वहन गर्नुपर्ने तोकिएको हदभन्दा माथिको ऋण दायित्व समावेश छ ।

ग) बाह्य हैसियत (Outside Positions) : यसअन्तर्गत सार्वजनिक पदबाहेक आफू संलग्न अन्य कुनै हैसियत, उदाहरणका लागि निम्नलिखित कुनै निकायमा Officer, Director, Trustee, General Partner Proprietor, Representative, Executor, Employee, अथवा Consultant का हैसियतले आफू संलग्न रहेको भएमा सोको हैसियत :

१. कुनै Corporation, Company, Firm, Partnership, Trust अथवा अन्य Business Enterprise
२. कुनै Non Profit Organization
३. कुनै Labour Organization
४. कुनै Educational or Other Institution

घ) **सम्झौता तथा समझदारी (Agreements and Arrangements):** यसअन्तर्गत निम्नलिखित चार कुरा समाविष्ट छन् :

- हालको र भविष्यमा पाइने भनिएको रोजगारी (Current or future employment)
- निजी वा अन्य गैरकेन्द्रीय सरकारी रोजगारीबाट पाइने बेतलबी बिदा (A leave of absence from private or other non-federal employment)
- केन्द्रीय सरकारदेखि बाहेक अघिल्लो रोजगारदाताबाट दिइने तलबमा निरन्तरता (कामबाट अलग भएकोमा दिइएको सुविधासमेत) (Continuation of payment by a former employer other than the federal Government (including severance payments) and
- केन्द्रीय सरकारदेखि बाहेक अघिल्लो रोजगारदाताबाट दिइने पेन्सन वा अन्य सुविधामा निरन्तरता (Continuing participation in an employee pension or benefit plan maintained by former employer other than the Federal Government)

ङ) **उपहार तथा भ्रमण भुक्तानी (Gifts and Travel Reimbursements):** यसअन्तर्गत सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिले कुनै एक स्रोतबाट तोकिएकोभन्दा बढी मूल्यको उपहार ग्रहण गरेको भए सो कुरा तथा भ्रमणबापत लिइने भुक्तानी समावेश हुन्छ ।

निहित स्वार्थ व्यवस्थापनका लागि सतर्कता अपनाउने

सम्पत्ति विवरण निहित स्वार्थको द्वन्द्वको रोकथामका लागि पेस गरिनुपर्ने हुँदा यसअन्तर्गत सामान्यतः निम्नलिखित कुराहरू खुलाइएको हुनुपर्दछ, जस्तै : व्यावसायिक क्षेत्रमा लगानी सेयर तथा धितोपत्र, कुनै व्यवसाय अथवा साझेदारीमा आफ्नो संलग्नता, जग्गाजमिन जस्ता वास्तविक सम्पत्ति, उपहार, ऋण तथा भ्रमणबापतको आम्दानीलगायतका वैयक्तिक आम्दानीका स्रोत तथा व्यावसायिक क्षेत्रसँगको व्यवस्थापन वा रोजगारमा आफ्नो संलग्नताको हैसियत आदि । निहित स्वार्थको द्वन्द्वको रोकथाम गरी सार्वजनिक ईमान्दारी सुनिश्चित गर्न सरकारलाई सम्पत्ति विवरणका अतिरिक्त निम्नलिखित लगायतका थप केही कानुनी संयन्त्रहरू आवश्यक पर्छ । सम्पत्ति विवरण तथा आयको अनुगमन गर्ने निकायले सो कुरामा समेत पूर्ण ध्यान दिन जरुरी देखिन्छ ।

- सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिको केही निश्चित वित्तीय स्वार्थहरूउपर बन्देज लगाइनुपर्ने,
- अन्य कुनै सेवा गर्न पाउने तथा उपहार ग्रहण गर्न सकिने सम्बन्धमा प्रशासनिक बन्देजहरू लागू गर्नुपर्ने,
- वैयक्तिक प्रयोजनका लागि सूचनाको प्रयोगउपर प्रशासनिक तथा न्यायिक बन्देज लगाइनुपर्ने,
- सम्भावित निहित स्वार्थ रहेको अवस्थामा सार्वजनिक पदाधिकारीहरूले निर्णयको अधिकार अरूलाई हस्तान्तरण गर्नुपर्ने,
- निर्वाचित अधिकारीहरूले मत दिने कुराबाट अलग रहने तथा न्यायाधीशहरूले निष्पक्ष

फैसला गर्न सक्ने अवस्था नरहेको मनासिब आधार विद्यमान रहेको अवस्थामा आफू निर्णय प्रक्रियामा संलग्न नहुने सम्बन्धमा प्रशासनिक बन्देज लागू गर्नुपर्ने ।

सम्पत्ति विवरण खुलासासम्बन्धी तालिमको व्यवस्था

सम्पत्ति विवरण बुझाउनुपर्ने आवश्यकता भएका सार्वजनिक पद धारण गरेका व्यक्तिहरूलाई आआफ्नो पदीय दायित्व निर्वाह गर्ने सिलसिलामा आफूले पालना गर्ने पर्ने नियमहरू तथा आफ्नो उत्तरदायित्वका सम्बन्धमा सम्झाइराख्नु एउटा सशक्त माध्यम हुन सक्छ । सम्पत्ति विवरणसम्बन्धी आफूले पालना गर्नुपर्ने नियमहरू केके हुन् भन्ने सम्बन्धमा सुसूचित गर्न नियमित रूपमा सचेत तुल्याउने तथा आवश्यक प्रशिक्षण दिइराख्ने कार्य अत्यावश्यक ठानिन्छ । त्यसैले सम्पत्ति तथा आयको अनुगमन गर्ने निकायले सम्पत्ति विवरण बुझाउने दायित्व भएका पदाधिकारीहरूलाई सम्बन्धित सबैका लागि निम्नलिखित विषयमा बेलाबेलामा अनुशिक्षण र प्रशिक्षण दिनु अत्यावश्यक देखिँदा सोहीअनुसार तालिम तथा प्रशिक्षणको आवश्यक व्यवस्था मिलाउनुपर्ने देखिन्छ :

- कार्यक्रमको व्यापकता (Spread of programmer)
- क्षेत्र (Coverage)
- विवरणका बुँदाहरू (Contents)
- बुझाउने प्रणाली (Filing frequency)
- बुझाउने निकाय (Authorized Agency)
- छानबिन प्रक्रिया (Verification and Processing)
- अटेर गर्नेलाई कारवाही (Sanction For Breach)
- सर्वसाधारणको पहुँच (Public Assess)

ऐनका प्रावधानहरूको कार्यान्वयन

सरकारी कार्यालयका सबैभन्दा तल्लोदेखि सरकार प्रमुखसम्म सबै राष्ट्र सेवकहरूले सम्पत्ति विवरण बुझाउनुपर्ने अनिवार्य व्यवस्था नेपालको प्रचलित कानूनले गरेकै छ । सम्पत्ति विवरण सङ्कलन गर्ने अधिकार सो कार्यका लागि तोकिएको निकायहरूलाई दिइएको भए तापनि आफ्नो जिम्मेवारी मुताबिक ती निकायहरू मानवीय, भौतिक र वित्तीय स्रोतका हिसाबले सक्षम छैनन् । सङ्कलित सम्पत्ति विवरणको अनुगमन गर्ने अधिकार राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्रलाई दिइएको भए तापनि यो औपचारिकतामा सीमित छ । केन्द्रका कुन तहका कर्मचारीसम्मलाई अनुगमनको जिम्मेवारी सुम्पिने हो भन्नेबारे नियम वा कार्यविधिमा सुनिश्चित हुन जरुरी छ । तोकिएको कर्मचारीलाई कोडिड गरी ती कुरामा अन्य व्यक्तिको पहुँच नहुने गरी गोप्य राखेर अनुगमन गर्ने प्रणालीको विकास हुनु जरुरी छ । यसका अतिरिक्त अनुगमन गर्ने कर्मचारीमाथि पनि निगरानीको व्यवस्था हुनुपर्दछ । तोकिएको समयमा सम्पत्ति विवरण नबुझाउनेलाई अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले जरिवाना गरी पेस गर्न लगाउने र नबुझाउनेका विरुद्ध भ्रष्टाचार गरेको अनुमानका आधारमा कारवाही अघि बढाउन सकिने व्यवस्था वास्तविकतामा आधारित हुन जरुरी छ ।

निष्कर्ष

सम्पत्ति तथा आयको विवरण तथा सङ्कलनमा अनुगमनका लागि कानूनतः राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्र र अनुगमनकै सिलसिलामा नबुझाउनेहरूका लागि जरिवानासम्म गर्ने हदसम्मका लागि अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई जिम्मेवार निकायका रूपमा तोकिएको पाइन्छ । अनुगमनपूर्व अन्य सरोकारवाला निकायहरूको मातहतका पदाधिकारीहरूको सम्पत्ति तथा आयको

विवरण सङ्कलन गर्ने दायित्वलाई पनि पूर्ण रूपमा मनन गर्न जरुरी देखिन्छ। अहिलेसम्मको नेपालमा प्रशासनिक कार्यवातावरण आफ्नो दायित्वलाई भने ख्यालमा नराख्ने र अरूले काम नगरेकोमा आलोचना गर्ने प्रवृत्ति हुर्कंदै गएको अवस्था छ। त्यसका साथै सकेसम्म अरूमाथि जिम्मेवारी सुम्पेर आफू

दायित्वबाट अलग रहने संस्कृतिको विकास भएको देखिन्छ। त्यसकारण सम्पत्ति विवरण सङ्कलनमा जिम्मेवारी पाएका सरोकारवाला निकायहरूले पनि अनुगमन गर्ने निकायले जस्तै गम्भीर भई आआफ्नो भूमिका इमान्दारी साथ निर्वाह गर्नुपर्ने आवश्यकता छ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- धिमिरे, चेतनाथ, (२०६३), 'गैरकानुनी सम्पन्नतासम्बन्धी मुद्दामा सम्पत्ति मुल्याङ्कन र छानबिन प्रक्रिया', 'स्मारिका', काठमाडौं, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग।
- - -, (२०६३), 'भ्रष्टाचार विरुद्धको अनुसन्धानमा आयस्रोत निर्धारणको प्रक्रिया र यसमा देखिएका समस्या', 'सुशासन', वर्ष १ अङ्क २, काठमाडौं, रिमैक नेपाल।
- चुंडाल, कुमार, (२०६२), 'अस्वाभाविक र अमिल्दो सम्पत्तिसम्बन्धी विकासोन्मुख विधिशास्त्र', 'स्मारिका', काठमाडौं, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग।
- - -, (२०६२), 'विशेष अदालतबाट भएका वैधानिक आर्जनको स्रोत पुष्टि नभएका सात मुद्दाका फैसला', काठमाडौं, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग।
- - -, 'वार्षिक प्रतिवेदनहरू, २०५९/६०, २०६०/६१, २०६१/६२, २०६२/६३, २०६३/६४ र २०६४/६५/६६', काठमाडौं, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग।
- - -, (२०६१), 'भ्रष्टाचारका सम्बन्धमा भएका संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था', अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग, (दो.सं.), काठमाडौं, अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोग।
- - -, (मे २००७), 'अख्तियार दुरूपयोग अनुसन्धान आयोगको कामकारबाहीको प्रभावकारिताबारे अध्ययन', काठमाडौं, काठमाडौं फ्रोनटियर एसोसियेट्स।
- - -, निजामती सेवा ऐन, २०४९, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- - -, निजामती सेवा नियमावली, २०५०, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- - -, (जेष्ठ, २०६६), 'सम्पत्ति विवरणसम्बन्धी अनुगमन प्रतिवेदन', काठमाडौं, नेपाल सरकार, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र।
- - -, (२०६६), पत्रकार सम्मेलनमा वितरित प्रेस विज्ञप्ति, काठमाडौं, नेपाल सरकार, राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र।
- - -, (२०६५), 'अशल शासन वर्ष पुस्तक', काठमाडौं, प्रो पब्लिक।
- - -, (चैत्र ९ २०५६), 'भ्रष्टाचार निवारणका लागि सङ्गठन सुधारसम्बन्धी कार्यदलको प्रतिवेदन'।
- - -, (२००६), 'सुशासन वर्ष पुस्तक', काठमाडौं, रिमैक नेपाल।
- - -, (२०६३), 'सम्पत्ति विवरणसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था, अध्ययन प्रतिवेदन', काठमाडौं, रिमैक नेपाल।

Henderson, Keith et al. (ed.), 2004, 'Global Best Practices: Income and Asset Disclosure Requirements for Judges, Lesson Learned from Eastern and Latin America', IFES and USAID

Meagher, Patrick 2002, 'Anti-corruption Agencies: A review of Experience', A report submitted to the World Bank (PREM-ECA), IRIS Centre, University of Maryland,

Pope, Jeremy , (2000), 'Confronting Corruption: The elements of a National Integrity System', Transparency International.

Worden, Scott and Leigh Toomy, (2007), Judicial Independence and Financial Disclosure, INPROL Consolidated Response (07-003)

- - -, (2006), 'Income & Asset Disclosure Requirement for heads of the State and Governments World Bank Client Countries', The World Bank.

- - -, (2004), 'The Global Programme Against Corruption anti Corruption toolkit', United Nations.

- - -, (2003), 'Convention Against Corruption', United Nations.

<http://www.GlobalIntegrity.org>.

<http://www.inwent.org>.

<http://www.oecd.org/publication/Policybrief>.

<http://www.transparency.org>.

<http://www.un.org/secureworld>.

<http://www.u4.no/document/glossary.cfm>.

<http://www.worldbank.org/wbi/governance>.

नेपालमा ग्रामीण विकासका प्रयास, अनुभव तथा जनसहभागिताको आवश्यकता



डा. चक्रपाणि लुइँटेल*

१. परिचय

नेपालको ग्रामीण क्षेत्रको आर्थिक तथा सामाजिक विकासको आवश्यकता महसुस गरी यसका लागि अनेक प्रकारका प्रयत्नहरू भएका छन्। ग्रामीण विकासका लागि भएका अनेक प्रयास तथा अवलम्बन गरिएका विभिन्न उपायहरूमध्ये एकीकृत ग्रामीण विकास पनि महत्त्वपूर्ण पद्धति अर्थात् उपायका रूपमा रहेको छ। हाल यो पद्धति विश्वका थुप्रै देशको ग्रामीण क्षेत्रको विकास तथा समुन्नतिको लागि व्यावहारिक योजनामा समावेश गरी अधि बढाइँदै आएको छ। एकीकृत ग्रामीण विकास वर्तमान समयमा क्रमशः लोकप्रिय तथा कम विकसित देशका सन्दर्भमा आवश्यक पनि भइसकेको छ।

ग्रामीण क्षेत्रमा विभिन्न आर्थिक क्रियाकलापमा संलग्न व्यक्तिहरू बसोबास गर्दछन्। उनीहरू विभिन्न किसिमका आर्थिक क्रियाकलापमा संलग्न भए तापनि ती आर्थिक क्रियाकलापहरू विभिन्न दृष्टिले एकआपसमा घनिष्ठ रूपले सम्बन्धित हुन्छन्। सानातिना भए पनि त्यस्ता व्यवसायमा अन्तरनिर्भरता रहन्छ। तिनीहरूमध्ये कुनै खास एउटाको विकास तथा समुन्नतिले मात्र समष्टिगत ग्रामीण क्षेत्रको विकास सम्भव हुँदैन।

तसर्थ ग्रामीण क्षेत्रका त्यस्ता आर्थिक क्रियाकलापहरू एकआपसमा समन्वयात्मक तथा सन्तुलित तवरले अधि बढाउनु आवश्यक हुन्छ। एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रमले ग्रामीण क्षेत्रमा भएका सबै समस्याको समाधानका लागि सम्पूर्ण उपायहरू एकसाथ समन्वयात्मक रूपमा अपनाई ग्रामीण जनताका समस्याहरू समाधान गर्दै बढाइने आर्थिक विकासको प्रक्रियालाई सङ्केत गर्दछ।

ग्रामीण क्षेत्रमा कृषि तथा पशुपालन व्यवसाय, घरेलु उद्योगहरू, यातायात, सञ्चार, वातावरण संरक्षण तथा सम्बर्धन, सामाजिक कल्याण, साक्षरता, जलाधार संरक्षण आदि कार्यहरू सञ्चालनमा रहन्छन्। तिनीहरू कुनै न कुनै रूपले एकआपसमा सम्बन्धित हुन्छन्। एकीकृत ग्रामीण विकास पद्धतिले यी सबै पक्षहरूलाई समेटेरी सन्तुलित विकासमा जोड दिएको छ। एउटा क्षेत्रको विकास अर्को क्षेत्रको विकासका सन्दर्भमा आधारशीला बन्दै जान्छ। यिनीहरूले प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूपमा एकअर्कालाई सघाइरहेका हुन्छन्। एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा यस्तो अन्तरसम्बन्ध पहिल्याउन मद्दत पुग्ने हुँदा समष्टिगत विकासमा सघाउ पुग्दछ। यस्तो विकास अवधारणामा सामाजिक, आर्थिक तथा अन्य समस्यालाई पनि समेटेरी विकासका

* सहप्राध्यापक, रत्नराज्यलक्ष्मी क्याम्पस, काठमाडौं।

प्रक्रियालाई गतिशीलता प्रदान गर्न सकिन्छ, भन्ने मान्यता राखिएको छ। यस अर्थमा एकीकृत ग्रामीण विकास पद्धति एउटा बहुआयामिक विधि हो। यसले ग्रामीण जनताका अनेकौँ समस्याको समाधानका लागि एकीकृत अर्थात् समष्टिगत प्रयासलाई महत्त्व दिन्छ। खास एउटा कुरालाई मात्र जोड दिँदा र त्यसका लागिमात्र लगानी गर्दा अन्य समस्याले त्यसको कार्यान्वयनमा समेत बाधा एवम् अवरोध उत्पन्न गर्दछ, भन्ने यसको दृष्टिकोण हो। तसर्थ सबै समस्यालाई एकीकृत रूपमा अधि बढाउनका लागि प्रयत्नशील रहनु आवश्यक हुन्छ। आर्थिक क्रियाकलापहरू सामाजिक मान्यता अनुरूप सञ्चालित हुन्छन्। सामाजिक मान्यताहरूको आधुनिकीकरण नगरेसम्म आर्थिक क्रियाकलापमा सुधार तथा आधुनिकीकरण गर्न नसकिने हुनाले यसतर्फ चनाखो रहनुपर्दछ, भन्ने मान्यता यसको छ।

एकीकृत ग्रामीण विकास मूलतः ग्रामीण बाहुल्य भएका र विविध समस्यायुक्त देशका सन्दर्भमा उपयुक्त पद्धतिका रूपमा अपनाइएको देखिन्छ। ग्रामीण क्षेत्रको आवश्यकता तथा समस्याको विविधताका कारण खास कार्यक्रममा कति कुराहरू समेट्ने भन्ने सवालमा देशगत रूपमा विविधताको अवस्था आउन सक्दछ। हावापानीमा विविधता, विभिन्न समुदायको सामाजिक मूल्यमान्यता तथा दृष्टिकोणमा विविधता, समस्याको प्रकृतिमा भिन्नता, लगानी गर्ने क्षमता तथा दक्ष राष्ट्रहरूको चाहनाका कारण देशगत रूपमा भिन्न प्रकृतिको एकीकृत ग्रामीण विकासका प्रयास हुनु अस्वाभाविक होइन तर जुनसुकै प्रकृतिले एकीकृत ग्रामीण विकासका विधिहरू अपनाइए पनि समष्टिगत रूपमा यस पद्धतिले निम्नलिखित कुरालाई जोड दिएको हुन्छ :

१. आर्थिक क्रियाकलापमा विविधता रहे तापनि तिनीहरूमा पारस्परिक निर्भरता तथा

परिपूरकता रहने हुँदा सबैलाई एकैसाथ समेट्ने प्रयास हुन्छ।

२. ग्रामीण क्षेत्रमा विविध हैसियत भएका मानिसका आर्थिक हैसियत, शैक्षिक अवस्था, सामाजिक मूल्यमान्यता आदिमा अनेकता तथा असमानता रहन्छ। एकीकृत ग्रामीण विकासमा यी सबैलाई समेट्ने प्रयत्न गरिएको हुन्छ तथा एकैसाथ अगाडि बढाइन्छ।
३. एकीकृत ग्रामीण विकासमा तोकिएको क्षेत्रभित्रका सबैलाई सक्रिय तुल्याइन्छ। उनीहरूकै आवश्यकता तथा त्यहाँको सम्भाव्यताका आधारमा आर्थिक विकासमा सक्रिय तुल्याउने प्रयत्न गरिन्छ। सक्रिय हुन नसक्ने अवस्था रहेमा तिनका कारण पत्ता लगाई तिनको सशक्तीकरणमार्फत सहभागिता तथा पहुँच बढाउने प्रयत्न गरिएको हुन्छ।
४. एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा अल्पकालीन तथा दीर्घकालीन समस्यालाई समन्वयात्मक रूपमा समाधान गर्दै जाने प्रयत्न गरिएको हुन्छ। अल्पकालीन आवश्यकता पूर्तिका लागि तत्काल आम्दानी बढाउने प्रयासहरू गरिन्छन् भने दीर्घकालीन आवश्यकतापूर्ति तथा समस्या समाधानका लागि पूर्वाधारको विकासमा जोड दिइएको हुन्छ। यसअन्तर्गत शिक्षा, स्वास्थ्य, ग्रामीण सडक, ग्रामीण सञ्चार आदिको विकासमा लगानी गरिन्छ तथा सरोकारवालालाई क्रियाशील तुल्याइन्छ।
५. एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा मूलतः जनसहभागितालाई बढी जोड दिइन्छ। मानिसहरू स्वयम् सक्रिय नबनेसम्म उनीहरूको विकास तथा समुन्नति हुन सक्दैन भन्ने अवधारणा यसको छ। यसले गर्दा विभिन्न सीपको विकास र त्यसको उपयोग आदिमा उनीहरूको सक्रियता महत्त्वपूर्ण मानिन्छ।

२. नेपालमा एकीकृत ग्रामीण विकासको आवश्यकता तथा महत्त्व

अन्य कम विकसित देशहरूमा भन्ने नेपालमा पनि ग्रामीण जनसङ्ख्याको बाहुल्य छ। उनीहरूको आर्थिक तथा सामाजिक संरचना ग्रामीण प्रकृतिको छ। कतिपय स्थानमा पूर्वाधारको विकास हुन सकेको छैन। यसले गर्दा मानिसहरू विविध प्रकृतिको आर्थिक तथा सामाजिक समस्याबाट पीडित छन्। उनीहरूका समस्या एकअर्कामा शृङ्खलाबद्ध रूपमा जेलिएका छन्। कुनै एकलो प्रयासले मात्र उनीहरूका सबै समस्याको समाधान सम्भव छैन। यस्तो अवस्थामा सबै समस्याको समाधानका लागि एकीकृत प्रयासको आवश्यकता पर्दछ। एकीकृत रूपमा कार्यक्रमलाई अघि बढाउन सकिएमात्र उनीहरूको समष्टिगत आर्थिक विकास सम्भव छ। यही आवश्यकतालाई मनन गरी नेपालमा लामो समयदेखि एकीकृत ग्रामीण विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन भएका छन्। नेपालका सन्दर्भमा एकीकृत ग्रामीण विकासको आवश्यकता तथा महत्त्वलाई यसप्रकार बुँदाबद्ध गर्न सकिन्छ :

१. ग्रामीण क्षेत्रमा विभिन्न किसिमका प्राकृतिक तथा मानविय साधनहरू विभिन्न स्थानमा छरिएर छन्। कतिपय साधनको उपयोग हुन सकेको छैन भने कतिपयको दुरुपयोगसमेत भइरहेको छ। एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा ती सबै साधनहरूको अधिकतम पहिचानको वातावरण तयार पारिन्छ। सबै साधनहरू आवश्यकताअनुसार एकीकृत रूपमा परिचालित हुन्छन्। यस्तो अवस्थामा विद्यमान साधनको अधिकतम उपयोग हुन्छ र ग्रामीण विकासको गति पनि द्रूत हुन्छ।
२. ग्रामीण बासिन्दका आर्थिक तथा अन्य किसिमका समस्याहरू प्रशस्त छन्। ती समस्याहरू व्यक्ति, परिवार, समुदाय, प्राकृतिक

साधन तथा स्रोत आदिसँग घनिष्ठ रूपमा सम्बन्धित छन्। व्यक्ति तथा परिवारले ती समस्याहरू सहजैसँग समाधान गर्न सक्दैनन्। एकीकृत ग्रामीण विकासका माध्यमबाट मानिस र उसका साधनको अन्तरनिर्भरता ठम्याई त्यहीअनुसार नीतिहरू अपनाएर कार्यान्वयन गरी सबै समस्याको सामूहिक निराकरणको प्रयास गरिन्छ।

३. ग्रामीण क्षेत्रका मानिससँग विभिन्न किसिमका आर्थिक साधन, कुशलता तथा सामाजिकताको भावना रहन्छ। असङ्गठित रूपमा छरिएर रहँदा आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा उल्लेखनीय सहयोग पुग्न सक्दैन। एकीकृत ग्रामीण विकास विधिले ती सबै साधनलाई सङ्गठित गराउने, मानिसको सीपको पहिचान गराउने तथा तिनको आर्थिक महत्त्वअनुसार बढावा दिने हुँदा जनसहभागिता बढाउन सम्भव हुन्छ। आफ्नो फाइदा र दीर्घकालमा सबैको आर्थिक तथा सामाजिक विकासको आधारशीला पनि बन्दछ।
४. आर्थिक तथा सामाजिक विकासका लागि विभिन्न प्रकारका साधनको आवश्यकता पर्दछ। तिनको उपयोगबाट विकासको अभियानलाई अघि बढाउन सकिन्छ तर तिनीहरूको मात्रा सीमित हुन्छ। कतिपय साधनहरू एकपटक सकिएपछि पुनः प्राप्त गर्नसमेत नसकिने हुनाले तिनको संरक्षण गर्नु आवश्यक छ। एकीकृत ग्रामीण विकासले साधनको उपयोगका साथसाथै संरक्षण र पुनः स्थापनामा पनि जोड दिने हुँदा आर्थिक तथा सामाजिक विकासलाई संरक्षणमुखी बनाउन सकिन्छ। संरक्षणमुखी कार्य मूलतः दीर्घकालीन विकासको आधारशीला हुने हुँदा एकीकृत ग्रामीण विकास प्रयास जरुरी छ।

५. एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा शिक्षा, स्वास्थ्य, निर्माण आदिका प्रयासलाई महत्त्वको पहिचानसहित अधि बढाइन्छ। यसले विकास तथा विकासप्रतिको चेतनामा अभिवृद्धि गराउँछ। मानिसलाई स्वयम् जागरुक पनि बनाउँछ। यस्तो अवस्थामा स्वाभाविक रूपमा आर्थिक विकासको गति तीव्र बन्दछ।
६. एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा आर्थिक-सामाजिक विकासका सबै पक्षलाई समेट्ने प्रयत्न गरिएको हुन्छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा आदिका सबै पक्षलाई समेटी एकीकृत रूपमा विकास गर्ने लक्ष्य राखी त्यहीअनुसार कार्यक्रम तय गरिएको हुन्छ। यसले आर्थिक-सामाजिक सुधारको प्रक्रियालाई गतिशीलता प्रदान गर्दछ। परिणामस्वरूप जीवनस्तरमा सुधार ल्याउन सम्भव हुन्छ। जीवनस्तरमा गुणात्मक सुधार पनि आर्थिक विकासका लागि आवश्यक भएको हुँदा अर्थतन्त्र तथा समाजको विकास र समुन्नति सम्भव हुन्छ।

३. नेपालमा सञ्चालित एकीकृत ग्रामीण विकास आयोजनाहरू

नेपालमा ग्रामीण विकासका प्रयासहरू निकै अघिदेखि हुँदै आएका छन् तर आधुनिक अवधारणासहितको ग्रामीण विकासको प्रयास भने सन् १९५३ देखि हुन थालेको पाइन्छ। सन् १९५३ मा संयुक्त राज्य अमेरिका त्रिभुवन ग्राम विकास कार्यक्रमका माध्यमबाट ग्रामीण विकासको संरचना तयार पार्ने प्रयासमा लागेको थियो। यस कार्यक्रमले भौगोलिक आधारमा तथा अर्थतन्त्रको क्षेत्रगत आधारमा कार्यक्रमहरू तय गरी नेपालीको जीवनस्तरमा सुधार ल्याउने उद्देश्य राखेको थियो। ग्रामीण क्षेत्रमा हुने समस्याको विविधतालाई पहिचान

गरी यस आयोजनालाई बहुउद्देश्यीय रूपमा अधि बढाइएको थियो। यस आयोजनामा मूलतः शिक्षा, कृषि उत्पादनका साधनको आपूर्ति, खानेपानी, प्रतिरोधात्मक स्वास्थ्य सेवा, कृषिको विस्तार, घरेलु उद्योग, सहकारी विकास आदिलाई समावेश गरिएको थियो। यी सबै कार्यक्रममा जनशक्ति तथा वित्तीय साधनको व्यवस्था गर्नका लागि जनसहभागिता आवश्यक ठानी त्यहीअनुसार कार्यक्रमहरू समावेश गरिएका थिए। तल्लो तहलाई बढी जिम्मेवार बनाउने अवधारणा यसको थियो। कार्यक्रम सञ्चालनका सुरुका वर्षमा अमेरिकी नागरिकहरू थिए। पछि उनीहरूलाई सल्लाहकारका रूपमा राखी नेपाली नागरिकलाई नै कार्यक्रम सञ्चालनका लागि जिम्मेवार बनाउन थालियो। त्यस बेला निम्न स्तरका प्राविधिक जनशक्तिबाट सञ्चालन गर्ने गरी कृषि, पशुपालन, स्वास्थ्य, सामाजिक सेवा, युवा विकास जस्ता कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिए। यसै अभियानमा सन् १९५८ देखि भारत सरकारको संलग्नता रह्यो। सन् १९६० पश्चात् नेपालमा नयाँ राजनीतिक परिवेश सिर्जना भयो। पहिले तयार गरेको संरचनालाई नयाँ राजनीतिक व्यवस्थाअनुकूल बनाइयो। तत्पश्चात् राष्ट्रिय रूपमा नभई खास भौगोलिक क्षेत्रलाई समेट्ने गरी एकीकृत ग्रामीण विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिए। यसै सन्दर्भमा विभिन्न क्षेत्रलाई आधार बनाई एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिए।

सगरमाथा एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना सन् १९७८/७९ मा सुरु गरी १९८२/८३ मा पूरा भएको थियो। यस परियोजनाले सगरमाथा अञ्चलका सिरहा, सप्तरी र उदयपुर जिल्लाका करिब ८,४७,९०० मानिसलाई फाइदा पुऱ्याउने लक्ष्य राखेको थियो। यसको मुख्य उद्देश्य ग्रामीण क्षेत्रमा रोजगारी, आमदानी तथा उत्पादन बढाउने तथा तिनका आधारलाई बलियो बनाउने रहेको थियो। यसका लागि कृषि, सिँचाई, सडकनिर्माण,

वनसम्पदाको संरक्षण, ग्रामीण बजार, ग्रामीण र घरेलु उद्योगको विकास, भू तथा जलाधार संरक्षण, सामाजिक सेवा आदिलाई मुख्य तत्त्वका रूपमा कार्यक्रममा समावेश गरिएको थियो। मुख्य दाताका रूपमा एसियाली विकास बैंक, युरोपियन आर्थिक कमिसन रहेका थिए। केही रकम सरकारले जुटाउने व्यवस्था थियो। रसुवा, नुवाकोट एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना सन् १९७६/७७ मा सुरु भई १९८१/८२ मा पूरा भएको थियो। यस परियोजनाले बागमती अञ्चलका रसुवा र नुवाकोट जिल्लामा करिब २९,००० जनसङ्ख्यालाई लाभ पुर्याउने लक्ष्य राखेको थियो। यसले उत्पादन बढाउने, करिब ३०,००० मानिसलाई रोजगारी उपलब्ध गराउने, भौतिक तथा सामाजिक सुविधा प्रदान गर्ने, आधारभूत वस्तुको सुविधा प्रदान गर्नका लागि पूर्वाधार तयार पार्नेजस्ता उद्देश्यहरू तय गरेको थियो। उपर्युक्त उद्देश्यपूर्तिका लागि कृषि, सिँचाई, जलाधार संरक्षण, स्वास्थ्य, यातायात, खानेपानी, सहकारी, घरेलु उद्योग, भण्डारको व्यवस्था, शिक्षा तथा पञ्चायत विकाससम्बन्धी कार्यक्रमहरू समावेश गरिएका थिए। यी कार्यक्रमहरू सञ्चालनका लागि सरकार, संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रम तथा अन्य केही स्रोतबाट रकमको व्यवस्था मिलाइने कार्यक्रम थियो।

कोसी पहाडी क्षेत्र एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजनाले कोसी अञ्चलका सङ्खुवासभा, तेह्रथुम, भोजपुर, धनकुटा जिल्लाका करिब ६,३७५ वर्ग कि.मि. क्षेत्र समेटेको थियो। यसका लागि सरकारले वित्तीय व्यवस्था मिलाएको थियो। यस कार्यक्रमको मुख्य उद्देश्य धरान, धनकुटा सडकनिर्माणबाट अधिकतम फाइदा लिनु, आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा सन्तुलन कायम गर्नु तथा सरकारलाई सहयोग गर्ने वातावरण मिलाउनु थियो। यस आयोजनाले कृषि, सिँचाई, वन, ऋण सुविधा, सहकारिता, घरेलु उद्योग,

सञ्चार, खानेपानी, स्वास्थ्य, शिक्षा, महिला तालिमजस्ता कार्यक्रमहरू समावेश गरेको थियो। महाकाली एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम परियोजनाले महाकाली अञ्चलका बैतडी, डडेल्धुरा र दार्चुला जिल्लामा कार्यक्रम सञ्चालन गरेको थियो। यस परियोजनाको मुख्य उद्देश्य किसानको जीवनस्तर उकास्न कृषिको उत्पादकत्व बढाउनु थियो। संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय विकास कार्यक्रम, विश्व बैंक र सरकारले यसमा संयुक्त रूपमा वित्तीय व्यवस्था मिलाउने कार्यक्रम तय भएको थियो। कृषि, सिँचाई, ग्रामीण तथा घरेलु उद्योग, वन तथा भू-जलाधार संरक्षण, सडक, शिक्षा खानेपानीको व्यवस्थाजस्ता मूलभूत कार्यक्रमहरू यसमा समावेश गरिएका थिए। यी कार्यक्रमको कार्यान्वयनबाट बैतडी, डडेल्धुरा, दार्चुला जिल्लाका ५,३७,५०० व्यक्तिहरू लाभान्वित हुने अपेक्षा राखिएको थियो। कर्णाली, भेरी एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना कर्णाली र भेरी अञ्चलका सुर्खेत, दैलेख र जुम्ला जिल्लाका ६,५५३ वर्ग कि.मि. क्षेत्रफलका ३,८४,००० मानिसलाई लाभान्वित गराउने उद्देश्यले सन् १९८०/८१ मा सुरु भई १९८२/८३ मा पूरा भएको थियो। यस परियोजनाका उद्देश्यहरूमा स्वयम् धान्न सकिने आयेजनाहरूको विकास गर्नु, त्यस क्षेत्रका बासिन्दको जीवनस्तर सुधार्ने कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु आदि रहेका थिए। उल्लिखित उद्देश्यको पूर्तिका लागि यस परियोजनाका लागि कृषि र सिँचाई, घरेलु उद्योग, शिक्षा, विद्युत, परिवार नियोजन, वनसम्पदाको संरक्षण क्षेत्रहरू, पञ्चायत विकास, भू तथा जलाधार संरक्षणसम्बन्धी क्षेत्रहरू तय गरिएका थिए। राप्ती एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजनाले दाङ, सल्यान, प्युठान, रोल्पा, रुकुम जिल्लामा करिब ८,५०,००० जनसङ्ख्यालाई लाभान्वित तुल्याउने अपेक्षा राखेको थियो। यो परियोजना सन् १९८०/८१ मा सुरु भई १९८४/८५ मा पूरा भएको थियो। यसले जनसङ्ख्या

र प्राकृतिक साधनबीच सन्तुलन कायम गर्ने तथा स्थानीय बासिन्दाको क्षमता अभिवृद्धि गरी कृषि तथा अन्य उत्पादन बढाउने उद्देश्यहरू राखेको थियो । सरकार तथा संयुक्त राज्य अन्तर्राष्ट्रिय विकास नियोगले संयुक्त रूपमा साधनको व्यवस्था मिलाउने तय गरिएको थियो । कृषि (खाद्यान्न उत्पादन, तरकारी, फलफूल, नगदेवाली, सिँचाई), पशुपालन, वन तथा प्राकृतिक साधन व्यवस्था, भू तथा जलाधार संरक्षण, कृषि सामग्री र ऋणको व्यवस्था, बजार व्यवस्था, सडकनिर्माण, स्थानीय समूह तथा निजी उद्यमीको विकास आदि जस्ता कार्यक्रमहरू समावेश गरी कार्यान्वयनसमेत गरिएको थियो । नेपालमा अन्य थुप्रै ग्रामीण विकास कार्यक्रमहरू सम्पन्न गरिए । अभै कतिपय कार्यान्वयनका क्रममा छन् । गुल्मी, अर्घाखाँची एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना, पाल्पा एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना, सेती एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना, धादिङ एकीकृत ग्रामीण विकास परियोजना आदिलाई यसका उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ ।

४. एकीकृत ग्रामीण विकासका समस्याहरू

नेपालमा एकीकृत ग्रामीण विकासका अनेकौं अभ्यासहरू भए । ग्रामीण विकासका कार्यक्रमको सञ्चालनका लागि दातृ राष्ट्रहरूको ध्यान निकै अघिदेखि आकर्षित भएको हो । सरकारले दातृ राष्ट्रहरूको सहयोगमा एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दै आएको छ तर जेजति उद्देश्यहरू तय गरी कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन भए ती सबैको उपलब्धि अर्थात् सफलता न्यून रहेको देखिन्छ । कार्यक्रम कार्यान्वयनका क्रममा तथा उपलब्धिको वितरणमा विविध प्रकारका समस्या विद्यमान रहे । परिणामस्वरूप कार्यक्रम कार्यान्वयन भएका ग्रामीण क्षेत्रका बासिन्दाका समस्याहरू

यथावत् छन् । विगत छ दशकको अनुभवका आधारमा नेपालको ग्रामीण क्षेत्रको विकासका सन्दर्भमा देखा परेका समस्याहरूलाई समष्टिगत रूपमा यसप्रकार बुँदाबद्ध गर्न सकिन्छ :

१. कार्यक्रम सफलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्नका लागि त्यसबाट लाभान्वित हुने जनसङ्ख्या तथा समुदायको वास्तविक आर्थिक-सामाजिक अवस्था पत्ता लगाउनु आवश्यक छ । यसका लागि भरपर्दो माध्यमबाट तथ्याङ्क सङ्कलन गरी उनीहरूका आवश्यकतालाई वस्तुगत रूपमा पत्ता लगाई विश्लेषण गर्नु जरुरी छ तर नेपालमा हालसम्म कार्यान्वयन गरिएका एकीकृत ग्रामीण विकास आयोजनाको सञ्चालनमा तथ्याङ्कको समस्या देखिएको छ । जनशक्तिको अभाव, गहन अध्ययन बजेट तथा समयको कम उपलब्धतालगायत अन्य अनेक कारणले गर्दा सही अवस्था पत्ता लाग्न नसकेकै अवस्थामा कतिपय आयोजनाहरू कार्यान्वयन गर्ने प्रयास गरिए । परिणामस्वरूप आवश्यकता र आयोजनाले पूर्ति गर्न खोजेको सेवाबीच सधैं अन्तर रही वाञ्छित सफलता प्राप्त हुन सकेन ।
२. नेपालमा प्रशस्त मात्रामा आर्थिक सम्पदाहरू छन् । ग्रामीण क्षेत्रमा वन, जल, भूमि आदि सम्पदा विद्यमान छन् । एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा यी सबैलाई समेटेरी सबैका आवश्यकताहरू पूरा गर्ने प्रयत्न गरिन्छ तर जातीय, मूल्य, मान्यता, धार्मिक भावना आदिमा रहेको विविधताका कारण यस्ता साधनको समन्वयात्मक विकासमा कठिनाई देखा पर्दछ । विभिन्न गाउँ, जिल्ला आदिको सिमानामा रहेका साधन र स्रोतको अधिकार कसमा निहित रहने भन्ने सवालमा अन्योल रहेका कारण बारम्बार द्वन्द्वको अवस्था आउने गरेको छ । यसले गर्दा एकीकृत ग्रामीण

- विकासका कार्यक्रमको सञ्चालनमा कठिनाइ उत्पन्न हुने गरेको छ ।
३. ग्रामीण विकासका लागि सबै तह र वर्गका मानिसहरू क्रियाशील हुनु जरुरी छ । अभि सबै समस्यालाई एकीकृत रूपमा समाधान गर्नका लागि सहभागिता अनिवार्य हुन्छ तर नेपालमा सहभागितामूलक विकासको अवधारणा र प्रयास त्यति धेरै व्यापक तथा सबैलाई समेट्ने प्रकृतिको हुन सकेको छैन । यसले गर्दा सानातिना कार्यमा पनि समझदारीभन्दा द्वन्द्व उत्पन्न हुने गरेको छ ।
 ४. एकीकृत ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा सबै आवश्यकता समेटिनु आवश्यक छ । स्वास्थ्य, शिक्षा, खानेपानी र उत्पादनसम्बन्धी कार्य (कृषि, उद्योग, व्यापार आदि) लाई साथसाथै अघि बढाउनु पनि आवश्यक छ । यसका लागि ठूलो परिमाणमा वित्तीय साधन जुटाउनु आवश्यक छ तर नेपालमा यसरी लगानीको व्यवस्था गर्न कठिन छ । सरकारले यथेष्ट मात्रामा लगानी गर्न सक्दैन । त्यस्तै बाह्य सहयोग पनि समयमा प्राप्त हुँदैन । प्राप्त सहयोग पनि कतिपय अवस्थामा अपर्याप्त हुन गई वित्तीय सङ्कटको अवस्था आउँछ । यसले गर्दा कार्यक्रमको निरन्तरतामा समेत व्यवधान आउने गरेको छ ।
 ५. नेपालको ग्रामीण क्षेत्र अद्यापि यातायात, सञ्चार जस्ता पूर्वाधार विहीन अवस्थामा छ । एकीकृत विकासका सन्दर्भमा कार्यक्रमहरू लागू गर्दा ग्रामीण पूर्वाधारमा प्रारम्भिक तहदेखि नै सुधारका कार्यक्रमहरू प्रारम्भ गर्नुपर्दछ । पूर्वाधार तयार गर्ने, उनीहरूको क्षमता विकास गर्ने, समन्वयात्मक क्रियाकलापमा सहभागी गराउने जस्ता सम्पूर्ण काम गर्नका लागि बढी लागत पर्दछ । नेपालमा सरकारी तवरबाट पर्याप्त मात्रामा खर्च हुन नसक्ने अवस्था र सबै अवस्थामा सहयोग प्राप्त गर्न कठिन पर्ने हुँदा यस्ता बढी लागत पर्ने ग्रामीण विकास कार्यक्रम सञ्चालनमा कठिनाइ उत्पन्न हुने गरेको छ ।
 ६. नेपालमा राजनीतिक अस्थिरताको अवस्था विद्यमान छ । वि.सं. २००७, २०१७, २०४६ आदिलाई यसको उदाहरणका रूपमा लिन सकिन्छ । राजनीतिक परिवर्तन, सरकार परिवर्तन आदिका कारणले विकास कार्यक्रमको नेतृत्व चिरस्थायी बन्न सकेको छैन । व्यक्ति, सरकार, राजनीतिक व्यवस्था परिवर्तन हुनासाथ कार्यक्रम कार्यान्वयनमै बाधा पर्ने गरेको छ । परिणामस्वरूप खर्च भए तापनि कार्यक्रमले तय गरेका उद्देश्यहरू हासिल हुन सकेका छैनन् । कतिपय ग्रामीण विकास कार्यक्रमका विभिन्न पक्षले बीचमै छाड्नुपर्दा साधन र स्रोतको दुरुपयोगसमेत हुने गरेको छ ।
 ७. ग्रामीण विकास कार्यक्रमहरू निरन्तर हुन सकेका छैनन् । दातृ राष्ट्र तथा समुदायले सहयोग कम गर्नासाथ वा उनीहरूले सहयोग बन्द गर्नासाथ थुप्रै आयोजना बन्द हुने गरेका छन् । एकपटक सञ्चालन भएको कार्यक्रमले निरन्तरता पाएमा भविष्यका सन्ततिले समेत त्यसबाट प्रतिफल प्राप्त गर्न सक्दछन् । यसका विपरीत निरन्तरता कायम नरहने प्रवृत्तिले गर्दा कतिपय ग्रामीण क्षेत्रका मानिसहरूले त्यस्ता कार्यक्रमलाई विश्वाससमेत गर्न छडिसकेका छन् ।
- ५. जनसहभागिता र ग्रामीण विकास**
- खास प्रयोजनअनुसारको काम सम्पन्न गर्नका लागि मानिसहरूले संयुक्त रूपमा लागिपर्नु पर्छ । यसअनुसार समाजका थुप्रै क्रियाकलाप तथा

गतिविधिहरू एकआपसका सहभागिता तथा अन्तर्क्रियाबाट सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ। एकल रूपमा कतिपय कामहरू सम्पन्न गर्न नसकिने हुँदा संयुक्त प्रयासको आवश्यकता पर्दछ। यस अर्थमा खास प्रयोजनले मानिसहरू सङ्गठित हुनुपर्ने बाध्यता सिर्जना हुन्छ। यसरी सङ्गठित भएर निश्चित कार्य पूरा गर्ने प्रयासलाई सहभागिताका रूपमा लिइन्छ। सहभागितामूलक विकाससम्बन्धी दृष्टिकोणहरूले विकास तथा सुधारसम्बन्धी कार्यमा संलग्नता राख्नु नै सहभागिता भन्ने सङ्केत गर्दछ। यसअनुसार हरेक व्यक्तिहरू योजना बनाउने, कार्यान्वयन गर्ने, मूल्याङ्कन गर्ने जस्ता कार्यमा उनीहरूको सक्रियता रहन्छ। यसका लागि उनीहरू सङ्गठित हुन्छन् तथा आपसी प्रयत्नबाट आफूसँग भएका साधन र स्रोत उपयोग गरी सशक्तीकरणतर्फ उन्मुख हुन्छन्। साधन र स्रोतको पहिचानमा सामूहिक रूपमा लागिपर्दछन्। त्यसको कसरी उपयोग भएमा बढी प्रतिफल लिन सकिन्छ भन्ने कुराको निकर्षाल आफैँ गरी आफ्नो हितको निर्णय आफैँ गर्दछन्। ग्रामीण क्षेत्रमा अनेक प्रकारका समस्याहरू विद्यमान छन्। ग्रामीण विकासको सवालमा सरोकारवालाको सहभागिताको अझ ठूलो महत्त्व छ।

सहभागीमूलक ग्रामीण विकासमा मानिसलाई उच्च प्राथमिकता दिइन्छ। विकासको प्रतिफलमा मानिसको सहभागिता अनिवार्य हुन्छ। मानिस विकासको साधन तथा साध्य दुवै भएकाले त्यसैलाई केन्द्र मानी विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नु आवश्यक छ। विकासको गति मानिसले नै तय गर्ने तथा प्रतिफल पनि उनीहरूकै लागि भएकोले मानिसको महत्त्व सर्वाधिक हुन्छ। ग्रामीण विकासमा मानिसलाई परिवर्तनको वस्तुगत आधार मानिन्छ। मानिस र विकासका एजेन्ट/सेवाहरूबीचको सम्बन्धको खोजी हुन्छ। सहभागितामूलक विधिअनुसार विकासका

क्रियाकलापहरू तलबाट माथि बढेका हुन्छन्। यस्तो अवस्थामा प्रतिफल प्राप्त गर्ने समूह नै संलग्न हुनुपर्ने अवस्था रहन्छ। प्रतिफल प्राप्त गर्ने समुदायको सहभागिता प्रस्ट भएमा मात्र विकासकार्य फलदायी हुन्छ। ग्रामीण सक्रिय सहभागिता विकासको अनिवार्य सर्त हो। सक्रिय सहभागिताका आधारमा भएको विकासको सकारात्मक असर औपचारिक रूपमा खास कार्य सम्पन्न भएपछि पनि रहिरहन्छ। मानिस नै विकासको मुख्य साधन र साध्य भएकाले यसले मानिसलाई स्वयम् निपूण तथा स्वावलम्बी बनाउनका लागि लक्षित समूहको क्षमता वृद्धिमा जोड दिन्छ। त्यही क्षमताका आधारमा समूहका सदस्यले नै स्रोतको प्राप्ति तथा उपयोगिताका रूपरेखा तयार पारी त्यसैअनुसार कार्य गर्दछन्। यसमा बाह्य साधनको उपयोग भए तापनि तिनको स्थान तथा भूमिका गौण हुन्छ। बाह्य सहयोगले मानिसको क्षमता उपयोगलाई प्रभावकारी बनाउनमा सहयोगी तत्त्वका रूपमा काम गर्दछ। मूलतः ग्रामीण विकासको गति व्यक्तिहरूको क्षमतामाथि निर्भर गर्दछ। प्रतिफलको मात्रा पनि उनीहरूकै क्षमताबाट प्रभावित हुन्छ। बाह्य तत्त्वले सहायतामात्र पुऱ्याउँछ। सहभागितामार्फत ग्रामीण विकासका सवालमा मानिसहरू स्वयम् जागरुक बन्छन् आफूसँग भएका स्रोतको उपयोगमा उनीहरू स्वयम् लाग्छन्।

स्थानीय स्तरमा विभिन्न प्रकारका साधन र स्रोत हुन्छन् तथा व्यक्तिहरूको विवेकले मात्र न्यायपूर्ण वितरण हुन सक्छ भन्ने अवधारणा यस सिद्धान्तको हो। सामान्यतः मानिसहरूमा आफ्नाविरपरिका परिवेशमा रहेका साधन र स्रोतका बारेमा जानकारी हुन्छ। उनीहरू आफ्ना आवश्यकतालाई ती साधनको सहायताबाट कसरी पूरा गर्न सकिन्छ भन्ने सवालमा विज्ञ हुन्छन्। व्यापक सहभागिता भएका साधनको अत्युत्तम सम्भाव्यता अध्ययन गर्न उनीहरू सक्षम हुन्छन्।

विश्वमा करिब आधा जनसङ्ख्या महिलाको छ । पुरुषहरूले भैं महिलाहरूले पनि पेसागत कार्यका सन्दर्भमा विभिन्न प्रकारका अनुभवहरू सँगालेका हुन्छन् । उनीहरूमा पनि आर्थिक क्रियाकलाप सञ्चालन गर्ने तथा समाजलाई परिवर्तन गर्ने क्षमता छ । यसले गर्दा आर्थिक क्रियाकलापमा महिलालाई समावेश गराउने कुरा सार्वधिक महत्त्वपूर्ण हुन्छ । अन्य विकासका अवधारणामा महिलाको उत्थान पुरुषले नै गराउँछ भन्ने भावनालाई समेटिएको हुन्छ । महिला अघि नसरे पनि उनीहरूको उत्थान हुने कुरामा यस अवधारणाले विश्वास राख्छ । वास्तवमा यो व्यावहारिक छैन । यसअनुसार आर्थिक तथा सामाजिक क्रियाकलापमा महिलाहरूलाई सक्रिय तुल्याउँदा पुरुषलाई घाटा हुँदैन बरु खास कामका सन्दर्भमा उनीहरू परिपूरक हुन सक्छन् । लामो समयसम्मको सहभागिताले एकआपसमा अनुभवको आदानप्रदान हुन्छ, । उनीहरूले एकअर्काको परिपूरकका रूपमा आयोजना सम्पन्न गर्न सक्छन् । ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा सहभागिता बढाउन समेत साभा उद्देश्य अर्थात् लक्ष्यप्राप्तिका लागि मानिसहरू सङ्गठित हुन्छन् ।

आर्थिक विकास तथा सामाजिक परिवर्तन समयको गतिसँगै चलिरहने प्रक्रिया हो । समाजमा हुने अन्तर्क्रियाका सम्बन्धमा फरक मतहरू आउन सक्दछन् । ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा यो अझ महत्त्वपूर्ण हुन्छ । यस्तो अवस्थामा असमझदारी बढ्न सक्छ । त्यस्ता असमझदारीको समाधानका लागि मानिसमा पारस्परिक विश्वास, सम्मान तथा समझदारीको आवश्यकता पर्दछ । अर्काको फरक दृष्टिकोणको सम्मान गर्ने सोच सबै व्यक्तिमा हुनु आवश्यक छ । यसो भएमा सामान्य फरक चिन्तन हुँदैनमा आपसमा अविश्वास पैदा हुँदैन । आपसी विश्वासमा सहभागिता दीर्घकालीन बन्दछ । उनीहरूको योगदान स्वयम्सेवी प्रकृतिको हुन्छ ।

कार्यान्वयनका सन्दर्भमा आइपरेका कठिनाइहरू सहजै समाधान गर्न सम्भव हुन पारस्परिक समानताको वातावरणले प्रतिफल वितरणमा सामञ्जस्यता ल्याउँछ । आफ्नो विश्वासका कारणले सामूहिक भावनाको विकास हुन्छ । आपसी सम्मान तथा आदरभावका कारण पिछडिएका वर्गको उत्थानमा प्राथमिकतापूर्वक कार्य गर्न सम्भव हुन्छ । मानिस स्वभावैले सबै कुरामा पूर्ण हुँदैन । आपसी व्यवहार र अनुभवहरूको आदानप्रदान गर्ने वातावरण तथा अन्य विविध कुराको अधीनमा रही उसले ज्ञानआर्जन गर्दै जान्छ । त्यसकारण एकपटक देखा परेको कमजोरी सधैंभरि रहिरहँदैन । मानिस क्रमशः निपुण बन्दै जान्छ । मानिसका कमजोरी हटाई निपुण बनाउने कार्य पनि विकासको एक अङ्ग हो । मानिसका कमजोरी हटाउने वातावरण मूलतः सहभागिता र पारस्परिक सम्मानमा भर पर्दछ । पहिले दिन नसकेको योगदान निपुण अवस्थामा दिन सक्छन् ।

ग्रामीण विकासका कार्यहरूको सञ्चालन बढी व्यापक तथा वैज्ञानिक बनाउन आवश्यक छ । आफ्ना लागि कुन कुरा बढी चासो तथा महत्त्वको हो भन्ने कुरा व्यक्ति स्वयम्ले थाहा पाउनुपर्दछ । समस्याको पहिचानपश्चात् योजनाको निर्माण आवश्यक छ । योजनाको निर्माणका लागि स्वयम् सरोकारवालाहरू लाग्नुपर्दछ । साधनको बाँडफाँड तथा वितरण पनि यस सन्दर्भमा बढी महत्त्वपूर्ण हुन्छ । साधनको बाँडफाँड उपयुक्त तवरले गर्नका लागि सहयोग र साधनको आवश्यकता पर्दछ । त्यस्ता सहयोगी साधनहरू विभिन्न स्रोतबाट प्राप्त गर्न सकिन्छ । आवश्यकताअनुसारका साधनको प्राप्तिका स्रोतहरूको पहिचान जरुरी हुन्छ । यसका लागि पनि सहभागीहरूका बीच छलफल हुन्छ । कार्यसञ्चालन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनमा पनि उनीहरूको सक्रियता बढी महत्त्वपूर्ण हुन्छ ।

ग्रामीण क्षेत्रमा सञ्चालित पेसा तथा अन्य आधारमा मानिसले विभिन्न किसिम र स्तरको अनुभव सँगालेका हुन्छन् । ग्रामीण विकासको सवालमा ती अनुभवलाई सही तरिकाले उपयोग गर्नु आवश्यक हुन्छ । स्वविवेकको उपयोगबाट मात्र दीर्घकालीन विकास सम्भव छ । यसका लागि मानिसहरू स्वयम् क्रियाशील हुनु आवश्यक छ । जानकारको उपयोगमा हुने सक्रियताले प्रथमतः नयाँ कामको थालनीलाई सजिलो पार्दछ । त्यसपछि आफ्नै विवेकले मानिसहरू कार्यक्रम सञ्चालन गर्न तयार हुन्छन् । दोस्रो, मानिसहरू जति सक्रिय बन्दै जान्छन्, त्यति नै थप अनुभवहरू पनि सँगाल्दै जान्छन् । थप अनुभवले खास कामको सफलतामा मद्दत गर्दछ । ग्रामीण विकासको सवालमा हुने सहभागितामूलक विकास कार्यक्रम खास उद्देश्यतर्फ लक्षित हुन्छ । सामूहिक प्रतिफलको प्राप्तिका लागि समूहगत रूपमा मानिसहरू लाग्नुपर्ने अवस्था आउँछ । यसका लागि आपसमा छलफल आवश्यक हुन्छ । छलफलका क्रममा सहमति तथा विमति कुराहरू आउन सक्छन् । मानिसहरू एकआपसको तर्क तथा चाहनाप्रति असन्तुष्ट हुन सक्दछन् । आपसी छलफलका माध्यमबाट सहमति कायम गर्न सकिन्छ । सहभागिता हुनासाथ त्यसको प्रतिफलको हकदार बन्न सक्छ । प्रत्येक चरणमा सहभागीहरू सहमत हुनु आवश्यक छ र स्थानीय समस्याको पहिचानमा सहमति कायम हुनुपर्दछ । त्यस्तै योजनाको निर्माण तथा कार्यान्वयनमा सहमति आवश्यक छ । साधनको बाँडफाँड गर्ने तरिका तथा विधि, अनुगमन, मूल्याङ्कनमा सहमति आवश्यक हुन्छ ।

अचेल विश्वका सबै देशमा ग्रामीण विकासमा सहभागितालाई प्रथमिकता दिन थालिएको छ तर विभिन्न देशमा हुने सहभागितामा व्यापक भिन्नता छ । स्थानीय व्यक्तिहरूलाई सक्रिय बनाइने,

स्थानीय साधन र स्रोतको परिचालन गराउने सवालमा विभिन्न देशमा विद्यमान मूल्य र मान्यताले असर पार्ने हुँदा भिन्नता पाइनु स्वाभाविक मानिन्छ । त्यस्तै गरी समस्याहरूको स्वरूपमा पनि समयको क्रममा परिवर्तन आउन सक्ने हुँदा सहभागिताका प्रकारहरूका बारेमा निकर्षण गर्न कठिन हुन्छ । तसर्थ अर्थतन्त्रको अवस्था तथा स्वरूपलाई छ्याल गरेर सहभागिताका नमुना बनाउनु जरुरी छ ।

६. जनसहभागिताका समस्याहरू

ग्रामीण विकासमार्फत समृद्धि कायम गर्नु जटिल प्रक्रिया हो । ग्रामीण क्षेत्रका सबै समस्याको सही तरिकाले समाधान नगरेसम्म समष्टिगत रूपमा ग्रामीण विकास सम्भव छैन । ग्रामीण समाजमा अनेक प्रकारका समस्याहरू विद्यमान छन् । ती समस्याको सामाधानमा सहभागिता बढाउनु आवश्यक छ । सरोकारवालाहरूलाई सक्रिय तुल्याउन सकेको खण्डमा मात्र द्रुत विकास भई समाज परिवर्तन सम्भव हुन्छ । नेपालमा सहभागिता वृद्धिमा विविध समस्या छन् । ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा सहभागितामा रहेका समस्याहरूलाई निम्नानुसार बुँदाबद्ध गर्न सकिन्छ :

१. ग्रामीण क्षेत्रको आर्थिक तथा सामाजिक विकासका सन्दर्भमा सहभागी हुन सर्वप्रथम दृष्टिकोण आवश्यक छ । समान दृष्टिकोण बनाउन सकेको खण्डमा मात्र साझा उद्देश्य तय गर्न सकिन्छ तर नेपालमा सामाजिक संरचना र मूल्यमान्यताहरू यस सन्दर्भमा अवरोधका रूपमा छन् । समाजमा जातजातिका आधारमा रहेका असमानताले साझा दृष्टिकोण तयार पार्न कठिनाई उत्पन्न गराउँछ । जातीय द्वेषपूर्ण भावनाका कारण मानिसहरू एक ठाउँमा आउन चाहँदैनन् । त्यस्तै गरी विभिन्न जाति

तथा समुदायका मूल्य र मान्यताहरू विविध प्रकृतिका छन्। सामाजिक मूल्य र मान्यताका आधारमा बन्ने दृष्टिकोणमा स्वाभाविक रूपमा भिन्नता हुन्छ। यस्तो भिन्नता कायम रहेको अवस्थामा साभा उद्देश्यका लागि मानिसलाई अग्रसर हुन कठिन छ। कम विकसित देशमा धार्मिक, सामाजिक, जातीय तथा अन्य विभिन्न आधारमा असमानता तथा द्वन्द्व कायम रहन्छ। यस्ता द्वन्द्वका कारणले साभा उद्देश्यको निरूपण कठिन हुन्छ। मानिसमा रहेका द्वेषका कारण आपसी छलफल तथा सहभागितामा आउन सक्दैनन्। छलफल तथा उद्देश्य प्राप्तिका लागि सङ्गठित बन्न सक्ने वातावरणको अभावमा उनीहरूलाई नै फाइदा हुने कार्यमा पनि सहर्ष जुट्न सक्दैनन्।

२. आर्थिक, सामाजिक विकास तथा गतिशीलताका सबै कार्यहरू सम्पन्न गर्न राजनीतिक स्थिरता आवश्यक पर्दछ तर नेपालमा राजनीतिक खिचातानी र अस्थिरता छ। विकास निर्माणका कार्यमा मानिसलाई सङ्गठित हुन सहजकर्ताको आवश्यकता पर्दछ तर राजनीतिक अस्थिरताका कारण सहजकर्ताहरूले काम गर्न सकिरहेका छैनन्। मानिसलाई सङ्गठित गर्ने कार्यमा उनीहरू असफल छन्। राजनीतिक अस्थिरताका अवस्थामा मानिसहरूले अनेक समस्याहरू, जस्तै : असुरक्षा, आर्थिक अस्थायित्व आदिको सामना गर्नुपर्दछ। यस्ता बेलामा उनीहरू नयाँ योजना तथा कार्यक्रमका बारेमा सोचविचार गरेर सङ्गठित हुन सक्दैनन्।
३. राज्यका तर्फबाट विकासनिर्माणका कार्यक्रमहरूको व्यवस्थापन गर्न, शान्तिसुरक्षा कायम गर्न तथा अन्य विभिन्न प्रयोजनका लागि प्रशासनिक व्यवस्था सक्षम हुनुपर्दछ।

प्रशासनिक व्यवस्था पारदर्शी, विकासमूलक तथा जनसेवी भएको अवस्थामा मानिसहरूमा सहभागितात्मक कार्यमा सक्रिय रहने इच्छा जागदछ तर कम विकसित देशहरूमा यस्तो वातावरण हुँदैन। प्रशासनिक अक्षमताका कारण सुरक्षाको समस्या रहन्छ। सरकारी तवरबाट प्राप्त गर्नुपर्ने आधारभूत सेवाहरूको पूर्ति पर्याप्त मात्रामा हुँदैन। प्रशासनिक तवरले सहजकर्ताको भूमिकानिर्वाह गर्नुपर्ने निकाय, संस्था वा सहजकर्ताको भूमिका गौण हुन्छ। यस्तो अवस्थामा सहभागितात्मक वातावरणको अभाव हुन गई सहभागितामूलक विकास प्रयासमा कठिनाई उत्पन्न हुन्छ।

४. आर्थिक तथा सामाजिक विकास हरेक देश र समाजका सन्दर्भमा निरन्तर वृद्धि भइरहन्छ। यस्ता कार्यलाई निरन्तरता प्रदान गर्न स्पष्ट नीतिनियम तथा दृष्टिकोणको आवश्यकता पर्दछ। प्रशासनिक व्यवस्था यस्तै दृष्टिकोण निर्माणसँग सम्बन्धित हुन्छ। प्रशासनिक व्यवस्था दुरुस्त तथा पारदर्शी भएको अवस्थामा नीतिनियमको सही व्याख्या हुन्छ। त्यसैअनुरूप कार्यक्रमहरू बनाउन तथा कार्यान्वयन गर्न पनि सजिलो हुन्छ। यस्तो अवस्थामा दीर्घकालीन रूपमा सहभागिताको वातावरण बनाउन सम्भव हुन्छ तर नेपालमा माथि उल्लिखित अवस्थाको अनुपस्थितिका कारण व्यापक समस्याहरू विद्यमान छन् तथा आवश्यकताअनुसार जनसहभागितामूलक विकास कार्यक्रमको सञ्चालनमा समस्या उत्पन्न भएको छ।
५. सहभागितामूलक ग्रामीण विकास कार्यक्रमहरू निश्चित नियम तथा कानूनका आधारमा निर्देशित हुनु आवश्यक छ। सही नियम तथा कानूनका आधारमा निर्मित साभा आयोजनाहरू

सञ्चालन गर्न सकिन्छ तर नेपालमा सहभागिता निर्माणका लागि कानुनी वातावरण पनि अपूरो रूपमा पाइन्छ । सहभागिताको प्रक्रिया, उनीहरूले गर्नुपर्ने योगदान, प्रतिफल आदिको वितरणमा निश्चितता ल्याउन आवश्यक पर्ने कानुनी वातावरणको अभावमा सहभागितामूलक विकासको परिकल्पना गर्न सकिँदैन । कम विकसित देशमा विद्यमान कानून तथा नियमको अन्वोलले कतिपय अवस्थामा सहभागितामूलक विकास विधिले द्वन्द्वको अवस्थासमेत निम्त्याएको पाइन्छ ।

६. समाजमा विभिन्न खालका समस्याहरू छन् । ती समस्याहरू केकसरी समाधान गर्न सकिन्छ । समाधानका लागि कसरी सहभागिता बढाउन सकिन्छ भन्ने सवालमा व्यापक अध्ययन तथा अनुसन्धान हुनुपर्दछ । यस्ता समस्याको समाधानमा कुन प्रकारको सहभागिता आवश्यक हुन्छ भन्ने कुरा व्यापक अध्ययनबाट मात्र पत्ता लगाउन सकिन्छ । आर्थिक, सामाजिक, स्थानीय विकास आदिका सवालमा व्यापक अध्ययन हुन नसकेका कारण कतिपय अवस्थामा सरकारी निकाय, गैरसरकारी संस्था तथा विभिन्न समुदायका प्रयासहरू पूर्णतः निरर्थक बनिरहेका छन् ।
७. विकास कार्य जुनसुकै किसिमको भए तापनि समन्वयको आवश्यकता पर्दछ । विभिन्न निकाय, सेवाग्राही वर्ग तथा समाजको समन्वयात्मक प्रयासबाट मात्र विकासका कार्यहरू सञ्चालन गर्न सकिन्छ तर नेपालमा यस किसिमको समन्वयात्मक कार्यलाई अघि बढाउने वातावरण बन्न सकेको छैन । सरकारले सबै स्थानमा आवश्यकताअनुसार सहयोग पुऱ्याउन सकिरहेको छैन । कतिपय गैरसरकारी संस्थाका उद्देश्यहरू विरोधाभासपूर्ण रहेका

कारण समन्वय कठिन छ । स्थानीय र राष्ट्रिय स्तरका कार्यक्रमको सञ्चालन, अनुगमनमा विविधता विद्यमान छ । यस्तै गरी विभिन्न चाहना, आवश्यकता भएका व्यक्तिहरू एउटै कार्यमा सहभागी बन्नका लागि सौहार्दपूर्ण वातावरण पनि छैन । फलस्वरूप थुप्रै कार्यमा विरोधाभास, द्वन्द्व, दोहोरोपना आई विकासको प्रतिफल उद्देश्यानुसार प्राप्त गर्न सकेको छैन ।

७. ग्रामीण विकासका सन्दर्भमा जनसहभागिता बढाउने उपायहरू

आर्थिक तथा सामाजिक विकास सबै व्यक्ति, वर्ग तथा समुदायको चाहना हो । विकासका कार्यहरूको सञ्चालन तथा निरन्तरताले मात्र मानिसलाई फाइदा पुऱ्याउन सक्दछ । यसका लागि जनसहभागितामूलक विकास प्रयासको आवश्यकता पर्दछ । नेपालमा सहभागितामूलक विकास प्रयास पनि भएका छन् तर तिनीहरूमा अझै पनि थुप्रै समस्या तथा कठिनाइहरू छन् । हालसम्म अनुभव गरिएका सहभागितामूलक विकास प्रयासमा देखा परेका समस्याहरूको समाधानार्थ निम्नलिखित उपायहरू अवलम्बन गर्नु आवश्यक छ :

१. ग्रामीण क्षेत्रमा विभिन्न प्रकारका प्राकृतिक तथा मानवनिर्मित साधनहरू छन् । तिनको उपयोगका सवालमा जनसहभागिता आवश्यक छ तर सबै स्थानको परिस्थिति एकैप्रकारको हुँदैन । विभिन्न स्थानका पाइने प्राकृतिक साधन, मानिसको भावनात्मक अवस्था, आवश्यकता, भौगोलिक अवस्था आदिमा विविधता हुन्छ । यस्तो अवस्थामा एउटै नीति तथा विधिबाट जनसहभागिता बढाउन सकिँदैन । कुन स्थानमा कसरी कार्यक्रम सञ्चालन गरेको अवस्थामा

- सबैको सहभागिता रहन सकछ भन्ने कुरा व्यापक अध्ययन तथा विश्लेषणबाट सम्भव हुने हुँदा विभिन्न स्थान तथा साधनका सम्बन्धमा गहन अध्ययन गर्नु आवश्यक छ । साधन र स्रोतको विश्लेषण, आवश्यकताको पहिचान आदिका माध्यमबाट सहभागिताको प्रकृति तथा आवश्यकताबोध हुन सकछ ।
२. नेपालमा ग्रामीण विकासको गतिलाई अधि बढाउनका लागि विभिन्न निकाय तथा संस्थाहरू क्रियाशील छन् । तिनीहरूमध्ये कतिपयले जनसहभागिता बढाउने प्रयास गरिरहेका छन् तर समन्वयको अभावमा तिनीहरूको कार्यक्रम प्रभावकारी बन्न सकेको छैन । सहभागिताको प्रयासलाई सार्थक बनाउन विभिन्न निकायका बीच समन्वय आवश्यक छ । मिल्लेसम्मका कार्यक्रमहरूलाई एकीकृत रूपमा लैजाने प्रयत्न गर्नुपर्दछ । समन्वयात्मक प्रयासका लागि आवश्यकता अनुसार कार्यक्रमको तर्जुमा तथा कार्यान्वयन गर्ने सञ्जाल तयार गर्नुपर्दछ । सामान्यतः यस्तो अवस्थामा सरकारले सहजकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्न सकछ । त्यस्तै गरी स्थानीय स्तरमा समन्वयात्मक रूपमा कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने व्यवस्थापनका लागि नीतिनियम बनाउन तथा निर्देशिका जारीसमेत गर्न सकछ ।
 ३. सबै प्रकारका मानिसलाई विकासका कार्यमा सहभागी तुल्याउन उक्त कार्यक्रमको आवश्यकता, महत्त्व, हरेक व्यक्तिले पुऱ्याउन सक्ने योगदान आदिका बारेमा पर्याप्त जानकारी दिलाउनुपर्दछ । सबै व्यक्तिले यथेष्ट जानकारी राख्न सकून् भन्ने ध्येयले खुला छलफलको वातावरण तयार पार्नुपर्दछ र सबैलाई आफ्ना कुराहरू राख्ने अवसर पनि प्रदान गर्नुपर्दछ । प्रतिफलको वितरणमा हरेक व्यक्तिलाई विश्वास दिलाउनुपर्दछ । मानिसहरू आफूले गर्ने कार्य र प्रतिफलप्रति विश्वस्त हुन सकेको खण्डमा निश्चित रूपमा सहभागिता बढ्छ ।
 ४. सहभागितामूलक विधिलाई प्रभावकारी तुल्याउन सञ्चालन गरिएका कार्यक्रमलाई निरन्तरता दिने प्रयत्न गर्नु जरूरी छ । कार्यक्रमको निरन्तरताले प्रतिफल प्राप्तमा निरन्तरता कायम गर्न सघाउ पुऱ्याउने हुनाले मानिसहरूमा विश्वास जाग्दछ । निरन्तरता लागि रहेमा प्रतिफल लिन सकिन्छ र सुविधा उपभोग गर्नसमेत सकिन्छ भन्ने कुरामा उनीहरू क्रमशः विश्वस्त हुन्छन् । साधन र स्रोतको सदुपयोग गर्नुपर्दछ भन्ने भावना उनीहरूमा जगाउन सकिन्छ । यस्तो अवस्थामा सहभागितालाई प्रभावकारी तुल्याई आर्थिक तथा सामाजिक विकासको गतिलाई बढावा दिन सकिन्छ ।
 ५. जनसहभागिता बढाउनका लागि सम्बन्धित समुदायका मानिसमा सामाजिकताको भावना जगाउनुपर्दछ । समाजमा मिलेर काम गर्न सकेको खण्डमा सामूहिक प्रतिफल बढाउन सकिन्छ र यसका लागि सबै व्यक्तिहरू जिम्मेवारी पूरा गर्न तयार हुनुपर्दछ भन्ने भावना जगाउने कार्यक्रमको व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ । मानिसहरू आफ्नो काम तथा सामुदायिक कामप्रति जिम्मेवारी बढ्न थालेपछि स्वाभाविक रूपमा जनसहभागिता बढ्न सकछ ।
 ६. जुनसुकै कार्यक्रम सञ्चालन गर्न वित्तीय साधनको आवश्यकता पर्दछ । ग्रामीण जनता सामान्यतः न्यून आयस्तरका छन् । आवश्यक पर्ने लगानी आफैँ व्यवस्था गर्न नसक्ने हुँदा उनीहरू चाहेर पनि विकास कार्यमा सक्रियता देखाउन सक्दैनन् । यस्तो अवस्थामा उनीहरूलाई सक्रिय तुल्याउन सरकारी तथा

अन्य क्षेत्रबाट वित्तीय साधन उपलब्ध गराउने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ। केही मात्रामा वित्तीय साधनको व्यवस्था गर्न सके आवश्यक साधन तथा उपकरण प्राप्त गर्दछन्। साधन र उपकरण प्राप्त भएपछि काम गर्न सहज वातावरण तयार हुन्छ। सहज वातावरणमा स्वाभाविक रूपमा जनसहभागिता बढ्न सक्छ।

७. सहभागिता बढाउनका लागि उपयुक्त कानुनी वातावरण तयार पार्नु आवश्यक छ। सरकारले बनाएका नीतिनियमको हरेक विकास कार्यक्रमलाई प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पार्ने हुँदा सरकारले नै उपयुक्त नियम बनाउनु आवश्यक छ। उपयुक्त नियम तथा कानुनको व्यवस्था गर्न सकेको खण्डमा विभिन्न कार्यका लागि मानिसहरू क्रियाशिल हुन्छन्। प्रतिफलको प्रत्याभूतिका कारण सहभागितामा निरन्तरतासमेत कायम हुन सक्छ।

८. उपसंहार

नेपालको ग्रामीण क्षेत्रको विकासका लागि भएका प्रयास तथा अवलम्बन गरिएका विभिन्न उपायमध्ये एकीकृत ग्रामीण विकास पनि एउटा

महत्वपूर्ण पद्धति हो। ग्रामीण क्षेत्रमा विभिन्न आर्थिक क्रियाकलापमा संलग्न व्यक्तिहरू बसोबास गर्दछन्। सानातिना भए पनि त्यस्ता क्रियाकलापमा अन्तरनिर्भरता रहन्छ। ग्रामीण क्षेत्रका त्यस्ता आर्थिक क्रियाकलापहरू एकआपसमा समन्वयात्मक तथा सन्तुलित तवरले मात्र अघि बढाउनु आवश्यक हुन्छ। एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रमले ग्रामीण क्षेत्रमा भएका सबै समस्याको समाधानका लागि सम्पूर्ण उपायहरू एकैसाथ समन्वयात्मक रूपमा अपनाई ग्रामीण जनताका समस्या समाधान गरी आर्थिक विकासको प्रक्रियालाई सुनिश्चित गर्ने प्रयास गर्दछ। एकल रूपमा कतिपय काम सम्पन्न गर्न नसकिने हुँदा संयुक्त प्रयास आवश्यक पर्दछ। सहभागितामूलक विकाससम्बन्धी दृष्टिकोणले विकास तथा सुधारसम्बन्धी कार्यमा संलग्नता र सहभागितातर्फ सङ्केत गर्दछ। यसअनुसार हरेक व्यक्ति योजना बनाउने, कार्यान्वयन गर्ने, मूल्याङ्कन गर्ने जस्ता कार्यमा उनीहरूको सक्रियता रहन्छ। वर्तमान समयमा विश्वका सबै देशमा ग्रामीण विकासका सवालमा सहभागितालाई प्राथमिकता दिन थालिएको छ। ग्रामीण विकास तथा समृद्धि कायम गर्नु जटिल प्रक्रिया हो। ग्रामीण क्षेत्रका सबै समस्याको सही समाधान नगरेसम्म समष्टिगत ग्रामीण विकास सम्भव छैन।

सन्दर्भ सामग्री

थापा, हरिबहादुर, (२०६१), 'विदेशी सहायताका विसङ्गति', काठमाडौं, नेसनल बुक सेन्टर।

भट्ट, भीमदेव, (२०६०), 'विकास प्रशासन', काठमाडौं, ईन्दिरा भट्ट।

- - -, (२०५९-६४), 'दर्शन योजना', काठमाडौं, राष्ट्रिय योजना आयोग।

- - -, (२०६४/६५-२०६६/६७), 'तीन वर्षीय अन्तरिम योजना', काठमाडौं, राष्ट्रिय योजना आयोग।

Desai, Basanta, (1991), 'Fundamentals of Rural Development', New Delhi, Himalaya Publishing House.

Lele, Uma (1979), 'The Design of Rural Development', London, The John Hopkins University Press.

Saurath, Vivek (2003), 'Rural Development, Major Issues in Agricultural Management', New Delhi, Dominant Publishers and Distributors.

विकासोन्मुख मुलुकहरू र विकास प्रशासन



हरिदत्त पाण्डेय*

१. अवधारणा

“विकास” र “प्रशासन” दुई भिन्न शब्दहरूको संयोजनबाट “विकास प्रशासन” बनेको छ। शाब्दिक दृष्टिकोणले “विकास” को अर्थ “सकारात्मक परिवर्तन” भन्ने बुझिन्छ भने “प्रशासन” शब्दले “प्रबन्ध गर्ने कार्य” अथवा “व्यवस्थापन गर्ने कार्य” लाई जनाउँछ। यसप्रकार सामान्य किसिमले हेर्दा विकास प्रशासन सकारात्मक परिवर्तनका लागि प्रबन्ध अथवा व्यवस्था गर्ने संयन्त्र वा प्रक्रिया हो भन्ने बुझिन्छ। दोस्रो विश्वयुद्धपश्चात् साम्राज्यवादी शोषणवाट क्रमिक रूपमा स्वतन्त्रता प्राप्त गर्दै गएका नवस्वतन्त्र राष्ट्रहरूका साथै प्रथम र दोस्रो विश्वयुद्धबाट क्षतिगस्त राष्ट्रहरूको पुनर्निर्माण एवं विकासोन्मुख राष्ट्रहरूको आर्थिक तथा सामाजिक विकासको गतिलाई द्रुत रूपमा अगाडि बढाउनुपर्ने आवश्यकताअनुरूप “विकास प्रशासन” को अवधारणा सन् १९६० को दशकको सुरुतिर उत्पन्न भएको र सोही दशकको आधाआधीको समयदेखि नै यो अति लोकप्रिय हुन पुगेको पाइन्छ।

विकास प्रशासनको ध्येय राष्ट्र निर्माण, आर्थिक संवृद्धि र सामाजिक समुन्नति हो। यस सन्दर्भमा विकास प्रशासनलाई विभिन्न विद्वान्ले भिन्दाभिन्दै प्रकारले परिभाषित गर्ने प्रयास गरेको पाइन्छ।

आर.के. सापु (१९९६) ले ‘सुदृढ प्रशासनिक सङ्गठनका माध्यमबाट राष्ट्र निर्माण र सामाजिक-आर्थिक प्रगति गर्नका लागि आवश्यक कार्यक्रम र परियोजनाको सञ्चालनका निम्ति अवलम्बन गरिने प्रक्रिया’लाई विकास प्रशासन भनेका छन्। (.....development administration is the process of carrying out development programmes and projects in the direction of nation building and social, economic process through a development administrative organization.)

यसै गरी चटर्जी (१९९०) ले विकास प्रशासनलाई परिभाषित गर्दै भनेका छन्- ‘विकास प्रशासन सार्वजनिक प्रशासनको त्यो अङ्ग हो, जुन अर्थव्यवस्था र समाजको विकाससँग सम्बन्धित छ। विकास प्रशासनको पद्धति देशले अवलम्बन गरेको सामाजिक-राजनीतिक प्रणालीमा भर पर्दछ। (Development Administration is that branch of public administration which is concerned with the development of a country's economy and society. The system of development administration depends on the socio-political system prevailing in a country.)

* सह-सचिव, श्रम तथा यातायात व्यवस्था मन्त्रालय।

वाइडनर (१९६२-९८) ले विकास प्रशासनलाई प्रगतिशील राजनीतिक, धार्मिक एवं सामाजिक उद्देश्यहरू हासिल गर्ने साधनका रूपमा लिँदै यसलाई कार्यान्मुख एवं लक्ष्योन्मुख प्रशासन (Development Administration is action-oriented, goal-oriented administration system.) का रूपमा परिभाषित गरेका छन् ।

मान्दगोमेरी तथा स्टिफिन (१९६६ : २५९) ले विकास प्रशासनका सम्बन्धमा उल्लेख गरेका छन्- “विकास प्रशासन” सामान्यतः, वाञ्छित परिवर्तनको त्यो पक्ष हो, जुन सरकारी क्रियाकलापद्वारा अनुमान गरिएको अथवा योजना गरिएको अथवा व्यवस्थित गरिएको अथवा प्रभावित भएको हुन्छ । (Development Administration is usually conceived as an aspect of change that is desirable, broadly predicted or planned and administrated or at least influenced by governmental action.)

रिग्स (१९७० : ६) का अनुसार विकास प्रशासन विकास कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने शासन हो । यसप्रकारको प्रशासन खास गरी सरकारका ठूला सङ्गठनहरूमा प्रयोग गरिन्छ र विकासोन्मुख उद्देश्यहरू पूरा गर्नका लागि निर्मित नीति र योजनाहरूको कार्यान्वयन यसका माध्यमबाट गरिन्छ, (Development Administration refers to the administration of development programme to the method used by large organization, notably governments to implement policies and plans designed to meet their development objectives)

द्विवेदी र जैन (१९८५ : २१४) का विचारमा, विकास प्रशासन सार्वजनिक प्रशासनको त्यो पक्ष हो, जुन सरकारी प्रभावका माध्यमबाट प्रगतिशील राजनीतिक, सामाजिक तथा आर्थिक उद्देश्यहरूको परिवर्तनमा केन्द्रित रहन्छ । (Development Administration is that aspect of public

administration that focuses on government influenced change towards progressive, political and social objectives.)

फडिया (२००२ : १०६) का अनुसार विकास प्रशासनले व्यापक क्षेत्र ओगटेको हुन्छ, जहाँ भौतिक संसाधनको उत्पादन अथवा प्रयोगका साथै दृष्टिकोण, रीतिरिवाज, प्रथा एवं संस्थाहरूको परिवर्तनसमेत समाविष्ट भएको हुन्छ । (Development Administration covers a wide horizon and includes not merely the creation or utilization of materials resources but also the change in outlook, customs and institutions.)

विकास प्रशासनको अवधारणालाई स्पष्ट पार्ने क्रममा आचार्य (१९९६ : १६९) ले व्यक्त गरेका छन् - विकास प्रशासनले कर्मचारीतन्त्रका विसङ्गतिबाट मुक्ति पाउनका लागि कार्य गर्दछ । सामाजिक-आर्थिक सन्दर्भमा परिवर्तन गराउनका लागि यो प्रयत्नशील रहन्छ । (Development Administration is about getting rid of bureaucratic maladies; it is about introducing changes in socio-economic perspectives.)

भट्ट (२००९ : २४) ले विकास प्रशासन सम्बन्धमा उल्लेख गरेका देहायबमोजिमका बुँदाहरू विकास प्रशासनको अवधारणा बुझ्नका लागि सान्दर्भिक देखिन्छन् :

- (क) विकास प्रशासनको मुख्य लक्ष्य नै विकासको व्यवस्थापन हो ।
- (ख) जनसंलग्नता, जवाफदेही र उत्तरदायित्व विकास प्रशासनका महत्त्वपूर्ण पक्ष हुन् ।
- (ग) विकास प्रशासनलाई विकेन्द्रीकरणको आधार मानिन्छ ।
- (घ) विकास प्रशासनले हुने र नहुने अथवा सम्पन्न र विपन्नको दूरी कम गर्दछ ।

- (ड) शान्ति नभई विकास सम्भव नहुने भएकोले शान्ति विकास प्रशासनको पूर्व आवश्यकता हो ।
- (च) विकास प्रशासनले प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थाको माग गर्दछ ।
- (छ) विकास प्रशासनको सफल कार्यान्वयनका लागि राजनीतिक एवं प्रशासनिक प्रतिबद्धता चाहिन्छ ।

विभिन्न विद्वान्का भनाइका आधारमा भन्ने सकिन्छ- विकास प्रशासन सार्वजनिक प्रशासनको एउटा महत्वपूर्ण शाखा हो । यसले राष्ट्रको आर्थिक अवस्था एवं राजनीतिक तथा सामाजिक विकाससँग प्रत्यक्ष सरोकार राख्दछ । अर्को अर्थमा यसले देशको सम्पूर्ण विकास/प्रगतिलाई समेट्छ । यसका साथै यो सदैव देशको राजनीतिक, प्रशासनिक, आर्थिक, वातावरणीय एवं सामाजिक पक्षहरूबाट प्रभावित भइरहन्छ । यसका द्विमुखी लक्ष्यहरू- राष्ट्र निर्माण (Nation building) तथा सामाजिक एवं आर्थिक प्रगति (Socio-economic progress) हुन् । विकासोन्मुख मुलुकहरूको सार्वजनिक प्रशासन जनताका समस्याप्रति कार्य उन्मुख (Action Oriented), विकास उन्मुख (Development Oriented), तथा परिवर्तन उन्मुख (Change Oriented) हुनुपर्ने मान्यताअनुरूप विकास प्रशासन निरन्तर रूपमा जनताका समस्याको समाधान गर्ने कार्यमा क्रियाशील रहन्छ । विकास र प्रशासन दुई पृथक् विषय हुन् तापनि एकको अभावमा अर्कोले वाञ्छित उपलब्धि हासिल गर्न सक्दैन । यस सन्दर्भमा विकासका सम्पूर्ण क्रियाकलापलाई लक्ष्योन्मुख बनाई अभीष्ट प्राप्त गर्नका लागि कुशल एवं सक्षम प्रशासन यन्त्रको स्थापना गर्दै प्रशासनलाई विकासोन्मुख बनाउनमा समेत विकास प्रशासन क्रियाशील रहन्छ ।

२. अवधारणाको विकासका प्रमुख कारण तथा आधारहरू

दोस्रो विश्वयुद्धको समाप्तको लगतैपछि विकासोन्मुख मुलुकहरूको उन्नतिका लागि अमेरिकी सार्वजनिक प्रशासनविद्हरूले विकास प्रशासनको स्थापना गरिनुपर्ने कुरामा जोड दिए । यस विषयलाई सर्वप्रथम सार्वजनिक गराउने प्रशासनविद् एडवार्ड वाइडनर हुन् । त्यसैले उनलाई विकास प्रशासनका जनक भन्ने गरिन्छ । त्यसपछि फ्रेड रिग्स, जोसेफाला प्लेम्बरा, अलवर्ट वारस्टोन, आरभिड स्वेडलो जस्ता विद्वान्हरूले यस विषयको औचित्य र सान्दर्भिकताका बारेमा वकालत गरे । विकास प्रशासनको अवधारणालाई व्यवहारमा ल्याउनुका पछाडि थुप्रै आधारहरू भेटिन्छन् । खास गरी विकास र आधुनिकीकरणका क्षेत्रमा पछाडि परिरहेका मुलुकहरूको द्रुत विकासका लागि यस अवधारणालाई अगाडि सारिएको भनाइप्रति अधिकांश विद्वान्हरूको सहमति देखिन्छ । सन् १९३० को विश्व आर्थिक मन्दी, द्वितीय विश्वयुद्धको प्रभाव, संयुक्त राष्ट्र सङ्घको स्थापना, नयाँ राज्यहरूको स्थापना, शीतयुद्धको लहर, प्राविधिक सहयोगमा वृद्धि, प्रशासनको तुलनात्मक अध्ययन, सार्वजनिक प्रशासनको अवधारणात्मक विकास, कल्याणकारी राज्यको भावनाको विस्तार, मानवीय तथा सामाजिक न्यायको भावनाको विस्तार जस्ता कारक तत्वहरूलाई विकास प्रशासन स्थापनाका प्रमुख आधार मान्न सकिन्छ । यी प्रमुख आधारका बारेमा तल सङ्क्षिप्त रूपमा प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

(क) सन् १९३० को आर्थिक मन्दी

सन् १९३० को आर्थिक मन्दीलाई विकास प्रशासनको एउटा प्रमुख आधार मानिन्छ । यस मन्दीको नकारात्मक प्रभावबाट विश्वका धेरैजसो

गरिब-धनी राष्ट्रहरूमा उपभोग्य वस्तुको अभाव, अप्रत्याशित मूल्य वृद्धि, बेरोजगारी, अशान्ति, असुरक्षा जस्ता समस्या बढ्न थाले। यी समस्याको समाधानका लागि विभिन्न रणनीति अपनाइए। यसै सन्दर्भमा संयुक्त राज्य अमेरिकाले सन् १९३० को दशकमा Tennessee Valley Authority Project सञ्चालन गरी केही राहत प्रदान गर्नमा सफलता प्राप्त गर्‍यो भने युरोपमा Master Plan को योजनाबद्ध कार्यान्वयनबाट केही उपलब्धि प्राप्त भयो। यी दुवै परियोजनाबाट प्राप्त उपलब्धिले विकास प्रशासन स्थापना गर्न बल पुऱ्यायो।

(ख) द्वितीय विश्वयुद्धको प्रभाव

विश्व आर्थिक मन्दीपछि भएको द्वितीय विश्वयुद्ध (सन् १९३९-१९४५) ले साना र गरिब मुलुकहरूको अवस्थालाई क्षत-विक्षत बनायो। फलस्वरूप विश्वका विभिन्न मुलुकमा व्याप्त अशान्ति र पछौटेपनलाई हटाउन र ती राष्ट्रको पुनरुत्थान गर्न विकास प्रशासनलाई सशक्त रूपमा अवलम्बन गरियो।

(ग) संयुक्त राष्ट्र सङ्घको स्थापना

दोस्रो विश्वयुद्धको अन्त्य भएपछि अन्तर्राष्ट्रिय शान्ति स्थापना गर्ने, राष्ट्रहरूबीच मैत्री सम्बन्ध विस्तार गर्ने, मानव अधिकारको प्रत्याभूति गर्ने एवं सदस्य राष्ट्रहरूबीच सहयोग र सद्भाव अभिवृद्धि गर्ने उद्देश्यले २४ अक्टोबर १९४५ का दिन संयुक्त राष्ट्र सङ्घको स्थापना गरियो। यस सङ्घकै पहलमा विकासोन्मुख राष्ट्रहरूमा विकास प्रशासनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुनुपर्ने कुरामा जोड दिन थालियो। यस विश्व संस्थाअन्तर्गत स्थापना भएका विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घसङ्गठनहरूका साथै क्षेत्रीय सङ्गठनहरूले आर्थिक एवं प्राविधिक सहयोगका माध्यमबाट विशेष गरी तेस्रो मुलुकका राष्ट्रहरूको उत्थानमा सहयोग पुऱ्याउने प्रतिबद्धता देखाउन थाले।

(घ) नयाँ राज्यहरूको स्थापना

विगतमा बेलायत, फ्रान्स र रूसका उपनिवेशका रूपमा रहेका धेरैजसो राष्ट्रहरू दोस्रो विश्वयुद्धपश्चात् स्वतन्त्र हुँदै गए भने कतिपय अवस्थामा नयाँ राज्यहरूसमेत स्थापना भए। यसप्रकार औपनिवेशिकताबाट स्वतन्त्र भएका एवं नवगठित राज्यहरूमा विकास प्रशासनका माध्यमबाट योजनाबद्ध तरिकाले सन्तुलित विकासको प्रयास अगाडि बढाइयो।

(ङ) शीतयुद्धको लहर

दुईओटा विश्वयुद्धहरूले विश्वका धेरैजसो मुलुकलाई, सामान्यतः दुइटा गुटहरू- पुँजीवादी र समाजवादी गुटमा धुवीकृत गरेको पाइन्छ। पुँजीवादी गुटमा संलग्न राष्ट्रहरूको नेतृत्व अमेरिकाले गरेको थियो भने समाजवादी गुटमा संलग्न राष्ट्रहरूको नेतृत्व तत्कालीन सोभियत रूसले गरेको थियो। यी दुवै शक्तिशाली नेतृत्वले विश्वव्यापी रूपमा आफ्नो प्रभाव विस्तार गर्ने उद्देश्यले कमजोर राष्ट्रहरूलाई सहयोग उपलब्ध गराउने प्रयास गर्न थाले। यसै क्रममा यी राष्ट्रहरूले गरिब तथा कमजोर राष्ट्रहरूलाई अनुदान, ऋण, प्राविधिक सहयोग आदि उपलब्ध गराउने सन्दर्भमा विकास प्रशासनको कार्यान्वयनमा जोड दिए।

(च) प्राविधिक सहयोगमा वृद्धि

संयुक्त राष्ट्र सङ्घ, यसका विशिष्ट निकायहरू एवं यससँग आबद्ध अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घसंस्थाहरूले विकासोन्मुख राष्ट्रलाई उपलब्ध गराउने प्राविधिक सहयोगका क्रममा विकास प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, संरचनागत समायोजन कार्यक्रम, प्रशासन सुधार आदिलाई सहायता सर्तका रूपमा राख्ने प्रचलन सुरु गरे। यसप्रकारका सर्तहरूको कारणबाट समेत विकास प्रशासनको कार्यान्वयन पक्ष प्रभावकारी भएको पाइन्छ।

(छ) प्रशासनको तुलनात्मक अध्ययन

उड्रो विल्सनको विश्व प्रख्यात कृति "The Study of Administration" सन् १८८७ मा प्रकाशन भएपश्चात सार्वजनिक प्रशासनले व्यवस्थित विधाको रूप ग्रहण गर्‍यो । विल्सनले सार्वजनिक प्रशासनको तुलनात्मक प्रकृतिमाथि जोड दिए । यसै गरी रोवर्ट डलको "The Science of Public Administration" नामक निबन्ध सन् १९४७ मा प्रकाशित भयो । यस निबन्धले तुलनात्मक सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा अध्ययन-अनुसन्धान हुनुपर्ने कुरामा जोड दियो । यसका साथै सन् १९५२ मा अमेरिकास्थित प्रिन्सटन विश्वविद्यालयमा सम्पन्न सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी सम्मेलनमा तुलनात्मक सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा व्यवस्थित अध्ययन अनुसन्धान विधिका आधारमा पहिचान गरिए । यसपछि प्रशासनको विकास र विकासको प्रशासनसम्बन्धी पक्षमा जोड दिन थालियो । सन् १९६३ मा संयुक्त राज्य अमेरिकामा तुलनात्मक प्रशासनिक समूह (Comparative Administrative Group-CAG) नामक संस्था स्थापना गरियो । यस संस्थाले अनुसन्धान कार्य, (तुलनात्मक प्रशासनको अध्ययन र विकास प्रशासनको अध्ययन गर्ने कार्य) बाट विकास प्रशासनका क्षेत्रमा देखिएका कमीकमजोरीहरूको पहिचान गरी सोहीअनुरूप यसलाई सुधारसहित कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने कुरामा जोड दिएको पाइन्छ ।

(ज) सार्वजनिक प्रशासनको अवधारणात्मक विकास

परिवर्तित परिवेशमा सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्र परम्परागत कार्यहरूसम्म सीमित नरही विकास निर्माण, वातावरण सन्तुलन, नागरिकलाई मानव अधिकारको उपभोग गर्नका लागि स्वस्थ र सहज वातावरण उपलब्ध गराउने जस्ता महत्त्वपूर्ण

र संवेदनशील जिम्मेवारीसमेत निर्वाह गर्नुपर्ने अवस्था देखियो । कतिपय विद्वान्हरू म्याक्स वेबरको कर्मचारीतन्त्रको औचित्य समाप्त भइसकेको तर्क अगाडि सार्न पछि परेनन् । सूचना तथा प्रविधिको क्षेत्रमा हुँदै गइरहेको अभूतपूर्व प्रगतिका कारण सार्वजनिक प्रशासनबाट प्रवाह गरिने सेवाप्रवाह भन्नु चुनौतीपूर्ण बन्यो । नयाँ सार्वजनिक प्रशासन, सुशासन, विद्युतीय शासन जस्ता थुप्रै अवधारणा र व्यवहार लागू गर्नुपर्ने अवस्थासमेत सिर्जना भयो । यसरी विकास प्रशासनलाई सार्वजनिक प्रशासनको छुट्टै हाँगाका रूपमा स्थापित गरी यसलाई निरन्तरता दिनुपर्ने आवश्यकता प्रबल रूपमा प्रकट भयो ।

(झ) विकासका माध्यमबाट कल्याणकारी राज्यको दायित्व निर्वाह गर्न सकिने भावनाको बिस्तार

आमजनताको चाहनाअनुरूप काम गर्नु नै लोककल्याणकारी राज्यको प्रमुख दायित्व हुन्छ । यसका लागि जनसहभागिता, विकेन्द्रीकरण, मानव अधिकारको प्रत्याभूति, समावेशी शासन प्रणाली, कानुनी राज्य, सरकारको वैधता, सार्वजनिक उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, भ्रष्टाचारमुक्त वातावरण आदि आवश्यक मानिन्छन् । यस सम्बन्धमा विकास प्रशासनका मूलभूत विशेषताहरूको आबद्धता रहेकोले कल्याणकारी राज्यको भावनाअनुरूप कार्य गर्न विकास प्रशासनको कार्यान्वयन सान्दर्भिक हुन पुग्यो ।

(ञ) मानवीयता तथा सामाजिक न्यायमा जोड

विश्वसामु प्रथम र दोस्रो विश्वयुद्धका कारण गरिबी, बेरोजगारी, अशिक्षा, खाद्यान्न अभाव, आतङ्क, द्वन्द्व, रोग, सामाजिक अशान्ति जस्ता विकराल समस्याहरू बढ्न थाले । यसै गरी विकासोन्मुख राष्ट्रहरूमा दिनानुदिन हुनेखाने (Haves) र हुँदा खाने (Haves Not) बीचको द्वन्द्व बढ्न थाल्यो ।

विश्वमा देखिएका लडाइँ, युद्ध, आतङ्क, वैमनस्य आदिको मूल कारणसमेत हुनेखाने र हुँदा खानेबीचको द्वन्द्व नै हो । समाजमा शान्ति कायम गर्न प्रत्येक राष्ट्रको सर्वाङ्गीण र सन्तुलित विकास हुनुपर्ने आवश्यकता महसुस हुन थाल्यो । यसका लागि उपलब्ध स्रोतसाधनहरूको कुशल, मितव्ययी, प्रभावकारी, पारदर्शी एवं परिणाममुखी ढङ्गले उपयोग गर्नुपर्ने आवश्यकता टङ्कारो रूपमा प्रकट भयो । यसका साथै राष्ट्रमा सुशासनको अवस्था कायम गर्न राजनीतिक एवं प्रशासनिक प्रतिबद्धताका साथै अनवरत योजनाबद्ध प्रयास कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने बलिया तर्क गर्न थालिए । परिणामतः विकासोन्मुख राष्ट्रहरूले विकास प्रशासनलाई एउटा प्रभावकारी माध्यमका रूपमा अवलम्बन गर्न थाले ।

३. मूलभूत विशेषताहरू

विभिन्न विद्वान्ले विकास प्रशासनको अवधारणालाई परिभाषित गर्दै यसलाई विकसित तुल्याउन योगदान पुऱ्याए तापनि यसको सर्वमान्य परिभाषा खोज्न कठिन छ । त्यसैले यसको सर्वस्वीकार्य परिभाषा खोज्नुभन्दा यसका विशेषताहरूको पहिचान गरी सोका आधारमा यसको अवधारणालाई स्पष्ट रूपमा बुझ्न सजिलो हुने अपेक्षाले तल यसका प्रमुख विशेषताहरूमाथि सङ्क्षिप्त प्रकाश पार्ने प्रयास गरिएको छ ।

(क) परिवर्तन उन्मुख

विकास प्रशासन परिवर्तन उन्मुख प्रशासन हो । परिवर्तनको अर्थ हुन्छ- तत्काल विद्यमान अवस्थाबाट अर्को अवस्थातर्फ गतिमान हुनु । विकासको प्रशासनयन्त्र निश्चल अथवा गतिहीन नभई परिवर्तनशील हुन्छ । अर्को अर्थमा विकास प्रशासन सधैं अग्रगामी दिशातर्फ उन्मुख रहन्छ ।

(ख) लक्ष्य उन्मुख

विकास प्रशासन सदैव परिणाम उन्मुख अथवा लक्ष्य उन्मुख रहन्छ । वाइडनरका अनुसार विकास प्रशासन “लक्ष्य-अभिमुखी” प्रशासन हो । यसका लक्ष्यहरू स्वभावतः प्रगतिशील हुन्छन् । राष्ट्र निर्माण तथा सामाजिक एवं आर्थिक उन्नतिका लागि सञ्चालन गरिने क्रियाकलापहरूले प्रत्यक्ष रूपमा अनुभूत गर्न सकिने परिणाम देखाउन सक्नुपर्दछ ।

(ग) प्रगतिशीलता

लक्ष्यहरूको प्रगतिशीलता पनि विकास प्रशासनको एउटा प्रमुख विशेषता हो । प्रगतिशीलताको अभिप्राय शासन कार्यमा अधिकाधिक सहभागिता वृद्धि गराउँदै विकास प्रशासनबाट प्रवाहित हुने अथवा उत्पादन/निर्माण गरिने सेवा/वस्तुको गुणस्तमा निरन्तर सुधार गर्दै लैजाने तथा लागतको अनुपातमा लाभ बढाउँदै लैजाने कार्यशैली अवलम्बन गर्नु हो ।

(घ) योजनाबद्ध परिवर्तन

विकास प्रशासनले निश्चित अवधिभित्र निर्धारित लक्ष्यहरू प्राप्त गर्नका लागि समयबद्ध र प्रक्रियाबद्ध रूपमा प्रभावकारी कार्यक्रम सञ्चालनको व्यवस्था मिलाउँछ । अतः यस किसिमको प्रशासन समयसीमासँग आबद्ध (Time Bound) रहन्छ ।

(ङ) नवपरिवर्तन

विकाससँग सम्बन्धित विविध समस्याहरूको समाधानका लागि विकास प्रशासनको कार्यविधिलाई परम्परागत कोरा सिद्धान्तको घेराभित्र सीमित पारिएको हुँदैन । यसले नयाँ-नयाँ ढाँचा, पद्धति एवं तौरतरिकाहरू अवलम्बन गर्ने कुरामा जोड दिन्छ ।

(च) प्रशासनयन्त्रमा लचकता

परम्परागत प्रशासनयन्त्र कर्मचारीतन्त्रमा आधारित हुन्छ भने विकास प्रशासनको प्रशासनयन्त्र राजनीतिज्ञ, स्वयंसेवी संस्थाहरू, गैरसरकारी संस्थाहरू, सामुदायिक संस्थाहरू, हित समूहहरू, नागरिक समाजलागायत सबै सरोकारवालाहरूसँगको सहकार्यमा विश्वास गर्दछ। प्रक्रियाको जटिलतामा नअल्झिएर विशिष्ट परिस्थितिमा व्यवस्थापकीय स्वविवेकबाट परिणामको उपलब्धि को ठोस मार्ग पहिल्याइन्छ।

(छ) सहभागिता

विकास नीति, योजना, आयोजना, कार्यक्रम आदिको तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन, मूल्याङ्कन एवं सदुपयोगका लागि व्यापक र अर्थपूर्ण सहभागिता चाहिन्छ। विकासको प्रशासनयन्त्रले जराधार (Grass-root) तहसम्म अधिकार निक्षेपण/प्रत्यायोजनको प्रभावकारी व्यवस्था मिलाई अर्थपूर्ण सहभागिता अभिवृद्धि गर्नुपर्नेतिर जोड दिन्छ।

(ज) लक्षित वर्ग उन्मुख

विकास प्रशासन लक्षित वर्ग उन्मुख प्रशासन हो। यसको उद्देश्य लक्षित समूह/वर्ग/क्षेत्रलाई विकास आयोजना/कार्यक्रमको परिणाम/उपलब्धि परिणामको न्यायपूर्ण उपयोगको अवसर प्रदान गर्नु हो। यसप्रकारको प्रशासनले लक्षित समूहको आवश्यकतालाई प्राथमिकता प्रदान गर्दै नीति, कार्यक्रम र क्रियाकलापहरूको तर्जुमा र कार्यान्वयनको व्यवस्था मिलाउँछ। यसप्रकार यसले विकासको मूल प्रवाहबाट बाहिर रहेका समुदाय/वर्गलाई सशक्तीकरणका माध्यमबाट विकासको मूल प्रवाहमा समावेश गरी समयसापेक्ष राष्ट्रको मानव संसाधन विकासमा जोड दिन्छ।

(झ) प्रभावकारी समन्वय

विकासात्मक लक्ष्य प्राप्तिका लागि सरोकारवाला (निकायहरू/समूहहरू/व्यक्तिहरू) बीच समन्वयात्मक, सौहार्द, तथा पारदर्शी एवं उत्तरदायी सम्बन्धको खाँचो पर्न जाने भएकोले विकास प्रशासनले सरोकारवालाहरूसँग प्रभावकारी समन्वय, निरन्तर सूचना सम्प्रेषण, पारदर्शी वातावरण एवं एकीकृत प्रयास (Holistic Efforts) लाई उच्च महत्त्व दिन्छ। वाइडनर (१९६२ : ५-७) ले विकास प्रशासनमा परिवर्तनमुखी, परिणाममुखी, प्रतिबद्ध, ग्राहकमुखी र समयपावन्दी जस्ता विशेषता हुने कुरा बताएका छन्। यसै गरी पानिन्दीकर (१९६४ : ३५-३६) ले विकास प्रशासनका निम्न ६ विशेषताका सम्बन्धमा उल्लेख गरेका छन् - (१) परिवर्तन उन्मुख (२) परिणाम तथा लक्ष्य उन्मुख (३) नागरिक सहभागिता उन्मुख (४) कार्यप्रति प्रतिबद्धता उन्मुख (५) ग्राहक उन्मुख र (६) समय उन्मुख।

४. कार्यक्षेत्र

वर्तमान परिप्रेक्षमा विकासको क्षेत्र असीमित छ। जुनजुन क्षेत्र (sector) र स्थान (place) मा विकासात्मक क्रियाकलापहरू सञ्चालन गरिन्छन्, ती क्षेत्र र स्थानमा विकास प्रशासनको कार्यक्षेत्र स्वतः विस्तारित हुँदै जान्छ। यसर्थ विकास प्रशासनलाई क्षेत्रगत (sectoral) आधारमा पहिचान गरी यकिन रूपमा यसको क्षेत्रलाई सीमाङ्कित गर्न निश्चय नै कठिन छ, तैपनि विकास प्रशासनका लक्ष्यहरू हृदयङ्गम गर्दा विकासका उद्देश्य, योजना रणनीति, नीति, कार्यनीति, कार्यक्रम कार्यान्वयन योजना तथा आयोजना व्यवस्थापन, साधनस्रोतको उपयुक्त प्रविधिको छनोट, अवलम्बन, प्रवर्धन, व्यवस्थापन, सामाजिक-आर्थिक पूर्वाधारहरूको निर्माण, संरक्षण, सदुपयोग, प्रशासकीय सुधार (संस्थागत सुधार, कार्यक्षमताको विकास) मानव

संसाधनको विकास र सदुपयोग, समावेशी विकास, वातावरण संरक्षण, क्षेत्रीय सन्तुलन जस्ता थुप्रै कार्यहरू विकास प्रशासनले ओगटेको छ। यसप्रकार विकास प्रशासनको कार्यक्षेत्र निकै नै व्यापक र सवेदनशील, बहुआयामिक तथा बहुस्वरूपीय छ। चर्चार्जी (१९९० : ३६-३७) ले विकास प्रशासनको क्षेत्रअन्तर्गत Extension and Community Services, Performance Management, Project Management, Area Development, Urban and Rural Development, Personnel Development and Administration लाई समावेश गरेका छन्।

यसै गरी विकास प्रशासनका क्षेत्रहरू पहिचान गर्ने क्रममा भट्ट (२००९ : २७-२८) ले ग्रामीण विकास, सामुदायिक विकास, सहरी विकास, प्रशासन सुदृढीकरण, कर्मचारी विकास, आर्थिक विकास, क्षेत्र विकास, परियोजना व्यवस्थापन एवं वातावरणीय पक्षलाई समावेश गरिनुपर्ने कुरातर्फ इङ्गित गरेका छन्।

विकास प्रशासनको क्षेत्रगत व्यापकताका सन्दर्भमा अधिकारी (२०५६ : २२) को भनाइ निम्नानुसारको छ : “यसको क्षेत्रभित्र आर्थिक, सामाजिक, राजनीतिक विषयका सबै क्षेत्रहरू समेटिएका पाइन्छन्। यसै गरी यसको क्षेत्र केन्द्र र जिल्लामात्र होइन : गाउँ-गाउँसम्म विस्तारित रहेको पाइन्छ। अर्कोतर्फ विकास प्रशासनको क्षेत्र सरकारी क्रियाकलापसम्म मात्र सीमित नरही गैरसरकारी क्षेत्रसम्म पनि विस्तारित छ।

माथि उल्लेख गरिएकाबाहेक समय, परिस्थिति र स्थानको आवश्यकतानुसार विकास प्रशासनका क्षेत्रहरू थपघट अथवा हेरफेर हुन सक्छन्। विकासको साधन र साध्य मानव भएको हुँदा मानव विकास र मानव स्रोतको सदुपयोग जस्ता अहम् विषयलाई विकास प्रशासनको प्राथमिक कार्यक्षेत्रभित्र समावेश

गरिनु जरुरी छ। यस विषयगत क्षेत्रअन्तर्गतका प्रमुख आयामहरू शिक्षा, स्वास्थ्य, खाद्यान्न, जनसङ्ख्या व्यवस्थापन, पूर्वाधार निर्माण, वातावरण संरक्षण, दिगो विकास, प्रशासन सुदृढीकरण आदि हुन्। यसै गरी सूचना तथा प्रविधि वर्तमान समाजको अनिवार्य आवश्यकता भएको र यसविना विकासको जुनसुकै कार्य पनि अधुरो हुने भएकोले यस विषयलाई समेत विकास प्रशासनको कार्य क्षेत्रभित्र समावेश गरिनुपर्दछ।

५. सैद्धान्तिक पक्ष

विकास प्रशासन विशेष गरी विकासोन्मुख देशको विकासको अवस्था र आवश्यकतालाई दृष्टिगत गरी विकसित गरिएको प्रशासनिक अवधारणा भएकोले यसको छुट्टै सैद्धान्तिक आधार देखिँदैन। विकास प्रशासनका अध्येता, लेखक, अनुसन्धानकर्ता र विद्वान्हरू आधारभूत आवश्यकताको सिद्धान्त (Basic Needs Theory), संरचनात्मक समायोजनको सिद्धान्त (Structural Adjustment Theory), स्थानीय विकासको सिद्धान्त (Local Development Theory), दिगो विकासको सिद्धान्त (Sustainable Development Theory), आधुनिकीकरणको सिद्धान्त (Modernization Theory) आदिलाई विकास प्रशासनका सिद्धान्तका रूपमा उल्लेख गरेको पाइन्छ।

विकास प्रशासनका प्रसिद्ध विद्वान् फ्रेडि डब्लु रिग्सले (क) योजनाबद्ध विकासको सिद्धान्त वा विकासको प्रशासन (Theory of Planned Development or Administration of Development) र (ख) प्रशासनिक कार्यक्षमताको सिद्धान्त वा प्रशासनको विकास (Theory of Administrative Capability of Development of Administration) लाई नै विकास प्रशासनका मुख्य सैद्धान्तिक आधार मानेका छन्।

५.१. योजनाबद्ध विकासको सिद्धान्त वा विकासको प्रशासन

- उद्देश्यमूलक विकास योजना प्रक्रियाको अवलम्बन,
- विकास योजनाका नीति, उद्देश्य, कार्यनीति र कार्यक्रमबीच सामाञ्जस्य,
- विकास योजनाको पहिचान, छनोट, तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कन पद्धतिको समष्टिगत रूप,
- सूचकमा आधारित पद्धति (लागत, परिमाण, गुण, समय, जनसन्तुष्टि आदि) द्वारा कामको स्तर निर्धारण र मूल्याङ्कन ।

५.२. प्रशासनिक कार्यक्षमताको सिद्धान्त वा प्रशासनको विकास

- मानव संसाधन विकासमा लगानी वृद्धि र दक्ष जनशक्तिको आपूर्ति,
- सहभागितामूलक प्रशासनिक व्यवस्थाको विकास,
- स्पष्ट कार्यविभाजन र अधिकार प्रत्यायोजन,

- प्रशासन सुधारमा निरन्तरता र योजनाबद्ध कार्य प्रणाली,
- प्रशासनिक संरचनाको सुधार, जनशक्ति विकास तथा कार्यविधि र कार्य प्रणालीमा सरलीकरण एवं प्रशासनलाई जनमुखी, प्रतिस्पर्धी, उत्तरदायी, पारदर्शी र परिणाममुखी बनाउने प्रयत्न ।

६. विकास प्रशासन र परम्परागत प्रशासनबीचको भिन्नता

सार्वजनिक प्रशासनको एउटा महत्त्वपूर्ण पक्षका रूपमा रहेको विकास प्रशासनले कार्यमुखी र नतिजामुखी कार्य प्रणालीमा जोड दिन्छ भने परम्परागत सार्वजनिक प्रशासन राज्य सञ्चालनको निमित्त गर्नुपर्ने दैनिक एवं नियमित कार्यसम्पादनप्रति मुखरित रहन्छ । परम्परागत सार्वजनिक प्रशासन र विकास प्रशासनबीचमा मुख्य भिन्नताहरूलाई देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

क्र.सं.	परम्परागत सार्वजनिक प्रशासन	विकास प्रशासन
१	यो मुलुकी प्रशासन सञ्चालन गर्ने सन्दर्भमा शान्ति सुव्यवस्था, रक्षा, प्रतिरक्षा, राजस्व परिचालन, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध जस्ता नियमित कार्यसँग सम्बन्धित हुन्छ ।	यो विकासलाई सर्वोपरी लक्ष्य मानी स्रोतसाधनको योजनाबद्ध र न्यायोचित परिचालनद्वारा मुलुकको सर्वाङ्गीण विकास र अग्रगामी परिवर्तनका लागि गरिने विकासमूलक एवं सेवामूलक कार्यसँग सम्बन्धित हुन्छ ।
२	यसले समय राष्ट्रिय क्रियाशीलतासँग सम्बन्धित सबै पक्षहरूलाई आदेश, निर्देशन र पथप्रदर्शन गर्न गरिने क्रियाकलापहरूलाई समेटेको हुन्छ ।	यसले योजनाबद्ध विकास प्रक्रियालाई आवश्यक पक्षहरू र प्रशासनिक क्षमताको विकास गर्न गर्नुपर्ने गतिविधिहरूलाई समेटेको हुन्छ ।
३	यसको संरचना औपचारिक, पिरामिड र पदसोपानिक ढाँचामा हुन्छ । यसका साथै तुलनात्मक रूपले बृहत्, बोझिलो र भद्दा हुन्छ ।	यसको संरचना औपचारिक, समतल, चुस्त, छरितो र सञ्चालन गर्न सजिलो हुन्छ ।

४	यसमा कामको नतिजालाई भन्दा कानुनी प्रक्रियालाई बढी प्राथमिकता दिइने हुँदा यो प्रक्रियामुखी हुन्छ र कार्यसम्पादन पनि ढिलो हुन्छ ।	यसले अग्रिम लक्ष्य निर्धारण गरी सोको प्राप्तमा ध्यान दिने हुँदा यो नतिजामुखी हुन्छ । यद्यपि यसमा पनि आवश्यक प्रक्रियाहरू तोकिएबमोजिम पूरा हुन्छन् ।
५	यो सामान्यतः विकेन्द्रीकरणको परम्परावादी पद्धति अर्थात् अधिकारको स्थानान्तरण र अधिकार प्रत्यायोजनमा आधारित हुने हुँदा उत्तरदायित्वको दृष्टिले केन्द्रमुखी हुन्छ ।	यसमा व्यवस्थापकीय अधिकारहरू आवश्यकता र औचित्यका आधारमा जाराधार तहसम्म प्रत्यायोजन गरिने हुँदा यो बढी विकेन्द्रित र जनमुखी हुन्छ । यसर्थ उत्तरदायित्वका दृष्टिले यो जनमुखी हुन्छ तर आवश्यकताअनुसार केन्द्रप्रति पनि जिम्मेवार हुन्छ ।
६	यसमा ऐन, नियम, कानून, कार्यविधि आदिको प्रयोग र पालनामा बढी जोड दिइने हुँदा यो लागत, लाभ, लचकता र अग्रसरताका दृष्टिले बढी कठोर हुन्छ ।	यसमा ऐन, नीति, नियम, कार्यविधिको व्यवस्था भए तापनि नतिजा प्राप्तिमा लागि व्यवस्थापकलाई बढी जिम्मेवार बनाइने हुँदा अग्रसरता र लचकताका दृष्टिले यो बढी उदार हुन्छ ।
७	यसमा निर्णय प्रक्रिया पदसोपानिक ढाँचामा हुने हुँदा यो पदमुखी हुन्छ । यसमा सहभागितामूलक पद्धतिको खासै प्रयोग गरिँदैन ।	निर्णय प्रक्रियामा सरोकारवालाहरूको सहभागितालाई अनिवार्य ठानिने हुँदा यसका प्रायशः सबै निर्णयहरूमा जनताको सहभागिता, साभेदारी र संलग्नतालाई महत्त्व दिइन्छ ।
८	यो आदेश, निर्देशन, नियन्त्रण र पदीय जिम्मेवारीप्रति बढी जिम्मेवार हुने हुँदा यसमा सहभागितामूलक व्यवस्थापन र समूहकार्यका गुणहरूको प्रयोगमा ध्यान दिइँदैन ।	सहभागितामूलक व्यवस्थापन र समूह कार्यद्वारा लक्षित उद्देश्य हासिल गर्न प्रयत्नशील रहने हुँदा यसमा व्यवस्थापनका विभिन्न पक्षहरूको उपयुक्त प्रयोगमा ध्यान दिइएको हुन्छ ।
९	यो सीमित स्रोतसाधनबाट नियमित रूपमा सञ्चालन हुने र केन्द्रबाट उठाइने आन्तरिक राजस्वबाट परिचालन गरिने हुँदा यसैमा स्रोतसाधनको ठूलो हिस्सा आन्तरिक स्रोतबाट नै बेहोरिन्छ ।	यसमा विभिन्न विकासमूलक क्रियाकलाप सञ्चालन गर्न आन्तरिक स्रोतका अतिरिक्त वैदेशिक सहयोगको समेत परिचालन गरिन्छ ।
१०	यो कार्यकुशल र मितव्ययी उन्मुख हुन्छ र यसमा कार्यसम्पादनको स्तरलाई व्यक्ति/कर्मचारीको तहबाट हेरिन्छ ।	यसले प्रभावकारिता र सङ्गठनात्मक लक्ष्य/उद्देश्य प्राप्तमा जोड दिन्छ । यसमा कार्यसम्पादनको स्तरलाई समूह/शाखा/एकाइगत आधारमा हेर्ने गरिन्छ ।
११	यसले यथास्थितिलाई रुचाउँछ । सङ्गठनात्मक परिवर्तनमा विशेष जोड गर्दैन ।	यसले परिस्थितिअनुकूल हुने गरी सङ्गठनात्मक परिवर्तनलाई निरन्तर प्रक्रियाका रूपमा अवलम्बन गर्दछ ।

७. विकास प्रशासकमा हुनुपर्ने गुणहरू

विकास प्रशासकले सार्वजनिक प्रशासनअन्तर्गत निर्वाह गर्नुपर्ने सबै भूमिका समयमै कुशलतापूर्वक निर्वाह गर्नुपर्ने हुन्छ । आफूलाई प्रदत्त अधिकार र सुम्पिएको जिम्मेवारीअनुसार विकास

प्रशासकले सङ्गठनको उद्देश्य प्राप्तमा सबै पक्षलाई स्वतःस्फूर्त रूपमा अवसर हुने वातावरण उपलब्ध गराई योजना, सङ्गठन, निर्देशन, नियन्त्रण, कार्यान्वयन, समन्वय, आदेश, अनुगमन, सुपरीवेक्षण, मूल्याङ्कनलगायत व्यवस्थापनका आवश्यक

औजारहरूको प्रयोगद्वारा निर्धारित समयमा उपलब्ध साधन, स्रोत र प्रविधिको उपयोग गरी वाञ्छित उद्देश्य हासिल गर्न सक्नुपर्दछ । एउटै व्यक्ति यी सबै गुण, योग्यता, सीप, क्षमता, दक्षता र अनुभवले खारिएको नहुन पनि सक्छ तापनि विकास प्रशासकमा देहायका गुणहरू हुनुपर्छ :

- विषयवस्तुको ज्ञान
- सकारात्मक भावना
- अग्रगामी सोच
- सेवामूलक प्रवृत्ति
- निर्णय क्षमता
- समय व्यवस्थापन गर्न सक्ने क्षमता
- व्यवहार कुशल
- दृढ इच्छाशक्ति
- आशावादी दृष्टिकोण - बौद्धिक क्षमता
- भविष्यद्रष्टा - परिवर्तनमुखी

- समस्या समाधान गर्ने क्षमता
- उत्तरदायित्व बहन गर्न सक्ने
- उद्यमशीलता
- व्यावसायिक दक्षता
- समूह परिचालन गर्न सक्ने क्षमता
- द्वन्द्व व्यवस्थापनको सीप
- समन्वय र सञ्चारसम्बन्धी कार्यकुशलता
- नैतिकवान् र अनुशासित
- नेतृत्व क्षमता
- सङ्कट व्यवस्थापनको सीप
- सिर्जनशील
- आत्मविश्वासी र धैर्यशील

कोरियन विकास प्रशासनविद् ह्वान वीन लीले विकास प्रशासकले गर्नुपर्ने प्रमुख काम तथा ती काम सम्पादन गर्न निजमा हुनुपर्ने गुणहरूलाई देहायअनुसार उल्लेख गरेका छन् (ली : १९८२)

क्र.सं.	निर्वाह गर्नुपर्ने कार्यहरू	आवश्यक गुणहरू
१.	कामको परिभाषा गर्नु र पूर्व अनुमान गर्नु	<ul style="list-style-type: none"> ■ भविष्य अवलोकन गर्ने क्षमता ■ विश्लेषण गर्ने क्षमता ■ मूल्यमान्यताको चेतना
२.	नीति-योजना तर्जुमा गर्नु	<ul style="list-style-type: none"> ■ विषयवस्तुको जानकारी ■ बृहत् ज्ञान ■ विश्लेषण गर्ने क्षमता
३.	सङ्गठनलाई कामसित आबद्ध गर्नु	<ul style="list-style-type: none"> ■ खोजमूलक वृद्धि ■ सङ्गठन गर्न सक्ने क्षमता
४.	कर्मचारीलाई कामप्रति उत्प्रेरित गराउनु	<ul style="list-style-type: none"> ■ मानव स्वभावबारे सकारात्मक सोच ■ मानव व्यवहार एवं उत्प्रेरणासम्बन्धी ज्ञान ■ सञ्चार क्षमता
५.	सकारात्मक वातावरण सिर्जना गर्नु	<ul style="list-style-type: none"> ■ अधिकार सचेतता ■ सञ्चार क्षमता
६.	स्रोत परिचालन गर्नु	<ul style="list-style-type: none"> ■ उद्यमशीलता ■ शक्ति लगाव ■ विश्लेषण गर्ने क्षमता
७.	कार्यलाई अर्थपूर्ण बनाउनु	<ul style="list-style-type: none"> ■ मूल्य चेतना ■ जीवन दर्शन ■ जनताप्रतिको जवाफदेही भावना ■ नैतिकताको बोध

यसै गरी लीले गुणहरूलाई बौद्धिक गुण (Knowledge), सञ्चालन सामर्थ्य गुण (Skills), अभिमूखीकरण (Values and Attributes) र नैतिक गुणहरू (Philosophy and standards) गरी चार समूहमा वर्गीकरण गरेका छन् ।

बौद्धिक गुणअन्तर्गत लिले विश्लेषणात्मक क्षमता, सम्पूर्ण वस्तुस्थितिको जानकारी, नीतिज्ञान तथा मानव व्यवहार र सम्बन्धको ज्ञानलाई समावेश गरेका छन् । सञ्चालन सामर्थ्य गुणअन्तर्गत सङ्गठनात्मक सामर्थ्य, मानव सीप, अधिकारको बोध, सञ्चार सीप र उद्यमी सीप राखेका छन् । यसै गरी अभिमूखीकरण गुण समूहभित्र भविष्यपरक दृष्टिकोण, सृजनशील विचार, मानव स्वभावप्रतिको सकारात्मक सोच, उद्यमशीलता तथा शक्ति प्रेरक तत्त्वहरू समाविष्ट छन् । यसका साथै नैतिक गुणअन्तर्गत सिद्धान्तमा विश्वास गर्ने, जीवन दर्शन, जनताप्रति जवाफदेही तथा नैतिकतासम्बन्धी गुणहरू समेटिएका छन् ।

लीले विकास प्रशासकको नियुक्ति गर्ने क्रममा निजको प्रमुख जिम्मेवारी र सो जिम्मेवारी निर्वाह गर्न आवश्यक पर्ने गुणहरूलाई ध्यानमा राखी "A right person in the right place" को अवधारणाअनुरूप कर्मचारीलाई कार्य जिम्मेवारी दिनुपर्ने सुभावसमेत दिएका छन् ।

८. विकास प्रशासनका चुनौतीहरू

विकास प्रशासनको अवधारणा सार्वजनिक भएको आधा शताब्दीभन्दा बढी अवधि बितिसकेको छ । यस अवधिमा विकास प्रशासनको प्रयोग गर्ने सिङ्गापुर, कोरिया, मलेसिया, इन्डोनेसिया, थाइल्यान्ड, फिलिपिन्स जस्ता मुलुकले उल्लेखनीय प्रगति हासिल गरे । अर्कोतर्फ अधिकांश विकासोन्मुख राष्ट्रहरूको अवस्थामा भने अपेक्षित सुधार हुन सकेन । विकास प्रशासनका सन्दर्भमा एकातर्फ विकास प्रशासनको

अवधारणा, गुण, दृष्टिकोण एवं अभिमूखीकरणलाई दृष्टिगत गरी तदनुसारको मान्यतालाई आत्मसात गर्नुपर्ने यथार्थ र अर्कोतर्फ विद्यमान प्रशासनिक पर्यावरणलाई विकास प्रशासनमैत्री बनाउन अवरोधको सामना गर्नुपरिरहेको अवस्थाबीच सामञ्जस्य मिलाउनु अपरिहार्य छ । यस सन्दर्भमा प्रत्येक विकासोन्मुख राष्ट्रले विकास प्रशासनको चुनौती पहिचान गरी तिनको समाधानका लागि राष्ट्रिय परिवेशअनुकूल हुने गरी उपयुक्त रणनीति अख्तियार गर्न आवश्यक देखिन्छ (भट्ट २००९ : ४९) ।

केही विद्वानले विकास प्रशासनका चुनौतीलाई सैद्धान्तिक र व्यावहारिक गरी दुई वर्गमा विभाजन गरी अध्ययन गरेको पाइन्छ । सैद्धान्तिक चुनौतीअन्तर्गतका विषयहरूमा अवधारणागत चुनौती, नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका अवधारणाको कार्यान्वयन, विकासोन्मुख कार्यहरूका सन्दर्भमा सार्वजनिक-निजी क्षेत्रको साभेदारी, गैरसरकारी सङ्गठनहरूको कार्य प्रणाली जस्ता कुरा समावेश गरिएका छन् । यस्तैप्रकारले विकासोन्मुख मुलुकहरूले आ-आफ्नो भौगोलिक अवस्थाअनुकूल उपयुक्त रणनीतिको चयन र कार्यान्वयन, जनसङ्ख्या वृद्धि दरको नियन्त्रण तथा बसाइसराइ एवं मानव बस्तीसमेतलाई सुव्यवस्थित गर्ने गरी जनसङ्ख्या व्यवस्थापन, प्रशासनको सुदृढीकरण, भ्रष्टाचार न्यूनीकरणका लागि क्षमता अभिवृद्धि, आर्थिक स्रोत, राजनीतिक वातावरण, मुलुकको विकासका लागि उपयुक्त मोडेलको छनोट, राजनीति र प्रशासनबीच समन्वय गर्नुपर्ने जस्ता विषयलाई विद्वानहरूले विकास प्रशासनका व्यावहारिक चुनौती मानेका छन् ।

विकास प्रशासनका मूलभूत उद्देश्य प्राप्तिका लागि विकासोन्मुख राष्ट्रहरूले विशेष गरी देहायका विषय/क्षेत्र/आवश्यकतालाई प्रभावकारी रूपमा समावेश गर्नु आवश्यक छ । राजनीतिक अस्थिरता, साधनस्रोतको सीमितता, उपयुक्त प्रविधिको छनोट,

उपलब्धता र अवलम्बनमा कठिनाइ, विद्यमान सामाजिक-सांस्कृतिक पछ्यौटेपन, भौगोलिक कठिनाइ जस्ता विविध अवरोधका बावजूद यी विषय/क्षेत्र/आवश्यकताको सुधारका लागि विशेष पहल गर्नुपर्ने चुनौतीहरू विकास प्रशासनसामु उपस्थित देखिन्छन् ।

- (क) मुलुकको विकासका लागि राजनीतिक तहको दूरदृष्टि, ध्येय, लक्ष्य, उद्देश्य र रणनीति,
- (ख) विषयगत क्षेत्रको व्यावसायिक योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन, लोक कल्याणकारी राज्यको अवधारणाअनुरूप नागरिक सशक्तीकरण, समावेशी शासन, लैङ्गिक विकास, मानवाधिकारको सुरक्षा, सामाजिक न्याय, आधारभूत सेवाहरूको उपलब्धता, वातावरण संरक्षण, क्षेत्रीय सन्तुलन, मानव संसाधन विकास आदिको प्रभावकारी कार्यान्वयन,
- (ग) व्यवस्थापकीय गतिशीलता, निरन्तरता र विश्वसनीयताको आवश्यकता,
- (घ) राष्ट्रिय आवश्यकता, सत्तारूढलगायत अन्य प्रमुख राजनीतिक दलका घोषणापत्रहरू र विद्यमान नीति, संरचना र क्षमताबीच तादात्म्य कायम गर्नुपर्ने आवश्यकता,
- (ङ) सार्वजनिक प्रशासनको परिवर्तित भूमिकाअनुरूप प्रशासनिक सुदृढीकरण,
- (च) राजनीति, प्रशासन, नागरिक समाज र गैरसरकारी सङ्गठन, निजीक्षेत्र तथा दातृ समुदायबीच समन्वयात्मक, सद्भावपूर्ण र सहयोगात्मक वातावरण,
- (छ) जनसङ्ख्या व्यवस्थापन र सुव्यवस्थित बसाइसराइ,
- (ज) बस्ती विकास, भौगोलिक दुर्गमता न्यूनीकरणका लागि पूर्वाधार विकासको आवश्यकता,

- (झ) विकेन्द्रीकरणको मर्म र भावनाअनुरूप अधिकार निक्षेपण र विकास व्यवस्थापन,
- (ञ) विकासमैत्री प्रशासनका लागि उपयुक्त संरचना, नीति, प्रक्रिया र व्यवहारको आवश्यकता,
- (ट) राज्यको पुनर्संरचना र प्रशासनिक सङ्गठनको समायोजन,
- (ठ) राहत, पुनःनिर्माण, पुनःस्थापना, पुनःएकीकरण र दिगो विकास तथा शान्ति स्थापना,
- (ड) राष्ट्रिय प्राथमिकताअनुरूप वैदेशिक सहायताको प्राप्ति, सदुपयोग र प्रभावकारिता अभिवृद्धि
- (ढ) तटस्थ, जनमुखी र प्रतिबद्ध प्रशासनको मान्यताअनुसार जनशक्तिको प्राप्ति र उपयोग,
- (ण) राष्ट्रिय आवश्यकता र क्षमताअनुसारको विकास मोडेल र प्रविधिको प्रयोग,
- (त) कार्य संस्कारको विकास,
- (थ) सरल र व्यावहारिक कार्यविधि,
- (द) भ्रष्टाचार न्यूनीकरणको प्रभावकारी व्यवस्था,
- (ध) अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धतिको संस्थागत सुदृढीकरण,
- (न) विश्वसनीय तथ्याङ्क प्रणालीको विकास,
- (प) ग्रामीण र पिछ्छडिएका क्षेत्रका जनताको सूचना प्रविधिमा पहुँच आदि ।

५. आलोचना

प्रत्येक प्रणाली/व्यवस्थाका आआफ्नै गुण र दोष हुन्छन् । यसै गरी प्रत्येक प्रणाली/व्यवस्थाका सफलता र असफलताका कथाहरू पनि हुन्छन् । यसर्थ कुनै पनि प्रणाली अथवा व्यवस्था आलोचनामुक्त हुन सक्दैन । विकास प्रशासनका सन्दर्भमा गरिँदै आएका केही प्रमुख आलोचनालाई तल इङ्गित गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

- (क) सार्वजनिक प्रशासन अन्तर्गतको एउटा पद्धतिका रूपमा विकासोन्मुख मुलुकहरूको उत्थानका लागि विकास प्रशासनको उद्भव भएको हो भन्ने जिकिर रहेको छ। विकसित राष्ट्रहरूमा पनि एकातर्फ विकासात्मक कार्यहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ भने अर्कोतर्फ ती मुलुकमा समेत विभिन्न प्रकारका सामाजिक-आर्थिक समस्याहरू विद्यमान रहने भएकोले विकास प्रशासन विकसित मुलुकहरूका लागि अनावश्यक र असान्दर्भिक हुँदैन।
- (ख) परिवेश अनुकूल हुने गरी विकास प्रशासनको प्रयोग गर्नु बढी उपलब्धिमूलक देखिन्छ तापनि विकासोन्मुख राष्ट्रले विकास प्रशासनको प्रयोग दातृ राष्ट्र तथा विकसित मुलुकबाट निर्देशित मोडेल अनुरूप गर्ने गरेको पाइन्छ। यसप्रकारको विकासमा राष्ट्रिय मौलिकता र दिगोपनाको अभाव रहने बलियो सम्भावना रहन्छ।
- (ग) विकासोन्मुख मुलुकहरूले अवलम्बन गर्दै आएको विकास प्रशासनको अत्यधिक निर्भरता वैदेशिक सहयोग र विशेष गरी वैदेशिक ऋणमाथि रहेको छ। यसले आर्थिक परनिर्भरता बढाउनुका साथै प्रत्येक वर्ष ऋणको ब्याजको मारले यी मुलुकहरू थिचिँदै गइरहेका छन्।
- (घ) राष्ट्र निर्माण एवं आर्थिक-सामाजिक समुन्नति विकास प्रशासनका मूलभूत उद्देश्य हुन् तापनि करिब पाँच दशकभन्दा लामो अवधिसम्म यसप्रकारको प्रशासनको प्रयोगका बावजुद धेरैजसो विकासोन्मुख राष्ट्रहरूले अपेक्षित प्रगति गर्न सकेका छैनन्।
- (ङ) सैद्धान्तिक अवधारणा अनुसार विकासोन्मुख राष्ट्रहरूलाई विकासात्मक काम गर्न प्रेरणा प्रदान गरिएको भान हुन्छ तर निजीकरण र

खुला अर्थतन्त्रको प्रयोगसमेत यी मुलुकहरूमा हुँदै आएको छ। यस सन्दर्भमा निजीकरण र खुला अर्थतन्त्रले विकास प्रशासनमा पारेको प्रभावबारे मूल्याङ्कन हुन सकेको छैन।

- (च) राष्ट्र विकासका लागि कर्मचारीतन्त्रको सुदृढीकरण नितान्त आवश्यक छ। कर्मचारीतन्त्र र यसको व्यवस्थापनमा समयसापेक्ष सुधार नभई विकास प्रशासन अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुने सम्भावना कमै छ।
- (छ) राष्ट्रहरूले भोग्नुपरेका समस्याबाट विकसित राष्ट्रहरू अछुतो रहन सकेका छैनन्। यसै गरी सहरीकरण र यसबाट उत्पन्न वातावरण प्रदूषण, आतङ्कवाद, अव्यवस्थित बसाइसराइ, असुरक्षा जस्ता समस्याहरूबाट विकसित मुलुक पनि मुक्त हुन सकेका छैनन्। यी अवस्थालाई दृष्टिगत गर्दा विकसित मुलुकले विकासोन्मुख मुलुकलाई सिकाउने पाठको प्रभावकारिता आँकलन गर्न सकिन्छ।
- (ज) वर्तमान समय व्यवस्थापनको युग भएको कारणबाट प्रत्येक विकासोन्मुख राष्ट्रले “विकास प्रशासन” को सट्टा “विकास व्यवस्थापन” को तर्कसमेत विद्वान्हरू गरिरहेका छन्।
- (झ) विकास प्रशासनले राज्यद्वारा प्रतिपादिन नीति, योजना, कार्यक्रममा विश्वास राख्ने गर्दछ तर आधुनिक युगमा राज्यद्वारा निजी क्षेत्रसँग समन्वय गरिएको र निजी क्षेत्रसँगको साभेदारीमा सञ्चालन गरिएका योजना/आयोजना/कार्यक्रमहरू बढी उपलब्धिमूलक रहेका छन्।

विकास प्रशासनको विपक्षमा माथि उल्लेख गरिएबाहेक थुप्रै आलोचनाहरू छन् अपितु विकास प्रशासनको प्रयोगमा कुनै कमी आएको देखिँदैन,

भन् सुशासन, गरिबी न्यूनीकरण, सामुदायिक विकास, स्थानीयकरण, अधिकार निक्षेपण, महिला सशक्तीकरण, समावेशी शासन व्यवस्था, विद्युतीय शासन, नागरिक प्रशासन जस्ता अवधारणाहरूको प्रयोगले विकास प्रशासनको औचित्य, सान्दर्भिकता र व्यावहारिकतामा थप बल पुगेको छ ।

१०. सम्भावनाहरू

विकास प्रशासनले धेरै समस्याहरू भोग्नु परिरहेको छ । यसका अगाडि थुप्रै चुनौती छन् । विकासोन्मुख राष्ट्रको उत्थानका लागि सार्वजनिक प्रशासनअन्तर्गत एउटा नवीन उपप्रणालीका रूपमा प्रयोगमा ल्याइएको विकास प्रशासनको औचित्य, उपलब्धि र सान्दर्भिकताका सम्बन्धमा भइरहेका थुप्रै आलोचना-प्रत्यालोचनाहरूको समेत माथि चर्चा भइसकेको छ तापनि यसका विभिन्न दोष, कमी, कमजोरी र समस्याहरू हुँदाहुँदै पनि यसको सान्दर्भिकतामा कमी आएको छैन । जेहोस यसलाई उद्देश्यमूलक/परिणाममूलक बनाउनका लागि यसका अवधारणागत पक्ष र व्यावहारिक पक्षमा समयसापेक्ष सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई कमजोर ठान्नु हुँदैन । विकास प्रशासन योजना (Plan), नीति (Policies), कार्यक्रम (Programmes) र परियोजना (Projects)- "4Ps" को तर्जुमा एवं कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित भएको हुँदा आर्थिक उदारीकरण र विश्व व्यापीकरणको युगमा समेत यो औचित्यपूर्ण छ ।

विकासका लक्ष्यहरू ठीक ढङ्गले पूरा गर्नका निम्ति प्रशासनिक क्षमता बढाउने कुरा विकासको अवधारणासित गासिएको विषयवस्तु हो । हेनरी फेयोल र लुथर गुलिकका रचनामा समेत योजनाबद्ध विकासको अवधारणाले महत्त्व पाएको देखिन्छ । वर्तमान सन्दर्भमा विकासोन्मुख मुलुकहरूले योजनाबद्ध विकास, मानव विकास, विकेन्द्रीकरण,

व्यवस्थापकीय स्वायत्तता, सक्षम प्रशासन, समावेशी विकास, सन्तुलित विकास, वातावरण संरक्षण, सीमान्तकृत वर्ग/क्षेत्रको सशक्तीकरण, गरिबी न्यूनीकरण, सहभागितामूलक विकास, प्राकृतिक प्रकोप नियन्त्रण, जनसङ्ख्या व्यवस्थापन, मानव संसाधन विकास, खाद्य सुरक्षा, सुशासन, शासकीय सुधार, सूचना तथा प्रविधिको विकास, पूर्वाधार विकास आदिमा विशेष ध्यान दिनुपर्ने कुरा सर्वमान्य छन् । यस अवस्थामा विकास प्रशासनका क्षेत्रमा देखिएका कमीकमजोरीलाई हटाई यसलाई समसामयिक ढङ्गले सुदृढ गर्दै लैजान सकेमा वर्तमान सन्दर्भमा समेत यसको सान्दर्भिकता, औचित्य र उपयोगिता मान्नुपर्ने देखिन्छ ।

११. प्रभावकारी अभिवृद्धिका उपायहरू

विकास प्रशासनलाई समयसापेक्ष र उपलब्धिमुलक बनाउनका लागि विकासोन्मुख मुलुकहरूले देहायका क्षेत्रमा ध्यान दिनुपर्ने हुन्छ :

- (क) कुशल प्रशासनिक व्यवस्था, योजना संयन्त्र र योजना अभ्यासको सुदृढीकरण,
- (ख) विकास योजना / लक्ष्य / उद्देश्य / कार्यक्रमप्रति सरोकारवालाहरूको प्रतिबद्धता,
- (ग) जनशक्ति विकासमा जोड,
- (घ) कर्मचारीहरूको काम, कर्तव्य र उत्तरदायित्वको स्पष्टता,
- (ङ) कार्यसम्पादन र योग्यतामा आधारित वृत्ति विकास योजना,
- (च) विश्वसनीय सूचना तथा तथ्याङ्क प्रणालीको विकास,
- (छ) परिणाममुखी प्रशासन,
- (ज) प्रशासनमा सुधार,
- (झ) अनुशासन र मूल्याङ्कनको सुदृढ व्यवस्था,
- (ञ) विकेन्द्रीकरण, निक्षेपण र जनसहभागिता,
- (ट) सुशासन,

- (ठ) मुलुकको विकासका सन्दर्भमा सरकार, निजी क्षेत्र, गैरसरकारी क्षेत्र तथा नागरिक समाजको भूमिकाको स्पष्ट पहिचान एवं यिनीहरूबीच अर्थपूर्ण सहकार्य, समन्वय र साभेदारीका लागि उपयुक्त वातावरण निर्माण,
- (ड) राष्ट्र निर्माण र जनताको सशक्तीकरणका लागि राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक कटिबद्धता,
- (ढ) राजनीति, जनता र विकासका लागि गरिनुपर्ने तथ्यप्रतिको राजनीतिक प्रतिबद्धता ।

यस सम्बन्धमा रुम्की बसुले विकास प्रशासनका प्राथमिकताअन्तर्गत उल्लेख गरेका देहायका विषयवस्तुहरूप्रतिको सचेतनासमेत उपयोगी हुने देखिन्छ (बसु : ११९० : ५२-५३) :

- (क) योजना तर्जुमा, सङ्गठन सञ्चालन र नेतृत्व प्रदान गर्ने कार्यमा सरकारको अनिवार्य संलग्नता हुनुपर्ने,
- (ख) सरलीकरण र प्राविधिक रूपमा सहज तुल्याउनुपर्ने,
- (ग) समयसापेक्ष रूपमा प्रशासनिक सुदृढीकरण गर्दै लैजाने,
- (घ) विकास प्रशासनमा संलग्न जनशक्तिको क्षमता विकास गर्दै लैजाने,
- (ङ) निर्णय प्रक्रियालाई लचिलो बनाउने,
- (च) कर्मचारीतन्त्रको ढिलासुस्तीबाट जोगिनका लागि जनमुखी प्रशासन सञ्चालन गर्ने,
- (छ) विकासका क्रममा देखा परेका समस्या समाधानका लागि राष्ट्रिय सहमति कायम गर्ने वैकल्पिक समाधानको बाटो पहिल्याउने,
- (ज) विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तलाई क्रमिक रूपमा लागू गर्दै जाने,
- (झ) सङ्गठनभित्र दोहोरो सञ्चार प्रणालीको विकास गर्ने,

- (ञ) विकासात्मक कार्यमा राजनीतिक एवं प्रशासनिक प्रतिबद्धता एवं समर्पण जाहेर गर्ने,
- (ट) निरन्तर रूपमा जनसहभागिता जुटाउने,
- (ठ) आन्तरिक स्रोतको परिचालनका लागि आवश्यक पहल गर्दै विदेशी ऋण र सहयोगको मात्रा क्रमशः घटाउँदै लाने र
- (ड) कर्मचारीको मनोबल सधैं उँचो राख्ने ।

१२. नेपालमा विकास प्रशासनको अभ्यास र सान्दर्भिकता

नेपालमा २०१३ सालमा योजनाबद्ध विकासको प्रक्रिया अवलम्बन भएदेखि नै विकास प्रशासनको अभ्यास हुँदै आइरहेको छ। बजेट व्यवस्थाको क्रमिक विकासको क्रममा आ.व. २०१३/१४ देखि बजेटलाई साधारण र विकास गरी दुई भागमा बनाउने क्रम सुरु गरियो। २०१३ सालमा नै प्रशासन यन्त्रलाई सक्षम बनाउनका लागि निजामती सेवा ऐन र नियमावली तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइए। त्यसैताका विकास कार्यक्रम सञ्चालन गर्न विकास बोर्ड समिति ऐन र यसअन्तर्गत विकास बोर्डको स्थापनाका साथै जनप्रशासन संस्था, सङ्गठन र पद्धति शाखा, तालिम सङ्गठन आदिको व्यवस्थासमेत गरियो। छैठौँ योजना (२०३७-४२) मा विकास प्रशासन नीति समावेश गरियो। नवौँ योजना (२०५४-०५९) मा विकास व्यवस्थापन शब्दको प्रयोग गरी विकास व्यवस्थापनलाई स्वच्छ, छरितो, कार्यमूलक, सेवामूलक, सक्षम, उत्पादनशील, मितव्ययी र जनउत्तरदायीपूर्ण बनाउने धारणा अधि सारियो। यसै गरी दशौँ योजना (२०५९-०६४) मा सुशासनलाई प्राथमिकता दिइएको पाइन्छ। तीन वर्षीय अन्तरिम योजना (२०६४/६५-२०६६/६७) मा समृद्ध, आधुनिक र न्यायपूर्ण नेपाल निर्माणका लागि आर्थिक सामाजिक रूपान्तरणको आधार तयार

गर्ने लक्ष्य राखिएको छ। यसै गरी प्रशासन सुधारको क्षेत्रमा समेत विभिन्न प्रयासहरू हुँदै आएका छन्।

नेपालमा योजनाबद्ध विकासको आरम्भ विशेष परिस्थितिमा भएको थियो। प्रथम (पञ्चवर्षीय) योजना तर्जुमा हुने समयमा नेपालमा आर्थिक, सामाजिक तथा संस्थागत पूर्वाधारहरू मात्र होइन, न्यूनतम प्रशासनिक पूर्वाधार पनि उपलब्ध थिएन (संजु : २०५२)। यसप्रकार नेपालमा विकास प्रशासन आरम्भ हुँदाका बखतको तुलनामा आज मुलुकमा शिक्षा, स्वास्थ्य, यातायात, सञ्चार र प्रविधिका क्षेत्रमा निकै उपलब्धि हासिल भएको छ, तैपनि देशको आर्थिक वृद्धि दर भने न्यून छ। यसै गरी देशमा गरिबी, बेरोजगारी, सामाजिक पछोटेपन जस्ता प्रचुर समस्याहरू कायमै छन्। मुलुकमा क्षेत्रीय असन्तुलनलाई घटाउनुपर्ने आवश्यकता छ। सीमान्तीकृत वर्गलाई विकासको मूल प्रवाहमा ल्याउनका लागि राज्यले प्राथमिकताका साथ प्रयास गर्नुपर्ने जरुरी छ। खानेपानी, सडक, विद्युत्, अस्पताल निर्माण जस्ता कार्यमा समेत सघन/सबल प्रयासको खाँचो छ। यसका लागि आवश्यक साधनस्रोतको कुशल व्यवस्थापन जरुरी हुन्छ। यसअतिरिक्त सरकारद्वारा उपलब्ध गराइने सेवा र सुविधालाई सबै वर्ग/समूह/क्षेत्रका जनतालाई सरल, सहज र मितव्ययी रूपमा उपलब्ध गराउनका लागि समुचित व्यवस्था मिलाउनु आजको टड्कारो आवश्यकता हो।

उपर्युक्त सन्दर्भलाई समेत ध्यानमा राख्दा वर्तमान अवस्थामा नेपालमा विकास प्रशासन आवश्यक र सान्दर्भिक देखिन्छ। यसलाई अबै निम्नानुसार पृष्टि गर्न सकिन्छ :

(क) विकास प्रशासनको मूल लक्ष्य नै विकासको व्यवस्थापन हो। नेपालको वर्तमान आवश्यकता विकासको व्यवस्थापनलाई सुदृढ तुल्याउनु नै हो तसर्थ विकास प्रशासन हाम्रा लागि सान्दर्भिक छ।

(ख) राष्ट्र विकासका सन्दर्भमा हामी निकै पछाडि छौं। सर्वाङ्गीण र सन्तुलित विकास हाम्रो मूलभूत प्राथमिकता हो तापनि साधनस्रोतको अभाव छ। यसका लागि विकास प्रशासन आवश्यक छ। विकासको कुशल व्यवस्थापनका लागि प्रशासनिक क्षेत्रलाई सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी तथा आधुनिक विशेषज्ञतायुक्त बनाउनुपर्ने खाँचो छ, जुन विकास प्रशासनका माध्यमबाट पूरा गर्न सकिन्छ।

(ग) परिवर्तनमा अवरोध ल्याउने प्रवृत्ति Authoritative Leadership, प्रोत्साहन विहीनता, कार्यसम्पादन क्षमताको महत्त्वहीनता भएका कारण विकास कार्यक्रमहरू वाञ्छित रूपमा सफल हुन सकेका छैनन्। प्रशासनकै विकासमा जोड दिने विकास प्रशासनको अवधारणा यस सन्दर्भमा महत्त्वपूर्ण देखिन्छ।

(घ) प्रतिस्पर्धात्मक क्षमताको विकास, जनशक्ति विकास, नवीनतम प्रविधिको खोज, प्रतिस्पर्धात्मक उत्पादन क्षेत्रको पहिचान, आर्थिक विकासका लागि समेत विकास प्रशासन अत्यन्त उपयोगी र आवश्यक छ।

(ङ) आय आर्जन र रोजगारी सिर्जनाका लागि मानवीय क्षमता प्रवर्धन र परिचालनका लागि विकास प्रशासन।

(च) सैद्धान्तिक पञ्चवर्षीय र दुईओटा तीन वर्षीय योजनाहरूको अभ्यास गर्दासमेत हामीले योजनाबद्ध विकासको विकल्प फेला पार्न सकेका छैनौं। योजनाबद्ध विकासलाई विकास प्रशासनले समर्थन गरेको छ। यसमा स्रोतको उच्चतम परिचालन र उच्च उपलब्धि को अपेक्षा राखिएको छ।

वर्तमान अवस्थामा समेत नेपालमा विकास प्रशासन आवश्यक र सान्दर्भिक भएको कुरा माथि उल्लेख भइसकेको छ तापनि यसले विगतका आफ्ना कमीकमजोरीहरूलाई सच्याउँदै समयसापेक्ष रूपमा प्रशासनको विकास गर्नु निकै जरुरी देखिन्छ । (ढुङ्गेल : २०६६ : ४-५)

- (क) जनताले सरल, सहज र भन्फटविना सेवा पाउने व्यवस्था स्थापित गर्ने,
- (ख) मुलुकका विकास तथा निर्माण कार्य निजी तथा गैरसरकारी क्षेत्रको सहयोगी र उत्प्रेरकका रूपमा अझ बढी स्थापित गर्ने । यिनलाई सहज रूपमा काम गर्ने वातावरण बनाइदिने,
- (ग) प्रक्रियाभन्दा परिणाममुखी संस्थाका रूपमा स्थापित हुने,
- (घ) उत्तरदायित्व बोकेका जिम्मेवार संस्थाका रूपमा स्थापित हुने,
- (ङ) ढिलासुस्ती मुक्त र सदाचारयुक्त संस्थाका रूपमा स्थापित हुने,
- (च) तत्कालीन राजनीतिक नेतृत्व वर्गको भरपर्दो, दक्ष र पेसागत सहयोगीका रूपमा स्थापित हुने र
- (छ) अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा बेला-बेलामा प्रतिपादित सिद्धान्त र मान्यताहरू उदारीकरण, विश्वव्यापीकरण, नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन पद्धति आदि विषयलाई बुझ्ने, आत्मसात गर्ने र तिनको मुलुकभित्र कस्तो उपयोग हुन सक्छ भन्ने कुराको विश्लेषण गरी उपयुक्त नीति निर्धारणका लागि राजनीतिक नेतृत्वसमक्ष प्रस्तुत गर्न सक्ने भरपर्दो संस्थाका रूपमा स्थापित हुने ।

१३. उपसंहार

विकास प्रशासन कुनै नौलो विषय होइन । यो सार्वजनिक प्रशासनअन्तर्गत विकसित गरिएको

एउटा उपपद्धति हो । विश्वमा तेस्रो मुलुकका नामले परिचित एसिया, अफ्रिका र दक्षिण अमेरिकाका राष्ट्रहरूमा दोस्रो विश्वयुद्धपश्चात् थुप्रै समस्याहरू देखा पर्न थाले । कमजोर आर्थिक अवस्था, बेरोजगारी, अत्यधिक जनसङ्ख्या वृद्धिलगायतका विविध आर्थिक तथा सामाजिक विसङ्गतिहरूका साथै कमजोर प्रशासन एवं राजनीतिक सङ्गठनका कारण ती राष्ट्रमा विकास निर्माणका लागि ठूला र धनी राष्ट्रले विकास प्रशासनको अवधारणालाई स्विकारी यसैका माध्यमबाट तेस्रो मुलुकको विकासका कार्यहरू अगाडि बढाउने सहमति जुटाए र तदनुसार सहयोग परिचालन पनि गर्न थाले ।

वास्तवमा विकास प्रशासनको दायरा निकै बृहत् भएका कारणबाट यसका अगाडि प्रचुर चुनौतीहरू हुनु स्वाभाविक छ । यी चुनौतीको सामना गर्न प्रत्येक विकासोन्मुख राष्ट्रमा राजनीतिक स्थिरता, शान्ति सुरक्षाको प्रत्याभूति, भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रभावकारी व्यवस्था, राजनीतिक प्रतिबद्धताका साथै विकासका सबै सरोकारवालाहरूको इमान्दार प्रयास र अर्थपूर्ण सहभागिताको खाँचो छ ।

विकास प्रशासनलाई अङ्गीकार गर्ने तेस्रो विश्वका थोरै मुलुकहरूले मात्र वाञ्छित उन्नति हासिल गर्न सकेका छन् । अधिकांश मुलुकको विकास अवस्था सन्तोषप्रद हुन नसकेका कारण यस विषयको कटु आलोचना हुँदै आएको छ । यसो हुँदाहुँदै पनि नेपाल जस्ता विकासोन्मुख राष्ट्रका लागि विकास प्रशासनको सान्दर्भिकता र औचित्य उत्तिकै महत्त्वपूर्ण छ, जति हामीले योजनाबद्ध अर्थतन्त्रमा प्रवेश गर्ने समयमा यो नेपालका लागि औचित्यपूर्ण र सान्दर्भिक थियो । सन्तुलित क्षेत्रीय विकास, लैङ्गिक विकास, समावेशी विकास, जनसङ्ख्या व्यवस्थापन, मानव संसाधन विकास र उपयोग, वातावरण संरक्षण पूर्वाधार निर्माण, प्रशासन सुदृढीकरण, बेरोजगारी न्यूनीकरण, भ्रष्टाचार निवारण, गरिबी न्यूनीकरण

जस्ता कार्यहरू राष्ट्र निर्माण, सामाजिक-आर्थिक उन्नति, दिगो विकास र सामाजिक शान्तिका लागि अपरिहार्य छन् । यी सबै पक्षको योजनाबद्ध तरिकाले

विकास गर्नका लागि विकास प्रशासनमा सुशासनका आधारभूत तत्वहरू सशक्त ढङ्गले समावेश गर्नु आवश्यक देखिन्छ ।

सन्दर्भसामग्री

- अधिकारी, ध्रुव, (२०५६), 'नेपालको बदलिँदो परिवेशमा विकास प्रशासन', 'विकास' Vol. 28, No.2 २०६५ मङ्सिर २०६६ बैशाख (संयुक्ताङ्क) पृष्ठ ४ र ५ ।
- पडिया, बी.एल., (२००२), 'लोक प्रशासन', आगरा, साहित्य भवन पब्लिकेसन, पृष्ठ १०६ ।
- भट्ट, भीमदेव, (२००९), 'विकास प्रशासन', काठमाडौं, श्रीमती इन्दिरा भट्ट, पृष्ठ २४ ।
- सैजु, मोहनमान, (२०५२), 'योजना तथा योजना सङ्गठन : परिवर्तित दृष्टिकोणको खाँचो', 'विकास', Vol. 15, No.2, 2052 पौष, काठमाडौं, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय, पृष्ठ ७ ।

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेखमा व्यक्त विचार लेखकका स्वतन्त्र एवं निजी हुन् । यसप्रति सम्पादक मण्डल र प्रकाशक जवाफदेही हुने छैन । "प्रशासन" पत्रिकामा प्रकाशित लेखबारे विचार प्रवाहित गर्ने प्रतिक्रिया व्यक्त गर्न इच्छुक पाठकलाई आमन्त्रण गरिन्छ । प्रतिक्रिया ४०० शब्दमा नबढाई सफासँग टाइप गरेको हुनुपर्नेछ । प्राप्त प्रतिक्रियाका सम्बन्धमा सम्बन्धित लेखकलाई जानकारी दिई सम्भव भएमा जवाफसमेत प्रकाशित गरिनेछ । केवल व्यक्तिगत रूपमा आरोपित र लान्छित गर्ने अभिप्रायले पठाइएका प्रतिक्रिया प्रकाशनयोग्य मानिने छैन ।

संविधान निर्माण प्रक्रिया र यसमा देखिएका चुनौतीहरू



रमेश मैनाली*

सारांश

नेपाली जनताको आफ्नो संविधान आफैले बनाउने लामो समयदेखिको सदिच्छालाई साकार रूप दिन संविधान सभाको ऐतिहासिक निर्वाचन भएको थियो । त्यसरी निर्वाचित संविधान सभा संविधान निर्माणमा लगातार क्रियाशील रहेको पाइन्छ । संविधान निर्माणका केही विवादित विषयहरूमा पनि सहमति कायम गरी संविधान निर्माण कार्यलाई गतिशीलता प्रदान गर्नुपर्ने देखिन्छ । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को भाग ७ धारा ६३ उपधारा (३) बमोजिम संविधान निर्माणका लागि गठन भएको संविधान सभाले संविधान सभा नियमावली, २०६५ को परिच्छेद ११ को दफा ६४ बमोजिम संविधान सभाको संविधान निर्माण कार्य र सोसँग सम्बद्ध अन्य प्रक्रियागत कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन संविधान सभाअन्तर्गत संवैधानिक समिति, १० ओटा विषयगत समितिहरू र ३ ओटा प्रक्रियागत समितिहरू गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ । यसै व्यवस्थाअन्तर्गत समितिहरू गठन गरी काम गर्दै आएको पाइन्छ । यी समितिहरूमध्ये संवैधानिक समिति र विषयगत समितिहरूले संविधान सभासमक्ष आफ्नो प्रतिवेदन प्रस्तुत गरिसकेका छन् । ती समितिहरूको अवधारणापत्रसहितको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदनमाथि संविधान सभामा पेस भई छलफलसमेत समाप्त भइसकेको छ तर प्रक्रियागत समितिहरूले संविधान निर्माण कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा कार्य सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने महत्वपूर्ण प्रशासनिक र प्रक्रियागत कार्यमा सहयोग पुऱ्याउन गठन भएको देखिन्छ ।

त्यसै गरी संविधान सभाले प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बॉडफॉड समिति, संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति र अल्पसङ्ख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हकअधिकार संरक्षण समितिको प्रत्येक प्रतिवेदनमाथि संविधान सभामा छलफल गरी सुझाव र निर्देशनसहितको प्रतिवेदन पारित गरी संवैधानिक समितिलाई पठाइसकेको अवस्था छ । संवैधानिक समितिले सबै समितिको प्रतिवेदन सभाबाट प्राप्त भएपछि मात्र जनमतका लागि संविधानको एकीकृत मस्यौदा तयार पार्ने चरणको कार्य प्रारम्भ हुन्छ । जनमत सङ्कलन तथा समन्वय समितिले संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा, जनताको प्रतिक्रियासम्बन्धी प्रतिवेदन र सभाको निर्देशनलगायतका सम्पूर्ण कागजातसहितको विवरण संवैधानिक समितिमा पठाउने व्यवस्था गरिएको छ । त्यसपछि संवैधानिक समितिले संविधानको विधेयकमा सभाले दिएको निर्देशनअनुसार संविधानको विधेयकमा आवश्यक परिमार्जन गरी संविधान सभामा प्रस्तुत गर्नेछ । संविधानको विधेयक पारित गर्दा संविधानको धारा ७० मा उल्लिखित विधेयक पारित गर्ने कार्यविधि अवलम्बन गरिने व्यवस्थालाई उल्लेख गरिएको पाइन्छ ।

* उपसचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, हाल काज : संविधान सभाको संवैधानिक समिति ।

१. भूमिका

संविधान निर्माण प्रक्रियालाई मोटामोटी रूपमा दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ। ती हुन्- जनताको सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रिया (Peoples participatory approaches of Constitutional making Process) र जनताको सहभागिताविनाको संविधान निर्माण प्रक्रिया (Peoples Non-participatory approaches of Constitutional making Process)। जनताको सहभागितामूलक संविधान निर्माण प्रक्रिया अन्तर्गत विज्ञहरूद्वारा संविधान निर्माण गर्ने, संविधान सभाद्वारा संविधान निर्माण गर्ने र आयोग प्रणालीमार्फत संविधान निर्माण गर्ने जस्ता कार्यलाई मुख्य रूपमा लिन सकिन्छ। यसरी तयार पारिएको संविधानलाई राष्ट्रप्रमुख वा सरकार प्रमुखमार्फत घोषणा गरिन्छ। जनताको सहभागिताविना निर्माण गरिएको संविधान शासकको इच्छाबमोजिम निर्माण गरी घोषणा गरिन्छ। यस्तो संविधान निर्माण प्रक्रियामा जनताको सहभागिता रहँदैन। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ लगायतका संविधानहरू मूलतः आयोग प्रणालीद्वारा निर्माण गरी राष्ट्रप्रमुखद्वारा घोषणा गरिएको थियो। भावी संविधान निर्वाचित संविधान सभाबाट निर्माण गर्न लागिएको हुँदा यी दुईका बीचमा अवलम्बन गरिएको प्रक्रियामा केही भिन्नता पाइन्छ। संविधान निर्माण गर्दा अपनाइएका फरकफरक प्रक्रियालाई सङ्क्षेपमा निम्नबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ :

नेपालको इतिहासमा पहिलोपटक संविधान सभाका माध्यमद्वारा संविधान निर्माण गरिँदै छ। यहाँ अहिलेसम्म जति पनि संविधानहरू निर्माण गरिए, ती सबैमा जनताको सहभागिता सुनिश्चित गरिएको थिएन। जनताको इच्छाबमोजिम बनाइएको नभई ती सबै शासकको इच्छा र आकाङ्क्षाबमोजिम

निर्माण गरी बनाइएका थिए तर वर्तमान समयमा नेपालमा बनाउन लागिएको संविधान शासकको इच्छाबमोजिम नभई जनताको इच्छा र आकाङ्क्षालाई सम्बोधन गर्न उनीहरूको सहभागितामा बनाइँदै छ। यसको अर्थ विगतमा माथिबाट तलको उपागम (Top down Approach) का आधारमा संविधान निर्माण गरिन्थ्यो। अब तलबाट माथिको उपागम (Bottom up Approach) का आधारमा संविधान निर्माण गर्ने विधि तय गरिएको छ। यस अर्थमा संविधान निर्माण प्रक्रियामा Paradigm Shift नै भएको मान्न सकिन्छ।

विगतमा नेपालका संविधानहरू राजामहाराजाहरूले आफ्नो सम्प्रभुता र सत्ताको निरन्तरतालाई कायम राख्नका लागि निर्माण गरेका थिए। अबको संविधान नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी माओवादीले २०५२ सालदेखि आरम्भ गरेको दशवर्षे आन्दोलन, २०६२ मङ्सिर महिनामा सात राजनीतिक दल र नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी माओवादीबीच भएको बाह्र बुँदे सम्झौता, २०६२/६३ मा भएको १९ दिने संयुक्त जनआन्दोलन, मधेस आन्दोलनलगायतका आन्दोलनहरूबाट प्राप्त जनादेशको जगमा नयाँ संविधान निर्माण गरिँदै छ।

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ तत्कालीन राजा, नेपाली काङ्ग्रेस र संयुक्त वाममोर्चाबीच तीन पक्षको सहमतिका आधारमा निर्माण गरिएको साभा दस्तावेजका रूपमा जनतासामु आएको थियो। त्यस समयमा संविधान घोषणा हुँदा सो संविधानलाई तत्कालीन राजा र नेपाली काङ्ग्रेसले पूर्ण रूपमा स्वीकार गरे पनि संयुक्त वाममोर्चाको एक महत्त्वपूर्ण घटकका रूपमा रहेको नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी एमालेले सोही बखत त्यस संविधानलाई आलोचनात्मक समर्थन गरेको तथ्य सार्वजनिक भएको थियो। यस संविधानलाई चिरकालसम्म जीवन्तता दिन यसले पनि केही अवरोध पुर्यायो।

यसै क्रममा विगतमा संविधानले परिकल्पना गरेबमोजिमका ऐन, कानून र नीति निर्माण गर्ने कार्य तदारुकता र इमान्दारीसाथ सम्पन्न हुन सकेन । यसले गर्दा सरकार र संविधानप्रति जनमानसमा नकारात्मक भावना जागृत हुन पुगेको पाइन्छ । त्यसै गरी राजनीतिक पार्टीहरूमा देखिएको जनताप्रतिको गैरजिम्मेवारीपन र गैरराजनीतिक चरित्रका कारणले गर्दा पनि जनमानसमा निराशाको बादल मडारिन थाल्यो । यस तथ्यलाई तत्काल जनमानससम्म पुऱ्याउने राजनीतिक दलहरूले सरकारका यस्ता विकृतिको विरुद्धमा जनतालाई सुसूचित गराउँदै लैजाने र सरकारका विरुद्धमा जनमत सृजना गर्न थप मलजल पुऱ्याउने कार्य गर्दै सरकार विरुद्ध जनतालाई एकजुट हुने अवस्थाको सृजना गरायो ।

विगतको संविधानमा संवैधानिक राजतन्त्र, बहुदलीय प्रजातन्त्र, संसदीय शासन प्रणाली र विधिको शासन जस्ता केही सैद्धान्तिक विषयहरू संविधान लेखन कार्य सुरु गर्नुअघि नै निश्चित गरिएको थियो तर भावी संविधान लेखन कार्य सुरु गर्दा त्यस्ता कुनै पनि किसिमका सैद्धान्तिक विषयहरू प्रारम्भमा तय नै नगरी संविधान लेखन कार्य सुरु भएको पाइन्छ ।

२. संविधान निर्माणका केही विवादित विषयहरू

भावी संविधान निर्माण गर्ने सन्दर्भमा राज्य सञ्चालनका प्रमुख आधारशीलामध्ये राज्यको शासकीय स्वरूप र निर्वाचन प्रणालीमा राजनीतिक दलहरूबीचमा आजसम्म पनि आमसहमति कायम हुन सकेको पाइँदैन । संविधानले आधुनिक संविधानवादका सिद्धान्तलाई पूर्ण रूपमा आत्मसात गर्ने वा नगर्ने, देशमा राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्री दुवै रहने कि नरहने, राज्यको कार्यकारी अधिकार राष्ट्रपति

वा प्रधानमन्त्री कसमा निहित रहने, राष्ट्रपति र प्रधानमन्त्रीको निर्वाचन र पदमुक्तिको प्रक्रिया केकस्तो हुने, मन्त्रीपरिषद्को अध्यक्ष प्रधानमन्त्री वा राष्ट्रपति को हुने, मन्त्रीपरिषद्को गठन कसरी हुने, विधायिकाको स्वरूप केकस्तो हुने, सङ्घीय विधायिका कति सदनात्मक हुने, प्रधान न्यायाधीशलगायतका न्यायाधीशहरूको नियुक्ति र बर्खास्ती कसरी हुने एवं सर्वोच्च अदालतका न्यायाधीशभन्दा बाहिरका व्यक्तिलाई प्रधान न्यायाधीशको पदमा नियुक्ति गर्ने वा नगर्ने भन्नेलगायतका विषयहरूमा राजनीतिक दलहरूका बीच सहमति कायम हुनुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ । गैरकम्युनिस्ट पार्टीहरूको धारणा र कम्युनिस्ट पार्टीहरूका बीचमा राज्यको कार्यकारी अधिकार राष्ट्रपति वा प्रधानमन्त्रीमध्ये कसमा निहित हुने र विधायिका सदस्यको निर्वाचनमा मिश्रित सदस्यीय समानुपातिक निर्वाचन प्रणाली वा मिश्रित निर्वाचन प्रणालीमध्ये कुन किसिमको निर्वाचन प्रणाली अपनाउने भन्ने विषयमा दलहरूबीच सहमति कायम भएको देखिँदैन । यी विषयमा प्रमुख राजनीतिक दलहरूबीच मतैक्य हुन सके संविधान निर्माण हुने कुरामा विश्वस्त हुन सकिन्छ । संविधान निर्माण गर्ने सिलसिलामा राजनीतिक दलहरूबीच आमसहमति कायम हुनुपर्ने विषय निश्चय नै पूर्वसर्तका रूपमा लिनुपर्ने देखिन्छ । माथि उल्लेख गरिएका विषयमा राजनीतिक दलहरूबीच अविलम्ब सहमति कायम गरी संविधान निर्माण कार्यलाई तत्काल गतिशीलता प्रदान गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिन्छ तर संविधान निर्माणका लागि माथि उल्लेखित आधारभूत विषयमा राजनीतिक दलहरूमा सहमति कायम नहुनु राष्ट्रका लागि सुखद पक्ष अवश्य होइन ।

विगतका संविधानहरू बनाउँदा राज्यको पुनर्संरचनाका बारेमा कुनै पनि किसिमका आवाज उठेनन् । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को

धारा १३८ बमोजिम 'वर्गीय, जातीय, भाषिक, लैङ्गिक, सांस्कृतिक, धार्मिक र क्षेत्रीय भेदभावको अन्त्य गर्न राज्यको केन्द्रीकृत र एकात्मक ढाँचाको अन्त्य गरी राज्यको समावेशी, लोकतान्त्रिक सङ्घीय शासन प्रणालीसहितको अग्रगामी पुनर्संरचना गरिनेछ। मधेसी जनतालगायत आदिवासी जनजाति र पिछडिएका तथा अन्य क्षेत्रका जनताको स्वायत्त प्रदेशको चाहनालाई स्वीकार गरी नेपाल सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राज्य हुनेछ। प्रदेशहरू स्वायत्त र अधिकारसम्पन्न हुनेछन्। नेपालको सार्वभौमिकता, एकता र अखण्डतालाई अक्षुण्ण राख्दै स्वायत्त प्रदेशहरूको सीमा, सङ्ख्या, नाम र संरचनाका अतिरिक्त केन्द्र र प्रदेशहरूको पूर्ण विवरण, स्रोतसाधन र अधिकारको बाँडफाँड संविधान सभाबाट निर्धारण गरिनेछ। राज्यको पुनर्संरचना गर्नका लागि सुभाब दिन एक उच्चस्तरीय आयोगको गठन गरिनेछ' भनी उल्लेख गरिएको पाइन्छ। संविधानको उल्लेखित व्यवस्थाबाट राज्यको पुनर्संरचना नगरी संविधान बन्न सक्ने अवस्था देखिँदैन।

संविधानको उल्लेखित व्यवस्थाको अधीनमा रही विगतमा एकीकृत नेपाल कम्युनिस्ट पार्टी माओवादीले नेतृत्व गरेको सरकारले उच्चस्तरीय राज्यको पुनर्संरचना आयोगको अध्यक्षको नियुक्ति गरेको थियो। त्यस एक सदस्यीय आयोगलाई पूर्णता दिनेतर्फ वर्तमान सरकारले ध्यान दिन सकेन तर उच्चस्तरीय राज्यको पुनर्संरचना आयोग गठन गर्नुअघि नै राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिले आफ्नो प्रतिवेदन संविधान सभामा प्रस्तुत गरिसकेको छ। राज्यको पुनर्संरचना गर्दा कति प्रदेश हुने, प्रदेशहरूको सीमाङ्कन र नक्साङ्कनको विषय कसरी टुङ्गो लगाउने भन्ने विषयको विवाद पनि यथावत् कायम रहेको पाइन्छ। यस्ता विवादित विषयहरूमा सबैलाई स्वीकार्य हुने साभा मिलन बिन्दुको खोजी गर्ने

सन्दर्भमा विगत केही दिन यतादेखि विशेषज्ञसहितको राज्यको पुनर्संरचना आयोग निर्माण गर्ने विषयमा राजनीतिक दलहरूबीच सहमति बन्दै गएको पाइन्छ तर केवल क्षेत्राधिकार र उक्त आयोगको प्रतिवेदनलाई कसरी संविधान सभामा प्रवेश गराउने भन्ने विषयमा मात्र सहमति कायम हुन बाँकी रहेको पाइन्छ।

३. संविधान निर्माणमा आजका चुनौतीहरू

वास्तवमा संविधान सभाबाट संविधान निर्माण गर्नु ज्यादै कठिन र चुनौतीपूर्ण कार्य हो किनकि संविधान सभा विभिन्न विचारधारा र राजनीतिक दर्शन भएका पार्टी एवं व्यक्तिहरूको जमघट भएको साभा थलो हो। त्यसकारणले विचार र दर्शनमा हुने विविधताको असर संविधान निर्माण कार्यमा प्रत्यक्ष अप्रत्यक्ष रूपमा पर्नुलाई स्वाभाविक रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ।

विगतमा राज्यका हरेक निकाय र संरचनामा केही सीमित वर्ग, व्यक्ति र समुदायको मात्र अत्याधिक पहुँच रहेको पाइन्छ। राज्यका सबै अङ्ग र निकायमा सबै वर्ग र जातजातिको समानुपातिक र समावेशी सहभागिताका लागि आवाजहरू उठाउनुपर्ने पनि त्यस आवाजलाई भिनो आवाजका रूपमा लिई शासकहरूले त्यसलाई संविधानमा यथोचित रूपमा सम्बोधन गर्नेतर्फ पटककै ध्यान दिएनन्। त्यस विषयलाई यथोचित रूपमा ध्यान दिन नसक्नु ठूलो गल्ती थियो। अहिले यस विषयलाई समुचित तवरले सम्बोधन र व्यवस्थापन गर्न विभिन्न प्रकारका चुनौतीहरू आएका छन्। भावी संविधानले यस विषयलाई उचित रूपमा सम्बोधन गर्नुपर्ने चुनौती राज्यका सामु छ। जनताको बहदो आकाङ्क्षा पूरा गर्नेतर्फ पनि संविधानले यथोचित रूपमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

संविधान सभाले संविधान निर्माण गर्ने कार्यमा प्रक्रियाप्रधान पद्धति अवलम्बन गरेको छ। यो पद्धति लोकतान्त्रिक त हो तर यसले विविध प्रकृतिका जटिलताहरू सृजना गरेको छ। विगतमा संविधान निर्माण गर्ने सरल प्रक्रिया अवलम्बन गरिएको थियो। संविधान सभाबाट संविधान निर्माण गर्दा जनताको प्रत्यक्ष सहभागिता र अभिमत बुझ्ने कार्यलाई प्राथमिकता दिइएको छ। यसबाट संविधान निर्माणको खर्चिलो र भ्रूणकटिलो बाटो तय गरेको आभास हुनुलाई स्वाभाविक रूपमा लिन सकिन्छ।

राज्यको पुनर्संरचना, शासकीय स्वरूप निर्धारण, निर्वाचन प्रणाली, आर्थिक सामाजिक रूपान्तरण, समावेशिता र सहभागिता, सङ्घीयता र स्वशासन, आत्मनिर्णयको अधिकार, आरक्षण र सकारात्मक विभेद, विगतमा वञ्चितताकरणमा परेका वर्ग र समुदायको हकहित संरक्षण गर्ने जस्ता विषयवस्तुलाई सम्बोधन गर्नुपर्ने भएकोले यी विषय संविधान निर्माणमा अति चुनौतीपूर्ण रहेका छन्।

४. संविधान निर्माणमा भएका केही कार्यहरू

नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०६२ को भाग ७ धारा ६३ बमोजिम संविधान निर्माणका लागि गठन भएको संविधान सभाले संविधान सभा नियमावली, २०६५ को परिच्छेद ११ को दफा ६४ बमोजिम संविधान सभाको संविधान निर्माण कार्य र सोसँग सम्बद्ध अन्य प्रक्रियागत कार्यमा सहयोग पुर्याउन संविधान सभाअन्तर्गत संवैधानिक समिति, विषयगत समितिहरू र प्रक्रियागत समितिहरू गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ। यसै व्यवस्थाअन्तर्गत संवैधानिक समिति, १० ओटा विषयगत समितिहरू र तीनओटा प्रक्रियागत समितिहरू गठन गरी संविधान सभामा काम गर्दै आएका छन्। यी

समितिहरूमध्ये संवैधानिक समिति र विषयगत समितिहरूले संविधान सभामा आफ्नो प्रतिवेदन प्रस्तुत गरिसकेका छन् तर प्रक्रियागत समितिले संविधान सभाको संविधान निर्माण कार्यलाई प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न आवश्यक पर्ने महत्त्वपूर्ण प्रशासनिक र प्रक्रियागत कार्यमा सहयोग पुर्याउन गठन गरिएको हो। ती विषयगत समितिहरूमध्ये राष्ट्रिय हितको संरक्षण समिति, अल्पसङ्ख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हकअधिकार संरक्षण समिति, सांस्कृतिक र सामाजिक ऐक्यबद्धताको आधार निर्धारण समिति, व्यवस्थापकीय अङ्गको स्वरूप निर्धारण समिति, संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति, न्याय प्रणालीसम्बन्धी समिति, मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति, प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समिति, संवैधानिक समिति, राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समिति तथा राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिको अवधारणापत्रसहितको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदनमाथि संविधान सभामा पेस भई छलफलसमेत भइसकेको छ।

जनमत सङ्कलनका लागि संवैधानिक समितिलगायतका सबै विषयगत समितिहरूले आफ्नो आवश्यकताअनुरूप विषयगत एवं वस्तुगत प्रश्नावलीहरू तयार गरी सबै संविधान सभाका सदस्यहरूको ४१ टोली बनाई जनताको रायसुझावहरू सङ्कलन गरी ल्याउनका लागि नेपालको ७५ ओटै जिल्लामा टोली खटाई पठाएको थियो। ती टोलीहरूले सङ्कलन गरी ल्याएका जनताका अमूल्य रायसुझावलाई सदस्यहरूद्वारा नै अध्ययन, विश्लेषण एवं तालिकीकरण गरी प्रतिवेदनमा समावेश गरिएको पाइन्छ।

यी समितिहरूले आफ्नो कार्य सञ्चालन गर्ने क्रममा विभिन्न सञ्चार माध्यमहरूमा सूचना

प्रकाशित गरी गराई आआफना समितिका कार्यक्षेत्रभित्रका विषयवस्तुमा रायसुभावाहरू पठाइदिन स्वदेश एवं विदेशमा बस्ने जनसमुदाय, राजनीतिक दल, नागरिक समाज तथा सङ्घसंस्थाहरूलाई आह्वान गरिएकोमा इमेल, टेलिफोन, चिठीपत्रमार्फत प्राप्त तथा समितिमा उपस्थित भई रायसुभाव प्रदान गर्नुहुने व्यक्ति एवं विशेषज्ञहरू र संस्थाहरूको विवरणसमेत प्रतिवेदनमा समावेश गरिएको पाइन्छ । प्रत्येक समितिको प्रतिवेदनलाई मोटामोटी रूपमा चार खण्डमा विभाजन गरिएको पाइन्छ । ती खण्डमा प्रारम्भिक मस्यौदा खण्ड, फरक मत खण्ड, अवधारणापत्र खण्ड र अनुसूची खण्ड रहेका छन् । सबै समितिमा समितिका सदस्यहरूले गरेको हस्ताक्षर प्रतिवेदनको अधिल्लो भागमा रहने र समितिका सभापति र सचिवले प्रत्येक पानामा हस्ताक्षर गरी प्रतिवेदन पेस गर्ने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ ।

५. अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा अध्ययन समिति र कार्यक्षेत्र

संविधान सभामा संवैधानिक समिति र सबै विषयगत समितिहरूले पेस गरेको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा अध्ययन गर्न संविधान सभाको मिति २०६६।२।१३ को बैठकबाट संविधान सभा नियमावली, २०६५ को नियम ८९ बमोजिम १५ सदस्यीय अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा अध्ययन समिति गठन गरिएको थियो । यस समितिले समितिका सदस्यहरूले आफूमध्येबाट एकजना संयोजकको छनोट गर्नेछ । समितिलाई आफ्नो कार्यविधि आफै नियमित गर्ने अधिकार प्रदान गरिएको छ । यस समितिले संविधान सभाका अध्यक्षसमक्ष आफ्नो प्रतिवेदन पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ । यस समितिको कार्याविधि संविधान सभामा अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदाहरूमाथि छलफल भई पारित

नभएसम्मका लागि हुने व्यवस्था गरिएको छ । यसबाट के देखिन्छ भने यस समितिले सभाध्यक्षसमक्ष प्रतिवेदन पेस गरेपछि पनि पारित नभएसम्मका लागि समितिको म्याद समाप्त नहुने अवस्था देखिन्छ । यस समितिले संविधान निर्माणको कार्यलाई सहजीकरण गरी संविधान सभाका सभाध्यक्षलाई सहयोग गर्ने प्राविधिक समितिका रूपमा गठन भएको देखिन्छ । यस समितिको कार्यक्षेत्र निम्नानुसार तोकिएको छ :

- संवैधानिक समिति र सबै विषयगत समितिबाट संविधान सभामा पेस भएको प्रतिवेदनमाथि सभामा भएको छलफलमा उठेका विषयहरूको टिपोट गर्ने,
- परस्पर बाभिएका एकभन्दा बढी समितिको प्रतिवेदनमा दोहोरिएका बुँदाहरू पहिचान गर्ने,
- समितिहरूको प्रतिवेदनमा समावेश गर्न छुट भएका कुनै विषय भए सोको पहिचान गर्ने,
- संविधान सभामा भएको छलफल र समितिका सभापतिले दिएको जवाफका आधारमा कुनै समितिको प्रतिवेदनका कुनै विषयमा परिमार्जन गर्नुपर्ने भए सोको सुझाव दिने,
- सबै समितिका मस्यौदा एकीकरण गर्दा संवैधानिक समितिले ध्यान दिनुपर्ने कुनै विषय भए सोको कारणसहितको प्रतिवेदन तयार गरी पेस गर्ने ।

अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा अध्ययन समितिले प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समिति, संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति र अल्पसङ्ख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हकअधिकार संरक्षण समितिको प्रतिवेदनलाई माथि उल्लेख गरेबमोजिमको अधिकारक्षेत्रभित्र रही सभाध्यक्षसमक्ष प्रतिवेदन पेस गरिसकेको छ । यी तीनओटा समितिको प्रतिवेदनलाई

सुभावा र निर्देशनसहितको प्रतिवेदन सभाले पारित गरी संवैधानिक समितिमा पठाइसकेको छ ।

६. संविधान निर्माणका अन्य प्रक्रिया र विधेयक पारित गर्ने कार्यविधि

यसै गरी सबै समितिको प्रतिवेदन प्राप्त भएपछि संवैधानिक समितिले संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा तयार पार्नेछ । संवैधानिक समितिको सभापति वा निजले तोकेको सोही समितिको सदस्यले संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा प्रस्तुत गर्न अनुमति माग्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्नेछ । उक्त अनुमति माग्ने प्रस्तावमा संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदालाई सैद्धान्तिक सहमति दिई जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्न नेपाल राजपत्रमा प्रकाशित गरी सार्वजनिक गरियोस् भन्ने र विधेयकको पहिलो मस्यौदाको प्रचारप्रसार गर्न, सुभावा सङ्कलन गर्न र सोबारे प्रतिवेदनसमेत बुझाउन समयावधि तोक्यो मस्यौदा संविधान जनमत सङ्कलन तथा समन्वय समितिलाई जिम्मा दिइयोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गरिनेछ ।

त्यसपछि जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त गर्न सार्वजनिक गरियोस् भन्ने प्रस्ताव पारित भएपछि जनमत सङ्कलन तथा समन्वय समितिको सभापतिले जनताको सुभावा सङ्कलन गरी प्राप्त गर्ने कार्यविधिबारेको कार्ययोजना तयार पारी स्वीकृतिका लागि संविधान सभामा पेस गर्नेछ । जनमत सङ्कलन तथा समन्वय समितिले पेस गरेको कार्ययोजना संविधान सभाबाट स्वीकृत भएपछि सो कार्ययोजना सार्वजनिक रूपमा पत्रपत्रिकामा प्रकाशित गरी निर्धारित समयभित्र कार्य सम्पन्न गरी सोको प्रतिवेदन सभामा प्रस्तुत गर्नुपर्नेछ ।

जनताको प्रतिक्रिया प्राप्त भएपछि सोसम्बन्धी जनमत सङ्कलन तथा समन्वय समितिको प्रतिवेदन

सभामा प्रस्तुत भएपछि सभाले सो प्रतिवेदनउपर छलफल गरी आवश्यक निर्देशनसहित संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा परिमार्जन गरी संविधानको परिमार्जित विधेयक सभामा प्रस्तुत गर्न संविधानको विधेयकको पहिलो मस्यौदा, जनताको प्रतिक्रियासम्बन्धी प्रतिवेदन र सभाको निर्देशनलगायतका सम्पूर्ण कागजातसहितको विवरण संवैधानिक समितिमा पठाउने व्यवस्था गरिएको छ । संवैधानिक समितिले संविधानको विधेयकमा सभाले दिएको निर्देशनअनुसार संविधानको विधेयकमा आवश्यक परिमार्जन गरी समितिको सभापति वा निजले तोकेको सोही समितिको सदस्यले संविधान सभामा प्रस्तुत गर्नेछ । यसरी पेस भएको विधेयकमा सैद्धान्तिक पक्षमा मात्र सामान्य छलफल गरिनेछ । त्यसरी छलफल गर्दा संविधानको विधेयकको आधारभूत संरचना स्पष्ट गर्न आवश्यक देखिएमा बाहेक सो विधेयकका धाराहरूमाथि छलफल गरिने छैन ।

संविधानको विधेयकमा संशोधन पेस गर्न चाहने कुनै सदस्यले सामान्य छलफल समाप्त भएको एक हप्ताभित्र देहायको सर्तको अधिनमा रही विधेयकमा संशोधन पेस गर्न सक्नेछ : संशोधन विधेयकको विषयसँग सम्बद्ध र विधेयकको परिधिभित्रको हुनुपर्ने, संशोधन मूल विधेयकमा निहित सिद्धान्तको विपरित हुन नहुने, संशोधन अस्पष्ट, निरर्थक वा महत्त्वहीन हुन नहुने, कुनै धारामा गर्न खोजिएको संशोधन उक्त धारामा रहेको कुरासँग सम्बद्ध हुनुपर्ने, संशोधनमाथि उल्लेखित स्वीकृत सिद्धान्तको विपरित हुन नहुने, संशोधन विधेयकको कुन धारा वा उपधारा वा खण्डको कुन व्यवस्था वा शब्दावलीको सट्टामा केकस्तो व्यवस्था वा शब्दावली राख्न खोजिएको हो भन्ने कुरा स्पष्ट खुलाएको हुनुपर्नेछ । कुनै संशोधनलाई स्वीकृत गर्ने वा अस्वीकृत गर्ने सम्बन्धमा कारणसहित सम्बन्धित सदस्यलाई बोलाई त्यसमा सुधार गर्ने वा एकै आशयका एकभन्दा

बढी संशोधनहरूलाई एकीकृत गरी स्वीकृत गर्ने अधिकार अध्यक्षलाई हुनेछ ।

संविधानको विधेयकमा सामान्य छलफल समाप्त भएपछि प्रस्तुतकर्ता सभापतिले सो विधेयकमाथि सभामा दफावार छलफल गरी पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्न सक्नेछ । संशोधनसहितको धारालाई विधेयकको अङ्ग बनाइयोस् भन्ने प्रस्तावलाई सभामा निर्णयार्थ पेस गरिनेछ । संविधानको विधेयकमाथि सभामा दफावार छलफल समाप्त भएमा सो समाप्त भएपछि विधेयक प्रस्तुतकर्ता सदस्यले संविधानको विधेयक पारित गरियोस् भन्ने प्रस्ताव प्रस्तुत गर्नेछ ।

संविधानको विधेयक पारित गर्दा नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा ७० मा उल्लिखित विधेयक पारित गर्ने कार्यविधि अवलम्बन गरिने व्यवस्थालाई संविधान सभा नियमावली, २०६५ मा उल्लेख गरिएको पाइन्छ । संविधान सभाले संविधानको विधेयक पारित गर्दा संविधान सभामा पेस भएको त्यस्तो विधेयकको प्रस्तावना तथा प्रत्येक धारामा मतदान गरी पारित गर्नेछ । यसरी मतदान गर्दा संविधान सभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यको कम्तीमा दुई तिहाइ सदस्य उपस्थित भएको बैठकको सर्वसम्मतिबाट पारित गर्नुपर्नेछ । संविधानको विधेयकको प्रस्तावना वा त्यसको कुनै धाराका सम्बन्धमा सर्वसम्मत कायम हुन नसकेमा सो विषयमा सर्वसम्मति कायम गर्न संविधान सभामा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलका नेताले आपसमा परामर्श गर्नेछन् । परामर्श गर्ने काम सर्वसम्मतिले कायम हुन नसकेको मितिले बढीमा पन्ध्र दिनसम्म पूरा गरी सक्नुपर्नेछ । यसरी परामर्श भएकोमा त्यस्तो परामर्श गर्ने काम पूरा भएको सात दिनभित्र त्यस्तो विधेयकको प्रस्तावना वा कुनै धाराउपर पुनः मतदान हुनेछ । यसरी मतदान हुँदा पनि तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यको कम्तीमा दुई तिहाइ सदस्य

उपस्थित भएको बैठकको सर्वसम्मत कायम हुन नसकेमा प्रस्तावना वा जुन धाराका सम्बन्धमा सर्वसम्मत कायम हुन नसकेको हो सो प्रस्तावना वा धारामा पुनः मतदान हुनेछ र त्यस्तो मतदानमा संविधान सभामा तत्काल कायम रहेका सम्पूर्ण सदस्यको कम्तीमा दुई तिहाइ सदस्य उपस्थित भएको बैठकको कम्तीमा दुई तिहाइ बहुमतबाट पारित भएमा त्यस्तो प्रस्तावना वा धारा पारित भएको मानिनेछ । संविधान सभामा पेस भएको संविधानको विधेयकको प्रस्तावना वा त्यसको कुनै धाराका सम्बन्धमा मतदान गर्दा कुनै पनि सदस्यले त्यस्तो विधेयकको प्रस्तावना वा त्यसको कुनै धाराको विपक्षमा मत नदिएमा सर्वसम्मत कायम भएको मानिनेछ ।

संविधान सभाबाट पारित भइसकेको संविधानको विधेयकमा धाराहरूको क्रमसङ्ख्या मिलाउन र अन्य सामान्य विषयमा सुधार नगरी नहुने कुनै त्रुटि देखिएमा सोको आनुसाङ्गिक सुधार गर्नका लागि संविधान सभाका अध्यक्षसमक्ष सिफारिस गर्न संवैधानिक समितिको सभापतिको सभापतित्वमा कार्य व्यवस्था परामर्श समितिको परामर्शमा अध्यक्षद्वारा मनोनित चारजना सदस्यसमेत रहेको एउटा समिति रहने व्यवस्था छ । कुनै सदस्यले सभाबाट पारित संविधानको विधेयकमा आनुसाङ्गिक सुधार गर्नुपर्ने कुनै विषय देखेमा सोको सूचना यस समितिलाई दिन सक्नेछ । संविधान सभाबाट पारित भएको संविधानको विधेयकको अन्तमा संविधान सभाका प्रत्येक सदस्यले हस्ताक्षर गर्नुपर्नेछ र त्यस्तो विधेयकलाई अध्यक्षद्वारा प्रमाणीकरण भएपछि त्यस्तो विधेयकले संविधानको रूप धारण गर्नेछ । प्रमाणीकरण भएको संविधानमा संविधान प्रारम्भ हुने भनी निर्धारण गरिएको मितिमा संविधान सभाले औपचारिक समारोहको आयोजना गरी पारित संविधानको प्रति संविधान सभाको अध्यक्षले राष्ट्रपतिसमक्ष पेस गर्नेछ

र राष्ट्रपतिले सोही समारोहमार्फत नेपाली जनतासमक्ष संविधान सार्वजनिक गरी नयाँ संविधान प्रारम्भ भएको घोषणा गर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

७. उपसंहार

नेपालमा संविधान निर्माण गर्नुअघि संविधानका आधारभूत सिद्धान्तहरू नै तय नगरी संविधान निर्माण कार्य प्रारम्भ गरिएको छ । यसअतिरिक्त संविधान सभाका विभिन्न समितिहरूले संविधान सभाको कार्यतालिकामा दशौँपटक संशोधनपछि संविधान

सभामा आआफ्ना समितिका अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदनहरू प्रस्तुत गरिसकेका छन् । संविधान निर्माणको प्रक्रियामा नेपालीहरूका लागि सायद यो खुसीको कुरा मान्न सकिन्छ । यसै गरी संविधानको आठौँ संशोधन गरी संविधान सभाको कार्यकाललाई २०६७ जेठ १४ गतेबाट एक वर्षको अवधि थप गरिएको छ । यसरी संविधानको संशोधनपश्चात् थप गरिएको अवधिमा लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संविधानको निर्माण गरी घोषणा भएमा नेपाल र नेपालीको मुहार फेर्न सहयोग पुग्ने कुरामा आशावादी हुन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- - -, 'अल्पसङ्ख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हकअधिकार संरक्षण समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौँ, संविधान सभा, अल्पसङ्ख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हक अधिकार संरक्षण समिति ।
- - -, 'अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा अध्ययन समिति गठनसम्बन्धी संविधान सभामा पेस गरेको प्रस्ताव, २०६६', काठमाडौँ, संविधान सभा ।
- - -, (२००८), 'नयाँ संविधान निर्माण : नेपाली जनताका लागि मार्गदर्शन', काठमाडौँ, इन्टरनेसनल आइडिया ।
- - -, 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३', काठमाडौँ, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- - -, 'न्याय प्रणालीसम्बन्धी समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौँ, संविधान सभा, न्याय प्रणालीसम्बन्धी समिति ।
- - -, 'प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौँ, संविधान सभा, प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार तथा राजस्व बाँडफाँड समिति ।
- - -, 'मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौँ, संविधान सभा, मौलिक अधिकार तथा निर्देशक सिद्धान्त समिति ।
- - -, 'राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौँ, संविधान सभा, राज्यको पुनर्संरचना र राज्यशक्तिको बाँडफाँड समिति ।

- - -, 'राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौं, संविधान सभा, राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समिति ।
- - -, 'राष्ट्रिय हितको संरक्षण समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौं, संविधान सभा, राष्ट्रिय हितको संरक्षण समिति ।
- - -, 'व्यवस्थापकीय अङ्गको स्वरूप निर्धारण समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौं, संविधान सभा, व्यवस्थापकीय अङ्गको स्वरूप निर्धारण समिति ।
- - -, 'संविधान सभा नियमावली, २०६५', काठमाडौं, संविधान सभा सचिवालय ।
- - -, 'संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौं, संविधान सभा, संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति ।
- - -, 'संवैधानिक समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', संविधान सभा, काठमाडौं, संवैधानिक समिति ।
- - -, 'सांस्कृतिक सामाजिक ऐक्यबद्धताको आधार निर्धारण समितिको अवधारणापत्र र प्रारम्भिक मस्यौदासम्बन्धी प्रतिवेदन, २०६६', काठमाडौं, संविधान सभा, सांस्कृतिक सामाजिक ऐक्यबद्धताको आधार निर्धारण समिति ।

निर्णय प्रक्रिया : एक सङ्क्षिप्त विवेचना



कृष्ण कार्की*

१. पृष्ठभूमि

कुनै पनि कार्यले साकार रूप लिनभन्दा पहिले निर्णय हुन्छ। व्यक्तिगत, व्यावसायिक, घरायसी एवं सार्वजनिक क्षेत्रमा निर्णयहरू शृङ्खलाबद्ध रूपमा हुन्छन्। तर्सथ यसलाई निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया भन्न सकिन्छ। सार्वजनिक क्षेत्रमा यसको व्यापकता रहेको तथ्यलाई सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ। सेवाग्राहीको प्राप्त मागको कार्यालयमा प्रविष्ट गर्नेदेखि सुरु भएर विभिन्न तहको तोकादेश एवं कारवाही उठान, राय परामर्शदेखि निर्णय हुने सम्मका तहहरू पार गराउनु आवश्यक छ। निर्णयकर्ता गम्भीर भएर विवेकसम्मत तरिकाले निर्णयका विभिन्न विकल्पमध्ये सर्वोत्तम विकल्पको छनोट गर्न सदा जागरुक रहनुपर्दछ।

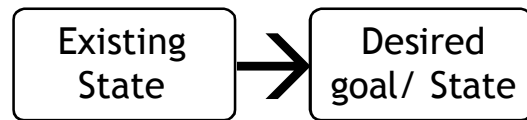
२. निर्णय प्रक्रिया भनेको के हो ?

निर्णय गर्नु भनेको एउटा परिवेशमा, वातावरण र परिस्थितिमा दुई वा दुईभन्दा बढी विकल्पमध्ये उपयुक्त विकल्पको पहिचान गर्नु हो। यसलाई विचार र क्रियाबीचको पुल (A bridge between thoughts and action) पनि भनिन्छ। सार्वजनिक सङ्गठनमा निर्णय गर्नु भनेको महत्त्वपूर्ण कार्य हो। सङ्गठनको सफलता र प्रभावकारिता समयबद्ध एवं

गुणस्तरयुक्त निर्णयमा भर पर्दछ। विभिन्न विद्वान्हरूले निर्णय प्रक्रियालाई आआफ्नै प्रकारले परिभाषित गरेको पाइन्छ। समग्रमा विभिन्न विकल्पको छनोट र विश्लेषण गर्दै अन्तिम निष्कर्षमा पुग्नु नै निर्णय हो।

पिटर डुकरले निर्णय कार्यलाई 'विकल्पको छनोट' भनेका छन्। यसै गरी टेरिले निर्णय गर्ने भनेको 'दुई वा दुईभन्दा बढी विकल्पमध्ये एउटा विकल्पको पहिचान गर्नु हो' भनेका छन्। त्यस्तै जेम्स स्टोरनले निर्णय गर्ने कार्यलाई 'एक किसिमको निश्चित समस्या समाधान गर्नका लागि कार्यपद्धतिको पहिचान र छनोट गर्ने प्रक्रिया' भनेका छन्। निर्णय गर्दा विगतलाई समस्याका रूपमा (past problem) वर्तमानलाई छनोटका रूपमा (present choice) र भविष्यलाई कार्यान्वयनका रूपमा (future implementation) हेरिन्छ।

Decision making



वर्तमान अवस्था र अपेक्षित लक्ष्यका बीचको खाडल समस्या हो। त्यसको समाधानका लागि निर्णय गरिन्छ।

* उप सचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

३. निर्णय गर्ने शैलीहरू

(Decision making styles)

निर्णय गर्नु भनेको एउटा जटिल कार्य हो । समय, परिस्थिति र निर्णयकर्ताको सोचाइ आदि पक्षले एकप्रकारको निर्णय शैलीलाई इङ्गीत गरेको हुन्छ । निर्णयका शैलीहरूलाई यसप्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

निरङ्कुश शैली (Authoritative style)

- सल्लाह र सुझावको महत्त्व नहुने
- निर्णय गरी कार्यान्वयन लादिने
- विषयगत विशेषज्ञता भए राम्रो पनि हुने

सल्लाहकारी शैली (Consultative Style)

- सल्लाह सुझावबाट निर्णयमा पुगिने
- सहयोगीसँग सहकार्य गरिने
- विद्वान्सँग समन्वय हुने

सहजकारी शैली (Facilitative Style)

- व्यवस्थापक र सहयोगीको सहकार्यबाट निर्णयमा पुगिने
- सक्षम र क्षमतावान् सहयोगी हुँदा राम्रो हुने

प्रत्यायोजित शैली (Delegative Style)

- पर्याप्त मात्रामा अधिकार हुने

४. निर्णय प्रक्रियाका चरणहरू

(Decision making process)

आजका निर्णयहरूले भविष्यका लागि पथप्रदर्शनका रूपमा कार्य गर्छन् । यसकारण निर्णय गर्दा अपनाउनुपर्ने चरणका सम्बन्धमा जानकारी राखी अगाडि बढ्नु राम्रो हुन्छ । ती चरणहरू निम्नानुसारका छन् :

- **समस्याको पहिचान गरी परिभाषित गर्नु** (Identifying and defining the problems): कार्यालयमा तोकिएको कार्यसम्पादन गर्न वास्तविक समस्याको पहिचान गर्नु महत्त्वपूर्ण हुन्छ । यस क्रममा गर्न खोजिएको र भइरहेको वस्तुस्थिति बुझ्ने, कमीकमजोरी पत्ता लगाउने र विकल्पका बारेमा गहिरिएर सोच्नुपर्दछ ।

- **विकल्पको विकास** (Developing alternatives): समस्याको पहिचानपश्चात् गरिने कार्य हो विकल्पको विकास । पहिचान भएको समस्या समाधानका लागि विभिन्न तरिकाले समाधानमा पुग्न सकिन्छ । ती विकल्पहरूको प्राथमिकीकरण गर्नुपर्दछ । विकल्पहरूको विकास गर्न सामूहिक छलफललगायतका विधिहरू महत्त्वपूर्ण हुन्छन् ।

- **विकल्पको विश्लेषण र मूल्याङ्कन** (Analysis and evaluating the alternatives) : यस चरणमा तयार भएका विकल्पहरूमध्ये निर्णयका लागि उत्तम विकल्प के हुन सक्दछ भनेर विचार विश्लेषण एवं मूल्याङ्कन गर्ने कार्य हुन्छ । यसका लागि विभिन्न गणितीय प्रविधिहरू PERT, CPM, IRR, NPV, लागतलाभ विश्लेषण linear programming आदि प्रविधिहरू अपनाइन्छ । उपरोक्त प्रविधिहरू प्रयोग गरी विकल्पहरूको विश्लेषण र मूल्याङ्कन गरेपछि सम्भावित परिणामको लेखाजोखा पनि गरिन्छ ।

- **उत्तम विकल्पको छनोट** (choosing the best alternatives) : उपलब्ध विकल्पहरूमध्ये उत्तम विकल्पको छनोट गर्दा होसियारीपूर्वक गर्नुपर्ने हुन्छ । छानिएका उत्तम विकल्पहरूले

समाजमा सकारात्मक असर पार्न सक्नुपर्दछ । सङ्गठनमा एकता, सेवाग्राहीमा सन्तुष्टि र लगानीमा मितव्ययी हुन सक्नुपर्दछ ।

- **कार्यान्वयन (Implementation) :** यो ज्यादै महत्त्वपूर्ण चरण हो । कार्यान्वयनपश्चात् मात्र निर्णयले साकार रूप लिन सुरु गर्दछ । निर्णयपछि कार्यान्वयन हुन नसकेमा त्यस निर्णयको कुनै अर्थ रहदैन । यसर्थ निर्णयहरू कार्यान्वयन योग्य हुनुपर्दछ ।
- **मूल्याङ्कन (Evaluation) :** मूल्याङ्कनले भविष्यमा गरिने निर्णयका लागि दिशाबोध गर्दछ । निर्णय प्रक्रियाका चरणहरूमध्ये यो ज्यादै महत्त्वपूर्ण चरण हो । निर्णयलाई कार्यान्वयनमा पुऱ्याइसकेपछि त्यसबाट आउने सकारात्मक तथा नकारात्मक परिणामको लेखाजोखा गरे भविष्यमा अगाडि बढ्न सजिलो हुन्छ ।

५. निर्णय प्रक्रियाका सिद्धान्तहरू

(Theories of decision making)

निर्णय प्रक्रियासम्बन्धी व्यवहारमा ल्याइएका केही महत्त्वपूर्ण सिद्धान्त देहायअनुसार छन् । प्रत्येक कार्यकारी वा निर्णयकर्ताले आवश्यकताअनुसार यीमध्ये कुनै पनि सिद्धान्त व्यवहारमा लागू गर्न सक्छन् :

- १) **निर्णय निर्माणमा विवेकशील समझको सिद्धान्त** (the rational comprehensive theory of decision making) : सङ्गठनमा गरिने कुनै पनि निर्णयलाई व्यावहारिक तुल्याउन यस्तो निर्णयले विशेष टेवा पुऱ्याउँछ । वस्तुस्थितिको राम्रो अध्ययन अनुसन्धान गरेर मात्र निर्णय गरिन्छ ।

- २) **निर्णय निर्माणमा जनमतको सिद्धान्त** (The Populist theory of decision making) : विभिन्न पत्रपत्रिकामा प्रकाशित अभिमत, गोष्ठी, सम्मेलन आदिबाट प्राप्त सुझाव र प्रयोगसिद्ध अनुसन्धानका आधारमा लिइने निर्णय नै जनमतको सिद्धान्तमा आधारित निर्णय हो ।

- ३) **निर्णय निर्माणमा अभिवृद्धिको सिद्धान्त** (The Incremental theory of decision making) : विगतमा गरिएका निर्णयलाई आधार मानी त्यसमा सामान्य थपघट गरेर गरिने निर्णय नै यस कोटीको निर्णयमा पर्दछ । जसरी आदालतमा नजिर स्थापना गरिन्छ र विगतका समान घटनाका आधारमा नयाँ निर्णय लिइन्छ, त्यसै गरी प्रशासनमा पनि कुनै नयाँ निर्णय लिनुपरेमा विगतमा सोसम्बन्धी केकस्ता आधार अपनाइएका थिए ? कुन ऐननियमका आधारमा सो निर्णय गरिएको थियो आदिबारे जानकारी लिएर नयाँ निर्णय लिइन्छ ।

- ४) **मिश्रित लेखाजोखाको सिद्धान्त** (Mixed Scanning theory) : यसले निर्णयको प्रकृति, परिप्रेक्ष्य, व्यवहार, सिद्धान्त, परिस्थिति जस्ता कुरामा ध्यान दिन्छ । यसले निर्णय कुन ठीक र कुन बेठीक भन्नुभन्दा परिस्थितिअनुसार दुवै निर्णय प्रक्रिया अभिवृद्धिवाद र विवेकशील सम्मतको सिद्धान्तका गुणहरू हुन सक्ने कुरा स्वीकार गर्दछ ।

- ५) **सीमित विवेकशीलताको सिद्धान्त** (Theory of limited rationality) : मानिसहरूलाई जति विवेकशील ठान्ने गरिन्छ, त्यति हुँदैनन् । विभिन्न कारणले गर्दा

विवेकशीलताको प्रयोगमा सीमितता आउँछ। साइमनले प्रशासनिक सिद्धान्त भनेको विवेकशीलताको उद्देश्य राखेर हासिल गरिएको सीमित विवेकशीलताको सिद्धान्त हो भनेका छन्।

- ६) **निर्णय प्रक्रियामा अवरोधको सिद्धान्त** (Constraints theory of decision making) : निर्णय प्रक्रियामा सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक अवरोधहरू आउन सक्छन्। त्यसको समाधान उपयुक्त ढङ्गले गर्नुपर्ने हुन्छ। त्यसैले सकेसम्म उपयुक्त प्रतिफल दिने निर्णय गर्नु नै यसको मूल मान्यता हो।

६. नेपालको प्रशासनमा निर्णय

नेपालको प्रशासनमा निर्णय गर्ने प्रक्रियामा निम्नानुसार तीनप्रकारका प्रक्रियाहरू रहेका पाइन्छन्। ती हुन् :

- (क) **प्रस्ताव उठाएर गरिने निर्णय** : प्रचलित ऐनकानूनमा स्पष्ट व्यवस्था नभएका विषयवस्तुहरू, ऐनकानूनमा मन्त्रपरिषद्को स्वीकृति लिनुपर्ने भनी व्यवस्था भएका विषयहरू एवं नीतिगत निर्णय हुनुपर्ने अन्य विषयमा सम्बन्धित मन्त्रालय, आयोग वा सचिवालयबाट सम्बन्धित विभागीय मन्त्रीबाट स्वीकृति गराई मन्त्रपरिषद्मा प्रस्ताव पठाइन्छ। मन्त्रपरिषद्बाट निर्णय भएपछि मात्र कार्यान्वयन गर्ने गरिन्छ।
- (ख) **टिप्पणी उठाएर गरिने निर्णय** : टिप्पणी प्रथा नेपाली प्रशासनको पर्यायवाचीका रूपमा स्थापित भइसकेको छ। ससानो विषयवस्तुलाई

पनि टिप्पणीका माध्यमबाट विभिन्न चरण पार गर्दै अधिकारप्राप्त अधिकारीबाट निर्णय भएपछि कार्यान्वयन गर्ने गरिन्छ। त्यस्तो टिप्पणीमा ऐनकानून र निर्णयको व्यवस्थासमेत उल्लेख गरी रायसहित उठान गर्नुपर्ने अवस्था छ।

- (ग) **तोकआदेशबाट गरिने निर्णय** : सामान्य प्रकृतिका नियमित निर्णयहरू अधिकारप्राप्त अधिकारीले प्राप्त निवेदन वा पत्रमा यसो गर्ने भनेर आदेश वा तोक लगाएपछि सोहीअनुरूप कार्यान्वयन गरिन्छ। निर्णय प्रक्रियामा यो सबभन्दा छोटो र छिटो विधि हो। अधिकारप्राप्त अधिकारीले प्राप्त अधिकारभित्र रहेर निवेदन वा पत्रमा नै कार्यान्वयनको व्यहोरा सङ्क्षिप्त रूपमा तोक वा आदेशका रूपमा लेख्ने गरिन्छ। यसले कार्यसम्पादन प्रक्रियालाई छोटो बनाउँछ। यस प्रक्रियाबाट सेवाग्राहीले छिटोछरितो र सरल रूपमा सेवा प्राप्त गर्न सक्छ। कानुनी जटिलता नभएको अवस्थामा यसको अभ्यास गर्ने गरिन्छ।

७. निर्णय प्रक्रियामा रहेका समस्याहरू

लोकतन्त्र, सङ्घीय गणतन्त्रको प्राप्तिपछि व्यवस्थापिका संसद्बाट विभिन्न ऐनकानून पारित गरिए पनि तिनको कार्यान्वयन प्रभावकारी रूपमा हुन सकेको छैन। यसका साथै सरकारले विभिन्न समयमा जनतालाई छिटोछरितो र सरल रूपमा सेवाप्रवाह गर्ने निर्णय भए पनि तिनको पूर्ण कार्यान्वयन नभएको अवस्था छ। यस पृष्ठभूमिमा नेपाली प्रशासनमा निर्णय प्रक्रियामा रहेका समस्याहरू निम्नानुसार छन् :

- क) निर्णय प्रक्रियामा विचार विश्लेषणको कमी र विकल्पहरूको विकास एवं विश्लेषण ज्यादै कम गरिन्छ । यसले गर्दा निर्णयहरू कार्यान्वयन योग्य हुँदैनन् ।
- ख) कागजी प्रक्रिया र लामो टिप्पणी प्रथाको प्रचलन बढी गरिने हुनाले यसले विभिन्न तहहरू पार गरी निर्णय हुँदा धेरै समय लाग्छ ।
- ग) जिम्मेवारी पन्छाउने प्रवृत्ति : निर्णय गर्दा फाइल आफूभन्दा माथिल्लो अधिकारीसमक्ष पठाउने प्रचलन बढी छ । यसले गर्दा निर्णय प्रक्रिया लामो हुन्छ ।
- घ) समिति प्रथाको व्यापकता : विशेष गरी केन्द्रीय स्तरका मन्त्रालय, आयोग र सचिवालयहरूमा यसको अभ्यास बढी भएको पाइन्छ ।
- ङ) आसय बुझेर निर्णय गर्ने : ऐननियम र प्राप्त अधिकारमा स्पष्ट व्यवस्था भए पनि माथिल्लो अधिकारीको आसय के छ ? सो बुझेरमात्र निर्णय गर्ने गरिन्छ ।
- च) व्यक्तिवादी प्रवृत्ति : सङ्गठनको हित र प्रभावकारितालाई भन्दा आफ्नो हितलाई प्राथमिकता दिने प्रवृत्ति ।
- छ) निर्णय सहभागितामूलक छैन : तल्लो तहका कर्मचारीलाई निर्णय प्रक्रियामा सहभागी नगराउने प्रवृत्ति ।
- ज) नयाँ प्रविधिको प्रयोग अध्ययन सूचना तथ्याङ्क सङ्कलन गरी निर्णय गर्ने गरिँदैन ।
- झ) समस्या र चुनौतीदेखि भाग्ने प्रवृत्ति छ ।
- ञ) समान समस्या र विषयमा पनि समान निर्णय नगरी फरकफरक निर्णय गर्ने ।

- ट) जनदबावको कमी : सेवा प्राप्त गर्नु मेरो अधिकार हो भन्ने बुझाइ जनतामा नभएकोले निर्णयहरू छिटोछरितो हुन सकेको छैन ।

ट. सुधारका लागि सुझाव

असल र सही निर्णयले नै सङ्गठनको प्रभावकारिता बढ्छ । राज्यले प्रवाह गर्ने सेवाहरू निर्वाध रूपमा प्राप्त गर्न सक्नु सेवाग्राहीको अधिकार हो । हाम्रो प्रशासनिक वृत्तमा निर्णय प्रक्रियासँग सम्बन्धित समस्याहरू स्रोतसाधनको अभावबाट सिर्जित समस्याहरू अत्यन्तै कम छन् । प्रथा, प्रचलन एवं प्रक्रियागत समस्याहरू बढी छन् । निर्णय प्रक्रियामा रहेका समस्या समाधान गर्न निम्न सुझावहरू उपयुक्त हुन सक्दछन् :

- क) टिप्पणी प्रथामा सुधार गर्ने : टिप्पणीमा तीन तहको मात्र संलग्नता रहने भन्ने विभिन्न समयको निर्णयलाई व्यवहारमा कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्दछ ।
- ख) विकल्पहरूको विश्लेषण र तथ्याङ्कहरूको प्रयोगमा निर्णयकर्ताले जोड दिनुपर्दछ ।
- ग) अधिकार प्रत्यायोजनलाई सही रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । सोअनुरूप कार्यान्वयन नगर्नेलाई दण्डित हुने व्यवस्था गर्नुपर्दछ ।
- घ) कर्मचारीलाई तालिमको व्यवस्था गर्नुपर्दछ ।
- ङ) हरेक महिना शाखा/शाखाबीच मूल्याङ्कन गरी उत्कृष्ट निर्णय गर्ने शाखाको घोषणा गर्नुपर्दछ ।
- च) नागरिक समाजले छिटोछरितो र गुणस्तरीय निर्णयका लागि खबरदारी गरिरहनुपर्दछ ।
- छ) सहभागितामूलक निर्णय प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्दछ ।

- ज) Right man in the Right Place भन्ने सिद्धान्तअनुरूप कर्मचारीको पदस्थापना तथा सरुवा गर्नुपर्छ ।
- झ) विगतका निर्णयको अनुगमन र अध्ययन गर्नुपर्छ ।
- ञ) समिति प्रथाको प्रयोगभन्दा समस्या केन्द्रित छलफल गरी निर्णयहरू गर्नुपर्छ ।
- ट) निर्णयका तहहरू घटाउनुपर्छ ।
- ठ) E-Governance System को बिस्तार र प्रयोगमा जोड दिनुपर्छ ।

५. निष्कर्ष

निर्णय ढिलो गर्नु भनेको निर्णय नगर्नु हो । यसबाट जनताले न्याय पाउँदैनन् । निर्णयको तह घटाएर यसको पूर्ण पालना हुनु आवश्यक छ । निर्णय बढी प्रभावकारी होस्, कार्यान्वयन गर्न सकिने होस् र कम आलोचित होस् भन्नाका लागि सम्बन्धित सबै पक्ष सजग हुनु आवश्यक छ । निर्णयकर्ता जिम्मेवारीबाट पन्छिने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्दै प्रक्रियामुखी निर्णयको ठाउँमा नतिजाउन्मुख निर्णय प्रक्रिया बनाउनेतर्फ सबैको ध्यान जानु जरुरी छ । यसबाट छिटोछरितो र प्रभावकारी निर्णय गर्ने परिपाटी सुरु हुने आशा गर्न सकिन्छ ।

निजामती सेवा र सेवाग्राहीबीचको सम्बन्ध



पुण्यप्रसाद ढकाल*

विषय प्रवेश

राज्यकोषबाट तलब सुविधा पाउने राज्यको शासकीय व्यवस्थालाई जनहितका लागि सञ्चालन गर्ने, सार्वजनिक नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्न निश्चित संवैधानिक तथा कानुनी संरचनाअन्तर्गत संरचित प्रशासकीय सङ्गठन नै निजामती सेवा हो ।

राज्यका तर्फबाट नागरिकहरूलाई प्रदान गरिने सेवासुविधाहरूको सुनिश्चितता कायम गरी जनहित र राष्ट्रिय स्वार्थ पूरा गर्ने बृहत् लक्ष्य बोकेको कार्यकारी संयन्त्र नै निजामती सेवा हो । निजामती सेवा समग्र सरकारी सेवाहरूको केन्द्रसमेत रहेकोले यसले अन्य सेवालाई मार्गदर्शन प्रदान गर्छ । निजामती सेवा सामाजिक प्रतिष्ठाको क्षेत्र भएकोले यो बढी व्यावसायिक र प्रतिस्पर्धी हुनु जरुरी छ । निजामती सेवा राज्यको स्थायी सरकार हो । अन्य सरकारी सेवाको केन्द्र हो । जनतालाई सेवासुविधा प्रभावकारी ढङ्गबाट प्रदान गर्ने कार्यमा निरन्तर खटिरहने संयन्त्र हो । नेपालमा वि.सं. २०१३ भदौ २२ गते निजामती सेवा ऐनको तर्जुमा भई कार्यान्वयनमा आएपछि यस सेवाको अवधारणा विकास भएको मानिन्छ । हाल नयाँ ऐनका रूपमा निजामती सेवा ऐन, २०४९ (दोस्रो संशोधन २०६४) ले १० ओटा सेवाहरूलाई निजामती सेवाका रूपमा समेटेको पाइन्छ ।

कुनै पनि राज्यले जनताको हित र कल्याणका लागि जनताद्वारा निश्चित दरमा कर लिएर सामाजिक न्यायका आधारमा वितरण गर्नुपर्छ । सरकारले यस क्रममा विभिन्न नीतिगत, कानुनी, आकस्मिक, विकासात्मक, कल्याणकारी आधारभूत तथा सामाजिक कार्यहरू सम्पादन गर्नुपर्छ । सरकारको यस्तो कार्य गर्ने महत्त्वपूर्ण संयन्त्र नै निजामती सेवा हो । निजामती सेवालाई A Professional Body या Official Permanent, Paid and Skilled पनि भन्ने गरिन्छ । नेपालको निजामती सेवालाई संवैधानिकता प्रदान गरिएको छ । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १२६ मा यससम्बन्धी व्यवस्था गरिएको छ । निजामती सेवाको प्रकृति र स्वरूपका आधारमा यस सेवाका निम्नलिखित विशेषताहरू छन् :

- योग्यता प्रणाली,
- व्यावसायिकता,
- राजनीतिक तटस्थता र निर्वैयक्तिकता,
- पदसोपान पद्धति,
- निश्चित वृत्ति शृङ्खला,
- अनुशासन, नैतिकता र आचरण,
- निश्चित कानुनी आधार,
- गैरसैनिक चरित्र,
- स्थायी सेवा,

* शाखा अधिकृत, गृह मन्त्रालय

- सेवासुरक्षाको प्रत्याभूति,
- तोकिएको तलबभत्ता आदि ।

सेवाप्रवाहमा निजामती सेवाको भूमिका

राज्यले नागरिकप्रतिको दायित्व पूरा गर्ने क्रममा जनताको नजिकमा रहेर अनवरत रूपमा कार्यमा जुटिरहने स्थायी संयन्त्र निजामती सेवा भएकोले राज्यको सफलता असफलता यसैमा निहित रहने कुरा विभिन्न विद्वान्हरूले उल्लेख गरेका छन् । निजामती सेवा स्थायी, सीपयुक्त वेतनयुक्त र व्यावसायिक व्यक्तित्वहरूको पेसागत सङ्गठन हो । यसले राज्य सञ्चालनका क्रममा नीति निर्माणदेखि लिएर कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कनसम्मका यावत् कार्यहरू सम्पादन गर्दछ । जनताको नजिकमा सरकारको दह्रो उपस्थिति जनाउने भएकाले निजामती सेवा र सेवाग्राही जनताबीचको अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहेको कुरा पुष्टि हुन्छ । कहिलेकाहीं कार्यसम्पादनको स्तरमा निजामती सेवा र जनताबीचमा गलत सम्बन्ध विकास हुने कुरा यसमा लाग्ने गरेका आरोपहरूबाट थाहा हुन्छ । यसो भए तापनि यी दुवैबीचको सम्बन्धबाट नै राज्य अगाडि बढिरहेको हुन्छ ।

राज्यशक्तिको स्रोत जनता हुन् । राज्यले नीति निर्माण गर्दा, अवसरको वितरण गर्दा, अधिकार, हकहित र सम्मानलाई नजरअन्दाज गर्न मिल्दैन । राज्यका यी कार्य वैधानिक एवं विवेकशील ढङ्गबाट सञ्चालन गर्ने बौद्धिक जमातहरूको साभ्ना सङ्गठन नै निजामती सेवा भएकोले राज्य सञ्चालन पद्धतिमा निजामती सेवा Crux का रूपमा रहेको छ । नीति निर्माणमा सरकार निकट रही सोको कार्यान्वयन गरी प्रतिफल वितरण गर्ने कार्यमा जनतासम्मको फैलावट निजामती सेवाको हुन्छ । निजामती सेवाले राज्यको क्रियाकलापका सम्बन्धमा जनताहरूलाई पूर्ण जानकारी दिएर राज्यप्रतिको जनविश्वास र आस्था कायम गर्ने प्रयत्न गरिरहन्छ ।

निजामती सेवा जनइच्छा र जनचाहनालाई पूरा गर्ने राज्यको कार्यकारी संरचना हो । नागरिक अधिकार, मूल्य मान्यता, व्यवहार शैली र सन्तुष्टि जस्ता महत्त्वपूर्ण पक्षलाई आत्मसात गर्दै जनमैत्री, जनसहयोगी र जनउत्तरदायी शासन सञ्चालन गरी जनतालाई प्रत्यक्ष रूपमा सुशासनको प्रत्याभूति दिनु नै निजामती सेवाको कर्तव्य हो । निजामती सेवाले राज्यको दायित्व र शक्तिलाई जिम्मेवारीपूर्वक निर्वाह गर्दछ । त्यसैले भन्ने गरिन्छ कुनै पनि देशको शासनको सफलता निजामती सेवाको कार्यशैलीबाट थाहा पाउन सकिन्छ । यी दुईको सम्बन्धलाई यिनीहरूको भूमिकाका आधारमा विश्लेषण गर्न सकिन्छ ।

१. राज्य सञ्चालनका क्रममा राजनीतिबाट मार्गदर्शक, आदर्श र दिशाबोध प्राप्त गरी सार्वजनिक नीतिको निर्माणमा जुट्ने,
२. जनताको चाहना, माग र प्राथमिकताहरू सरकारसमक्ष जानकारीका लागि प्रस्तुत गर्न,
३. जनताले तिरेको करबाट निजामती सेवा सञ्चालन हुन,
४. जनतालाई उनीहरूकै सन्निकटमा रही राज्यको प्रभावकारी उपस्थिति देखाउने,
५. जनता र सरकारबीचको सम्बन्ध सेतुका रूपमा कार्य गर्ने,
६. जनदबाव र अपेक्षालाई नीतिमा प्रतिबिम्बित (Reflect) गर्न योगदान दिन,
७. सार्वजनिक सेवा, सुविधा र वस्तुलाई प्रभावकारी रूपमा जनतासमक्ष प्रवाह गर्न,
८. जनताले हाम्रै सेवाका लागि खटिएको आफ्नै संस्थाका रूपमा लिनुपर्ने,
९. जनताले सरकारी कार्यलाई सामाजिक स्वीकृति दिनुपर्ने आदि ।

सेवाप्रवाहको विद्यमान अवस्था

नेपालको सन्दर्भसमेतलाई ध्यान दिँदा सार्वजनिक सेवाप्रवाह प्रभावकारी नभएको गुनासो जनस्तरबाट सुनिने गरे तापनि यसतर्फ केही उपलब्धि हासिल भएको देखिन्छ। यसलाई सकारात्मक र नकारात्मक कोणबाट विश्लेषण गर्न सकिन्छ :

सकारात्मक पक्ष

- First come first service
- नागरिक बडापत्रको व्यवस्था
- घुम्ती सेवा व्यवस्थापन
- संस्थागत व्यवस्था केन्द्रदेखि स्थानीय स्तरसम्म
- जनशक्ति र स्रोतसाधनको व्यवस्था
- गुनासो सुनुवाइसम्बन्धी व्यवस्था
- विनाभन्कट सेवाप्रवाह गर्ने संस्थागत तथा नीतिगत व्यवस्था (सुशासन ऐन, नियम)
- कार्यविवरण र जिम्मेवारी किटान गर्ने व्यवस्था
- पुरस्कारको व्यवस्था (कर्मचारी, कार्यालय)
- कार्यसम्पादनमा आधारित तलब प्रणालीको सुरुआत
- समावेशी र प्रजातन्त्रिक चरित्रको परिपाटी बनाउने कानुनी अठोट

नकारात्मक पक्ष

- नागरिकमैत्री व्यवहार नदेखिनु
- नीतिगत अस्पष्टता र अस्थिरता
- जनशक्ति र स्रोतसाधनको अपर्याप्तता
- जनअपेक्षा पूरा गर्ने सेवा नहुनु
- सेवाको गुणस्तर कमजोर हुनु
- जटिल र प्रक्रियामुखी व्यवहार
- सीमान्त वर्गको पहुँचमा कमी
- भौतिक पूर्वाधारहरूको अभाव
- जनशक्तिमा प्रोत्साहनको कमी
- उत्तरदायित्वको भावना नहुनु

- कमजोर अनुगमन तथा मूल्याङ्कन पद्धति
- सेवाप्रवाह सुधार कार्यमा निरन्तरताको अभाव

माथि उल्लेखित सकारात्मक तथा नकारात्मक पक्षहरूको विश्लेषणबाट सेवा प्रभावकारी बनाउने सन्दर्भमा देखिएका समस्याहरूबाट मुक्त रहँदै उपयुक्त अवसरको खोजी गरी अगाडि बढनुपर्ने आवश्यकता महसुस हुन्छ। एकपछि अर्को गरी नयाँनयाँ कानुन एवं निर्देशिकाहरू लागू गरिँदागर्दै पनि सेवाप्रवाहको विद्यमान अवस्थाबाट आम जनसमुदायलाई सन्तुष्टि हासिल हुन सकेको छैन। सेवाप्रदायकबाट विगतदेखि भएगरेका कामको जगेर्ना गर्न तथा सेवाग्राही एवं राजनीतिक नेतृत्वलाई विश्वस्त तुल्याउनेतर्फ पनि विशेष ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

यी दुईबीचको अन्तरसम्बन्ध

सेवाप्रवाह, नीति निर्माण, विकास गतिविधि सञ्चालन, सामाजिक न्याय र समानताका आधारमा सेवाग्राही र नागरिक प्रशासन (निजामती सेवा) का बीचमा रहेका सम्बन्धलाई विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ। यहाँ निजामती सेवा र सेवाग्राही जनताबीचको सम्बन्धलाई निम्नानुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- १) जनताको हित र सामाजिक कल्याणका निम्ति राज्यद्वारा निर्मित नीतिलाई जनसमक्ष पुर्याउने,
- २) जनता र सरकारबीचको सम्बन्धसेतुका रूपमा रही कार्य गर्ने,
- ३) निजामती सेवकहरूद्वारा सञ्चालन भएका कार्यको वैधता जनताद्वारा हुन्छ,
- ४) जनचाहना, आवश्यकता र मागबमोजिमका वस्तु तथा सेवाहरूको आपूर्ति निजामती सेवाले गर्ने र उक्त कार्यको जिम्मेवारी र जवाफदेही प्रत्यक्षतः जनताप्रति हुनुपर्ने,
- ५) नागरिक अधिकार, कर्तव्य र दायित्वप्रति निजामती सेवा सचेत, सजग र संवेदनशील रहने,

- ६) वस्तु तथा सेवाको मूल्य, उपयोगिता, प्रक्रिया, उपलब्धि र सन्तुष्टिप्रति जिम्मेवार रहने,
- ७) जनताले राज्यको क्रियाकलापमा जिम्मेवार नागरिकको हैसियतबाट भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने,
- ८) राज्यको नीति, कानून र निर्देशनमा रही नागरिक कर्तव्य पूरा गर्नुपर्ने,
- ९) राष्ट्रियता, सार्वभौमसत्ता र मौलिक हक तथा मानव अधिकार रक्षाप्रति राज्यको ध्यान आकृष्ट गर्न सहयोग गर्ने,
- १०) राज्यले सामाजिक न्यायको सिद्धान्तबमोजिम समाजमा समानता र समता कायम गरी न्यायपूर्ण समाज निर्माणका लागि आर्थिक तथा सामाजिक स्रोतसाधनको प्रभावकारी वितरण र परिचालनमा ध्यान दिने,
- ११) समाजमा अपराधिक क्रियाकलाप, विकृति र विसङ्गति हटाउने कार्यमा जनताले निजामती सेवकलाई सहयोग गर्नुपर्ने,
- १२) समाजमा व्याप्त भ्रष्ट प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न राज्यले निर्माण गरेका कानूनको परिपालना र सोको कार्यान्वयनमा सामाजिक चासो र सहयोग अभिवृद्धि गर्नुपर्ने ।

सारांश

राज्य सञ्चालनको महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी वहन गर्ने संयन्त्र नै निजामती सेवा हो । यद्यपि हालैका प्रवृत्ति र व्यवहारबाट निजामती सेवा जिम्मेवारी पन्छाउने, स्वार्थी, शासक प्रवृत्ति देखाउने, लालफित्ताशाहीलाई प्रोत्साहन गर्ने, परिवर्तन नचाहने, अधिकारको केन्द्रीकरण गर्ने, भ्रष्टाचारयुक्त चरित्र,

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- - -, निजामती सेवा ऐन, २०४९, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- - -, निजामती सेवा नियमावली, २०५०, काठमाडौं, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- भट्ट, भीमदेव (२०५८), 'सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत सिद्धान्त', काठमाडौं, आशिषदेव भट्ट ।

पाउँदा फड्किने नपाउँदा अड्किने, नागरिक अधिकारको आदर गर्न हिचकिचाउने, परिणामभन्दा प्रक्रियालाई अँगाल्ने, उत्तरदायित्व पन्छाउने आदि जस्ता आरोप जनस्तरबाट लाग्ने गरेको छ । निजामती सेवाले आफूलाई पूर्ण रूपमा जनमुखी स्वच्छ, निष्पक्ष, जवाफदेही र पारदर्शी बनाउने क्रममा थुप्रै चुनौतीको सामना गर्दै आएको छ । यस्ता चुनौतीको सामना गर्न विश्वव्यापी रूपमा भइरहेको प्रविधिको विकास र परिवर्तनलाई आत्मसात गरी अगाडि बढ्नु जरुरी देखिन्छ । यसका लागि व्यवस्थापनका क्षेत्रमा आइरहेका नयाँ सिद्धान्त र प्रचलनको प्रयोग गर्दै निजी क्षेत्र, नागरिक समाज, गैरसरकारी संस्था र सामुदायिक सङ्गठनहरूसँग सहकार्य र साभेदारी गर्दै अगाडि बढेमा जनताद्वारा सरकारी क्रियाकलापको वैधानिकता स्थापित हुने देखिन्छ । यसबाट जनता र सरकार (निजामती सेवा) को सम्बन्ध सुदृढ हुन जानेछ । यसरी जनतालाई सरकारप्रति विश्वास अभिवृद्धि गर्नमा स्थानीय स्तरमा सुशासनको प्रत्याभूति हुन जरुरी छ । स्थानीय सुशासन कायम गर्दै सरकारी क्रियाकलापलाई जनताप्रति जवाफदेही, पारदर्शी, प्रभावकारी, नियमित, जनमैत्री बनाउने सन्दर्भमा स्थानीय प्रशासन दत्तचित्त भई लाग्नु आवश्यक छ । जनतालाई स्थानीय तहका सबै क्रियाकलापमा सहभागी हुने अवसर दिई जनभावनाको कदर गर्दै स्थानीय आवश्यकता र सेवाको प्रवाहमा जनताको भूमिका प्रभावकारी बनाउने कार्यलाई जोड दिनुपर्दछ । जनताको अधिकारको सम्मान गर्ने संस्कारको विकास गराउन स्थानीय प्रशासनको महत्त्वपूर्ण भूमिका हुन्छ ।

नेपालको सडक सुरक्षा : एक डरलाग्दो चुनौती

शरदचन्द्र पौडेल*

१. परिभाषा

पूर्ण सुरक्षित सडक भनेको दुर्घटनाविना सडक यातायात सञ्चालन हुने अवस्था हो। त्यसैले सडक सुरक्षाको कुरा गर्दा हामीले सडक दुर्घटनाका बारेमा चर्चा गर्नुपर्ने हुन्छ। सडक दुर्घटना भनेको सार्वजनिक सडकमा सञ्चालन भएका सवारी साधनको कारणबाट सवारीभिन्न वा बाहिर धनजनको क्षति हुने गरी भएको घटना हो। यस्तो सडक दुर्घटनामा सामान्यतः सवारी साधन, त्यसमा सवार सवारीचालकलगायतका कर्मचारी र यात्री, सवारी साधनमा रहेको सामान र सडक वा सडकवरपर रहेका मानिस वा धनसम्पत्तिको क्षति हुन्छ। सडक सुरक्षा सवारी दुर्घटनाको परिणति हो। सडक सुरक्षा र सडक दुर्घटनाको सम्बन्ध विपरीत समानुपतिक (Inversely Proportional) हुन्छ अर्थात् सडक दुर्घटना बढ्दा सडक सुरक्षाको अवस्था कमजोर हुन्छ भने सवारी दुर्घटना घट्दा सडक सुरक्षाको अवस्थामा सुधार हुन्छ। त्यसैकारण सार्वजनिक सडकमा सवारी सञ्चालनका कारणबाट दुर्घटना भई जनधनको क्षति नहुने अवस्थाले सडक सुरक्षित भएको प्रमाणित गर्दछ।

२. वर्तमान अवस्था

सडक यातायातको विकास कुनै पनि मुलुकको आर्थिक विकासका लागि अत्यावश्यक हुन्छ। वास्तवमा भन्ने हो भने आर्थिक विकासको मेरुदण्डका रूपमा रहेको सडकमा कोही पनि मर्नु राम्रो होइन। सडक यातायात अपरिहार्य भइकन पनि वर्षेनी सडक दुर्घटनाका कारण धेरै मानिसले ज्यान गुमाउनु परिरहेको छ भने ठूलो परिमाणमा धनसम्पत्ति नष्ट भइरहेको छ। संसारमा सडक दुर्घटनाका कारण वर्षेनी १३ लाख मानिसले ज्यान गुमाउनु परिरहेको छ, करिब ५ करोड मानिस घाइते भइरहेका छन् भने सन् २०२० सम्ममा सडक दुर्घटनाका कारण मृत्यु हुनेको सङ्ख्या १९ लाख पुग्ने अनुमान गरिएको छ।^१ एसियामा मात्र वर्षेनी ७ लाख मानिसको सडक दुर्घटनामा मृत्यु हुने गरेको छ, जुन विश्वभर मृत्यु हुने सङ्ख्याको आधाभन्दा बढी हो। यो सङ्ख्या सन् २०२० सम्म दुई तिहाइ पुग्ने अनुमान छ।^२

सडक दुर्घटनामा मृत्यु हुनेको उमेर समूह र लिङ्गतर्फ विचार गर्दा पुरुष, बच्चा र युवाको सङ्ख्या बढी छ। विश्वमा ५ देखि २९ वर्ष उमेर समूहका मानिसमा सडक दुर्घटना मृत्युको दोस्रो

* पूर्व महानिर्देशक, यातायात व्यवस्था विभाग

^१ Commission for Global Road Safety, Make Roads Safe : A Decade of Action for Road Safety (London Commission for Global Road Safety, 2009)

^२ World Health Organization, Global Status Report on Road Safety : Time for Action (Geneva, WHO, 2009)

कारणका रूपमा देखिन्छ। यस उमेर समूहमा पनि महिलाभन्दा पुरुष तीन गुणाभन्दा बढी सङ्ख्यामा मर्ने वा घाइते हुने गरेका छन्।^३ सडक दुर्घटनाका कारण मृत्यु हुनेहरूको समूहगत वितरणलाई अध्ययन गर्दा अधिकांश मृत्यु कम विकसित मुलुकमा हुने गरेको पाइएको छ। अहिलेको अवस्थामा करिब ९० प्रतिशतभन्दा बढी सडक दुर्घटनाबाट हुने मृत्यु मध्यम र निम्न आय भएका मुलुकमा भएको देखिन्छ।^४

संसारमा विभिन्न कारणबाट भएका मानव मृत्युको तथ्याङ्कलाई केलाउँदा सडक दुर्घटना मानव मृत्युको प्रमुख कारण भएको पाइन्छ। वर्षेनी सडक दुर्घटनाका कारणबाट मर्नेहरूको सङ्ख्या रोगमध्येको तेस्रो कारक औलोका कारणबाट मर्नेहरूको सङ्ख्याभन्दा धेरै रहेको छ।^५ यही कारणले गर्दा सडक दुर्घटनालाई पनि विश्व महामारीको (Pandemic) रूपमा लिई सडक सुरक्षालाई विकासको एउटा चुनौतीका रूपमा राष्ट्रहरूले लिन थालिसकेको अवस्था छ। सडक दुर्घटनाका कारण भएको जनधनको क्षतिबाट मुलुकलाई पर्न जाने आर्थिक क्षति पनि कम घतलाग्दो छैन। प्रत्येक मुलुकमा सडक दुर्घटनाका कारण कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको १ देखि ३ प्रतिशतसम्म आर्थिक क्षति हुने अनुमान गरिएको छ।^६

३. नेपालको अवस्था

नेपाल एसियाको एक निम्न आय भएको पहाडी मुलुक हो। २००७ सालभन्दा अगाडि नेपालमा

३७६ किलोमिटर सडक थियो भने हाल सडकको लम्बाइ १८,८२८ किलोमिटरभन्दा केही बढी पुगिसकेको छ।^७ हालसम्म देशका ७५ जिल्ला सदरमुकाममध्ये हुम्ला र बाजुरा जिल्ला सदरमुकामबाहेक ७२ जिल्ला सदरमुकामहरू राष्ट्रिय सडक सञ्जालमा आवद्ध भइसकेका छन्। नेपालमा सवारी साधनको प्रयोग १९९६ सालबाट सुरु भएको थियो।^८ नेपालमा दर्ता भएका सवारी साधनको सङ्ख्या ८,०५,६१४ पुगेको छ।^९ त्यसै गरी नेपालमा आधिकारिक रूपमा सवारी चलाउन अनुमति पाउनेहरूको सङ्ख्या १२,९४,६०२ पुगेको छ।^{१०}

नेपालका सन्दर्भमा सडक सुरक्षाका बारेमा चर्चा गर्दा दुर्घटना, पीडितहरू, सवारी साधनको सङ्ख्या, आवतजावत र ओसारपसारको क्रम र सडक सञ्जालसम्बन्धी तथ्यहरूलाई केलाउनु उपयुक्त हुन्छ। यस लेखमा यिनै तथ्यका आधारमा नेपालको सडक सुरक्षाको वर्तमान अवस्थाको विश्लेषण गरी निष्कर्षमा पुग्ने प्रयास गरिएको छ।

३.१. सडक दुर्घटना

सडक दुर्घटनाका बारेमा विश्लेषण गर्दा दुर्घटनाको सङ्ख्या, दुर्घटनाका कारण मृत्यु हुने र घाइते हुनेको सङ्ख्याका बारेमा बेग्लाबेग्लै तथ्यहरूको जानकारी आवश्यक हुन्छ। यस सम्बन्धमा विगत ६ वर्षको (आर्थिक वर्ष २०६०/६१ देखि २०६५/६६ सम्म) तथ्याङ्कलाई सविस्तार यहाँ प्रस्तुत गरिएको छ।

^३ M. Peden and Others (Eds), World Report on Road Traffic Injury Prevention (Geneva, World Health Organization, 2004).

^४ Ibid, p. 2.

^५ Ibid, p. 2.

^६ Ibid, p. 2.

^७ Statistic of Strategic Road Network, Department of Roads, 2008.

^८ त्यस बेला सवारी साधन बोकाएर काठमाडौंसम्म ल्याइएको थियो। अभिलेख अनुसार ३ नम्बरमा ल्यान्डरोभर जिप भनी दर्ता गरिएको थियो।

^९ यातायात व्यवस्था विभाग

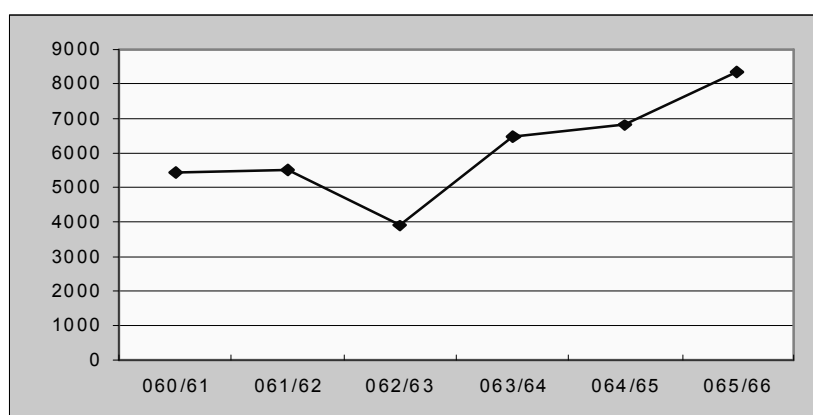
^{१०} यातायात व्यवस्था विभाग

३.१.१. सङ्ख्यात्मक विवरण

आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा नेपाल सरहदभित्र ८,३५३ ओटा सवारी दुर्घटना भएको थियो । छ वर्षअघि अर्थात् आर्थिक वर्ष २०६०/६१ मा सवारी दुर्घटनाको सङ्ख्या ५,४३० मात्र थियो । यसरी बितेको

छ वर्षको अवधिमा सवारी दुर्घटनाको सङ्ख्यामा ५३.८३ प्रतिशतले वृद्धि भएको पाइन्छ । सवारी दुर्घटनाको प्रवृत्तिलाई नियाल्दा आर्थिक वर्ष २०६२/६३ मा अघिल्ला दुई वर्षको तुलनामा केही घटेको भए तापनि बाँकी वर्षहरूमा उल्लेख्य रूपमा बढेको देखिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका १) ।

तालिका १
सवारी दुर्घटना सङ्ख्या



स्रोत : नेपाल प्रहरी

सवारी दुर्घटनाको भौगोलिक वितरणतर्फ विचार गर्दा सबै वर्ष काठमाडौं उपत्यकामा दुर्घटना बढी भएको पाइन्छ भने सुदूर पश्चिमाञ्चल विकास क्षेत्रमा सबैभन्दा कम सवारी दुर्घटना भएको पाइन्छ । अघिल्ला दुई वर्षमा काठमाडौं उपत्यकामा भएको दुर्घटना बाँकी भौगोलिक क्षेत्रको तुलनामा

आधाभन्दा केही कम रहेको पाइएको छ भने पछिल्ला चार वर्षमा सवारी दुर्घटनाको कुल सङ्ख्यामध्ये काठमाडौं उपत्यकामा आधाभन्दा बढी हुने गरेको पाइएको छ । क्षेत्रगत रूपमा विचार गर्ने हो भने मध्यमाञ्चल विकास क्षेत्रमा औसत ६७.६६ प्रतिशत दुर्घटना हुने गरेको पाइन्छ (हेर्नुहोस् तालिका २) ।

तालिका २
दुर्घटनाको भौगोलिक वितरण

Region	060/61	061/62	062/63	063/64	064/65	065/66
Kathmandu Valley	3652	3778	1989	3233	3591	4650
Eastern Region	503	545	494	687	1054	1222
Central Region	368	341	486	895	826	1032
Western Region	619	636	590	1095	819	987
Midwestern Region	252	190	248	422	382	380
Farwestern Region	36	42	87	138	149	82
Total	5430	5532	3894	6470	6821	8353

नोट : काठमाडौं उपत्यका मध्यमाञ्चल विकास क्षेत्रभित्र पर्दछ ।

स्रोत : नेपाल प्रहरी

३.१.२. दुर्घटनाबाट मृत्यु

आर्थिक वर्ष २०६०/६१ मा सवारी दुर्घटनाबाट मृत्यु हुनेको सङ्ख्या ८०२ थियो । आर्थिक वर्ष २०६०/६१ को तुलनामा आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा दुर्घटनामा मृत्यु हुनेको सङ्ख्या ८०२ बाट बढेर १,३५६ पुगी ६९.०७ प्रतिशतले वृद्धि भएको

देखिन्छ । मृत्युको भौगोलिक वितरणतर्फ विचार गर्दा सुदूर पश्चिमाञ्चल विकास क्षेत्रमा सबैभन्दा कम औसत ६.२ प्रतिशत र मध्यमाञ्चल विकास क्षेत्रमा सबैभन्दा बढी औसत ३६.६२ प्रतिशत मानिसको मृत्यु भएको देखिन्छ । काठमाडौँ उपत्यकामा मात्र मृत्युको औसत प्रतिशत ११.११ रहेको देखिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका ३)

तालिका ३
सडक दुर्घटनामा मृत्यु

Region	060/61	061/62	062/63	063/64	064/65	065/66
Kathmandu Valley	86	127	93	93	120	137
Eastern Region	166	176	191	166	235	280
Central Region	179	192	213	303	242	366
Western Region	283	245	202	226	341	396
Midwestern Region	71	53	40	91	146	116
Farwestern Region	17	15	78	74	47	61
Total	802	808	817	953	1131	1356

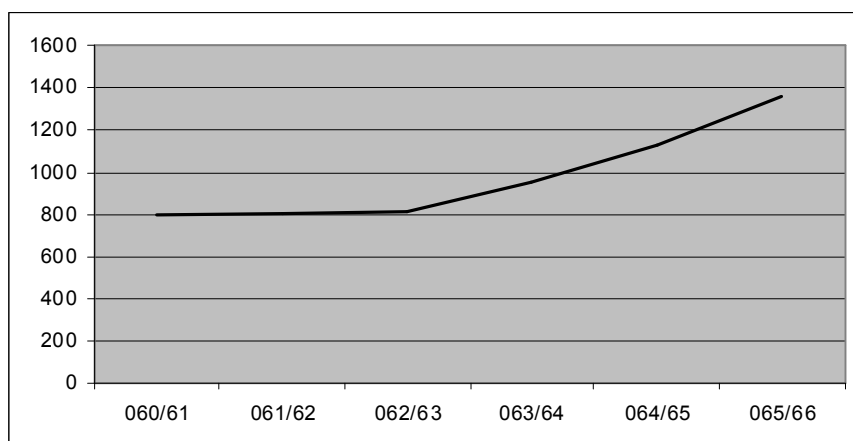
नोट : काठमाडौँ उपत्यका मध्यमाञ्चल विकास क्षेत्रभित्र पर्दछ ।

स्रोत : नेपाल प्रहरी

सडक दुर्घटनाबाट भएका मृत्युका प्रवृत्तिको विश्लेषण गर्दा अघिल्ला तीन वर्ष अर्थात् आर्थिक वर्ष २०६०/६१ देखि आर्थिक वर्ष २०६२/६३ सम्म

करिबकरिब स्थिर रहेको र त्यसपछिका तीन वर्षमा उल्लेख्य रूपमा वृद्धि भएको देखिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका ४) ।

तालिका ४
सडक दुर्घटनाबाट मृत्यु



स्रोत : नेपाल प्रहरी

३.१.३. दुर्घटनाबाट घाइते

सडक दुर्घटनाका कारण घाइते हुनेको सङ्ख्या आर्थिक वर्ष २०६०/६१ मा ५,५८४ रहेकोमा आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्म आइपुग्दा यो सङ्ख्या १०,०६६ पुगी ८०.२६ प्रतिशतले वृद्धि भएको पाइन्छ। दुई आर्थिक वर्ष २०६४/६५ र २०६२/६३ मा अघिल्ला

वर्षहरूको तुलनामा घाइतेहरूको सङ्ख्या केही घटेको देखिन्छ। घाइते हुनेहरूको भौगोलिक वितरणतर्फ विचार गर्दा काठमाडौँ उपत्यकामा सबैभन्दा बढी औसत ३५.८४ प्रतिशत रहेको पाइएको छ। क्षेत्रगत रूपमा सबैभन्दा कम औसत २.६३ प्रतिशत सुदूर पश्चिमाञ्चल विकास क्षेत्रमा रहेको पाइएको छ (हेर्नुहोस् तालिका ५)।

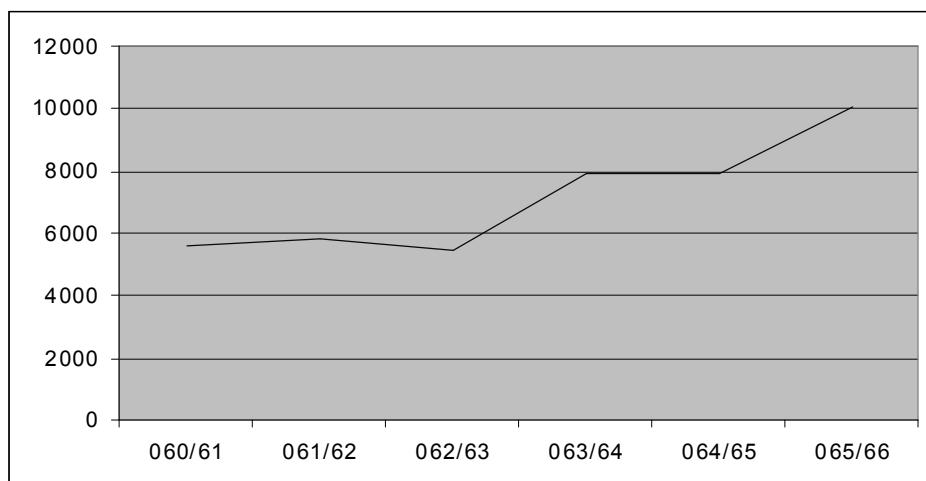
तालिका ५
सडक दुर्घटनाबाट घाइते

Region	060/61	061/62	062/63	063/64	064/65	065/66
Kathmandu Valley	2365	2300	2056	2670	2774	3168
Eastern Region	730	788	844	1034	1304	1630
Central Region	685	1024	1018	1483	1585	2241
Western Region	1309	1104	899	1584	1440	2039
Midwestern Region	411	549	445	739	619	809
Farwestern Region	84	69	198	411	186	179
Total	5584	5834	5460	7921	7908	10066

स्रोत : नेपाल प्रहरी

दुर्घटना र घाइतेको प्रवृत्ति अध्ययन गर्दा वर्षमा उल्लेख्य रूपमा बढ्दै गएको देखिन्छ (हेर्नुहोस् अघिल्ला तीन वर्षमा केही स्थिर रहेको र बाँकी तालिका ६)।

तालिका ६
सवारी दुर्घटनाबाट घाइते



स्रोत : नेपाल प्रहरी

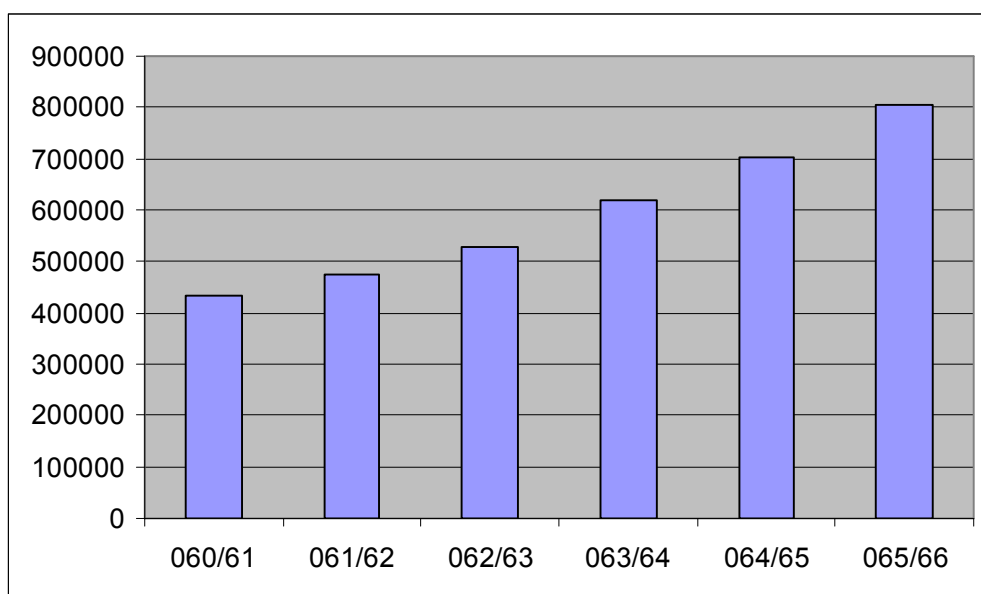
३.२. सवारी साधन

३.२.१. सवारी साधनको सङ्ख्या

सवारी दुर्घटनाको सम्बन्ध सवारी साधनको सङ्ख्या र सवारी साधनको प्रयोगसँग पनि सम्बन्धित हुन्छ। नेपालमा आर्थिक वर्ष २०६०/६१ मा विभिन्न वर्गका^{११} गरी कुल ४,३२,२६४ सवारी साधन दर्ता भएकोमा आर्थिक वर्ष २०६५/६६ सम्म आइपुग्दा

यो सङ्ख्या बढेर ८,०५,६१४ पुगेको छ। यसरी छ वर्षमा सवारी साधनको दर्तामा ८६.३७ प्रतिशतले वृद्धि भएको देखिन्छ। सवारी साधन वृद्धिको प्रवृत्तिलाई विचार गर्दा सबै वर्षमा करिबकरिब एकै अनुपातमा बढेको देखिन्छ। पछिल्ला तीन वर्षमा प्रत्येक वर्ष करिब १ लाखको सङ्ख्यामा सवारी साधनको वृद्धि भएको देखिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका ७)।

तालिका ७
सवारी साधन दर्ता



स्रोत : यातायात व्यवस्था विभाग

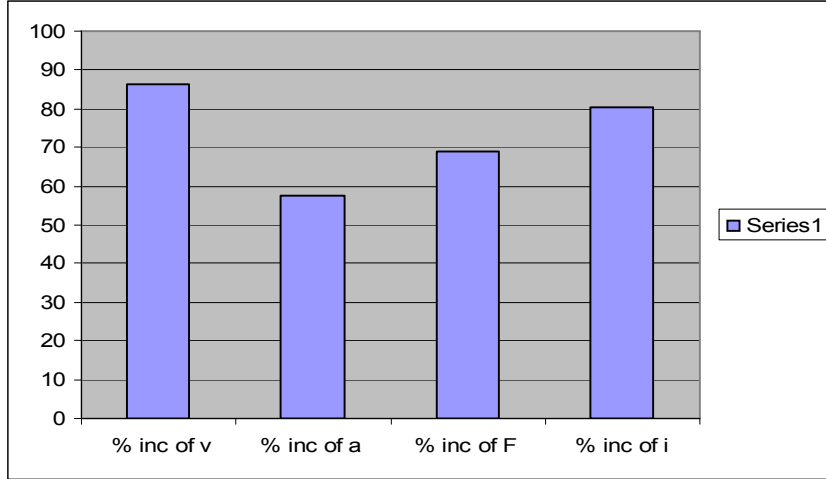
३.२.२. दुर्घटना र सवारी दर्ता

आर्थिक वर्ष २०६०/६१ लाई आधार मानेर सवारी साधन, सवारी दुर्घटना, दुर्घटनाबाट मृत्यु र घाइतेको सङ्ख्यामा वर्षेनी भएको वृद्धि प्रतिशतलाई एकआपसमा तुलना गर्दा सवारी साधनको वृद्धिको तुलनामा दुर्घटनाको सङ्ख्यामा कम वृद्धि भएको

पाइएको छ। सवारी साधनको तुलनामा दुर्घटनाको सङ्ख्यामा कम वृद्धि भए पनि दुर्घटनामा घाइते हुनेहरूको सङ्ख्यामा उल्लेख्य वृद्धि भएको देखिन्छ। यसै गरी सवारी दुर्घटनाको सङ्ख्यामा भएको वृद्धिभन्दा दुर्घटनाबाट मर्नेहरूको सङ्ख्यामा उल्लेख्य वृद्धि भएको देखिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका ८)

^{११} यातायात व्यवस्था विभागले सवारी साधनहरूलाई विभिन्न १० वर्गमा विभाजन गरेको छ।

तालिका ८
सवारी दर्ता र दुर्घटना



सङ्केत :

स्रोत : नेपाल प्रहरी र यातायात व्यवस्था विभाग

- % Inc of v = Percentage Increase in Number of vehicles
- % Inc of a = Percentage Increase in Number of Accidents
- % Inc of f = Percentage Increase in Number of Fatality
- % inc of i = Percentage Increase in Number of Injuries

३.२.३. सार्वजनिक यातायातको सङ्ख्या

बितेको छ वर्षको अवधिमा सार्वजनिक यातायात सेवामा उल्लेख्य वृद्धि भई नेपालीको आवागमन र सामानको ओसारपसारमा वृद्धि भएको तथ्यलाई यस प्रयोजनका लागि उपयोग हुन सक्ने खालका सवारी साधनको दर्तामा भएको वृद्धिले स्पष्ट पार्दछ। सार्वजनिक यातायातमा प्रयोग हुने सवारी

साधनहरू खास गरी बस, ट्रक, मिनी बस, पिक अप, माइक्रो र टेम्पो वर्गका सवारी साधनको दर्तामा आधार आर्थिक वर्ष २०६०/६१ को तुलनामा आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा ५१.८६ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ। विभिन्न वर्गमध्ये टेम्पोको वृद्धि प्रतिशत २.२ मात्र छ भने पिक अप वर्गमा सबैभन्दा बढी ३२९.७७ प्रतिशत रहेको छ (हेर्नुहोस् तालिका ९)।

तालिका ९

सार्वजनिक सवारीमा प्रयोग हुने^{११} सवारीको दर्ता

Category	060/61	061/62	062/63	063/64	064/65	065/66	Change	Change %
Bus	12578	13331	14859	16423	17842	19685	7107	56.50
Trucks	35067	36659	38922	42200	45794	49437	14370	40.97
Mini Bus	237	522	1185	1991	3170	3763	237	100
Pickup	1095	1095	1095	1831	3419	4706	3611	329.77
Microbus	1116	1700	1766	1904	1935	2063	947	84.85
Tempo	7214	7262	7322	7334	7353	7373	159	2.20
Total	57307	60569	65149	71683	79513	87027	29720	51.86

स्रोत : यातायात व्यवस्था विभाग

^{११} यससम्बन्धी तथ्याङ्क उपलब्ध नहुँदा बस, मिनी बस, ट्रक, पिक अप, माइक्रो, टेम्पो गरी छ वर्गका सवारी साधनको सङ्ख्यामा भएको वृद्धिले आवागमनमा भएको वृद्धिलाई सङ्केत गर्न सक्छ भन्ने आधारमा यो अनुमान प्रस्तुत गरिएको हो।

३.३. सडक सञ्जाल

विगत ९ वर्षको सडक विस्तारको आँकडा नियाल्दा सन् १९९८ को तुलनामा सन् २००६/०७ मा आइपुग्दा सडकको कुल लम्बाइ ४२.३८ प्रतिशतले बढेर १८,८२८

किलोमिटर पुगेको देखिन्छ । त्यसै गरी प्रति १०० वर्ग किलोमिटर क्षेत्रफलमा सडकको घनत्व ४२.११ प्रतिशतले बढेर सन् २००६/०७ मा आइपुग्दा ९ बाट बढेर १२.७९ किलोमिटर पुगेको देखिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका १०) ।

तालिका १०

सडक सञ्जालको अवस्था

Year	TRL Km	IP per Km	RD
1998	13223	1398	9
2000	15905	11637	10.8
2002	16834	1375	11.4
2004	17280	1340*	11.7
2006/07	18828	2463¥	12.79

सङ्केत :

स्रोत : सडक विभाग

TRL km = Total Road Length in Kilometer

IP per Km = Influenced Population (Number per Kilometer)

RD = Road Density (km/100 sq kilometer)

* Population Census 1991

¥ Population Census 2001

विकास क्षेत्रअनुसार सडकको वितरणलाई विचार गर्दा सबैभन्दा बढी सडक मध्यमाञ्चलमा र सबैभन्दा कम सडक सुदूर पश्चिमाञ्चलमा रहेको देखिन्छ । कुल सडकको २० प्रतिशत पूर्वाञ्चलमा,

३७.८ प्रतिशत मध्यमाञ्चलमा, १९.१ प्रतिशत पश्चिमाञ्चलमा, १४.६ प्रतिशत मध्य पश्चिमाञ्चलमा र ८.४ प्रतिशत सुदूर पश्चिमाञ्चलमा रहेको देखिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका ११) ।

तालिका ११

सडक सञ्जालको क्षेत्रीय वितरण

SN	Zone	Total Road Length in kilometer	%
1	Mechi	1231.05	6.5
2	Koshi	1559.61	8.2
3	Sagarmatha	972.79	5.1
	Eastern Region	3763.45	20
4	Janakpur	2120	11.25
5	Bagmati	3017.69	16
6	Narayani	1979.81	10.5
	Central Region	7117.50	37.8
7	Gandaki	1660.32	8.8
8	Dhaulagiri	298.74	1.6
9	Lumbini	1639	8.7
	Western Region	3598.06	19.1
10	Rapti	1266.17	6.7
11	Bheri	1358.37	7.2
12	Karnali	130	0.7
	Midwestern Region	2754.54	14.6
13	Seti	907.21	4.8
14	Mahakali	687.25	3.6
	Farwestern Region	1594.46	8.4
	Total	18828.01	100

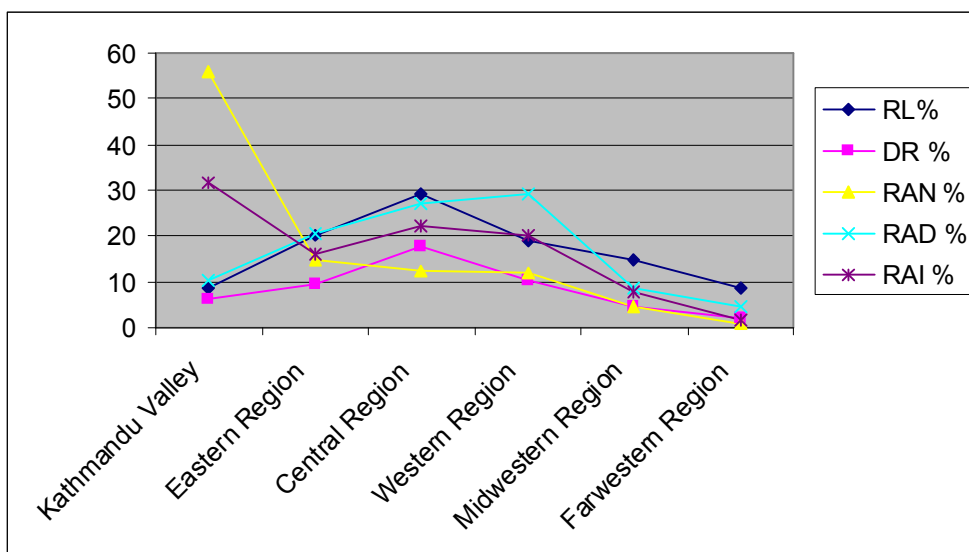
स्रोत : सडक विभाग

३.४. सडक सञ्जाल र सडक दुर्घटना

आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा भएको सवारी दुर्घटनाको तथ्याङ्कलाई विभिन्न विकास क्षेत्रको सडकको कुल लम्बाइ र ग्रामीण सडकको लम्बाइसँग तुलना गर्दा काठमाडौँ उपत्यकामा बाहेक अन्य क्षेत्रमा सामान्यतः दुर्घटनाको सङ्ख्या, घाइतेको सङ्ख्या र मृत्यु हुनेको सङ्ख्याको प्रवृत्ति सडकको लम्बाइसँग सम्बन्धित रहेको पाइएको छ। ग्रामीण सडक बढी रहेको क्षेत्रमा बढी दुर्घटना हुने गरेको पनि देखिँदैन। काठमाडौँ उपत्यकामा धेरै सवारी दुर्घटना हुने असामान्य अवस्था सडकको लम्बाइसँग सम्बन्धित नभई अरू नै चीजसँग सम्बन्धित भएको अनुमान गर्न सकिन्छ। यसको अरू कारणमा

काठमाडौँ उपत्यकामा रहेको सवारी साधनको सङ्ख्यासँग^{१२} सम्बन्धित भएको निष्कर्ष निकाल्न सकिन्छ। सवारी दुर्घटना र सडकको लम्बाइको सम्बन्धलाई नियाल्दा काठमाडौँ उपत्यकामा देशको अन्य भागको तुलनामा धेरै बढी सङ्ख्यामा सवारी दुर्घटना भए पनि दुर्घटनामा मृत्यु हुने र घाइते हुनेहरूको सङ्ख्या अन्य क्षेत्रको तुलनामा कम देखिएको छ। काठमाडौँमा तत्काल उपचारको सुविधा उपलब्ध गराउन सकिने भएकोले उपचार नपाएर मृत्यु कम हुने र सवारी साधन धेरै भएकोले ससाना दुर्घटनाको सङ्ख्याचाहिँ बढी भएका कारणले गर्दा यस्तो भएको अनुमान गर्न सकिन्छ (हेर्नुहोस् तालिका १२)।

तालिका १२
सडक सञ्जाल र सवारी दुर्घटना



स्रोत : सडक विभाग र नेपाल प्रहरी

सङ्केत :

RL%= Road length percentage
DR%= District and Urban Road percentage
RAN%=Number of Road Accidents
RAD%= Number of Death in Road Accidents
RAI%= Number of Injuries in Road Accidents

^{१२} एक अनुमानले काठमाडौँ उपत्यकामा मात्र मुलुकको ८० प्रतिशतभन्दा बढी सवारी साधन रहेको देखाएको छ।

३.५. क्षति

विशेष गरी सडक दुर्घटना भई मृत्यु र घाइते भएको अवस्थामा भावनात्मक, सामाजिक र आर्थिक गरी सबै किसिमको क्षति हुन्छ। भावनात्मक र सामाजिक क्षतिलाई रकममा आँकलन गर्न सकिँदैन। त्यसै गरी मानव जीवनको मूल्य कायम गर्न पनि सकिँदैन। तैपनि सामान्य हिसाब^{१३} गर्दा पनि आर्थिक वर्ष २०६५/६६ मा मात्र सडक दुर्घटनाबाट भएको मृत्यु र घाइतेका कारण करिब चार अरब नौ करोड रुपियाँ बराबरको क्षति भएको अनुमान गर्न सकिन्छ। यो रकम कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको (सन् २००८)^{१४} करिब ०.५ प्रतिशत हुन आउँछ।

३.६. विश्लेषणको निष्कर्ष

विगत ९ वर्षमा नेपालमा सडक सञ्जालको विस्तारमा ४२.४ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ। त्यसै गरी विगत ६ वर्षमा सवारी साधनको सङ्ख्यामा पनि ८६.३७ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ। सार्वजनिक सवारी साधनको दर्तामा ५१.८६ प्रतिशतले वृद्धि भएको छ। सडक र सवारी साधनको सङ्ख्यामा भएको वृद्धिसँगै मानिसको आवागमन र सामानको ओसारपसारमा पनि वृद्धि भएको छ। सडकको विस्तार, सवारी साधन र सार्वजनिक सवारी साधनको वृद्धिसँगै सडक दुर्घटना, दुर्घटनामा मृत्यु हुने र घाइते हुनेहरूको सङ्ख्यामा पनि विगत छ वर्षमा उल्लेख्य वृद्धि भएको छ। आर्थिक वर्ष २०६५/६६

मा नेपालमा प्रति ५९०.१९ सवारी साधन एकजनाको मृत्यु भएको छ भने प्रति १३.८८ किलोमिटर सडकमा एकजनाको मृत्यु भएको छ। सडक दुर्घटनाका कारण वर्षेनी कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको सालाखाला ०.५ प्रतिशत रकमको क्षति भइरहेको छ। सडक दुर्घटनाका कारण उत्पन्न हुने शान्तिसुरक्षासम्बन्धी समस्या पनि कम चुनौतीपूर्ण छैन। यसका कारणबाट हुने आर्थिक क्षति पनि उल्लेख्य रहने सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ। प्रत्येक वर्ष बढ्दै गएको सडक दुर्घटना नेपालमा हुने मृत्युको प्रमुख कारण भएको छ।^{१५} यद्यपि मृत्युको सङ्ख्यालाई मात्र हेर्दा कतिपय देशको तुलनामा कम देखिन्छ, तापनि नेपालमा सवारी दुर्घटनाका कारण मृत्यु हुनेहरूको सङ्ख्या सवारी साधनको सङ्ख्याको अनुपातमा बढी देखिन्छ।^{१६} निष्कर्षमा भन्नुपर्दा नेपालको सवारी दुर्घटना एउटा प्रमुख राष्ट्रिय समस्याका रूपमा प्रस्तुत भएको छ। सडक दुर्घटना कम गर्नु भविष्यका लागि चुनौती हुने देखिएको छ।

४. सवारी दुर्घटनाका कारण

कुनै एउटा कारणले मात्र सवारी दुर्घटना सायदै हुन्छ। सवारी दुर्घटना विभिन्न कारणबाट हुन्छ। सवारी दुर्घटनाका कारणहरू यति धेरै र एकआपसमा सम्बन्धित हुन्छन् कि यही कारणले सवारी दुर्घटना भयो भनी किटान गरेर भन्न सजिलो हुँदैन तापनि सवारी दुर्घटनाका लागि खास गरेर चारओटा कारणहरू महत्त्वपूर्ण हुने कुरामा विवाद

^{१३} मृत्यु हुने र घाइते हुनेको औसत आयु ३० वर्ष र पूरा आयु ५८ वर्ष कायम गरिएको छ। मृत्यु हुनेको २८ वर्ष, घाइतेमध्ये १० प्रतिशतको मृत्यु सरह, ४० प्रतिशतको ६ महिना र ५० प्रतिशतको ३ महिनाको समय गुम्ने र दैनिक ज्याला रु २०० कायम गरी हिसाब गरिएको छ।

^{१४} सन् २००८ मा नेपालको GDP अमेरिकी डलर १२ अरब रहेको उल्लेख भएको छ, हेर्नुहोस् Nepal wikipedia।

^{१५} नेपालमा हुने मानव मृत्युको १० प्रमुख कारणहरूमध्ये सडक दुर्घटना ९ औँ स्थानमा पर्दछ भने कुल मृत्युमा यसको हिस्सा करिब २.५ प्रतिशत छ। हेर्नुहोस् Mortality Country Fact Sheet 2006, World Health Statistic 2006. World Health Organization, Geneva.

^{१६} भारतमा सन् २००३ को तथ्याङ्कअनुसार सवारी साधन र मृत्युको अनुपात ७७९.४७ : १ छ (सवारी साधन ६७०,३३००० र मृत्यु ८५९९८)।

गर्नुपर्ने देखिँदैन । पहिलो हो, मानवीय कारण याने कि सवारी साधन चलाउने मानिसको अवस्था; दोस्रो हो, सवारी साधनको अवस्था; तेस्रो हो, सडकको अवस्था र चौथो हो, सडक प्रयोग गर्नेहरूको चेतनाको स्तर । यहाँ यिनै कारणका बारेमा चर्चा गरिएको छ ।

४.१. मानवीय कारण

धेरै सवारी दुर्घटनामा सवारीचालकको अवस्था एउटा प्रमुख र महत्त्वपूर्ण कारण हुन्छ । सवारीचालकको शारीरिक र मानसिक अवस्था, ट्राफिक नियमको पालना गर्ने प्रवृत्ति र सवारीचालकको दक्षता र सीप सवारी दुर्घटनासँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित हुन्छन् । थकित, कमजोर वा शारीरिक कमीकमजोरी भएको, त्यसै गरी मानसिक तनावमा भएको, छिट्टै आवेशमा आउने, मादक पदार्थ सेवन गर्ने वा लागू औषधीको प्रयोगले सवारीचालकमा मानवीय कमजोरीको सम्भावनालाई धेरै बढाइदिन्छ । सवारीको व्यवस्थित सञ्चालनका लागि सवारीचालकमा ट्राफिक नियमको जानकारी र पालनाको महत्त्वका सम्बन्धमा ज्ञान हुनुपर्छ । यसै गरी नियम पालना गराउने जिम्मेवारी भएको ट्राफिक प्रहरीको भूमिका र सक्रियताले पनि चालकलाई अनुशासनमा राख्न मद्दत गरिरहेको हुन्छ । चालकको अनुशासन सवारी दुर्घटनासँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित हुन्छ अर्थात् अनुशासनहीनता बढ्दा दुर्घटनाको सङ्ख्या बढ्छ भने अनुशासन राम्रो रहेको अवस्थामा घट्छ । त्यसै गरी सवारी साधनको सहज सञ्चालनमा सवारीचालकको दक्षता र सीप पनि उत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ । दक्ष र सिपालु चालकबाट सवारी दुर्घटनाको सम्भावना कम हुन्छ भने कम दक्ष र कमसल सीप भएको चालकबाट सवारी दुर्घटनाको सम्भावना बढी हुन्छ ।

४.२. सवारी साधनको अवस्था

सवारी साधनको यान्त्रिक अवस्था पनि सवारी साधनको सञ्चालनमा उत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुन्छ । सवारी साधनको ब्रेक, हर्न, इन्जिन, बडी, बत्ती र बनोटको अवस्थाले पनि सवारी दुर्घटना घट्ने वा बढ्ने हुन्छ । ब्रेकले काम गरेन भने सवारीमा चालकको नियन्त्रण रहँदैन । त्यसैले ब्रेकले काम नगरेको अवस्थामा सवारी दुर्घटनाको सम्भावना असाध्यै बढ्छ । त्यसै गरी हर्न ठीक अवस्थामा नहुँदा सवारीचालकले सडक प्रयोग गर्नेहरूलाई सजग गर्ने क्षमता गुमाउँछ । यसले पनि सवारी दुर्घटनाको सम्भावनालाई बढाइदिन्छ । सवारी साधनको इन्जिन ठीक अवस्थामा नहुँदा सवारीको सन्तुलन बिग्रिन्छ । सवारी गतिविधिको सङ्केत दिने र रातिको समयमा सवारी सञ्चालनमा सहयोग गर्ने बत्तीको अवस्था ठीक भएन भने पनि दुर्घटनाको सम्भावना बढी हुन्छ । यस्तो अवस्थामा सवारी साधनबाट सडक प्रयोगकर्तालाई क्षति पुग्ने सम्भावना रहन्छ ।

सवारी साधनको बडी र बनोटले दुर्घटनाबाट हुने क्षतिलाई कम गर्ने वा बढाउने हुन्छ । सवारीको बडी निर्माणमा प्रयोग भएका साधनहरू उपयुक्त किसिमका छैनन् र बडी पनि बलियो छैन भने पनि सवारी साधन दुर्घटनामा पर्छ र क्षतिको मात्रा बढ्छ । यस्तो अवस्थामा विशेष गरी सार्वजनिक यात्रुवाहक सवारी साधनका यात्रुलाई बढी क्षति पुग्छ । यसको विपरीत बडी बनाउँदा प्रयोग भएका सामग्री उपयुक्त किसिमका छन् र बडी पनि बलियो छ भने सवारी साधनभित्रका यात्रुलाई कम क्षति हुन्छ । नेपालमा अधिकांश सार्वजनिक सवारी साधनको बडी बनाउने काम छुट्टै र घरेलु रूपमा गरिन्छ । यस अवस्थामा सवारी साधनको फ्रेमअनुसारको प्राविधिक चेकजाँच गरी सन्तुलन मिलाएर बडीको निर्माण हुने सम्भावना हुँदैन । बडी र फ्रेमबीच सन्तुलन नमिलेको अवस्थामा सवारी

साधनमाथि चालकको नियन्त्रण असन्तुलित हुन्छ । फलस्वरूप सवारी दुर्घटनाको सम्भावना बढ्छ ।

४.३. सडकको अवस्था

सडकको अवस्था र सडक निर्माणमा प्रयोग भएको प्रविधिले पनि सवारी दुर्घटनालाई बढाउने वा घटाउने गर्छ । सडकको अवस्थाको कुरा गर्दा हामीले सडकको भौतिक अवस्था, चढाइ र ओर्लाइको अवस्था, मोडहरूको अवस्था, सवारी दुर्घटना कम गर्न अवलम्बन गरिएका उपायहरू, ट्राफिक सङ्केतको प्रयोग आदिका बारेमा विचार गर्नुपर्ने हुन्छ । नियमित मर्मतसम्भार नभएका, साँघुरा, लामा मोड, तीखा चढाइ र ओर्लाइ भएका, भर्खरभर्खर Track खोलेर स्थिर नभएका सडकहरू र दुर्घटना हुने सम्भावित ठाउँहरूमा विशेष सुरक्षाका उपाय अवलम्बन नगरिएका सडकहरूमा सवारी दुर्घटनाको सम्भावना बढी हुन्छ । यसै गरी उपयुक्त स्थानमा उपयुक्त किसिमबाट सवारी सङ्केतहरूको प्रयोगले पनि सवारी दुर्घटनालाई बढाउने वा घटाउने गर्छ । सडक निर्माणका लागि प्रयुक्त प्रविधिले स्थानीय भावना, जनसङ्ख्याको बसोबास र रहनसहनसँग तादात्म्य राखेन भने पनि सडक असुरक्षा बढ्न जान्छ ।

४.४. सडक प्रयोगकर्ता

सडकको प्रयोग सवारी साधनले मात्र गरेका हुँदैनन् । सडकको प्रयोग पैदलयात्रीले पनि उत्तिकै गरेका हुन्छन् भलै त्यो बाटो काट्न होस् वा हिँडेर गन्तव्यमा पुग्न । कम विकसित मुलुकमा सडकलाई विभिन्न किसिमले प्रयोग गरिएको हुन्छ । विशेष गरी सडक निर्माणले आर्थिक गतिविधिलाई बढावा दिने भएकोले सडकको दायँबायाँ र वरपर घर,

पसल, कलकारखाना आदिको विस्तार भएको हुन्छ । कतिपय अवस्थामा सुविधाका लागि मानिसहरूले सडकनजिकै घरहरू पनि बनाएका हुन्छन् । बढी जनघनत्व भएका सहरी क्षेत्रहरू, जहाँ व्यक्तिगत र सामूहिक खुला ठाउँको अभाव हुन्छ, त्यहाँ सार्वजनिक सडकलाई अतिरिक्त खुला ठाउँका रूपमा लिई विभिन्न व्यक्तिगत र सामाजिक गतिविधिहरू पनि सडकमै सञ्चालन गरिने प्रचलन पनि देखिन्छ । सडकलाई बालीनाली सुकाउने र व्यक्तिगत सामान भण्डारण स्थलका रूपमा समेत प्रयोग गरेको प्रशस्त देखिन्छ । सडकमा चौपायाहरूको उपस्थिति पनि कम विकसित मुलुकको अर्को समस्या हो ।

सडकपेटी सडकको अभिन्न अङ्ग हो तापनि कम विकसित मुलुकका अधिकांश सडकमा पेटी निर्माण गरिएको हुँदैन । कम विकसित मुलुकका मानिसमा जानेर वा नजानेर पनि सडक अनुशासनको पालना गर्ने प्रवृत्ति कम हुन्छ । एकातिर सडक अतिक्रमण गरी गतिविधि सञ्चालन गर्ने र अर्कोतिर सडक अनुशासनको पालनामा ध्यान नदिने प्रवृत्तिले गर्दा हाम्रो जस्तो कम विकसित मुलुकको सडक सुरक्षा कमजोर भएको पाइन्छ । विकसित मुलुकहरूमा सवारी दुर्घटनाका कारण धेरैजसो अवस्थामा सवारी साधनमा सवारहरूलाई क्षति पुगेको देखिन्छ भने नेपाल र नेपाल जस्तै कम विकसित मुलुकमा गैरसवारी साधन प्रयोगकर्तालाई पनि प्रशस्त मात्रामा क्षति पुगेको देखिन्छ ।^{१७} गैरसवारी साधन प्रयोगकर्तालाई सवारी दुर्घटनाका कारण क्षति पुग्दा त्यसले भावनात्मक रूप लिन्छ र यो शान्ति सुरक्षाका लागि चुनौतीको विषय पनि हुन पुग्छ । कम विकसित मुलुकमा इन्जिन नभएका सवारी साधनले (non motorized vehicle) पनि प्रशस्त मात्रामा सडकको प्रयोग गरिरहेका हुन्छन् ।^{१८} टाँगा, घोडादेखि

^{१७} UNESCAP का अनुसार दक्षिण एसियाका मुलुकहरूमा सवारी दुर्घटनामा मृत्यु हुनेमध्ये ५० प्रतिशत पैदलयात्री रहने गरेका छन् ।

^{१८} यातायात तथा सवारी व्यवस्थापन ऐन, २०४९ को दफा (२) मा यान्त्रिक शक्तिबाट सडकमा चल्ने सवारी साधनलाई मात्र सवारीको परिभाषाभित्र राखिएको छ ।

लिए रिक्सा, साइकल, ठेलागाडा आदिको सङ्ख्या पनि सडकमा उल्लेख्य हुन्छन् । यिनीहरूले पनि सडक अनुशासनलाई जटिल बनाइदिएका हुन्छन् । फलतः सडक सुरक्षा कमजोर हुन्छ ।

५. सडक दुर्घटना कम गर्ने उपाय

माथि कारणहरू उल्लेख गरिसकेपछि यसैमा आधारित भएर नेपालमा सवारी दुर्घटना कम गरी सडक सुरक्षा बढाउने उपायहरूलाई यसप्रकार औल्याउन सकिन्छ :

५.१. एकीकृत प्रयास

सवारी व्यवस्थापनको कार्य बहुआयामिक हुन्छ ।^{१९} सडक सुरक्षा यातायात व्यवस्थापनको एक आयाममात्र हो । सवारी व्यवस्थापनको कार्यमा जुनसुकै मुलुकमा पनि सरकारका थुप्रै निकायहरू समावेश भएका हुन्छन् । यद्यपि यसको सङ्ख्या र स्वरूपमा विविधता भन्ने हुन्छ । नेपालका सन्दर्भमा कुरा गर्दा मुख्य रूपमा छ, निकायहरूको प्रत्यक्ष सलग्नता देखिन्छ : सडकसम्बन्धी पूर्वाधारको काम गर्ने सडक विभाग, सवारी साधन र सवारीचालकको इजाजत दिने यातायात व्यवस्था विभाग, ट्राफिक नियमको पालना गराउने जिम्मेवारी भएको ट्राफिक प्रहरी, वातावरणसम्बन्धी नीति बनाउने वातावरण मन्त्रालय, सहरभित्रका आवासको योजना गर्ने आवास भवन तथा सहरी विकास विभाग र सहरी क्षेत्रका वासिन्दालाई सेवा पुऱ्याउने जिम्मेवारी भएको स्थानीय नगरपालिकाहरू । यी छ, निकायहरू आआफ्नो नीतिनियम र साङ्गठनिक संरचनाअनुसार एकाकी ढङ्गले (Isolation मा) सञ्चालित छन् ।

^{१९} सार्वजनिक यातायात, सडक पूर्वाधार, वातावरण संरक्षण, जमिन र आवास योजना, शान्ति सुरक्षाको व्यवस्था, उद्योगधन्दा, कलकारखानाको विकास आदि पक्षहरू प्रमुख रूपमा हुन्छन् ।

^{२०} सवारी तथा यातायात व्यवस्था ऐन, २०४९ को दफा (८९) र दफा (९१)

यिनीहरूबीच समन्वय र सहकार्य छैन । साभा लक्ष्य, समन्वय र सहकार्यविना सञ्चालित धेरै निकायको उपस्थितिले जिम्मेवारीविहीन अवस्था ल्याउँछ । यसैले यातायात व्यवस्थापनको विभिन्न कामका लागि जिम्मेवार यी निकायहरूलाई उपयुक्त व्यवस्था मिलाएर समन्वयात्मक रूपमा सहकार्य गर्ने अवस्थाको सृजना गरी यातायात व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाउन आवश्यक छ । सडक सुरक्षालाई प्रभावकारी पार्नका लागि यो पूर्वसर्त हो ।

५.२. उपयुक्तता परीक्षण

सवारी साधनको भौतिक अवस्था (Vehicle Fitness) सडक सुरक्षाको अर्को महत्त्वपूर्ण पाटो हो । उपयुक्त र तन्दुरुस्त सवारी साधन सडकमा गुडेको अवस्थामा मात्र सडक सुरक्षामा सुधार आउन सक्छ । नेपालको यातायात कानूनमा सार्वजनिक यातायातका सवारी साधनहरूले मात्र चौमासिक रूपमा यातायात व्यवस्था कार्यालयमा भौतिक अवस्थाको परीक्षण गराउनुपर्ने व्यवस्था छ ।^{२०} प्राविधिक परीक्षणका मापदण्ड, परीक्षण उपकरण र प्राविधिक क्षमताको अभावमा यो व्यवस्थाको कार्यान्वयन पक्ष असाध्य फितलो छ । यो व्यवस्था प्रभावकारिताविनाको नियमित गविविधि (Ritual) मात्र भएको छ । यो कानुनी व्यवस्था सवारी साधनहरूबाट अतिरिक्त राजस्व सङ्कलन र सम्बन्धित कर्मचारीहरूलाई चलखेलको अवसर प्रदान गर्ने औजारमात्र भएको छ । यसैकारण सवारी साधनको भौतिक परीक्षणको क्षेत्रलाई बिस्तार गरेर सम्पूर्ण सवारी साधनका लागि अनिवार्य गर्ने, सवारी साधनको भौतिक अवस्थाको स्तर निर्धारण गरी

परीक्षणका मापदण्डहरू तोक्ने, परीक्षणका लागि वैज्ञानिक प्रविधिको प्रयोग र परीक्षण क्षमताको विस्तार गरी यसलाई प्रभावकारी ढङ्गबाट कार्यान्वयन गर्ने व्यवस्था मिलाउनु आवश्यक छ । यसका साथै तोकिएको स्तर पूरा गर्न नसक्ने सवारी साधनहरूको विस्थापनका लागि उपयुक्त नीतिको व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ ।

५.३. चालकको दक्षता

सवारीचालकको दक्षता सवारी सुरक्षाको अर्को महत्त्वपूर्ण पक्ष हो । दक्ष चालकबाट मानवीय कमजोरीका कारण हुने दुर्घटनालाई न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ । दक्षता भनेको एकचोटि हासिल गरेपछि सधैंका लागि नहुन पनि सक्छ, सधैं दक्ष रहनका लागि दक्षतालाई तिखारिरहनु आवश्यक हुन्छ । दक्ष चालकको कुरा गर्दा हामीले दक्ष सवारीचालकको उत्पादन र दक्षतालाई तिखारिरहनु पर्ने परिस्थितिको निर्माण गर्ने दुवै कुरालाई विचार गर्नुपर्ने हुन्छ । दक्ष सवारीचालकको उत्पादनको विषय सवारीचालक अनुमति प्राप्त गर्नका लागि तालिम र इजाजत दिँदाको अवस्थामा गरिने परीक्षणसँग सम्बन्धित हुन्छ भने इजाजत प्राप्त सवारीचालकका लागि तालिम, दण्ड सजाय र इजाजतको नवीकरण जस्ता विषयहरू दक्षतालाई तिखारिरहने कुरासँग सम्बन्धित हुन्छ । सवारीचालकहरूलाई सधैं सावधान रहनका लागि विशेष अवस्थामा सवारीचालक अनुमतिपत्र खारेज गर्न सकिने व्यवस्था पनि आवश्यक हुन्छ ।

हाल नेपालमा सवारीचालक अनुमतिपत्र दिँदा सवारी साधनअनुसार वर्गीकरण गरिए पनि व्यावसायिक र गैरव्यावसायिक भनी वर्गीकरण गरिएको छैन । त्यसै गरी परीक्षा प्रणाली पनि असाध्य कमजोर छ । सवारीचालक अनुमतिपत्रका लागि ड्राइभिङ स्कूलको तालिमलाई अनिवार्य गरिएको भए तापनि स्कूलहरूका लागि पाठ्यक्रमको व्यवस्था

छैन । यिनीहरूको तालिम केवल सवारीचालक अनुमतिपत्र पाउनका लागि दरखास्त दिने आधारसिवाय केही हुन सकेको छैन । विद्यमान परीक्षा प्रणालीले एउटा सडकमा राम्रोसँग सवारी साधन चलाउनका लागि आवश्यक पर्ने तत्त्वहरूको परीक्षण राम्रोसँग गर्न सक्दैन । व्यावसायिक अनुमतिपत्रका लागि चाहिने विशेष सीप र दक्षताका लागि छुट्टै परीक्षणको व्यवस्था पनि गरिएको छैन । एकचोटि इजाजत पाइसकेपछि त्यसलाई निरन्तर तिखारिरहनका लागि कुनै व्यवस्था छैन । सवारीचालक अनुमतिपत्रको वितरण र नवीकरणको व्यवस्था खाली एउटा औपचारिकतामात्र भएको छ । सवारीचालक अनुमतिपत्र दिनका लागि परीक्षण गर्दा खाली सवारी चलाउने ज्ञानको मात्र परीक्षण नगरी सैद्धान्तिक ज्ञान र मानसिक अवस्थाको समेत राम्रो परीक्षण गर्नुपर्दछ । यस अवस्थामा व्यावसायिक र गैरव्यावसायिक सवारीचालकका लागि छुट्टाछुट्टै अनुमतिपत्रको व्यवस्था गर्ने र परीक्षा प्रणालीमा सुधार गर्ने कार्य अतिलम्ब गर्नुपर्दछ ।

५.४. ट्राफिक नियम

विभिन्न किसिमका र गतिमा सवारी साधन हिँड्ने सडकमा सवारी साधन र पैदलयात्री सबैले निश्चित अनुशासनको पालना गर्नु नितान्त आवश्यक हुन्छ । सडक अनुशासनका लागि ट्राफिक नियम र यसको कार्यान्वयनका लागि प्रहरीको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । हाम्रा सन्दर्भमा कुरा गर्दा ट्राफिक नियमको व्यवस्था यातायात व्यवस्थापन कानूनमा रहेको छ भने यसको कार्यान्वयनको जिम्मेवारी नेपाल प्रहरी मातहतको ट्राफिक प्रहरीले गर्दछ । यातायात व्यवस्थापन कानूनमा विस्तृत ट्राफिक नियमहरूको व्यवस्था छैन, एकदमै सङ्क्षिप्त र साना रूपमा मात्र उल्लेख गरिएको छ भने ट्राफिक नियम उल्लङ्घन हुँदा गरिने कारवाही पनि उल्लङ्घनको

कार्यलाई निरुत्साहित गर्न सक्ने खालको छैन ।^{२१} विशेष गरी सडक सुरक्षासँग सन्बन्ध राख्ने सिटबेल्ट वा हेल्मेट लगाउने कुराले सवारहरूबीच नै महत्त्व पाएको देखिँदैन । सवारी साधन केन्द्रित कानुन कार्यान्वयनले मात्र सडक अनुशासन पालना गराउन गाह्रो हुन्छ । यसका लागि आम सडक प्रयोगकर्ताहरूमा पनि ट्राफिक नियमको राम्रो जानकारी आवश्यक हुन्छ । दक्षिण एसियाका मुलुकहरूमा सडक दुर्घटनामा मृत्यु हुनेमध्ये ५० प्रतिशत पैदलयात्री रहने गरेको तथ्याङ्कले पनि सडकको सुरक्षित प्रयोग सवारी साधनका लागि मात्र होइन पैदलयात्रीका लागि पनि उत्तिकै महत्त्वपूर्ण हुने देखिन्छ ।

नेपालमा ट्राफिक नियमको पालनाका लागि खाली सवारी साधनहरूमा मात्र जोड दिइएको छ । सवारी साधनबाहेक अन्यलाई न त ट्राफिक नियम पालना गर्न बाध्य पारिएको छ न त ट्राफिक नियम उल्लङ्घनमा कारवाही गर्ने प्रवृत्ति प्रहरीमा देखिन्छ । सवारी दुर्घटना भएको अवस्थामा निरपेक्ष रूपमा सवारी साधनकै दोष ठहर्‍याइन्छ न कि अन्य सडक प्रयोगकतालाई । यसले सवारी दुर्घटना हुनेबित्तिकै सवारी साधन तोडफोड गर्ने र सवारीचालकलाई कुटपिट गर्ने नराम्रो सडक संस्कृतिको विकास भएको छ । यी कमीकमजोरीहरूलाई हटाउनका लागि प्रभावकारी कार्यान्वयन र दण्डात्मक व्यवस्थासहितको छुट्टै विस्तृत ट्राफिक नियम बनाउनुपर्ने आवश्यकता छ ।

५.५. सडक निर्माण

विगत १० वर्षमा धेरै ग्रामीण र स्थानीय सडक^{२२} निर्माण भएको छ । यसै गरी राजमार्गहरूको निर्माण पनि विस्तार भएको छ । राजमार्गहरूको

नियमित मर्मतसम्भार र ग्रामीण तथा स्थानीय मार्गहरूको स्तरोन्नति (upgrade) गर्ने कार्य दिनानुदिन चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ । फेरि हाम्रो जस्तो कम विकसित मुलुक जहाँ सडक विस्तारले राज्य र जनस्तर दुवैमा बढी प्राथमिकता पाएको हुन्छ, त्यहाँ सडकको गुणस्तर, अवस्था र सडक निर्माणमा प्रयोग भएको प्रविधिलाई सडक सुरक्षासँग कम्ति जोडिएको हुन्छ ।

राजमार्ग निर्माणमा सडक सुरक्षालगायतका विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय वा राष्ट्रिय मापदण्डहरू निर्धारण भएर सोहीअनुसार निर्माणको कार्य हुने भएकोले त्यति धेरै समस्या देखिँदैन तैपनि सडकको वरपर विकास भएको बस्ती र सडक प्रयोगकर्ताको वृद्धिसँगै सडक सुरक्षाका लागि समयअनुसार सुरक्षात्मक संरचना र पेटीहरूको निर्माण र ट्राफिक सङ्केतहरूको व्यवस्थापनमा विशेष सजगता आवश्यक छ ।

ग्रामीण र स्थानीय स्तरको सडक निर्माण गर्दा निर्माणका लागि अवलम्बन गर्नुपर्ने मापदण्ड र सडक सुरक्षाका लागि बनाउनुपर्ने सुरक्षात्मक संरचनाहरूको निर्माण गर्ने कामले प्राथमिकता पाउने गरेको छैन । जतिसक्दो छिटो सवारी चल्न योग्य सडक बनाएर सवारी चलाउने हतार सबैमा देखिएको छ । यसले गर्दा यस्ता सडकमा सडक सुरक्षा कमजोर हुने गरेको छ । फेरि साधनस्रोतको सर्वथा अभाव रहेको हाम्रो जस्तो मुलुकमा थोरै साधनस्रोतबाट धेरै काम गराउनुपर्ने हुनाले जतिसक्दो छिटो सडक सवारी सञ्चालन योग्य बनाएर सञ्चालनमा ल्याउने ध्येय प्रमुख हुन्छ भने सडक सुरक्षा गौण हुन्छ । कतिपय अवस्थामा सडक सुरक्षाका लागि गरिने लगानीलाई विलासितासमेत ठहर्‍याइन्छ ।

^{२१} सवारी तथा यातायात व्यवस्था ऐन, २०४९ को दफा (१६४) मा विभिन्न १५ किसिमका ट्राफिक नियमको उल्लङ्घन गरेको अवस्थामा सहायक निरीक्षक तहसम्मको ट्राफिक प्रहरीले रु २५ देखि २५० सम्म जरिवाना गर्न सक्ने व्यवस्था छ ।

^{२२} जिल्ला स्तरीय सडकलाई स्थानीय र गाउँ स्तरीय सडकलाई ग्रामीण सडक भनिएको छ । नेपालको कुल सडकको ५० प्रतिशतभन्दा बढी हिस्सा यस्ता सडकको छ ।

सडक निर्माणमा हाम्रा लागि उपयुक्त हुने प्रविधिको निर्धारण गरी सोही आधारमा मापदण्ड बनाउने, कार्यान्वयन गर्ने तथा सबै किसिमका सडकमा न्यूनतम सडक सुरक्षाका उपायहरूको अवलम्बन भइसकेपछि मात्र सवारी सञ्चालन गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ । पैदलयात्रीको सुरक्षाका लागि सडकपेटी र दुर्घटनाको जोखिम बढी भएका ठाउँहरूमा सुरक्षा संरचनाहरूको निर्माण गर्नुपर्दछ । सडकको विस्तार गर्ने निहुमा सडकको नियमित मर्मतसम्भारलाई रोक्न वा पर सार्ने काम गर्न हुँदैन ।

५.६. प्राथमिकता

नेपालमा सडक दुर्घटना मृत्युको प्रमुख १० कारणमध्ये एक हो । यस्तो महत्त्वपूर्ण विषय राष्ट्रिय प्राथमिकतामा परेको छैन । तीन वर्ष अघि प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा सडक सुरक्षा परिषद् गठन भएको थियो । यो परिषद्को अहिलेसम्म एउटा बैठक पनि बसेको छैन । नेपालमा हालसम्म सडक सुरक्षाको विषयमा स्पष्ट नीतिगत व्यवस्था भएको देखिँदैन । विश्वका अधिकांश देशहरूले सडक सुरक्षाका लागि रणनीति र लक्ष्यसहितका कार्ययोजनाहरू बनाएर कार्यान्वयन गरिरहेको अवस्था छ । नेपालमा यसप्रकारको रणनीति र कार्ययोजना बनाउने काम भएको छैन । संयुक्त राष्ट्र सङ्घको महासभाको सन् २००३ को प्रस्ताव र सन् २००६ मा कोरियाको बुसानमा भएको एसिया र प्रशान्त क्षेत्रका यातायात मन्त्रीहरूको सडक सुरक्षासम्बन्धी घोषणापत्रले सडक

सुरक्षालाई यातायातको विकाससँगै लैजानुपर्ने कुरामा जोड दिएको थियो । संयुक्त राष्ट्र सङ्घको सदस्य तथा मन्त्री स्तरीय घोषणापत्रमा दस्तखत गरेको नेपालले सडक सुरक्षा सम्बन्धमा अहिलेसम्म ठोस कार्यक्रम अगाडि सार्न नसक्नु दुःखद कुरा हो । सडक सुरक्षालाई राष्ट्रिय आवश्यकता र अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धताको पृष्ठभूमिमा राष्ट्रिय कार्ययोजना बनाई उच्च स्तरीय संयन्त्रमार्फत कार्यान्वयन र अनुगमनको कार्यलाई अगाडि बढाउनुपर्दछ ।

६. उपसंहार

नेपालको अन्तरिम सविधान, २०६३ ले आवतजावतको अधिकारलाई नेपालीको मौलिक अधिकार ठहर गरेको छ ।^{२३} वैकल्पिक यातायातको सम्भावना न्यून रहेको नेपालमा सडक यातायात अर्थतन्त्रको गतिशीलताका लागि अपरिहार्य छ । यस परिस्थितिमा सडक, सवारी साधन र मानिसको आवतजावत र मालवस्तुको ओसारपसारमा वर्षेनी वृद्धि हुँदै गइरहेको छ र आर्थिक लक्ष्य बढाउँदै जाँदा भविष्यमा यसको गति अझ तीव्र हुनेछ । यस यथार्थलाई मनन गर्दा हालको कमजोर सडक सुरक्षाको अवस्थामा हामीले तत्कालै हस्तक्षेप गरेनौं भने भविष्यमा सडक दुर्घटनाबाट नेपालमा ठूलो परिमाणमा मानवीय र आर्थिक क्षति हुनेछ । यसको सामाजिक र अन्य परिणति पनि कम कहालीलाग्दो हुने छैन । यस्तो डरलाग्दो अवस्थाप्रति समयमै सचेत भएर राष्ट्रिय प्रयास सुरु गर्नु आजको आवश्यकता हो ।

^{२३} नेपालको अन्तरिक सविधान, २०६३ को धारा १२ ।

Government Integrated Data Center (GIDC) is the key foundation for e-Government implementation in Nepal



Dr. Subarna Shakya*

Abstract

In the age of informatization, data center can be considered as an important infrastructure. This paper glances to the Government Integrated Data Center (GIDC) of Nepal. It explains the infrastructure of the GIDC and tries to outline the role of GIDC and challenges associated with it. This paper concludes that GIDC can act as a backbone infrastructure for e-government implementation eservice delivery and it is like challenge to efficiently operate this infrastructure.

1. INTRODUCTION

The success of e-governance initiatives depends a great deal on sound ICT infrastructure. Therefore, due emphasis ought to be given on the development of e-government infrastructure in the country. Infrastructure needs to be built up for all aspects of e-governance, be it delivery of services by government or access of services by citizens or even for backend automation at government departments. Also, the government should ensure a coordinated development of infrastructure in various parts of the nation to avoid another divide between the ICT enabled and the non-enabled.

It is therefore suggested that e-Government Road Map may be worked out by the developing nations for building National e-Government Infrastructure and all

the future infrastructure development efforts should be in accordance with the Road Map. Since the ICTs change at a fast pace, it is not advisable to make all the investment up-front, even if resources are available.

Data center is a centralized location for the storage, management, processing and exchange of data that exists within a specific enterprise or a specialized facility. Among the different types of data center viz. Internet Data center (IDC), Storage area network (SAN) and Enterprise data center (EDC) NITC is currently on the phase of operating Internet Data Center (IDC).

In the era of e-governance, government is expected to deliver its services to the citizens on 24*7 basis. To achieve this, the government has to set up a sound and stable infrastructure operational round the

* Associate Professor, Department of Electronics and Computer Engineering, Institute of Engineering, Tribhuvan University, (Former Executive Director of National Information Technology Center)

clock. Internet Data Centre is a facility which provides extremely reliable and secure infrastructure for running Internet operations on a 24*7 basis. The main objectives of GIDC are to provide centrally managed, scalable, efficient and shared infrastructure that minimizes investment and provide the optimal services.

2. OBJECTIVES

Implementation of unified data center for Government:

- Building the integrated operational environment (including construction) for e-government portal, e-administration and e-government application
- Building training facility for IT staff development: Enable IT staff development through the IT-based training and enhancing ICT external competitiveness
 - Improve the IT infrastructure for e-Government by advancing GIDC in Kathmandu
 - Provide the basis for Integrated Application Administration of e-Government Portal, e-Administration etc. through the construction of GIDC.
 - Acquire ICT human resources and ICT competitiveness through the construction of ICT training facilities.
 - Contribute to narrowing the digital divide

3. GOVERNMENT INTEGRATED DATA CENTER

The concept of GIDC was first envisioned in the national e-Government master plan (eGMP) developed by NITC and HLCIT with support from Korean IT Industry Promotion Agency (KIPA), which also defined the practical vision of national e-

Government including various aspects like e-Government framework, architectures, infrastructure, organizational structure, implementation plan etc. Then Government of Nepal requested KOICA for the construction of GIDC and MOU was signed in September 19, 2007 between Government of Nepal and Republic of Korea for the construction of GIDC. The stone lying ceremony of the GIDC was held in May 14, 2008. The construction of GIDC was completed and handed over to NITC in March 11, 2009.

Constructed with the design of reinforced concrete structure, this 2 floor structure with total floor site area of 1,601.50j3 is equipped with world class infrastructure and ICT equipments that are norms of modern data center. High speed computing infrastructure, integrated storage and backup solution, high speed local network and internet connectivity, multi-tier security and fire fighting and control, Multi level redundant power back-up are some of the features of GIDC.

In GIDC infrastructure, air-circulation, temperature and humidity of Server room is managed by HVAC (Heating, Ventilating, and Air Conditioning) system and multi-tier security is ensured with Biometric Access Control System, Card Reader Access Control System. Similarly, integrated console for centralized monitoring, fire prevention and suppression system, water leakage sensing system is also present in GIDC. Additionally, to ensure interrupt power supply city power line is backed-up by emergency generator and online UPS.

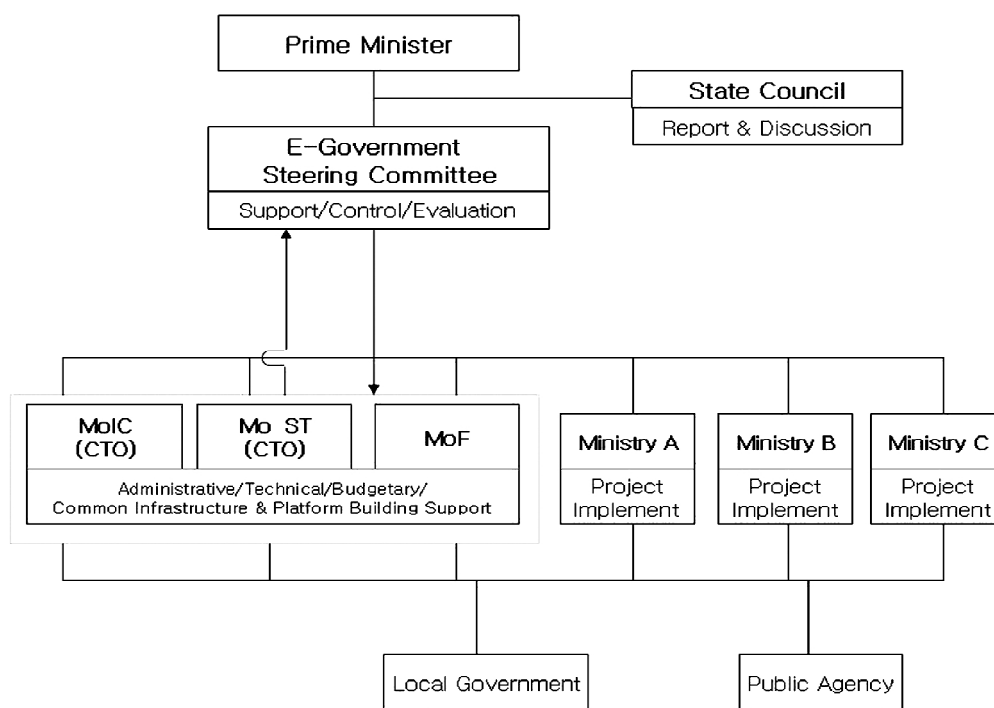
The IT system of GIDC composed of Routers, Backbone switches and farm switches, Network Management System (NMS), Server Management System (SMS), Integrated Storage and Backup system.

Firewall, UTM and Spam/Virus prevention solution is also installed in GIDC. Those IT systems configured and managed for optimal performance.

4. ORGANIZATION MODEL

According to the KOICA report [2], it is suggested that for effective implementation and operation of GIDC the strong leadership of the Prime minister is needed, which is shown in the organization model in figure 4. Under the Prime minister, it has State Council and e-Government Steering Committee. e-Government Steering Committee coordinates all the ministries. Because it handles all the ministries information, web hosting, also provides the Internet, e-Mail facility as well as e-Government applications storage in this GIDC.

- Based on status review and benchmarking studies of countries with advanced ICT organization, the government should first create organizing bodies that can effectively build the e-government of Nepal.
- GIDC should offer common infrastructure for e-Government of Nepal, and should follow the High level organizing bodies' policy
- Based on status review and benchmarking studies of countries with advanced ICT organization, the government should first create organizing bodies that can effectively build the e-government of Nepal.
- GIDC should offer common infrastructure for e-Government of Nepal, and should follow the High level organizing bodies' policy



※ CIO : Chief Information Officer, CTO : Chief Technology Officer

Figure 4. Organization Model (KOICA Report, Nepal GIDC Construction and Operation, 2008)

5. ROLE OF GIDC

GIDC is constructed as high grade data centre at a national level to be used by all entities of the government. Its role is to provide services like data storage, sharing computing resources, email/internet and website hosting, which are general function of any data center, to all the government ministries and departments. It is expected that all ministries and departments are connected with the data centre by the high speed network so that they can manage their applications from their own premises in a secured manner. GIDC is initially planned to provide data and Internet services for other government agencies in the first phase and later it is planned to act as Storage Area Network (SAN) data center, where network of interconnected storage devices and data servers located within data center offering leased storage space. The final goal of GIDC is to act as an enterprise data center (EDC) by possessing the central processing facility for an enterprise's computer network.

Besides providing computing and storage resources on demand, another important aspect/role of Data Centre is to provide data protection. The data digitized and gathered by the government in the process of governance is very valuable and the government cannot afford to lose this data at any cost, even due to natural disasters. Therefore, Data Centers need to have state-of-the-art backup and recovery and vaulting solutions in place and this system are properly operated and managed in safe and secure manner.

6. CHALLENGES

Safety and reliability are most important traits of any data center. Thus,

GIDC should provide its service in safe, reliable and efficient way and to achieve it there might be some challenges it need to overcome. Sound management of GIDC is also more challenging as it is the first data center in Nepal, due to this there is no prior case of managing such infrastructure in Nepal. Achieving the optimized performance from IT equipments like servers, switches and routers, high availability of network and constant power supply is some sort of challenge to overcome for successful operation of GIDC.

7. CONCLUSION

Thus Government Integrated Data Center (GIDC) can be considered as the foundation to e-government initiatives in Nepal. This GIDC with its world class infrastructure and IT equipments will immensely enhance the level of eService and Internet computing in Nepal, particularly the service provided by government to its citizens and business. Political leadership, vision and commitment are required to successful implementation of GIDC and e-Government. Strong leadership can ensure the long-term commitment of resources and expertise and the cooperation of disparate factions. Governments will have to explore new relationships among government agencies as well as partnerships with the private sector to ensure quality and accessibility of e-Government. In order to develop this citizen focused vision, policymakers must keep the ordinary citizen in mind when designing systems. To successful implementation of e-Government need Government Integrated Data Center (GIDC) to centralize flow

of information and network. For effective implementation of GIDC need to develop operation plan as well as data center policy and laws and implement these as soon as possible.

The political support, political stability and commitments are needed to develop a successful implementation of e-Government and Government Integrated Data Center.

REFERENCES

e-Government Master Plan Consulting report, Government of Nepal, 2006.

KOICA Report, Nepal GIDC Construction and Operation, 2008

(e-Mail: sshakya@wlink.com.np)

Participation as a Key element in Sustainable Development



Bishal Bhardwaj*

"Resource is always scarce, participation leads development toward its best management."

Abstract

We possess different mechanisms, legal provision, agreements and SOP (Standard operation procedures) to commence the target of development. Service deliveries are provisioned to best serve the people. Peace and security management are top priorities these days. In spite of all these, Pace of Nepal's development and people emancipation is slow and lousier. Generally we do not bother realizing the gravity and cause of underdevelopment in context of our society but it has been a sincere need to develop our own conscience regarding Nepal's development. One of the dimensions of our underdeveloped context is outlay of pseudo-participation. As sovereignty exists at people, democracy has been accepted as a life of modern societies; then pro-active participation of people can address the present surface issues and too contribute coming out from under development. We have a extensive practice of people's participation. Promising results has also been achieved. As a black part of the events; A vicious degrading cycle of pseudo-participation exists at Nepalese socio-economy. The practice has groomed more extensively in recent days. Not only a single factor, has whole Nepal's society now been immersed in sensitive less, selfish and non-institutional thinking. This has greatly hindered the participation and cooperation among different strength of society and resulted in tragedy of the commons. Outcomes are reflected as a notion of LDC's. Though different hit and trials has been made it has just turned to experiences with some wonderful achievements of empowerment and contribution. With time reviewing and redefining of our participation model has become urgent and necessarily. We should now modify the learning to our own model of participation and intend not as event but means and ends of development, peace and security.

Background

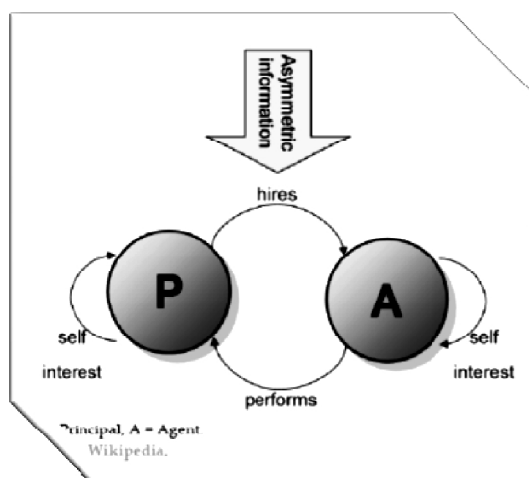
Nepal planned development has crossed 5 decades. Nepal planned development history composes of variety of approaches and ideas. From blue print approaches to human development

approaches most of the periodic plans possess better objectives one after another. Achievements of the objectives are less satisfactory. Increasing operation cost, donor dependent development and increasing debt are some threats. But the defects are not on

* Section Officer, Government of Nepal

the policy of the planned development. The issues are to evaluate and improve our management, mechanism and culture. Respects to huge investment in planned development in Nepal, success are not as expected. Experiences and learning form the past are most important achievements. Scenarios are changing. Significant change and development in infrastructure, community empowerment and basic need fulfillment has been compiled. Lives are better than previous. Level of empowerment and human development indicator are slowly increasing. Dependency on agriculture for economy is also slowly decreasing. Accessibility, market and information's technology are getting advanced.

We were awakened when the world has started to move, now the world is running and we are walking. The pace of Nepal race for development lacks significance with reference to (Most Developed Countries (MDC). Still Nepal holds some majestic and unbelievable achievement in emancipation and people oriented development mechanism. Nepal's commitment for people oriented development, response to grass root people and empowerment of marginalized people still holds reliability. It is often said "*Underdeveloped nations does not lacks*



resources but lacks good management." When we simply make *SWOT Analysis of Nepal's Development* four major points for each becomes enough to indicate the reality.

Strength: Wonderful and well appreciated mechanism of development exists in Nepal. (**Perfect Hardware**)

Weakness: The mechanism and setup of Development are non functional due to Socio-political insensitiveness and lack of Culture. (**Non Functional Software**)

Opportunities: Potentially Nepal can achieve a sustainable development very soon and proactively. (**People Oriented Development soon**)

Threats: A common commitment and functional interest of political and social entity. (**Harmonization/Participation**).

Similarly *the SWOT analysis of global context and it to reference Nepal*, becomes

Strength: Transformation process, democratic institutionalization and privileges as a LDC

Weakness: Weak Localization, Lack of global representation, capacities and environment

Opportunities: Access to global benefit and services, People emancipation

Threat: Harmonizing the pace of global change with internal affairs management.

We can frame a rough figure of Nepal's Developmental problems. When we go deep in the sense it becomes easier to feel the crux of today's sustainable development partly stands in aspects of participation. Coming to these days now we can also urge that Nepal development practice has been a victim of pseudo participation. This has misled development and has destructed culture of institutional thinking.

Here in this article we will discuss the present scenario of participation in second

section, discuss participation definition, theories and types in third section. In the fourth section we will overview on "**Nepal's development realm suffers from pseudo participation.**" Summary, conclusion and recommendation will be the last part.

Context:

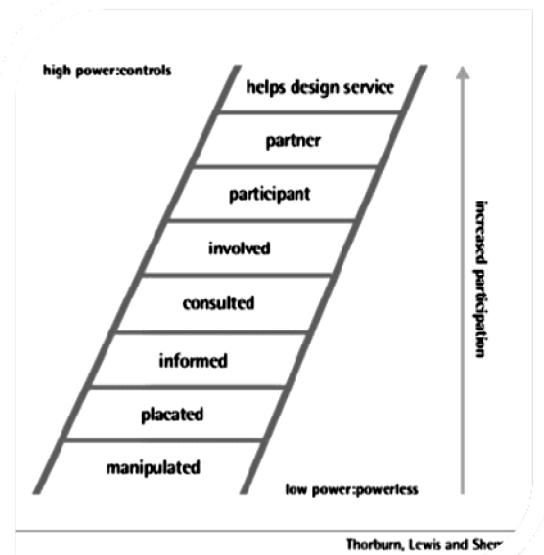
Nepal is a nation of diversities. Vertical and horizontal diversity exist in society. Economical, cultural and social stratification in Nepalese society is both the creator of dynamism and obstacles in Nepal development. Dynamism is exposed in form of community initiatives, religious harmony and others, Obstacles are out laid as conflicts and non conducive environment. Recently the conflicts in the society have come to the surface. Nepalese society is struggling for transformation. The dominating issue is that weather present transition can be managed to direct and achieve desired outputs of Nepalese societies or not. Prevailing scenarios signify a search for direction and identified efforts to nation building. Immersed in long transition from 07BS till these days Nepal Development pace lacks efficiency to lead societies to enriched processing capacity. Centralized state has failed to adjust the demand and supply of the people needs at suburbs. Thus urge for decentralization has soared high. Poverty still exists at 31%.¹ Inflation rate is double digit. National economy is founded by remittance hindering local resources utilization. Industrialization and mega developmental project are empty. Peace and security has lost its existence. Mass depression and many health hazards with natural disasters are striking regularly. Increasing loans and operating cost, disturbance of productive sectors and immature political culture are

today's reality. Beside Nepal also possess the context same to other that of LDC's. Good Governance and its issues are frequently talked but the indicator remorse. Beside these realities people emancipation and institutionalizations are few achievements. ICT development has created wide access. Basic facilities in spite of low quality are becoming accessible. Development is in operation and people have felt about the change in the scenario. Concern these days are on constitution of New Nepal.

Definitions and meaning:

"For the people to the people and by the people"; Participation is life of democracy and foundation for sustainable development."

Simply participations indicated involvement. Getting involved in any activites, development action, plans and project in some means is participating. But still participation is a very vague element in development and vital compound in good Governance. Following definitions are more constructive in defining participation.



¹ NPC, Interim three Year Periodic Plan, 2063/64 BS

Bryant and White (Based Economic Module)

$$P = [(B * Pr) - (Dc + Oc)] / R^2$$

³Where,

P= Participation

B= Benefit

Pr= Probability

Dc= Direct Cost

Oc= Opportunity Cost

R= Risk

M.R. Ghonemy,

People's Participation is conceptually integrated with re-distribution of economic and political power in the process of development and is therefore subject to value judgment.⁴

Participation is more than simply voting. Participatory processes must entail open dialog and broadly active civic engagement. It requires that individuals have a voice in the decisions that affect them. Processes, not just outcomes are key to this broader interpretation of participation. Participation means many things to many people. Perception differs as well: some see participation as a technique to implement better projects, while others see it as a development goal or part of a rights-based development approach.⁵ The challenge is complex and solutions are not simple. Participatory development means involving people in diagnosing the situation and problems, planning and deciding courses of action, implementing agreed upon tasks, monitoring, evaluating and sharing the

benefits as well as responsibilities of joint action. *Participatory development is a process through which stakeholders can influence and share control over development initiatives, and over the decisions and resources that affect themselves.*⁶ Participation is not something that can be conjured up or created artificially. Participation is a feeling on the part of the people, not just the mechanical act of being called in to take part in discussions⁷.

Participations possess following potentialities:

- Joining together the interest groups both direct and indirect to a convincing point.
- Management for sustainability.
- Good governance
- Equitable benefit sharing

Participation exists at different level. It differs as according to both donor and recipient. Though involvement is made omitting these limits but the concern these days are multi lateral and multi impact ideas. The level of participation can be maintained at different level which should be decided by the characteristics of project and participating agents. Participation also means a method of ownership, acceptance, communication, resource mobilization, partnership creation and learning by doing. Participation is such a democratic process that not only creates a demand led supply but also safeguards the achievement of what expected. Participatory methods allow stakeholders to interact and

² C. Bryant & L.G. White; *Managing Development in the third world*; Westview Press, 1982, P.214.

³ www.ncb.org.uk_careplanning_images_content_ladder-of-participation.gif

⁴ M.R. Ghonemy, "The crisis of Rural Poverty: Can participation Resolve it?", *Studies on Agrarian reform and rural poverty*; FAO, Rome, 1997

⁵ Kelles A., *Participation: A Key for Stability and Sustainable Change*, www.adb.org

⁶ ADB, *mainstreaming participatory development process* Pg 1.

⁷ P. R. Lawrence, *Harvard Business Review* 32 (3), 1954:

build a kind of partnership which allows better understanding of the important elements, dynamics, problems and opportunities of local communities.

However there are certain factors which are most to foster the positive reflections from developmental projects. In absence of these factors participation is totally be absent or react as pseudo form. Basically following things are necessary. A) Bottom Up approaches of planning including well communicated ideas and demand based perception. B) Capacities, culture and empowerment factors relatively adjusted with community and identified stakeholder. C) Equity based benefit sharing mechanism. D) Identified role and responsibilities clearly defining the output and its impact to participating agency. E) Conducive environment and comfortable provisioning. These factors as sounds simpler are very hard to compile. However, achieving these, a goal becomes more attainable and sustainable if people are not just passive recipients but take the role of active participants and responsible decision-makers.

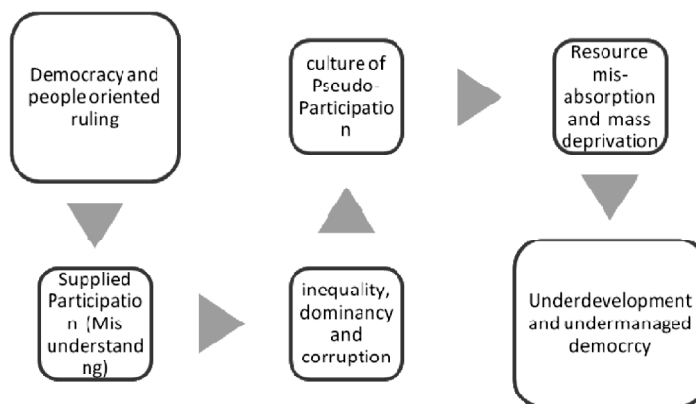
Nexus of Nepal's underdevelopment and pseudo-participation:



In spite of the continuous and large amount of donation and national investment Nepal development pace is still slow. We have low quality of infrastructure in low quantity. Though Nepal has adopted community participation and PPP (Public-Private Partnership) to foster participation development the outputs are a) From primary phase it is continuously lagging its effectiveness b) are context and community based (Unable to address the diversity and stratification) c) 4E's (Economy, efficiency, effectiveness and equity) of the donor and receiver are weak hindering outcomes. Local self governance is among the best example. Though absorption of national resources has gone high outputs are less effective. As participation is founded by democratic and people oriented ruling in the same time it needs a good political culture and conducive environment. "Participation for development and vice versa." Nepal developments lack to resonance this particular effect. ***Supplied participation on blue print approaches has fostered pseudo participation.*** Pseudo-participation has resulted in failure of institutions to convey the outputs. If we overview a working context of Nepal everything's are conducted in name of people (it is indeed a global demand), deprived and marginalized but the outcomes are more critical marginalization. Question arises "What is our intention of loudly saying so and doing right opposite? Is it a bad intention or lag of capacity?" Management fails to attain the essence of participation oriented policy. Participation has been a game of elite to consume and absorb resources. Finally the mass of people who remained as a suburb of the participation are deprived and evoked. Real participation is both a mean and ends in realm of development. The gravity of the participation in context of Nepal is much

higher, because we are now in crossroads of development struggling for direction and dimensions. Only participation can lead to well accepted and demanded direction. In the mean time risk of misleading through few dominant (Pseudo participation) is also possible. **"What are impacts of popular candidate making unpopular and bias decision and its impacts to people?"** Pseudo-participation is just outcomes of implementation failure of policy, unethical doing from leaders and institutions. These are due to transitional society dominated by bureaucratic inefficiency and corrupted political culture. Small community based to multi-sectored project, all of them has failed to adopt team work, common benefit sharing and recognition of value for each other as a outcomes we have decades long of conflicting and interrupted project. Poverty is still extreme. Access to capacities building and its use in enterprise and services are less possible to majority of rural people. Elite's dominancy still do exist. We have still not got rid from trickle down development approaches and blue print tendencies. Social taboos are so strong that the effort, indigenous skills attained and people's positive aspirations are consumed out before resonance. Often blamed statement are; People sell votes for foods and cloths, politician are corrupted and make bias policy, bureaucracy holds ruling attitude, community user groups are elite dominated absorbing resources and misused, industry and commerce are pointed to benefiting through quality and quantity difference/curtailing etc. These factors are interdependent and needs some kind of cooperation for another to commence an

irrational job. Example can be bureaucracy, politician and industrialist illegal company result in low quality and low quantity commodity. If positive then revenue generation will increase, quality and cheap products will be accessible to people and strengthened localization will promote export. Now we can realize that *"Matter for whom leaders, politicians and professionals conduct for 'Self' or 'people'?"* This is most important incident to culture participation and pseudo-participation; One boon next evil. Provision of participation has tremendous positive impacts previously. Degrading social environment has erupted participation culture. Participation culture in small and medium scale project of Nepal is spoiling due to transition and weak law enforcement. Leaders were never aware and committed for crime free, corruption less and cooperative society, instead they frequently committed for so in media to gain cheap popularity. Every news paper, radio television and informant talks about power, corruption and praise for money. Continuous exposure to these events has a long term negative impacts to people in the society. First they participate for power. Elections of school management committee, community forest user group and other similar organization demonstrate the tendency. But it is not that elections in community are indicator of evil but the



intention and approaches should be fair and social oriented. Elected on then tends to commence corruption or bias decisions. Outcomes are tragedy of the commons. Community activities have a reasonable and wide good implication but the trends of the community organization are also slowly changing. News and view suggest the context.

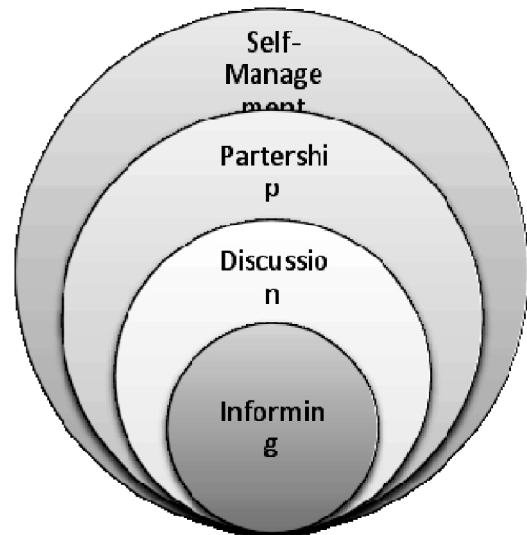
Participation is fairly a culture, which has two outputs one synergetic and equity based benefit sharing other part is dominancy and deprivation. The culture is incubated by society. Nepal society is being misled and loosed in cyclone of deep transition, these reflect in participation psychology of community people. NGO's and INGO's have also failed to induce synergetic participation because they are in themselves suffering from the same practice. Many people, particularly those who consider themselves to be "experts," found it difficult to listen to the poor and vulnerable people and to really hear what they had to say⁸. Donor fed project itself have low demand value and ownership. In these donations we have supplement of participation. In these practices public aspiration, need and desires are devalued. Virtual stakeholder develops and consumes the resources supplied. Monitoring and evaluation are subjective rather data based. Project becomes paper flyer that makes real stakeholder to dream and get evoked.

Participation as a key element in Nepal's Sustainable Development:

"Substantial participation creates a more rational basis for local decision-making, increases the transparency and

accountability of the administration, and allows better monitoring of resource management."⁹ The vital task to be compiled for winning the Nepal struggle for development are a) democracy with political Culture and stability b) Poverty reduction with social and economical reform c) National vision orientation with unified and identified outputs. If we can manage these three things we will be able to compete with the world with our today's excellent resources and peculiarities. One of the strategic approaches to poverty reduction being explored by the government is **'improvement of livelihoods focusing on people cantered participatory development.'**¹⁰

Participatory processes (like 'voice', openness and transparency) promote truly successful long term development. These processes do not



⁸ Kelles A., Participation: A Key for Stability and Sustainable Change, www.adb.org

⁹ Cf. GTZ-Praxisleitfaden: Korruptionsprävention in der öffentlichen Verwaltung auf nationaler und kommunaler Ebene, Eschborn 2004, p. iii. See especially Chapter 4 „Bürgerbeteiligung am Verwaltungshandeln in dezentralen Körperschaften“.

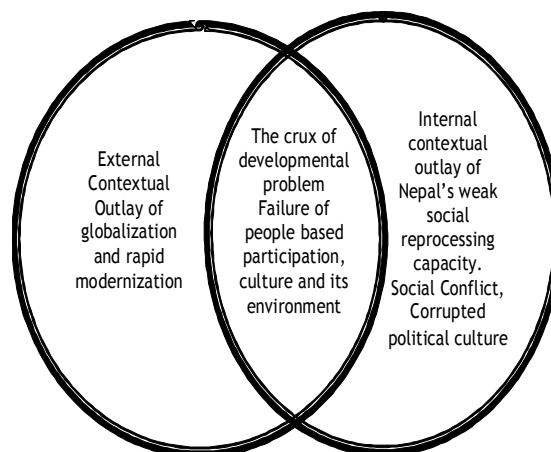
¹⁰ Government of Labor and transportation, 2004

guarantee success. But an understanding of the centrality of open, transparent and participatory processes in sustainable development helps us to design policies – strategies and processes – that are more likely to lead to long term economic growth, and that reinforce the strengths of the processes themselves. Evidence from several reports clearly depicts that the benefits of participation outweigh the costs.¹¹

To sustain the rule of law, the ‘checks’ on abuses of the power and influence participation have to be strengthened. There are three elements to achieve this: (i) strengthen civil society as a source of countervailing power (political parties, unions, consumer groups, think tanks and other NGOs.) (ii) Increase transparency by protecting ‘right to know’ among the citizens (iii) extend citizens’ rights to legal recourse, to sue the non-action by the government.

We realized that participation of the poor is inadequate without involving the powerful and well-to-do in a dialogue to find solutions. Development requires change. Change is threatening. Participatory processes ensure that these concerns are not only heard, but also addressed; as a result, these processes dissipate much of the resistance to change. Participation is thus essential to effect the systemic change in mindset associated with the development transformation, and to engender policies that make change more acceptable. And because individuals have had a voice in shaping the changes, in making them more acceptable, change is likely to be accepted or even embraced, rather than reversed at the first opportunity.

At the same time, we need experts to think of various solutions, to present alternatives, and then to discuss them with the poor. We also need to have experts to help understand the larger socioeconomic and historical contexts or the systemic causes of problems, such as poverty, which are not immediately visible to the people. The views of the poor and experts must be seen as complementary for development to succeed¹². Participation also leads to project effectiveness, even at the grassroots level. It brings to the project relevant information that outside development agencies (or even governments) are not likely to have. In addition, participation also brings with it commitment, and commitment brings with it greater effort – the kind of effort that is required to make the project successful.



Therefore, open, transparent, and participatory processes are important ingredients in the development transformation – important both for sustainable economic development and for social development that should be viewed as an end in it and as a means to more rapid economic growth. Beside as participation is

¹¹ ADB, Mainstreaming participatory development process Pg 3

¹² Kelles A. *et. al.*

culture which also transmits; leaders, professionals and institutions must promote ethical and good governed practices to demonstrate the culture of participation to local institutions and community. Mechanism must ensure equity based benefit sharing, ownership among the stakeholder and to best the demand led projects. Meaningful participation can only be expected where people have access to basic needs with quality education and health and for this participation. It is fairly a competitive pursuing of people oriented participation to integrate the strength to improving cycle moving toward goal of sustainable development.

Conclusion and recommendations: Conclusion:



Participation is a foundation of democracy. Still it can't not guarantee to development. Outcomes are based on treatments. Nepal development realm also suffers from pseudo-participation. This has affected achieving equity based empowered

local communities. Experiences achieved and lesson learned are least realized. In spite of frequent talking about participation of marginalized and good governance, But our action are as three monkey (Not see, hear and speak) on behalf of misunderstanding, misuse and corruption in participative mechanism. Great emphasis and highlights on reports has been given to mechanical participation, these are just to demonstrate attracting funds. But had we ever revitalized and reinvented participative approaches for its effectiveness and efficiency? Fraction on perception and expectation on participation from ground communities and power practitioner are different practiced in two different ways. Gradually participation in development has now been a show piece and it continuously losing value based on outputs. Finally, for participation to succeed, it should not be conceived in terms of technique or even as a goal, but rather in terms of its authenticity¹³.

Recommendation:

From the brief summary of the problems and potentialities of participation following recommendation are made.

Recommendation for planning and management: People with vote provide authority to rule me , control my pocket and use my sovereignty. The prime ethics of politicians are people orientation action and thinking. Sensitiveness to conserve people reflections, spirit and liveliness in development mechanism becomes their primary concern. Politicians and bureaucrats must demonstrate high ethical and accountable doings. Policy and regulation should be developed such to lead developmental and community project from people demand to donor funds and

¹³ Kelles A. Et.al.

mechanism addressing real stakeholder. Good political culture and people oriented thinking is a need in politicians. Bureaucracy is to act upon the policy implement its people oriented theme. Checks and balance needs to be applied during implementation of participative development mechanism. Stakeholder identification, entertaining demand led project, corrective/reflective evaluation and facilitation are priorities. Selecting segment from communities tends to be misleading. Communities' diversity should be understood and reflected towards good governance to initiate a good participation.

Recommendation for further study

Participation is not one and only absolute method of sustainable development. In the other hand participation and likewise developmental foundations are just tools. They tend to generate good results if positively directed. Thus study based on different communities and context of Nepal should be carried out to generate a common and progressive participation mechanism.

Reference:

Stiglitz J., *Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm*, Summary by M. Vijaybhasker Srinivas (2007), Akshara Gurukulam.

C. Bryant & L.G. White; *Managing Development in the third world*; Westview Press, 1982, P.214.

M.R. Ghonemy, "The crisis of Rural Poverty: Can participation resolve it? Studies on Agrarian reform and rural poverty; FAO, Rome, 1997.

Websites:

www.lithgow-schmidt.dk_sherry-arnstein_resources_ladder-of-citizen-participation.gif

www.culturalaffairs.org_media_reports_and_studies_assets_participation_study_figure1.gif

www.eycb.coe.int_compasito_chapter_5_pix_participation.jpg

www.ncb.org.uk_careplanning_images_content_ladder-of-participation.gif

www.searchenginepeople.com_blog_wp-content_uploads_2007_11_participation.jpg

Negotiation and Management Skills In Cross-Cultural Perspective: A Cross-Cultural Profile of Nepal, Britain and Denmark

Shankar Prasad Adhikari*

Abstract

Negotiation has been a regular phenomenon for Nepali executives from public, private and non-governmental organization due to increasing international relations and internationalization of businesses. This has augmented negotiators to be capable of and sensitive to managing cultural differences to make the best out of the negotiations. Managing cultural differences requires to understand others' cultures and to deal it with properly. Before forging negotiation, it is necessary that Nepali counterpart to have a well- cross-cultural orientation and cultural profile of concerned country in mind. This profile is based on the cultural dimensions propounded by the two scholars: Hofstede and Trompenaars. Britain, Denmark and Nepal represent three distinct cultures of the world- Anglo-American, Scandinavian and oriental or Asian cultures- respectively. Despite being representing two different cultures, Britain and Denmark have some similarities characterized as individualism, low power distance, low uncertainty avoidance and deal-focussing which are entirely opposite to Nepali culture. However, in terms of Masculinity, Denmark is distinct from that of Britain with the lowest degree of masculinity in the world. Nepali negotiators and expatriates for Britain and Denmark need to have insight into cultural competencies such as cross-cultural communication, managing cultural shocks, cross-cultural negotiation, linguistics, uncertainty coping ability, cultural empathy, and ability to respond different cultures with global mindset. In order for making their people equipped with these competencies, organizations require starting with negotiators and expatriate development programmes.

1. Introduction:

Culture is “the collective programming of mind, which distinguishes the member of one human group to another...culture in this sense, includes

systems of values.” (Hofstede, 1984 cited in Stephens, 2006, 271) Managing cultural differences has been the most important issue in the wake of rapidly growing government to government and business to business

* Joint-Secretary

international relationships. Against this backdrop, this write-up attempts to briefly shed light on the British and Danish cultures and a comparison of them with that of Nepal based on Hofstede's (1984, 1991) and Trompenaars' (1991) cultural dimensions. Since Nepal being outside the purview of their study, the status of cultural indexes of India has been taken into consideration in this study. As Nepal and India share the same culture and religion basically built on Hinduism, it can be said that apparently there are much similarities in every respect of cultural dimensions. This article has basically three parts; the first part deals with introduction whereas the second and third part deal with comparative cultural profile of three countries and recommendations for managing cultural differences respectively.

1.1 Hofstede's cultural dimensions:

Hofstede identifies four main dimensions of culture (Browaeyns and Price, 2008) which are as follows:

1.1.1 Power Distance represents the social distance between and among people of different ranks or positions.

1.1.2 Individualism reflects the extent to which an individual relies on a group (a collectivist approach) or makes decisions, solves problems and engages in productive activity individually.

1.1.3 Uncertainty Avoidance is the extent to which people feel threatened by ambiguous situations, and create belief and institutions to avoid them.

1.1.4 Masculinity pertains to the degree that societies reinforce, or do not reinforce the traditional masculine work role model of male achievement, control, and power. A high Masculinity score indicates that a country stands with a higher degree of gender differentiation.

Hofstede's cultural dimensions and their status in the three countries are as follows (Hofstede, 1984, cited in Stephens, 2006, 279): higher score indicates prevalence of the high degree of particular cultural dimension.

Table 1
Hofstede's cultural dimensions of the three countries

Cultural dimensions	India/ Indian sub-continent	Britain	Denmark
Power distance	77	35	18
Individualism	48	89	74
Uncertainty avoidance	40	35	23
Masculinity	66	66	16

1.2 Trompenaar's cultural dimensions

Trompenaars (1993) has identified the six dimensions of culture which are as follows:

- 1.2.1 Universalism: The Universalise approach signifies a rule driven culture and prefers respecting rational and logical approach in the belief of respecting the universal rules. High universalistic countries include Canada, USA and UK.
- 1.2.2 Particularism: A particularistic culture is based more on people relationship (e.g. 'guanxi' in China) and may encourage more flexibility in the interpretation of rules. Particularist countries may include China, Japan, Thailand and other Asian countries.
- 1.2.3 Affective vs. Neutral: This dimension relates to the extent of emotional behaviour found in a culture. In affective cultures, such as in Italy, emotions are revealed more openly in organisation than they are in neutral cultures, such as in Japan and Germany where such openness would be frowned upon, and where people might find emotions difficult to handle.
- 1.2.4 Specific vs. Diffuse : In a specific culture, Trompenaars argues that managers separate their work relationships from other relationships that is manager subordinate relationship may be observed at work place but at the squash club people are called using first-name terms and treat

others as equals. This contrasts with the behaviour in a diffuse culture, where the relationship at work influences all relationships outside work. So, a subordinate at work would be very cautious about approaching his or her superior outside work unless the superior initiates showing non-formality.

- 1.2.5 Time as sequence vs. time as synchronisation: Time as sequences suggests a rational, linear approach to issues that is one step at a time which can be found in Anglo-American countries: such as in US, UK etc, whereas time as synchronisation suggests that time is seen as circular with possibility of parallel activities at a time that can be found such as in China, Japan, India, Nepal and other Asian countries.
- 1.2.6 Inner directed vs. outer directed: This dimension is concerned with the way people deal with natural and human environment. For example countries like the USA and Switzerland where there is a belief that individual should seek to control the natural and human environment are belonged to inner-directed culture. However, Chinese people attach importance to nature and environment and aim at establishing harmony with nature and human which is central belief to both Confucianism and Buddhism are belonged to outer directed culture.

2. Cultural Profile of Nepal

2.1 Based on Hofstede's cultural dimensions

Being based on Hofstede's study on India, with similar socio-cultural background, Nepal belongs to high power distance country with caste-based social hierarchies. Nepalese society has a deep sense of fatalism and as Richard D. Lewis (1996) notes this removes any stigma attached to failure. Hence, organizations are characterized as centralization of power and taller structures (Browaeyns and Price, 2008). Preference to work in a group, perceiving themselves as organizational family members, and diffusely related work life and private life are the features of low individualistic (Gately et al., 1996) Nepalese society.

Moreover, resistance to any kind of change accompanied with preference to job security, enjoying work based on rules and regulation, orientation to risk aversion are the evidences of having high uncertainty avoidance (Gately, et al., 1996) of Nepalese society. In addition, achievement, status and wealth are norms and values of society that expects managers to be assertive for huge investment and robust growth. Gender based division of labour with a very few women in high positions are the realities. Nepali society is going through high level of conflict and organizational interference on private life seems quite legitimate.

2.2 Based on Trompenaars' cultural dimensions

Firstly, Nepali people focus more on managing relationship and trust rather than obeying formal rules and procedures willing to bend them for helping their own people.

Secondly, as a high affective culture, Nepalese reveals their emotions openly in organizations (Hofstede, 1984, cited in Stephens, 2006). People from emotional cultures "smile and greet each other with great deal of enthusiasm" (Hodgetts and Luthans, 2000, 128).

Thirdly, determining one's status by what a person is and with no separation of private and public life are the reasons for being an ascribing Nepalese society. Nepalese see time as circular rather than as sequential, in effect, easily perform different tasks at a time without sticking to time table. Fourth, people and organizations being outer-directed show flexibility and harmony in interacting with other people and environment (Hodgetts and Luthans, 2000). Finally, Nepalese managers are expected to be high moral oriented, strongly focussed on organizational compliance and competency.

3. Cultural profile of Great Britain

3.1 Based on Hofstede's cultural dimensions:

The legacy of class consciousness among the elites is lessening and average persons in the UK are egalitarian (Harris et. al. 2004); organizational structures are flat and power is decentralized (Hodgetts and Luthans, 2000). Moreover, British managers are less bureaucratic, more flexible and ambitious; British managers present themselves as change and strategic oriented (Gately et al., 1996). As they work independently in unstructured situation, believe in achievement, success and informality.

According to Hofstede (1991), British society attaches importance to performance rather than relationship, and is characterised as highly individualistic. They embrace self-determination through personal time, liberty and challenge at work place. Instead of relationship, trust and confidence, contractual transaction determines work and activities in the organization.

In addition, British mostly believe in assertiveness, challenge, achievement and earning money through huge investment with robust growth (Hodgetts and Luthans, 2000). Expectation of high level of performance and career development creates stress in the work place. As a high masculine society, few women are in high-ranking positions.

3.2 Based on Trompenaars' cultural dimensions:

British are deal-focussed irrespective of situation and presents themselves as rule-driven and stick to what they suppose to do that show a Universalist face of British society (Hosdgetts and Luthans, 2000). They separate work from other relationships and provides subordinates with opportunities to mix up with their bosses and to be extroverted. Besides, in offices individuals have a large public space where any people can enter and share.

Although English society is a little bit hierarchical, they mostly believe in achievement rather than who and what a person is. For instance, people attach more importance to a high achiever employee rather than a CEO of the company. In terms of time dimension, they take time as sequence, a rational and linear approach to

issues (Hofstede, 1991). They prefer sequencing of time and tend to perform one task at a time. They manage time in a planned way and believe in short-term orientation in terms of relationship to people. British people are inner directed which means that they are the masters of their own fate (Hodgetts and Luthans, 2000). They feel uncomfortable as the situation gets out of control and show their dominating attitude towards the surrounding environment.

3.3 Comparison between Nepal and Britain

British negotiators may seem more “deal focussed, individualistic, formal, direct, reserved, and monochromic counterpart” (Gasteland, 1999, 233) for Nepalese negotiators. The negotiating team leader can make spot decision because they are authorised to decide individually and assume high degree of responsibility. So, Nepalese counterparts have to be prepared for rational, professional arguments and a ‘let’s get down to business’ attitude is required in negotiation process.

As British society a little bit believes in referral, recommendation and testimonials, though not compulsory, it will be better to seek such referral and recommendations before making appointment (Gasteland, 1999). However, maintaining punctuality is the utmost requirement for Nepalese counterpart. British society has less power distance and formality in social interactions than that of Nepalese. Due to the increasing usage of electronic mail, younger people are becoming less formal; the use of given name at first instance is common in non-formalizing the interaction process.

It will be for Nepalese counterpart not to mention of individual titles, skills, experience and achievement in the course of negotiation to make them impressed. "Using understatement, large space bubble, low-contact body language and restrained gestures in their preference, keeping a 'stiff upper lip' which make British reserved" (Gasteland, 1999, 234). Upper class British favour vague oblique language while others speak more directly, and they seldom interrupt their counterparts while bargaining.

In this context, becoming less extroverts and coming directly to the point of discussion will be better for Nepalese. Using MR. Mrs. Miss or Ms. until your counterpart suggests switching to given names will be better. Likewise, saying 'Sir' and 'Madam' as a sign of respect does not work in Britain; it rather irritates people. England is not a gift giving culture. A better idea is to invite your counterparts to dinner. Not too many handshakes except light ones are acceptable in meeting. Some women choose to not to offer their hand. Keeping an arm's length distance with a 90 degree angle to each other and eye contact while talking, is common. Touch behaviours like "back-slapping, elbow- grabbing and arm- around the shoulder pointing your index fingers, instead indicate direction with nod of your head are taken as slightly vulgar". (Gasteland, 1999, 235)

Furthermore, if invited in English home, bring chocolates, liquor, champagne or followers; avoid white lilies (only for funeral) and red roses (unless you wish to signal a romantic interest). Be sure, to send along a hand written 'thank- you note' the next day. During having pub lunches avoid

talking business unless your British counterpart clearly initiates such a discussion (Gately et al., 1996).

Patrons take turn ordering drinks. When ordering drinks at the bar, catch the publican's eye and say: 'another pint please!' rather than shouting or silently holding up your glass for a refill (Gasteland, 1999, 236). In fact, 'please' and 'thanks' are very important words throughout Britain.

Nepalese counterpart better will be keeping in mind that British people are turned off by exaggerated claims and prefer straightforward and factual presentation (Gasteland, 1999). Some humour is acceptable but be aware of too much that really makes the mess of presentation. In negotiation, they may put a safety margin in their opening position so as to leave scope for large concessions. Nepalese have to take in to consideration of these realities.

Likewise, it is better doing homework at the best with sufficient information in hand. As they believe in factual information and logic, Nepali side has to be accompanied with technical advisors and expert knowledge to convince the counterpart and to be respectful to their knowledge and information would count in the negotiation. For Nepalese, decision making in England may seem quite faster. People expect to be written of the fine points of legal aspects and tend to relay on terms of contract in settling disputes (Gasteland, 1999, 237). Invoking non-contract issue is treated suspiciously.

Nepalese have to be quick decision makers through efficiently preparing judicious mix of agendas. Besides, try to incorporate as much things as possible in the agreement paper before handing over to the

counter part. Nepalese need to ensure that the opportunities are there for Nepalese side in the broader scope of agreement. Most importantly, meeting deadline and getting things done on time heavily count for the future negotiation (Hodgetts and Luthans, 2000). Furthermore, be aware of the core competence or continuity that the other party intends to carry with it into the future.

4. Cultural profile of Denmark

Decentralized power, flat organizational structures going with competent employees at the bottom level require low ratio of supervisory staffs that characterized as low power distance in Danish organizations. Low uncertainty avoidance may not go hand in hand with high masculinity (Hodgetts and Luthans, 2000, 121). Independency, flexibility and change orientation accompanied with strong believe in achievement, success and ambition that make Danish manager more strategic oriented. Being less bureaucratic and more inclined towards interpersonal relationship, they seldom believe in formality and large organizations. Besides, having been emotionally neutral and less anxious about future, they, as a risk-taker, can make decisions individually. Being ambitious people, level of turnover is quite high.

Danish society is highly individualistic which attaches importance to job security, tolerate self-determination through personal time, liberty and challenge at work place (Gately et al., 1996). Since competency and market based selection criteria are practised, people in organization exhibit self-motivation towards performance (Hodgetts and Luthans, 2000). Taking

employment contractually and segregating personal and work life, people seldom are guided by relationship, trust and confidence in organizations.

Guiding by the mantra of 'caring for others and quality of life,' Danish (Hodgetts and Luthans, 2000, 118) society is characterised by the lowest masculinity in the world. So, people tend to place more emphasis on teamwork, sociability, job securities and making group decision. Work places tend to be less stressful and managers prefer allowing autonomy and responsibility. Managers are compassionate and attach importance to provide with quality of life, cooperation and friendly environment. They prefer collective decision making with good working environment that lead to less industrial conflict and job stress. They delegate power and allow autonomy to the subordinates.

Focussing more on social adaptation, they opt for micro enterprises and environment friendly technologies. There are large numbers of women in higher position, there is no need to become that much assertive as English tend to be, and there is low industrial conflict in Denmark. Unlike Nepalese who often use vague and indirect language, Danish, most often than not, say what they mean and mean what they say. As a highly egalitarian society, Danish are more informal in addressing each other and dressing up than those people of hierarchical culture.

4.1 Comparison between Nepal and Denmark:

Danish business dealing and negotiating style is more deal-focussed than

those of British. They tend to be moderately informal, relatively monochronic and quite reserved. They strongly abide by the letter and spirit of the written agreement and refer the agreement in subsequent disagreement if any. Danes believe in punctuality and rigidity in time table and deadlines. Restraining in paraverbal and nonverbal communication, most of them can speak English; some of them can speak German too (Gasteland, 1999). To deal with deal-focussed Danish, Nepalese have to enter directly in to the agendas. In this context, Nepalese counterpart requires to follow the tips as mentioned in the chapter 3 with regard to British counterpart.

Danes are unassuming and modest with self-efface often mumble their names when introducing themselves and understate their achievement and make self-deprecating remarks. So, showing self promotion and self confidence are not desirable for them (Schramm-Nielsen, 2001). At the meeting, they directly get down to business after a short talk. Thus, Nepalese need not to spend more time in building rapport. Equally important is not to using artificial deadlines as pressure in negotiating since it is taken as irritating practice by Danes. They upset by the hard sell tactics of international negotiation. Well-presented and straight line approach with no inflated claims is acceptable.

Enriched by the 'Nordic egalitarian code of conduct' called 'jantelov' or 'Law of Jante' Danish society inculcates the value that no one is superior to others (Gasteland, 1999, 242). Nepalese from less egalitarian society in dealing with people of classless organizational culture and structure have to be cautious. Danish perceive time as linear and not likely to perform one task or attending

many people at a time. However, Nepalese can handle different jobs simultaneously at a time.

5. Major areas of differences between Nepal and duo countries

Differences in management styles and behaviours are obvious since western and eastern cultures are shaped by differing ideals if we analyse the very deep rooted genesis of civilizations. The decision making style of Britain and Denmark are based more on participation than that of Nepal due to the low degree of power distance in their societies.

Nepalese in duo countries may have to face with the reserved and individualistic behaviour of the people. Position, age, social hierarchy are the determinants for recognition to Nepalese may wonder when working in Britain and Denmark. Unlike in Nepal, the interaction of managers with junior staffs openly is taken as normal behaviour in duo countries. Likewise, Nepalese can express their emotions in work place will have to remain without expressing it would be a difficult situation for Nepalese in duo countries. For instance, Nepalese manager may likely in expressing emotions other just amazed with this situation and the agenda of business would be left undone.

Conflicting scenarios may appear for Nepalese in duo countries in terms of organizational structures, span of control, working procedures, styles of interpersonal relationships, degree of authority delegation. Other differing areas for them would be of the value judgement of time since Nepalese are accustomed to flexible time frame. In

contrast to Nepalese, British and Danish managers are more time focussed and take it as a linear basis doing specific task in time. High masculinity in Denmark will really astonish Nepalese negotiators and Nepalese expatriates.

6. Contribution of cultural intelligence

Cultural intelligence is the personal capabilities, underlying characteristics and behaviour that drive superior performance at work across national boundaries. There are three components of cultural dimensions-cognitive, physical and emotional. (Earley and Mosakowski, 2004)

At present, expatriates are encountering strange personal chemistry and cultural conflict; cultural tempos and taboos are becoming more uncontrolled, in effect, mergers and alliances are on test (Kilburn, 1999). Past studies on strategic alliances reveal that not too many of them accomplished outcomes as were envisaged earlier (Elmuti and Kathawala, 2001). In the context of negotiation, the focus needs to be on managing cross-cultural differences so that the areas of risk and reasoning for probable failures could be identified before starting with negotiations. As studies show that sixty percent of corporate strategic venture failures are attributed to ineffectiveness of managing cultural differences with those of the host countries, the cross-cultural management has to be taken as an important content of management training and education (Kalmbach, and Roussel, 1999).

Against this backdrop and as analysed differences, Nepali negotiators in

the process of negotiation and the expatriates going to Britain and Denmark have to bear in mind that cultural competencies such as cross-cultural communication skills, skills managing cultural shocks, cross-cultural negotiating skills, linguistic ability, ability to cope with uncertainty, cultural empathy, ability to respond different cultures, global mindset, cognitive competency are highly desirable. Making people equipped with these competencies, organizations require starting with negotiators and expatriates development programmes.

7. The ways of improving Cultural Intelligence (CQ)

Earley and Mosakowski (2004) have suggested five steps of developing CQ as follows:

Firstly, assessing one's cultural strengths and weaknesses through self assessment instrument, simulated business encounter model and 360-degree feedback modality. Secondly, selecting training programme focussed on ones' areas of weakness such as developing analogical and inductive reasoning. Thirdly, people with low motivational CQ, might be given series of simple exercise such as finding the place for buying news paper, greeting people, transacting with shopkeepers to demanding activities like appraising performance. Fourth, organizing personal resources for supporting the programme one has chosen. Availability of time and resources are assessed properly.

Fifth, the person is taken to the cultural setting to coordinate his/her personal plans with others to whom s/he has to deal

with. If one understands perfectly he would explain others about the patterns. Finally, individuals would reassess the effectiveness of the training after collecting feedback from different evaluators. If need be one may have to undergo further training in specific areas. To be specific, having been the vast cultural differences of Nepal with those of Britain and Denmark, Nepalese expatriates and negotiators need a week long cultural orientation programme. Another can be cultural intelligence experiential learning exercise designed to enhance awareness of self and of others with emphasis on cultural similarities and differences.

8. Conclusion:

Failures in managing cultural differences have been attributed to most of the failures of negotiations and strategic business alliances. Deep rooted cultural values have its manifestations and effects in business that have to be appropriately responded. Managing people and organizations in entirely different cultural set up requires a great deal of cultural intelligence of the managers. Britain and Denmark are characterized as highly individualistic societies with low level of uncertainty avoidance, low level of power distance and peculiarity of Denmark in terms of distinctly low level of masculinity. Hence, Nepalese negotiators and expatriates need to have gone through a cultural orientation programme before starting their jobs.

References

- Browaey, M.J. and Price, R. (2008), *Understanding Cross-cultural Management*, Pearson Education Limited, Essex CM20 2JE.
- Earley P.C. and Mosakowski, E. (2004) 'Cultural Intelligence', *Harvard Business Review*, October.
- Earley, P.C. and Mosakowski, E. (2000) 'Creating hybrid team cultures: An empirical test of international team functioning', *Academy of Management Journal*, Vol. 43, pp.26 - 49.
- Elmuti, D. and Kathawala, Y. (2001) 'An Overview of Strategic Alliances', *Management Decision*, Vol. 39: 3, pp. 205-218.
- Gesteland, R.R. (1999) *Cross- Cultural Business Behaviour*, Copenhehagen Business Press
- Gately, S. et al. (1996) *Comparative Management: A Trans-cultural Odyssey*, McGraw-Hill Book Company, Berkshire, SL6 2QL.
- Harris, P.R. et al. (2004) *Managing Cultural Differences: Global Leadership Strategies for the Twenty First Century*, Elsevier Butterworth- Heinemann, Burlington, MA 01803.
- Hodgetts, R.M. and Luthans, F. (2000) *International Management: Culture, Strategy and Behaviour*, McGraw -Hill Higher Education

Hofstede, G. (1984) Culture's Consequences: International Differences in Work-Related Values, Abridged Ed., Beverly Hills: Sage cited in Stephens, J. (2006) Organizational Behaviours: Individuals, Group and Organizations, FT Prentice Hall.

Hofstede, G. (1991) Cultures and Organizations: Software of the Mind, Maidenhead, McGraw-Hill.

Lewis, R.D. (2005) When Cultures Collide: Leading Across Cultures, Nicholas Brealey Publishing.

Mead, M. (ed.) (1951) Cultural Patterns and Technical Change, Paris: UNESCO, cited in Stephens, J. (2006) Organizational Behaviour: Individual, Group and Organization, 3rd Ed., FT Prentice Hall.

Schramm-Nielsen, J. (2001) 'Cultural Dimension of Decision Making: A Comparison of Denmark and France', Journal of Managerial Psychology, Vol. 16:6

Trompennars', F. (1993) Riding the Waves of Culture, Nicholas Brealey, London, cited in Stephens, J. (2006) Organizational Behaviours: Individuals, Group and Organizations, FT Prentice Hall.

Web Sites

ITAP International (2010) Cultural Preferences, Available from [www.itapintl.com/ ...competency.../crossculturalcompetency](http://www.itapintl.com/...competency.../crossculturalcompetency) [Accessed on 30th April 2010]

Kalmbach, C. Roussel, R. (1999) Dispelling the myths of alliances Available from http://www.accenture.com/Global/Research_and_Insights/Outlook/By_Alphabet/DispellingAlliances.htm [Accessed on 25th April 2010] Time 21:05.

Kilburn, D. (1999) 'Partnership in cultural turmoil', Marketing Week, Vol. 38 No.15, pp. 20-23, <http://www.marketingweek.co.uk/home/partnerships-in-cultural-turmoil/2014471.article> [Accessed Date; 26th April 2009] Time: 23:22

The views expressed in the articles are those of the contributors and are in no sense official; neither the editorial board nor the publisher is responsible for them.

All those who wish to make thought-provoking comments on the articles published by the journal are invited to send their comments (not exceeding) neatly typed. The concerned author shall also be informed about the comments received and both the comments and reply, if possible, shall be published in the subsequent issue of the journal. However, the comment based on merely personal imputation will not be entertained.

केही शासकीय प्रबन्धहरू : सङ्क्षिप्त दृष्टि

अहिलेको समय प्रतिस्पर्धाको हो । प्रतिस्पर्धाविनाको समाजको परिकल्पना वर्तमानमा असम्भव छ । आजको समयमा त्यही टिकिरहन सम्भव छ, जससँग प्रतिस्पर्धी क्षमता छ । प्रतिस्पर्धी क्षमता भएकोले कहीं पनि असफलता बेहोर्नुपर्ने अवस्था छैन । आज विकासको जुन उचाइ प्राप्त छ, त्यसको कारक तत्त्वसमेत प्रतिस्पर्धा नै हो । यसर्थ प्रतिस्पर्धी क्षमता भएकाहरूले प्राप्त गरेको उपलब्धि पछिल्ला पुस्ताका लागि अश्वयमेव उत्प्रेरक र मार्गदर्शक हुन सक्छन् । सम्भवतः यही उद्देश्यका साथ राजन खनालको सम्पादन र 'सोपान' मासिकको प्रकाशकत्वमा प्रकाशित छ 'केही शासकीय प्रबन्धहरू' (२०६६) शीर्षकको पुस्तक ।

पुस्तकमा लोक सेवा आयोगबाट २०६६ सालमा लिइएका सहसचिव र उपसचिव पदको खुला तथा आन्तरिक प्रतियोगितामा सफलता प्राप्त गरेकाहरूलाई लेखकका रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ । यस्ता लेखक र तिनले लेखेका लेखहरू निम्नानुसार छन् : आनन्दकेशर पोखेल, 'दिगो विकास : अवधारणा र नेपालको सन्दर्भ', इन्दु घिमिरे, 'सार्वजनिक खर्च र लैङ्गिक समानताबीचको अन्तर्सम्बन्ध', उमाकान्त आचार्य, 'सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनामा सुधारका आयामहरू', खगराज बराल, 'शैक्षिक विकेन्द्रीकरणको अवधारणा र हाम्रो प्रयोग', गोपीनाथ मैनाली, 'योजनाबद्ध विकासको अवधारणा र नेपालमा यसको

अभ्यास एवं उपलब्धि', डम्बरवहादुर कार्की, 'नेपालको आर्थिक प्रशासनका आचारसंहिताहरू', देवी घिमिरे, 'आत्मनिर्णयको अधिकार कि स्थानीय स्वायत्त शासन : बौद्धिक बहस र नेपाल सन्दर्भ', नेत्र सुवेदी प्रयास, 'विश्वव्यापीकरण, उदारीकरण र यसको प्रभाव', पूर्णचन्द्र भट्टराई, 'नेपालका स्थानीय निकाय र स्रोत व्यवस्थापनको वर्तमान अवस्था, चुनौती तथा सम्भावना', मनोजकुमार आचार्य, 'नेपालको वाणिज्य क्षेत्र : वर्तमान स्थिति र भावी कार्यदिशा', यमुना प्रधान, 'नेपालमा बजेट तर्जुमा प्रक्रिया र यसका आधारहरू', यामकुमारी खतिवडा, 'नेपालमा समावेशी सार्वजनिक प्रशासन : सम्भावना र चुनौती', रमेशकुमार केसी, 'कर्मचारीतन्त्र : सिद्धान्त र व्यवहार', रामप्रसाद थपलिया, 'नेपालको आर्थिक प्रशासनका चुनौतीहरू', लेखनाथ भट्टराई, 'Nepal & Foreign policy, challenges some Reflections', विनोद केसी, 'वित्तीय विकेन्द्रीकरण', वेगेन्द्र शर्मापौडेल, 'राजनीति र प्रशासन : सीमा तथा सम्बन्ध' र शिवादेवी दाहाल, 'नेपालको सन्दर्भमा भन्सार मूल्य निर्धारण र मूल्य अभिवृद्धि करमा यसको प्रभाव' । सङ्गृहीत लेखक र तिनका लेखको सङ्ख्या १८ छ ।

पुस्तकका सङ्गृहीत लेखहरू लोक सेवा आयोगको पाठ्यक्रमलाई आधार मानी लेखिएका कारणले तिनको प्रस्तुतिमा सकेसम्म एकरूपता

कायम गर्ने प्रयास गरिएको देखिन्छ। न धेरै छोटो न धेरै लामो ठिक्क आकारमा प्रस्तुत गरिएका यस्ता लेखको मनसाय छोटोमा बुझ्न चाहनेलाई पाठको सुरुमा नै सारांश राखिएको छ। त्यसपछि विषयगत प्रस्तुतिलाई स्थान दिइएको छ। विषयवस्तुका सन्दर्भमा विद्यमान नीतिगत व्यवस्थाका साथै समस्या र समाधानको पाटोलाई समेत प्रस्तुत गरिएको छ। यसरी हेर्ने हो भने पाठ प्रस्तुतिलाई अधिकांशतः उल्लिखित चार खण्डमा विभाजन गरी प्रस्तुत गरिएको छ। यो नै लोक सेवा आयोगको परीक्षामा सोधिने गरेको प्रश्नको ढाँचा हो। यसैले लोक सेवा आयोगका परीक्षाका प्रतिस्पर्धीहरूका लागि पुस्तक

उपयोगी देखिन्छ। समाविष्ट केही लेख भने उल्लिखित ढाँचामा प्रस्तुत नगरिएको र उपशीर्षक विहीन अवस्थामा वस्तुपरक निबन्धात्मक ढाँचामा लेखिएका छन्। त्यस्ता लेखले भने प्रतिस्पर्धी क्षमता आर्जनमा लागेका प्रतियोगीहरूलाई केही अलमल्याउन सक्छन्। यसका साथै लेखलाई लम्ब्याउनकै लागि थपिएका तथ्यतथ्याङ्क र तालिकाहरूले अतिरिक्त बोझ अवश्य थप्न सक्छन्। अन्ततोगत्वा सफल प्रतिस्पर्धी त्यही हो, जसले हाँसले पानीबाट दूध छानेर पिएजस्तै आफूलाई आवश्यक कुरा प्राप्त गरी अनावश्यक कुरा त्याग्न सक्छ। यस दृष्टिबाट पुस्तकको मूल्यवत्ता अवश्य कायम हुन्छ।

धीरकुमार श्रेष्ठ