प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

नेपालको निजामती सेवामा व्यवसायिक स्वास्थ्य र सूरक्षा सम्बन्धी प्रावधानको कार्यान्वयनको स्थिति

✍ *डा. मधु निधि तिवारी*

परिचय

व्यावसायिक स्वास्थ्य र सुरक्षाको अवधारणालाई औपचारिक रूपमा भित्राउने काम औद्योगिक प्रतिष्ठानका मजदुरहरूलाई लक्ष्य गर्दै वि.सं.२०५१–५२ सालदेखि श्रम मन्त्रालय अन्तर्गत "व्यवसायजन्य सुरक्षा र स्वास्थ्यसम्बन्धी परियोजना" मार्फत् शुरु भएको हो । निजामती सेवाको सन्दर्भमा व्यवसायिक स्वास्थ्य र सुरक्षाको अवधारणा मैत्री केही प्रावाधानहरु निजामती सेवा ऐन २०१३ र निजामती सेवा नियमावली २०१३ देखिनै समावेश थिए । (हेर्नुहोस अनुसूची १) ।

व्यवसायिक स्वास्थ्य र सुरक्षाको अवधारणाप्रति प्रष्ट रुपले प्रतिबद्धता जाहेर गर्दै आन्तरिक व्यवस्थापन कार्यविधि २०५८ मा एक छुट्टै अध्याय राखियो । कार्यविधि मार्फत व्यक्त प्रतिबद्धता व्यवहारमा रुपान्तरण भयो भएन भनी हेर्ने काम यस कार्यपत्रले गरेको छ । यसको लागि २६ वटा विभिन्न तहका कार्यलयहरु (हेर्नुहोस् अनुसूची २) मा कार्यरत ७१ जना निजामती कर्मचारीहरु बाट एक प्रश्नावली मार्फत जानकारी सङ्कलन गर्न एक सर्वेक्षण गरिएको थियो । यहाँ पहिले कार्यविधिमा भएका प्रावधानहरु प्रस्तुत भएका छन् । तत्पश्चात् सर्वेक्षणको नतिजा प्रस्तुत गरी व्यवसायिक स्वास्थ्य र सुरक्षा सम्बन्धी कार्यक्रम प्रतिको प्रतिबद्धताको अवस्था प्रस्तुत गर्न खोजिएको । अन्तमा उपसँहार प्रस्तुत छ ।

कार्यविधिमा भएका प्रावधानहरू

व्यवसायगत स्वास्थ्य सुरक्षा

कर्मचारीहरूलाई सुरक्षित, स्वच्छ र व्यवस्थित वातावरण उपलब्ध गराउनाले कर्मचारीहरूको कार्य दक्षतामा वृद्धि हुन्छ भन्ने मान्यता रहेको छ । यसै मान्यतालाई ध्यानमा राखी प्रत्येक कार्यालयले कामको सिलसिलामा हुने दुर्घटना, चोटपटक र रोगबाट बच्ने वातावरणको व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यसको जिम्मेवारी कार्यालय प्रमुखमा रहनेछ । कार्यालय प्रमुखले नियमित रूपमा त्यस्ता कुराहरूमा निरीक्षण तथा अनुगमन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ । तथापि सम्भावित दुर्घटना एवम् स्वास्थ्यप्रति सचेत रहने र सबैमा सचेतता वृद्धि गर्ने प्रथम कर्तव्य कर्मचारी स्वयम्को हुन्छ । अलिकति सतर्क भईदिंदा ठूला ठूला दुर्घट्नाबाट बच्न सकिनेतर्फ जागरूक एवम् कर्तव्यबोध गराउने कार्यहरू नियमितरूपमा प्रत्येक कार्यालय प्रमुखले गर्नुपर्दछ । सफा सुग्घरदेखि बत्ति बाल्ने, निभाउने, कोठा बन्द गर्ने, खोल्ने, सुरक्षाको व्यवस्था गर्ने, प्राथमिक उपचार एवम् पिउने पानीको व्यवस्था मिलाउने जस्ता कार्यतर्फ सतर्कता अपनाउँदा स्वास्थ्य र सुरक्षामा प्रत्यक्ष सकारात्मक प्रभाव पर्दछ ।

प्रत्येक कार्यालयले कर्मचारीहरूको स्वास्थ्य र सुरक्षालाई महत्वपूर्ण स्थान दिइ आवश्यक व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यसका लागि कर्मचारीहरूलाई कसरी स्वस्थ्य रहने तथा आकस्मिक उपचार कसरी गर्ने जस्ता कुराहरूको ज्ञान दिलाउने प्रकारका पुस्तिकाहरू तयार गरी वा सम्बन्धित निकायबाट प्राप्त

गरी जानकारी गराउनुपर्दछ । सम्भवभएसम्म विभिन्न निकायहरूबाट सञ्चालन हुने आकस्मिक वा प्राथमिक उपचार गर्ने तथा आफूलाई स्वास्थ्य राख्ने खालका तालिम कार्यक्रमहरूमा कर्मचारीलाई कार्यालयको दैनिक कार्यमा बाधा नपुग्ने गरी सहभागी गराउने व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ । प्रत्येक कार्यालयमा प्राथमिक उपचार (फर्स्ट एड) सम्बन्धी साधनको व्यवस्था अनिवार्य रूपमा राख्नुपर्दछ र यसलाई प्रत्येक कर्मचारीले देख्ने र पाउन सक्ने ठाउँमा राखिनुपर्दछ ।

कर्मचारीहरूको सुरक्षाका लागि कार्यालयमा उपयुक्त व्यवस्था गर्नुपर्दछ । यसअन्तर्गत अँध्यारा कोठाहरू तथा छिंडीमा बत्तिको व्यवस्था गर्ने, नाँगा विजुलीका तारहरू रहन नदिने, टुटेफुटेका फर्निचरहरू हटाउने एवम् धुल्याउनु पर्ने कागजात धुल्याउने गर्नुपर्दछ । साथै कर्मचारीहरूले पनि चोटपटक लाग्न सक्ने, सम्भावित दुर्घट्ना हुन सक्ने स्थान वा साधनको बारेमा कार्यालय प्रमुख वा तोकिएको कर्मचारीलाई समयमै जानकारी गराई सहयोग गर्नुपर्दछ।

यसैगरी अर्को उपशीर्षक "सरसफाई" भन्ने छ । यसमा निम्न कुरा भनिएको छ ।

सरसफाई

प्रत्येक कार्यालयले कार्यालय भवन, भवन वरपर तथा कार्यालय कोठाहरू नियमित रूपमा सरसफाइ गर्नुपर्दछ । कार्यालयको सफापनले पनि कार्यालय व्यवस्थापन राम्रोसँग भएको इङ्गित गर्ने हुँदा प्रत्येक कार्यालयले यसलाई महत्व दिनु अति आवश्यक छ ।

- कार्यालय वा कार्यालय वरपर सरसफाईको नियमित व्यवस्था मिलाउने ।
- सरसफाईलाई आवश्यक पर्ने साधनहरूको व्यवस्था नियमित रूपमा मिलाउने ।
- सुरक्षा र सरसफाइको अवस्था बारे नियमित रूपमा निरीक्षण तथा अनुगमन गरी सुधार गर्नुपर्ने क्षेत्रमा आवश्यक व्यवस्था गर्ने ।
- सरसफाईको जिम्मेवारी प्राप्त कर्मचारी कार्यालय खुल्ने समयभन्दा आधा घण्टा अगाडि कार्यालयमा आई कार्यालय शुरु हुनुभन्दा अगाडि नै सरसफाई कार्य सम्पन्न गर्नुपर्दछ ।
- कार्यालय भवन एवम् परिसरमा अनावश्यक रूख एवम् झारपातहरू उम्रन नदिने, पानीको निकास नरोकिने व्यवस्था गर्ने, सरसफाईको सन्दर्भमा कतै मर्मत सम्भार गर्नुपर्ने भए सो को जानकारी कार्यालय प्रमुखलाई दिने व्यवस्था जिम्मेवारी प्राप्त कर्मचारीको हुनेछ ।
- प्रत्येक कर्मचारीको आफ्नो टेबुल, मेच र वरपर सफा राख्ने जिम्मेवारी हुनेछ ।
- प्रत्येक शाखा प्रमुखको आफ्नो शाखा र मातहत कार्यालय कोठा र बाहिर सफा भए/नभएको हेरी सफा गराउने जिम्मेवारी हुनेछ ।

सर्वेक्षणको नतिजा

कामको सिलसिलामा हुनसक्ने दुर्घटना, चोटपटक र रोगबाट बच्ने वातावरणको व्यवस्था प्रत्येक कार्यालयमा हुन पर्ने र यसको जिम्मेवारी कार्यालय प्रमुखमा हुने कुरा आन्तरिक व्यवस्थापन कार्यविधिमा उल्लेख छ । अतः हाम्रा उत्तरदाता कर्मचारीहरुलाई "तपाईको कार्यालयमा कामको सिलसिलामा हुने दुर्घटना, चोटपटक र रोगबाट बच्ने वातावरण सम्बन्धमा व्यवस्था छ ?" भनी प्रश्न गरिएको थियो । यस प्रश्नको उत्तर तल तालिका १ मा प्रस्तुत छ ।

तालिका १

कामको सिलसिलामा हुने दुर्घटना, चोटपटक र रोगबाट बच्ने वातावरण सम्बन्धमा व्यवस्था:

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
व्यवस्था छ	१०	१४.०६
व्यवस्था छैन	६१	८५.९४
जम्मा	७१	१००

तालिका १ अनुसार हाम्रो उत्तरदाता कर्मचारीहरु मध्ये दुइ तिहाईभन्दा बढी (८५.९४%) ले आफ्नो कार्यालयमा यस्तो व्यवस्था नभएको बताएका छन् । केवल १४.६ प्रतिशतले मात्र यस्तो व्यवस्था भएको बताएका छन् ।

तालिका २

नियमित निरीक्षण र अनुगमन:

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
हुन्छ	६	६०
हुदैन	४	४०
जम्मा	१०	१००

प्रत्येक कार्यालयको प्रमुखले दुर्घटना, चोटपटक बाट बच्ने उपायको व्यवस्था गर्नुको साथै नियमित रुपमा यस्ता कुराहरुमा निरीक्षण र अनुगमन गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्दछ भनी कार्यविधिले भनेको छ । अत: त्यस्तो व्यवस्था छ भन्ने (१० जना) हरुलाई कार्य विधिमा उल्लेख भए बमोजिम सो व्यवस्था को नियमित निरीक्षण र अनुगमन हुन्छ ? भनि सोधेकोमा (तालिका २) हुन्छ भन्ने ६ जना (हुन्छ भन्ने मध्येको ६०% प्रतिशत) पाइए । बाँकी ४ (४०%) ले भने आफ्नो कार्यालयमा यस्तो नियमित अनुगमन र निरीक्षण नहुने बताएका छन् ।

प्रत्येक कार्यालयमा स्वस्थ्य पिउने पानीको व्यबस्था मिलाउन पर्ने कुरा कार्यविधिमा उल्लेख छ । "तपाईको कार्यालयमा स्वस्थ्य पिउने पानीको व्यवस्था गरेको छ छैन " भनी सोधेको प्रश्नको उत्तर तल तालिका ३ मा प्रस्तुत छ ।

तालिका ३

स्वस्थ्य पिउने पानीको व्यवस्था:

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	५५	७७.४६
छैन	१६	२२.५४
जम्मा	७१	१००

तालिका ३ अनुसार स्वस्थ्य पिउने पानीको व्यवस्था करिव ७७.९६ कर्मचारीलाई उपलब्ध छ भने झण्डै २३% कर्मचारीलाई स्वस्थ्य पानी उपलब्ध छैन ।

प्रत्येक कार्यालयले आफ्ना कर्मचारीहरुलाई कसरी स्वास्थ्य रहने र आकस्मिक उपचार कसरी गर्ने भन्ने वारेका जानकारी दिने पुस्तिकाहरु तयार गरी वा सम्बन्धित निकायहरुबाट प्राप्त गरी जानकारी उपलब्ध गराउन पर्ने कुरा कार्य विधिमा उल्लेख छ । अत: "कसरी स्वस्थ्य रहने तथा आकस्मिक उपचार कसरी गर्ने भन्ने वारेको पुस्तिका कर्मचारीहरुको जानकारीको लागि उपलब्ध गराउने पहल तपाईको कार्यालयबाट भएको छ ?" भनी सोधिएको थियो, जसको उत्तर तालिका ४ मा छ ।

तालिका ४

कसरी स्वस्थ्य रहने तथा आकस्मिक उपचार कसरी गर्ने भन्ने बारेको पुस्तिका कर्मचारीहरुको जानकारीको लागि उपलब्ध गराउने पहल:

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
भएको छ	०	०
भएको छैन	७१	१००
जम्मा	७१	१००

यस सर्वेक्षणमा समेटिएका कुनै पनि कर्मचारीहरुले आफ्नो कार्यालयले यस्तो पुस्तिका उपलब्ध गराएको छैन भनेका छन् । यो कार्यविधि बनाउने निजामती सेवा ऐनद्वारा केन्द्रीय कर्मचारी प्रशासन निकाय भनिएको सामान्य प्रशासन मन्त्रालय र स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालयहरुले पनि यो जिम्मेवारी पूरा नगरेको तथ्य ती मन्त्रालयहरुका कर्मचारीहरुबाट प्राप्त उत्तरले देखाएको छ ।

सम्भव भएसम्म आकस्मिक वा प्राथमिक उपचार कसरी गर्ने तथा आफूलाई स्वस्थ्य कसरी राख्ने भन्ने जानकारी दिने खालका तालिममा कर्मचारीहरुलाई सहभागी गराउने व्यवस्था कार्यालयहरुबाट हुन पर्ने कार्यविधिमा उल्लेख छ । अत: यस सम्बन्धमा हाम्रा उत्तरदाताहरुलाई आकस्मिक वा प्राथमिक उपचार कसरी गर्ने तथा आफूलाई स्वास्थ्य कसरी राख्ने भन्ने जानकारी दिने खालका कुनै तालिममा तपाईं वा तपाईंका सहकर्मीलाई सहभागी बनाउने व्यवस्था कार्यालयले अहिलेसम्म गरेको जानकारी छ ? भनी सोधिएको प्रश्नको उत्तर तालिका ५ मा प्रस्तुत छ ।

तालिका ५

"आकस्मिक वा प्राथमिक उपचार तथा स्वास्थ्य सम्बन्धी तालिममा सहभागी बनाउने व्यवस्था"

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	६	८.४५
छैन	६५	९१.५५
जम्मा	७१	१००

यस तालिकाबाट प्राप्त जानकारी अनुसार हाम्रा सहभागीहरु मध्ये ९१.५५% ले आफू वा आफ्ना सहकर्मीहरु यस्तो तालिममा सहभागी बनाएको जानकारी नभएको बताएका छन् । केवल ८.४५% कर्मचारीले मात्र यस्तो सहभागी बनाउने कार्य भएको बताएका छन् ।

"कार्यालयमा प्राथमिक उपचार (फस्ट एड) सम्बन्धी साधनको व्यवस्था अनिवार्य रुपले राख्नु पर्दछ र यसलाई प्रत्येक कर्मचारीले देख्ने र पाउन सक्ने ठाउँमा राखिनु पर्दछ भनी कार्य विधिमा उल्लेख छ । "यस अनुसारको व्यवस्था भए नभएको बारेमा प्रश्न सोध्दा प्राप्त उत्तरहरु तालिका छ मा प्रस्तुत छ ।

तालिका ६

प्राथमिक उपचार सम्बन्धी साधन (फस्ट एड वक्स) को व्यवस्था बारे :

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
फस्ट एड वक्सको व्यवस्था छ	४	५.६
फस्ट एड वक्सको व्यवस्था छैन	६७	९४.४
जम्मा	७१	१००

प्राथमिक उपचार सम्बन्धी साधन (फस्ट एड वक्स) को व्यवस्था ७१ उत्तरदाता मध्ये केवल ४ (५.६%) वटा उत्तरदाताहरुको कार्यालयमा मात्र भएको पाइयो । बाँकी ९४.४ % उत्तरदाताको कार्यलयमा यस्तो व्यबस्था नभएको देखियो । जहां प्राथमिक उपचारको व्यवस्था छ त्यहां कार्यविधिमा भनेझैं फष्ट एड वक्स सवै कर्मचारीले देख्ने र पाउन सक्ने गरी राखिएको बुझियो ।

कर्मचारीहरुको सुरक्षाको लागि कार्यालयमा अंध्यारा कोठाहरु भएमा त्यस्ता कोठा वा छिंडीहरुमा बत्तिको राम्रो व्यवस्था गर्ने, नाँगा विजुलीका तारहरु रहन नदिने, टुटेफुटेका फर्निचरहरु हटाउने एवं धुल्याउनु पर्ने कागजात धुल्याउनुपर्दछ भनी कार्यविधिले भनेको प्ररिप्रेक्षमा यी पक्षहरुमा के कस्तो व्यवस्था रहेछ भनी हाम्रा उत्तरदाताहरुसंग प्रश्न गरिएको थियो । प्राप्त उत्तरहरु तालिका ७ मा प्रस्तुत छन् ।

तालिका ७

कार्यालयमा अध्याँरो कोठा वा छिंडी छन् ?

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छन्	४६	६४.७९
छैनन्	२५	३५.७१
जम्मा	७१	१००

हाम्रा उत्तरदाताहरु मध्ये ६४.७९% ले आफ्नो कार्यालयमा अंध्यारा कोठाहरु रहेको वताएका छन् । केवल ३५.२% ले मात्र आफ्नो कार्यालयमा अंध्यारा कोठा नभएको वताएका छन् । कार्यालयमा अंध्यारा कोठा वा छिंडीहरु छन् भन्नेहरु मध्ये ८६.९७% कर्मचारीहरुले यस्तो कोठा वा छिंडीमा वत्तीको राम्रो व्यवस्था छैन भनेका छन् । धेरै कम (१३.०४%) ले मात्र अंध्यारो कोठा वा छिंडीहरुमा बत्तिको व्यवस्था भएको वताएका छन् ।

कार्यालयमा विजुलीका नांगा तारको बारेमा सोधिएको प्रश्नको उत्तर तालिका ८ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

तालिका ८

कार्यालयमा विजुलीका नांगा तारहरु छन्

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छन्	११	१५.४९
छैनन्	६०	८४.५१
जम्मा	७१	१००

कार्यालयमा विजुलीका नांगा तारहरु रहेको वताउनेहरु १५.४९ प्रतिशत पाइए । अधिकांश ८४.५१% कार्यालयहरुमा भने यो समस्या नभएको पाइयो ।

टुटेफुटेका फर्निचरहरु यथा समयमा हटाएर कार्यालयको वातावरण स्वस्थ्य राख्ने र दुर्घटनाबाट समेत बचावट गर्ने व्यवस्था यथा समयमा गर्ने व्यवस्था सम्बन्धमा सोधिएको प्रश्नको उत्तर तल तालिका ९ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

तालिका ९

टुटेफुटेका फर्निचरहरु यथा समयमा हटाउने व्यवस्था छन्

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	४५	६३.३८
छैन	२६	३७.७२
जम्मा	७१	१००

वहुसंख्यक ६३.३८% कर्मचारीले टुटेफुटेका फर्निचरहरु यथा समयमा हटाएर कार्यालयको वातावरण स्वस्थ्य राख्ने र दुर्घटनाबाट समेत बचावट गर्ने व्यवस्था यथा समयमा गर्ने व्यवस्था छ भनी भनेका छन् । बांकी ३६.६२% कर्मचारीले भने यस्तो व्यवस्था नभएको वताए ।

कार्यालयमा चोटपटक लाग्न सक्ने र दुर्घटना हुन सक्ने खालका स्थान वा साधन कार्यालय प्रमुख वा तोकिएको कर्मचारीलाई समयमै जानकारी गराइ सहयोग गर्नु कर्मचारीको कर्तव्य हुने उल्लेख

छ । यसैले सर्वप्रथम यस्तो स्थान वा साधन छ छैन भन्ने वारेमा सोधेको थियो । जवाफ तालिका १० मा छ ।

तालिका १०

कार्यालयमा चोटपटक लाग्न सक्ने र सम्भावित दुर्घटना हुन सक्ने खालका स्थान वा साधन छ?

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	१७	२४
छैन	४०	५६
थाहा छैन	१४	२०
जम्मा	७१	१००

करिव २४% उत्तरदाता कर्मचारीहरुले आफ्नो कार्यालयमा यस्ता कुरा छन् भने । यो प्रतिशतभन्दा दोब्बर भन्दा पनि बढीले ५६% ले भने आफ्नो कार्यालयमा दुर्घटना हुन सक्ने खालका ठाउं वा साधन नभएको वताए । बांकी २०% जतिले भने यस वारे आफू अनभिज्ञ रहेको बताए ।

कार्यालय वरपर सरसफाईको नियमित व्यवस्था हुन पर्ने भन्ने कार्य विधिको प्रावधानअनुसार काम भए नभएको बारेका प्रश्नको उत्तर तालिका ११ मा छ ।

तालिका ११

कार्यालयको सरसफाई नियमित हुन्छ :

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	६०	८४.५१
छैन	११	१५.४९
जम्मा	७१	१००

तालिका ११ मा देखिए अनुसार झण्डै ८४.५१% कर्मचारीले काम गर्ने कार्यस्थलमा नियमित सरसफाई गरिन्छ भने तर १५.४९ % कर्मचारीको कार्यस्थल नियमित रुपले सफा गरिदैंन भनेको पाइयो ।

नियमित रुपले सरसफाइ हुने कार्यालयका कर्मचारीहरुलाइ सरसफाईबाट सन्तुष्ट हुनहुन्छ ? भनि थप प्रश्न गरिएको थियो जसको उत्तर तालिका १२ मा छ ।

तालिका १२

सरसफाईबाट सन्तुष्ट हुनु हुन्छ :

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छु	३७	६१.६७
छैन	२३	३८.३३
जम्मा	६०	१००

यस तालिका अनुसार कार्यालयमा सरसफाई नियमित रुपले हुन्छ भन्नेहरु मध्ये ६१.६७ प्रतिशत कर्मचारी यस्तो सरसफाईबाट सन्तुष्ट पाइए । तर ३८.३३% कर्मचारी भने नियमित रुपमा सरसफाई गर्ने भएता पनि यस्तो सरसफाइको स्तरबाट कर्मचारी असन्तुष्ट रहेको पाइयो ।

सरसफाइको नियमित अनुगमन गर्ने व्यवस्था बारे सोधिएको प्रश्नको उत्तर तालिका १३ मा प्रुतुत गरिएको छ :

तालिका १३

सरसफाइको व्यवस्था वारे नियमित अनुगमन गर्ने व्यवस्था :

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	३४	४७.८९
छैन	३७	५२.११
जम्मा	७१	१००

सरसफाइको नियमित अनुगमन हुने कुरा ४७.८९% कर्मचारीले वताए तर यो भन्दा बढी ५२.११ प्रतिशत कर्मचारीले सरसफाई वारे नियमित अनुगमन हुने नगरेको वताएका छन् ।

कार्यालयको सरसफाइको लागि कार्यविधिले तोके अनुसार अनावश्यक रुख एवं झारपात उम्रन नदिने जिम्मेवारी खास कर्मचारीलाई तोकिएको छ छैन भनी सोधेको प्रश्नको उत्तर तालिका १४ मा प्रस्तुत छ :

तालिका १४

कार्यालय भवन एवं परिसरमा अनावश्यक रुख एवं झारपात उम्रन नदिने व्यबस्था:

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	५०	७०.४२
छैन	१४	१९.७२
थाहा छैन	७	९.८६
जम्मा	७१	१००

कार्यालयको सरसफाइको लागि कार्यविधिले तोके अनुसार अनावश्यक रुख एवं झारपात उम्रन नदिने जिम्मेवारी खास कर्मचारीलाई तोकिएको कुरा वहुमत ५० (७०.४२%) कर्मचारीले वताए । केवल १४ (१९.७२%) कर्मचारीले मात्र यो जिम्मेवारी कसैलाई तोकेको छैन भन्ने जवाफ दिए बांकी ७ (९.८६%) कर्मचारीले भने यस वारेमा आफूलाई थाहा नभएको वताए।

पानीको निकास नरोकीने व्यवस्था गर्न खास कर्मचारी तोकिएको छ छैन भनी सोधेको प्रश्नको उत्तर तालिका १५ मा प्रस्तुत छ :

तालिका १५

कार्यालय भवन एवं परिसरमा पानीको निकास नरोकिने व्यवस्था:

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	४७	६६.२
छैन	१८	२५.३५
थाहा छैन	६	८.४५
जम्मा	७१	१००

पानीको निकास नरोकीने व्यवस्था गर्न खास कर्मचारी तोकिएको कुरा वहुमत ४७ (६६.२%) कर्मचारीले वताए । बांकी कर्मचारी मध्ये १८ (२५.३५%) ले आफ्नो कार्यालयमा यस्तो व्यवस्था नभएको उत्तर दिए भने ६ (८.४५%) ले चांही यस वारेमा आफूलाई थाहा नभएको वताए ।

सरसफाइको सन्दर्भमा कतै मर्मत सम्भार गर्नुपर्ने भए सो को जानकारी कार्यालय प्रमुखलाई दिने गरी खास कर्मचारी तोकिएको छ छैन भन्ने बारे सोधिएको प्रश्नको उत्तर तालिका १६ मा प्रस्तुत गरिएको छ ।

तालिका १६

सरसफाई । मर्मत सम्भार गर्नुपर्ने भए सो को जानकारी कार्यालय प्रमुखलाई दिने र खास कर्मचारी तोकिएको व्यवस्था बारे:

उत्तर	सङ्ख्या	प्रतिशत
छ	५६	७८.८७
छैन	८	११.२७
थाहा छैन	७	९.८६
जम्मा	७१	१००

सरसफाइको सन्दर्भमा कतै मर्मत सम्भार गर्नुपर्ने भए सो को जानकारी कार्यालय प्रमुखलाई दिने गरी खास कर्मचारी तोकिएको कुरा ५६ (७८.८७%)ले वताए । यस्तो व्यवस्था आफ्नो कार्यालयमा छैन भन्ने ८ (११.२७%) थिए । बांकी ७ (९.८७%) ले यसवारे आफूलाई थाहा नभएको वताए ।

उपसंहार

यस अध्ययनले नेपालको निजामती सेवामा व्यवसायिक स्वास्थ्य र सुरक्षा सम्बन्धमा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयद्वारा प्रकाशित आन्तरिक व्यवस्थापन कार्यविधि जस्तो महत्वपूर्ण दस्तावेजमा भएका प्रावधानहरुको कार्यान्वयनको अवस्था साच्है नाजुक देखाएको छ । यसबाट यो कार्यक्रम प्रति प्रतिबद्धताको अवस्था साह्रै कमजोर देखिएको छ । आजभोलि वाह्य विश्वमा व्यावसायिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षाका कार्यक्रमहरु भौतिक सुरक्षा र स्वास्थ्यमा मात्र सीमित छैनन् । पदीय कर्तव्य र उत्तरदायित्वको कारणबाट उत्पन्न मानसिक तनाव, भावनात्मक र सामाजिक समस्या आदि समेत यस्ता कार्यक्रमले समेट्न थालेका छन् । व्यवसायिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षाको उचित व्यवस्था नगरेको कारणबाट कर्मचारी वर्गलाई हानी नोक्सानी भएको प्रमाणित भएमा देवानी (जरिवाना) र फौजदारी (कैद) दुवै सजाय दिन सक्ने प्रचलन संस्थागत भई सकेका छन् । व्यावसायिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा सम्बन्धी नीति कार्यक्रम आदिलाई उत्तरदायी (सामाजिक मानवीय उत्तरदायित्व) कर्मचारी प्रशासनको सुचकाङ्क मानिन्छ । यस परिप्रेक्षमा हामीकहाँ भएका व्यवसायिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षा सम्बन्धी प्रावधानहरु ज्यादै प्रारम्भिक अवस्थाकानै देखिन्छन् । झन् त्यसमाथि पनि भएका प्रावधानहरुको समेत कार्यान्वयनप्रति ध्यान गएको देखिदैन । निजामती सेवा प्रशासनको लागि उत्तरदायी तथा व्यवसायिक स्वास्थ्य तथा सुरक्षाका प्रावधानको घोषणा गर्ने सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका कर्मचारीहरु (जो यस अध्ययनमा सम्मिलित थिए ती सवै उत्तरदाता कर्मचारीहरु) लाई समेत आफ्नै सङ्गठनबाट प्रकाशित कार्यविधि वारे जानकारी समेत नभएको तथ्य समेत उजागर भएको छ । यस्ता कटु सत्यहरुलाई विचार गर्दा यस कार्यक्रमप्रति प्रतिबद्धताको लागि बिशेष पहल आवश्यक देखिन्छ । अबका दिनहरुमा यस सम्बन्धी ठूला साना सबै खालका घोषित नीति, कार्यविधि आदिको कार्यान्वयन सम्बन्धित सबै पक्षले इमान्दारिका साथ गर्नु पर्दछ । अन्यथा हाम्रो निजामती सेवाले २१ सौं शताब्दीको चुनौती सामना गर्न सम्भव देखिदैन ।

अनुसूचि १

- लोकसेवा आयोगबाट सञ्चालन हुने प्रतियोगितात्मक परीक्षामा सफल भई नियुक्तिका लागि छानिएको कुनै पनि उम्मेदवारहरूले मेडिकल वोर्डबाट स्वास्थ्य परीक्षण गराएको रिपोर्ट पेश नगरेसम्म त्यस्तो उम्मेदवारलाई सिफारिस गरिदैन । यो प्रावधान दसकौं अघिदेखि कायम छ ।
- उपचार खर्च वापत राजपत्राङ्कित, राजपत्र अनङ्कित प्रथम र अन्य राजपत्र अनङ्कित (पियन समेत) लाई क्रमशः १२, १८ र २१ महिना वरावरको तलव रकम दिइन्छ ।
- सरकारी कामको सिलसिलामा चोटपटक लाग्न गई उपचार गर्नपरेमा वा कडा रोग लागि तोकिएको उपचार खर्चले नपुग हुने भएमा मेडिकल वोर्डको सिफारिसमा विदेशमा गई उपचार गराउन चाहेमा थप आर्थिक सहायता प्रदान गर्न गठित समितिको सिफारिसमा नेपाल सरकारले उचित ठहराएको रकम पाउने व्यवस्था छ ।
- सरकारी कामको सिलसिलामा दुर्घट्नामा परी मृत्यु भएमा आश्रित सन्तानलाई शैक्षिक भत्ता, सन्तति वृत्ति, पारिवारिक निवृत्तिभरण, असाधारण पारिवारिक वृत्ति तथा उपदान र मृत्यु नभई असक्त भएमा असक्त वृत्ति दिने व्यवस्था छ ।
- सेवामा छँदै मृत्यु भएमा तोकिएको विमा रकम आश्रीतले पाउँछ ।
- पचास वर्ष पुगेको कर्मचारीलाई सामान्यतया (क वर्गको भौगोलिक क्षेत्र (उच्च हिमाली जिल्ला) मा सरूवा गरिने छैन भन्ने कानुनी प्रावधान छ ।
- सरकारी कामको सिलसिलामा चोटपटक लाग्न गएमा रू.१० हजारसम्म एक मुष्ट आर्थिक सहायता, थप विरामी विदा र उपचार खर्च दिइन्छ ।

अनुसूचि २ : प्रश्नावली सोधिएका कार्यालयहरुः

१. सर्वोच्च अदालत
२. महालेखा परीक्षकको कार्यालय
३. जिल्ला वन कार्यालय, काठमाण्डौं
४. पशु सेवा विभाग (लाइभस्टक गुण व्यवस्थापन प्रयोगशाला)
५. जिल्ला अदालत, काभ्रे
६. स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय
७. हुलाक प्रशिक्षण केन्द्र
८. काठमाण्डू जिल्ला अदालत
९. सडक विभाग, ववरमहल
१०. आन्तरिक राजस्व कार्यालय, क्षेत्र
११. रक्षा मन्त्रालय अन्तर्गत एम.इ.एस.
१२. रक्षा लेखा नियन्त्रकको कार्यालय
१३. सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
१४. अर्थ मन्त्रालय
१५. मध्यमाञ्चल क्षेत्रीय हुलाक निर्देशनालय
१६. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय
१७. स्थानीय विकास मन्त्रालय, स्थानीय पूर्वाधार विकास तथा कृषि सडक विभाग
१८. महान्याधिवक्ताको कार्यालय
१९. डिभिजन सहकारी कार्यालय, काठमाण्डौं
२०. महालेखा नियन्त्रकको कार्यालय
२१. जिल्ला शिक्षा कार्यालय, काठमाण्डौं
२२. गोश्वारा हुलाक कार्यालय, सुन्धारा
२३. स्थानीय विकास मन्त्रालय
२४. उद्योग विभाग
२५. नेपाल इन्टरमोडल यातायात विकास समिति
२६. विसंङ्खु नारायण आयुर्वेद औषधालय, लालितपुर

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

पाकिस्तानको निजामती सेवा : अनुकरणीय पक्षहरू

✍ सुरेश मान श्रेष्ठ*
✍ आनन्द राज ढकाल♦

१. विषय प्रवेश

२०६३ साल पछाडिको बदलिँदो राजनीतिक परिस्थिति अनुसार जनतालाई प्रवाह गर्ने सेवामा प्रभावकारिता ल्याउन नेपालको निजामती सेवाले आफैलाई सुधार गर्न अत्यावश्यक भएको छ । यस सन्दर्भमा मित्र राष्ट्रहरूमा भएका उत्कृष्ट व्यवहार/प्रचलनहरू (Best Practices) बाट नेपालले पनि प्रशस्त सिक्न सक्छ । मीत्रराष्ट्र पाकिस्तानको अध्ययन भ्रमणको क्रममा त्यहाँको निजामती सेवाका बारेमा बटुल्न सकिएका विषयवस्तुहरूमध्येका केही अनुकरणीय पक्षहरू सम्बद्ध सबैका लागि उपयोगी हुन सक्छन् भन्ने अनुमान गरी यो लेख मार्फत जानकारी गराउने प्रयास गरिएको छ । कुनै पनि विषयमा जहाँकहीं पनि संभवत: पूर्णता हुँदैन । त्यसैले पाकिस्तानको निजामती सेवामा पनि कैयौं कमीकमजोरी र अपूर्णताहरू हुन सक्दछन्, तर अध्ययनको क्रममा भेटिएका राम्रा र अनुकरणीय पक्षहरूलाई मात्र केन्द्रित गरी प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

२. पाकिस्तान परिचय

अधिकांश भूभाग ऐतिहासिक सिन्धु (Indus) नदीबाट सिंचित पाकिस्तानको क्षेत्रफल भारत, चीन, अफगानिस्तान र इरानको सिमाना बीच ७,९६,०९५ वर्ग किलोमिटर रहेको छ । यो एशिया र युरोप बीचको प्राचीन व्यापारिक मार्ग पनि हो । सुख्खा मरुभूमि, हरियो घाँसे मैदान र नाङ्गा हिमश्रृङखलाहरू यसका धरातलीय विशेषताहरू हुन् । भौगोलिक रूपमा पाकिस्तानलाई तीन भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ । दक्षिण र पूर्वमा सिन्धु नदीद्वारा सिंचित समथर मैदान, दक्षिण पश्चिममा सुख्खा र केही समथर बलुचिस्तान र उत्तरमा हिमालय खण्ड रहेका छन् । प्रशासनिक हिसाबले पाकिस्तानलाई पञ्जाव, सिन्ध, बलुचिस्तान, उत्तर पश्चिमी सीमावर्ती प्रान्त (North West Frontier Province) र इस्लामाबाद राजधानी क्षेत्र (Islamabad Capital Territory) तथा संघीय प्रशासित जातीय क्षेत्रहरू (Federally Administered Tribal Areas) मा विभाजित गरिएको छ । पाकिस्तानको पञ्जाव र सिन्ध प्रान्तका क्षेत्रहरूमा सिन्धु र यसका सहायक नदीहरूबाट प्रचुर मात्रामा सिंचाइ सुविधा पुगेको छ ।

* सह–सचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
♦ उप–सचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

कराची, इस्लामाबाद, लाहोर र रावलपिण्डी उच्च जनघनत्व भएका शहरी क्षेत्र हुन् । देशको दक्षिण-पश्चिमी क्षेत्रमा पर्ने बलुचिस्तानले करिब आधा क्षेत्र ओगटेको छ ।

पाकिस्तानको उत्तरमा अवस्थित संसारको दोश्रो ठूलो हिमालय माउण्ट के. टु. २८,२५० फिट अग्लो छ । उत्तरी भाग पूर्वदेखि पश्चिमसम्म हिमालय, काराकोरम र हिन्दूकुशसम्म फैलिएको छ । यो क्षेत्रको भू-बनौट लगातार परिवर्तन भइरहने भएकाले नियमितरूपमा भूकम्प आउने र हिमालयको उचाइ प्रतिवर्ष ०.२५ इञ्चले वृद्धि हुने अनौठो विशेषता रहेको छ । पाकिस्तानको हावापानी भौगोलिक अवस्थितिअनुसार फरक-फरक छ । अप्रिलदेखि सेप्टेम्बरसम्म हिमाली क्षेत्रको मौसम निकै अनुकूल रहने भएतापनि सो अवधिमा मध्यक्षेत्रको तापक्रम करिब ४० डिग्री सेल्सीयससम्म पुग्दछ । तराई र खासगरी सिन्धु नदी किनारका क्षेत्रमा यस अवधिमा अत्यधिक गर्मी हुन्छ । डिसेम्बरदेखि फेब्रुअरीसम्म सबैभन्दा चिसो हुन्छ ।

करिब १५ करोड भन्दा बढी मानिसले बसोवास गर्ने पाकिस्तानको जनसंख्या बृद्धिदर एशियाकै उच्च वृद्धिदरमध्येमा पर्दछ । राजनीति र व्यापारमा पञ्जावी र इण्डोआर्य जस्ता प्रमुख जातिको आधिपत्य रहेको छ भने पास्तुन जाति यातायात मजदुर र कृषि पेशामा संलग्न रहदै आएको पाईन्छ । खुला र स्वतन्त्र परम्पराका कारण स्थानीय र युरोप तथा एशिया लगायतका लडाका (Antagonist) बीच अन्तर्जातीय बिवाह हुने भएकोले देशको उत्तरी क्षेत्रमा अत्यधिक जनजातिहरूले बसोवास गरेका छन् । देशको सरकारी भाषा उर्दू भएपनि अंग्रेजी भाषाको प्रयोग अधिक रूपमा हुने गर्दछ ।

३. संघीय सरकारको आकार र निजामती सेवा

केन्द्रीय, प्रान्तीय र स्थानीय (Federal, Provincial and Local) समेत गरी पाकिस्तानमा सरकारका तीन तह छन् । केन्द्र सरकार अन्तर्गत मन्त्रालय ४१, विभाग ४४, सहायक विभाग (Attached Departments) १३५ र स्वशासित निकायहरू २०८ वटा छन् । पाकिस्तानको संविधान संघीय स्वरूपको भएकोले केन्द्रीय र प्रान्तीय तहमा अलग अलग निजामती सेवाको व्यवस्था गरिएको छ । केन्द्रीय तहको निजामती सेवा Federal Civil Service Act 1973 तथा प्रान्तीय तहको Provincial Civil Service Act 1973 बाट निर्देशित छन् । निजामती सेवा सम्बन्धी व्याख्या पाकिस्तानको संविधानको धारा २४० मा गरिएको छ ।

३.१ संघीय सरकार अन्तर्गत निजामती सेवाको संरचना

संघीय सरकार अन्तर्गत Regular Constituted Group तथा विशेषज्ञ र सहयोगी समूह समेत गरी तीन किसिमका सेवाहरू छन् र हरेक सेवामा फरक-फरक समूह छन् । त्यसको संरचना निम्न अनुसारको छ:

३.१.१ Regular Constituted Groups

यस अन्तर्गत पाकिस्तान एकीकृत तह र केन्द्रीय एकीकृत तह गरी २ किसिमका सेवा छन् । सेवा र समूहको स्वरूप यस्तो किसिमको छ:

All Pakistan Unified Grades

- District Management Group (DMG)
- Police Service of Pakistan
- Secretariat Group

Federal Unified Grades

- Audit and Accounts
- Commerce and Trade
- Customs and Excise
- Foreign Service of Pakistan
- Income Tax

- Information Service
- Military Lands and Cantonment
- Postal Service
- Railways

Regular Constituted Group का यी १२ वटा पेशागत समूहलाई Central Superior Services (CSS) भनिन्छ । संघीय लोक सेवा आयोग (Federal Public Service Commission) ले लिने प्रतिस्पर्द्धात्मक परीक्षाका परीक्षार्थीहरू सबैले सकेसम्म District Management Group (DMG) मा जान रुचाउँछन् । यसर्थ सबैभन्दा बढी अङ्क ल्याई सफल हुने जेहेन्दार उम्मेदवारहरू मात्रै DMG मा कार्य गर्न नियुक्ति प्राप्त गर्दछन् । DMG पाकिस्तानी निजामती सेवाका सामान्य व्यवस्थापनका पदहरू (General Management Cadre) रहने पेशागत समूह हो । संघीय कर्मचारीतन्त्रमा शुरूमा जिल्लास्तरमा व्यवस्थापक, पछि प्रान्तीयस्तरमा र अन्त्यमा नीति निर्माण तहका सबैभन्दा उच्चस्तरमा यही DMG का कर्मचारीहरू रहन्छन् । पाकिस्तानमा चार जना राष्ट्रपति, दुई जना प्रधानमन्त्री, चार जना प्रधानन्यायाधीश, केही गभर्नर, मन्त्री र राजदूतहरू समेत निजामती सेवाको पृष्ठभूमिबाट आएको देखिन्छ ।

३.१.२ Ex-Cadre (Technical and Professional)

यसमा निजामती सेवाका प्राविधिक र विशेषज्ञ प्रकृतिका कर्मचारीहरू पर्दछन् । नेपालको निजामती सेवाको सन्दर्भमा तुलना गर्दा Ex-Cadre भन्नाले हाम्रो प्राविधिक विशेषज्ञ पदहरूसंग मिल्दो जुल्दो देखिन्छ ।

३.१.३ Support Staff

यस अन्तर्गत सहयोगी कर्मचारीहरू पर्दछन् । सहयोगी कर्मचारीहरूको समूह १ देखि १६ तहसम्म छ।

३.२ प्रान्तीय तहको निजामती सेवा

प्रान्त सरकारको निजामती सेवाका लागि अलग्गै Provincial Civil Service Act 1973 जारी गरिएको छ । यसमा निम्न अनुसार सेवा / समूहहरू गठन गरिएका छन् ।

- Provincial Executive Service
- Provincial Secretariat Service
- Provincial Judicial Service
- Ex- Cadre (Technical and Professional)
- Support Staff

निक्षेपण पछिको अवस्था (Post Devolution Scenario)

- Provincial Management Service
- District Service

३.३ संघीय सरकारको कर्मचारी पदसोपान र व्यवस्थापन

संघीय सरकार अन्तर्गत एक देखि २२ सम्म कर्मचारीहरूको तह निर्धारण गरिएको छ । एक देखि १६ तहसम्म सहयोगी समूह पर्दछ र १७ देखि २२ तहमा अधिकृत कर्मचारीहरू पर्दछन् । अधिकृतहरू १७ औं तहमा सेवा प्रवेश गर्दछन् । १७ औं र १८ औं तह वरिष्ठताका आधारमा शाखा अधिकृतहरूका लागि छुट्याइएको छ । १९ औ तहको डेपुटी सेक्रेटरी हाम्रो उप-सचिव सरह मानिन्छ । २० औं तथा २१ औं तहमा क्रमशः कनिष्ठ र वरिष्ठ सह-सचिवहरू रहन्छन् भने अतिरिक्त सचिव समेत २१ औं तहमा पर्छ । निजामती सेवामा सचिव २२ औं तहमा पर्दछ ।

स्वीकृत दरवन्दी अनुसार कर्मचारी पूर्ति नहुने अवस्था भने यहाँ पनि छ । केन्द्र सरकार अन्तर्गत सहायक स्तरमा करिब ३ लाख ९० हजार दरवन्दी स्वीकृत भएकोमा ८८ प्रतिशत मात्र पदपूर्ति भएको छ भने अधिकृत

तहमा २० हजारमध्ये ७५ प्रतिशत मात्र पदपूर्ति भएको छ । कूल दरवन्दीमा ८७ प्रतिशत पदहरू मात्र पूर्ति गरिएका छन् । समग्रमा पाकिस्तानको निजामती सेवाको आकार यस्तो प्रकारको छ **M**

न्यूनतम तलव स्केल (Basic Pay Scale- BPS)	स्वीकृत दरवन्दी	पूर्ति गरिएका दरवन्दी	पूर्ति दरवन्दी प्रतिशत
२२	९९	७९	७९.७९
२१	३४५	२५८	७४.७८
२०	९६९	७७४	७९.८७
१९	२५३१	२०६७	८१.६०
१८	६१२९	४६८१	७६.३७
१७	१००३६	७५२३	७४.९६
जम्मा	२०१०९	१५३८२	७६.४९
१-१६	३८९६०२	३४२७४८	८७.९७
कूल जम्मा	**४०९७११**	**३५८१३०**	**८७.४१**

सबैभन्दा उच्च तह (BPS) मा Secretariat पेशागत समूहबाट ४७ जना, Foreign Service of Pakistan बाट ११ जना, Pakistan Audit & Accounts Group बाट ३ जना, Police Service of Pakistan बाट २ जना र Income Tax बाट १ जना गरी जम्मा ६४ जना सचिवस्तरका कर्मचारीहरू कार्यरत छन् ।

निजामती सेवाको सञ्चालन र व्यवस्थापनको प्रमुख जिम्मेवारी त्यहाँको Establishment Division को हुने भएतापनि यस सम्बन्धी अन्य जिम्मेवारीहरू अन्य विभिन्न निकायरूलाई विभाजन गरिएको छ । जसमध्ये मानव संसाधन, व्यवस्थापन र विकास Establishment Division, सेवा सुविधा र सबै प्रकारका भुक्तानी Finance Division, सेवाको स्वरूप, संरचना र नीति नियम Cabinet Division तथा कर्मचारी भर्ना सम्बन्धी मुख्य जिम्मेवारी Federal Public Service Commission अन्तर्गत पर्दछ । तर सहयोगी कर्मचारीहरूको भर्ना भने सम्बन्धित विभाग मन्त्रालयको Departmental Selection Committee बाटै हुने गर्दछ ।

Establishment Division निजामती सेवाको केन्द्रीय निकाय हो । यो विभाग हाल सिधै प्रधानमन्त्री मातहत रहेको छ । यसले धेरै हदसम्म नेपालको सामान्य प्राशासन मन्त्रालयको काम गर्दछ । सम्पूर्ण पाकिस्तानको Federal Civil Servants को भर्ना, बढुवा, सञ्चालन तथा अनुशासन र तालिम सम्बन्धी कामको सञ्चालन तथा समन्वय गर्ने काम यही विभागबाट हुने गर्दछ । यसका शाखा महाशाखाहरूको परिकल्पना सोही बमोजिम गरिएको छ । तर यसको जोड भने मानव संसाधन व्यवस्थापन र विकासमा केन्द्रित रहेको देखिन्छ । Establishment Division अन्तर्गत Training, Career Planning, Regulation, Establishment, Discipline and Litigation तथा Administration संग सम्बन्धित उप-विभागहरू रहेका छन् । Establishment Division को प्रमुख कार्य मानव संसाधन व्यवस्थापन (Human Resource Management-HRM) हो । Division को यस कार्यमा निम्न अनुसारका Agencies ले सहयोग गर्ने गर्दछन् ।

- Federal Public Service Commission;
- Training Institutions
  - Pakistan Administrative Staff College
  - National Institutes of Public Administration
  - Pakistan Academy for Rural Development,
  - Civil Service Academy and Secretariat Training Institute;
- Staff Welfare Organization;
- Board of Trustees - Federal Employees Benevolent Fund & Group Insurance.

४. निजामती सेवामा कोटा, आरक्षण र भर्ना प्रणाली

अध्ययन भ्रमणको प्रमुख चासो निजामती सेवामा आरक्षण र कोटा प्रणालीको अध्ययन गर्नु रहेकोले छलफल र अन्तर्क्रियामा समेत यी विषयमा तुलनात्मक रूपले बढी समय खर्चिएको थियो । सामान्य हेराइमा कर्मचारी भर्नामा कोटा प्रणाली निकै व्यवस्थित रूपले प्रयोगमा आएको देखिन्छ । Central तथा Provincial दुवै तहमा निजामती सेवा तह Grade प्रणालीमा आधारित छ । Basic Pay Scale- BPS १६ र सो भन्दा माथिका All Pakistan Services का पदहरूमा संघीय लोक सेवा आयोगले विभिन्न परीक्षण र जाँचका आधारमा शुरू नियुक्ति दिन्छ। BPS १ देखि १५ सम्मका सहयोगी समूहका रिक्त पदहरूमा सम्बन्धित Departmental Selection Committee को सिफारिसमा सफल कर्मचारीहरूलाई नियुक्ति दिईन्छ । यसरी कर्मचारी छनौट गर्दा जनसंख्याका अनुपातमा प्रान्तलाई अलग अलग कोटा छुट्याइएको छ । प्राप्त कोटा भित्रै पर्नेगरी महिला र अपाङ्गहरूका लागि अलग्गै निश्चित प्रतिशत (क्रमश १० र ६ प्रतिशत) आरक्षण गरिएको छ । रिक्त पदमध्येको जम्मा ७.५ प्रतिशतमा सम्पूर्ण पाकिस्तानी नागरिकले प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने गरी योग्यता (Merit) का आधारमा समेत छनौट गरी पदपूर्ति गर्ने व्यवस्था छ । एउटा प्रान्तका लागि प्राप्त कोटामा अर्को प्रान्तको पाकिस्तानी नागरिकले प्रतिस्पर्धा गर्न पाउँदैन । योग्ता, कोटा र आरक्षण सबैमा प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाको अनुसरण गर्नु अनिवार्य हुन्छ ।

४.१ कोटा बितरण

निजामती सेवामा पूर्ति हुने सम्पूर्ण पदहरूलाई जनसंख्याका आधारमा देहाय बमोजिम कोटा विनियोजन गरिएको छ:

- योग्यता ७.५ प्रतिशत
- आरक्षित सिट (Quota) ९२.५ प्रतिशत
  - पञ्जाव (इस्लामावादको संघीय क्षेत्र समेत) ५०.० प्रतिशत
  - सिन्ध १९.० प्रतिशत
    - सिन्ध शहरी क्षेत्र १९ को ४०.० प्रतिशत
    - सिन्ध ग्रामिण क्षेत्र १९ को ६०.० प्रतिशत
  - उत्तर पश्चिम सिमावर्ती प्रान्त ११.५ प्रतिशत
  - बलुचिस्तान ६.० प्रतिशत
  - उत्तरी तथा संघीय प्रशासित क्षेत्रहरू (Northern Areas and FATA[1]) ४.० प्रतिशत
  - आजाद जम्मु कास्मीर २.० प्रतिशत

४.२ आरक्षण:

जनसंख्याका आधारमा छुट्टयाईएको प्रान्तीय कोटामध्येबाटै निश्चित वर्गहरूका लागि केही सिट आरक्षण हुने व्यवस्था गरिएको छ । आरक्षित सिटको विनियोजन निम्न अनुसार छ:

- पाकिस्तानको **District Management Group-DMG, Police service of Pakistan-PSP** र **Foreign Service of Pakistan- FSP** पदमा सेवामा रहेका सैनिकहरूका लागि दश प्रतिशत,
- पाकिस्तानी सैनिकको मेजर वा सो भन्दा माथिल्लो पदबाट अवकास प्राप्त सेनाहरूका त्यहाँको स्वायत्त निकायमा नियुक्त हुन योग्य मानिने र केन्द्रीय सचिवालयको स्केल १८ को पदमा सो वर्गका लागि १०%,

[1] Federally Administered Tribal Areas

- तह १ देखि ४ सम्मको कार चालक र डिस्प्याच रिडरका पदहरूमा अवकास प्राप्त सैनिकहरूका लागि पचास प्रतिशत,
- दलितहरूका लागि छ प्रतिशत,
- महिलाहरूका लागि दश प्रतिशत ।

४.३ भर्ना तथा छनौट कार्यविधि:

सामान्यत: सरकारले खुला पदको विवरण उपलब्ध गराएपछि संघीय लोक सेवा आयोगले वार्षिक रूपमा पद पूर्तिको परीक्षा सञ्चालन गर्दछ । विश्वविद्यालयको परीक्षा प्रणाली र प्रतिष्ठानहरूको तालिम कार्यक्रम समेत वार्षिक रूपमा लोकसेवा आयोगको परीक्षा प्रणालीसंग समायोजन गरी गर्ने गरिन्छ । उम्मेद्वार छनौट गर्दा सफल हुनेले नियुक्ति पाउनै पर्दछ भन्ने अधिकार हुँदैन । सरकारी सेवामा हरतरहले योग्य छ भनी पाकिस्तानी सरकार संतुष्ट भएमा र पद रिक्त भएमा मात्र परीक्षामा सफल उम्मेद्वारले नियुक्ति पाउँछ । त्यसैगरी कर्मचारी छनौट गर्दा आवेदन फाराममा आवेदकले उल्लेख गरेको समूह/सेवाहरूमा मात्र उम्मेद्वारको नियुक्तिका लागि विचार गरिन्छ । आफ्नो आवेदन फाराममा उल्लेख नगरेको सेवा/समूहहरूमा नियुक्ति दिन नसकिने व्यवस्था गरेको छ । तर मौखिक परीक्षण (Viva Test) मा उम्मेद्वारलाई आफूले प्रतिस्पर्धा गर्ने पेशागत समूह (Occupational Group) मा पुनर्विचार गर्ने समय भने दिइन्छ । कर्मचारी नियुक्ति गर्दा उम्मेद्वारको चाहना विपरित कुनै पनि सेवा/समूहमा नियुक्ति दिन सक्ने अधिकार सरकारसंग सुरक्षित रहन्छ । यस विरूद्ध कुनै पनि अदालतमा पुनरावेदन लाग्न नसक्ने व्यवस्था गरेको छ ।

४.३.१ उम्मेद्वारको योग्यता

कर्मचारी छनौट गर्दा उम्मेद्वारका योग्यताहरू पनि विविध किसिमले तोकिएका छन् । BPS -१७ को पदमा छनौट हुने पुरूष उम्मेद्वारको उचाइ कम्तिमा १५२४ मिलिमिटर र महिला उम्मेद्वारको उचाइ १४७३ मिलिमिटर भन्दा कम हुनु हुँदैन । त्यसैगरी अन्धा, शारीरिक अपाङ्ग, बहिरो र लाटो जस्ता अपाङ्गहरूलाई आवेदन फाराममा उल्लेख गरेको खण्डमा लेख्ने सहयोगी उपलब्ध गराउने व्यवस्था छ । अन्धा उम्मेद्वारको लागि परीक्षा समय पनि प्रति घण्टा १५ मिनट बढी दिने व्यवस्था छ । तर शारीरिक अङ्गभङ्ग भएका, बहिरा र लाटा तथा अन्धा अपाङ्गहरूलाई चारवटा पेशागत सेवा/समूहरू (Commerce and Trade Group, Pakistan Audit and Accounts Service, Information Group र Postal Group) मा मात्र उम्मेद्वार बन्न पाउने व्यवस्था छ । District Management Group, Pakistan Customs and Excise Group र Railways (Commercial and Transportation) Group को निमित्त रतन्धो भएको उम्मेद्वारलाई छनौट गरिदैंन । त्यसैगरी Foreign Service of Pakistan का लागि श्रीमान् श्रीमती दुवै उम्मेद्वार हुन नपाउने व्यवस्था छ । निजामती सेवामा प्रवेश गर्न लागि उम्मेद्वारका अन्य आवश्यक योग्यताहरू निम्न अनुसार छन् :

- पाकिस्तानको नागरिक हुनु पर्ने,
- कुनै पनि विषयमा द्वितीय श्रेणीमा वा सी ग्रेडमा स्नातक तह उत्तीर्ण हुनु पर्ने,
- एक्काईस वर्ष पूरा गरेको र अट्ठाईस वर्ष ननाघेको, तर सरकारी नोकरीमा दुई वर्ष व्यतित गरेका कर्मचारीहरू वा पिछडिएको वर्ग, क्षेत्र, दलित जनजातिहरू तथा बुद्धमार्गीहरूका लागि थप दुई वर्ष उमेरको हद नलाग्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

यसले अधिकत्तम ३० वर्ष भन्दा बढीको कुनै पनि व्यक्ति निजामती कर्मचारी हुन योग्य नहुने अवधारणालाई आत्मसात गर्न खोजेको देखिन्छ । भर्ना प्रणाली सुधार गर्ने क्रममा ३० वर्षको अधिकत्तम उमेरको हदबाट केही वर्ष अघि २८ वर्षमा झारिएको थियो ।

४.३.२ छनौट विधि:

- विज्ञापन प्रकाशन
- तीस दिनको म्याद दिइ दरखास्त आह्वान
- उम्मेद्वारको योग्यताको परीक्षण
- छ ओटा अनिवार्य र छ ओटा इच्छाधीन समेत गरी बाह्रसय पूर्णाङ्कको लिखित परीक्षा
- स्वीकृत मेडिकल बोर्डबाट मेडिकल परीक्षण
- लिखित, समूह छलफल र अन्तर्वार्ता समेतको मनोवैज्ञानिक परीक्षण
- योग्यता, शैक्षिक पृष्ठभूमि र उम्मेद्वारको रोजाई अनुसार पेशागत समूहमा विभाजन
- नियुक्ति

५. निजामती कर्मचारीको नियुक्ति, पदस्थापन, सरुवा र बढुवा व्यवस्था :

BPS -१ र २ का रिक्त पदहरू सामान्यतया स्थानीय आधारमा पूर्ति गरिन्छ । खास प्रान्त वा क्षेत्रमा मात्र काम गर्ने कार्यालयहरूमा BPS- ३ देखि १५ सम्मका रिक्त पदहरूमा सम्बन्धित प्रान्त वा क्षेत्रका बासिन्दा भएका उम्मेद्वारहरूलाई मात्र नियुक्ति गरी पूर्ति गरिन्छ । All Pakistan Service का BPS- १६ र सो भन्दा माथि एवं BPS- ३ देखि १५ सम्मका रिक्त पदहरूमा Merit र प्रान्तीय वा क्षेत्रीय कोटा अनुसार पूर्ति गरिन्छ । BPS - १ देखि १५ सम्मका रिक्त पदहरूमा Departmental Selection Committee को सिफारिसमा शुरू नियुक्ति दिइन्छ । BPS - १६ र सो भन्दा माथिका All Pakistan Services का पदहरूमा संघीय लोक सेवा आयोगद्वारा विभिन्न परीक्षण र जाँचका आधारमा शुरू नियुक्ति दिइन्छ ।

कर्मचारीको पदस्थापना हामीकहाँ जस्तो समस्यामूलक छैन । सहयोगी कर्मचारीको भर्ना Departmental Selection Committee बाटै हुने भएकाले पदस्थापना पनि सम्बन्धित निकाय अन्तर्गत हुने व्यवस्था छ । तह १७ र सो भन्दा माथिका पदहरूका हकमा योग्यताक्रम, उम्मेद्वारको रोजाई र शैक्षिक पृष्ठभूमिका आधारमा आधारभूत तालिम पूर्व नै विभिन्न समूहमा आवद्ध गराइने हुँदा सम्बन्धित समूह अन्तर्गत नै पदस्थापना हुने गर्दछ । कर्मचारीको सरुवा अत्यन्त कम मात्रामा हुन्छ । कुनै पनि कर्मचारी अर्को पद वा समूहमा सरुवा हुन चाहेमा निजसंग आफू जान चाहेको पद वा समूहका लागि आवश्यक न्यूनतम योग्यता भएमा (त्यस्तो योग्यता सेवा प्रवेश पूर्व प्राप्त गरेको हुनुपर्ने) बढीमा दुई वर्षका लागि काज (Deputation) मा पठाउन सकिने व्यवस्था छ ।

पाकिस्तानको निजामती सेवा तहगत प्रणालीमा आवद्ध भएको हुनाले लामो समयसम्म बढुवा नभइ एउटै पदमा रहिरहनु पर्ने अवस्था छैन । सामान्यतया पाँचदेखि सात वर्ष भित्रमा एउटा तहबाट अर्को तहमा बढुवा हुने गरेको देखिन्छ । BPS- १९ देखि २१ का पदहरूमा बढुवा तथा सरूवा संघीय सरकार द्वारा गठन गरिएको Selection Board को सिफारिसबाट गरिन्छ भने BPS- २ देखि १८ का पदहरूमा सम्बन्धित Departmental Promotion Committee को सिफारिसबाट बढुवा तथा सरूवा गर्ने गरिन्छ । तह २१ बाट २२ मा अर्थात सचिव पदको बढुवा भने राजनीतिक निर्णयबाटै हुने गर्दछ ।

६. निजामती सेवामा तालिम

निजामती कर्मचारीहरूलाई प्रारम्भिक, मध्यमतह, मध्यम व्यवस्थापन र वरिष्ठ व्यवस्थापन समेत् गरी विभिन्न किसिमका तालिम प्रदान गर्ने व्यवस्था छ । कतिपय तहमा बढुवा प्रयोजनका लागि तालिम अनिवार्य मानिएको छ । Observation का आधारमा भन्दा तालिम बृहद् किसिमको हुन्छ । १७ तहभन्दा माथि प्राय: हरेक तहका लागि अलग अलग तालिमको व्यवस्था गरिएको छ । त्यसैगरी, तालिमको विषय र प्रकृति अनुसार तालिम प्रतिष्ठानहरू सञ्चालन गरिएका छन् । तालिम प्रतिष्ठान इस्लामाबादमा मात्र नभएर लाहोर, कराँची लगायतका अन्य शहरी क्षेत्रमा समेत स्थापित गरिएका छन् ।

६.१ National School of Public Policy-निजामती कर्मचारीको क्षमता विकासको सशक्त निकाय

विगतमा निजामती कर्मचारीहरूका लागि Civil Services Academy ले Pre- Service र क्वेटामा रहेका चारवटा National Institute of Public Administration -NIPAs तथा Pakistan Administrative Staff College ले In-Service Training दिने व्यवस्था गरिएको थियो । तर सरकारको परिवर्तित भूमिकाको अपेक्षाका कारण तालिमको जोड प्रशासकीय क्षमता अभिवृद्धिका साथसाथै नीति निर्माणतर्फ पनि जान थाल्यो । यी तथ्यहरूलाई मनन गर्दै विश्वका तालिम प्रदान गर्ने प्रमुख सस्थाहरूको अनुभवलाई दृष्टिगत गरी Establishment Division को प्रस्ताव अनुसार सन २००२ मा National School of Public Policy को स्थापना गरिएको थियो । National School of Public Policy को Vission पनि परिभाषित गरिएको छ । यसमा भनिएको छ कि The vision of National School of Public Policy is to implement, sustain and strengthen excellence amongst public service officials through effective training, education and production of research in government in order to assist the government in targeting the future needs of governance and policy quality.

त्यसैगरी गुणस्तरीय प्राज्ञिक कार्यक्रम, तालिम र क्षमता अभिवृद्धिमा उच्च गुणस्तर, गुणस्तरीय सेवा प्रवाह, भावि चुनौतिहरूको सामना गर्न सक्षम निजामती सेवा, पेशागत विकास आदि कुराहरूलाई School of Public Policy ले परिलक्ष (Mission) को रूपमा परिभाषित गरेको छ ।

National School of Public Policy का कामहरू कानूनत: स्पष्ट पारिएका छन् । यसका मुख्य मुख्य कामहरू निम्न अनुसार छन्:

- निजामती सेवाका क्षेत्रहरूमा प्रशिक्षण, अनुसन्धान, ट्यूशन आदि सञ्चालन गर्ने,
- सेवाकालीन र पूर्व सेवाकालीन तालिम प्रदान गर्ने
- पाठ्यक्रम निर्माण गर्ने, प्रशिक्षण विधि र रणनीति तयार गर्ने,
- परीक्षा सञ्चालन गरी डिग्री डिप्लोमा प्रदान गर्ने,
- संघीय सरकारको निमित्त अनुसन्धान इन्स्टिच्युटको रूपमा काम गर्ने र
- तालिम र अनुसन्धानको लागि आवश्यक पर्ने सुविधाहरूको व्यवस्था गरी टेवा पुऱ्याउने ।

National School of Public Policy को सञ्चालनका लागि एक निर्देशक सिमितको व्यवस्था गरिएको छ, जसमा अर्थ, योजना तथा विकास, Establishment Division, आर्थिक मामिला आदि मन्त्रालयका सचिव र सबै प्रतिष्ठानका निर्देशकहरू सदस्य रहने व्यवस्था छ । सन् १९०५ मा सरकारले Public Administrative Staff College- PASC, National Institute of Public Administration- NIPA- लाहोर, करांची, पेशावार तथा क्वेटा र Civil Service Academy-CSA, लाई National School of Public Policy को साङ्गठनिक एकाइको रूपमा परिणत गरी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दै आएको छ ।

National School of Public Policy को नीतिगत सहजिकरणका लागि एक कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) गठन गरिएको छ । रेक्टर- NSPP को अध्यक्षतामा गठित यो समितिमा लाहोर, करॉची, पेशावार र क्वेटामा अवस्थित NIPA का महा निर्देशकहरू, लाहोर Civil Service Academy का महा निर्देशक र एकजना मनोनित सदस्य रहने व्यवस्था छ । National School of Public Policy बाट निजामती कर्मचारीको तालिम तथा क्षमता विकासका लागि सञ्चालित केही महत्वपूर्ण कार्यक्रमहरू निम्नअनुसार छन् ।

६.१.१ प्रारम्भिक तालिम (Initial Training)

- केन्द्रीय वरिष्ठ सेवा **(Central Superior Service)** अन्तर्गतको तह १७ मा प्रवेश गर्ने अधिकृतहरूलाई ७ देखि ९ महिनासम्मको सामूहिक सेवा प्रवेश तालिम **(Common Training Program-CTP)** प्रदान गरिन्छ,

- पुलिस, रेल वे, कार्यालय व्यवस्थापन, व्यापार तथा वणिज्य, हुलाक, वैदेशिक सेवा र सूचना तथा सञ्चार **(Police, Railway, Office Management, Commerce and Trade, Postal Group, Foreign Service, Information Group.)** समूहका लागि विशेष किसिमको सेवा सम्बन्धी तालिम प्रदान गरिन्छ,
- हरेक वर्ष बाह्र दिनको पुनर्ताजगी तालिम (Regular refresher courses) प्रदान गरिन्छ ।

६.१.२ मध्यम तहको तालिम (Mid Career Training)

सन् २००७ को फेब्रुअरीदेखि तह १८ का लागि सोह्र हप्ताको Administrative Staff Course सम्बन्धी मध्यमस्तरीय तालिम (Mid-Career Management Course) प्रदान गर्न थालिएको छ । यस अन्तर्गत प्रारम्भमा वार्षिक १५० जना अधिकृतहरूलाई तालिम दिने व्यवस्था गरिएको र पछि यसलाई बढाएर ३०० जना पुऱ्याउने लक्ष्य छ । यसमा विशेषगरी अधिकृतहरूको आचरणगत तथा प्रवृत्तिगत शैलीमा सुधार गर्ने, अभिमुखीकरण गर्ने, सीप विकास गर्ने र प्रक्रियागत ढिलाइमा कमी ल्याउने उद्देश्य राखिएको छ।

६.१.३ मध्यम व्यवस्थापकीय तहको तालिम (Middle Management Level Training)

तह १९ का वरिष्ठ अधिकृतहरूका लागि सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापन (Public Sector Management) सम्बन्धी २० हप्ते वरिष्ठ व्यवस्थापन तालिम प्रदान गरिन्छ । वर्षको दुईपटक प्रदान गरिने यो तालिम तह २० मा बढुवा हुनका लागि अनिवार्य मानिन्छ ।

६.१.४ वरिष्ठ व्यवस्थापकीय तहको तालिम (Senior Management Level Training)

तह २० का अधिकृतहरूलाई तह २१ मा बढुवा हुनका लागि अनिवार्य मानिएको यो तालिम National Management. College लाहोरमा प्रत्येक पटक ५० जना अधिकृतहरूका लागि वर्षको दुईपटक दिनेगरी २२ हप्ता लामो हुने र National Defence College इस्लामाबादमा National Defence Course सम्बन्धी प्रत्येक वर्ष २० जना अधिकृतहरूका लागि ४४ हप्ता लामो डिग्री कार्यक्रम सञ्चालन हुने व्यवस्था गरिएको छ ।

६.१.५ उच्च प्रशिक्षण मार्फत क्षमता वृद्धि (Capacity Building Through Higher Learning)

कार्यकारी विकास कार्यक्रम र पेशागत विकास कार्यक्रम (Executive Development Program र Professional Development Program) अन्तर्गत अधिकृतहरूलाई निश्चित अवधिको तालिम प्रदान गर्ने कार्यक्रम छ । यस कार्यक्रमले ५ वर्ष भित्रमा विभिन्न सेवा, समूह र पेशाका तह १७ देखि २१ सम्मका करिब ५०० जना अधिकृतहरूलाई नयाँ रूपले विकास गरी (To prepare a new breed) समग्र प्रशासनको विकासका लागि उपयोग गर्ने नीति लिएको छ । त्यसैगरी कार्यकारी विकास कार्यक्रमका माध्यमबाट तह २० र २१ का अधिकृतहरूमध्येबाट उत्कृष्टहरूको छनौट गरी शासकीय सुधारको प्रक्रियामा परिवर्तन अभिकर्ता ("Agents of Change") को रूपमा विकास गर्ने लक्ष्य लिएको छ । पाकिस्तानमा दाता मुलुकहरूले प्रस्ताव गरेअनुसार अधिकृतहरूलाई वैदेशिक तालिममा पठाउने प्राविधिक सहायता कार्यक्रमको प्रभावकारिता पनि दिन प्रतिदिन बढ्दो छ ।

६.१.६ महिला सशक्तिकरणका प्रयासहरू

सामाजिक र सांस्कृतिक मान्यताका कारण सार्वजनिक जीवनमा सर्वसाधारण महिलाहरूको सक्रियता अपेक्षाकृत कम छ । सार्वजनिक प्रशासनमा लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरणका लागि केही सकारात्मक विभेदका नीति अवलम्बन गर्न थालिएको भएतापनि महिला-पुरुषका लागि कानूनमा समान बनाउन सकिएको विषयलाई मात्रै पनि महिलावादीहरूले ठूलो उपलब्धिको रूपमा ग्रहण गर्ने गरेका छन् । तथापि, यस क्षेत्रलाई दह्रिलो बनाउन सरकारी र गैर-सरकारी क्षेत्रबाट निरन्तर प्रयास गर्ने गरेको पाईन्छ । सरकारी तवरबाट सञ्चालित केही महत्वपूर्ण प्रयासहरू निम्न अनुसार छन्:

- निजामती सेवामा १० प्रतिशत सिट आरक्षण गरिएको,
- संसदको राष्ट्रिय सभा (National Assembly) मा ६० प्रतिशत सिट आरक्षण गरिएको,
- स्थानीय सरकारमा ३३ प्रतिशत सिट आरक्षण भएको,
- सबै पेशागत समूह महिलाका लागि समेत खुल्ला गरिएको,
- सैनिक सेवामा समेत महिलाहरूलाई प्रवेश योग्य मानिएको र
- राष्ट्रिय महिला आयोगको गठन गरी यसलाई नीति निर्माण एवं कार्यान्वयनमा सहयोगी र सुपरिवेक्षण गर्ने जिम्मेवारी प्रदान गरिएको । यही महिला आयोगको सक्रियताबाट महिलाहरूलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा आरक्षणको नीति कार्यान्वयन हुन संभव भएको थियो र आरक्षणको कोटा ५ बाट १० प्रतिशत पुऱ्याइएको थियो ।

६.१.७ शासकीय सुधार र निजामती सेवामा सुधारका प्रयास

शासकीय सुधार र निजामती सेवामा सुधारका लागि दुई अलग-अलग निकाय Governance Reform Board र Civil Service Reform Unit को गठन गरिएको छ । शासकीय सुधार बोर्डको निर्देशक समितिको अध्यक्षता राष्ट्रपति वा प्रधानमन्त्रीले गर्ने व्यवस्था छ । यो स्थायी निकाय हो र यसका निर्णयहरू अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसले विशेषगरी शासन व्यवस्थामा निजी क्षेत्रको संलग्नता र सहकार्यका लागि सार्वजनिक प्रशासनमा गर्नु पर्ने सुधारको खोजी गरी कार्यान्वयन गर्न सिफारिस गर्दछ ।

त्यसैगरी Civil Service Reform Unit पनि स्थायी निकाय नै हो । यसले निजामती सेवाको स्वरूप, संरचना, सेवा, शर्त र सुविधा लगायतका विषयमा अध्ययन गरी कार्यान्वयन गर्न सिफारिस गर्दछ । यसका मुख्य मुख्य भूमिकाहरू निम्न अनुसार छन्:

- Establishment Division का Sub- Component हरू बीच समन्वय गर्ने र सार्वजनिक क्षेत्रको क्षमता अभिवृद्धि सम्बन्धी काम गर्ने,
- संघीय लोक सेवा आयोगसंग समन्वय गरी तालिम कार्यक्रमहरूको समन्वय गर्ने र त्यस्ता कार्यक्रमहरूमा सहयोग प्रदान गर्ने,
- निजामती सेवाका विविध पक्षहरूमा सुधार गर्ने सम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान गराउने र सुधारका लागि विभिन्न सरोकारवालाहरू बीच सहमति जुटाउने,
- मन्त्रिपरिषद् लगायतका सम्बन्धित निकायबाट सुधार सम्बन्धी नीतिगत सहमति प्राप्त गर्ने,
- निजामती सेवा सुधार सम्बन्धी मन्त्रिपरिषद्मा गठित समितिको सचिवालयको काम गर्ने ।

७. निजामती सेवा भित्र विद्यमान केही विशिष्टता

सुधारको संभावना हरेक क्षेत्रमा रहन्छ । यस अर्थमा पाकिस्तानको निजामती सेवामा पनि सुधार गर्नु पर्ने अनेकौ पक्षहरू हुन सक्दछन् । तर माथि भनिएजस्तै अध्ययन भ्रमणको मुख्य उद्देश्य अनुकरणीय अभ्यासहरू हाँसिल गर्नु र अनुसरणका लागि सिफारिस गर्नु रहेकोले अध्ययन टोलीको प्राथमिकता पनि त्यसैतर्फ केन्द्रित रहेको हो । अध्ययनका क्रममा छोटो र व्यस्त कार्यक्रमका बावजुद् पाकिस्तानको निजामती सेवाका प्राय: सबै पक्षहरू बारे जानकारी लिने प्रयास भएको थियो । करिब १६ करोड जनसंख्या र ठूलो क्षेत्रफल भएको मुलुकमा सर्वजनिक प्रशासन र व्यवस्थापनका हरेक संभागलाई कुशलतापूर्वक परिचालन गर्नु निश्चय पनि कठिन विषय हो । तर सरसर्ती हेर्दा पाकिस्तानलाई यस विषयमा सफल मान्नु पर्दछ । अध्ययनका क्रममा पाकिस्तानको निजामती सेवामा केही महत्वपूर्ण विशिष्टता र हामीले अनुकरण गर्न सकिने विषयहरू पनि देखियो, जुन निम्न अनुसार छन्:

७.१ वैज्ञानिक र बृहत् भर्ना तथा छनौट प्रणाली

- निजामती सेवा सहयोगी र अधिकृतहरूको समूहमा विभाजित छ । सहयोगी समूहको भर्ना सम्बन्धित विभाग / मन्त्रालयबाट हुने गर्दछ र अधिकृत कर्मचारीहरू संघीय लोक सेवा आयोगको प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षाका माध्यमबाट छनौट भई सिफारिस गरिन्छन् । निजामती सेवाको व्यवस्थापनका लागि Federal Civil Service Act 1973 क्रियाशील छ, जसले सेवा प्रवेशका लागि योग्यता आधारहरू (Eligibility criteria) तोकेको छ । यस अनुसार कुनै पनि व्यक्तिले २१ देखि २८ वर्षसम्मको उमेरका बीच तीन पटकसम्म मात्र निजामती सेवाको पदमा परीक्षा दिन पाउने व्यवस्था गरेको र कम्तीमा दोश्रो श्रेणीमा स्नातक तह उत्तीर्ण गरेको व्यक्ति मात्र अधिकृत तहका लागि योग्य हुन सक्ने व्यवस्था गरेबाट युवा र मेधावी छात्र-छात्राहरूलाई मात्र निजामती सेवामा प्रवेश गराउन खोजेको देखिन्छ ।
- निजामती सेवा प्रतिको आकर्षण र महत्व बुझाउन University हरूमा लोक सेवा आयोगका सूचना केन्द्रहरू सञ्चालन गरिएका छन् ।
- लोक सेवा आयोगको परीक्षा प्रणाली बृहत् छ । प्रवृत्ति (Attitude), रूची (Aptitude) र योग्यता (Eligibility) लगायतका विभिन्न प्रकारका प्रारम्भिक परीक्षामा प्राप्त सफलता पछि मात्र लिखित परीक्षामा संलग्न हुन पाउने र १२०० पूर्णाङ्कमध्ये आधा ऐच्छिक र आधा अनिवार्य विषयमा परीक्षा दिनुपर्ने व्यवस्थाले परीक्षार्थीको रुची अनुसार योग्यता परीक्षणमा उत्रिन पाउने अवसर प्रदान गरेको छ । यसबाट दशौं वर्ष विश्वविद्यालयमा सिकेका विषयमा प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने अवसर प्राप्त भई वास्तविक रूपमा Competency परीक्षण हुन सक्ने देखिएको छ । लिखित परीक्षा पछि लिइने अन्तर्वार्ता समेत बृहत्, व्यवहारिक र निर्णायक हुने गर्दछ । अन्तर्वार्ताका लागि कूल ३०० अङ्क कायम गरिएको छ ।
- सम्बन्धित विभाग र मन्त्रालयबाट छनौट हुने सहयोगी पदहरूमा निश्पक्षता र पारदर्शिताका विषयमा पनि छलफल भएको थियो तर यो विषय व्यक्ति र समाजको मूल्य/मान्यतामा निर्भर रहने तर मन्त्रालय/विभागबाटै आफ्नो लागि आवश्यक कर्मचारी भर्ना गर्दा सङ्गठन र कर्मचारीका बीच अपनत्व कायम हुने र सरुवामा समेत दवाव कम हुने जस्ता असरहरू रहेको देखियो ।

७.२. व्यवस्थित पदस्थापन, सरुवा तथा बढुवा पद्दति

- निजामती सेवामा सरुवाको खासै दवाव छैन र बढुवा समेत धेरै हदसम्म पूर्वानुमानयोग्य (Predictable) र स्वचालित छ । सहयोगी कर्मचारीहरूको छनौट सम्बन्धित मन्त्रालयबाट हुने हुँदा ती तहमा अन्तरमन्त्रालय सरुवाको प्रश्न रहँदैन । जहाँसम्म अधिकृत कर्मचारीहरूको विषय छ, चाहेको समूह र सङ्गठनमा सरुवा भई जानको लागि सेवा प्रवेश पूर्व नै त्यस्तो समूहका लागि आवश्यक न्यूनतम योग्यता भएको व्यक्ति २ वर्षका लागि त्यो पनि काजमा मात्र जान पाउने व्यवस्था छ ।
- कर्मचारीहरूको बढुवा पद्धति स्वचालित बनाउने प्रयास गरिएको छ । निजामती सेवा भित्र ठूलो संख्यामा तहहरू श्रृजना गरिएकोले हाम्रो जस्तो लामो समयसम्म बढुवा नहुने वा एउटै पदबाट अवकास पाउने अवस्था रहँदैन । बढुवाका लागि निश्चित सूचकहरू तयार गरिएका छन् । कतिपय उच्च पदहरूमा तालिमलाई विना कुनै अङ्क बढुवाका लागि अनिवार्य बनाइएको छ । सामान्यतया ५ देखि ७ वर्षसम्ममा माथिल्लो तहमा बढुवा हुनसक्ने देखिन्छ तर सचिव पदको बढुवा भने राजनीतिक निर्णयबाटै हुने गर्दछ । अधिकृत कर्मचारीहरूको पदस्थापन लोक सेवा आयोगबाटै गरिन्छ ।

७.३. कार्य विशिष्टीकरण र समूहीकृत प्रणाली

- निजामती सेवामा विभिन्न समूहहरूको व्यवस्था गरिएको छ । Federal Government को सेवामा All Pakistan Unified Grades अन्तर्गत ३ (District Management Group, Police Service of Pakistan र Secretariat Group) / Federal Unified Grade अन्तर्गत १० वटा समूह कायम गरिएका छन् । निश्चित समूहमा कर्मचारी आबद्ध गर्दा लोक सेवा आयोगको परीक्षा पछि तत्काल गर्ने गरिन्छ । खासगरी लोक

सेवा आयोगको परीक्षा उत्तीर्ण गरिसकेपछि आधारभूत तालिममा पठाउनु अघि कर्मचारीको शैक्षिक पृष्ठभूमि, योग्यताक्रम र व्यक्तिको प्राथमिकताको आधारमा निश्चित समूहमा पदस्थापन गरिन्छ र सामान्तया कर्मचारीले आजीवन सोही समूहमा रही सेवा गर्दछ। हाम्रो जस्तो समूहगत रूपमा परीक्षा लिने र वेला बखत समूह गठन गर्ने र भत्काउने परिपाटी छैन ।

७.४. मानव संसाधन व्यवस्थापन र विकासका लागि तालिममा जोड

- मानव संसाधन विकासका लागि त्यस सम्बन्धी नीति, योजनाको तर्जुमा र कार्यान्वयन दुवै क्षेत्रमा जोड दिइएको छ । नीति तर्जुमाका क्षेत्रमा त्यहाँको केन्द्रीय कर्मचारी निकाय Establishment Division र लोक सेवा आयोगको प्रमुख भूमिका रहेको छ । Establishment Division ले त कर्मचारीको सामान्य अभिलेख अद्यावधिक गर्ने बाहेक HRM र HRD जस्ता महत्वपूर्ण काम मात्रै गर्ने गरेको छ ।
- निजामती कर्मचारीलाई दिइने तालिमको पक्ष थप उल्लेखनीय छ । देशका विभिन्न भागमा स्थापित प्रतिष्ठानहरूले आधारभूत तालिम देखि पुनर्ताजगी तालिम, बढुवाका लागि अनिवार्य तालिम, व्यवस्थापकीय र पेशागत तालिम र कतिपय Institutes ले Post Graduate Course (Executive MBA) को अध्ययन समेत गराउने गरेका छन् । अधिकृतहरूको आधारभूत तालिम ९ महिनासम्मको हुन्छ । यसबाहेक मध्यमस्तरका व्यवस्थापक र उच्चतहका अधिकृतहरूका लागि २२ हप्तासम्मका तालिम कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने गरिएको छ । त्यसैगरी १७ देखि २१ तहसम्मका अधिकृतहरूमध्येबाट Executive Development Program र Professional Development Program अन्तर्गत पाँच वर्ष भित्रमा ५०० जना अधिकृतहरूलाई Overseas तालिम/अध्ययनका माध्यमबाट सुधार प्रक्रिया (Reforms Process) का लागि परिवर्तन वाहक (change agents) को रूपमा विकास गर्ने कार्यक्रम कार्यान्वयनको चरणमा रहेको छ ।

७.५. निजामती सेवामा कोटा तथा आरक्षण प्रणाली

- निजामती सेवामा प्रान्तीय एवं जनसंख्याको आधारमा कोटा तथा आरक्षण प्रणाली निर्धारण गरिएको छ । कोटा तथा आरक्षण प्रणालीको कार्यान्वयनका लागि राज्य संरचनाको स्वरूप (संघीय संरचना-Federal Structure_ ले समेत सहयोग पुगेको छ । कोटा प्रणालीको कार्यान्वयन चुस्त छ र कोटा प्रणाली भित्रै आरक्षणको व्यवस्था समेत गरिएको छ । आरक्षण भित्र शहरी र ग्रामीण क्षेत्रलाई पनि ध्यानमा राखिएको र यस अन्तर्गत प्रतिस्पर्धालाई स्थान दिएर Meritocracy को मर्मलाई जीवन्त राखिएको छ । कोटा प्रणालीले सार्वजनिक प्रशासनमा सबै क्षेत्र र वर्गको समानुपातिक प्रतिनिधित्वलाई सुनिश्चित गरेको छ ।

७.६. निजामती सेवामा तहगत प्रणालीको कार्यान्वयन

- पाकिस्तानको संघीय निजामती सेवा (Federal Civil Service) मा Regular Constituted Groups, Ex-Cadre -Technical and Professional Group र Support Staff गरी तीन प्रकारका कर्मचारी छन् । सेवा र कार्य प्रकृति अनुसार कर्मचारीलाई समूहीकृत गरिएको छ तर सबै सेवा र समूहका कर्मचारिहरू एउटै Federal Civil Service Act 1973 बाट निर्देशित छन् । त्यसैगरी सम्पूर्ण कर्मचारीहरू तह १ देखि २२ सम्म (सहयोगी समूह-१-१६ र अधिकृत तह १७-२२) विभाजित गरिएको छ र यसबाट कर्मचारीको पदस्थापन, सरुवा र बढुवा व्यवस्थित र कम बोझिलो हुन गएको छ । समूहगत व्यवस्थाले कार्य विशिष्टीकरणमा सहयोग गरेको छ र कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनलाई वस्तुनिष्ठ बनाउन सजिलो भएको छ ।

७.७. शासकीय सुधारको प्रयासमा निरन्तरता

- शासकीय सुधारका लागि Governance Reform Board र Civil Service Reform Unit स्थायी निकायको रूपमा स्थापित गरीएका छन् । हाम्रो सन्दर्भलाई विचार गर्दा सुधारको विषय Politically Opening नहुने र

सुधारका क्रममा Incremental Approach हावी हुने गरेका गुनासाहरू सुनिन्छ । तर पाकिस्तानमा स्थायी संस्थाका रूपमा गठित Governance Reform Board को अध्यक्षता राष्ट्रपतिले गर्ने व्यवस्था गरी राजनीतिक प्रतिवद्धतालाई सुनिश्चत गर्न खोजिएको छ ।

८. नेपालले सिक्न सक्ने विषय र अबको बाटो

प्रत्येक मुलुकका आ-आफ्नै सामाजिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक मान्यता हुने र यिनले राज्यको शासन व्यवस्थामा प्रत्यक्ष र परोक्ष प्रभाव पार्ने हुँदा कुनै एक देशका सबै पद्धति र मान्यता अर्को देशका लागि हुबहु अनुकरणीय हुन्छन् र हुनुपर्दछ भन्ने धारणा सर्वथा जायज हुन सक्दैन । यद्यपि, सार्वजिनक प्रशासनका मूलभूत मान्यता समान उद्देश्य र दृष्टिकोणबाट निर्देशित हुने र अझ दक्षिण एशियाली परिवेश धेरै हदसम्म समान रहने भएकोले पाकिस्तानका कतिपय सफलता र अनुभवहरू हाम्रा लागि पनि अनुकरणीय भने हुन सक्दछन् ।

पाकिस्तानको शासन व्यवस्थामा विगत लामो समयदेखि सैनिक प्रभाव रहँदै आएको तथ्य स्पष्ट छ । निजामती सेवा भित्रका कतिपय सङ्गठनहरूमा अवकास प्राप्त सैनिक जनरलहरूले नेतृत्व गर्ने परिपाटी यद्यपि कायम छ । यो त्यहाँको राजनीतिक रणनीति पनि हुन सक्दछ । लोकतन्त्र र मानव अधिकारको प्रतिवद्धताका सन्दर्भमा यस किसिमको संयन्त्र कल्पना बाहिरको विषय हो, तर हरेक क्षेत्रमा जस्तै निजामती सेवामा पनि निश्चित मूल्य, मर्यादा र अनुशासन आवश्यक छ भन्ने कुरा भने त्यहाँको निजामती सेवाले प्रष्ट गरेको छ । यथार्थमा पाकिस्तानको निजामती सेवा र यसको सक्षमता विकसित राष्ट्रको शैलीमा अगाडि बढेको छ । निश्चित विषय र क्षेत्रहरूमा नेपालले पनि पाकिस्तानको निजामती सेवाबाट धेरै कुराहरू सिक्न सक्छ ।

- नेपालमा तुलनात्मक रूपले निजामती कर्मचारीहरूका लागि लोक सेवा आयोगद्वारा लिइने प्रतियोगितात्मक परीक्षाहरू परम्परागत पद्धतिका छन् । विज्ञापन प्रणाली केही संकुचित छ । पाठ्यक्रम व्यवहारिक छैन र उम्मेद्वारको योग्यता परीक्षण गर्ने तरिका पर्याप्त छैन भन्ने गरिन्छ । भाषा र पाठ्यक्रमकै कारणले उत्कृष्ट छात्र-छात्राहरू निजामती सेवामा अटाउन सकेका छैनन् । भर्ना प्रणाली केन्द्रीकृत पनि छ । त्यसैले परीक्षा प्रणालीलाई वृहत् र वैज्ञानिक बनाउन चरणबद्ध सुधारको आवश्यकता छ । Medical, Psychological र Aptitude Test जस्ता परीक्षणका माध्यमलाई औपचारिकतामा सीमित गरिनु हुँदैन । केही ऐच्छिक र विश्वविद्यालयमा अध्ययन गरेका विषयमा प्रतिस्पर्धा गर्न पाउने अवसर प्रदान गर्नु आवश्यक छ । अङ्ग्रेजी भाषा र सूचना प्रविधि सम्बन्धी विषयलाई समेट्नु पर्ने आवश्यकता पनि देखिएको छ । अभिप्रेरणा साझेदारी कार्यक्रम (Persuasive Partnership Program) र यस्तै अन्य सूचनामूलक कार्यक्रमलाई व्यापक बनाउँदै लगेमा निजामती सेवाको महत्व र आकर्षण सरोकारवालाहरू बीच स्थापित गर्न सजिलो हुने देखिन्छ । यी यावत् सुधारका लागि लोक सेवा आयोग, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय र सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले विशेष सक्रियता देखाउन जरुरी छ ।
- पाकिस्तनले मानव संसाधन र विकासका सन्दर्भमा निजामती सेवामा तालिम कार्यक्रमलाई विशेष किसिमले जोड दिएको छ । तालिम कार्यक्रमका लागि त्यहाँ Establishment Division, Public Service Commission, Training Institutes / Reform Unit लाई मुख्य जिम्मेवार बनाइएको छ । नेपालमा पनि यस्ता सबै किसिमका सङ्गठनात्मक संरचनाहरूको व्यवस्था छ तर सबै निकायले आफ्नो Core Function मा ध्यान पुऱ्याएको भने पाँइदैन । सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले कर्मचारीको सरुवा, बढुवा र पदस्थापना जस्ता नियमित प्रशासनिक कार्यहरूमै बढी समय खर्च गरेको छ भने लोक सेवा आयोग र तालिम प्रतिष्ठानहरूको पनि आ-आफ्नै व्यथा छ । अधिकांश प्रतिष्ठानहरू प्लेटफर्मको रूपमा मात्रै स्थापित हुन पुगेका छन् । अरू मुलुक र हाम्रो सन्दर्भमा देखिने मुख्य भिन्नता के पनि हो भने अन्यत्र व्यक्ति र संस्था दुवै सक्षम हुन्छन् तर हामीकहाँ व्यक्ति सक्षम हुन्छन् संस्था कमजोर । त्यसैले यदि हाम्रो निजामती सेवालाई सक्षम तुल्याउँदै लैजाने हो भने हाम्रा मन्त्रालय, आयोग र तालिम प्रतिष्ठानहरूको भूमिका माथि

पुनरावलोकन गरी श्रोत, साधन र कार्य जिम्मेवारीलाई आबद्ध गर्दै Core Function मा केन्द्रित गराउन ढिलो भइसकेको छ ।

- शासन व्यवस्थामा समानुपातिक उपस्थितिको माग जायज मात्र नभएर अब यसको सम्बोधन गर्न ढिलो भएको अनुभूति हुन थालेको छ । त्यसैगरी राज्य सञ्चालनमा पिछडिएको र सीमान्तकृत वर्गहरूको सहभागिता पनि राज्यद्वारा सम्बोधन हुनु पर्ने अर्को विषय बनेको छ । पाकिस्तानमा यो मुद्दालाई जसरी व्यवस्थापन गरिएको छ, त्यसैगरी व्यवस्थापन गर्न हाम्रो जातीय, भौगोलिक र राज्य संरचनाको स्वरूपका कारणले पनि सहज नहुन सक्छ । खासगरी पाकिस्तानमा Federal Constitution छ र Federal तथा Provincial दुवै तहमा निजामती सेवामा समानुपातिक प्रतिनिधित्वको व्यवस्था गरिएको छ । Federal Government अन्तर्गतको निजामती सेवामा जनसंख्या र प्रान्तीय आधारमा कोटा विनियोजन गरिएको र त्यसभित्र महिला र अपाङ्गहरूका लागि समेत आरक्षण गरिएको छ । फेरी प्रान्तीय कोटा भित्र ग्रामीण र शहरी इलाकाका लागि छुट्टा छुट्टै कोटा विनियोजन त्यहाँको अर्को विशिष्टता हो । हाम्रो सन्दर्भमा पनि अहिले कै एकात्मक संरचना भित्र क्षेत्रीय आधारमा र संभावित संघीय संरचनामा प्रान्तीय आधारमा समानुपातिक प्रतिनिधित्व र आरक्षण प्रणाली अवलम्बन गर्न सकिने भएकोले राज्यको ध्यान वेलैदेखि त्यसतर्फ केन्द्रित हुन आवश्यक छ ।
- पाकिस्तानमा तहगत प्रणालीको कार्यान्वयनले कर्मचारीको सरुवा र पदस्थापना सम्बन्धी कार्यबोझमा कमी ल्याउन, वृत्ति विकासलाई पूर्वानुमानयोग्य बनाउन र कार्यमा विशिष्टीकरण ल्याई विभिन्न तह र पदका बीच मनोवैज्ञानिक विभेदको अन्त्य गर्न निकै सहयोग पुऱ्याएको छ । त्यहाँको सम्पूर्ण निजामती सेवा एउटै कानूनद्वारा निर्देशित रहेकोले विभिन्न सेवा, समूह र पदका बीच वृत्ति विकासका अवसरमा प्राय: समानता छ । नेपालको निजामती सेवालाई पनि एकीकृत निजामती सेवा अन्तर्गत तहगत प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने प्रक्रियाको थालनी भइसकेको सन्दर्भमा पाकिस्तानको अभ्यास अनुकरणयोग्य हुन सक्छ ।
- शासकीय सुधारका प्रयासमा प्राय: Incremental Approach र Paradigm Shift जस्ता दुई अलग अवधारणा देखिने र हामीलाई जहिलेसुकै Incremental Approach को पक्षपाती रहने गरेको आरोप लाग्ने गरेको छ । अझ भन्नुपर्दा हाम्रो सुधारको प्रयास Proactive नभएर Reactive, Coercive, Survival र Formal मात्र हुने गरेको पनि सुनिन्छ । राजनीतिक परिवर्तनले सार्वजनिक प्रशासनमा प्राय: अनुकरणीय परिवर्तनको अपेक्षा राख्ने र त्यसको शुरूवात पनि राजनीतिक क्षेत्रबाटै हुनुपर्ने भएतापनि हामीकहाँ त्यसो हुन सकिरहेको छैन । जसरी पाकिस्तानमा Governance Reform Board को नेतृत्व राष्ट्रपति वा प्रधानमन्त्रीले गरेर त्यसका निर्णय Mandatory बनाइन्छ, नेपालमा पनि सुधारलाई प्रतिफलमुखी बनाउने हो भने यसलाई वास्तविक रूपमा राजनीतिक Agenda बनाउन ढिलो गरिनु हुदैन ।
- पाकिस्तानी सरकारको भूमिका प्रतिको परिवर्तनीय अपेक्षाको कारणले गर्दा निजामती कर्मचारीहरूको प्रशासकीय क्षमता अभिवृद्धि गर्ने नीति अन्तर्गत विभिन्न तालिम दिने निकायलाई विलय (Merge) गरी National School of Public Policy स्थापना गरेको र यस स्कूलको Board of Governers को अध्यक्ष्य राष्ट्रपति स्वयं रहने व्यवस्था गरी राष्ट्र निजामती तालिमलाई उच्च स्थान दिइएको छ । नेपालमा पनि यस्तै किसिमले नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान लगायतका अन्य छरिएर रहेका संस्थाहरूलाई विलय गरी सम्माननीय प्रधानमन्त्री अध्यक्ष्य रहने गरी एउटा तालिम दिने सार्वजनिक नीति सम्बन्धी राष्ट्रिय प्रतिष्ठान गठन गरी निजामती कर्मचारीहरूको सबै किसिमको तालिम, क्षमता विकास र सेवाकालीन उच्च शिक्षा अध्ययन सम्बन्धी जिम्मेवारी प्रदान गर्ने तर्फ सोच्न सकिन्छ ।
- पाकिस्तानको निजामती सेवा तहगत प्रणालीमा समाहित छ । १ देखि १५ तहसम्म सहयोगी समूह र १६ देखि २२ तहसम्म अधिकृतहरूको समूह रहेको छ । तहगत प्रणालीमा रहेका कारण कर्मचारीहरूको भर्ना,

पदस्थापना, सरूवा र बढुवा अपेक्षाकृत रूपमा कम बोझिलो, व्यवस्थित र पूर्वानुमानयोग्य रहेको पाइयो । यसका अतिरिक्त कर्मचारीहरूका बीचको बिभेद पनि तुलनात्मक रूपमा कम छ । हाम्रो सन्दर्भमा पनि हालको श्रेणीगत संरचनालाई तहगत संरचनामा रूपान्तरण गर्न सके अहिलेको प्रशासनिक कार्य बोझमा कमी आउने र वृत्ति विकासका अवसर र सम्भावनाहरू बढी सुनिश्चित र फराकिलो हुने अपेक्षा राख्न सकिन्छ ।

- पाकिस्तानमा निजामती सेवामा सेवा प्रवेश गर्दा २१ देखि ३० वर्षसम्मको उमेरका बीच ३ पटक मात्र उम्मेद्वार बन्न सक्ने व्यवस्था छ । यसले गर्दा ३० वर्ष पछि कुनै पनि उम्मेद्वारले निजामती सेवा प्रवेशका लागि समय वर्वाद गर्नुभन्दा वैकल्पिक पेशाका लागिसोच्न वाध्य बनाउँछ । यसबाट निजामती सेवामा युवाहरूको वाहुल्यता पनि बढ्दै जान्छ । यस्तै किसिमको प्रक्रिया नेपालमा पनि अवलम्वन गर्दै जान मनासिव देखिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू:

- Presentation of Establishment Division of Pakistan,2007, February
- Presentation on Civil Service in Pakistan & Regional Presentations-Presented by Civil Service Reform Unit, Estabioshment Division-2007, February,
- Civil Service Academy- लाहोरबाट वितरित प्रस्तुतीकरणको सामग्री
- Briefing on FederalPublic Service Commission of Pakistan, Presented by Federal Public Service Commission (FPSC), Islamabad Pakistan,February 2007
- Leaflet of Federal Public Service Commission and others, materials related to CSSCompetitive Examinations, 2007, February.
- National School of Public Policy (NSPP) बाट वितरित NSPP का सामाग्री 2007 February,
- Status of Women Employment in Public Sector -पाकिस्तानको National Commission on the Status of Women बाट वितरित दस्तावेज,
- District Management Group of Pakistan Civil Service- Different Website,
- निजामती सेवामा समावेशीकरण र एकीकृत निजामती सेवा (तहगत प्रणाली) सम्बन्धी पाकिस्तान अध्ययन भ्रमणको प्रतिवेदन-सामान्य प्रशासन मन्त्रालय-अध्ययन टोली अध्ययन भ्रमण पाकिस्तान-२०६३

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

सार्वजनिक प्रशासनको पूर्वी क्षेत्रीय संगठन र नेपालको सहभागिता

✍ सुरेश मान श्रेष्ठ*
✍ दामोदर रेग्मी**

१. सार्वजनिक प्रशासनको पूर्वी क्षेत्रीय संगठनको स्थापना :

सार्वजनिक प्रशासनको पूर्वी क्षेत्रीय संगठन (Eastern Regional Organizaton for Public Administration-EROPA) एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्रमा सार्वजनिक प्रशासनको विकासद्वारा आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा सहयोग पुऱ्याउन समर्पित हुने उद्देश्यले यस क्षेत्रका मुलुकहरू, समूहहरू तथा व्यक्तिहरूद्वारा स्थापित संगठन हो । विकासोन्मुख देशहरूको साझा आवश्यकताहरूलाई परिपूर्ति गर्ने र सरकारी प्रशासनका ज्ञान, सीप, दक्षता, व्यवहार र प्रणालीको प्रवर्द्धन गरी आर्थिक र सामाजिक समुन्नति हासिल गर्नको लागि क्षेत्रीय सङ्गठनको आवश्यकता महसुस गरिए अनुरूप सन् १९५८ को फेब्रुअरीमा एशियाका विभिन्न ११ राष्ट्रका सरकारका प्रतिनिधिहरूको भेला आयोजना भियतनामको साइगोनमा भई प्रारम्भिक चरणका वार्ताहरू भएका थिए । यस भेलाको मुख्य उद्देश्य सुशासन अभिवृद्धिको लागि स्थायी संस्थाको संरचना तयार पार्नु रहेको थियो । साइगोन बैठकले सार्वजनिक प्रशासन र असल सरकारसँग सम्बन्धित स्थायी संस्थाको निर्माणको लागि यस क्षेत्रका देशहरू र यस विषयसँग सम्बन्धित संस्थाहरूको सहभागितामा एउटा सम्मेलन गर्ने निर्णय गऱ्यो । यस बैठकबाट पारित निष्कर्षहरूको आधारमा उपयुक्त संस्थागत संरचना निर्माण गर्ने निर्णय गरे बमोजिम १९५८ जुनमा फिलिपिन्सको मनिला र बागुइओ (Baguio) मा २ हप्ताको सम्मेलन आयोजना भएको थियो । उक्त सम्मेलनमा अष्ट्रेलिया, ताइवान, हङ्कङ्ग, भारत, इन्डोनेशिया, जापान, दक्षिण कोरिया, न्युजिल्याड, पाकिस्तान, फिलिपिन्स, सिङ्गापुर, र भियतनाम लगायत अन्तर्राष्ट्रिय प्रशासनिक विज्ञान संस्था (International Institute of Administrative Science) का प्रतिनिधिहरू समेतको सहभागिता रहेको थियो । यस सम्मेलनले सार्वजनिक प्रशासनको अध्ययन, व्यवहार र अवस्था तथा असल प्रशासनिक प्रणालीलाई ग्रहण गरी आर्थिक तथा सामाजिक विकासलाई अगाडि बढाउन सहयोग पुऱ्याउन सार्वजनिक प्रशासनको पूर्वी क्षेत्रीय संगठन (EROPA) को स्थापना गर्ने निर्णय गऱ्यो । यस सगठनलाई विधिसम्मत रूपमा अगाडि बढाउने उद्देश्यले यसको विधान बनाउनका लागि तदर्थ कार्यकारी परिषद् (Provisional Executive Council) को गठन गरियो । विधानको मस्यौदालाई अन्तिम रूप दिने विषयमा छलफल गर्न हङ्कङ्गमा डिसेम्बर १९५९ मा परिषद्को बैठक बस्यो । फलस्वरूप EROPA को विधान विधिवत रूपमा ५ डिसेम्बर १९६० देखि लागू भयो । यसै अवसरमा अष्ट्रेलिया, ताइवान, जापान, फिलिपिन्स र भियतनाम EROPA को संस्थापक सदस्यको रूपमा आबद्ध भए । यसै दिन EROPA को प्रथम साधारण सभाको औपचारिक रूपमा उद्घाटन भयो । फिलिपिन्सका राष्ट्रपति कार्लोस पि. गार्सिया (Carlos P. Garcia) बाट प्रथम स्वागत मन्तव्य दिनु भएको थियो ।

२. EROPA का उद्देश्यहरू :

एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्रमा सार्वजनिक प्रशासनको विकासद्वारा आर्थिक तथा सामाजिक विकासमा सहयोग पुऱ्याउन समर्पित हुन EROPA का विधानको दफा ४ मा उल्लेख गरे बमोजिम यसका उद्देश्यहरू देहाय अनुसार छन् :

- एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्रभित्रका सरकारहरू र तिनका जनताहरूलाई उच्च स्तरीय सेवा प्रवाह गर्नका निम्ति सार्वजनिक प्रशासन र व्यवस्थापनका असल व्यवहार तथा चालचलनको प्रवर्द्धन गर्ने ।
- प्रभावकारी र दक्ष सार्वजनिक प्रशासनको मूल्य एवं महत्वको प्रशंसा गर्ने परिपाटीको विकास गर्ने ।

* सह सचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
** निर्देशक, निजामती किताबखाना

- सार्वजनिक प्रशासनको अध्ययनको विकास र प्रवर्द्धन गर्ने ।
- सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा अभिरुचि राख्ने संस्थाहरू र व्यक्तिहरू बीचको आपसी सहयोग, सञ्चार र समझदारीको संवर्द्धन गर्ने ।
- उच्च कार्यकारी तह र मध्यमतहका व्यवस्थापकहरूमा नेतृत्व गुण र व्यवस्थापन दक्षताको विकास गर्ने ।
- प्रभावकारी र दक्ष सार्वजनिक प्रशासनको मूल्य एवं महत्वको प्रशंसा गर्ने परिपाटीको विकास गर्ने ।
- सार्वजनिक प्रशासनको अध्ययनको विकास र प्रवर्द्धन गर्ने ।
- सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा अभिरुचि राख्ने संस्थाहरू र व्यक्तिहरू बीचको आपसी सहयोग, सञ्चार र समझदारीको संवर्द्धन गर्ने ।
- उच्च कार्यकारी तह र मध्यमतहका व्यवस्थापकहरूमा नेतृत्व गुण र व्यवस्थापन दक्षताको विकास गर्ने ।

उक्त उद्देश्यहरू प्राप्तिका लागि EROPA ले निम्न कार्यहरू गर्ने गर्दछ :

- अन्तर्राष्ट्रिय र अन्तरक्षेत्रीय सम्मेलनहरूको आयोजना गर्ने ।
- अनुसन्धानात्मक कार्य र अनुसन्धानात्मक लेख तथा पत्रिकाहरू (Journals) प्रकाशन गर्ने ।
- सूचना स्रोत केन्द्रको स्थापना र संवर्द्धन गरी ती सामग्रीहरूको वितरण र आदान-प्रदान गर्ने ।
- अनुसन्धान तथा अभिलेख समितिहरूको स्थापना गर्ने ।
- सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा कार्यरत अन्य अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरूसँग सम्वन्ध कायम गर्ने तथा आबद्धता लिने ।
- तालिम कार्यक्रमहरू संचालन गर्ने ।
- पेशागत तालीम केन्द्रहरू स्थापना गर्ने ।
- EROPA का राष्ट्रिय तथा/वा स्थानीय शाखाहरूको स्थापना गर्ने ।
- सार्वजनिक प्रशासन सम्बद्ध प्रयोगकर्ता, प्राज्ञ तथा विद्यार्थीहरूको आदान प्रदान कार्यक्रम शुरू गर्ने ।
- यसको कार्य संचालनमा आवश्यक पर्ने खर्च व्यवस्थापनको लागि चन्दा कोष (Endowment fund) को स्थापना गर्ने ।

३. सदस्यताको प्रकार :

EROPA को विधानमा उल्लेख भए अनुरूप ५ किसिमका EROPA को सदस्यता रहने व्यवस्था गरिएको छ । निम्न ३ प्रकारका सदस्यहरूलाई मात्र मतदानको अधिकार प्राप्त रहन सक्ने प्रावधान रहेको छ :

क) सदस्य राष्ट्र (State Member)
ख) समूह सदस्य (Group Member)
ग) व्यक्तिगत सदस्य (Individual Member)

निम्न दुई प्रकारका सदस्यहरूलाई भने मतदानको अधिकार प्राप्त नरहने गरी व्यवस्था गरेको छ :

क) आबद्ध सदस्य (Associate Member०
ख) प्रतिष्ठित सदस्य (Honorary Member)

३.१ सदस्य राष्ट्र (State Member) :

एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्रका जनुसुकै देश State Member को रूपमा EROPA मा आबद्ध हुन सक्दछ । State Member ले आफ्नो देशको कुनै निकायलाई EROPA को प्रतिनिधिको रूपमा मनोनयन गर्नु पर्दछ । हाल ११ वटा मुलुकहरू सदस्य राष्ट्र छन् ।

३.२ समूह सदस्य (Group Member) :

EROPA को उद्देश्य प्राप्तिमा सहयोग पुऱ्याउन इच्छुक एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्रका संघ, संगठन, संस्था वा समाजले EROPA को समूह सदस्यताको लागि आवेदन गर्न सक्दछन् । यिनीहरूमा स्थानीय सरकार, स्थानीय निकाय, सरकारी संस्थान, वैधानिक निकाय, सार्वजनिक प्रशासन र व्यवस्थापन संस्था, पेशागत संगठन, गैर सरकारी संस्था र निजी क्षेत्रका संगठनहरू पर्दछन् । सन् २००६ को नोभेम्बर सम्म EROPA मा विभिन्न राष्ट्रहरूका ७४ वटा समूह सदस्य रहेका छन् ।

३.३ व्यक्तिगत सदस्य (Individual Members) :

त्यस्तै यस क्षेत्रका कुनै पनि राष्ट्रको EROPA को सरोकारलाई प्रवर्द्धन गर्न सेवा गर्ने पेशा र क्रियाकलापमा संलग्न कुनै पनि व्यक्तिले EROPA को व्यक्तिगत सदस्य (Individual Member) को निम्ति आवेदन गर्न सक्दछन् । सन् २००६ को नोभेम्बर सम्म EROPA मा ३९४ वटा व्यक्तिगत सदस्य रहेका छन् ।

३.४ आबद्ध सदस्य (Associate Members) :
एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्र बाहिरका राष्ट्र, संगठन र व्यक्तिले EROPA को सदस्यता लिन सक्दछन् तर उनीहरू Associate State Member, Associate Group Member र Associate Individual Member को हैसियतमा रहन्छन् । यस्ता Associate सदस्यहरूले साधारण-सभाको छलफलमा सहभागी हुने अधिकार पाएतापनि मतदान गर्ने अधिकार भने रहेको हुँदैन ।

३.५ प्रतिष्ठित सदस्य (Honorary Members):
EROPA को निम्ति महत्वपूर्ण योगदान पु-याएका तथा /वा यस क्षेत्रका सार्वजनिक प्रशासनमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएका व्यक्तिहरूलाई Honorary Members का रूपमा मनोनित गर्न सक्ने प्रावधान रहेको छ । यस्ता सदस्यहरूले साधारण-सभाको छलफलमा सहभागी हुने अधिकार पाएतापनि मतदान गर्ने अधिकार भने पाउँदैनन् ।

४. EROPA को संरचना

क) EROPA **सदस्यहरू**:
EROPA को विधान विधिवत रूपमा ५ डिसेम्बर १९६० देखि लागू भएकै अवसरमा अष्ट्रेलिया, ताइवान, जापान, फिलिपिन्स र भियतनाम EROPA को संस्थापक सदस्यको रूपमा आबद्ध भएका थिए । थाइल्याण्ड जुलाई १, १९६१मा, दक्षिण कोरिया १९६२ मा, इरान १९६३ मा, पाकिस्तान अक्टोबर १९६५ मा, मलेसिया डिसेम्बर १९६६ मा, इन्डोनेशिया मे १९७१ मा, नेपाल अक्टोबर १९८३ मा र भारत डिसेम्बर १९८५ मा यस संगठनको सदस्य बनेका हुन् ।

जनवादी गणतन्त्र चीन संयुक्त राष्ट्र संघको सदस्यता प्राप्त गरेपछि गणतन्त्र चीन (ताइवान) को सट्टामा सदस्यता प्राप्त गरेको हो । सन् १९८९ डिसेम्बर ३ देखि १० सम्म नेपालमा सम्पन्न १३ औँ साधारण सभाबाट जनवादी गणतन्त्र चीनलाई सदस्य राष्ट्रको रूपमा स्वागत गरिएको थियो ।

तर पाकिस्तानले सन् १९९८ अप्रिल ११ मा EROPA को सदस्य राष्ट्रबाट राजीनामा दिई हटेको थियो भने अष्ट्रेलियाले सन् २००६ सेप्टेम्बर १४ मा EROPA को सदस्यताबाट राजीनामा दिएको छ । यस प्रकार हालसम्म निम्न ११ वटा मुलुकहरू EROPA का सरकारी स्तरबाट सदस्य रहेका छन् :

१.जापान	२.फिलिपिन्स	३.भियतनाम
४.चीन	५.थाइल्याण्ड	६.दक्षिण कोरिया
७.इरान	८.मलेशिया	९.इन्डोनेशिया
१०.नेपाल	११.भारत	

EROPA मा निम्न राष्ट्रहरूबाट ७४ वटा समूह सदस्य र ३९४ वटा व्यक्तिगत सदस्य समेत रहेका छन् :

१.अष्ट्रेलिया,	२.बंगलादेश,	३.बेलायत,
४.ब्रुनाई,	५.क्यानडा,	६.चीन,
७.चेकोस्लोभाकिया,	८.फिजि,	९.भारत,
१०.इन्डोनेशिया,	११.इरान,	१२.जापान,
१३.कोरिया,	१४.लाओस,	१५.मलेशिया,
१६.मेक्सिको,	१७.नेपाल,	१८.न्युजिल्याण्ड,
१९.नेदरल्याण्ड्स,	२०.पाकिस्तान,	२१.पपुवान्यूगिनी,
२२.फिलिपिन्स,	२३.सामोआ,	२४.सिंगापुर,
२५.श्रीलंका,	२६.थाइल्याण्ड,	२७.अमेरिका,
२८.भियतनाम		

ब्रुनाइमा सम्पन्न ५२ औं कार्यकारी परिषद्ले आवेदन परेका थप ३ वटा समूह सदस्यता तथा १५ वटा व्यक्तिगत सदस्यता स्वीकृत गरेको थियो ।

ख) साधारण सभा (General Assembly)

साधारण सभा EROPA को सर्वोच्च अङ्ग हो । साधारण सभामा तीनै प्रकारका सदस्यहरूको सहभागिता रहने गर्दछ । यो सभा सामान्यतः प्रत्येक २ वर्षमा कार्यकारी परिषद्ले निर्धारण गरेको स्थान र मितिमा हुने गर्दछ । यदि आधा भन्दा बढी सदस्यहरूको विशेष अनुरोध भयो भने अन्य समयमा पनि साधारण सभा बस्न सक्ने प्रावधान छ । साधारण सभाका कार्यहरू निम्नानुसार छन् :

- सङ्गठनका मामलाहरूको शासन गर्ने एवं कार्यकारी परिषद्को सञ्चालन र सङ्गठनको क्रियाकलापहरूको व्यवस्थापन गर्नको निम्ति नीति तथा विषय मार्गरेखाहरू (Policy and issue guidelines) निर्धारण गर्ने,
- परिषद्को पदाधिकारीहरूको चयन गर्ने,
- सदस्यताको अनुमोदन गर्ने,
- परिषद्ले पेश गरेको लेखापरीक्षण लगायतका प्रतिवेदन प्राप्त गर्ने, छलफल गर्ने तथा ग्रहण गर्ने,
- परिषद्को महासचिवको नियुक्तिमा स्वीकृति दिने,
- परिषद्द्वारा सुझावित आगामी दिनका कार्यक्रम र बजेटको स्वीकृति दिने,
- आवश्यकता अनुसार प्राविधिक वा अन्य विशेषज्ञ केन्द्र वा सेवाको स्थापना तथा संवर्द्धन गर्ने,
- साधारण सभा अवधिको लागि एउटा सम्मेलन सभापति र उपसभापतिको निर्वाचन गर्ने,

साधारण सभामा एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्रका देश, समूह र व्यक्तिगत सदस्यहरूले मतदान गर्न पाउँछन् । देशको प्रतिनिधित्व गर्ने सदस्यको मत १०, समूहगत सदस्यको मत २ र व्यक्तिगत सदस्यको मत १ बराबर गणना गरिने व्यवस्था रहेको छ । आधा सदस्य राष्ट्र, १० समूह र व्यक्तिगत सदस्यको उपस्थितिले साधारण सभाको न्यूनतम गणपूरक संख्या पूरा भएको मानिन्छ ।

EROPA को हालसम्म विभिन्न सदस्य राष्ट्रमा निम्नानुसार २० वटा साधारण सभाहरू सम्पन्न भई सकेका छन् :

साधारण सभा	आयोजक सदस्य राष्ट्र	मिति
प्रथम	फिलिपिन्स	४-१० डिसेम्बर १९६०
द्वितीय	थाइल्याण्ड	७-१७ अक्टोबर १९६२
तृतीय	दक्षिण कोरिया	७-१७ नोभेम्बर १९६४
चतुर्थ	इरान	५-१४ डिसेम्बर १९६६
पाँचौं	मलेसिया	१९-२७ जुन १९६८
छैठौं	फिलिपिन्स	८-१४ मे १९७१
सातौं	जापान	२४-३१ अक्टोबर १९७३
आठौं	इरान	१६-२३ अक्टोबर १९७६
नवौं	इण्डोनेसिया	१२-१९ जुन १९८१
दशौं	दक्षिण कोरिया	१६-२१ अक्टोबर १९८३
एघारौं	थाइल्याण्ड	८-१४ डिसेम्बर १९८५
बाह्रौं	फिलिपिन्स	२०-२९ नोभेम्बर १९८७
तेह्रौं	नेपाल	३-१० डिसेम्बर १९८९
चौधौं	चीन	१३-१९ अक्टोबर १९९१
पन्ध्रौं	इरान	१-८ नोभेम्बर १९९३
सोह्रौं	जापान	११-१४ सेप्टेम्बर १९९५
सत्रौं	मलेसिया	१७-२१ नोभेम्बर १९९७

अठारौँ	फिलिपिन्स	३१ मे -४ जुन १९९९
उन्नाइसौँ	भारत	५-१० अक्टोबर २००३
बीसौँ	भियतनाम	९-१४ अक्टोबर २००५

एक्काइसौँ साधारण सभा सन् २००७ मा इरानले आयोजना गर्ने भनी भियतनाममा सम्पन्न बीसौँ साधारण सभामा निर्णय भएको छ । प्रत्येक पटक सदस्य राष्ट्रका राष्ट्र प्रमुख वा निजको प्रतिनिधिले साधारण सभामा भाग लिने गर्दछन् ।

ग) कार्यकारी परिषद् (Executive Council)

EROPA को कार्यलाई व्यवस्थित र परिणाममुखी बनाउन र साधारण सभाले निर्दिष्ट गरेका कार्यहरू सम्पन्न गर्न निम्नानुसारको कार्यकारी परिषद्को संरचना निर्माण गरिएको छ ।

- सबै सदस्य राष्ट्रहरू
- समूह सदस्यताबाट प्रतिनिधित्व (सदस्य राष्ट्रहरूको कम्तीमा एक तिहाइ)
- व्यक्तिगत सदस्यताबाट प्रतिनिधित्व (सदस्य राष्ट्रहरूको कम्तीमा एक तिहाइ)
- निवर्तमान अध्यक्ष, कार्यकारी परिषद्

कार्यकारी परिषदका सदस्यहरू मध्येबाट १ जना अध्यक्ष र ३ जना उपाध्यक्षको चयन हुने व्यबस्था छ । अध्यक्षको पदावधी २ वर्षको हुने र उपाध्यक्षको पदावधी पहिलो २ र पुनर्निर्वाचित भएमा अर्को थप २ वर्ष रहने व्यवस्था छ । Associate Member ले कार्यकारी परिषद्को बैठकमा पर्यवेक्षकको रूपमा भाग लिनको लागि एक जनालाई मनोनित गर्न सक्छ ।कार्यकारी परिषद्मा कुनै पनि राष्ट्रका तीन जना भन्दा बढी राख्न पाइँदैन ।

कार्यकारी परिषदका कार्यहरू

- EROPA को क्रियाकलापहरूको सामान्य निर्देशन गर्ने,
- साधारण सभाको बैठकहरूको आयोजना र यस्ता बैठकहरूको छलफलको सूची, मिति तथा स्थानको निर्धारण गर्ने,
- विगत आर्थिक वर्षका वार्षिक लेखापरीक्षण लगायतका वित्तीय प्रतिवेदन र आगामी दुई वर्षको बजेट साधारण सभामा पारित गर्न छलफलका लागि प्रस्तुत गर्ने,
- विगत वर्षमा EROPA ले सम्पन्न गरेका कार्यहरू र आगामी वर्षको लागि प्रस्तावित कार्यको कार्यक्रम साधारण सभामा पारित गर्न प्रस्तुत गर्ने,
- साधारण सभाले निर्देशन गरे बमोजिमका अन्य प्रतिवेदनहरू पेश गर्ने,
- सचिवालयको महासचिवको नियुक्तिको स्वीकृतीको लागि साधारण सभामा प्रस्तुत गर्ने र आवश्यक कर्मचारी र उनीहरूको पारिश्रमिक निर्धारण गर्ने,
- सङ्गठनको तर्फबाट विशेष कागजातहरू दस्तखत गर्ने पदाधिकारीको नियुक्ति गर्ने,
- EROPAको उद्देश्य प्राप्तिको लागि आवश्यक पर्ने वा उपयुक्त हुने उपायहरू एवं कार्यहरू अवलम्बन गर्ने,

EROPA को कार्यकारी परिषद्को बैठक प्रत्येक वर्ष आयोजना हुने गर्दछ ।

EROPA को हालसम्म ५२ वटा कार्यकारी परिषद्का बैठकहरू सम्पन्न भइसकेका छन् । ५२ औँ कार्यकारी परिषद्को बैठक Modernising the Civil Service in Alignment with National Development Goals विषयको गोष्ठी सहित १३ देखि १७ नोभेम्बर २००६ सम्म ब्रुनाइ दारुस्सलाममा सम्पन्न भएको थियो । त्यो गोष्ठीमा निम्न पाँचवटा subtheme मा विभिन्न सदस्य राष्ट्रहरू र व्यक्तित्वहरूबाट कार्यपत्र प्रस्तुत भएको थियो :

- Performance Management and Governance,
- Enhancing Integrity in the Public Service
- Building Partnership for Public Service Delivery
- E-governance

- Capacity Building Towards a Modernized Civil Service

घ) महासचिव

सङ्गठनको दैनिक कार्यसंचालन गर्न तथा साधारण सभा र कार्यकारी परिषद्ले निर्देशन गरेका कार्यहरूलाई व्यवस्थित तवरले सम्पन्न गर्न सचिवालयको व्यवस्था भएको छ । EROPA को सचिवलाय फिलिपिन्सको मनिलामा रहेको छ । सचिवालयको प्रमुखमा महासचिव रहने व्यवस्था छ ।

महासचिवका कार्यहरू:

- सचिवलायको दैनिक प्रशासनिक मामलाहरू तथा महासचिवका क्रियाकलापहरू संचालन गर्ने,
- EROPA को कोषाध्यक्ष भई कार्य गर्ने तथा कार्यकारी परिषद् एवं साधारण सभाको सचिव भई कार्य गर्ने,
- लगत्तै हुने साधारण सभा एवं कार्यकारी परिषद्का बैठकहरूको स्थानको लागि वार्ता गर्ने कार्य गर्ने,
- EROPA को लेखा व्यवस्थापन गर्ने,
- विगत आर्थिक वर्षको लेखा परिक्षण वित्तीय प्रतिवेदन, आगामी दुई वर्षको बजेट, विगत वर्षको EROPA को क्रियाकलापको प्रतिवेदन तथा आगामी वर्षको प्रस्तावित कार्यको कार्यक्रम कार्यकारी परिषद्मा प्रस्तुत गर्ने,
- EROPA सदस्य राष्ट्रका प्राविधिक र अन्य कुनै पनि केन्द्र सँग समन्वय गर्ने,
- संचार र पत्राचार सम्बन्धी कार्य गर्ने,
- EROPA को प्रकाशनहरू जारी गर्ने,
- साधारण सभा वा कार्यकारी परिषद्ले आवश्यकता अनुसार समय समयमा निर्दिष्ट गरे बमोजिमका कार्यहरू गर्ने,

५. EROPA को कोष:

EROPA को कोषमा निम्न बमोजिमका आयहरू समावेश हुन्छन् :

- वार्षिक सदस्यता शुल्क र सदस्य राष्ट्रहरूबाट प्राप्त अनुदान तथा अन्य शुल्क
- EROPA को सेवाबाट प्राप्त आय
- प्रकाशनको बिक्रीबाट प्राप्त आय
- अन्य संस्था र व्यक्तिबाट प्राप्त चन्दा, उपहार र अनुदान
- स्थायी सम्पत्तिको लगानीबाट प्राप्त आय

६. प्राविधिक केन्द्र:

सार्वजनिक प्रशासन र व्यवस्थापन सम्बन्धी क्रियाकलापहरू प्रवर्द्धन गर्न र व्यवस्थित गर्न EROPA को विधानको दफा १८ ले तीन वटा प्राविधिक केन्द्रको व्यवस्था गरेको छ ।

EROPA Development Management Center, Kyenggi-do, Korea
EROPA Local Development Center, Tokyo, Japan
EROPA Training Center, New Delhi, India

यस बाहेक आवश्यकता अनुसारका केन्द्र तथा समिति कार्यकारी परिषद्को सिफारिसमा साधारण सभाले स्थापनाको स्वीकृति दिन सक्ने प्रावधान रहेको छ ।

७. EROPA मा नेपालको सहभागिता:

नेपाल बाह्रौँ सदस्यको रूपमा १९८३ डिसेम्बरमा EROPAमा आबद्ध भएको हो । EROPA को तेह्रौँ साधारण सभा ३-१० डिसेम्बर १९८९ मा नेपालमा आयोजना भएको थियो । नेपाल यस संगठनको सदस्य भए पस्चात् यसका नियमित बैठक र सम्मेलनमा नेपालको सक्रिय सहभागिता रहँदै आएको छ ।

नेपालले सन् २०१० मा EROPA को ५६ औँ कार्यकारी परिषद् र गोष्ठी आयोजना गर्ने भनी भियतनामको हनोइमा सम्पन्न २० औँ साधारण सभामा प्रस्ताव गरेको थियो । प्रत्येक सदस्य राष्ट्रले क्रमशः आयोजना गर्नु पर्ने प्रचलन अनुसार नेपालले उक्त समयमा ५६ औँ कार्यकारी परिषद् र गोष्ठी आयोजना गर्न प्रस्ताव गरेको थियो ।

नेपालले १३ देखि १७ नोभेम्बर २००६ मा बुनाइ दारुस्सलामको बान्दर सेरी बेगावनमा सम्मन्न भएको EROPA Seminar and 52nd Executive Council को बैठकमा नेपालबाट सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिव श्री

युवराज पाण्डेको नेतृत्वमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, अर्थ मन्त्रालय र यस लेखका लेखक दुवैजनाको प्रतिनिधि मण्डलले भाग लिएको थियो । "Modernising the Civil Service in Alignment with National Development Goals" विषयको गोष्ठीको Sub-theme "Building Partnership for Public Service Delivery" विषयमा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिव श्री युवराज पाण्डेले कार्यपत्र प्रस्तुत गर्नुभएको थियो ।

७.१ नेपालले तिर्नु पर्ने EROPA को सदस्यता शुल्क :

आर्थिक वर्ष २००६/२००७ बाट नेपालले सदस्यता शुल्क बापत वार्षिक अमेरिकी डलर ३,३०० तिर्नु पर्छ । यस वर्ष भन्दा अगाडि अमेरिकी डलर ३,००० तिर्नु पर्दथ्यो । EROPA को सन्दर्भमा आर्थिक वर्ष १ जुलाइ देखि ३० जुनसम्मको अवधिलाई मानिन्छ ।

८. EROPA को सबल पक्ष :

सार्वजनिक प्रशासन र व्यवस्थापनको विषयमा काम गर्ने क्षेत्रीय र अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाहरू मध्ये EROPA ले एउटा महत्वपूर्ण क्षेत्रीय सङ्गठनको रूपमा रहँदै आएको छ । यसको कार्य क्षेत्र एशिया तथा प्रशान्त क्षेत्रमा रहेता पनि अन्य क्षेत्रका देश, समूह र विशेषज्ञहरू यस सङ्गठनमा आबद्ध हुन सक्ने प्रावधानले यसको दायरा अझ फराकिलो हुन पुगेको छ । EROPA को आफ्नै सूचना संजाल (Network) र संयुक्त राष्ट्र सङ्घीय सार्वजनिक प्रशासन संजाल (United Nations Public Administration Network (UNPAN) सँगको आबद्धताको कारणले यसको प्रभावकारितामा थप वृद्धि हुन पुगेको छ ।

स्थापना कालदेखिनै EROPA ले आफ्ना घोषित उद्देश्य अनुसार यसका सदस्य राष्ट्रहरू तथा अन्य अन्तर्राष्ट्रिय सङ्गठनको वित्तीय सहयोगबाट विभिन्न क्रियाकलापहरू गर्दै आइरहेको छ ।

EROPA ले समय समयमा सम्पन्न गर्ने गोष्ठी, प्रकाशन तथा विज्ञहरूको जमघटले प्रशासन तथा व्यवस्थापनका क्षेत्रमा सृजित नयाँ प्रवृत्ति तथा प्रशासनका क्षेत्रमा देखिएका नयाँ आयामिक परिवर्तनहरूको पृष्ठभूमिमा वदलिँदो परिवेश सँगै प्रशासनिक परिवर्तनलाई आत्मासात गर्दै अगाडि बढने कार्यमा सदस्य राष्ट्रहरूलाई प्रोत्साहन मिलेको छ ।

EROPA का चुनौतीहरू:

स्थापनाको लगभग आधा शतक पूरा गर्ने क्रममा रहेको EROPA अहिले चरम आर्थिक सङ्कटबाट गुज्रिरहेको छ । यसले गर्दा एकातर्फ यसको दैनिक प्रशासनिक कार्य सञ्चालनमा कठिनाइ आएको छ भने अर्कोतर्फ प्रशासन तथा व्यवस्थापनको विषयमा आवश्यकता अनुसार हुनु पर्ने अध्ययन अनुसन्धान विचार विमर्शका कार्यहरू प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन हुन नसकेको अनुभूति गरिएको छ । यस्तै गरी साधारण सभा तथा कार्यकारी परिषद्का कार्यहरू कार्ययोजनामा आधारित नहुने, दीर्घकालीन र दिगो प्रकृतिका नहुने तथा सङ्गठनमा आबद्ध सदस्यहरूको सार्वजनिक प्रशासनको विकासको क्षेत्रमा लिइनु पर्ने साझा दृष्टिकोण र रणनीति तयार हुन नसकेको कारणले पनि EROPA को गतिविधि अपेक्षाकृत रूपमा प्रखर रूपमा स्थापित भैनसकेको महसुस गरिएको छ ।

EROPA को सम्पर्क ठेगाना निम्नानुसार रहेको छ :

EROPA Secretariat
UP-National College of Public Administration and Governance Bldg.,
UP Diliman
Quezon City,
Philippines
Email: eropa@eropa.org.ph

सन्दर्भ सामग्रीहरू :

EROPA को विधान EROPA Bulletin Vol. 20, Nos.1-2, January-June 1999 मा प्रकाशित
Working Papers prepared by EROPA Secretariat General for the 52nd Executive Council Meeting
www. eropa.org.ph
www.unpan.org
Different Issues of UNPAN

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

निजामती सेवा पुरस्कार : एक विश्लेषण

*शरद चन्द्र पौडेल**

संक्षिप्त नेपाली शब्दसागरमा राम्रो काम गरे वापत मिल्ने इनाम वा पारितोषिक वा त्यस्तो व्यक्तिले पाउने सादर वा संमान भनी पुरस्कारको परिभाषा गरिएकोछ । अंग्रेजीमा (Reward) भन्दा सेवा वा योग्यताको सट्टा भर्नालाई (Compensation) बुझाउदछ । परस्कार इनाम वा संमान वा दुवै रुपमा दिइन्छ । पुरस्कार विशिष्टताको परिचायक हो । राम्रो काम गर्ने व्यक्तिलाई अरुबाट फरक देखाउनलाई नै पुरस्कार दिइन्छ । अर्थात पुरस्कार भिन्नताको वा व्यक्तिको राम्रो वा असल कामको सामाजिक स्वीकारोक्ति हो । पुरस्कारको खास उद्धेश्य दुइवटा हुन्छ । एउटा राम्रो कामको कदर गर्नु र अर्को अरुमा राम्रो काम गर्ने प्रेरणा जगाउनु । संगठनले त्यहा काम गर्ने व्यक्तिहरुलाइ दिइने पुरस्कारको नियन्त्रण गरेको हुन्छ । यसलाई कर्मचारीहरुको व्यवहारलाई प्रभाव पार्न उपयोग गरिन्छ ।

मानिसहरु त्यही गर्दछन् जस्ले उनीहरुको आवश्यकता पुरा गर्दछ । कुनै काम गर्न भन्दा अगाडि उनीहरु त्यसवाट के प्राप्त हुन्छ भनेर हेर्दछन् । निजामति कर्मचारीहरु पनि मानिस हुन् । मानिसहरु प्रेरकबाट (incentive) प्रभावित हुन्छन् । पुरस्कार एक किसिमको प्रेरक (incentive) हो । लेभिट र डवनरले प्रेरक एउटा गोली हो, तराजु हो, एउटा साचो हो : परिस्थितिलाई अभुतपूर्व रुपमा वदल्न सक्ने सानो वस्तु हो भन्दछन् । उनीहरु प्रेरकलाई मानिसलाई राम्रो काम गर्न घच्घच्याउने सामान्य माध्यम मात्र हो भन्दछन् ।

रविन्सले पुरस्कारलाई आर्थिक र गैरआर्थिक, भित्री र वाह्य गरि चार वर्गमा वाडेका छन् । आर्थिक पुरस्कारले भौतिक वा वाह्य आनन्द दिन सक्छ र यसलाई आफु जस्तै अन्य व्यक्तिहरुसंग तुलना गर्न सकिन्छ । गैरआर्थिक पुरस्कार व्यक्तिले अनुभव गर्ने कुरा हो, यसले आत्मिक सुख दिन सक्छ तर यो तुलना योग्य हुदैन । यद्यपि काम प्रति वढी उत्प्रेरित गर्न पुरस्कार दिइन्छ तापनि यसको प्रभाव सवैमा एकै किसिमको हुदैन । कसैमा यसको प्रभाव अपेक्षा गरे अनुरुप नै हुन्छ भने कोहीमा हुदैन । यसको प्रभाव नितान्त व्यक्तिगत हुन्छ ।

रविन्स पुरस्कार दिने कार्यलाई एउटा कठीन कार्य भन्दछन् । पुरस्कार राम्रो कामको लागि दिनु पर्दछ भन्नेमा आमसहमति रहेको हुन्छ तर राम्रो कामको परिभाषालाई लिएर धेरै मतभिन्नता पाइन्छ । राम्रो कामलाई सर्वस्वीकार्य र तुलाना गर्न मिल्ने परिमाणमा परिवर्तन गर्न झनै गाह्रो हुन्छ । सार्वजनिक सेवा जहा कामको विभिन्नता ज्यादै व्यापक हुन्छ त्यहा तुलना गर्न मिल्ने परिमाणको काम सीमित हुन्छ । कामलाई परिमाणमा परिवर्तन गर्न नसकिने र तुलना गर्न पनि नसकिने हुनाले सार्वजनिक क्षेत्रमा पुरस्कार दिने कार्य कठीन हुन्छ । यसैकारण सार्वजनिक संगठनहरुमा पुरस्कार दिने कार्य केहि हदसम्म राजनीतिक गतिविधि हुन जान्छ ।

नेपालको निजामती सेवामा करीव ९०,००० कर्मचारीहरु छन् । एउटै ऐन नियम अनुसार परिचालित हुने यो सेवा सार्वजनिक क्षेत्रको सवै भन्दा ठूलो र विविधतायुक्त संस्था हो । नेपालको निजामती सेवामा हाल कार्य विभिन्नताको आधारमा ९ सेवा, ३५ भन्दा वढी समुह र थुप्रै उपसमुहहरु रहेका छन् । यत्रो ठूलो संस्थामा कार्यरत कर्मचारीहरुको व्यवहारलाई प्रभावित गर्ने उद्धेश्यले स्थपना गरिएको निजामती सेवा पुरस्कार निजामती सेवामा मात्र सिमित र सार्वजनिक क्षेत्रवाट नियन्त्रित सवै भन्दा ठूलो पुरस्कार हो । निजामती सेवा पुरस्कारको विश्लेषण यस कारणले महत्वपर्ण हुन्छ ।

निजामति सेवामा पुरस्कार सम्बन्धी व्यवस्था :

नेपालको पहिलो निजामति सेवा ऐन, २०१३ र सो अन्तरगत वनेको नियमावली, २०२१ मा निजामति कर्मचारीहरुको लागि भनेर पुरस्कारको व्यवस्था थिएन । प्रशासकीय अधिकारीहरुको काम, कर्तव्य र अधिकार सम्बन्धी नियम, २०४२ मा राम्रो र प्रशंसनीय काम गर्ने निजामती कर्मचारीलाई कार्यालय प्रमुखले थप वार्षिक

* सहसचिव, निर्वाचन आयोग

तलव बृद्धि र नगद प्रोत्साही पुरस्कार स्वरुप दिन सक्ने व्यवस्था थियो । निजामति सेवा ऐन, २०४९ अन्तरगत बनेको नियमावलीमा निजामति कर्मचारीहरुको लागि पहिलो पटक पुरस्कारको व्यवस्था गरिएको थियो । निजामती सेवा पुरस्कारको व्यवस्था २०५६ सालमा भएको निजामती सेवा नियमावलीको दोश्रो संसोधनले गरेको हो । उक्त नियमावलीको दफा ११६क मा देहाय बमोजिमको व्यवस्था छ ।

दफा ११६ क निजामति सेवा पुरस्कार : (१) श्री ५ को सरकारले प्रत्येक वर्ष निजामती कर्मचारीहरुलाई उपनियम (२) बमोजिमको समितिको सिफारिसमा देहाय बमोजिमको निजामति सेवा पुरस्कार दिइने छ ।

	पुरस्कारको नाम	रकम रु	संख्या
(क)	सर्वोत्कृष्ट निजामती सेवा पुरस्कार	रु २,००,०००।	एक जनालाई
(ख)	उत्कृष्ट निजामती सेवा पुरस्कार	रु १,००,०००।	पाच जनालाई
(ग)	निजामती सेवा पुरस्कार	रु ५०,०००।	पन्ध्र जनालाई

पुरस्कार प्रदान गर्ने विधि :

पुरस्कार पाउनेहरुको अन्तिम निर्णय मन्त्रिपरिषद्ले गर्दछ । पुरस्कारको लागि मन्त्रिपरिषद्मा नामहरु सफारिश गर्न मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा अन्य तीन सचिव र एक जना विशिष्ट श्रेणीको सेवा निवृत्त निजामती कर्मचारी सहित चार जना सदस्य रहेको सिमितिको व्यवस्था छ । समितिले सबै मन्त्रालय र केन्द्रीय निकायका प्रमुखहरुबाट निजामति पुरस्कारको लागि कर्मचारीहरुको नाम सिफारिश गर्न परिपत्र गने परम्परा छ ।

पुरस्कार सिफारिशका आधारहरु :

निजामति सेवा नियमावलीमा सिफारिश समितिले देहाय बमोजिमको आधारमा निजामती कर्मचारीहरुको छनौट गरी सिफारिश गर्ने व्यवस्था छ ।

(क) सम्बन्धित मन्त्रालय, सचिवालय वा आयोगको सिफारिश,
(ख) कार्यसंपादन मूल्याकन,
(ग) कार्य क्षमता र कार्य दक्षता,
(घ) ज्येष्टता, लगनशिलता, कर्तव्यनिष्ठता र व्यवसायिक दक्षता ।

सिफारिश समितिले पुरस्कारको सिफारिश गर्नको लागि माथि उल्लेखित आधारहरु कार्यसंपादन मूल्याकन, कार्य क्षमता र कार्य दक्षता, ज्येष्टता, लगनशिलता, कर्तव्यनिष्ठता र व्यवसायिक दक्षता हरेकको विस्तृत परिभाषा गरेको छ ।

समितिले निर्धारण गरेका आधारहरुको परिभाषालाई विचार गर्दा उल्लेखित आधारहरु विषयनिष्ट, वस्तुनिष्ट र मिश्रित गरी तीन किसिमका देखिन्छन् । कार्यसंपादन मूल्याकन, अनुभव, विदा, विभागिय सजाय, प्रशासनिक र आर्थिक अनियमितता जस्ता आधारहरु वस्तुनिष्ट छन् भने व्यक्तिगत चरित्र, नैतिकता र आचरणसँग सम्बन्धित गुणहरु, नविनता, शीप र ज्ञान जस्ता आधारहरु थप व्याख्याको अभावमा विषयनिष्ट छन् । अनुसन्धान, खोज र कामको परिणाम र गुणस्तर जस्ता विषयहरुलाई मिश्रित आधार भन्न सकिन्छ । विषयनिष्ट आधारहरुको प्रयोग विवेकपूर्ण ढंगवाट गर्न कठिन हुन्छ भने निश्चित गरिएका वस्तुनिष्ट आधारहरु मध्ये कार्यसंपादन मूल्याकन वाहेकका आधारहरु कामसंग सम्बन्धित छैनन् । यसकारण पुरस्कार सिफारिशमा मनोगत धारणाहरुको वाहुल्यता रहने अवस्था रहन्छ ।

पुरस्कारको सिमितता :

पुरस्कारलाई दुइ किसिमले नियन्त्रण गरिएको छ । पुरस्कारका लागि हरेक वर्गमा सख्या तोकिएको छ । त्यसै गरि पुरस्कारको लागि प्रत्येक वर्ष निश्चित रकम विनियोजन गरिएको हुन्छ । सिफारिश समितिले कर्मचारी संख्याका आधारमा सिफारिश गर्न प्रमुखहरुलाइ निर्देशन दिने गरको छ । जस अनुसार आफु र मातहत २०० भन्दा कम कर्मचारी कार्यरत मन्त्रालय र संवैधानिक निकायले एक जना र सो भन्दा वढी भए दुई जना सिफारिश गर्ने व्यवस्था छ ।

पुरस्कारको प्रभाव :

पुरस्कारको प्रभाव मापन कार्य सरल हुदैन तापनि पुरस्कारसंग आर्थिक लाभ पनि गासिएकोले यस्को आर्थिक प्रभावको अनुमान गर्न सकिन्छ । पुरस्कार राशीलाई मासिक तलवसँग तुलना गरेर यस्तो अनुमान लगाउन सकिन्छ (हेर्न होस तालिका १) ।

तालिका-१

विभिन्न वर्गका निजामति पुरस्कार र तलवको अनुपात

पद	तलव स्केल	सर्वोत्कृष्ट रु २ लाख	उत्कृष्ट रु १ लाख	निजामति रु ५० हजार
मुख्य सचिव	रु १८०००।	११:१	५:१	३:१
सचिव	रु १६८००।	१२:१	६:१	३:१
सहसचिव	रु १२६००।	१५:१	८:१	४:१
उपसचिव	रु १०३८०।	१९:१	१०:१	५:१
शखा अधिकृत	रु ९०००।	२२:१	११:१	६:१
नायव सुव्वा	रु ५८८०।	३४:१	१७:१	९:१
खरिदार	रु ४९२०।	४१:१	२०:१	१०:१
पियन	रु ३६००।	५६:१	२८:१	१४:१
ड्राइभर	रु ४३६०।	४६:१	२३:१	११:१

श्रोत: अर्थ मन्त्रालय, २०६२/२०६३ देखिको प्रचलित स्केल ।

नोट: सबै तहमा तलवको शुरु स्केललाई मात्र लिइएको छ । अनुपातलाई नजिकको पूर्ण अंकमा राखिएको छ ।

पुरस्कारको आर्थिक प्रभाव निजामति सेवाको पद श्रृखलामा तल झर्दै जादा वढ्दै गएको पाइन्छ । सबै भन्दा तल्लो पद पियनको तलवसँग तुलना गर्दा सर्वोत्कृष्ट पुरस्कारको राशी छपन्न खण्ड वढी देखिन्छ भने मुख्य सचिवसँग खाली एधार खण्ड मात्र देखिन्छ । एकातिर श्रृखलाका माथिल्ला पदहरुमा तलव वाहेक अन्य अप्रत्यक्ष आर्थिक सुविधाहरु (टेलिफोन, सवारी साधन आदि) पनि रहने हुँदा पुरस्कारको आर्थिक प्रभाव झनै कमजोर हुन्छ भने अर्कोतिर श्रृखलामा जति तल झरिन्छ उति नै अप्रत्यक्ष आर्थिक सुविधाहरु सिमित हुदै शुन्यमा आइपुग्दछ । यसकारणले पनि तल्ला पदहरुमा माथिल्ला पदहरुको तुलनामा आर्थिक प्रभाव सधन हुन्छ ।

विश्लेषण :

पुरस्कार वितरणको कार्य आ.व. २०५७/५८ बाट शुरु गरिएको थियो । हालसम्म यो पुरस्कार पाँच पटक वितरण भैसकेको छ । हालसम्म वितरित विवरणको अधारमा पुरस्कारका विविध पक्षको विश्लेषण गर्ने प्रयास यहा गरिएको छ ।

(क) विभिन्न वर्गमा पुरस्कारको वितरण :

निजामती सेवा नियमावलीमा प्रत्येक वर्ष २१ जनालाइ परस्कार दिन सकिने गरि संख्या निर्धारण गरिएको छ । प्रत्येक वर्ष पुरस्कार पाउनेहरुको संख्यामा धेरै ठूलो उतार चढाव देखिदैन, पुरस्कृतहरुको संख्या १२ देखि १६ मा सिमित भएको पाइन्छ । सर्वोत्कृष्ट पुरस्कार हालसम्म वितरण भएको छैन । माथिल्ला तहका

तालिका-२

विभिन्न वर्गमा पुरस्कारको वितरण

पुरस्कार	०५७।५८	०५८।५९	०५९।६०	०६०।६१	०६१।६२	जम्मा
सर्वोत्कृष्ट	०	०	०	०	०	०
उत्कृष्ट	५	५	१५	१	५	३१
निजामती	७	११	१	१३	११	४३
जम्मा	१२	१६	१६	१४	१६	७४

श्रोत: सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

कर्मचारीहरु मात्र यसको लागि योग्य हुन्छन् भन्ने निर्णयकर्ताहरुको मनोविज्ञान यसको एउटा कारण हो भने, माथिल्लो तहमा वितरण गर्दा विवाद उत्पन्न हुन सक्ने अघोषित मान्यता अर्को कारण हो । तीन वर्ग मध्ये सबै भन्दा कम रकमको निजामती सेवा पुरस्कार पाउनेहरुको संख्या सबै भन्दा धेरै देखिन्छ । आ.व. २०६०/६१ लाई छोड्ने हो भने सबै वर्षहरुमा निजामती पुरस्कार पाउनेहरुको संख्या उत्कृष्ट निजामती पुरस्कार पाउनेहरुको संख्या भन्दा दोव्वर जस्तै देखिन्छ । कम रकमको पुरस्कार वढी वितरण भएको तथ्यले निर्णयकर्ताहरुले गुणस्तर

भन्दा वितरणमुखी नीति अपनाउन खोजेको जस्तो देखिन्छ यद्यपी हरेक वर्गमा संख्यात्मक नियन्त्रण नभएको चाही होइन ।

(ख) विनियोजन र वितरण :

पुरस्कारको लागि प्रत्येक वर्ष विनियोजित राशी र पुरस्कार स्वरुप वितरण भएको रकमको तुलना गर्दा धेर जसो विनियोजित रकम भन्दा कम रकम मात्र वितरण भएको पाइन्छ (हेर्न होस तालिका ३) । एक वर्ष मात्र वितरित रकम विनियोजन भन्दा वढी रहेकोछ ।

तालिका-३

विनियोजित रकम र वितरित रकमको तुलना

पुरस्कार रकम	०५७।५८	०५८।५९	०५९।६०	०६०।६१	०६१।६२
विनियोजित	१४५००००	१४५००००	१४५००००	१४५००००	१४५००००
वितरित	९०००००	१०५००००	१५५००००	७५००००	१०५००००
फरक	५५००००	४०००००	(१५००००	७०००००	४०००००

श्रोत: सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

(ग) पद अनुसार पुरस्कारको वितरण :

हालसम्म विशिष्ट श्रेणीका पदहरुमा कार्यरत कसैले पुरस्कार पाएको देखिदैन । नीति निर्माणमा समेत संलग्न हुने मन्त्रालयहरुका मुख्य व्यवस्थापक सचिवहरु र अन्य केन्द्रीय निकायमा कार्यकारी प्रमखको रुपमा कार्यरत विशिष्ट श्रेणीका निजामति कर्मचारीहरु हालसम्म पुरस्कृत नहुनुले पुरस्कारको निर्णय प्रकृया त्रुटीपूर्ण रहेको सहजै अनुमान लगाउन सकिन्छ ।

तालिका-४

पद अनुसार पुरस्कारको वितरण

पद	०५७।५८	०५८।५९	०५९।६०	०६०।६१	०६१।६२	जम्मा
मुख्यसचिव						
सचिव						
सहसचिव	१	३				४
उपसचिव	५	३	४	२	२	१५
शा अ	३	७	१		३	१४
ना सु	२	३	७	७	४	२३
खरिदार	१		२	३	३	८
पियन			२	२	३	७
ड्राइभर					१	१
जम्मा	१२	१६	१६	१४	१६	७४

श्रोत : सामान्य प्रसाशन मन्त्रालय

सिफारिश समितिमा सचिवहरुको वाहुल्यता रहेबाट सचिवको सिफारिशले अन्य कर्मचारीहरुबाट आलोचना निम्त्याउने डर रहन्छ भने मन्त्रिपरिषद्मा विभागीय मन्त्रीहरुले आफ्नो सचिवको सिफारिश गर्न नसुहाउने हुँदा विशिष्ट श्रेणीका कर्मचारीलाई पुरस्कृत गर्न नैतिक असजिलो उत्पन्न भएको छ । शाखाको प्रमुख भै कार्य गर्ने उपसचिव र फाँटको जिम्मा लिने नायब सुव्वाहरुले वढी संख्यामा पुरस्कार पाएको देखिन्छ ।

(घ) केन्द्र र जिल्लाको वितरण :

केन्द्र र कार्यस्थल वा जिल्ला स्तरमा कार्यरत कर्मचारीहरु वीच पुरस्कार वितरणको अवस्था हेर्दा कार्यस्थलका कर्मचारीहरुले नगण्य संख्यामा मात्र पुरस्कार पाएको देखिन्छ । केन्द्रमा कार्यरत कर्मचारीहरुले अत्यधिक मात्रमा पुरस्कार पाएको देखिन्छ (हेर्नु होस तालिका ५)।

तलिका-५

केन्द्र र जिल्लामा वितरण

कार्यस्थल	०५७।५८	०५८।५९	०५९।६०	०६०।६१	०६१।६२	जम्मा
केन्द्र	११	१४	१४	१२	१६	६७
जिल्ला	०	२	२	२	०	१३

श्रोतः सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

नोटः केद्रीय निकायहरुमा मन्त्रालय, सचिवालय र संवैधानिक निकायका केन्द्रीय कार्यालय र सो मातहतका विभागहरुलाई समावेश गरिएको छ । क्षेत्रीय र सो भन्दा तलका कार्यालयहरुलाई जिल्लामा समावेश गरिएकोछ ।

सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयन कार्यस्थलबाट हुन्छ । कार्यस्थलको प्रभावकारितामा सरकारको सक्षमता निहित हुन्छ । साथै केन्द्रमा भन्दा कार्यस्थलमा कर्मचारीहरुको संख्या धेरै हुन्छ । यस अवस्थामा पुरस्कृत हुने र निर्णयकर्ता वीचको दूरी पुरस्कार वितरणमा निर्णायक हुने गरेको प्रष्ट हुन्छ । कर्मचारी निर्णयकर्ताबाट टाढा हुदा पुरस्कार पाउने संभावना कम हुने र नजिक हुदा वढी हुने गरेको देखिन्छ । वस्तुगत भन्दा विषयगत आधारहरु वढी रहेको अवस्थामा देखा नपरेको वा कम देखा परेको अनुहार भन्दा देखा परिरहने अनुहारहरु पुरस्कृत हुनु स्वाभाविक हो । केन्द्रीय निकायका कमचारी वढी पुरस्कृत हुनुमा निर्णयकर्ताहरुसग यस्ता निकायका कर्मचारीहरुको परिचय हुने संभावना धेरै हुनु पनि एउटा कारण हो ।

(ङ) कर्मचारीको कार्य अनुसार वितरण :

निजामती पुरस्कार पाउनेको प्राविधिकहरुको प्रतिशत २० भन्दा कम छ जवकि नेपालको निजामती सेवामा प्राविधिकहरुको उपस्थिति अधिकृत र सहायक तहमा ५५ पतिशत भन्दा वढी रहेकोु छ ।

तालिका-६

प्राविधिक र अप्राविधिक वर्ग वितरण

वर्ग	०५७।५८	०५८।५९	०५९।६०	०६०।६१	०६१।६२	जम्मा
प्राविधिक	४	६	१	०	३	१४
अप्राविधिक	८	१०	१५	१४	१३	६०
जम्मा	१२	१६	१६	१४	१६	७४

श्रोतः सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

प्रशासनिक भन्दा प्राविधिक कामको मूल्याकन वस्तुगत हुन्छ, फलस्वरुप पुरस्कारको पुष्टी गर्न सजिलो हुन्छ । भौतिक पूर्वाधार निर्माणमा संलग्न हुने प्राविधिकहरुको कामको महत्व पनि कम हुदैन । यस अवस्थामा प्राविधिकहरुको पूरस्कारमा न्यून उपस्थितीको कारण खोज्नु पर्ने हुन्छ । यसको एउटा कारण केन्द्रीय निकायहरुको नेतृत्व धेरै जसो प्रशासनिक कर्मचारीहरुवाट हुनु हो । अर्को कारण प्राविधिकहरुलाई प्राप्त हुने आर्थिक सुविधाहरु प्रशासनिक कर्मचारीहरुको भन्दा वढी हुन्छ भन्ने आम मान्यता हो । त्यसैले पूरस्कार मार्फत प्राविधिकहरुलाई थप आर्थिक सुविधा उपलब्ध गराउनु औचित्यपूर्ण नहुने धारणा निर्णायक वर्गमा रहेको हुन सक्छ ।

(च) पुरस्कृत हुनेको सेवा समुह वितरण :

कार्यस्थलमा सडक, भवन, खानेपानी, सिचाइ जस्ता भौतिक निर्माण सरिक हुने इन्जिनियरिंग सेवाका कर्मचारीहरुले परस्कार पाउन सकेका छैनन् । न्यून संख्यामा कर्मचारीहरु रहेका समुहवाट धेरैले परस्कार पाएका छन् । त्यसैगरी

तालिका-७

पुरस्कृत हुनेको सेवा समुह वितरण

सेवा	०५७।५८	०५८।५९	०५९।६०	०६०।६१	०६१।६२	जम्मा
प्रशासन	८	८	१३	१२	९	५०
इन्जिनियरिंग	३	२	१		१	७
वन		१			१	२
कृषि	१					१

शिक्षा		२				२
न्याय		३				३
विविध					१	१
श्रेणिविहिन	०	०	२	२	४	८
जम्मा	१२	१६	१६	१४	१६	७४

श्रोत: सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

नोट: इन्जिनियरिंग सेवा अन्तरगत सिभिल समुहको उपसमुह स्यानिटरीमा १, हइवेमा २ र मेटेरियोलजी समुहमा ३, मेकानिकल समुहमा १ जना, वनको वोटानी समुहमा २ जना रहेका छन् ।

वन सेवा ज्यादै कम कर्मचारी रहेका समुहबाट मात्र पुरस्कृत भएका छन, धेरै कर्मचारी भएका समुहबाट पुरस्कार पाउनेहरु छैनन् । सेवा मध्येकै ठूलो कृषि सेवाका कर्मचारीहरु पनि अत्यन्तै न्युन मात्रामा पुरस्कृत भएका छन् । त्यस्तै राजस्व उठाउने कार्यमा संलग्न कार्यस्थलका कर्मचारीहरु पनि पुरस्कारमा परेको देखिदैन । सापेक्ष रुपमा वढी आथिक सुविधा हुने भनेर चिनिने कार्यस्थलका राजस्व लगायतका सेवा समुहको अनुपस्थितिले यो पुरस्कार कार्यसंपादन भन्दा पनि अन्य आधारहरुबाट वितरण भै रहेको तथ्यलाई पुष्टी गर्दछ ।

(छ) पुरस्कृतको उमेर समुह :

नेपालको निजामती सेवामा न्यूनतम सेवा प्रवेशको उमेर राजपत्राकितमा २१, राजपत्र अनंकितमा १८ र श्रेणि विहिनमा १६ वर्ष कायम गरिएको छ । सेवा प्रवेशको लागि निर्धारित न्यूनतम उमेर र पुरस्कार पाउनको लागि तोकिएको न्यूनतम सेवा अवधिलाइ विचार गर्दा राजपत्राकितमा ३१, राजपत्र अनंकितमा २८ र श्रेणिविहिनमा २६ वर्ष पुगे पछि पुरस्कार पाउन सक्ने हुन्छ ।

तालिका-८

पुरस्कृत निजामति कर्मचारीहरुको उमेर विवरण

उमेर समुह	आर्थिक वर्ष २०५९।६०	आर्थिक वर्ष २०६०।६१	आर्थिक वर्ष २०६१।६२
३१ देखि ४० वर्ष	२	१	२
४१ देखि ५० वर्ष	६	५	६
५१ देखि माथि	१	४	५
औषत वर्ष	४५	४८	४५

श्रोत : निजामती किताखाना

नोट: (१) निजामती किताखानाबाट विद्युतिय रेकर्ड उपलव्ध भएकाहरुको मात्र समावेश गरिएको छ ।

(२) पुरस्कार पाएको वर्ष र जन्म मिति घटाएर उमेर कायम गरिएको छ ।

पुरस्कृत कर्मचारीहरुको उमेर वितरणलाई हेर्दा ४० वर्ष भन्दा कम उमेरकाहरुको प्रतिशत खाली १६ मात्र भएको पाइन्छ भने ४० देखि ५० वर्ष समुहकाहरुको प्रतिशत ५० भन्दा वढी भएको देखिन्छ । त्यसै गरि ५१ वर्ष भन्दा माथिकाहरुको प्रतिशत १४ रहेको पाइन्छ । पुरस्कार पाउनेहरुको औषत उमेर ४५ वा सो भन्दा माथि छ । यी तथ्यहरुले पुरस्कारमा उमेरको प्रभाव वढी पर्ने गरेको देखाउँछ ।

निष्कर्ष :

निजामती सेवा पुरस्कारको स्थापना निजामती कर्मचारीहरुको विशिष्ट योगदानको कदर गर्दै व्यक्तिलाई समान र सेवा भित्र उत्पेरणा जगाउने उद्धेश्यले भएको भएता पनि हालसम्मको वितरणका तौर तरिकालाई नियाल्दा दोश्रो उद्धेश्यमा यो प्रभावकारी भएको देखिदैन । पुरस्कार वितरण कार्यसंपादन भन्दा निर्णयकर्तासँगको दुरी, उमेर, अनुभव र पदसँग प्रत्यक्ष वा अपत्यक्ष सुविधाहरुको स्थितिले निर्धारण गरेको छ । सिफारिशकर्तासँगको भौतिक दुरी कम भएका, लामो सेवा गरेका, उमेर धेरै भएका र सुविधा र अवसरहरु कम भएको स्थानमा कार्यरतहरुलाई वढी परस्कृत गरिएको छ । पुरस्कार वितरणमा वस्तुगत भन्दा विषयगत वा भावनात्मक आधारहरुको प्रभाव वढ्ता परेको देखिन्छ । यस अर्थमा निजामती सेवा पुरस्कार अपत्यक्ष रुपमा नजिकका र निर्णयकर्ताको दृष्टिमा

कमजोर ठहरिएकाहरुलाई आथिक सहायता उपलव्ध गराउने माध्यम मात्र हुन गएको भान हुन्छ । उल्लेखित कमी कमजोरीहरुलाई हटाई भविष्यमा पुरस्कारलाई वढी वस्तुनिष्ठ वनाई संपर्ण निजामती सेवामा उत्प्रेरणा संचार गर्ने माध्यम वनाउन आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- संक्षिप्त नेपाली शव्दसागर, वसन्तकमार शर्म्मा नेपाल
- शव्दार्थ प्रकाशन, काठमाण्डौ, नेपाल
- निजामती सेवा प्रशासन दिग्दर्शन, २०५४, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, काठमाण्डौ
- निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाण्डौ
- निजामती सेवा (दोश्रो संसोधन) नियमावली, २०५६, कानुन किताव व्यवस्था समिति, काठमाण्डौ
- निजामती सेवा पुरस्कार घोषणाका विज्ञप्तिहरु (आ.व. २०५७।५८ देखि आ.व. २०६१।६२), सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, काठमाण्डौ
- निजामती सेवा पुरस्कार सिफारिश सवन्धी व्यवस्था, २०६३, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, काठमाण्डौ
- Robbins, Stephen P. Essentials of Organizational Behavior,Printice Hall Of India Private Limited New Delhi 1995
- Levitt, Steven D and Dubner, Stephen J. Freaknomics; A Rouge Economist Explores the Hidden Side of Everything,Willian Morrow, 2005
- Oxford Essential Dictionary, Oxford University Press 2003.

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

निजामती सेवा पनि पुनर्संरचनाको पर्खाईमा

गोपीनाथ मैनाली*

सारांश

प्रशासनको आन्तरिक र वाह्य परिवेशले यसभित्र व्यापक परिवर्तनको आवश्यकतालाई उजागर गरेको छ । एकातिर विश्वव्यापीकरण र राज्यको पुनर्बोधले ल्याएका नवीन अवधारणालाई आत्मसात नगरी नहुँने भएको छ भने अर्कोतर्फ आन्तरिक रुपमा शुरु भएको राज्यको पुनर्संगठनले पनि प्रशासनलाई सोही अनुरुप परिस्कार गर्नु परेको छ । यी माग तथा दवावको सामना गर्न लोते, जुम्सो र भद्दा प्रशासनलाई छरितो, जनवोधी र कार्यमूलक बनाउन जरुरी छ भने प्रशसनभित्र गढेर रहेको स्वभाव, शैली, सम्वन्ध संरचना र संस्कार वदलेर नयाँ मूल्य संस्कृति विकास नगरी यी कुराहरु प्राप्त गर्न सकिदैन । यी काम सहज नभए पनि राज्यको पुनर्संरचनासाथ यसलाई पनि पुनर्संरचित गरेर लान सकिएमा नयाँ नेपालको अभियानमा प्रशासन दिगो सहयात्रीको भूमिकामा रहन सक्ने थियो ।

विषय प्रवेश

जनआन्दोलन भाग २ को सफलतापछि राज्यका विभिन्न संरचनालाई परिवर्तनको माग र समयको हाँकसंगै पुनर्संरचित गर्दै जानु पर्ने आवश्यकता तड्कारो देखिएको छ । राज्यका अंगहरु, शासकीय व्यवस्थाका तह तथा शक्ति र साधनको विनियोजन गर्ने स्थायी परिपाटी वा संरचना कस्तो हुने भन्ने पक्ष राजनैतिक हो र त्यस तर्फ राजनीतिज्ञहरु नै जानिफकार हुन्छन् र उनीहरु नै यसो गर्ने वैध निकाय पनि हुन । यसो गर्न अहिले उनीहरुलाई व्यापक जनसमर्थन (popular support) पनि छ ।

राज्यको मूल्य तथा साधन विनियोजन गर्ने काम राजनैतिक भए पनि यसलाई संस्थागत गर्ने काम भने प्रशासन वा निजामती सेवाको हो । निजामती सेवालाई आफ्नो कार्यसम्पादनका लागि जनादेश नभए पनि यो जनताको सेवक हो । 'यसले जनताका अपेक्षालाई सरकारसम्म र सरकारका निर्णयलाई जनतासम्म पुऱ्याँउछ । निजामती सेवाको सक्षमता, प्रभावकारिता र जवाफदेहितामा सरकारको सफलता र जनताको समुन्नति निर्भर रहेको हुन्छ ।' यो राजनैतिक कार्यकारीणीको अभिन्न सहयोगी र स्थायी सहयात्री पनि हो । राज्यको परिवर्तनसाथ यस अंगलाई पनि पुरानो सोच, शैली र संस्कारबाट परिष्कार गरी वास्तवमै 'निजामती सेवा' बनाउनु आवश्यक छ । तर यस संस्थालाई राजनैतिक वा आर्थिक सुधारका एजेण्डा झै सहज रुपमा परिवर्तन गर्न भने सकिदैन । 'थरघर' देखि यसभित्र विकास हुँदै आएको मूल्य संस्कृतिलाई रातारात वदल्न असम्भव नभए पनि सजिलो भने अवश्य छैन । निजामती सेवाको व्यवस्थित विकास गर्न थालिएको आधा शताव्दी नाघिसके पनि उसभित्र गढेर वसेको 'शासकीय' शैली परिवर्तन भएको छैन । प्रशासन सुधारका नाममा सुधारका कार्यसूचीलाई जवर्दस्त प्रयोग गरिए पनि त्यो व्यक्तिगत तहमै सीमित छ, सुधारका प्रयासलाई संस्थागत गर्न सकिएको छैन । कारणतः राजनैतिक परिर्वतनसाथ थालनी भएका सुधार प्रयासहरु औपचारिक एजेण्डा भएका छन र प्रशासनभित्र लुकेको प्राथमिकता (hidden agenda) भने अर्कै छ । त्यसैले निजामती सेवा उसको वेतन तिर्ने करदाता, उसका सेवाग्राही, उससंग हातेमालो गर्ने विकास साझेदार र उसलाई नेतृत्व दिने राजनैतिक प्रणालीबाट आलोचित हुँदै आएको छ । यो राजनैतिक कार्यकारिणीको सहयोगी र सचेतक बन्न सकेन । तर केही अघि भएको जनआन्दोलन भाग २ मार्फत देखिएको आकांक्षालाई कार्य रुप दिन निजामती सेवाको पुरानो संरचना र संस्कार भत्काएर वास्तवमै निजामती सेवा बन्न सक्ने निजामती प्रशासन स्थापना गर्नु आवश्यक छ । नयाँ नेपालको निर्माणमा

* उप-सचिव, लोक सेवा आयोग

सहयोगी भूमिका निभाउन उसको परम्परागत सोच, कार्यशैली र स्वभाव वदल्नु आवश्यक छ । यो नै समयको माग हो भने विगतको छवि सुधार्ने एउटा अवसर पनि ।

पुनर्संरचनाका संभावित क्षेत्रहरु

प्रशासकीय पुनर्संरचनालाई विगतमा भौतिक संरचनागत पक्ष (hard side of management) मा जस्तो कि संगठन परिवर्तन र नीति निर्माणजस्ता औपचारिक पक्षमा मात्र हेरियो । २००७ देखिका प्रशासन सुधारका प्रयासहरु कुनै न कुनै रुपमा संगठन, वृत्ति बिकास, कर्मचारी सेवाको विकासमा केन्द्रित भए, उसको मनोवृत्ति, कार्यशैली एवं स्वभाव जस्ता व्यवहारजन्य मानवीय पक्ष (soft or humanside of management) तर्फ लक्षित गरिएन । ससाना टुक्रे-टाक्रे प्रयासहरु (Peace meal approach) भए । जसबाट न सेवाग्राहीका अधिकार संबोधित भए न स्वयं कर्मचारीहरु नै लाभान्वित हुन सके । न निजामती सेवाले जागरुक सक्रियता देखाउनु पर्छ भन्ने भावना नै देखाउन सक्यो । यसर्थ निजामती सेवालाई आन्तरिक रुपमा, मनोवैज्ञानिक र सम्बन्ध (relation) का आधारमा पुनर्संरचना गरी वास्तवमै निजामती सेवक वनाउनका लागि केही कार्यहरु अपेक्षित छन् ।

१. निजामती सेवालाई स्वचालित प्रक्रियाका रुपमा लिने

निजामती सेवालाई स्वचालित प्रक्रियामा लैजानुको अर्थ यसले उपयोग गर्दै आएको र उपयोग गर्न पाउने सैद्धान्तिक, कानूनी तथा आर्जित स्वायत्ततालाई निर्वाध उपयोग गर्न दिनु हो । इशाको पाँच हजार वर्ष अघि इजिप्टको पिरामिड निर्माणका समयदेखि वर्तमान अवस्थासम्म राज्यको अभिन्न अंगका रुपमा काम गर्दै आउँदा यसले थुप्रै सैद्धान्तिक तथा आर्जित स्वायत्तता पाइसकेको छ । म्याक्स वेवर, फिलिप टेलर र वीड्रो विल्सनले तयार पारेको सैद्धान्तिक खाकाभित्र थुप्रै परिवर्तन भैसकेको छ । विसौ शताब्दीको उत्तरार्द्धदेखि शुरु भएको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणा एवं राज्यको पुनर्वोधले यसलाई राजनैतिक प्रणालीको अभिन्न सहयोगीका रुपमा मात्र लिएको छैन, कतिपय क्षेत्रमा यो आफै प्रत्यक्ष जिम्मेवारीमा आवतरित पनि भएको छ । नेपालका सन्दर्भमा पनि यी सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक कुराहरु लागू हुन्छन् नै । तर हामीले हाम्रा असफलता लुकाउन र कर्त्तव्यबाट विमुख हुँदा राजनैतिक क्षेत्रको हस्तक्षेपबाट यसो भएको भनी दोषजति राजनीतितर्फ विवर्तन गर्दै आएका पनि छौं । त्यस्तै राजनीतिले पनि निजामती सेवालाई स्वायत्त संस्थाको रुपमा भन्दा आफ्नो संयन्त्रको संकीर्ण अर्थमा लिने घृष्ठतामात्रै गर्दै आएको छ । कहिलेकांही एकले अर्कोको कार्यस्वायत्तता अतिक्रमण गर्ने कार्य पनि भएकै हो । यस स्थितिमा निजामती सेवालाई स्वचालित प्रक्रियाका रुपमा अघि बढाउन उसको political Boss ले स्पष्ट दिशावोध गर्ने, कार्यप्रणालीमा अतिक्रमण नगर्ने प्रत्याभूति दिने र निरोपित जिम्मेवारीका लागि निजामती सेवा आफै जस अपजसको भागीदार बन्नु आवश्यक छ । राजनैतिक प्रणालीबाट आफ्नो स्वार्थ पूरा गर्न स्थापित प्रक्रिया तथा मानदण्ड अतिक्रमण गर्ने कार्य भई रहँदा प्रशासनबाट पनि आफ्नो स्वार्थ पूरा गर्न राजनीतिलाई प्रयोग गरिरहने र यस प्रकारको विनिमय संस्कार (exchange culture) ले निरन्तरता पाँउदा अन्ततः स्थापित हुने 'Interest nexus' ले राज्य प्रणालीलाई कमजोर बनाँउदै लाने संभावना रहन्छ । जुन केही हदमा अहिले देखिएको पनि छ । त्यसैले नैतिक एवं दृष्टिवोधी राजनैतिक नेतृत्व र जागरुक एवं कर्त्तव्यवोधी निजामती सेवा राज्य पुनर्संरचनाका आधारस्तम्भ हुन । मन्त्री-प्रधानमन्त्रीले एक पक्षबाट र सचिव-मुख्य सचिवले अर्को पक्षबाट जागरुक इच्छाशक्ति देखाएर सोही अनुरुप आ-आफ्नो प्रणालीलाई नेतृत्व दिने र एक अर्काको प्रणालीलाई सहयोग गर्ने कार्य पहिलो हो । प्रणालीले काम गर्छ, व्यक्ति र विवेकले होइन भन्ने सन्दश मुख्य सचिव र सचिवहरुले दिएपछि मात्र निजामती सेवा (र समग्र प्रणाली) प्रति क्रमशः जनविश्वास बढ्छ ।

२.. प्रशासनभित्र आन्तरिक विश्वास स्थापित गर्ने

पुनर्संरचनाको अर्को पाटो प्रशासनभित्र आन्तरिक विश्वास निर्माण हो । सवैलाई आश्चर्य लाग्न सक्छ, पाँच लाख वेतनभोगी कर्मचारी संगठनभित्र आन्तरिक विश्वास प्रणाली स्थापित छैन भन्दा । तर यो वास्तविकता हो । जसले जे भने पनि शताब्दीऔंदेखि हुर्किदै आएको वर्गीय सोच (class consciousness) निजामती सेवाभित्र एकले अरुलाई विश्वास नै गर्न नसक्ने गरी अनविश्वासको वातावरणलाई निरन्तरता दिएको छ । म्याक्स वेवरले जर्मनीमा विकास गरेको सैद्धान्तिक विभाजनको रेखा वेलायतबाट भारत हुँदै नेपालमा पनि सनातनिक रुपमा रहदै आएको छ । त्यसैले वेवरले भनेझै यो संस्था 'Ideal Bureaucracy' होइन 'Bureaucracy' मात्र बन्न पुग्यो । निर्णय निर्माण, सञ्चार प्रणाली, कार्यलय कार्यविधि र वाह्य निकाय सम्बन्धका सवै पहलुमा पदीय अहंले सिर्जना गरेको वर्गीय चरित्रले विश्वासलाई स्थापित हुन दिएन । सहायक जति नै विद्वान र वस्तुनिष्ठ भए पनि हाकिमहरुको 'पदीय ज्ञान' का कारण उसको संगठनमा मुखरित हुँन पाँउदैन । सही कुरा भन्न र सुझाव दिन

पनि समय कुर्नु पर्ने वा अनौपचारिक मार्ग प्रयोग गर्नु पर्ने अवस्था छ । जसका कारण प्रणालीभित्र वाह्य प्रभावले प्रवेश पाउने मार्ग पनि खुलस्त गरेको छ । बढुवा, सरुवा, मनोनयन, पदस्थापन र अन्य साना ठूला अवसर वितरणमा गैरप्रणालीको हावी भएकाले व्यवस्थापन र कर्मचारी बीच विश्वासको खाडल निकै फराकिलो छ । प्रणालीभित्र विश्वास निर्माण गर्ने कार्य संस्कृतिजन्य हो । यसका लागि नीति, संगठन, रणनीति र कार्यविधिमात्र पर्याप्त हुदैनन् । साङ्गठनिक व्यवहार नै परिवर्तन गरी मानवीय वनाउनु आवश्यक छ । जसका लागि यी कार्यहरुले योगदान दिन सक्तछन् :

- निर्णय प्रक्रियामा कर्मचारीलाई वास्तविक रुपमै समावेश गराउने
- कर्मचारीलाई कार्यस्वायत्तता दिने
- सुपरिवेक्षकको व्यवहार सहयोगपरक बनाउने
- पृष्ठपोषण र शिकायप्रति उदार वन्ने
- खुला सञ्चार प्रणाली अपनाउने
- अवसर वितरण वस्तुनिष्ठ र न्यायपूर्ण बनाउने
- राम्रा काम/सफलताको सञ्चार गर्ने

लामो समयदेखिको कार्यसंस्कृतिलाई रातारात परिवर्तन गर्न नसकिएता पनि उल्लिखित उपायलाई अपनाउदै जाँदा विश्वासको संस्कृति विकास हुँदै जान्छ, जसले यी नतिजा देखाँउदछ

- ग्राहककेंद्रित भावना
- गुणस्तरीय सेवा
- सिक्ने सिकाउने पारस्परिक प्रक्रिया
- समूहभावना र अरुप्रति आदरभाव

आन्तरिक विश्वासलाई संगठनको मूल्यसंस्कृतिको रुपमा विकास गर्न र निरन्तर कायम राख्न नेतृत्वले हर पक्षमा उदाहरणीयता देखाउनु पर्दछ, प्रशासनलाई दिशानिर्देश गर्ने राजनीतिक प्रणालीबाट दरिलो टेवा (policy consistency) एवं हौसला दिनु पर्दछ । किनकी विगतमा प्रशासनलाई वेप्रणालीको संस्था बनाउने काम राजनीतिबाट नै भएको थियो ।

३. प्रशासनको छवि सुधार्ने

भनिरहनु पर्दैन, समग्र प्रशासनको छवि कति पनि जनप्रीय छैन भनेर । निजामती सेवाले (समग्र प्रशासनले) आफ्ना सेवाग्राहीप्रति सेवकीय संस्कार कहिले पनि देखाएन । बरु शासकीय व्यवहार गर्‍यो भन्ने आरोप छ । विचारकहरुले भन्ने गरे झै 'Government is a public trust for our society's essential values (equity, justice, freedom and liberty)' को भनाई कर्मचारीतन्त्रको कारण नै चरित्रार्थ भएन । बरु मार्क्सवादीहरुले भन्ने गरे झै 'The means या production may belongs to state, but state belongs to bureaucracy' चाँहि पुष्टि हुन थाल्यो । सार्वजनिक साधन र शक्तिको प्रयोगमा अनपेक्षित परिणाम देखिन थाल्यो । राजनीतिक प्रणालीको अप्रीय साथी भए पनि कतिपय अवस्थामा सम्वन्ध, शक्ति, साधन र स्थापित पहूँचका आधारमा राजनीतिलाई नै दिग्भ्रमित गराउन थाल्यो । त्यसैले सर्वत्र भनिए झै हाम्रो प्रशासन पनि 'काममा लजाउने र सुविधामा रमाउने', लालफितायुक्त, भ्रष्ट, अकर्मण्य र सम्वादहीन संस्थाका रुपमा देखिन थाल्यो । प्रणाली भित्रका योग्य, क्षमतावान र स्वच्छहरु पनि पलायन हुने क्रम देखियो । देशविदेशका विश्वविद्यालयले उत्पादन गरेका उत्कृष्ठ प्रतिभाहरु सरकारी सेवाभन्दा वाहिर रहन थाले । उनीहरुलाई प्रणालीभित्र ल्याउने प्रयास पनि भएन । कारणतः डेनियल काउफम्यानले विकास गरेको शासकीय व्यवस्थाका सूचकहरु (आवाज र उत्तरदायित्व, राजनीतिक स्थीरता, सरकारको प्रभावकारिता, नियामकता, विधिको शासन र भ्रष्टाचार नियन्त्रण) को स्थिति न्यून देखिएकाले सरकारको गुणस्तर (quality of government) स्वभावत निम्न देखियो । त्यस्तै ट्रान्सपरेन्सीको भ्रष्टाचार मापन सूचक (CPI) मा नेपालको स्थिति २.५ मा झर्न पुग्यो । सरकार न उत्पादक बन्न पुग्यो न पुनर्वितरक बनी लोककल्याणकारिता देखाउन सक्यो । जसको परिणामस्वरुप हाम्रो मानव विकास सूचक (HDI composite indicators) ०.५ कै हाराहारीमा छ । आवाज र उत्तरदायित्व एवं राजनैतिक स्थिरतामा राजनैतिक प्रणालीको प्रत्यक्ष र प्रशासनको परोक्ष भूमिका रहे पनि अन्य सूचकहरु न्यून रहनुमा प्रशासन अरुलाईमात्र दोष लगाएर उम्किन सक्ने अवस्थामा छैन । प्रशासन कहिल्यै पनि जनवोधी र जनसेवी बन्ने प्रयासमा रहेन । कारणतः उसमाथि आरोपलाग्ने र आलोचना हुने क्रम पनि स्वाभाविक रुपमा बढ्दै गयो । त्यसैले अहिले राजनीतक

तहबाट आमसहमति कायम गरेर आएको 'नव नेपाल' को साझा कार्यक्रममा आत्मैदेखि सहयोग गर्छु भनेर प्रतिबद्धता देखाए पनि यसलाई प्रशासनलाई चिन्नेहरुले ओठेभक्ति र चिप्लोघसाई (lip service & window dressing) भन्दा अरु गर्दैन भन्ने आशंका रहिरहन नजाला भन्न सकिदैन । त्यसैले प्रशासनले आफ्नो छवि सुधार्न यी कामहरु हुनुपर्दछ :

- हरेक कामलाई गम्भीरतापूर्वक लिने
- नागरिक दृष्टिकोणबाट शुरु गर्ने
- जे वाचा गरियो, त्यो गर्ने
- समयलाई महत्व दिने
- रचनाशील बन्ने
- चाखहरुको सन्तुलन गर्ने
- आलोचनाप्रति उदार रहने
- नागरिक पहूँच र पारदर्शितामा रहने
- उदाहरणीयता देखाउने
- अहिले गर्ने ।

यसो गर्न निजामती सेवाभित्र प्रशस्त क्षमता र उर्जा पनि छ, त्यसलाई उजागर गरी उपयोगमात्र नगरिएको हो । जसको केही उदाहरण विगतको सशस्त्र द्वन्दका समयमा जतिखेर सरकारले दूरदराजमा आफ्नो उपस्थिति समेत देखाउन सकेन, गा.वि.स. सचिव र केही प्राविधिक सहायकहरुले देखाएका थिए । दिन प्रतिदिन प्रशिक्षित र सशक्तिकृत भएको निजामती सेवाले आफूलाई लागेको लाञ्छाना र आफ्ना वेतन भुक्तान गर्ने गरिव जनताको अवस्थाबाट शिक्षा लिए पुग्छ । यसका लागि प्रत्येक कर्मचारीले एक पटक सम्वेदनशील भएर सोचोस कि उ र उसको निकाय किन छ ? र अहिले के गरिरहेको छ ?

४. प्रशासनको आन्तरिक संरचना वदल्ने

निजामती सेवा (समग्र प्रशासन) भित्र कायम रहेका दुई स्तर (वर्ग) अधिकृत र सहायक (अर्को अर्थमा गराउने र गर्ने) बीच मनोवैज्ञानिक फासला कायम छ । यो वर्गीय विभाजनको कारण प्रणालीभित्र समूह भावना कायम गराउन पनि सकिएको छैन । एउटा वर्ग नीति निर्माणमा रहेकाले दम्भमा दङ्ग छ, अर्को वर्ग विना जसको जिम्मेवारीले थिचिएकोले दमित छ । सेवाभित्र जेजति अवसरहरु उपलव्ध छन्, तिनमा सहायक वर्गको पहूँच छैन, अधिकृतहरुको एकाधिकार छ । सहायक तहमा प्रवेश गर्नेले इमान्दार भएर काममात्र गर्ने हो भने वृत्ति श्रृंखला उसका लागि बन्दनै छ । आन्तरिक रुपमा मौजुदा वर्गीय प्रणालीले जति आघात पारेको छ, त्योभन्दा बढी उसबाट सेवालिने वर्ग अरु प्रताडित छ । अग्रपंक्तिका सेवा प्रदायकहरु (Frontline service providers) आफूहरु प्रणालीगत रुपमानै हेपिएकाले कमजोर उत्साह उवं मनोवल भएका उनीहरुबाट प्रवाहित सेवा स्वाभाविक रुपमा न्यून प्रभावकारितामा देखने नै भयो । अहिले सर्वत्र समावेशी अवधारणाले महत्व पाइरहेको अवस्थामा यसलाई कार्यरुप दिने निजामती प्रशासन आफै गैरसमावेशी चरित्रमा रहनु कुनै पनि दृष्टिमा उचित होइन । यसर्थ निजामती सेवाको वर्तमान आन्तरिक संरचनालाई वदली यसलाई कार्यमूलक बनाउन र प्रणालीभित्रको मनोवैज्ञानिक दूरी हटाउन पद वर्गीकरण योजना (जसलाई कतिपयले संकीर्ण अर्थमा हालका पदलाई केही टुक्रामा वदल्ने कार्यका रुपमा मात्र पनि लिने गरेका छन्, जुन यसको आशय होइन) लागू गरिनु आवश्यक छ । पदवर्गीकरण योजना निजामती प्रशासनमा आमूल परिवर्तन ल्याउने एउटा प्रणालीगत रणनीति भएकाले यसलाई सतर्कतापूर्वक अपनाइनु पर्दछ । विगतको जस्तो समूह विभाजन वा यस्तै अर्को अर्थमा प्रयोग हुन दिनु हुँदैन ता कि हात्ती खोज्दा ऊँट प्राप्त नहोस । केही देशका निजामती सेवाले अपनाएको एकिकृत तह प्रणालीको अवलोकन गर्दा हाम्रा सन्दर्भमा यसलाई अपनाउने केही पूर्वाधारहरुमा ध्यान दिनु उचित देखिन्छ ।

निजामती सेवाको विद्यमान संरचना परिवर्तन गरी तहमूलक वनाँउदा भएको प्रणाली पनि भत्कने र खोजिएको प्रणााली पनि निर्माण नहुने स्थिति सिर्जना हुन नदिन विस्तृत सावधानी, सतर्कता र अभ्यास चाहिन्छ । अहिले सुन्नमा आएको स्वतः बढुवाको चर्चालाई मात्र सम्बोधन गर्न खोजिनु हुँदैन । खोजिएको पविर्तनमा आम निजामती कर्मचारीहरुको स्वामित्वमा रहने गरी उनीहरुलाई सहभागी बनाइनु पर्दछ । अनिमात्र खोजिएको परिवर्तनलाई दिगो र संस्थागत गर्न सकिन्छ ।

हाल चर्चामा रहेको तह प्रणालीको अभ्यासको TOR हेर्दा कार्यमूलक/तहगत प्रणाली लागू गर्ने भनिएता पनि प्रत्येक पदमा २ तह कायम गर्ने संरचना परिवर्तनको घोषणा पहिला नै गरिएकाले यो कार्यमूलक वा

पदवर्गिकरण योजनामार्फत एकिकृत निजामती सेवा लागू गर्नमा नभै विद्यमान संरचनाका प्रत्येक पदलाई Slice गरी दुई दुई तह कायम गर्नेतर्फ केन्द्रित भएको स्पष्ट देखिन्छ । त्यसो भएमा मौजुदा श्रेणी प्रणालीलाई खास अनुभवको आधारमा टुका टुका गरी तह विभाजन गर्ने सजिलो उपाय अवलम्वन हुन गै एकिकृत निजामती सेवाको सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक मर्म पाखा लाग्न जान्छ, केवल राजपत्राङ्कित र राजपत्र अनंङ्कितबीचको मनोवैज्ञानिक खाडल केही मात्रामा मेटाए पनि एकिकृत निजामती सेवाको उद्देश्य पूरा हुन सक्तैन । यसर्थ विस्तृत अभ्यास सहितको Engineering Approach बाट पदवर्गिकरण गरी कार्यमूलक वृत्तिमार्ग निर्धारण गरिनु आवश्यक छ ।

तह प्रणालीको कार्यविधि/संरचना

हाल कायम रहेको विद्यमान निजामती सेवालाई तीन कार्यबर्गमा बाँड्ने

क) सहायक वर्ग (Auxiliary Service : AS) : यस तहमा हालको ना.सु.सम्मका सहायक पदहरुलाई राख्नु उचित हुन्छ । प्रत्येक श्रेणीमा दुई तह र चार/पाँच तलव स्केल (Pay band) मा राखिनु उचित हुन्छ ।

ख) पेशाविद तह (Professional service MPS) : यसमा हालको शाखा अधिकृत र उपसचिव श्रेणीलाई समावेश गर्नु उपयुक्त हुन्छ । यी दुवै श्रेणीका पदमा ३ ,३ तह कायम गरिनु पर्दछ । यसका लागि क्रमशः ३, ३ र ४ कार्यबर्षमा तहवृद्धि गरिनु उपयुक्त देखिन्छ ।

ग) कार्यकारी समूह (Executive Level :ES) : यसमा पनि दुई तह राखिनु उचित हुन्छ । हालको सहसचिव पदमा ४ वर्ष पूरा नगरेका र PS को तेश्रो तह (हाललाई उ स तहमा १० बर्ष पूरा भएका) लाई कार्यकारी समूहको पहिलो तह कायम गरी स्था.वि.अ/प्रजिअ/उपमहानिर्देशक र कार्यालय प्रमुख वनाइनु पर्दछ । त्यस पछिको चार वर्ष पूरा भएकालाई दोश्रो तहमा लगी महानिर्देशक/महाशाखा प्रमुख आदिमा पदस्थापन गरिनु पर्दछ ।

- सचिव पदलाई उच्चकार्यकारी नेतृत्वका रुपमा लिई र यस पदमा अप्राविधिकहरु मात्र जाने व्यवस्था लागू गरिनु उचित हुन्छ । साथै प्राविधिकहरुको विशेषज्ञ पुल वनाई प्रत्येक मन्त्रालयमा विशेषज्ञ सेवा लिने व्यवस्था गरिनु पर्छ । यसो भएमा प्रशासनिक नेतृत्व र नीति निर्माण पनि राम्रो हुने र प्राविधिक विशेषज्ञताको पनि उपयोग हुन गै उनीहरुको मनोवलमा पनि आँच आँउदैन । सचिव पदमा हालको जस्तो अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा पनि कम हुन्छ ।
- कार्यकारी समूह (ES) मा सम्वन्धित सेवाभित्रका सवै समूह उपसमूह समाहित हुने व्यवस्था गरी समूह उपसमूहलाई पेशाविद तहमा मात्र सीमित गरिनु पर्छ । यसले गर्दा नीति व्यवस्थापन तह र व्यावसायिक तह छुट्टिन गै पेशागत विशिष्टता र स्पष्टता विकास हुन्छ, नेतृत्व मार्ग पनि सुनिश्चित (Predictable) हुन्छ । (यस्तो व्यवस्था USA र जापानमा पनि लागू छ) ।
- प्रत्येक तहमा छुट्टै ४ देखि ५ तहको Pay Band लागू गरी प्रत्येक पदको माथिल्लो तहको तलवले अर्को पदको शुरुतहको तलवलाई खप्टिने (overlap) गरी निर्धारण हुनुपर्दछ (जस्तो कि USA मा १९९५ पछि यो प्रथा लागू छ) । यसो भएमा खास कार्य तहमा रहेकाहरुलाई स्तरोन्नतिको अनुभूति हुन गै समग्र प्रणालीको मनोवल उच्च हुन जान्छ ।

भर्ना प्रकिया

- प्रत्येक तहको पहिलो श्रृंखलामा खुल्ला प्रतियोगिता लिई प्रणालीभित्र नवरक्त सञ्चार गर्ने ।
- प्रत्येक पदका दोश्रो, तेस्रो तहमा आन्तरिक रुपमा बढुवा गरी पदपूर्ति (Internal recruitment) गर्ने तर यसका आधार र सूचकहरु स्थीर रुपमा वस्तुगत पार्नुपर्छ ताकि व्यक्तिले आफ्नो वृत्तिमार्ग सहजै अनुमान गर्न सकोस ।
- प्रत्येक Internal Recruitment का लागि पेशामूलक तालिम अनिवार्य गर्ने ।
- अधिकृत तहमा सामान्य कम्प्यूटर शिक्षा अनिवार्य गरी क्रमशः सहायक तहमा पनि अनिवार्य गर्दै जाने ।
- हालको उप-सचिवको पदमा १० वर्ष पूरा भएका, पेशागत तालिम लिएका र कार्यसम्पादनको स्तर पनि ९५ प्रतिशतभन्दा माथि भएका कर्मचारीहरुका लागि कार्यकारी तहको शुरु तहमा लाने । त्यस्तै हाल शाखा अधिकृत र सहायक पदमा पनि लामो अवधि सेवा गरेका, योग्यता र पेशागत तालिम भएकाहरुलाई माथिल्लो पदश्रृंखलामा स्तरोन्नति गर्ने ।
- खुल्ला एवं आन्तरिक पदपूर्ति लोकसेवा आयोगले गर्ने । यसका लागि आयोगलाई Better Tool गरी विज्ञतासहित पुनर्संरचित गर्ने ।

एकिकृत निजामती सेवाका लागि पूर्वशर्तहरु

- यो प्रणाली शुरुमा निकै जटिल हुने भएकाले यसको व्यवस्थापन गर्ने केन्द्रीय कर्मचारी प्रशासन निकायका रुपमा रहेको सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको वर्तमान कार्यसंरचनामा सुधार नगरी त्यत्तिकै अपनाँउन सकिदैन । किनकी सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको नेतृत्वदायी भूमिकामा देखिनु पर्दछ । यसका लागि मन्त्रालयमा जनशक्ति महाशाखा स्थापना गरी सशक्तिकृत गरिनु पर्दछ । यसले प्रत्येक पदको विस्तृत कार्य विवरण र वैयक्तिक क्षमता विवरण (Job inventory, Skill inventories) समेट्ने गरी प्रत्येक कर्मचारीको छुट्टाछुट्टै अभिलेख (Individual Account) राखी यसैको आधारमा कर्मचारी सशक्तिकरण कार्यसञ्चालन गरिनु पर्दछ ।
- केन्द्रीय कर्मचारी प्रशासन निकायको नीति कार्यान्वयन गर्न प्रत्येक मन्त्रालय, सचिवालय र विभाग तहमा रहेका प्रशासन शाखा/महाशाखालाई पनि सशक्तिकृत र सक्रिय पारी एकिकृत कर्मचारी व्यवस्थापन सूचना प्रणालीको सञ्जालमा जोड्नु पर्दछ ।
- प्रत्येक पद र तह भित्र छुट्टै Pay Band लागू गर्न, यससम्वन्धी नीति विश्लेषण गर्न र कर्मचारी सुविधा संरचना परिमार्जन गर्न केन्द्रीय कर्मचारी निकायका रुपमा काम गर्ने सामान्य प्रशासन मन्त्रालयमा कर्मचारी सुविधा संरचना विश्लेषण महाशाखा स्थापना गरी यसमा कर्मचारी प्रतिनिधि र विज्ञहरुलाई पनि समावेश गराउनु पर्दछ ।
- तह प्रणाली वा एकिकृत निजामती सेवा (पदवर्गिकरण ?) लागू गर्दा कर्मचारीको सरुवा तथा कार्यस्थानान्तरण (Job mobility system) लाई निष्पक्ष र सतकर्तापूर्वक अपनाँउन सक्नुपर्छ (अन्यथा अहिले जस्तै विसंगति देखिन सक्छ । जस्तो कि पेशाविद समूहका पहिलो र दोश्रो तहमा फिल्डमा काम गराई अनुभव हासिल गरेकाहरुलाई केन्द्रमा उपयोग गर्ने नीति तय गरी कडाईका साथ लागू गरिनु पर्दछ । सोको स्वतन्त्र पर्यवेक्षण लोक सेवा आयोगले गरी संसदीय समितिमा सोको प्रतिवेदन गर्नुपर्छ ।
- प्रणाली लागू गर्दा नोकरीका शुरुका वर्षमा कर्मचारीमा पदोन्नतिको तीव्र अपेक्षा र महात्वकांक्षा हुने हुँदा Fast Stream Promotion path आवश्यक हुन्छ, त्यसैले सहायक तथा पेशाविद तहमा धेरै वृत्तिखुट्किला राख्नु राम्रो हुन्छ । त्यसपछि अलि ढिलो गरी खुट्किलो चढ्ने गरी समग्र प्रणालीलाई कार्यप्रेरणा जगाउने रणनीति लिनु पर्दछ । ताकि पेशाविदको शुरु तहमा भर्ना भएको व्यक्ति कम्तीमा पनि उसको वृत्ति अवधिमा कार्यकारी पदको दोस्रो तहसम्म पुग्न सकोस ।
- तह प्रणाली त्यत्तिकै लागू नगरी यसलाई एकिकृत कार्यमूलक निजामती सेवाका रुपमा अपनाउन पर्ने हुँदा पहिला खास आधारमा job grouping गर्ने, योग्यता निर्धारण गर्ने, पदको स्तर निर्धारण गर्ने, कार्यमूलक पदनाम दिने र job mobility (vertical + horizontal) का आधारहरु वनाउने कार्य गरिनु पर्दछ । यसका लागि निजामती सेवा ऐनलाई निजामती सेवाको आचरण र सेवा शर्तको कानूनमात्र मानी यस अन्तर्गत छुट्टै Performance Act ल्याउनु आवश्यक हुन आँउछ ।
- सैद्धान्तिक रुपमा मात्र प्रणालीलाई नहेरी व्यावहारिकता पनि हेरी प्रणाली भित्रका वरिष्ठहरुको मनोवललाई बढाउने उपायको खोजी गरिनु पर्दछ । अन्यथा प्रणाली भित्रका योग्यहरु वाहिरिन सक्तछन् ।
- अहिलेको सेवा प्रवेशको योग्यतालाई पुनर्वोध गरी सहायक पदलाई प्रवीणता प्रमाण पत्र, सहायक दोस्रो पदलाई स्नातक र पेशाविदको शुरुतहका पदलाई स्नातकोत्तर वनाउनु पर्दछ । पेशाविद तहमा सामान्य कम्प्यूटर शिक्षालाई पनि अनिवार्य गरी पछि सहायक तहमा पनि यसलाई विस्तार गरिनु पर्छ । (अहिले नै सहायक तहमा कम्प्यूटर अधिकृत तहमा शिक्षा भन्दा निजामती सेवामा शहरी र धनीको वर्चस्व कायम भै समावेशी नहुन सक्तछ) ।

उपसंहार

राष्ट्र नव निर्माणको क्रममा रहेको छ । पुनर्संरचनाले केवल राजनीतिक क्षेत्रलाई मात्र समेटेमा त्यो आंशिकमात्र हुन गै न राष्ट्रले खोजेको उद्देश्य प्राप्त गर्न सकिन्छ, न राष्ट्रको मूल्यलाई संस्थागत गराउन नै सकिन्छ । निजामती प्रशासनलाई केवल राजनैतिक प्रणालीको संयन्त्रका रुपमा हेरिनु हुँदैन, न यसलाई सुधार गर्ने पक्षमा व्यवहारगत पक्षलाई भुलेर नै उद्देश्य प्राप्त गर्न सकिन्छ । त्यसैले प्रशासनको संरचना तथा स्वभाव दुवै परिवर्तन गरी यसलाई कार्यमूलक स्वचालित संस्थाका रुपमा लैजानु पर्दछ ।

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, जेष्ठ २०६४

सार्वजनिक प्रशासनको आधुनिक मोडल : नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन

✍ टेकनारायण कुँवर*

१. नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणा :

मानिसलाई उसको कोकोको स्थिति देखि मसान घाट सम्मका सबै कार्यहरु सरकारबाट सम्पादन हुनुपर्दछ भन्ने भनाई एकातिर पाइन्छ भने अर्को तिर व्यक्तिवादी सिद्धान्तका प्रवर्तकहरु सरकारले व्यक्तिको स्वतन्त्रतामा असर नपर्ने गरी आफ्नो कार्य क्षेत्र निर्धारण गर्नु पर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछन् । हिजो सरकारको कार्यक्षेत्र भित्र राष्ट्रको अखण्डता बचाउने, शान्ति सुरक्षा कायम गर्ने, वित्तीय व्यवस्था गर्ने, विकास निर्माण गर्ने र सामाजिक भलाईका यावत कुराहरु समेटिएको थियो । तर बीसौं शताव्दीको उत्तरार्द्धमा आएर परिर्वतित विश्व व्यवस्था अनुरुप राज्यको भूमिका पूरै फेरिन गयो । अर्थतन्त्रमा विश्वव्यापीकरण, विश्वमा लोकतन्त्रको लहरमा वृद्धि, राज्यको स्वविवेकीय अधिकारमा सीमितता, राज्यद्धारा उपलब्ध गराइने सेवाहरुको थैलोलाई पृथक पृथक भागमा विभाजन, विकेन्द्रीकरण र बजार व्यवस्थापन सिद्धान्तको बढ्दो भूमिका प्रकट हुन थाल्यो । यसले गर्दा सरकारले आफ्नो क्षमतालाई ख्याल गरी अत्यन्त कुशल रुपमा खेल्न सक्ने भूमिका खुट्याउने र आफ्नो क्षमता बृद्धि तर्फ उन्मुख भई सबै कुरा आफैले मात्र गर्छु भन्ने अहंकारी सोचको सट्टामा सहज नियमनकर्ताको भूमिका खेल्नु पर्दछ भन्ने सोचाईको विकास भयो ।

वर्तमान विश्व परिस्थिति आजको पचास वर्ष भन्दा अघिको स्थिति भन्दा विल्कुल भिन्न छ । हाल निजी क्षेत्र फस्टाउँदै आएको छ । विभिन्न स्थानीय निकाय र गैर सरकारी संस्थाहरु सेवा क्षेत्रमा सबल हुँदै आएका छन् । सरकारको कार्यक्षेत्रको अवधारणामा विश्वव्यापी परिवर्तन आएको छ । सरकारी क्षेत्रको एकाधिकारको ठाउँ निजीकरण र स्वतन्त्र बजार व्यवस्थाले लिन थालेको छ । सरकारी निकायले राष्ट्रिय विकासको नीति निर्धारण गर्ने र त्यसको कार्यान्वयनलाई अनुगमन गर्ने कार्यमा सीमित राखी अर्थतन्त्रलाई बढी बजारमुखी बनाई यस क्षेत्रमा आफ्नो नियन्त्रण खुकुलो पार्दै जानुपर्दछ भन्ने धारणा सर्वव्यापी हुँदै आएको छ ।

सन् १९६० तिर सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई सरकारी नीतिहरुको कार्यान्वयनतर्फ मात्र केन्द्रित गरिएको थियो । त्यसबेलासम्म गैरसरकारी वा निजी क्षेत्र एकांकी रुपमा नै थिए । तिनको भूमिका र मान्यता सरकारी वा निजी क्षेत्र को तुलनामा ज्यादै न्यून वा गौण थियो । राजनीतिबाट अति प्रभावित कर्मचारीतन्त्र, राजनीतिज्ञको पिछलग्गु परिपाटी र राजनीति नै सार्वजनिक नीतिमा हावी भएको कारणबाट त्यतिखेरको सार्वजनिक प्रशासन गतिहीन, शिथिल र पट्यारलाग्दो थियो । अहिले प्रायः भनिने जस्तो चुस्त, दुरुस्त, सबल वा तन्दुरुस्त थिएन ।

सत्तरीको दशकदेखि परिवर्तित परिस्थिति अनुकूल चल्नसक्ने गतिशील एवं परिणाममुखी व्यवस्थापनको खोजी हुन थालेको हो । परम्परागत रुपमा चल्दै आएको सार्वजनिक व्यवस्थापनमा देखिएका अक्षमताको कारण नै त्यसमा व्यापक सुधारको प्रयोग भई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थाको जन्म भएको हो । सुधारको यो प्रकृया यद्यपि जारी नै छ । सन् १९९० को दशकभर विश्वमा प्रजातन्त्रको लहर फैलिएको थियो । यस क्रममा मूलतः विश्वव्यापीकरण, आर्थिक उदारीकरण, निजीकरण, बढ्दो अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिस्पर्धा एवं विज्ञान र प्रविधिको क्षेत्रमा खासगरी सूचना प्रणालीमा आएको तीव्र परिवर्तनहरुबाट निस्किएका नवीन चुनौतिहरु सामना गर्न पुरानो व्यवस्थापन प्रणाली पूरै

* जिल्ला न्यायधिश, मुगु जिल्ला अदालत

असक्षम र असफल साबित हुन आएको छ । सार्वजनिक व्यवस्थापनमा कर्मचारीलाई औपचारिक र प्रकृया उन्मुख कार्यविधिबाट टाढा राखी लक्ष्य बमोजिमको परिणाम ल्याउन सबल र सक्षम हुने खालको लचकदार संरचनाको आवश्यक छ । वास्तवमा भन्ने हो भने कार्यदक्षता, प्रभावकारिता र मितव्ययिताद्धारा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको सबल पक्ष हो ।

विश्वमा अहिले आएर सार्वजनिक व्यवस्थापन सुधारको लहर नै चलिरहेको छ । राज्य सञ्चालन प्रकृयाको मुख्य कार्य सूचि नै सार्वजनिक व्यवस्थापनमा सुधार हुन पुगेको छ । शुसासन, समावेशीकरण, प्रजातान्त्रीकरण, लोकतान्त्रिक सोचाई, व्यावसायिकता, विकेन्द्रीकरण, विश्वव्यापीकरण, निजीकरण र व्यवस्थापकीय प्रबन्धजस्ता समसामयिक शब्दावलीहरुलाई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अपरिहार्य कारक तत्व मानिन थालिएको छ । तसर्थ नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणालाई सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा एउटा नौलो प्रयोग वा मोडल मात्र होइन, प्रशासनिक जगतको क्रान्तिकै रुपमा अँगाल्न थालिएको छ ।

२. नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अर्थ र परिभाषा

विद्वानहरुले नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई विभिन्न नयाँ नयाँ नामबाट सम्बोधन गर्ने गरेको पाइन्छ । यसमा आजकाल व्यवस्थापनबाद, बजारोन्मुख सार्वजनिक प्रशासन, सरकारको पुनःआविष्कार र सरकारको पुनःसंरचना जस्ता उपनामहरु दिईने गरिएको छ । विभिन्न विद्वानहरुबाट नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको परिभाषा यसप्रकार गरिएको पाईन्छ :-

१. **क्रिस्टोफर पोलिट :-** राज्य सम्बन्धी राम्रो सोचाईको सन्दर्भमा व्यवस्थापनवाद स्वीकार्य स्वरुप हो । कर्मचारीतन्त्रको प्राकृतिक असक्षमताहरुलाई पखाल्नको लागि राम्रो व्यवस्थापनले एउटा आधार उपलब्ध गराउने छ, जसको निमित्त निजी क्षेत्रको अनुशासनलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रवेश गराउन सकिन्छ । यसबाट राजनैतिक नियन्त्रण सुदृढ, बजेटको कटौति, पेशागत स्वायत्तताको न्यूनिकरण, सार्वजनिक सेवा संघहरुलाई कमजोर बनाउने र समान प्रतिस्पर्द्धात्मक क्षमताको विकास गर्न सकिने हुन्छ ।

२. **आवेन ई हयुग्स :-** यो एक व्यवस्थापन तरिकामा एउटा सामान्य वा सानो परिर्वतन मात्र होइन, बरु समाजमा सरकारको भूमिकामा र सरकार तथा नागरिक समाज बीचको सम्बन्धमा समेत आमूल परिर्वतन हो ।

३. **आर.ए.डब्लु.रोडहस :-** नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन व्यवस्थापनवादको त्यस्तो प्रकृया हो जसले सरकारको सबै तहमा मितव्ययिता (Economy), कार्यकुशलता (Effeciency) र प्रभावकारिता (Effectiveness) जस्ता तीनवटा **ई** (3E) लाई कार्यान्वयन गर्न निश्चित प्रयास गर्दछ ।

यसरी नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई सार्वजनिक व्यवस्थापन सुधारको आधुनिक शैलीको रुपमा स्वीकार गरिएको छ । सार्वजनिक क्षेत्रका क्रियाकलापहरुमा पेशागत दक्षता र प्रभावकारिता बढाई सार्वजनिक उत्तरदायित्व प्रबर्द्धन गर्न यसको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको हुन्छ ।

३. नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको विकासक्रम

दोस्रो विश्वयुद्धपछि सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा आचरणगत शैलीको अन्वेषण गरियो र यो निस्कर्षमा पुगियो कि विगतको शैलीबाट सार्वजनिक प्रशासन क्षेत्रका चुनौती समाधान हुन सक्दैन । रबर्ट टी. गोलमव्युस्कीले मितव्ययिता र कार्यकुशलताजस्तो पुरानो सिद्धान्त अपर्याप्त रहेको ठहर गरिए अनुरुप प्रशासनमा मूल्य र नैतिकता (Values and Morals) को पक्ष समावेश गरियो । जनतालाई समान व्यवहार, तटस्थता र जनमुखी प्रशासन भन्ने सिद्धान्तहरु थपिदै जाँदा नयाँ सार्वजनिक प्रशासनको नवीन ढोका खुल्न पुगेको हो । यसै क्रममा सन् १९६७ मा जोन सि. हनीले सार्वजनिक सेवाको लागि उच्च शिक्षा भन्ने प्रतिवेदन तयार पारे । फलतः प्रतिवेदनको सिफारिस अनुरुप नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको विकासको लागि व्यवस्थापनको इतिहासमा निम्न दुई वटा सम्मेलनको आयोजना गरियो । यसलाई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको विकासको कोसे ढुंगा नै मानिन्छ ।

(क) **फिलाडेल्फिया सम्मेलन, १९६७** :- अमेरिकाको फिलाडेल्फियामा सार्वजनिक व्यवस्थापनको सिद्धान्त र व्यवहार सम्बन्धी सम्मेलन गरियो । यस सम्मेलनमा सार्वजनिक प्रशासनको सिद्धान्त र व्यवहारका साथै त्यसको कार्यक्षेत्र, उद्देश्य एवं कार्यान्वयन विधिमा व्यापक छलफल र विमर्श भयो । नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको परिभाषाको बारेमा बृहत छलफल भयो । सम्मेलनबाट यसको व्यापक कार्यक्षेत्र (scope)

रहेकोमा सहमति भयो । प्रशासन र नीतिको द्वन्द्व विश्लेषण गर्दा देशको परिवेश अनुरुप फरक धारणा रहने कुरामा आम समर्थन रह्यो । साथै यसलाई संगठन स्वरुप र कार्यगत दृष्टिबाट हेर्नु पर्ने सहमति भयो । यसमा सार्वजनिक र वाणिज्य प्रशासन अलग अलग विधाको रुपमा रहने, सार्वजनिक प्रशासनलाई राजनीति मुक्त बनाउने, मुल्य मान्यताको सिद्धान्त लागू गर्ने, संगठनमा सामुहिकता, पदसोपानको संरचनामा परिवर्तन, सूचना प्रविधिको अधिक प्रयोग र प्रशासकहरुलाई उपयुक्त प्रशिक्षण जस्ता विधामा अत्याधिक महत्व दिइएको थियो ।

यसरी सन् ६० को दशकबाट एक आन्दोलनको रुपमा शुरु भएको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको सिद्धान्त सन् ७० को दशकको शुरुमै आएर विश्वव्यापी रुपमा प्रभावकारी देखिन पुग्यो । यसै सिद्धान्तको सेरोफेरोमा रहेर अति विकसित देशहरु अमेरिका, बेलायत, अष्ट्रेलिया, न्यूजिल्यान्ड, र क्यानाडाले त्यहाँको सार्वजनिक प्रशासनको क्षेत्रमा व्यापक सुधारहरु गरे । युरोप र एसियाका प्रायजसो सबै राष्ट्रहरुले पनि यस पद्धतिलाई पछ्याउँदै आएका छन् ।

(ख) पहिलो मिन्नावब्रुक सम्मेलन, १९६८ :- अमेरिकाकै मिन्नावब्रुक भन्ने ठाउँमा अर्को सम्मेलन भयो । यस सम्मेलनको मुख्य उद्देश्य विप्लवको समयमा कसरी राज्य सञ्चालन गर्ने भन्ने थियो । प्रसिद्ध प्रशासनविद डुइट वाल्डोको नेतृत्वमा भएको यस मिन्नावब्रुक सम्मेलनको निस्कर्षबाट नै वास्तवमा घोषित रुपमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management) को जन्म भएको हो । सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई तर्कमा विभाजित विषय होइन भन्दै प्रस्तुत सम्मेलनले समाजमा प्रचलित मूल्य मान्यतालाई बिर्सेर कुनै पनि प्रशासन आफ्नो गन्तव्य दिशामा हिंड्न सक्दैन भन्ने ठहर भयो । साथै सार्वजनिक प्रशासन यथास्थितिको अवस्थामा नरही परिवर्तनशील छ भन्ने सन्देश यसबाट फैलियो ।

कुनै पनि देशको सामाजिक, आर्थिक एवं राजनीतिक परिवेशले प्रशासन क्षेत्रमा प्रभाव पारेको हुन्छ । समताको दृष्टिकोणबाट समाजका विपन्न, निमुखा र असहाय वर्गको लागि सार्वजनिक प्रशासन सहायक सिद्ध हुनै पर्दछ । नयाँ सार्वजनिक प्रशासन व्यवस्थापनले अतीतकालीन प्रशासनमा रहेका मितव्ययिता र कार्यकुशलताजस्ता सीमित कुरामात्र नहेरी त्यस बाहेकका थप कुरामा जोड दिनु पर्दछ भन्दछ । ती थप कुराहरु भनेको सान्दर्भिकता, नैतिकता, मूल्य मान्यता, नवीन खोज, पश्चात पर्यन्त, जनमुखी र सामाजिक न्याय (Relevency, Ethics, Value, Innovation, Post positivism, Client oriented and Social justice) इत्यादि हुन् । सार्वजनिक व्यवस्थापनमा यीनै विषयहरु समावेश गरिनु नै यस मिन्नावब्रुक सम्मेलनको ठोस उपलब्धि थियो ।

(ग) दोस्रो मिन्नावब्रुक सम्मेलन, १९८८ :- पहिलो मिन्नावब्रुक सम्मेलनले नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको आयामहरु अघि सारेपछि विश्वभर त्यसको प्रयोगबाट केही सकारात्मक प्रभावहरु देखिन थाल्यो । त्यसका परिणामहरुको समीक्षा गर्न अत्यावश्यक देखिई दोस्रो पटक सन् १९८८ मा पुनः मिन्नावब्रुकमा नै अर्को सम्मेलन आयोजना गरियो । यस सम्मेलनले निम्नलिखित विषयमा समर्थन दिएको थियो :-

(१) प्रथम सम्मेलनमा पारित समता (equity) को सान्दर्भिकता बढेकोमा,
(२) नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको सिद्धान्त सफलतातर्फ अभिमुख भएकामा,
(३) फ्रान्क मरिनीले पहिलो सम्मेलनमा प्रस्तुत कार्यपत्रलाई Towards New Public Administration भन्ने नाम दिई पुस्तक नै प्रकाशित गरेकोमा डुइट वाल्डोले Administration in A Time of Trubelance भन्ने नाम दिई यस क्षेत्रको अध्ययनलाई अझै व्यवस्थित बनाएकोमा ।

साथै यस मिन्नावब्रुक सम्मेलनले नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको लागि निम्न विषयमा जोड दिएको पाइन्छ :-

(१) प्रशासनिक मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारितामा,
(२) समाज परिवर्तनत संगसगै आईपर्ने समस्या हल गर्न सुदृढ प्रशासनिक पद्धतिमा,
(३) सामाजिक समानता र सामाजिक न्याय प्रति प्रबुद्ध प्रशासनिक परिपाटीको विकासमा,
(४) सेवाग्राहीमुखी प्रशासनिक व्यवस्थापनमा,
(५) नोकरशाहीतन्त्रीय प्रशासनिक पद्धतिको आलोचनामा र,
(६) नैतिकता र सामाजिक मुल्य मान्यता प्रतिको अभिरुचीमा ।

४. नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको सैद्धान्तिक आधार

हुन त के पनि भनिन्छ भने नयाँ सर्वजनिक व्यवस्थापनको कुनै ठोस सिद्धान्त बनिसकेको छैन । यो कसैले व्यापक अनुसन्धान गरी प्रतिपादन गरेको मान्यता पनि होइन । तर यसको अवधारणा नवशास्त्रीय अर्थशास्त्र र निजी क्षेत्र व्यवस्थापनको सिद्धान्तमा आधारित भएको हुँदा यसलाई कुनै सिद्धान्त बिनाको अवधारणा भनेर दोष दिन उचित हुँदैन । यससंग सम्बद्ध र आधारभूत सिद्धान्तलाई यसप्रकार व्याख्या गरिएको छ :

१. **अर्थशास्त्रको सिद्धान्त** : संगठनमा उद्देश्य प्राप्ति गर्नका लागि नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले विभिन्न श्रोतहरुको प्रवाहलाई निर्देशित गरेको हुन्छ । त्यस्तो प्रकृयालाई अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणबाट व्याख्या गरिनु पर्दछ । यसमा सार्वजनिक छनौटको सिद्धान्त लागू हुन्छ । जनताको हित र कल्याणको लागि सार्वजनिक सेवाका बहु विकल्पहरु हुनु आवश्यक छ । यसबाट छनौटको दायरा फराकिलो हुन्छ र सेवाग्राहीले जुन सेवाको उपभोग गर्दा लाभकारी हुने ठान्दछ, त्यसैलाई ग्रहण गर्न स्वतन्त्र हुन्छ । सेवा प्रदायकले सेवाग्राही बीच प्रतिस्पर्द्धाको सिर्जना गर्ने र छनौटको स्वतन्त्रता तथा बढी कार्यबोझको जिम्मा निजी क्षेत्रतर्फ प्रसारित गर्ने नीति यस सिद्धान्त अन्तर्गत पर्दछ । अतः सार्वजनिक छनौटको सिद्धान्तले कर्मचारीतन्त्र एवं राजनीतिलाई सार्वजनिक हिततर्फ भन्दा आफ्नो निजी हितलाई प्राथमिकता दिएको भनी तिब्र आलोचना गरिएको परिप्रेक्ष्यमा त्यस्तो हुन नदिई सरकारको भूमिकालाई न्यूनिकरण गर्दै बजारोन्मुख सार्वजनिक नीति अंगाल्न यसले जोड दिएको छ ।

२. **निजी क्षेत्र व्यवस्थापन सिद्धान्त** : निजी क्षेत्रका व्यवसायिक कियाकलापहरुको व्याख्या गर्ने प्रयत्नको फलस्वरुप निजी व्यवस्थापनले उपयोग गर्ने कार्यविधिहरुलाई अनुशरण गरिएको छ । सार्वजनिक क्षेत्रमा संगठन प्रमुखको परिणामी चाहना प्रतिविम्वित हुन कठिन हुन्छ । साधारणतः व्यवस्थापकलाई व्यवस्थापकीय स्वतन्त्रता दिइयो भने सकारात्मक परिणाम प्राप्त हुन्छ भन्ने मान्यता भन्दा परिणामको चाहना राखिन्छ । निजी क्षेत्रमा आकर्षक मानिएका कुराहरु जस्तै न्यून पदसोपान व्यवस्था, व्यवस्थापकीय स्वतन्त्रता, व्यवस्थापकीय निक्षेपण, रणनीतिक योजना, कामको आधारमा तलब, कार्यसम्पादनको वस्तुनिष्ठ मूल्यांकन र सोही आधारमा दण्ड र पुरस्कार, परिणाममुखी र ग्राहकमुखी अवधारणालाई सार्वजनिक प्रशासनमा पनि भित्र्याइनु उत्तम हुने देखेर नै यो सिद्धान्त अघि सारिएको हो ।

३. **कारोबार लागत प्रभावकारिताको सिद्धान्त** : यो एउटा अर्थशास्त्रीय छनौटको पूरक सिद्धान्त हो । जहिले पनि संवद्ध निकायले प्रदान गर्ने सेवा वा उत्पादन लागत कम हुनु पर्दछ । सेवाग्राहीसम्म वस्तु वा सेवा प्रवाह गर्दा लाग्ने खर्च र त्यसबाट आउने लाभ बीचको अनुपात विश्लेषण गर्दा यथार्थ लागतको प्रभावकारिता निस्किन्छ । व्यवस्थापन कुशल विधि प्रयोग भएमा सेवाको लागत महँगो पर्न जाने छैन । साथै सेवा गुणस्तर पनि राम्रो हुनु आवश्यक छ । यस्तो सेवा निजी क्षेत्रबाट दिइएको पनि छ । सरकारले पनि किन त्यसो गर्न सक्तैन भनी प्रश्न उठाउन सकिन्छ । अतः यो एउटा आर्थिक विवेकशीलताको महत्वपुर्ण आयाम हो । सार्वजनिक क्षेत्रको कियाकलापलाई कसरी लागत प्रभावी बनाउने भन्ने बारेमा संभाव्य रणनीतिक विकल्पहरुको विश्लेषण गरी उपयुक्त विकल्प छनौट गरिनु पर्दछ । यदि सरकारले आफ्नो संलग्नतामा लागत प्रभावकारिता दिन सक्तैन भने त्यस्ता कार्यहरु छनौट गर्न सक्नुपर्दछ । ती कार्यहरु निजी क्षेत्रबाट सम्पन्न गरी करार, परामर्श, निजीकरण, ठेक्का इत्यादि कार्यविधिको माध्यमबाट गराउन सक्नुपर्दछ । अतः नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले सीमित श्रोत साधनको बढी प्रभावकारी र कुशलतापूर्वक उपयोग गरेर लक्षित परिणाममा पुग्ने जमर्को गर्नु पर्दछ भन्ने यस सिद्धान्तको मकसद रहेको छ ।

४. **प्रतिस्पर्द्धात्मक बजार सिद्धान्त** : जसरी निजी क्षेत्रको व्यवस्थापन प्रतिस्पर्द्धाको माध्यमबाट गुणस्तरीय, छिटो र सुलभ सेवा प्रवाहमा लोकप्रिय बनेको छ, त्यसै गरी सार्वजनिक प्रशासनको व्यवस्थापनलाई पनि खुला बजारको प्रतिष्पर्धामा उत्रन दिनुपर्दछ भन्ने मान्यता यस सिद्धान्तको रहेको छ । निजी क्षेत्रले आफ्नो प्रतिस्पर्द्धात्मक क्षमता अभिवृद्धि गर्न संगठनात्मक संरचना सुदृढ, कम मूल्य , राम्रो गुणस्तर, नव प्रवर्तन र बिकि प्रवर्द्धन जस्ता तथ्यहरुमा विशेष जोड दिएको हुन्छ । यसको लागि कार्य दक्षता अभिवृद्धि र पूर्ण लगनशीलता एवं निस्वार्थ प्रयत्न संस्थापन पक्षले गर्नु आवश्यक हुन्छ । यदि सार्वजनिक किया र सेवा प्रवाह क्षेत्रमा कार्यकुशलता, उत्पादनशीलता, गुणात्मकता, सक्षमता र विश्वासनियता जस्ता तत्वहरुलाई विशेष ध्यान दिई समष्टिगत परिणाममा प्रभावकारिता हासिल हुन सफल भएमा सार्वजनिक क्षेत्रमा बजार संयन्त्रले विश्वास आर्जन गर्न र अस्तित्व जोगाउन सक्तछ । अबको सार्वजनिक व्यवस्थापनले एकाधिकार होइन बजार परीक्षणलाई आफ्नो घोषित उद्देश्यभित्र समेट्नु पर्दछ भन्ने मान्यता नै यो सिद्धान्तको मुख्य चुरो हो ।

५. नयाँ सार्वजनिक प्रशासनका विशेषताहरु

नयाँ सार्वजनिक प्रशासनमा केही खास किसिमका फाइदाहरु छन् र तिनलाई यसका विशेषताको रुपमा निम्न बमोजिम व्याख्या गर्न सकिन्छ :-

(१) **सान्दर्भिकताको सिद्धान्त** (**Relevency Therory**) बढ्दो शहरीकरण, फोहोर वस्ती, प्रदुषित वातावरण, लुटपाट, हिंसा, श्रम संगठनले निम्त्याएका समस्या, हडताल, प्राविधिक विकासबाट सृजित चुनौतीहरु मूलतः औद्योगिक विकासको क्रान्तिका परिणामहरु हुन् । यी समस्याहरुको युक्तियुक्त सामना गर्न परम्परागत सार्वजनिक प्रशासनले नसक्ने ठहर भैरहेको सन्दर्भमा सान्दर्भिक उपायहरु सुझाउने सिद्धान्तको रुपमा नयाँ सार्वजनिक प्रशासनको विशेषता देखापरेको छ ।

(२) **छिटोछरितो सरकार** (**Swift and Lean Government**): यसमा ठूलो आकारको बहुउद्देश्यीय कर्मचारीतन्त्रलाई सानो आकारको छिटो र छरितो सरकारद्धारा प्रतिस्थापित गरिन्छ । छरितो र उत्तम सरकार नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको मूल नारा हो । सार्वजनिक सेवामा सक्रियता र प्रभावकारिताको लागि यो जायज छ ।

(३) **मान्यता प्रतिको चासो** (**Normative Concern**) : नैतिक पक्ष र मूल्य मान्यतामा आधारित नभइकन सामाजिक न्याय प्राप्त हुन सक्दैन । नयाँ सार्वजनिक प्रशासनले मूल्य स्वतन्त्रता वा मूल्य तटस्थताको अवधारणाको बिरोध गर्दछ । यसले समाजमा सामाजिक रुपमा उपेक्षित वर्ग र समुदायको हित हेर्दछ । तसर्थ, यस नयाँ व्यवस्थापनलाई प्रकृतिको आधारमा नकारात्मक पनि छ भनेर संकेत गरिन्छ ।

(४) **आमुल परिवर्तनकारी** (**Paradigm Shifting**) : यसमा कुनै पनि सुधार प्रकृया संरचना, कार्य पद्धति, मानवीय पक्ष, सेवाग्राहीको चाहना र मुलुकको राजनीतिक आर्थिक क्षेत्रमा एकै साथ सुधार गर्नुपर्दछ भन्ने सिद्धान्तमा अडिएको छ । विगतको कार्य सम्पादन संस्कृतिमा आमूल परिवर्तन गरी सरकारी भूमिका नै पुनः संरचना गरिनु पर्दछ भन्ने विशेषता यसबाट झल्किन्छ ।

(५) **उपलब्धि र परिणाममुखी** (**Output and Outcom Focoused**) : यो एक त्यस्तो व्यवस्थापकीय प्रणाली हो, जसले उपलब्धि र त्यसको परिणामलाई बढी जोड दिन्छ । यस व्यवस्थापनले साधन तथा प्रकृयालाई महत्व दिदैन, बरु प्राप्त हुने परिणामलाई साध्यको रुपमा ग्रहण गर्दछ ।

(६) **सामाजिक समन्याय** (**Social Equity**) : सामाजिक समन्यायको सिद्धान्तले पिछडिएका र विपन्न वर्गलाई माथि उठाउन जोड दिएको हुन्छ । यसमा गरीब, असहाय, शोषित, पिडित र शक्तिहीन समुदाय वा वर्गको उत्थानको लागि ठोस कार्यक्रम मार्फत सुविधाको पहुँचसम्म पुऱ्याउने लक्ष्य अघि सारिएको हुन्छ ।

(७) **बजार संयन्त्र माथि प्राथमिकता** (**Priority to Market Mechanism**) : यसमा नयाँ व्यवस्थापन प्रणालीमा सार्वजनिक क्षेत्रले आफ्ना क्रियाकलापलाई बजार उन्मुख अर्थतन्त्रसंग आवद्ध गर्नुपर्ने हुन्छ । यस अनुसार आर्थिक उदारीकरण, निजीकरण, विश्वव्यापीकरण, ठेक्का पट्टा र करारीय सेवालाई बजार संयन्त्रसंग आवद्ध गरी सार्वजनिक सेवा प्रवाह गरिएको छ ।

(८) **ग्राहकमुखी व्यवस्थापन** (**Client Oriented Management**) : समाजमा बदलिंदो युग अनुकूल परिवर्तन ल्याउनको लागि नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको माध्यमबाट जनमुखी (जसलाई ग्राहकमुखी पनि भन्न सकिन्छ) प्रशासनको परिकल्पना गरिएको छ । नागरिकहरुलाई कहाँ, कस्तो र के सेवा आवश्यक पर्दछ ? उनीहरुको वास्तविक चाहना के हो? सो बुझेर मात्र सेवा प्रवाह गरिनु आवश्यक हुन्छ । त्यसको लागि सकारात्मक सोच भएका, सहयोगी एवं उद्यमशील विचारका जनप्रशासकहरुको खाँचो पर्दछ । आफूलाई जनसेवक होइन, शासक ठान्ने ठालु वर्गको नेतृत्व लिएको व्यक्तिबाट त्यो संभव नहुने हुँदा जनताप्रति समर्पित, अनुभवी प्रशासकहरु निर्माण गर्नु यसको विशेषता भित्र पर्ने कुरा हो ।

(९) **नोकरशाहीतन्त्र दर्शनको विरोध** (**Anti Bureaucratic Philosophy**) : नोकरशाहीतन्त्रमा कानून र नियममा जटिलता, लालफित्ताशाही, लामो कार्यविधि, बढी औपचारिकता, र सेवा प्रवाहको गतिमा कुनै फिक्रि गरिदैन । तर नयाँ प्रशासनिक व्यवस्थापनले छरितो, चुस्त र प्रभावकारी सेवालाई महत्व दिइने हुँदा लचिलो नियम, कानून, अनौपचारिक संगठन, अत्याधिक नागरिक सहभागिता र विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरिनुपर्ने मान्यता रहेको छ । तसर्थ नयाँ सार्वजनिक प्रशासनले अड्डातन्त्रको खिलापमा आफ्नो आदर्श स्थापित गर्ने हुँदा यो सफल र प्रभावकारी रुपमा उत्रिएको पाइन्छ ।

(१०) **सहभागितामूलक दृष्टिकोण** (**Participatory Approach**) : नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले निजी क्षेत्र र नागरिक समाजको भूमिका बढाउनमा सहयोग गर्दछ । सार्वजनिक र निजी क्षेत्रको सीमाको पुनर्व्याख्या गर्दै

राज्य संचालनमा सरकारी एकाधिकार अन्त्य गरेर सरकारको कार्यक्षेत्र कटौती गर्नु यसको मुख्य विशेषता हो । सरकार त केवल निजी क्षेत्र र संस्थाहरुको सहभागिता सामेल गरी अघि बढ्ने उत्प्रेरक, सहजकर्ता र नियमनकर्ता मात्र हो । यसमा निजी क्षेत्रलाई बढी भन्दा बढी सक्रिय तुल्याउने काइदा अंगालिएको हुन्छ । अत: सरकारी र निजी क्षेत्र बीच साझेदारी व्यवस्थापन नै यसको मूल विशेषता हो ।

(११) **व्यवस्थापकीय निक्षेपण** (**Managerial Devolution**) : अबको सार्वजनिक प्रशासन केन्द्रीयकरणको सञ्जालबाट पूर्णत: मुक्त रही व्यवस्थापनवादको अनुयायी हुनुपर्ने मान्यता स्थापित भएको छ । विगतमा सार्वजनिक प्रशासनका प्रत्येक कियाकलाप केन्द्रमखी हुने, केन्द्रले साधन दिने र मातहतले त्यसैको सीमा भित्र रही कार्य संपादन गर्नु पर्दथ्यो । तर नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले व्यवस्थापकलाई नै पूर्ण स्वतन्त्रता दिने अवाधारणा भित्र्याएको छ ।

(१२) **विवेकपूर्ण छनौट** (**Discreationary Choice**) : विवेकपूर्ण छनौटको अधिकारलाई मानव अधिकारको महत्वपूर्ण विषय भनी स्वीकार गरिएको छ । सेवाग्राही तथा उपभोक्ताले आफ्नो इच्छा बमोजिम विवेकको प्रयोगद्धारा छनौट गर्न पाउने अधिकार राख्दछन् । सरकारले एकाधिकार लिने, वस्तु वा सेवा थोपर्ने र जनइच्छा माथि सरकारी इच्छा लाद्ने काम अप्रजातान्त्रिक हुन्छ । तसर्थ प्रतिस्पर्द्धी बजारमा छनौटको अधिकार यसको विशेषता मानिन्छ ।

(१३) **कार्यसम्पादन व्यवस्थापनमा जोड** (**Emphesis on Perferance Management**) : नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनमा कार्यसम्पादन स्तर, सो स्तरको मूल्यांकन, कार्यबोझ, कार्य जटिलता र त्यसको आधारमा सेवा, शर्त, सुविधा प्रदान गर्नेजस्ता कुराहरु समावेश गरिन्छ । कार्यदक्षता र कार्य गुणस्तर राम्रो छ भने तलब सुविधा पनि सोही आधारमा आकर्षित हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता कार्यसम्पादन व्यवस्थापनले लिएको छ ।

(१४) **व्यवस्थापकीय उत्तरदायित्वको सुनिश्चितता** (**Ensuring Managerial Accountibility**) संगठनात्मक र वैयक्तिक उत्तरदायित्वलाई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले मात्र सुनिश्चित गर्न सक्छ । यसमा व्यवस्थापकीय कियाकलापको संचालन र त्यसबाट हासिल भएका परिणाम एवं उपलब्धिको जिम्मेवारी सुनिश्चित र किटानी गरिन्छ । त्यसो गर्नको लागि कार्य सम्पादनका सूचकहरुको वस्तुनिष्ठ प्रयोग गरिन्छ । जसबाट व्यवस्थापकले निर्दिष्ट गरिएको जिम्मेवारी कुन हद तक पुरा गरेको रहेछ भन्ने यथार्थ पत्ता लगाउने काम यसमा हुन्छ ।

(१५) **अन्य विशेषताहरु** (**Other Characteristics**) : मोटामोटी रुपमा माथि उल्लिखित विशेषताहरु बाहेक नयाँ सार्वजनिक प्रशासनका अरु थुप्रै विशेषता वा फाइदाहरु उल्लेख गर्न नसकिने होइन । त्यस्ता छाड्नै नसक्ने केही थप विशेषताहरु यस प्रकार छन्:

(क) सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी तुल्याउन आधुनिक सूचना प्रविधिलाई याथासंभव उपयोग गरी नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनमा सक्षमता र चुस्तता ल्याइएको हुन्छ ।

(ख) परम्परागत प्रशासन व्यवस्थापनमा समता, समानता , र सुरक्षा जस्ता विषयलाई बढी प्राथमिकता दिइने गरेकोमा नयाँ व्यवस्थापनले संस्थागत मितव्ययिता, कार्यकुशलता र प्रभावकारितालाई जोड दिएको छ ।

(ग) नयाँ व्यवस्थापनमा संगठनद्धारा अपेक्षित उपलब्धि हासिल गर्न अँगालिएका कार्यविधि र संचालित कियाकलापमा आवश्यकतानुसार समायोजन गरी पर्याप्त लचकता प्रदान गरिएको हुन्छ ।

(घ) सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा बजारीकरणको प्रयोगद्धारा करारमा लिने, ग्राहकमुखी हुने, कर्मचारी छनौट र हटाउने विषयमा लचकता, प्रकृया भन्दा उपलब्धिमा जोड दिई निजी क्षेत्रको व्यवस्थापन प्रणालीलाई आत्मसात गरिएको हुन्छ ।

(ङ) साधन स्रोतको प्रयोग गर्दा प्राप्त हुने नतिजाको आँकलन गर्ने र लक्ष्य मुताबिक नतिजा हासिल गर्न असक्षम व्यवस्थापक उपर कारवाही गर्ने परिपाटी शुरु हुने भएकोले यस व्यवस्थापनबाट उद्यमी संस्कारको विकास हुन गएको छ ।

(च) नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले शासकीय प्रबन्धमा राजनीतिबाट टाढा रही अर्थशास्त्रीय प्रभाव बढाउन सहयोग गर्दछ ।

(छ) आज नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको प्रभावले नसमातेको विश्वमा कुनै पनि एउटा मुलुक भेटाउन सकिदैन । राज्य, निजी संस्था, राष्ट्रिय, अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्था, बौद्धिक वर्ग, विश्व विद्यालय र कुनै पनि शैक्षिक विकासको मन्चमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको छलफल, अध्ययन र अनुसंन्धान भइरहेको छ । तसर्थ यसको विश्वव्यापी प्रभाव नै स्वयं एउटा महत्वपूर्ण विषेशता हो ।

६. नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले समेटेका प्रमुख विषयहरु

(क) आर्थिक सहयोग तथा विकासको लागि संगठन (OECD) का अनुसार :-

(१) मानव संसाधनको सुधार :- सार्वजनिक क्षेत्रमा मानव संसाधनको सम्वन्धमा आवश्यक सुधारहरु गर्ने र कामको आधारमा पारिश्रमिक तोक्ने कार्य यसमा पर्दछ ।

(२) निर्णय प्रकृयामा सहभागिता - सार्वजनिक क्षेत्रद्धारा संगठनात्मक निर्णय गर्ने प्रकृयामा सम्बद्ध कर्मचारीको सहभागिता यथासंभव समावेश हुनुपर्ने विषय यस अन्तर्गत पर्दछ ।

(३) नियन्त्रणलाई खुकुलो बनाउने :- सरकारी नियन्त्रण प्रणालीलाई खुकुलो बनाई उपभोक्ताको विवेकपूर्ण छनौटलाई प्राथमिक दिइनु पर्ने छ ।

(४) सूचना प्रविधिको प्रयोग :- नयां सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी रुपमा कार्यान्वयन गर्न सूचना प्रविधिको पूर्ण उपभोग गरिने छ ।

(५) ग्राहकमुखी सेवा :- ग्राहकहरुको आवश्यकता र माग वमोजिम आवश्यक सेवा प्रवाह गर्नु र त्यसको प्रभावकारितामा ध्यान दिनु पर्ने छ ।

(६) प्रयोगकर्ता शुल्क :- सार्वजनिक क्षेत्रको संगठनात्मक क्रियाकलापहरुलाई दिगो रुपमा संचालन गर्न सेवा प्रयोगकर्ताहरुवाट शुल्क प्राप्त गर्न सकिने छ ।

(७) सेवा करारमा दिने :- सार्वजनिक क्षेत्रको क्षेत्राधिकारमा पर्ने संभव कार्यहरुलाई निजी क्षेत्र तर्फ सेवा करारमा लगाउंदा सरकार र निजी क्षेत्र बीच सहकार्य वढन जाने छ ।

(८) एकाधिकारको अन्त्य :- नयां सार्वजनिक व्यवस्थापनको प्रयोगवाट सार्वजनिक क्षेत्रमा अनुत्पादक सरकारी वोलवाला र एकाधिकारको अन्त्य भई बजार अर्थतन्त्रको विकासमा महत्वपूर्ण योगदान पुगेको छ ।

(ख) क्रिष्टोफर हुडका अनुसार :-

(१) **सार्वजनिक क्षेत्रमा पेशागत व्यवस्थापन** :- यस क्षेत्रमा कार्यरत व्यवस्थापकहरुमा व्यावसायिक व्यवस्थापन सीप (Professional Managerial skill) को विकास गर्न जोड दिदै निर्दिष्ट गरिएका पेशागत व्यक्तिहरुवाट सक्रिय, पारदर्शी, प्रभावकारी र विवेकशील आधारमा संगठनको नियन्त्रण तथा व्यवस्थापन गरिने प्रतिबद्धता व्यक्त गरिएको छ । उत्तरदायित्व बहन गर्नको लागि कार्यको जिम्मेवारी किटान गरिने हुँदा व्यवस्थापकहरुमा व्यवस्थापकीय अधिकारको निक्षेपण गर्न र उपलव्धि मापन गर्ने परिपाटी शुरु गरिएको छ । यसमा पूर्ण व्यावसायिक स्वतन्त्रता प्रदान गरेर व्यवस्थापकलाई अधिकार सम्पन्न पारिएको छ ।

(२) **कार्य सम्पादनको स्पष्ट स्तर एवं मापदण्ड निर्धारण र मापन** :- व्यवस्थापकहरुलाई अधिकार मात्र दिएर हुने भए नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको उदय हुने थिएन । उनीहरुले सम्पादन गर्ने कार्य तोकिदिने, त्यस्तो कार्यको सम्पादन स्तर निर्धारण गर्ने र ती दुवै तत्वको आधारमा व्यवस्थापक र ऊ संलग्न संगठनको कार्य सम्पादन मूल्यांकन गरिनुपर्दछ । कार्य सम्पादनको स्तर मापनलाई स्पष्ट गर्न उद्देश्यहरु निश्चित गरिनु पर्दछ । ती उद्देश्य हासिल गर्नको लागि कार्यदक्षता र उत्तरदायित्वको आवश्यकता पर्दछ ।

(३) **परिणाम वा उपलव्धिमा जोड** :- यसमा परम्परागत रुपमा चल्दै आएको साधनलाई विस्थापित गरी परिणाममुखी व्यवस्थापनमा विशेष जोड दिइएको हुन्छ । सकभर स्रोतहरुलाई राम्रो कार्य सम्पादन भएको क्षेत्रतर्फ रुपान्तरण गर्ने र कार्य प्रकृयालाई भरिसक्य सरल, पारदर्शी, स्तरीय बनाउने तर्फ यसको जोड रहेको पाइन्छ ।

(४) **सार्वजनिक क्षेत्रमा संगठन ईकाइहरु पृथक गरिनुपर्ने** :- एउटा कामको लागि एउटा मात्र अधिकार सम्पन्न निकाय हुनुपर्दछ । एकै निकायले धेरै क्षेत्रमा हात हाल्ने वा धेरै निकायवाट एउटै काम गराउने पुरानो व्यवस्थापन असफल भइसकेको छ । निश्चय पनि छरितो र विशिष्ट खालको संगठनात्मक संरचनाको परिणाम उपलव्धि मूलक हुन्छ । यसका लागि वृहत आकारका सार्वजनिक संगठनलाई पृथक गरी अलग इकाईबाट सेवा प्रवाह गर्न सकिन्छ । व्यवस्थापन योग्य ईकाइहरुको प्रबन्धबाट कार्यकुशलता र लाभ प्राप्त हुन्छ ।

(५) **सार्वजनिक क्षेत्रमा बढी प्रतिस्पर्द्धात्मकता तर्फ उन्मुखीकरण** :- सार्वजनिक क्षेत्र अन्तगर्तका काम कारवाहीलाई बोलपत्र, ठेक्कापट्टा, करार सेवा इत्यादि माध्यमबाट काम गराउँदा कम लागत र राम्रो कार्य सम्पादन स्तर हासिल हुन्छ । प्रतिस्पर्धात्मक रुपमा कार्य अघि बढाउँदा कार्यमा क्षमता, कुशलता र प्रभावकारिता आई लक्षित जनसेवा प्राप्त हुन सक्दछ ।

(६) **निजी क्षेत्रको व्यवस्थापन शैली र अभ्यासमा जोड** :- नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनमा निजी क्षेत्रले प्रयोग गरेका सफल सिद्धान्तहरु लागू गर्न जोड दिइएको छ । यसमा परम्परागत र सैन्य शैलीको नियन्त्रणमुखी कार्यपद्धतिमा आमूल परिवर्तन गरी लचकतामुखी अभ्यासलाई ग्रहण गरिने भनिएको पाइन्छ । जस्तो कि संगठनको रणनीति र कार्यनीति सुस्पष्ट हुनुपर्ने , कार्यसम्पादनको उचित व्यवस्थापन गरिनुपर्ने, भर्ना र बर्खासी स्वतन्त्रता दिइनुपर्ने, कार्य सम्पादनमा आधारित तलब, परिणाम तथा ग्राहकमुखी अवधारणा, कम पदसोपान, व्यवस्था तथा व्यवस्थापकीय निक्षेपण जस्ता निजी क्षेत्रका सफल विषयवस्तु नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनमा भित्र्याइनु आवश्यक ठानिएको छ ।

(७) **साधन स्रोतको उपयोगमा मितव्ययिता र अनुशासन** :- थोरै खर्चमा बढी उपलब्धि लिने र खर्च गर्दा त्यसको औचित्य पुष्टि गर्ने एवं सार्वजनिक क्षेत्रमा स्रोतहरुको मागलाई नियन्त्रण गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई नयां सार्वजनिक व्यवस्थापनको सिद्धान्तले विशेष जोड दिएको छ । साधन स्रोतको प्रयोगमा मितव्ययिता र वित्तीय अनुशासन हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता यद्यपि नौलो थिएन तापनि नयाँ पद्धतिले यसलाई जोडदार रुपमा समर्थन गरेको छ । संगठनको प्रत्यक्ष खर्चमा कटौती, कर्मचारी अनुशासनमा जोड, युनियनको मागलाई रोकथाम, अनुमोदन खर्च सीमित पार्ने जस्ता उपक्रमहरु यस सन्दर्भमा लागू गरिएको हुन्छ ।

(ग) **एन्डयु म्यासेका अनुसार :-** (१) राज्यको भूमिकालाई न्यून गर्ने, (२) उद्यमशीलताको विकास गर्ने, (३) अनावश्यक विस्तारलाई नियन्त्रण गर्ने, (४) नीतिगत निर्णयहरुलाई राजनीतिवाट मुक्त गर्ने, (५) निजी क्षेत्रका राम्रा तरकीवहरु अंगाल्ने र, (६) सार्वजनिक र निजी क्षेत्रबीचको भिन्नतालाई संरक्षित गर्ने ।

(घ) **डेभिड ओस्वर्न र टेड ग्याव्लरका अनुसार :-** (१) प्रतिस्पर्धात्मक सरकार, (२) सामुदायिक स्वामित्वमा रहने सरकार, (३) नतिजामुखी सरकार, (४) लक्ष्य निर्देशित सरकार, (५) ग्राहक निर्देशित सरकार, (६) भविष्य द्रष्टा सरकार, (७) विकेन्द्रित सरकार, (८) उद्यमशील सरकार, (९) बजारउन्मुख सरकार र (१०) उत्प्रेरक सरकार ।

७. मूल्यांकन

प्रशासन व्यवस्थापनको क्षेत्रमा छिटो, छरितो, पारदर्शी र प्रभावकारी जनसेवा कसरी प्रवाह गर्ने भनेर नै नयाँ सार्वजकि व्यवस्थापनको सिद्धान्त प्रतिपादन गरिएको हो । २१ औं शताव्दीमा सरकारको भुमिका र नागरिक समाजको सम्बन्धमा आएको परिवर्तनको सूचक, भद्दाखाले प्रशासनिक कार्यविधि, बोझपूर्ण सांगठनिक संरचना र लागत खर्च अत्यधिक रहेको कारण परम्परागत प्रशासनिक व्यवस्थापन असंगतियुक्त ठहरिन गएको हुँदा लक्ष्योन्मुख व्यवस्थापकीय सरलता र वित्तीय अनुशासन एवं उद्देश्यमूलक कार्यप्रणालीको माध्यमबाट यो व्यवस्थापनको अवधारणा अघि सारिएको हो । यसका सबल एवं दुर्बल पक्षहरु निम्न बमोजिम छन् :-

क. सबल पक्षहरु :-

(१) कुनैपनि प्रशासन संचालन गर्दा सामाजिक न्यायलाई विशेष ध्यान दिइनु आवश्यक छ । समाजमा सम्पन्न वर्गलाई मात्र हैन साधन स्रोतमा पहुँच नभएका विपन्न समुदायलाई समेत समेटेर निर्णय गर्नुपर्ने पक्षलाई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले राम्ररी पहिचान गरेको छ ।

(२) यो अवधारणा अनुसार गर्न खोजिएको सुधार प्रकृयाले सरकारको वास्तविक भुमिकामा सहयोगी र सहजकर्ताको रुपमा रहने गरी सो निर्धारण गर्न सहयोग पु-याएको छ । साथै निक्षेपण र निजीकरणमा जोड दिई नागरिक समाजको भूमिकामा वृद्धि गरेको छ ।

(३) प्रशासकले तटस्थ बस्ने कुरामा भन्दा विपन्न वर्गका लागि विशेष कार्यक्रम लागू गरेर उनीहरुको स्तर माथि उठाउनु पर्दछ भन्ने मान्यतालाई यसको सबल पक्षको रुपमा ग्रहण गरिएको छ ।

(४) प्रशासनमा मूल्य, मान्यता र नैतिकतालाई उपेक्षा गर्न नहुने, बृहत सामाजिक न्याय र मानवहित, विकेन्द्रित शासन र परिवर्तन एवं नयाँ पन नै यसका गुण पक्षहरु हुन् ।

(५) यसले घटनाक्रम अध्ययन (Case study) लाई प्राथमिकता दिने र संकटको बेलामा प्रशासकलाई काम गर्न उत्प्रेरित गर्ने हुँदा यसलाई सामाजिक समस्या निराकरण तर्फ उन्मुख आधुनिक सिद्धान्त भनिएको छ ।

(६) यो सिद्धान्त सरल, समय सुहाउँदो र व्यवहारिक भएकोले कार्यान्वयनको लागि सजिलो हुने देखिन्छ ।

(७) गैर सरकारी क्षेत्रसंग सहकार्य, कार्य सम्पादन प्रतिवेदन, एकद्वार नीति जस्ता माध्यमबाट सरकारी संयन्त्रलाई कम खर्चिलो बनाउन यसले भरपूर मद्दत गरेको छ ।

ख. दुर्बल पक्षहरु :-

(१) यो आफ्नो छुट्टै सिद्धान्त नभएको, परम्परागत व्यवस्थापनको सुधार मात्र गरिएको र निजी क्षेत्रको व्यवस्थापनबाट सापटी लिइएको तथा कार्यान्वयन गर्न अलमल पर्ने सिद्धान्तको रुपमा आलोचित छ ।

(२) शासन व्यवस्था संचालनको लागि राजनैतिक पद्दतिको महत्वपूर्ण स्थान रहने र राजनीति र प्रशासन बीच रहेको नङमासुको सम्बन्धलाई यसले छुट्टाउने प्रयत्न गर्ने हुँदो मानवीय मूल्य मान्यतातर्फ जति जोड दिइएपनि यसको त्यो पक्ष कमजोर रहेको मानिन्छ ।

(३) यसले इतिहासमा ठूलो योगदान दिदै आएको प्रशासन सम्बन्धी परम्परागत मान्यतालाई पुरै अस्वीकार गर्दछ । तर आकांक्षा र व्यवहारमा त्यो सम्भव हुँदैन ।

(४) प्रशासनमा उच्च प्रविधिको प्रयोग, म्याक्स वेवरको पदसोपान, तोकिएको वर्गको मात्र हित र मूल्य मान्यतामा जोडजस्ता कुराहरु यसका अव्यवहारिक पक्ष हुन् ।

(५) जनउत्तरदायित्व र समानताको स्पष्टता यसबाट पाईदैन । राज्यको भूमिका कति घटाउने भन्ने कुनै मापदण्ड छैन । बजार सिद्धान्तमा अत्याधिक जोड दिईदा सरकारको भूमिका नाप्न सकिदैन, मिल्दैन ।

(६) यो सिद्धान्त प्रशासनको प्राथमिकता, कार्यपद्दति, विकास प्रशासन र विकसित एवं विकासोन्मुख मुलुकको विद्यमान अवस्था प्रति पूर्णतः स्पष्ट दृष्टिकोण प्रस्तुत गर्न असक्षम देखिन्छ ।

८. नेपालमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको प्रयोग

भूमण्डलीकरणको वर्तमान विश्वमा विकसित पश्चिमा राष्ट्रहरुमा आएको हरेक सुधार र जागरणको प्रभाव नेपालमा पनि अवश्य पर्ने गरेको छ । तर परिर्वतित अवधारणालाई व्यवहारमा पूर्णतः अंगिकार गर्न सकिएको छैन । हामीकहाँ हरेक क्षेत्रमा सरकारी संलग्नता यथावत रहेको छ । जसको कारणबाट सरकारी संगठनहरु अनावश्यक रुपमा बोझिलो र भारयुक्त भएका छन् । खास गरी राष्ट्रिय विकासका सम्पूर्ण कार्यहरु सरकारले मात्र सम्पन्न गर्नु पर्दछ भने सोचाईले गर्दा यहाँ नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका आयामहरु सुस्त गतिमा परिचालित छन् । यसबाट राष्ट्रिय जनजीवनको विभिन्न क्षेत्रमा सरकारी नियन्त्रण कायमै देखिन्छ । विकासका विविध क्षेत्रमा सार्वजनिक क्षेत्रको एकाधिकार यथावत नै छ । सरकारी निकायमा जवाफदेहिताको भावना अपेक्षित रुपमा विकसित हुन सकेको छैन । साना भन्दा साना निर्माण कार्य देखि बृहत परियोजना सम्म, उपभोग्य सामानको आपूर्ति देखि मूल्य निर्धारण सम्म सरकारी हस्तक्षेप रहनाले सरकारी संयन्त्रमा अनावश्यक भार बढ्न गएको छ । जसबाट अनावश्यक रुपमा सरकारी दायित्व पनि बढ्न गएको छ ।

नेपालमा शासकीय सुधारको निम्ति विभिन्न दातृ राष्ट्र एवं निकायको गहिरो ध्यान आकृष्ट भएको पाईन्छ । आर्थिक उदारिकरण र बजार अर्थतन्त्रलाई हाम्रो संवैधानिक व्यवस्थाले नै आत्मसात गरेको परिप्रेक्ष्यमा यस क्षेत्रको व्यापक सुधार हुनै पर्दछ ।

नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ ले नागरिकहरु बीच समानताको हक प्रत्याभूत गरेको छ । राज्यले धर्म, वर्ण, लिंग जातजाती वा वैचारिक आस्थाको आधारमा भेदभाव गर्न नपाइने प्रतिज्ञा गरेको छ । साथै महिला, बालक र असहायहरुको समुन्नतीको लागि विशेष व्यवस्था गर्न सकिने संवैधानिक निष्ठा पनि व्यक्त गरिएको छ । राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरुको उद्घोषण गर्दै सामाजिक, आर्थिक र राजनैतिक लगायत राष्ट्रिय जीवनका सबै क्षेत्रमा न्यायपूर्ण व्यवस्था कायम गरी लोक कल्याणकारी व्यवस्थाको अभिवृद्धि गर्ने अठोट लिइएको छ ।

देशको आर्थिक स्रोत र साधनलाई सीमित व्यक्तिमा केन्द्रित हुन नदिने, न्यायोचित वितरणको व्यवस्था मिलाउने, सामाजिक न्याय प्रदान गर्ने, आर्थिक शोषणको अन्त्य गर्ने, निजी एवं सार्वजनिक उद्दमलाई प्राथमिकता दिने, न्याय र नैतिकतामा आधारित स्वरुपको सामाजिक जीवन व्यवस्थाको स्थापना गर्ने, सार्वजनिक हितको प्रवर्द्धन, विकेन्द्रीकरणको माध्यमद्धारा जन सहभागिता र प्रजातन्त्रका लाभहरुको समानुपातिक वितरण आदि कुराहरु संविधानद्धारा नै संकल्पित रुपमा व्यवस्थित गरिएको छ । यसबाट हाम्रो मुलुकको मूल कानून स्वयं संविधानले नै नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणलाई आत्मसात गरेको कुरामा दुईमत छैन । देशको प्रशासन संचालन गर्न आवश्यक सेवाहरुको गठन संचालन र सेवाका शर्तहरु ऐनद्धारा निर्धारित हुने भनी संविधानमा गरिएको व्यवस्थालाई पनि संवैधानिक रुपमा प्रतिवद्ध सार्वजनिक प्रशासनिक दृष्टिकोणको रुपमा बुझ्न सकिन्छ ।

मुलुकमा आम नागरिकको कल्याणको लागि ठोस नीति एवं कार्यक्रम तर्जुमा गरी त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्न प्रशासनिक पद्धतिमा पनि आमूल परिवर्तन हुनु आवश्यक छ । नेपालमा खास गरी सन् १९९० को दशकबाट यस क्षेत्रमा व्यापक जागरण आएको देखिन्छ । प्रशासन सुधारको क्षेत्रमा विगत पाँच दशक देखि थुप्रै प्रयासहरु

नभएका होइनन् । तर ठोस रुपमा हेर्दा २०४८ सालमा उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग गठन भई त्यसले प्रस्तुत गरेको सुझावहरुले नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको विश्वव्यापी मान्यतासंग खास तादात्म्यता राख्दछन् भन्न सकिन्छ ।

आठौं पञ्चवर्षीय योजना देखि प्रशासन सुधार सम्बन्धमा निर्दिष्ट गरेका नीतिहरुको निरन्तरता पनि यसै मान्यतासंग आबद्ध रहेको पाइन्छ । नेपालमा मानवीय विकास सम्वन्धी दक्षिण एशियाली केन्द्रले जन आकांक्षा र राज्यको कार्य क्षमता बीच सन्तुलन हुन नसकी समाधान नै गर्न नसकिने गरी संकट बढ्दै गएको भनी खताराको संकेत सन् १९९८ मा दिएको थियो । तर मुलुकमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका प्रयासहरु थालिए पनि अपेक्षित सुधार हासिल हुन सकेको छैन । नवौं योजनाले विकेन्द्रीत शासन व्यवस्था, अधिकार प्रत्यायोजन, सक्षम र छिटो कार्य सम्पादनलाई जोड दिएको छ । तर हाम्रो व्यवस्थापन अझै छिटो , पारदर्शी र चुस्त हुन सकेको छैन । दशौं योजनाले त स्वयं नै लक्षित वर्गमा सेवा नपुगेको, लक्ष्य मापन सूचक निर्धारण नभएको, सहज सेवा प्रवाह हुन नसकेको र सुशासनको प्रत्याभूति दिन कठिन भएको कुरा स्वीकार गरेको छ ।

आर्थिक उदारीकरणको दिशामा नीतिगत सुधार सन्तोषजनक देखिएतापनि सार्वजनिक प्रशासनका अन्य क्षेत्रमा भने सुधार प्रकृया शिथिल नै देखिन्छ । प्रशासनमा व्यापक राजनीतिकरण, नातावाद, कृपावाद, ऐन नियम मिच्ने प्रवृत्ती जस्ता नकारात्मक सूचकहरुले यसको लक्ष्यलाई पछाडि धकेलिदिएको छ ।

मुलुकले तीन दशकभन्दा केही अगावै देखि योजनाबद्ध रुपमा विकास निर्माण कार्य थालनी गर्दा गैर सरकारी तथा निजी क्षेत्रको गतिविधि लगभग शुन्यको स्थितिमा थियो । त्यसताका दैनिक प्रशासकीय कार्यका अतिरिक्त विकास निर्माणको कार्य सञ्चालन गर्ने सम्पूर्ण जिम्मेवारी सरकारी निकायले निर्वाह गर्नु स्वभाविक नै थियो । फलस्वरुप सरकारी निकाय एवं कर्मचारीको संख्यामा बृद्धि भयो । उद्योग र बन्द व्यापारको क्षेत्रबाट अग्रसरता लिनु पर्नाको कारणबाट सार्वजनिक संस्थानहरुको संख्यामा पनि बृद्धि भयो । आर्थिक उदारीकरणको अवधारणा प्रवेश गराएर शासकीय सुधारका क्षेत्रमा व्यापक गृहकार्य गरिए पनि उपलब्धि हुन सकेन । अझै पनि उद्योग, वाणिज्य, बैकिंग एवं वित्तीय क्षेत्रमा रहेको कठोर नीति र कानूनमा सुधार गरिनु अति आवश्यक छ । निजामती प्रशासनको क्षेत्रमा सम्बद्ध नीति, नियममा व्यापक सरलीकरण गरिनु पर्दछ । थौरै मन्त्रालय, सानो आकारको कर्मचारी संगठन, विशेषज्ञ सेवा, करार नीति, परामर्शदाता र सल्लाहकारको अवधारणा एवं दरवन्दी कटौती गरिनु पर्नेमा ती कुराहरु नारामा मात्र सीमित रहेका छन् । योजनाबद्ध भन्दा अन्धाधुन्ध निजीकरणमा जोड, कार्यसम्पादन समीक्षा पद्दति नहुनु, उचित प्रगति समीक्षा प्रवन्ध नहुनु, पदसोपानमा हेरफेर तथा दण्ड र पुरस्कारको वस्तुनिष्ट व्यवस्था नगरिनु पनि यसका कमजोरीहरु हुन् ।

९. निस्कर्ष

सार्वजनिक व्यवस्थापनको क्षेत्रमा विश्व जगतले पुनःआकार लिदै छ । यसका नयाँ अभियन्ताहरु अन्तर्राष्ट्रिय परिदृष्यमा उदय भएका छन् । यो अवस्थाले शासकीय जिम्मा पाएकाहरुसंग नयाँ, तिब्र र गतिशील कार्य प्रणालीको माग गर्दछ । यो अत्यन्त नयाँ वास्तविकतालाई आत्मसात गर्दै राज्यप्रतिको अवधारणामा पुनः विचार गर्नुपर्ने भएको छ । साथै क्षमताहरुको र कार्यहरुको पुनःपरिभाषा गर्नुपर्ने भएको छ । तर होसियारी के कुरामा राख्नु पर्दछ भने असान्दर्भिक क्षेत्रहरु यसमा समावेश हुनुहुँदैन । विगतमा हाम्रा उच्चतम प्राथमिकताहरु आन्तरिक चाहना र प्रशासनिक कार्ययोजनासंग सम्बन्धित थिए । यदि हामीले अवसरको पूर्ण लाभ लिने हो भने नयाँ विश्वव्यापी वास्तविकतालाई ग्रहण गरी ती कुराहरु सारा नागरिकहरुको लागि पहुँच योग्य बनाउनु पर्दछ । राज्यको बलियो संरचना हुनुपर्दछ, जुन उसको क्षमता र परिवर्तनको आकांक्षा भित्र होस् । त्यस्तो संरचना जसले उत्पादनको नयाँ स्वरुप, सहभागिता, शिक्षा, र शान्तिपूर्ण सह अस्तित्वलाई अघि बढाउन सकोस् ।

राज्यले त्यस्ता अवस्थाहरु सृजना गर्न र सुदृढ गर्न सक्षम हुनुपर्दछ, जसले समग्र विश्वको विकासमा नै सबैभन्दा प्रभावकारी माध्यमबाट हातमा हात बढाएर अघि बढ्न सकियोस् । तर यसको लागि चुनौतीहरु अवश्य छन् । तीनलाई सामाना गर्न युक्तियुक्त इच्छा, राज्यका सबै निकायहरुमा हरेक तह, वर्ग र तप्काको समावेशीकरण, नयाँ खोज र व्यवहारिक जगतका पुरातनवादी मान्यताहरुलाई युगानुकुल परिवर्तन गर्नु पर्दछ । त्यसको एकमात्र उपाय भनेको आम नागरिकहरुमा आवश्यक आत्मविश्वास विकास गरी सरकारमा उनीहरुको प्रतिनिधित्व गराउनु पर्दछ । हामी त्यस्ता कार्यहरु गर्न तब मात्र समक्ष हुने छौं, जब सबै नागरिकहरु राष्ट्रको सामुहिक विकासमा अंशियार बन्नलाई दिलैदेखि कटिवद्ध हुनेछौं ।

विश्वको कुनै पनि राष्ट्रले नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका मान्यताहरुलाई नजरअन्दाज गरेर कदापि अघि बढ्न सक्ने स्थिति अब रहेन । भनिन्छ, यसका कतिपय मान्यताहरु कठोर र विकसित समाजको लागि मात्र फिट हुने खालका छन् । तर यसमा दुई मत छैन कि गरीब, पछौटे र अविकसित मुलुकको लागि पनि ती मान्यताहरु प्रेरणाको श्रोत अवश्य हुनेछन् । थौरै खर्चमा धेरै उपलब्धि नै यो नयाँ मोडलको केन्द्रीय विषयवस्तु हो । त्यस्तो उद्देश्य हासिल गर्ने तरिका, प्रकृया र बाटोहरु तय गरिएको पनि छ । देशको वस्तुस्थितिसंग मेल खाने गरी यस सिद्धान्तलाई अंगीकार गर्न अवश्य सकिन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणा भित्र्याउने प्रयास भएतापनि हातलाग्दो उपलब्धि र परिणामको लागि लामै समय पर्खनु पर्ने देखिन्छ । वि.सं. २०४७ मा प्रजातान्त्रको पुनःस्थापनाताका गति लिएको सुधार प्रकृया अहिले अन्यौलको स्थितिमा बिसाएको जस्तो देखिन्छ । केही सार्वजनिक संस्थाहरु निजीकरण गरिए पनि खर्चमा कटौती हुन सकेन । व्यवस्थापक वा प्रशासकहरुले सुधार भएका कार्यनीति अवलम्बन गर्ने अधिकार र सुविधा पाउन सकेनन् । कार्य प्रगति केवल खर्चको आधारमा जोख्ने परिपाटी बस्यो । सुधारको लागि प्रशस्त आयोग र कार्यदलहरु बनाइए, सुझाव कार्यान्वयनमा अभिरुची देखाइएन । जनआकांक्षा र सेवा प्रवाह बीचको दुरी झन् बढदो छ । जन आन्दोलन दुइ पछि स्थापित लोकतन्त्रमा पनि प्रशासन प्रति जनविश्वास आर्जन हुन सकको छैन । प्रतिवद्धता, योग्यता, कुशलता, उत्तरदायित्व र पारदर्शिता भन्ने चिज सुझाव प्रतिवेदनमा सजाएर राखिएको छ । प्रशासनमा केन्द्रीकृत शैली हावी छ । तल्लो तहलाई विश्वासमा लिन जानिएन वा सकिएन । सूचना र प्रविधिको उपभोग राम्ररी हुन सकेको छैन । कर्मचारीहरुमा नातावाद, कृपावाद, दास मनोवृत्ती , भ्रष्टाचार, र चाकडी प्रथा अरु बढी फस्टाउँदो क्रममा छ । सरकार नै पूर्ण उत्तरदायी र जिम्मेवारीपूर्वक चल्न सकेको छैन । संक्रमणकालीन राजनीतिक अनिश्चितता, आन्तरिक सत्ता संघर्ष, अशान्ति र चरम विकृति र विवादका कारण राज्ययन्त्र नै असफलताको दिशामा धकेलिएको हुँदा नेपालमा नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको सफल कार्यान्वयन हुन सकेको छैन ।

यो अवधारणा मूलतः विकासशील मुलुकका लागि वरदान सावित हुनुपर्ने हो । परम्परागत कार्यशैलीमा आमुल परिवर्तन गरेर लक्ष्यमुखी, विकासमुखी, लचिलो वित्तीय अनुशासन, उद्देश्यमूलक व्यवहारबाट अघि बढ्ने सिद्धान्त भएकोले यसको उपयोगिता बहुतै महत्वपूर्ण मानिएको हो । केही कमी कमजोरी यसमा रहेता पनि निजी क्षेत्रको व्यवहारिक प्रयोगबाट ज्यादै सफल ठानेर सार्वजनिक क्षेत्रमा पदार्पण गरिएको यो सिद्धान्तलाई कुनै हालतमा पनि लागू गर्नै पर्दछ । पेशागत क्षमता, सरकारी र निजी साझेदारी, मानव संसाधन विकास, नतिजामूलक कार्यसम्पादन, प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व, व्यवस्थापकीय लचकता, परिणाममुखी, प्रभावकारिता, सहभागीतामूलक, सेवाग्राहीमुखी, छरितो र अत्युत्तम सरकार, विकेन्द्रीकरण, आधुनिक सूचना प्रविधिमा जोड, उपभोक्ताको रोजाई, मानव स्रोत परीक्षण, बजारमुखी व्यवस्थापन, गहन, कम खर्च र बढी उपलब्धि ईत्यादिजस्ता प्रभावकारी तत्वहरु समावेश भएको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका गुणहरुलाई अवलम्बन गरिनु सुदृढ विश्व आर्थिक व्यवस्थाको लागि नै अपरिहार्यता हो । तसर्थ यस सिद्धान्तलाई दृढतापूर्वक लागू गर्दै जानु खासगरी अविकसित राष्ट्रहरुको आजको आवश्यकता पनि हो । जबसम्म राज्यले विपन्न वर्ग र निमुखा जनताहरुहरुको उन्नतीको लागि ठोस नीति एवं कार्यक्रम तर्जुमा गर्दैन, तबसम्म देशले विकासको गती लिई कोल्टे फेर्न सक्तैन । त्यसकारण नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणालाई आ-आफनो देशको सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक र राजनीतिक पृष्ठभूमीमा प्रत्येक राष्ट्रहरुले ग्रहण गरी लागू गर्दै जानु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरु

- Editors Dennis A. Rondinelli and G. Shabbir Cheema (2002), Reinventing Government for the Twenty-First Century,Bloomfield,USA
- Madhu Raman Acharya (2002), Business of Bureaucracy, Kathmandu
- Nicholas Henary (2001), Public Administration and Public Affairs, Prentice Hall of India, New Delhi
- Dr. Ken Afful (2000), Management and Organization Behaviour, Ekata Books, Kathmandu
- डा. भीमदेव भट्ट (२०६०), सार्वजनिक प्रशासनको आधारभूत सिद्धान्त
- विष्णु सुवेदी (२०६०), सार्वजनिक प्रशासन तथा प्रशासकीय व्यवस्थापन

- सपादक श्याम कुमार भट्टराई (२०६१), नवीनतम प्रशासनिक दृष्टिकोणहरु, सोपान मासिक काठमाण्डौ
- शारदा प्रसाद त्रिताल (२०६१), नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनः अवधारणा र प्रयोग, निजामति सेवा दर्पण , निजामती सेवा दिवस मूल समारोह समति
- युवराज पाण्डे (२०६१), सार्वजनिक प्रशासन र सार्वजनिक कार्य व्यवस्थापन, विद्यार्थी पुस्तक भण्डार, काठमाण्डौ
- द्वारिकानाथ ढुंगेल, अच्युतबहादुर राजभण्डारी (२०६०), सुशासनका आयामहरु, श्री ५ को सरकार, प्रजातन्त्र र सुशासनका लागि अध्ययन केन्द्र, ललितपुर
- सम्पादक सुवरा क्षेत्री, प्रशासन सुधार अयोगका प्रतिवेदनहरु, काठमाण्डौ
- बालगोविन्द विष्ट (२०६२), सार्वजनिक मामिला व्यवस्थापनका समकालीन पक्षहरु, पैरवी प्रकाशन, काठमाण्डौ
- नेपाल अधिराज्यको सविंधान, २०४७
- दशौं योजना (२०५९), राष्ट्रिय योजना आयोग ।

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

जनशक्ति योजनाः नेपालको निजामती सेवाको सन्दर्भमा

किरण रुपाखेती *

१. पृष्ठभूमिः-

जनशक्ति राष्ट्रको सर्वाङ्गिण विकासको दृष्टिले साधन (Means) र साध्य (Ends) दुवै हो । राष्ट्रियस्तरमा जनशक्ति साधन र साध्य दुवै हो भने संगठनस्तरमा यो साधन मात्र हो । एकातर्फ जनशक्तिको परिचालन विना विकास निर्माण संभव हुन्न भने अर्कोतर्फ मानवशक्तिको विकासनै राष्ट्रिय विकासको अन्तिम लक्ष्य हो । मानिस विवेकशील प्राणी हो, उसले निर्णय गर्छ, सही गलत पहिचान गर्न सक्छ । अतः संगठन संचालनमा उसको भूमिका विशिष्ट रहन्छ । आधुनिक युगमा स्वचालित मेशिनहरु निर्माण गरीए पनि ती मेशिनहरुको संचालन गर्ने मानिसले नै हो । तसर्थ संगठन संचालनको लागि आवश्यक पर्ने विभिन्न श्रोतहरु जस्तैः मानवश्रोत, वित्तीय श्रोत, भौतिक श्रोत, तरिका, मेशिन र सूचना (Man, Money, Material, Method, Machine & Information = 5M+I) मध्ये मानवश्रोत विशिष्ट प्रकारको र नभै नहुने (Indispensable) श्रोत हो जसको अभावमा संगठनले क्रियाशीलता प्राप्त गर्न सक्दैन । कुनैपनि राष्ट्रको सर्वाङ्गिण विकास प्रक्रियामा जनशक्तिको विकासलाई केन्द्र विन्दुको रुपमा लिइने हुँदा यसको योजनाबद्ध विकास र प्रवर्द्धन अति आवश्यक हुन्छ जसको लागि जनशक्ति योजना अपरिहार्य हुन्छ ।

प्रस्तुत लेखको सुरुमा जनशक्ति योजनाको परिभाषागत पक्षलाई समेटिने छ । जनशक्ति योजनाको विभिन्न उद्देश्य, दायरा, र महत्वलाई तत्पश्चात प्रस्तुत गरिने छ । जनशक्ति योजना तर्जुमा गर्ने तरिकाका सैद्धान्तिक पक्षहरुलाई उजागर गर्दै लेखको अन्तिम भागले नेपालको निजामती सेवाको सन्दर्भमा जनशक्ति योजनाका विविध पक्षहरुलाई प्रष्ट्याउने छ ।

२. विद्वानहरुको दृष्टिमा "जनशक्ति योजना "

जनशक्ति योजनालाई विभिन्न विद्धानहरुले आ-आफ्नै किसिमले परिभाषित गरेका छन् र यसको सर्वस्वीकृत र सर्वमान्य परिभाषा पाईन्न । Shafritz M.Jay, Albert C.Hyde, David H. Rosen bloom आदि लेखकहरुले आफ्नो पुस्तक Personnel Management in Government: Politics & Process भन्ने पुस्तकमा जनशक्ति योजनाको सर्वमान्य परिभाषागत समस्याका वारेमा प्रष्ट पार्दै लेखेका छन ।

"The major Problem with the term human resources planning or manpower planning as it is generally known, is definitional simply put -it means different things to different people. There is no universally accepted definition of what manpower planning is or Consensus on what activities should be associated with it".

* उपसचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय ।

प्रशासनविद Perry Moore ले आफ्नो पुस्तक Public personnel Management: A Contingency Approach मा जनशक्ति योजनाले कुनैपनि संगठनलाई कस्तो किसिमको सीपयुक्त जनशक्ति आवश्यक छ भन्ने कुराको अनुमान गर्दै त्यस्तो जनशक्तिको उपलव्धताका श्रोतहरुको समेत अनुमान गर्छ भन्ने उल्लेख गर्दै भनेका छन् ।

"Human resource planning forecast the types of skills & People needed by the organization& it predicts the availability & source of such skills & people".

Institute of Personnel & Development का अनुसार संगठनले दीर्घकालीन प्रभावकारिता र दक्षताकोलागि उपयुक्त जनशक्ति नीति निर्माण गर्ने र संगठनको आवश्यकता अनुरुपको जनशक्ति विश्लेषण गर्ने प्रतिवद्ध र निरन्तर प्रक्रियालाई जनशक्ति योजना भनेको छ । साथै यसलाई एक संस्थागत योजना र वजेट प्रक्रियाको समष्टिको रुपमा लिईएको छ जसले संस्थाको दीर्घकालीन योजनाको उद्देश्यलाई समेटेको हुन्छ ।

वेलायतको रोजगार विभागका अनुसार यो एउटा रणनीति हो जसमा संगठनको लागि जनशक्ति प्राप्त गर्ने (Acquisition), उपयोग गर्ने (Utilization), विकास गर्ने (Improve) र स्थायी रुपमा संगठनमा रोकेर राख्ने (Retain) काम गरिन्छ ।

James Walker नामक विद्धानले जनशक्ति योजनालाई वदलिंदो परिस्थतिमा एउटा संगठनको लागि आवश्यक पर्ने जनशक्तिको (संख्यात्मक) विश्लेषण गर्ने र त्यस्तो आवश्यकता पूरा गर्ने क्रियाकलापहरु पूरा गर्ने प्रक्रिया मानेका छन् । उनकै शव्दमा भन्दा

"Human Resource Planning is the process of analyzing an organization's human resource needs under changing conditions & developing the activities necessary to satisfy these needs".

James Walker को परिभाषाले जनशक्ति योजनालाई केवल कर्मचारी प्रशासनको काम मात्र नमानी व्यवस्थापनका सम्पूर्ण प्रक्रियाहरुलाई नै जनशक्ति योजनामा समेट्ने प्रयास गरेको छ । यो जनशक्ति योजनाको पुराना अवधारणा भन्दा फरक छ । James Walker को परिभाषाको विपरित Perry Moore को परिभाषाले जनशक्ति योजनालाई केवल संख्याको अनुमान गर्ने कार्यमा सीमित गरेको देखिन्छ । अन्य परिभाषाहरुले यसलाई जनशक्ति व्यवस्थापनका अन्य पक्षहरु जस्तैः भर्ना, तालिम आदि सित पनि सम्वन्धित हुने गरी प्रस्तुत गरेको देखिन्छ ।

तसर्थ समष्टिमा यो संगठनको लागि भविष्यमा आवश्यक पर्ने जनशक्तिको माग पूर्वानुमान गर्ने (Demand Forecasting) र सो माग अनुसारको जनशक्ति पूर्ति गर्ने व्यवस्थित प्रक्रिया हो । निजामती सेवाको सन्दर्भमा परिभाषित गर्दा यो निजामती सेवा भित्रका विभिन्न संगठनहरुमा आवश्यक पर्ने विभिन्न प्रकारका ज्ञान, सीप आदिले सम्पन्न कुशल प्रशासकहरु र प्राविधिज्ञहरु ठीक संख्या र समयमा ठीक ठाउँमा उपलव्ध गराउन सक्ने खालबाट कर्माचारीको माग तथा आपूर्ति वीच सन्तुलन कायम गर्नको लागि वनाईने योजना जनशक्ति योजना हो (तिवारीः २०६०) ।

३. जनशक्ति योजनाको उद्देश्यः-

देशको चौतर्फी विकासको लागि दक्षजनशक्तिको उपलब्धता सुनिश्चित बनाई यसको प्रतिष्पर्धात्मक क्षमतामा बढोत्तरी ल्याउने प्रमुख उद्देश्य रहेको जनशक्ति योजनाका अन्य सहायक उद्देश्यहरु निम्न बमोजिम रहेका छन् ।

(क) संगठनको उद्देश्य, कार्यप्रकृति र क्षेत्राधिकार अनुरुपको कार्य गर्न सक्ने ज्ञान, सीप, अनुभव र दक्षता भएको जनशक्ति प्राप्त गर्ने आधारहरु निर्धारण गर्ने;

(ख) निर्धारित आधारहरु अनुरुप योग्य जनशक्ति प्राप्त गर्ने;

(ग) प्राप्त जनशक्तिको तालिम, अध्ययन, अनुसन्धान आदिको माध्यमबाट सीप, ज्ञान र दक्षता अभिवृद्धि गर्ने;

(घ) विकसित जनशक्तिलाई संगठनको उद्देश्य हासिल गर्न अधिकतम उपयोग गर्ने;

(ङ) जनशक्तिको माग र आपूर्ति वीच सामान्जस्यता ल्याई संगठनमा जनशक्तिको निरन्तर आपूर्ति गराउने; र

(च) योजनाद्धारा निर्धारित क्रियाकलापहरुको कार्यान्वयनको अनुगमन र मुल्यांकन गर्ने; ।

४. जनशक्ति योजनाको महत्वः-

कुनैपनि संगठनको लागि साधन र साध्य दुवै मानिएको जनशक्ति योजनाको महत्वलाई निम्न बुँदाहरुमा प्रस्ट गर्न सकिन्छ ।

(क) खास प्रकारको प्राविधिक ज्ञान र सीप चाहिने जनशक्तिको लागि योजनावद्ध ढंगबाट माग तथा आपूर्तीको लेखाजोखा गरी तदअनुरुप रणनीति वनाउन सघाउ पुग्ने;

(ख) प्रतिस्पर्धात्मक स्थितिको सृजना भई योग्य र क्षमतावान जनशक्तिलाई आकर्षण गर्न सकिने;

(ग) संगठनको उद्देश्य प्राप्तिको अलावा कर्मचारीको व्यक्तिगत लक्ष प्राप्तिमा सघाउ पुग्ने;

(घ) परिणाममूलक व्यवस्थापन (Management by result) र उद्देश्यमूलक व्यवस्थापन (Management by Objective) लाई व्यवहारमा उतार्न सघाउ पुग्ने;

(ङ) जनशक्ति योजनाले योग्य र क्षमतावान व्यक्तिहरुलाई आकर्षण गर्ने हुँदा कर्मचारीहरु भर्ना गरी तालिम, प्रशिक्षण र शिक्षामा थप खर्च गर्नुनपर्ने हुँदा अमूल्य पूँजीको वचत हुने;

(च) कर्मचारीको उत्पादकत्व वढाई संगठन र समग्र निजामती सेवाको उत्पादकत्व वढाउन मद्दत पुग्ने;

(छ) निजामती सेवालाई नयाँ संभावना र चुनौती सामना गर्न सक्ने वनाउन सघाउ पुग्ने;

(ज) सीप, क्षमता र योग्यता अनुसार कामको अवसर उपलव्ध हुने;

(झ) सांगठनिक, विभागीय, एकाईगत र व्यक्तिगत उद्देश्यमा सामञ्जस्यता सहित कर्मचारीको मनोवल बढाई निजहरुको सन्तुष्टीको अभिवृद्धि हुने;

(ञ) निजामती सेवाले गर्नुपर्ने कार्यहरु र ती कार्यहरु संचालन गर्न आवश्यक जनशक्तिको संख्यात्मक र गुणात्मक परिमाणको किटानी वैज्ञानिक ढंगले गर्ने परिपाटी वस्न गई निजामती सेवाको आकार व्यवस्थित र वैज्ञानिक ढंगले अनुगमन गर्नको लागि सघाउ पुग्ने; र

(ट) संगठन आफ्नो उद्देश्य प्राप्तिमा सफल भई, फलतः संगठनको ख्याती बढ्ने ।

५. जनशक्ति योजनाको दायरा

जनशक्ति योजनाले समेट्ने क्षेत्रगत दायरालाई मध्यनजर राखी यसलाई ३ प्रकारमा वाड्न सकिन्छ ।

(क) Macro Level (राष्ट्रिय तह) : - राष्ट्रिय तहको मुलुकको जनशक्ति योजना मुलुकको आवधिक विकास योजनाको अंगको रुपमा तर्जुमा भएको हुन्छ । यस्तो योजनाले देशको सम्पूर्ण क्षेत्रको जनशक्तिको वर्तमान अवस्थाको लेखाजोखा गर्दै भविष्यको जनशक्तिको आवश्यकताको आंकलन र प्रक्षेपण गर्दछ ।

(ख) Meso Level (क्षेत्रगत तह):- कृषि, उद्योग अथवा संचार जस्ता वेग्लावेग्लै क्षेत्रको विद्यमान जनशक्ति स्थिति र भविष्यको जनशक्तिको आवश्यकताको पूर्वानुमान गर्ने काम क्षेत्रगत तहको जनशक्ति योजनामा गरिन्छ । निजामती सेवा भित्र गरिने जनशक्ति योजना समेत यसै तहमा पर्छ

(ग) सांगठनिक तह (Micro Level):- कुनैपनि संगठनको तहमा उद्देश्य निर्धारण, जनशक्ति परीक्षण, विद्यमान जनशक्तिको संख्या र गुणात्मकता र प्राप्त जनशक्तिको अधिकतम उपयोग आदि पक्षहरु सांगठनिक तहको जनशक्ति योजनाले समेट्छ । निजामती सेवाको संन्दर्भमा भन्दा सेवा, समूह, उपसमूहस्तरको मन्त्रालय, विभाग वा कार्यालय स्तरको जनशक्ति योजना यो तहको जनशक्ति योजना हो । क्षेत्रगत र संगठनस्तरका जनशक्ति योजनाहरु राष्ट्रियस्तरको जनशक्ति योजनाको अंश मान्नुपर्ने हुन्छ ।

६. जनशक्ति योजना र मावनस्रोत व्यवस्थापनको अन्तरसम्वन्धः

मानवश्रोत व्यवस्थापनको (Human Resource Management) संवन्ध प्रत्यक्ष/ अप्रत्यक्ष रुपमा जनशक्ति योजना (Human Resource Planning), मानवश्रोत विकास (Human Resource development) र कर्मचारी प्रशासन (Personnel Administration) सित छ । राष्ट्रियस्तरमा जनशक्ति योजना वारे वृहत्तर रुपमा नीति योजना निर्माण गरिन्छ भने सांगठनिक स्तरमा कर्मचारी प्रशासन वा मानवश्रोत व्यवस्थापन (Human Resource Management) आदि विषयवस्तुको अध्ययनमा सीमित गरिन्छ । मानवश्रोत व्यवस्थापन भन्ने शव्दको प्रचलन १९७० मा भयो भने यसले १९९० तिर व्यापकता पायो । त्यसैवेला देखि अत्याधिक प्रचलनमा आएको शव्द कर्मचारी व्यवस्थापनको सट्टा मानवश्रोत व्यवस्थापनको प्रयोग हुदै आएको पाईन्छ । मानवश्रोत विकास कर्मचारीलाई दिईने प्रशिक्षण, वृत्ति विकास, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, भावी योजना तथा कल्याणकारी योजनासंग सम्वन्धित छ भने मानवश्रोत व्यवस्थापनले कर्मचारी प्रशासनका संम्पूर्ण गतिविधिलाई जनाउँछ । तसर्थ मानवश्रोत विकास मानवश्रोत व्यवस्थापनको एक अंग हो । जनशक्ति योजना र छनौट (selection) का बीच गाढा सम्वन्धमा रहेको हुन्छ । छनौट जनशक्ति योजनाको अभिन्न अंग (integral part) हो । साथै यस्तो योजना कार्य सम्पादन मूल्यांकन (Performance Appraisal) र तालिमसंग पनि सम्वन्धित हुन्छ । संगठन भित्रबाटै हुने बढुवाबाट जनशक्ति अपुग हुने स्थितिमा वाह्य श्रम वजारबाट जनशक्तिको छनौट गरी कर्मचारीहरु पूर्ति गर्नुपर्ने हुन्छ भने कार्यसम्पादन मूल्यांकनले माथिल्लो तहमा जान आवश्यक पर्ने सीपको आवश्यकता दर्शाउँछ जुन तालिमको माध्यमबाट प्राप्त हुन्छ। तसर्थ जनशक्ति योजना मानवश्रोत व्यवस्थापनका विविध पक्षहरुसंग जोडिएको हुन्छ।

जनशक्ति योजनाले कुनै निश्चित समयमा कुनै संगठनमा आवश्यक पर्ने आदर्श संख्याको (Optimum Number of Human resources) जनशक्तिको परिकल्पना गरेको हुन्छ । उक्त समयमा उक्त संगठनमा उपलव्ध जनशक्तिबाट संगठनको उद्देश्य प्राप्त हुन सक्छ भन्ने मान्यता जनशक्ति योजनाले राख्छ । उत्पादनको लागि चाहिने कच्चा पदार्थहरु समयको निश्चित विन्दुमा चाहिने भन्दा वढी थुपारेर (Inventory) राखिए जस्तै जनशक्तिलाई चाहिने भन्दा वढी परिमाणमा थुपारेर राख्न सकिन्न । तसर्थ जनशक्ति योजनाले कामदारको " stockpiling " र "shortage" दुवैको परिकल्पना गरेको हुदैन।

७. जनशक्ति योजनाका संख्यात्मक र गुणात्मक पक्षहरुः-

जनशक्ति योजनाले संगठनमा जनशक्तिको संख्यात्मक आवश्यकताको अलावा त्यस्तो जनशक्तिको गुणात्मक सुनिश्चितताालाई समेत महत्व दिएको हुन्छ । जनशक्ति योजना तर्जुमाको क्रममा संख्यात्मक र गुणात्मक पक्षहरुलाई निम्न वमोजिम समेटिन्छ ।

संख्यात्मक पक्षः-

- संगठनमा हाल कार्यरत जनशक्तिको विवरण (Inventory) तयार पार्ने;
- संगठनको वर्तमान र भावी उद्देश्य, कार्यक्षेत्र र कार्यवोझ अनुसार आवश्यक जनशक्तिको संख्या निर्धारण गर्ने;
- हाल विद्यमान र भविश्यमा प्राप्त गर्नुपर्ने जनशक्तिको संख्यात्मक तुलना गर्ने; र
- प्रक्षेपित जनशक्तिको वर्गीकरण गर्ने ।

गुणात्मक पक्षः-

- संगठनको समग्र योजना र जनशक्ति योजना वीचको सम्वन्ध विश्लेषण गर्ने;
- समग्र जनशक्ति योजनाको अंगको रुपमा बृत्ति विकास योजना तर्जुमा गर्ने;
- संगठनको वर्तमान र भावी उद्देश्य, कार्यक्षेत्र र कार्यवोझ अनुसार प्राप्त हुने जनशक्तिको गुणात्मकताको विश्लेषण गर्ने; र

(क) नयाँ प्रविधि र व्यवस्थापकीय आयामलाई जनशक्ति योजनाको अंगको रुपमा समेट्ने ।

८. जनशक्ति योजनाका पूर्वशर्तहरुः-

उपयुक्त जनशक्ति योजनाको तर्जुमा र त्यसको सफल कार्यान्वयनको लागि निम्न अवस्थाहरुको विद्यमानता आवश्यक हुन्छ ।

(क) व्यवस्थापनको सहयोग, समर्थन र प्रतिवद्धता हुनुपर्ने;

(ख) केन्द्रीय कर्मचारी सम्वन्धी संस्था (Central Personnel Agency) ले जनशक्ति योजनालाई ग्रहण गर्न (Feeling of ownership) र कार्यान्वयनको जिम्मेवारी (Responsibility) लिनुपर्ने;

(ग) जनशक्ति सम्वन्धी अभिलेख दुरुस्त, पूर्ण सांन्दर्भिक र आवश्यक परेको समयमा प्राप्त गर्न सक्ने गरी राखिएको हुनुपर्ने;

(घ) जनशक्ति योजनाको अवधि लामो हुनपर्ने ताकि वीचमा आईपर्ने समस्याहरुको समाधान संभव होस;

(ङ) तथ्यांक संकलन प्रशोधन, विश्लेषण गर्ने प्रक्रियाहरु समसामयिक, वस्तुनिष्ट एवं वैज्ञानिक हुनपर्ने;

(च) भर्ना, पदस्थापन, तालिम, बढुवा, तलवसुविधा लगायत सवै तहका छुट्टाछुट्टै उपयोजना र समग्र जनशक्ति योजना बीच एकरुपता हुनुपर्ने;

(छ) राष्ट्रियस्तरको जनशक्ति योजना र संगठनस्तरको जनशक्ति योजना वीच तालमेल हुनुपर्ने र एकअर्काको परिपूरकको रुपमा आउनु पर्ने; र

(ज) जनशक्ति उत्पादन गर्ने संस्थाहरु र उपयोग गर्ने संस्थाहरुबीच सहयोग र समन्वय हुनु पर्ने ।

९. जनशक्ति योजना तर्जुमाको प्रक्रियाः-

जसरी जनशक्ति योजनाको परिभाषामा एकरुपता छैन त्यसैगरी जनशक्ति योजना तर्जुमाको प्रक्रियाको सम्वन्धमा पनि सर्वमान्य मत पाईन्न । प्रशासनविद् मधुनिधी तिवारीले " भविष्यका निश्चित वर्षहरुमा निजामती सेवालाई संख्यात्मक र गुणात्मक दुवै दृष्टीकोणले आवश्यक पर्ने कर्मचारी संख्या अर्थात् माग मध्ये निजामती सेवा भित्रबाट तालिम, उच्च शिक्षा, पदोन्नती दिएर के कति संख्यामा पूर्ति हुन सक्छ र निजामती सेवा भन्दा वाहिर कुन कुन श्रोतबाट आपूर्ति हुन सक्छ भन्ने वारेमा प्रष्ट पार्ने तरिका नै जनशक्ति योजना तर्जुमा गर्ने तरिका हो " भनी उल्लेख गर्नु भएको छ । अतः जनशक्ति योजना तर्जुमा गर्दा निम्न कार्यहरु गर्नु आवश्यक हुन आउँछ ।

(क) निजामती सेवा भित्रको जनशक्तिलाई संख्यात्मक र गुणात्मक रुपले दर्शाउने लगत (Manpower Inventory) तयार गर्ने;

(ख) भविष्यमा कुन कुन समयमा के कस्ता गुण (शिक्षा, सीप, ज्ञान, अनुभव, विशिष्ठता) भएका कर्मचारीहरु के कति संख्यामा आवश्यक पर्छन् सो को पूर्वानुमान गर्ने; र

(ग) मौजुदा जनशक्तिको संख्या र भविष्यको लागि अनुमान गरिएको संख्या बीचको खाडल पूरा गर्ने तरिका प्रष्ट पार्ने ।

निजामती सेवाको जनशक्ति व्यवस्थापनलाई सुधार्ने गरी जनशक्ति योजना प्रक्रियालाई निम्न बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

(क) लक्ष्य र उद्देश्यहरु निर्धारण गर्नेः-

संगठनको परिदृष्टि (Vision), ध्येय (Mission) , लक्ष्य (Goal) , उद्देश्य (Objective) परिपूर्ति हुने गरी जनशक्ति योजनाको लक्ष र उद्देश्यहरु तय गरिन्छ ।

(ख) विषय लागि संगठनात्मक र जनशक्ति सम्बन्धी पूर्वानुमान गर्नेः-

संगठनको भविष्यको स्वरुप निर्धारण गर्ने, कार्य वर्गिकरण र विश्लेषण गर्ने र सो अनुरुप आवश्यक जनशक्तिको पूर्वानुमान गर्ने जस्ता कार्यहरु जनशक्ति योजना प्रक्रियामा आउँछन । पर्यावरणीय पक्षहरु (Environmental Factors) जस्तै समग्र सरकारी नीति, संगठनको कार्यक्षेत्र विस्तार, संगठन प्रति जनसाधारणको धारणालाई पूर्वानुमान गर्दा ध्यान दिइन्छ ।

(ग) विद्यमान जनशक्तिको परीक्षण गर्ने (Human Resource Audit)

विद्यमान जनशक्तिको तुलनात्मक क्षमता, कमजोरीका क्षेत्रहरु र सम्भाव्यताका क्षेत्रहरुको लेखाजोखा गर्ने कार्य जनशक्ति परीक्षण हो । जुन सीप विवरण (Skill Inventory), कर्मचारी सूचना प्रणाली (Personnel Information System), मानव संशाधन सूचना प्रणाली (Human Resource Information System) बिना सम्भव हुदैन् । जनशक्ति योजनाको तर्जुमा गर्दा विद्यमान जनशक्तिको यथार्थ परीक्षण र मूल्यांकन हुनुपर्छ । यसको लागि सीप परीक्षणको आवश्यकता पर्छ जुन व्यक्तिगत विवरण, शैक्षिक योग्यता, तालिम, अनुभव र सीप सम्बन्धी विवरणहरुको आधारमा गर्ने गरिन्छ ।

(घ) कार्य विश्लेषण गर्ने (Job Analysis)

संगठनको उद्देश्य हासिल गर्न संगठनको कार्य प्रकृति अनुरुप कार्य वर्गिकरण गर्ने, तिनलाई आपसमा मिल्ने गरी समूहिकृत गर्ने, कार्य विशिष्टिकरण गर्ने र सोही अनुरुप कार्य विश्लेषण गरी संगठन र जनशक्ति वीच सामञ्जस्यता ल्याउने कार्य गरिन्छ ।

(ङ) जनशक्ति योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने

माथि उल्लिखित चारवटा प्रक्रियाहरु पूरा गरे पश्चात जनशक्ति योजनाको तर्जुमा गरिन्छ । उक्त योजनाको कार्यान्वयनको लागि नीति र रणनीतिहरु तय गरिन्छन् र यसको आधारमा कार्यान्वयन कार्ययोजना समेत तय गरिन्छ जसमा संस्थागत बन्दोबस्त, भौतिक साधनको व्यवस्था, वित्तीय व्यवस्था, मानवश्रोत, कानूनी पूर्वाधार, ईत्यादि पर्छन् ।

(च) अनुगमन र मूल्यांकन गर्ने

जनशक्ति योजना उद्देश्य अनुरुप ठिक ढंगले कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन गर्ने र योजनाको समाप्ती पश्चात असरको लेखाजोखा गर्ने काम नै अनुगमन र मूल्यांकन हो । अनुगमनमा कार्यान्वयन चरणमा देखिएका कमजोरीहरु पहिल्याउँदै समाधानका उपायहरु निकाल्ने काम समेत गर्ने गरिन्छ । मूल्यांकन कार्य भने योजनाको समाप्ती पश्चात प्रभावको लेखाजोखा गर्ने प्रयोजनको लागि गरिन्छ ।

१०. नेपालको सन्दर्भमा जनशक्ति योजनाः-

नेपालको जनशक्ति योजनालाई आवधिक योजना र निजामती सेवाको सन्दर्भमा हेर्न सकिन्छ ।

(क) आवधिक योजनाको संन्दर्भमाः-

नेपालमा आजसम्म एकिकृत जनशक्ति योजना नबनेको भएता पनि विभिन्न आवधिक विकास योजना प्रक्रियामा जनशक्ति विकाससंग सम्बन्धित विभिन्न प्रयाशहरु हुँदै आएको देखिन्छ । पहिलो पञ्चवर्षिय योजना र दोश्रो त्रिवर्षिय योजनामा पहिलो पल्ट देशमा प्राविधिक जनशक्तिको अभाव महसूस गरी जनशक्तिको आपुर्ति पक्षमा जोड दिइएको थियो । त्यस्तै तेश्रो योजना अवधिमा सक्षम र तालिम प्राप्त जनशक्ति उत्पादन गर्ने लक्ष्य राखी श्रमिक तालिम केन्द्रहरुको स्थापना र श्रम कल्याण कार्यक्रम संचालन गर्ने लक्ष्य राखिएको थियो भने चौथो पञ्चवर्षिय योजनामा व्यावसायिक र प्राविधिक शिक्षामा जोड दिने नीति राखिएको थियो । यस योजना अवधिमा ११ हजार प्राविधिक जनशक्ति उत्पादन गर्ने लक्ष्य राखिएको थियो। त्यस्तै पाँचौ योजनामा २४ हजार र छैठौं योजनामा ३९ हजार प्राविधिक जनशक्ति उत्पादन गर्ने लक्ष्य लिइएको थियो।

सातौ योजनाले प्राविधिक जनशक्तिको उत्पादन र उपयोग तथा माग र आपूर्ति वीचको सामन्जस्ता ल्याउने नीति लिई उक्त योजनाले प्राविधिक जनशक्तिको विकासमा विशेष जोड दिएको देखिन्छ । नवौं योजनाले बाह्रौ योजनासम्म निरक्षरता उन्मुलन गर्ने र स्तरीय व्यावसायिक तालिमका अवसर पढाउने

लक्ष्य लिएको पाईन्छ भने दशौं योजना अवधिमा १० लाख ५२ हजार थप रोजगारी सिर्जना गर्ने र प्राविधिक तथा सीपमूलक शिक्षामा जोड दिएको छ ।

(ख) निजामती सेवाको सन्दर्भमाः-

२००९ सालको बुच कमिटी, २०१३ सालको प्रशासन सुधार तथा योजना आयोग (आचार्य आयोग) र २०२५ सालको प्रशासन सुधार आयोग (झा आयोग) ले जनशक्ति भर्ना, प्राप्ति र विकासका पक्षहरुमा सिफारिस गरेपनि जनशक्ति योजना तर्जुमा सम्बन्धमा कुनै सिफारिस गरेको पाइन्न । प्रशासन सुधार आयोग २०३२ को प्रतिवेदनले जनशक्ति आवश्यकता र पूर्ति वीच सन्तुलन ल्याउन र जनशक्ति सम्बन्धी जिम्मेवारी दिन कार्यकारी एकिकृत जनशक्ती तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय गठन गर्ने सुझाव दिएको पाइन्छ तथापी जनशक्ति योजनाको आवश्यकताका सम्बन्धमा उक्त आयोग त्यति प्रष्ट देखिन्न । उदारीकरण र निजीकरणको परिप्रेक्ष्यमा उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ ले सरकारको कार्य क्षेत्र घटाई निजामती कर्मचारीको दरबन्दि संख्या ७७,०००० कायम गर्ने सुझाव दिएको थियो। तर यस आयोगले जनशक्ति योजना पक्ष भन्दा विकासको पक्षमा जोड दिदैं राष्ट्रिय मानव श्रोत विकास परिषद र तालिम तथा विकास नीति लागू गर्ने सुझाव दिएको देखिन्छ। त्यस्तै उक्त आयोगको सिफारिसमा निजामती सेवा ऐन र नियमावलीमा रिक्तपदहरुको पूर्तिका सम्बन्धमा उल्लेख गरीएतापनि जनशक्तिको माग र आपूर्ति पक्षहरु समेटिएको जनशक्ति योजनाबारे उल्लेख भएको पाइन्न।

समग्रमा विभिन्न आवधिक योजनाहरु विशेष गरी प्राविधिक जनशक्तिको विकासमा जोड दिएतापनि एकिकृत जनशक्ति विकास योजनाको महत्वमा जोड दिएको पाइन्न । साथै त्यस्ता आवधिक विकास योजनाहरुमा निजामती सेवाको लागि आवश्यक पर्ने जनशक्तिको मागको प्रक्षेपण र पूर्ति गर्ने कार्य योजनाको सर्वथा अभाव पाईन्छ । साथै निजामती सेवामा प्राविधिक सेवा, समूहहरुको गठन गर्दा समेत जनशक्ति विकासमा पर्याप्त ध्यान दिन नसकेको देखिन्छ । यसको अलावा निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीहरुले कर्मचारीको व्यवस्थापन पक्षमा बढी महत्व दिएको छ । प्रत्येक संगठनले तर्जुमा गर्नुपर्ने जनशक्ति योजनाको तर्जुमा हुन नसकेको र जसले तर्जुमा गरेका छन् तिनले समेत समयोचित परिमार्जन र सुधार गर्न नसक्दा निजामती सेवाको लागि एकिकृत जनशक्ति योजना बन्न नसकेको स्थिति छ । तथापी प्रशासन सुधार आयोगका सिफारिसहरु जनशक्ति योजना तर्जुमा गर्ने सन्दर्भमा महत्वपूर्ण आधारहरु भने सावित हुन सक्छन् ।

११. नेपालमा जनशक्ति योजना सम्बन्धी समस्याहरुः

नेपालमा जनशक्ति योजना सम्बन्धी विद्यमान समस्याहरुलाई निम्न बमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

(क) नेपालमा जनशक्ति योजना प्रकृयालाई व्यवस्थित, नियमित र सार्वजनिक व्यवस्थापनको एउटा अभिन्न अंगको रुपमा विकास गर्ने परिपाटी नवस्दा एकिकृत जनशक्ति योजनाको अवधारणाले अझै मूर्त रुप लिन सकेको छैन । विगतका आवधिक योजनाहरुमा केही प्राविधिक जनशक्तिको समस्यालाई ध्यानमा राखी त्यस्तो जनशक्तिको आपुर्ति गर्ने लक्ष्य निर्धारण गरीएको भएतापनि जनशक्ति योजना प्रक्रिया अनुरुप माग प्रक्षेपण, आपूर्ति स्थितिको विश्लेषण, माग आपूर्ति वीच सन्तुलन जस्ता क्रियाकलापको आधारमा जनशक्ति योजना हुने गरेको पाइन्न ।

(ख) केन्द्रीय कर्मचारी नीतिको अभाव, संगठन योजनाको अभाव तथा राजनीतिक र उच्च प्रशासनिक प्रतिबद्धताको अभावको कारण जनशक्ति योजनालाई सार्वजनिक व्यवस्थापनको अभिन्न अंगको रुपमा विकास गर्न नसकिएको ।

(ग) प्रशासनमा आमूल परिवर्तन गरी यसलाई उद्देश्यमूलक र परिणाममुखी बनाउने कुरामा विभिन्न प्रशासन सुधार आयोगहरुले जोड दिए पनि जनशक्ति योजना तर्जुमा गर्नुपर्ने आवश्यकतालाई बोध गर्न नसकेको ।

(घ) निजामती सेवा ऐन र नियमावलिमा जनशक्ति योजनाको कुनै व्यवस्था नगरिएको ।

(ङ) समग्र निजामती सेवा र यस अन्तर्गतका संगठनहरुको उद्देश्य, कार्यक्षेत्र र अधिकार प्रष्ट नभएको ।

(च) निजामती सेवामा कार्य वर्गीकरण, कार्यविश्लेषण र कार्य मूल्यांकन हुने नगरेको ।

(छ) संगठनहरु तदर्थबादी दृष्टिकोणबाट संचालन हुने गरेको र जनशक्ति योजनाको आधार तयार गर्ने काममा तिनको उदासिनता रहेको ।

(ज) विश्वसनीय र भरपर्दो तथ्यांक प्रणालीको अभावका कारण जनशक्ति योजना तर्जुमा कठिनाई रहेको ।

(झ) दीर्घकालिन प्रशासनिक नीतिको अभावको कारण विना उद्देश्य र प्रयोजन र बिना कार्य विश्लेषण संगठन विस्तार हुँदै गएको र संगठन स्थापना गरीसकेपछि त्यस संगठनको कार्य खोजि गर्ने प्रवृति रहेको ।

(ञ) जनशक्ति उत्पादन गर्ने र परिचालन/उपयोग गर्ने निकायहरु वीच समन्वयको अभाव रहेको ।

१२. समाधानका उपायहरुः

जनशक्ति योजना बहुआयामिक मुद्दा (Cross Cutting Issue) भएकाले जनशक्ति विकास सम्बन्धी माथि उल्लिखित समस्याहरु समाधान गर्नका लागि तल प्रस्तुत गरे बमोजिमका बहुपक्षीय (Multi pronged) उपायहरु अपनाउनु पर्ने देखिन्छ ।

(क) सार्वजनिक व्यवस्थापन, संगठन योजना र विकास तथा कर्मचारी सम्बन्धी दीर्घकालिन नीति तर्जुमा गरी सोहि नीतिको आधारमा जनशक्ति योजना तयार गर्नुपर्ने;

(ख) जनशक्ति योजनालाई अनिवार्य रुपमा आवधिक योजनाको अंग बनाइनु पर्ने;

(ग) जनशक्ति योजनालाई कर्मचारी व्यवस्थापनको अभिन्न अंग बनाउन यसलाई कर्मचारी भर्ना, पदस्थापन, तालिम र वृत्ति विकास योजनासंग आवद्ध गर्नुपर्ने;

(घ) संगठन स्तरको जनशक्ति योजना र राष्ट्रियस्तरको जनशक्ति योजना वीच तालमेल हुनुपर्ने;

(ङ) कामको प्रकृति र कार्यवोझका आधारमा संगठन स्थापना गर्ने र जनशक्ति योजनाको माध्यमबाट संगठनले हासिल गर्ने उद्देश्य अनुरुप जनशक्ति आपूर्ति गरिनुपर्ने;

(च) शैक्षिक संस्थाहरु, तालिमकेन्द्रहरु र जनशक्ति उपयोग गर्ने निकायहरु वीच समन्वय गर्ने संयन्त्रको विकास गरिनुपर्ने;

(छ) प्रशासन सुधार प्रक्रियामा जनशक्ति योजनालाई एक महत्वपूर्ण हिस्साको रुपमा ग्रहण गर्नु पर्ने;

(ज) प्रत्येक संगठनको उद्देश्य, लक्ष्य, जिम्मेवारी प्रष्ट पार्दै कार्यरत कर्मचारीहरुको कार्य विश्लेषण गरी कार्य विवरण तयार गरी कर्मचारीको माग र आपूर्तिमा समन्वय ल्याउनु पर्ने;

(झ) PIS लाई सुदृढ बनाई कर्मचारी अभिलेखलाई अद्यावधिक गरिनुपर्ने; र

(ञ) सम्बन्धित ऐन र नियममा जनशक्ति योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन सम्वन्धमा व्यवस्था गरी कार्यान्वयन अनुगमनको लागि व्यवस्थापन परीक्षण गर्ने परिपाटीको विकास गर्नु पर्ने ।

१३. निष्कर्षः

वैज्ञानिक र यथार्थपरक जनशक्ति योजना विना नै तदर्थवादी दृष्टिकोणबाट संचालन भैरहेको निजामती सेवालाई विश्वव्यापीकरणको माग बमोजिम छरितो र परिणाममुखी बनाउनु आजको चुनौती हो । यसको

लागि समग्र निजामती सेवाले आफ्नो उद्देश्य र कार्य क्षेत्रमा थप स्पष्टता ल्याई विद्यमान सेवा र समूहका विभिन्न पदहरुमा कार्यरत कर्मचारीहरुको कार्य विश्लेषणको आधारमा कार्य वर्गिकरण गरी भविष्यको जनशक्तिको पूर्वानुमान र सो अनुरुप आपूर्ति व्यवस्था मिलाउन सहज हुने किसिमले जनशक्ति योजना तर्जुमा गर्न ढिलो भैसकेको छ । बदलिंदो राजनैतिक परिदृष्यहरुमा समावेशी किसिमको एकीकृत निजामती सेवा त्यस्तो जनशक्ति योजनाको आधार (Bottom line) हुनु आवश्यक छ । सहश्राब्दी विकास लक्ष (Millennium Development Goals) प्राप्तिको लागि समेत जनशक्ति योजना राष्ट्रिय आवधिक योजनाको अभिन्न अंग हुनुपर्ने र क्षेत्रगत योजनाहरु (Sectarian Plan) ले समेत अनिवार्य रुपमा उक्त जनशक्ति योजनाको आधारमा क्षेत्रगत जनशक्ति योजनाहरु तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्नै पर्ने संयन्त्रको विकास आजको अपरिहार्य आवश्यकता हो ।

सन्दर्भसामग्री

- Moore, Perry (1988). Public Personnel Management: A Contingency Approach, Toraoto: Lexington Books
- Shafritz M. Jay, abert C. hyde, David H. Rosenbloom (1981)
- Personnel Management in Government, Politics and Process.
- Worker James W. (1976) . "Does Career Planning Pock the Boat!" Human Resource management Vol17no1.
- अधिकारी, ध्रुव (२०४८) नेपालमा कर्मचारी प्रशासन, श्रीमती मंजु अधिकारी, पाटन
- सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, "प्रशासन"का विभिन्न अंकहरु
- काफ्ले नारायणप्रसाद (२०६१)। विकास प्रशासनको नयाँ आयाम, लुम्बिनी प्रिण्टिङ्ग एण्ड पब्लिकेशन प्रा.ली., काठमाण्डौं ।
- तिवारी मधुनिधि (२०६०). नेपालको निजामती सेवाः जनशक्ति व्यवस्थापन, श्रीमती कान्ति तिवारी, डिल्लीबजार, काठमाण्डौं ।
- न्यौपाने महेश्वर (२०६२)। निजामती सेवा तथा सार्वजनिक व्यवस्थापनका विविध पक्षहरु, श्रीमती राधिका न्यौपाने, भक्तपुर ।
- विभिन्न प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदनहरु
- राष्ट्रिय योजना आयोग -आठौ नवौ र दशौ योजना
- भट्टराई श्रीकृष्ण र घिमिरे गोपाल (२०६२)। प्रकाशन, विकास र व्यवस्थापन, उत्सव बुक्स एण्ड स्टेनर्स, पुतलीसडक, काठमाण्डौ ।
- भट्ट भीमदेव (२०६०)। "मानवश्रोत व्यवस्थापन", प्रशासन वर्ष ३६, अंक ३, पूर्णाङ्क १००
- http://www.tamin.edu/coba.faculty/kohl/book/3/html

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन र बढुवा व्यवस्थापन प्रणाली

✍ बलदेव प्रसाद जोशी*

संगठनमा कार्यरत कर्मचारीले तत्काल वहालमा रहेको पदीय दायित्व निर्दिष्ट ढंगले सम्पादन गर्न सकेको छ/छैन र भविष्यमा सो पदले गर्नु पर्ने वा निजलाई माथिल्लो पदको जिम्मेवारी सुम्पन तथा तदनुरुपको कार्य जिम्मेवारी वहन गर्न सक्ने क्षमता छ/छैन भनि मूल्याङ्कन गरीने प्रकृयालाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन भनिन्छ । Merit Rating, Employee Appraisal, Behavioral Assessment, Staff Assessment, Employee Evaluation, Personnel Review, Progress Report, Service Rating, Fitness Report, Performance Evaluation आदि विविध नामले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई नामाकरण गरेको पाइन्छ ।

Shuler and Huber (1990), A formal structured system of measuring, evaluating, and influencing an employee's job attributes, behavior and outcomes as well as level of absenteeism to discover how productive the employee is and whether he/she can perform as more effectively in the future, so that the employee, the organization and society all benefit."

संक्षेपमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कर्मचारीको वार्षिक कामको सफलताको लेखाजोखा, तलब घटबढको आधार तयार गर्न, कानून दायित्वपुरा गर्ने कागजी कार्वाहीको रुपमा परिभाषित गर्न सकिन्छ ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको उद्देश्य

असल कार्यसम्पादन प्रणालीले कर्मचारीको कार्यसम्पादन कुन स्तरमा छ, संगठनको अपेक्षा पूरा भयो भएन एवं कर्मचारीले सुधार गर्नु पर्ने विषय के के हुन सो को जवाफ दिन सक्नु पर्दछ । वास्तवमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीको प्रमुख उद्देश्य भनेको मानव श्रोत विकास नै हो । कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका देहायका विशिष्ट उद्देश्य हुन सक्छन ।

१. प्रत्येक कर्मचारीको पेशागत विकास, सीप र कार्यसम्पादन अभिवृद्धि गर्नु, सुपरिवेक्षक र कर्मचारीका वीचको कार्य सम्बन्ध दरिलो बनाउनु, वित्तिय परामर्श, कर्मचारी सम्बन्धी निर्णयमा सहयोग पुऱ्याउनु
२. उत्तराधिकार योजना तर्जुमामा सहयोग पुऱ्याउनु, संगठनात्मक समस्या समाधानमा सहयोग पुऱ्याउनु, सञ्चार सुद्धढिकरण, न्यून कार्यसम्पादन सम्बोधन गर्न सहयोग पुऱ्याउनु, कानूनी आवश्यकता पुरागर्नु ।
३. कर्मचारीको काम, कर्तव्य र अधिकार स्पष्ट गर्नु, वृति विकास एवं मानवश्रोत विकास योजना तर्जुमा गर्नु, कर्मचारीको कार्यसम्पादन पहिचान एवं मान्यता र पृष्ठपोषणका लागि आवश्यक ।
४. कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारहरु आपसी समझदारिमा तय गर्नु ।
५. सरुवा, बढुवा, पदस्थापना, तलव वृद्धि एव पुरस्कारमा सहयोग पुऱ्याउनु ।

* उपसचिव, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीको अपेक्षित उपलब्धिहरु

१. संगठन एवं व्यक्तिगत लक्ष निर्धारण र योजना तर्जुमामा सुपरिवेक्षक र कर्मचारीबाट आपसि समझदारी कायम हुने ।
२. पद वर्गिकरणको व्याख्यामा सुपरिवेक्षक एवं कर्मचारी वीच आपसि समझदारी कायम हुने ।
३. कार्यसम्पादन गर्न चाहिने ज्ञान, सीप, श्रृजनशिलता, सुपरिवेक्षकको सीप आदिका बारेमा आपसि समझदारि कायम हुने ।
४. संगठनको उद्देश्य हासिल हुने एवं कार्यसम्पादन, कार्य सन्तुष्टि अभिवृद्धि हुने ।
५. सुपरिवेक्षकद्वारा कर्मचारीको चाहना एवं सम्भावनाको लेखाजोखा लगायत कर्मचारी विकास एवं सम्वृद्धिको बाटो पहिचान हुने ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीका मान्यताहरु

१. व्यक्तिगत एवं संगठनको स्थापित लक्षका साथै वर्तमान पद वर्गिकरणका आधारमा र योजनावद्ध, आवधिक रुपमा कम्तिमा वर्षको एक पटक सम्पन्न गरिनु पर्दछ ।
२. आत्ममूल्याङ्कनको अवसर सहित लिखित एवं मौखिक संचारबाट सम्पन्न गरिनु पर्दछ ।
३. सरुवा, बढुवा, तालिम एवं सल्लाह, बर्खास्त, कार्यसम्पादन सुधार, संगठनको लक्ष्य निर्धारण एवं प्राप्ति एवं क्षतिपूर्ति जस्ता सुपरिवेक्षकले गर्ने निर्णयलाई सहयोग पुर्याउने हुनु पर्दछ ।
४. मापनयोग्य मापदण्डका आधारमा मूल्याङ्कन गरिनु पर्दछ ।
५. कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणाली कर्मचारीले आफ्ना भनाइ राख्ने संयन्त्रको एक अंश हुन पर्दछ ।
६. सुपरिवेक्षकलाई मूल्याङ्कन गर्ने तालिमको अवसर प्राप्त हुनु पर्दछ ।
७. कर्मचारीको मूल्याङ्कन निकटस्थ सुपरिवेक्षकबाट हुनु पर्दछ ।
८. कुनै पनि merit pay system कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रकृयासंग आवद्ध हुनु पर्दछ ।
९. लिखित दस्तावेज सुपरिवेक्षक र कर्मचारी दुवैले हस्ताक्षर गरेको हुनु पर्दछ ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनकर्ता

१. कर्मचारीको प्रत्यक्ष सुपरिवेक्षक (Parent appraiser)
२. कर्मचारीको सुपरिवेक्षकको सुपरिवेक्षक (Grandparent appraiser)
३. समानस्तरको सहकर्मि (Peer appraiser)
४. कर्मचारीको सेवा लिने आन्तरिक सेवाग्राहीहरु (aunt/uncle appraiser)
५. कर्मचारीको सहयोगीहरू (Upward appraiser)
६. कर्मचारी स्वयम (self-appraiser)

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको प्रशासनमा ध्यान दिनु पर्ने कुराहरू

१. Frequency : कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कति कति समयमा गर्ने हो स्पष्ट गरिनु पर्दछ । कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई निरन्तर प्रकृयाको रुपमा स्वीकार गरी निरन्तर मूल्याङ्कन गरिनु पर्ने नविन अवधारणा देखा परेको छ ।
२. Documentation: कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको अभिलेख राख्ने निकाय एवं पदाधिकारीहरु स्पष्ट तोकिनु पर्दछ।
३. Timing: कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका सबै चरणहरुको समयावधि स्पष्ट किटान गरिनु पर्दछ ।
४. Process : सम्पादित कामको गुणस्तर, परिमाण, समय र लागतका आधारमा मापन (measurement of performance), स्वीकृत मापदण्ड र सम्पादित कामको तुलना (Comparison), कर्मचारीसंग मूल्याङ्कनका

बारेमा छलफल (Discussion), र आवश्यक सुधारात्मक उपाय लागू गर्ने (Corrective action) आदि प्रकृयाहरुको स्पष्ट व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई असर पार्ने तत्वहरु

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई विभिन्न तत्वहरुले असर पार्छन । मूल्याङ्कन कर्ताले ति तत्वहरु पहिचान गरी मूल्याङ्कन गरेमा मात्र विश्वसनीय रुपमा मूल्याङ्कन हुन सक्छ ।

१. Over-rating: कर्मचारीको वास्तविक क्षमता र कमजोरी पहिचान गर्न नसकेमा सुपरिवेक्षकले पाउने भन्दा बढी अंक प्रदान गर्न सक्छ । पुरानो प्रतिवेदनको प्रभाव, कर्मचारीले सुपरिवेक्षकलाई रिझाउने, सुपरिवेक्षकको दयालुपना, single criteria बाट मूल्याङ्कन, सुपरिवेक्षकले गल्ति पत्ता लगाउन नसक्नु एवं 'No news is good news.'को मान्यताले Over-rating हुन सक्छ ।

२. Under-rating : सुपरिवेक्षक Perfectionism भएमा, कर्मचारी अरु भन्दा सहयोगी नभएमा, कमजोर कर्मचारीसंग काम गर्ने राम्रो कर्मचारीको पनि सोही अनुसार मूल्याङ्कन हुने सम्भावना रहन्छ । यसै गरी मूल्याङ्कन अवधिमा नराम्रो काम गरेमा वर्ष भरि राम्रो गरे पनि नराम्रो हुन सक्छ । सहयोगीहरुका कारणले पनि राम्रो कर्मचारीको खराब मूल्याङ्कन हुन सक्छ ।

३. अन्य : सुपरिवेक्षकको वास्तविक कार्यसम्पादनलाई भन्दा कार्यसम्पादनबारेमा निश्चित धारणाले असर गर्न सक्छ (Stereotype), विषयगत मापदण्ड,केन्द्रीय प्रवृति, कामको स्वभाव,राजनितिक हस्तक्षेप आदिले समेत कार्यसम्पादनमा असर गर्न सक्छ ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा हुने गल्तिहरु

१. दयालुपना/क्रुरता (Leniency/Severity)–सुपरिवेक्षक अत्यधिक नरम वा अत्यधिक कडा भएमा सही मूल्याङ्कन नहुन सक्छ ।

२. केन्द्रिकृत प्रवृत्ति (Central Tendency) – सुपरिवेक्षकले कर्मचारीलाई औसतमा मात्र मूल्याङ्कन गर्न सक्छन । यस अवस्थामा राम्रो नराम्रो छुट्टिन सक्दैन् ।

३. "Halo" Effect – पहिलो प्रभाव राम्रो वा नराम्रो जे पर्छ सोहि आधारमा मूल्याङ्कन हुन सक्छ । first impression is the last impression को खतरा रहन सक्छ ।

४. Recency/Primacy – सब भन्दा पछिल्लो कामको वा सब भन्दा अगाडि भएको कामको आधारमा मूल्याङ्कन भएमा सही मूल्याङ्कन नहुन सक्छ ।

५. Similarity "Similar To Me" Bias – उमेर, जातजाती,लिंग,मूल्यमान्यता आफू जस्तै खोजी गरी मूल्याङ्कन गर्ने प्रवृत्ति हुन सक्छ ।

६. "Gut Feel" – राम्रो मूल्याङ्कन प्रकृयाको अभावमा सुपरिवेक्षकले जे राम्रो अनुभव गर्यो त्यसै आधारमा मूल्याङ्कन गर्दा सही मूल्याङ्कन हुन सक्दैन् ।

७. Compare/Contrast – कार्यसम्पादन मापदण्डका आधारमा मूल्याङ्कन नगरी एक अर्का कर्मचारी बीच तुलनाका आधारमा मात्र मूल्याङ्कन भएमा सही मूल्याङ्कन नहुन सक्छ ।

८. राजनीतिक प्रभावः राजनीतिक दबावमा मूल्याङ्कन भएमा मूल्याङ्कन हचुवा हुन जान्छ ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका चरणहरु

१. **Pre-performance review period** – यस चरणमा कार्य विवरण,कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारहरुवारेमा कर्मचारी र व्यवस्थापकबीच सम्झौतामा पुगिन्छ । यस चरणमा भविष्यमा विवाद नआउने गरी मूल्याङ्कन criteria हरु निर्धारण हुन्छन । मूल्याकनका Quality, Quantity, Time, Cost effectiveness जस्ता वस्तुगत मापदण्डहरुमा सहमति कायम गरिन्छ ।

२. **Employee self-appraisal** – यस चरणमा कर्मचारीले आफ्नो मूल्याङ्कन आफै गर्दछन । आफुलाई प्रदान भएका काम,कर्तव्य एवं अधिकार, आफूले समीक्षा अवधिमा सम्पन्न गरेका कामको गुणस्तर, समय, लागत, सम्पन्न हुन नसकेका कामको कारण,आफुले सम्पन्न गरेका कामको स्तर जस्तै अति उत्तम, उत्तम,सामान्य केहो सोको पहिचान समेत सम्बन्धित कर्मचारीबाट गरिन्छ । यस चरणले सुपरिवेक्षकलाई कार्यसम्पादन सम्बन्धमा कर्मचारीको दावा के छ सोको पहिचान गराउन मद्दत पुग्दछ । कर्मचारीको आत्ममूल्याङ्कनका आधारहरुले सुपरिवेक्षकलाई मूल्याङ्कन गर्न सहयोग पुग्ने हुन्छ ।

३. **Manager's evaluation of employee's performance** – कर्मचारीको स्व-मूल्याङ्कनको समीक्षा गरीसके पछि सुपरिवेक्षकले आफ्नो observation का आधारमा कर्मचारीको मूल्याङ्कन गर्न सक्छ । यस चरणमा सुपरिवेक्षकले कर्मचारीको "Overall Performance Rating" section मा मूल्याङ्कन गर्दछ।

४. **performance appraisal discussion** – यसचरणमा कर्मचारी र सुपरिवेक्षकले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराम एवं अर्को वर्षको संगठनको लक्ष्यका सम्बन्धमा छलफल गर्दछन । कार्यसम्पादन सुधारका क्षेत्रहरु पहिचान एवं कर्मचारीलाई तालिमको आवश्यकता पहिचान यसै चरणमा गरिन्छ । कार्यसम्पादना मूल्याङ्कन खुला भएको अवस्थामा मात्र यस चरणको सार्थकता रहन्छ ।

५. **Signatures** – छलफल पछि सम्बद्धपक्षहरुले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फारमको पहिलो पानामा दस्तखत गर्दछन । सम्बद्धपक्षहरुले एक-एक कपि आ-आफ्नो रेकर्डका लागि राख्छन र थप समीक्षाका लागि पुनरावलोकनकर्ता समक्ष पेश गर्दछन ।

६. **Return to the career center** – यस चरणमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका सबैका सम्पन भए पछि कर्मचारी वृत्तिविकास केन्द्रमा सक्कलै फाराम पठाइन्छ । नेपालमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन भइसके पछि अधिकृत कर्मचारीको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालय र बढुवा समितिको सचिवालयमा पठाइने गरेको पाइन्छ ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन तत्वहरु

१. कार्यको ज्ञान (Job Knowledge): पदकोलागि आवश्यक पर्ने काम, कर्तव्य र जिम्मेवारीको ज्ञान ।
२. गुणस्तर (Quality): सम्पन्न गरीएका कामको शुद्धता, पुर्णता एवं उपयुक्तता ।
३. सम्पन्न कामको परिमाण (Quantity of Work): निश्चित समयमा सम्पन्न गरेको कामको परिमाण ।
४. जिम्मेवारिपना एवं निर्भरता (Responsibility and Dependability): उत्तरदायित्व वहन गर्ने र तोकिएका जिम्मेवारि स्वीकार गर्ने इच्छा एवं चाहना ।
५. हाजिरी एवं नियमितता (Attendance and Punctuality): कार्य समयमा उपस्थितिको एकरुपता एव नियमित हाजिरी ।
६. अन्तरवैयक्तिक सम्बन्ध (Interpersonal Relations): समकक्षी कर्मचारीहरुसंगको समन्वय,सहयोग एवं संचार।
७. समयको सदुपयोग (Effective Use of Time): कामलाई प्राथमिकिकरण एवं कार्यतालिका बनाइ काम गर्ने क्षमता ।
८. प्रेरणा (Incentive): महत्वपूर्ण कार्य प्रकृया एवं पद्दती उत्पत्ति एवं विकास गर्ने क्षमता ।
९. नेतृत्व (Leadership): संगठनको उद्देश्य पूरा गर्न कार्य क्षेत्रमा नेतृत्व लिने क्षमता ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन एवं पदोन्नति

कर्मचारीको वृत्तिविकास र संगठनको उद्देश्य हासिल गर्नका लागि पदोन्नतिले महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको हुन्छ । साधारणतया पदोन्नति भन्नाले तोकिएको पदमा काम गरीरहेको कर्मचारीलाई थप जिम्मेवारी,उत्तरदायित्व

एवं माथिल्लो दर्जाले सम्मानित गर्नु हो । पदोन्नति ठाडो (Vertical) र तेर्सो (Horizontal) गरी दुई किसिमले गर्न सकिन्छ । विभिन्न समयमा बढुवाका लागि निर्धारण गरीएका आधार एवं कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको अंकभारको विश्लेषण देहायअनुसार गरीएको छ।

१. **वि.सं. २०२५ मा भएको व्यवस्थाः** निजामती कर्मचारीलाई व्यवस्थित ढंगले पदोन्नति गर्न सर्वप्रथम २०२५ सालमा कानूनी आधार तय गरीएको हो । शैक्षिक योग्यता, विभागीय प्रतिवेदन र नोकरीको अनुभवमा १००/१०० अङ्क गरी जम्मा ३०० कुल पूर्णाङ्क कायम गरीएको थियो ।

२. **वि.सं. २०२८ मा भएको व्यवस्थाः** वि.सं. २०२८ सालमा नोकरी अवधिमा १९५ अङ्क, अनुभवमा ८० अङ्क, विशेष क्षमतामा १०५ अङ्क, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा १२० अङ्क र शैक्षिक योग्यतामा १६० अङ्क गरी जम्मा ६६० अंक निर्धारण गरेको थियो ।

३. **वि.सं. २०३५ मा भएको व्यवस्थाः** वि.स. २०३५ सालमा जेष्ठता वापत १४० अङ्क, शैक्षिक योग्यता,तालिम र अनुसन्धान कृति वापत १४० अङ्क, वर्गिकृत क्षेत्रको अनुभव वापत ४० अङ्क, कार्यालय प्रमुख भइ काम गरेको वापत १० अङ्क, विभूषण, प्रशंसापत्र वापत २० अङ्क र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन १२० गरी जम्मा ४७० अङ्क कायम गरीएको थियो ।

४. **वि.सं. २०४० मा भएको व्यवस्थाः** वि.सं. २०४० सालमा मूलतत्व अन्तर्गत कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन वापत ११२ अङ्क , पूरक तत्व अन्तर्गत जेष्ठता वापत ७० अङ्क, शैक्षिक योग्यता र तालिम वापत ७५ अङ्क, वर्गिकृत क्षेत्रको अनुभव वापत २५अङ्क, कार्यालय प्रमुख भई काम गरेको वापत ५अङ्क र तक्मा विभूषण वापत १३ अङ्क गरी जम्मा ३०० अङ्क निर्धारण गरीयो ।

५. **वि.सं. २०४६ पछिको व्यवस्थाः** निजामती सेवा ऐन २०४९ (निजामती सेवा पहिलो संशोधन ऐन २०५५)को दफा २४ बढुवा समितिले निजामती कर्मचारीलाई बढुवाको लागि सिफारिस गर्दा निजको कार्यक्षमताको आधारमा गर्ने र कार्यक्षमता मूल्याङ्कन गर्दा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन, जेष्ठता, भौगोलिक क्षेत्रको अनुभव, शैक्षिक योग्यता र तालिममा देहायको अंक विभाजन गरेको पाईन्छ ।

आधार	*निजामती सेवा ऐन २०४९*	*निजामती सेवा ऐन २०४९ को पहिलो संशाधन २०५५*	*निजामती सेवा ऐन, २०४९ लाई संशोधन गर्न बनेको अध्यादेश २०६२*
क. कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन	५०	४०	४०
ख.जेष्ठता (प्रतिवर्ष २ अंकका दरले)	२०	२८	२८
ग. भौगोलिक क्षेत्र	१५	१५	१६
घ. शैक्षिक योग्यता र तालिम	१५	१७	१६
जम्मा	१००	१००	१००

नेपालको निजामती सेवामा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको विकासक्रम

निजामती सेवा ऐन २०१३ ले सर्वप्रथम कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने प्रचलन स्थापित गरेको हो । वि.सं.२०३५ साल सम्म सुपरिवेक्षक र पुनरावलोकनकर्ताबाट मात्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन हुने गरेकोमा २०४० साल देखि पुनरावलोकन समितिको थप व्यवस्था गरीएको पाइन्छ । विभिन्न समयमा बढुवाका लागि निर्धारण गरीएका विभिन्न आधारहरुमा छुट्याएको कूल पूर्णाङ्क र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन अङ्कको तुलनात्मक तालिका प्रस्तुत गरीएको छ ।

बढुवाको लागि छुट्याएको कुल पूर्णाङ्क र कार्यसम्पादन वापतको अंक

सि.नं.	साल	कुल पूर्णाङ्क	का.स.मू.वापतको अंक	कुल पुर्णाङ्कको प्रतिशत
१.	२०२५	३००	१००	३३.३३
२.	२०२८	६६०	१२०	१७.९१
३.	२०३५	४७०	१२०	२५.६
४.	२०४०	३००	११२	३७.३
५.	२०४९	१००	५०	५०
६.	२०५५	१००	४०	४०
७.	२०६२	१००	४०	४०

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन र कर्मचारी प्रशासनका अन्य पक्षसंगको सम्बन्ध

१. **बढुवा:** कार्यक्षमताको मूल्याङ्कनद्वारा हुने बढुवा, विशेषज्ञ पदको बढुवा, जेष्ठता एवं कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनद्वारा गरीने बढुवा, रा.प.तृतीय श्रेणीमा १० वर्ष सेवा अवधिका आधारमा हुने बढुवा एव रा.प.विशिष्ट श्रेणीको पदमा गरीने बढुवामा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई आधार लिने गरेको छ।

२. **स्तर वृद्धि:** श्रेणीविहिन कर्मचारीको स्तर वृद्धि कार्यसम्पादन र जेष्ठताको आधारमा गर्ने व्यवस्था रहेको छ।

३. **अध्ययन तालिममा मनोनयन:** अध्ययन तालिम वा अध्ययन भ्रमणको लागि प्राप्त छात्रवृत्तिमा मनोनयन गर्दा जेष्ठता, भौगोलिक क्षेत्र, शैक्षिक योग्यता एवं कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारमा गरीने व्यवस्था रहेको छ ।

४. **पुरस्कार:** निजामती कर्मचारीलाई प्रत्येक वर्ष दिइने निजामती सेवा पुरस्कार प्रदान गर्दा एवं थप तलबवृद्धि दिदा अन्य आधारहरुका अतिरिक्त कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई समेत आधार लिइने व्यवस्था छ।

५. **नतिजामूलक कार्य तालिका:** प्रत्येक कार्यालय प्रमुख वा विभागीय प्रमुखले कामको विस्तृत विवरण,परिमाण,लागत र समय अवधि खुल्ने गरी प्रत्येक पदको नतिजामूलक कार्यातालिका बनाउनु पर्ने नियम १२५ को व्यवस्था कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको लागि उपयोगी हुने ।

६. **अवकाश:** निजामती सेवा ऐन २०४९ अनुसार ३० वर्ष सेवा अवधि वा ५८ वर्ष उमेरका कारणले अवकाश हुनेमा ५८ वर्ष उमेर नपुगेका तर ३० वर्ष सेवाअवधि पुगेका कर्मचारीको सेवा अवधि थप्नका लागि कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई आधार बनाइने र निजामती सेवा ऐन २०१३ मा व्यवस्था भएको २० वर्ष सेवाअवधि पुगेका कर्मचारीलाई अवकाश दिनका लागि कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई आधार लिइने व्यवस्था रहेको थियो।

निजामती सेवा ऐन २०४९ र निजामती सेवा नियमावली २०५० मा भएका का.स.मू. सम्बन्धी विशेषताहरु

१. **औपचारिक व्यवस्था:** का.स.मू. फाराम, मूल्याङ्कनकर्ता, का.स.मू.वापतको अङ्क र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन अङ्क प्रदान गर्ने आधार आदिको व्यवस्था गरीएको ।

२. **सीमाङ्कन:** कार्यक्षमताको मूल्याङ्कनद्वारा हुने बढुवामा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन वापत ४० प्रतिशत अंकभार तोकिएको

३. **मूल्याङ्कनका तह:** सुपरिवेक्षक, पुनरावलोकनकर्ता र पुनरावलोकन समिति गरी तिन तहमा मूल्याङ्कन गरीने र प्रत्येक तहले क्रमशः २५, १० र ५ अंक दिन सक्ने गरी विभाजन गरीएको ।

४. **Frequency:** निजामती कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन त्रैमासिक र वार्षिक रुपमा गरीने र त्रैमासिक मूल्याङ्कनको एक प्रति सम्बन्धित कर्मचारीको व्यक्तिगत फायलमा र अर्को एक प्रति मूल्याङ्कन गरेको महिनाको ७ गते भित्र सम्बन्धित कर्मचारीलाई उपलव्ध गराउनु पर्ने ।

५. **मूल्याङ्कन आधार:** का.स.मू.फाराम उल्लिखित आधारमा मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने र वार्षिक रुपमा गरीने कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनबापत मूल्याङ्कनकर्ताहरुले ९५ प्रतिशत भन्दा बढी वा ७५ प्रतिशत भन्दा कम अङ्क प्रदान गरेकोमा सोको स्पष्ट कारण खुलाउनु पर्ने पर्ने र ७५ प्रतिशत भन्दा कम अङ्क दिएकोमा सम्बन्धित कर्मचारीलाई समेत जानकारी गराई प्रतिकृया दिएमा सो समेत राखि पुनरावलोकन समितिमा पेश गर्नु पर्ने ।

६. **कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको व्यवस्थापन:**

क. कार्यालय प्रमुखले वार्षिक रुपमा मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरी त्यसको तिनप्रति तयार गरी एक एक प्रति लोक सेवा आयोग र बढुवा समितिको सचिवालयमा पठाई अर्को एक प्रति सम्बन्धित कार्यालयमा राख्नु पर्ने ।

ख. कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको प्रयोजनको लागि अंक गणना गर्दा बढुवाका लागि सम्भाव्य उम्मेदवार हुन जति वर्ष आवश्यक पर्छ त्यतिनै वर्षको का.स.मू.फारामको औसतबाट हिसाब गरीने ।

७. **समयावधि:** कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रत्येक वर्ष श्रावण ७ गते भित्र सम्बन्धित कर्मचारीले आफ्नो का.स.मू.फाराम भरि सुपरिवेक्षक समक्ष, सुपरिवेक्षकले श्रावण मसान्त भित्र सुपरिवेक्षण गरी पुनरावलोकनकर्ता समक्ष र पुनरावलोकनकर्ताले भाद्र मसान्त सम्म पुनरावलोकन गरी पुनरावलोकन समिति समक्ष बुझाई सक्नु पर्ने व्यवस्था छ । पुनरावलोकन समितिले कार्तिक मसान्त भित्र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरी बढुवा समितिको सचिवालय र लोक सेवा आयोगमा एक-एक प्रति पठाउनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

८. **पुनरावलोकन समिति र पुन:मूल्याङ्कन:**

क. राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी, राजपत्राङ्कित द्वितीय र तृतीय श्रेणी र राजपत्रअनंकित कर्मचारीको को लागि छुट्टा छुट्टै पुनरावलोकन समितिको व्यवस्था रहेको ।

ख. पुनरावलोकन समितिले सुपरिवेक्षक र पुनरावलोकनकर्ताको मूल्याङ्कनमा चित्त नबुझेमा फिर्ता पठाउन सक्ने । यसरि फिर्ता प्राप्त भएको का.स.मू.फाराममा पुनःमूल्याङ्कन गरी वा संशोधन गर्न आवश्यक नभए सो को कारण खुलाई पठाउनु पर्ने ।

९. **अन्य व्यवस्थाहरु:**

क. अध्ययन वा तालिममा गएको अवधिको का.स.मू.वापतको अंक त्यस्तो अध्ययन वा तालिममा जानुभन्दा तत्काल अधिको वर्षमा जति अङ्क पाएको छ त्यही अनुपातमा नै अङ्क दिइने ।

ख. असाधारण विदा कटाएर सम्भाव्य उमेदवारको हिसाव गरीने र सो अवधिमा का.स.मू.फाराम नभरिने । एक वर्ष भन्दा कम तर ६ महिना भन्दा बढी अवधिको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन गर्दा एक वर्षकै लागि तोकिएको अङ्कको दामासाहीले गणना गरीने ।

ग. सम्भाव्य उम्मेदवार हुने अवधि (आषाढ मसान्त) बाहेक बढुवाको अङ्क दरखास्त दिने अन्तिम म्यादसम्मको मात्र गणना गरीने ।

घ. निलम्बनमा परि पछि निलम्बन फुकुवा भएका कर्मचारीको हकमा निलम्बन पर्नु तत्काल अधिल्लो वर्षको का.स.मू. बापतको अङ्कको औसतमा दामासाहीले अंक दिने निर्णय बढुवा समितिले गरेको ।

बढुवा व्यवस्थापन प्रणाली (Promotion Management System)

निजामती कर्मचारी प्रशासनको महत्वपूर्ण कार्य बढुवा व्यवस्थापन हो । बढुवा व्यवस्था स्पष्ट, अनुमानयोग्य, निष्पक्ष भएमा कर्मचारीको मनोवल एवं उत्पेरणामा अभिवृद्धिभई निजामती सेवा मार्फत राज्यवाट जनतालाई प्रदान हुने सेवाको प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुनका साथै शासन समेत अभिवृद्धि हुन जान्छ । भनिन्छ "सरकार यसको कर्मचारीतन्त्र भन्दा राम्रो हुन सक्दैन्" ।अतः सरकारको विश्वसनीयता एवं प्रभावकारिता अभिवृद्धि गराउनका लागि कर्मचारीतन्त्र सबल, सक्षम,सेवामुखी, पारदर्शी, नतिजामुखी एवं कार्यमूलक हुनै पर्दछ । कर्मचारीतन्त्रलाई सबल एवं सक्षम बनाउनमा थुप्रै तत्वहरुले भूमिका निर्वाह गरेका हुन्छन । त्यसमध्ये बढुवा प्रणाली एउटा महत्वपूर्ण तत्वको रुपमा लिन सकिन्छ । वास्तवमा निजामती सेवाले खोजेको न्यायोचित एवं अनुमानयोग्य बढुवा प्रणाली नै हो ।

बढुवा व्यवस्थापन प्रणालीका उद्देश्यहरु

१. पदोन्नती सम्बन्धी सबै काम कारवाहीहरुलाई सूचना प्रविधिमा आधारित विद्युतीय प्रणालीबाट सम्पन्न गरी लोक सेवा आयोगबाट प्रकाशित हुने नतिजा छिटो छरितो प्रकाशित गराउन सघाउन पुर्याउने।
२. पदोन्नतीका लागि आवश्यक पर्ने सबै सूचनाहरु मागेका बेलामा उपलव्ध गराउने ।
३. बढुवा समितिका निर्णयहरु सुरक्षित राख्ने एवं माग भएका वखत उपलव्ध गराउने ।
४. कर्मचारीको खुलाअंकको गणना प्रणालीबाटै गर्ने व्यवस्था गर्ने ।
५. बढुवा सम्बन्धी कामकार्वाहीलाई विश्वसनीय बनाइ लोक सेवा आयोग वा सम्मानीय सर्वोच्च अदालतमा पर्ने उजुरी/रिटको संख्या कम गर्ने ।
६. कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फारामको अंक तथ्याङ्कको रुपमा लामो समय सम्म सुरक्षित राख्ने एव बढुवा वाहेक कर्मचारी प्रशासन सम्बन्धी अन्य निर्णय गर्नका लागि कानून बमोजिम उपलव्ध गराउने ।

बढुवा व्यवस्थापन प्रणालीका मोडुलहरु

१. **खुलाअंक गणना सम्बन्धी मोडुल:** यसमा निजामती कर्मचारीको नियुक्ति, पदस्थापना, सरुवा,सजायको विवरण, असाधारण विदा, अध्ययन विदा, गयल कट्टि, सम्बद्धता/अनुसूचिमा समावेश शैक्षिक योग्यता जस्ता कर्मचारीको जेष्ठता, भौगोलिक क्षेत्रको अनुभव,शैक्षिक योग्यता,तालिम वापतको अंक गणना गर्न आवश्यक विवरण राखि सकेपछि अमुक कर्मचारीले प्राप्त गरेको ति आधार वापतको अक छुट्टा छुट्टै एव एकमुष्ट समेत गणना गरी उपलव्ध गराउँछ । बढुवा व्यवस्थापनको यो मोडुलबाट अंक गणना सम्बन्धी हुने मानवीय त्रुटिको अन्त्य भइ भूलवस हुन सक्ने अन्यायको अन्त्य हुन जान्छ । कर्मचारीलाई निजले आर्जन गरेको गोपनीयता राख्र नपर्ने अंक सजिलै एवं तुरुन्तै उपलव्ध गराउन सकिन्छ । खुलाअंक गणनाका लागि आवश्यक विवरण पहिलेनै दुरुस्त राखिने भएकोले लोक सेवा आयोगबाट सुचना प्रकाशित भएका बखत कागजातहरुको प्रतिलिपि दरखास्त साथ पेश गर्नु पर्ने व्यवस्थाको अन्त्य गरी कर्मचारीको समय, श्रम एवं धन बचाउन सकिन्छ । अझ यो प्रणालीमा बढुवाको आवेदन फाराम भर्ने व्यवस्था गरी कर्मचारीले अनलाईन फाराम भर्ने व्यवस्था गर्न सकिन्छ । यसो गर्न सकिएमा कर्मचारी जहाँ सुकै भए पनि समयमा बढुवा सम्बन्धी फाराम भर्न सक्छन ।
२. **कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको अंक गणना सम्बन्धी मोडुल:** यस मोडुलमा कर्मचारीले प्रत्येक वर्ष आर्जन गरेको कार्यसम्पादन वापतको अंक प्रवृष्टि गरी सुरक्षित राखिन्छ । यो मोडुलमा प्रवृष्टि गर्ने, चेक गर्ने , प्रतिवेदन तयार गर्ने आदि कामहरु तोकिएका कर्मचारी वाहेक अरुले गर्नै नसक्ने गरी तयार गरीएको छ । का.स.मू.को अंक डाटावेसमा सेभ गर्दा अंकहरु encrypt गरी राख्ने व्यवस्था गरीएको छ । यसको प्रशासकले मात्र ति विवरणको प्रतिवेदन तयार गर्न सक्छ । बढुवा व्यवस्थापन प्रणालीको यो मोडुलमा

काम गर्नका लागि बढुवा शाखामा खटिएको कर्मचारी बाहेक अरुलाई काम गर्न दिन नसकिने गरी तयार गरीएको छ ।

विद्युतीय सरकारी कार्यसंचालन प्रणाली र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन

सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले सरकारका निकायहरु बिचमा सम्पन्न हुने पत्राचारलाई व्यवस्थित गर्न एवं सरकारी निकायहरुको हालको कार्य प्रणालीलाई सुव्यवस्थित गरी सरकारी सेवा प्रभाहमा प्रभावकारिता अभिबृद्धि गर्न सूचना तथा संचार प्रविधिको अनिवार्य आवश्यकता महशुस गरी ई-सरकार सम्बन्धी विभिन्न कार्यक्रम सहितको एउटा Research and Development Project को रुपमा ई-सरकार सेवा शुरु गरी सकेको छ । विद्युतीय सरकारी कार्यसञ्चालन प्रणालीको सबै मन्त्रालयमा संचालनमा आए पछि अन्तर (Inter) मन्त्रालय र अन्तगत (Intra) मन्त्रालय बीच हुने गतिविधि स्वचालित हुने छन् । दर्ता, चलानी, आन्तरिक संचार टिप्पणी र आदेश, पुस्तकालयबाट किताव जारी गर्ने, कार्यालय सामानको आपुर्ति, फायल व्यवस्थापन,कर्मचारीलाई काम वाँडफाँड, कर्मचारीको कार्य प्रगतिको अनुगमन जस्ता विविध कामहरु सम्पन्न गर्न सकिन्छ ।

कार्सम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीको महत्वपूर्ण पक्षहरुमा कार्य विवरण, job allocation, कामको वस्तुगत मूल्याङ्कनका मापदण्डहरुको स्तर पहिचान, कार्यसम्पादनका critical element को पहिचान,कामको भार निर्धारण, extra-ordinary कामको पहिचान एवं मूल्याङ्कन, कर्मचारीले सम्पन्न गरेका कामको प्रमाण सहितको विवरण, कर्मचारीले सम्पन्न गरेको कामको समय, गुणस्तर,लागत एवं परिमाणको पहिचान आदि हुन्छ । विद्युतीय सरकारी कार्यसञ्चालन प्रणाली मार्फत कर्मचारीलाई अभिलेख राखि काम दिन सकिने, कार्यसम्पन्न भएको समय पहिचान गर्न सकिने, सुपरिवेक्षकले कर्मचारीले कतिकाम सम्पन्न गरे कति वाँकी छ सोको विवरण आफ्नै कम्प्यूटरबाट प्राप्त गर्न सकिने भएकोले यस प्रणालीको प्रयोग गरी कार्यसम्पादनसंग सम्बन्ध स्थापित गर्न सकिएमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन वस्तुगत हुन नसकेको आरोपबाट निजामती सेवाले मुक्त पाउन सक्छ ।

वर्तमान कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीका सबल र दुर्वल पक्षको विवेचना

१. सबल पक्षहरु

- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराम भर्ने र मूल्याङ्कन गर्ने निश्चित समयावधि तोकिएको ।
- समयमा कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन नभर्दा हुने सजाय स्पष्ट तोकिएको ।
- त्रैमासिक र वार्षिक कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरीने ।
- कार्यालय प्रमुखले बस्तुगत मापदण्ड सहितको कार्य विवरण बनाउनु पर्ने ।
- कर्मचारीले आफुले सम्पन्न गरेका कामको विवरण र स्तर खुलाउनु पर्ने र सम्पन्न हुन नसकेका कामको कारण खुलाउनु पर्ने
- सुपरिवेक्षकले कर्मचारीले सम्पन्न गरेका काम र कार्य विवरण अनुसार कार्य सम्पादन गर्नु पर्ने कुरा निर्देशित
- न्यून मूल्याङ्कन भएमा जानकारी गराउनु पर्ने ।
- कामको गुणस्तर, परिमाण, लागत र समय जस्ता वस्तुगत मापदण्डका आधारमा मूल्याङ्कन गरीने व्यवस्था रहेको ।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको अभिलेख दुरुस्त राख्ने व्यवस्था । तिन ठाँउमा राखिने अभिलेखले मूल्याङ्कन भइसके पछि तोडमरोड गर्न नसक्ने व्यवस्था ।
- अध्ययन विदा, निलम्बन, असाधारण विदा आदिका कारण कार्यसम्पादन फाराम नभरेमा के गर्ने स्पष्ट व्यवस्था रहेको ।
- कार्य विवरणलाई महत्व दिइएको ।

- निजामती सेवाका सबै कर्मचारीका लागि कार्यसम्पादना मूल्याङ्कन गर्ने व्यवस्था गरीएको ।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई कर्मचारी प्रशासनका विविध पक्षसंग आवद्ध गरीएको ।

२. दुर्वल पक्ष

- खुलापन र सहभागिता नरहेको । कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा सहकर्मि, सेवाग्राही,सहायक आदिको सहभागिता नरहेको । बहुस्रोतबाट सुचना संकलन गरी मूल्याङ्कन नगरीने ।
- बस्तुगत मापदण्डको प्रयोग हुन नसकेको । सुपरिवेक्षकको स्वविवेकी मूल्याङ्कन प्रणाली कायम रहेको ।
- कार्यालय प्रमुखले मापदण्ड नबनाउने, कर्मचारीले सम्पन्न गरेका र सम्पन्न हुन नसकेका काम र सोको कारण नखुलाउने, सुपरिवेक्षकले मापदण्द र सम्पादित कामको तुलाना नगर्ने, कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका आधारमा पुरस्कार र दण्ड दिने कार्य हुन नसकेको ।
- कार्यसम्पादन पृष्ठपोषणको उपयुक्त प्रणाली नरहेको ।
- पुनरावलोकन समितिले अनुहारनै नदेखेका कर्मचारीको मूल्याङ्कन गर्नु परेको । सोकालागि पुनरावलोकन समितिसंग कुनै पनि पृष्ठपोषण लिने संयन्त्र नरहेकोले मूल्याङ्कन वस्तुगत वनाउन नसकिएको ।
- समयमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गरी अभिलेखको लागि सम्बन्धित निकायमा पठाइने नगरेको ।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन निजामती प्रशासनका सबै पक्षसंग आवद्ध गर्न नसकिएको ।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको महत्व, उपादेयता एवं यसको सम्वेदनशीलताका वारेमा कर्मचारी एवं मूल्याङ्कनकर्तालाई तालिम दिने व्यवस्था एवं सोचनै नरहेको ।
- मूल्याङ्कन गरीने कर्मचारीसंग सुपरिवेक्षकले कुनै पनि किसिमको पृष्ठपोषण लिने नगरेको । सुपरिवेक्षक र कर्मचारीका बीचमा छलफल हुने नगरेको ।
- बस्तुगत मापदण्ड निर्धारण गरीए पनि मूल्याङ्कन विषयगत हुने गरेको ।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रकृया on time job को रुपमा लिइएको । मूल्याङ्कनलाई निरन्तर प्रकृयाको रुपमा स्वीकार नगरीएको।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका सम्बन्धमा follow up कार्यक्रम संचालन नगरीएको ।
- कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन एउटै औजार मात्र रहेको ।
- कर्मचारीलाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीले उत्प्रेरित गर्न नसकेको ।
- कर्मचारी विकासका लागि कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन सहयोगी हुन नसकेको । तालिमको आवश्यकता पहिचान गर्नका लागि कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको उपयोग हुने नगरेको ।
- कर्मचारीले आफ्नो स्वमूल्याङ्कन गरी आफ्नो सबल र दुर्वल पक्षको पहिचान गर्न कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन सहयोगी नभएको ।
- कर्मचारीको वृत्ति विकासमा नेपालको कार्यसम्पादन प्रणाली सहयोगी हुन नसकेको ।
- कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन फाराममा कर्मचारी संकेत नम्बर उल्लेख गर्ने महल नरहेको ।
- महिला र पुरुष छुट्याउने महल नरहेको ।
- सुपरिवेक्षकको नाम,पद र कर्मचारी संकेत नम्बर उल्लेख गर्ने महल नरहेको ।
- पुनरावलोकनकर्ताको नाम, पद र कर्मचारी संकेत नम्बर उल्लेख गर्ने महल नरहेको ।
- पुनरावलोकन समितिका सदस्यहरुको नाम,पद र कर्मचारी संकेत नम्बर उल्लेख गर्ने महल नरहेको ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणाली एवं व्यवस्थापनमा सुधारका लागि सुझावहरु

१. संगठनको वृहद उद्देश्य, लक्ष्य, उद्देश्यहरुका आधारमा कर्मचारीको कार्यसम्पादन गरिनु पर्दछ । सर्वप्रथम संगठनको वृहद लक्ष्य, उद्देश्यहरु सम्पूर्ण कर्मचारीलाई जानकारी गराउन पर्दछ ।

२. **कार्यसम्पादन मापदण्डः** कर्मचारीको कार्यसम्पादनको मूल्याङ्कन निजले सम्पन्न गरेको काम र पूर्वनिर्धारित मापदण्डको तुलना गरी सम्पन्न गराउनु पर्दछ । निजामती सेवा ऐनमा कार्यालय प्रमुखलाई वस्तुगत आधार सहितको कार्य विवरण तयार गर्ने जिम्मेवारी दिएको छ तर त्यस्तो मापदण्ड नबनाउने र बनाएमा पनि त्यसको उपयोग कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनका लागि नगर्ने प्रवृत्ति रहेकोले त्यस्तो मापदण्ड बनाउने जिम्मेवारी पाएका पदाधिकारीले अनिवार्य मापदण्ड बनाउन लगाउने र नबनाउने पदाधिकारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन सोही आधारमा गर्ने नीति लिनु पर्ने ।

३. **मूल्याङ्कन तहहरुः** पुनरावलोकन समितिले कर्मचारीको कार्यसम्पादनको वस्तुस्थिती थाहै नपाँई मूल्याङ्कन गर्नु पर्ने अवस्था छ । यसलाई बस्तुगत बनाउनका लागि सुपरिवेक्षक र पुनरावलोकनकर्ताको प्रतिवेदनका अतिरिक्त कार्यालयको प्रगतिलाई समेत आधार लिने व्यवस्था गर्ने ।

४. **सहभागिताः** कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन प्रणालीको तर्जुमा, कार्यसम्पादन तत्वहरु एवं मापदण्डहरुको पहिचान, मूल्याङ्कन पछि पृष्ठपोषण मार्फत कर्मचारी सहभागिता श्रृजना गर्न सकिन्छ । हाल विद्यमान कानूनी व्यवस्था भित्रनै सहभागिता निर्माण गर्न सकिन्छ । उदाहरणको लागि कार्यालय प्रमुखले कार्यविवरण तयार गर्दा, संगठनको लक्ष्य एवं उद्देश्यहरु निर्धारण गर्दा, सेवा प्रवाह गर्ने प्रकृयाहरु तर्जुमा गर्दा कर्मचारी सहभागिता प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ । यसरी श्रृजना गरेको सहभागितालाई कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनसंग आवद्ध गर्न सकिन्छ ।

५. **कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन खुला गर्नेः** कार्यसम्पादनमा आधारित पुरस्कार र दण्डलाई प्रभावकारी बनाउन, कर्मचारीको सबल र दुर्वल पक्षका वारेमा कर्मचारी स्वयमले जानकारी लिन, कर्मचारीलाई भविष्यमा आवश्यक पर्ने तालिमको पहिचान गर्न, Right man in right job को अवधारणा अनुरुप पदस्थापना एवं सरुवा व्यवस्थित गर्नका लागि कार्य सम्पादनलाई खुला एवं छलफलमुखी (Discussion oriented) बनाउनका लागि कार्य सम्पादन मूल्याङ्कन खुला गरिनु पर्दछ ।

६. **मूल्याङ्कन विधिः** हाल सुपरिवेक्षकबाट वर्षको एक पटक सम्झनाका आधारमा मूल्याङ्कन गरीने प्रचलन रहेको छ । यसरी कर्मचारीको वास्तविक मूल्याङ्कन हुन सक्दैन् । सुपरिवेक्षकलाई आफू अन्तर्गत कार्यरत कर्मचारीको नियमित रुपमा Rating Profile बनाइ राख्न लगाउनु पर्दछ । आफूले मूल्याङ्कन गर्ने कर्मचारीले विभिन्न समयमा गरेको राम्रो र नराम्रो कार्यसम्पादनको विवरण तत्काल राख्न सकेमा मात्र वार्षिक मूल्याङ्कन सही हुन सक्छ । मूल्याङ्कन गरीने समयावधि भन्दा केही समय अघिको कामका आधारमा वर्ष भरिको मूल्याङ्कन वस्तुगत हुन सक्दैन् ।

७. **कार्यसम्पादन फाराममा सुधारः** हालको कार्यसम्पादन फाराममा कर्मचारीको संकेत नम्बर राख्ने, फाराममा महिला र पुरुष छुट्याउने, मूल्याङ्कनकर्ताहरुको नाम, पद, संकेत नम्बर लेख्ने व्यवस्था थप गर्नु पर्दछ ।

८. कार्यसम्पादन फाराम भर्ने एवं मूल्याङ्कन गर्ने बारेमा सम्बन्धित सबैलाई सुसूचित गराउन पर्दछ । यसको लागि प्रत्येक वर्ष अषाढ अन्तिम हप्तामा कार्यालय प्रमुखले सम्पूर्ण कर्मचारीलाई जानकारी गराउन स्टाफ बैठक गर्न अनिवार्य गर्नु पर्दछ ।

९. समयमा मूल्याङ्कन नगर्ने पदाधिकारीलाई समेत कार्वाहीको व्यवस्था गर्नु पर्ने र यस्तो कार्वाही निजको कार्य सम्पादन मूल्याङ्कनमा गरिनु पर्ने ।

१०. कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा देखिएका कैफियतका सम्बन्धमा ऐन नियमावलीमा प्रष्ट व्यवस्था नहुदा बढुवा समितिले निर्णय गर्नु पर्ने र त्यसमा चित्त नबुझाउने कर्मचारी रिटमा जाने अवस्था छ । बढुवा समितिले अनुभव गरेका अपठ्याराहरुलाई कानूनमा व्यवस्था गर्नु पर्ने ।

११. बढुवा सूचना प्रणालीको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि खुला अंक गणनाका लागि आवश्यक विवरण उपलव्ध गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित कर्मचारीको हुने नीति बनाउनु पर्ने ।

१२. कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कार्यविधि निर्देशिका: बर्तमान कानूनमा व्यवस्था भएर पनि कार्यान्वयनमा आउन नसकेका कारणले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा कैफियतहरु देखिएका छन् । यसमा सुधारल्याउनका लागि कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कार्यविधि निर्देशिका बनाई लागू गरिनु पर्दछ । कार्यसम्पादन कार्यविधि निर्देशिकामा समावेश हुनु पर्ने विषयको संक्षिप्त व्यहोरा अनुसुचिमा समावेश गरीएको ।

निष्कर्ष

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन कर्मचारी प्रशासनको महत्वपूर्ण पक्ष हो कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन बस्तुगत बनाई यसको प्रभावकारी व्यवस्थापनबाट व्यवस्थित बढुवा व्यवस्था कायम गर्न सकिन्छ कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गरी नतिजामूलक बनाउनमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको महत्वपूर्ण भूमिका हुने भएकोले यसमा समय सापेक्ष सुधार आवश्यक हुन्छ ।सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको पहलमा विद्युतीय शासनको प्रयास अगाडी बढेको छ । यसको सबै सरकारी निकायमा विस्तार गरी कार्य सम्पादनसंग सम्बन्ध स्थापित गराउन सकेमा हालको बढुवा प्रणालीमा सुधार आउने अपेक्षा राख्न सकिन्छ ।सरकार, उच्च प्रशासन एवं निजामती कर्मचारीहरुबाट त्यस तर्फको पहल हुनु अनिवार्य भएको छ ।

सन्दर्भ सामाग्री

१. Anderson, G. (1988), ' Staff Appraisal', Training and Development
२. Anderson, G. (1992), ' The hand book of Human Resource Management, Oxford: Blackwell Publishers Limited
३. Armstrong, M. (1995), A handbook of Personnel Management Practice, London: Kogan Page Limited.
४. भट्ट, भिमदेव, कर्मचारी प्रशासन, दोस्रो संस्करण २०५९
५. भट्ट, भिमदेव, विकास प्रशासन, १९९६
६. पाण्डे, हरिदत्त, Performance appraisal and its implementation in the Nepalese Civil Service, Thesis, presented to the University of Manchester
७. पाण्डे, युवराज, विकास प्रशासन
८. प्रशासन, सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका विभिन्न अंकहरु
९. बलदेव प्रसाद जोशी,ई-सरकार र विद्युतीय सरकारी कार्यसञ्चालन प्रणाली,प्रशासन चौमासिक पूर्णाङ्क-
१०. 'प्रशासन' चौमासिकका विभिन्न प्रकाशनहरु
११. Tomasz Janowski, United Nations University, International Institute for software technology, UNegov.net-school-concept.
१२. Elsa Estevez and Adegboyega Ojo, United Nations University, International Institute for software technology, UNegov.net-school-concept.
१३. Jeffrey W. Seifert A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance Updated January 28, 2003
१४. Report for Congress : A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and challenges of Online Governance Updated January 28, 2003. Jeffrey W. Seifert, Analyst in Information Science and Technology Policy Resources, Science, and Industry Division
१५. Enhancing E-government in Developing Countries: Managing Knowledge through Virtual Communities Christian Wagner, Karen Cheung, Fion Lee, Rachael Ip iscw, iskaren, isfion, isip @cityu.edu.hk. Department of Information Systems, City University of Hong Kong, 83 Tat Chee Avenue, Kowloon, Hong Kong
१६. Report for Congress Received through the CRS Web. A Primer on E-Government: Sectors, Stages, Opportunities, and Challenges of Online Governance

১৬. E-Government Strategy, Implementing the President's Management Agenda for E-Government. Simplified Delivery of Services to Citizens. February 27, 2002
১৮. The World Bank, New-Economy Sector Study, Electronic Government and Governance:Lessons for Argentina.Paper Prepared by Roberto Panzardi (Sr. Public Sector Specialist -PREM), Carlos Calcopietro (Consultant) and Enrique Fanta Ivanovic (Consultant – Government of Chile) Washington, DC – July 2002
১৯. An e-Democracy Model for Communities, Final Report of the e-Community Council Project Version 3e Angus Whyte, Ann Macintosh and Danae Shell International Teledemocracy Centre, Napier University, February 2006
২০. Privacy and E-Government,A Report to the United Nations Department of Economic and Social Affairs as background for the World Public Sector Report: E-Government, James X. Dempsey, Paige Anderson, Ari Schwartz. Center for Democracy and Technology, Washington, DC, May 23, 2003

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

स्वच्छ प्रशासनका चुनौति र सीमाहरू

✍ यादवप्रसाद कोइराला*

१. पृष्ठभूमी

हरेक देशको सार्वजनिक प्रशासन मेरुदण्ड हो भने त्यसमा काम गर्ने हरेक कर्मचारीहरू मेरुदण्ड संचालन हुने नसा हुन । यी दुवैको सही परिचालन विना सिंगो शरीर अपूर्ण, अधुरो र अल्पता हुन्छ । यसै गरी सार्वजनिक प्रशासनका लागि प्रशासन र कर्मचारी सहयोगी र सहकार्य हुन । यीनीहरूको सही परिचालन र सही कार्यले मात्र राष्ट्रको सरकार सफल रहन्छ । प्रशासन समय अनुरुप चल्न र चलाउनु पर्छ । समाजको माग, समयको स्वरुप र सेवाको वनोटका आधारमा प्रशासनलाई Reform र Re-straining गरिनु पर्छ । त्यसै कुरालाई मध्यनजर राखी प्रशासन सुधारहरू वेलावेलामा हुने गरेको छ । नेपालको प्रशासनको इतिहास लामो छैन तर पनि सुधारका लागि ४ वटा आयोगहरू गठन भइनै सके भने तिनिहरूबाट प्राप्त सुझावलाई पूर्ण रुपले कसैको कार्यान्वयन गरेको पाइदैन । साच्चै भन्नुपर्दा २०४८ साल पछाडिको हरेक कदम र कृयाकलापमा निजामती कर्मचारीहरू पार्टीका सच्चा पहरेदार ठानीन थालीयो । प्रशासनलाई जनमूखी र व्यवसायिक बनाउन २०४८ मा उच्च स्तरीय प्रशासन सुधार आयोग पनि वन्यो तर उक्त आयोगका धेरै सुझाव कार्यान्वयन भएनन् । हुन त २००७ साल पछि २००९, ०१६, ०२२, ०२४, ०३२ र ०४८ गरी ५ वटा प्रशासन सुधार आयोग नवनेका होइनन तर काम भने सुधारीएको पाइदैन ।

२. निजामती सेवाको हालको स्वरुपः

- निजामती सेवा तटस्थ भन्दा भन्सुन मुखी छ ।
- नीजामती सेवामा कार्यमूलक पद्धती विकासले गर्दा नतिजालाई गौण मानिन्छ ।
- निजामती सेवा प्रति, जनताको अविश्वास बढ्दो छ ।
- निजामती सेवा प्रति सेवाग्राहीको दृष्टीकोण सधै नकारात्मक रहदै आएको छ ।
- निजामती सेवामा System को बाहुल्यता कम छ ।
- व्यक्तिवादी चरित्र हावी हुँदै गएको र Unity या Command कम हुदै गएको छ ।
- काम नभएका धेरै अफिसहरूमा वोझिला कर्मचारी रहदै आएका छन् ।
- स्वयम कर्मचारीहरू वोझिला अनुत्पादक र अपारदर्शी रहदै आएका छन ।
- कर्मचारीको स्वाभिमान, इमान्दारीता, मनोवल र उत्प्रेरणा हदै सम्म गिरेको छ ।
- निजामती सेवामा सेवाग्राही भन्दा आफूलाई उच्च ठान्ने प्रवृति विकसित भएको छ ।
- निजामती कर्मचारी सेवक होइन शासक ठान्ने प्रवृति उग्र विकास भएको छ ।

निजामती सेवालाई उल्लिखित स्वरुप गराउन निम्न तत्वले भूमीका निर्वाह गरेको छ :-

(क) राजनीतिक तटस्थता र पारदर्शिता

- समानुपातिक Opportunity को व्यवस्था नगरिनु,

* उपनिर्देशक, शिक्षा विभाग

- कसैलाई काखा र कसैलाई पाखा गर्नु
- कामको आधारमा पुरस्कार र दण्डको व्यवस्था नगरिनु
- Right man in Right place को मान्यतालाई सधै कुल्चने प्रवृति रहनु,
- प्रशासन माथि सधै सबै दल र नेतृत्ववर्गको हदै सम्मको हस्तक्षेप रहनु ।

(ख) प्रशासनिक मान्यता

- नीति निर्माणमा सहयोगी नठानीनु
- कर्मचारी नियमावली र ऐन मुताविक कर्मचारीलाई सरुवा वढुवा गर्ने परम्परा बस्न नसक्नु ।
- कर्मचारीको प्रशासनिक दक्षता निजामती सेवाको Norm अनुसार पदोन्नति गर्ने प्रवृतिको विकास नहुनु ।
- प्रशासनलाई तटस्थ पारदर्शी निर्भिक, निडर वनाइ राख्नेतर्फ कहिलै सोच पलाउन नसक्नु ।
- प्रशासन ऐन, कानूनमा चल्छ भन्ने मान्यताको विकास हुन नसक्नु ।

(ग) आर्थिक संरक्षण

- खानपुग्ने गरी तलव भत्ताको व्यवस्था गर्न सधै सरकार कमजोर देखिनु,
- घरपरिवारको लागि जीवन निर्वाहका लागि कुनै पिर नपर्ने व्यवस्था मिलाउन नसक्नु,
- हरेक कर्मचारीलाई जीवन रक्षाको लागि आवश्यक आर्थिक सहुलियत प्रदान नगरिनु,
- कर्मचारीको इच्छा अनुसारको तलव, भत्ता र सुविधाको व्यवस्था गर्नुभन्दा कर्मचारीलाई सधै वेवास्ता गरी Doner Agency का भरमा तलवभत्ता र अन्य सुविधा वृद्धि प्रदान गरिनु ।
- कुनै कर्मचारीहरू समुहगत रुपमा सम्पन्न क्षेत्रमा मोजमस्ती गर्ने कुनै खुम्चीएर बस्नपर्ने, कर्मचारीहरू प्रति हेपाहा नीति रहदै आउनु ।

(घ) प्राविधिक मान्यता

- जागीरको दौरानमा Generalist/Specialist छुट्याइ भर्ना बढोत्तरी हुने तर प्रथम श्रेणीमा पुगेपछि सबै (केही सेवा बाहेक) समान हुन गई कर्मचारीमा नैरास्यता बढेको छ,
- प्राविधिकलाई सोहीमुताविक काम गर्ने वातावरण नबनाउनुले नैरास्यता बढाएको छ,
- प्राविधिक कर्मचारीहरूको मनोवल हदैसम्म गिराउने कार्य हुदै गएको छ ।

३. जनमुखी प्रशासनको स्वरुप

१. Bureaucracy as Transparantly pattern:

जनताको पहुँच शासन व्यवस्थामा हुनुलाई पारदर्शीता भन्निछ । वास्तवमा पारदर्शीता भन्नाले सरकारले गरेका हरेक कृयाकलापमा जनताले थाहा जानकारी पाउनु भन्ने वुझिन्छ । नेपालमा २०४७ सालको संविधान पूर्व पारदर्शीताको कुनै व्यवस्था थिएन ०४७ को धारा १६ ले प्रत्येक नेपालीले सार्वजनिक महत्वको सूचना माग्ने र पाउने हक हुने छ भनी संवैधानिक व्यवस्था गरी पारदर्शीतालाई व्यवस्थित गरिएको थियो भने हालैको अन्तरिम संविधानले पनि यसलाई सुनिश्चित गरेको छ । यसै सवालमा USA मा Sun Shine Act / Informal Act ले जनतालाई सू-सूचित हुने अधिकारको प्रत्याभुत गरेको छ । वेलायतमा Citizen Charter ले जनताले पाउन पर्ने हरेक सूचना पाउने व्यवस्था छ भने, गोप्य राख्नु पर्ने कुराहरू कानूनले प्रतिवन्ध नगरेको अवस्थामा निजामती कर्मचारीले सेवाग्राहीलाई उपलब्ध गराउनु पर्ने व्यवस्था कायम गरेको छ । सरकारी कार्य फछर्यौट नियमावली र आर्थिक ऐन, नियमावली समेतले सीमाहरू व्यवस्थित गरेको छ,

नेपालको सन्दर्भमा प्रचलनमा रहेका पारदर्शिता सम्बन्धी ऐन नियमहरू

(क) गोप्यता सम्वन्धी ऐन ०३९
(ख) पूर्ववत संविधानका विभिन्न धाराहरू (२०४७ को धारा १६)
(ग) नि.से.नि.०४९ को दफा ४६
(घ) नेपालको अन्तरिम संविधान २०६३ र यसमा भएका व्यवस्थाहरू

२. Bureaucracy as a particular form of organization :

फिफनरले कर्मचारीतन्त्र सांगठनिक ढाँचा भित्र रहेर कुशलतापूर्वक जनताको कामहरू सम्पादन गर्ने निकाय हुन भनी वताएका छन् । त्यस्तै Gladden ले पनि सरकारी नियमहरूका पूर्णपालना गराउनका लागि तयारी रुपमा खडा गरिएको संगठन भनी उल्लेख गरेका छन् । यसै गरी Max Weber भन्छन् (क) आफ्नो कामप्रति सजग

रहने (ख) नियमपूर्वक कार्य सम्पादन गर्ने (ग) संगठनको उद्देश्य पूर्ति का लागि पदसोपानको सिद्धान्तमा आधारित रहने (घ) सरकारी नीतिहरूलाई जनता समक्ष पुऱ्याउने सम्वाहक (ङ). लोक सेवाद्वारा छनौट गरिएका Training प्राप्त व्यक्तिहरूका समूह

३. Bureaucracy as an ailment of organization as structing good management:

लास्कीले Bureaucracy को चारित्रिक वर्णनमा अल्छे, भद्दा, नियममा लचकता नअप्नाउने, काममा ढिलासुस्ती गर्ने, जस्ता व्यक्तिहरूको संगठन भनी वताएका छन् । तर वास्तवमा Bureaucracy राम्रो र मिहनेती सर्जकका रुपमा हेर्ने हो भने यी जनताका पहरेदार हुन र जनता प्रति सजग रही उनीहरूको कममा सहयोगी रहन सक्छन् भनी मान्यता राख्नु पर्छ ।

४. Bureaucracy in the sense of Big Government :

आम विश्वमा प्रशस्त उद्योगधन्दा खुलेका छन् । Private Company हरूको संस्था वड्दो छ, Finance company पनि त्यतिकै छन् , संचारको क्षेत्रको व्यापकता छ, रोजगारका लागि विभिन्न Opportunity को खोज हुने गरेको छ । विभिन्न Corporation जन्म, trade unions, political parties, को कारणले कर्मचारीतन्त्रको वढोत्तरी आजको आवश्यकता भएको छ । अत्याधुनिक विश्वमा Welfare State कायम गर्न Bureaucracy को अहम भूमिका रहन्छ । यसैले Bureaucracy एउटा ठुलो सरकार हो भन्न सकिन्छ ।

५. Bureaucracy thought of as a blight, always for the worse, falling on liberty:

वास्तवमा कर्मचारीहरूको दोहोरो भूमिका र चरित्र रहन्छ । एकातिर व्यक्तिगत स्वतन्त्रता रहन्छ भने अर्को तर्फ हरेक निजामती कर्मचारीहरू नेपाल सरकारको अधिनमा हुन्छन् भन्ने व्यवस्था छ, यसैले कर्मचारीहरूको अस्तित्व स्वतन्त्र हुदैन । लास्कीले यसै कुरालाई जोड दिइ अगाडि भन्छन् "A system of Government the control of which is so completely in the hands of officials that there power Jeopardised the liberties of ordinary citizens."

परम्परागत रुपमा रहेको Society जस्तो ठाउँमा प्रशासनको काम कर अशुली गरी समाजमा शान्ति सुव्यवस्थाकायम राख्नु मात्र भन्ने सोचाइमा परिवर्तन आएको हुँदा प्रशासनको काम निजी क्षेत्रले जस्तो व्यवस्थापन गर्ने र सरकारी क्षेत्रले जस्तो सामाजिक सुविधा दिने कार्यमा वढी ध्यान केन्द्रित गर्नु पर्ने हुन्छ । अहिले निजी क्षेत्रले गर्ने काम कारवाहीले गर्दा सरकारी क्षेत्रको काम कारवाही ओझेलमा पर्दै गएको छ । सरकार राम्रो व्यवस्थापक हुनै सक्दैन भन्ने अतिवादी सोचको विकास भएको छ । यस्ता गलत सोचाइलाई चिर्ने कार्यको लागि कर्मचारीतन्त्र सवल सक्षम, तटस्थ र निस्वार्थ हुन जरुरी छ र यस दिशा तर्फ ध्यान केन्द्रित गर्नु पर्ने वेला भएको छ ।

४. कर्मचारीतन्त्रको प्रकृति (Nature)

कर्मचारीतन्त्र कार्यक्षमताको आधारमा सरकारी उदेश्य प्राप्त गर्ने संगठन हो । कर्मचारीतन्त्र प्राचीन कर अशुली र शान्तिसुरक्षा कायम गर्न खडा गरिएको सांगठानिक ढाँचाको संयन्त्रमात्र होइन, यो जनताका आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवाहरूको आपूर्तिमा सहयोगी भूमिका निभाउने सरकारी संगठन हो । एउटा संगठनमा वहु प्रतिभाहरूको वाहुल्यता रहनु कर्मचारीतन्त्रको प्रकृति हो । कर्मचारीतन्त्रमा विशिष्टीकरण हुनु, मानव श्रोतको प्रमुख वाहुल्यता रहनु, आर्थिक श्रोतका आधारमा संगठन संचालित रहनु यसमा भएका प्राकृतिक गुण हुन् ।

आधुनिक कर्मचारीतन्त्रको प्रकृति (Nature) निम्न अनुसार हुनुपर्ने देखिन्छ :

- योग्यताको सिद्धान्तमा आधारित कर्मचारीतन्त्र (Principle of Merit)
- समान अवसरको सिद्धान्तमा आधारित कर्मचारीतन्त्र (Principal of Equality of Opportunity)
- सामाजीकीकिरणको सिद्धान्तमा आधारित कर्मचारीतन्त्र (Principle of Social Status)
- राजनैतिक तटस्थताको सिद्धान्तमा आधारित कर्मचारीतन्त्र (Principle of political Neutrality)
- व्यावसायिकताको सिद्धान्तमा आधारित कर्मचारीतन्त्र (Principle of professionalism)
- प्रतिवद्धताको सिद्धान्तमा आधारित कर्मचारीतन्त्र (Principle of commitment)
- स्वच्छताको सिद्धान्तमा आधारित कर्मचारीतन्त्र (Principle of fairness)
- मानविय व्यवहारको सिद्धान्तमा आधारित (Principle of Humanitation treatment)

वास्तवमा कर्मचारीतन्त्र सरकारी संयन्त्र संचालन गर्ने सांगठानिक निकाय भएकोले यसले जनताका दैनिक आवश्यक सेवा तथा सुविधाहरू प्रदान गर्ने गर्छन् लोकसेवीद्वारा छानिने व्यक्तिहरू यसमा रहने भएकाले यस संगठनमा निष्पक्ष, तटस्थ, पारदर्शी उत्तरदायी वहन गर्ने निकायका रुपमा यसको स्वरुपलाई स्वीकार गरेको छ ।

५. आधुनिक कर्मचारीका कार्यहरू (Functions)

- जनताको काममा छिटोछरितो अपनाउन, सरकारले लागू गर्ने नीति, निर्देशीका र निर्देशनहरूलाई लागू गर्न खडा भएको सांगठानिक ढाँचाभित्रका कर्मचारीतन्त्र,
- कसैप्रति पूर्वाग्रह नराख्ने स्वच्छ निष्पक्ष कर्मचारी संगठन,
- लोकसेवाबाट नियुक्ति प्राप्त गरेका वैद्धिक समूहहरूको संगठन,
- सामुहिक कार्यको लागि एकात्मकरुपमा खडा भएको संगठानिक ढाँचाका कर्मचारीहरू,
- सरकारी नीति नियमहरूलाई जनता समक्ष पुऱ्याउने सम्वाहक,
- स्थायिरुपमा खडा गरिएका सांगठानिक ढाँचाका स्थायी प्रतिनिधीहरू,
- योग्यताको सिद्धान्तमा बढुवा, पदस्थापन र नियुक्ति हुने वौद्धिक जमात,
- राजनैतिक तटस्थ, कुनै वादभन्दा माथीको जनताका सेवकहरू,
- प्रचलित ऐन, कानून र नियमसंगत काम गर्ने लालफित्तासाहीहरू
- ऐनद्वारा जारी गरिएको र कार्यविधिबाट तोकिएका काम माग सम्पादन गर्ने निकाय
- समयानुकूल परिमार्जित हुदै जाने र परिमार्जनको प्रकृया नियमसंगत रुपमा हुने गरी व्यवस्थित गरिने गरिएको अवस्थाका कर्मचारीतन्त्र
- कार्यालयको कामसंग मात्र सम्वन्ध राख्ने,
- लोकप्रशासनको काम गर्ने सांगठानिक संरचना हो,
- यो ठुलो र बोझिलो सरकार हो तर जनताको मालिक होइन सेवक मात्र हो,
- यो पदसोपानमा आधारित रहन्छ र यसमा कर्मचारीहरू नियुक्ति हुन्छन् ।
- Bureaucracy मा कानून र व्यवस्थाले Govern गर्छ ।
- यो ठूलो संगठन भएकोले यसका कार्यहरू ढिला सुस्ती, गतिहीन र परम्परावादी रहन्छन् सरकारी काम कहिले जाला घाम जस्तो दुर्गुण यसमा रहन्छ र यो पनि यसको प्रकृति हो ।

वास्तवमा हरेक संगठनको राम्रो नराम्रो चरित्र र प्रवृति हुन्छ यसै गरी यसको प्रवृति पनि केही सवल र खराव दुवै छन तर साथै Bureaucracy असल मात्र हुन्छ भन्ने Max Wber को सिद्धान्त follow up गर्ने हो भने निश्चयनै नोकरसाही राम्रो व्यवस्था हो भन्न सकिन्छ ।

६. कर्मचारीतन्त्रका दुर्वल र सवल पक्षहरू (Advantages and Disadvantages)

हरेक विषयवस्तुको सवल र दुर्वलपक्ष रहन्छन् । कर्मचारीतन्त्रमा पनि यस्तो हुनु स्वभाविक हो । कर्मचारीतन्त्रको वस्तुनिष्ट आधारमा मूल्यांकन गर्दा यो केवल जनताको सेवक हो र यसले सकारका नीति नियमहरूलाई जनसमक्ष पुऱ्याउने काम गर्छ । यो कानूनी व्यक्ति हो र कानूनद्वारा निर्देशित रहन्छ । कतिपय अवस्थामा आदेशको एकात्मकताले गर्दा निर्जीवजस्तै वन्छ । विकेकशील कर्मचारीतन्त्र हुनै सक्दैन । कानून आदेशको पालना गर्नु पर्ने भएकोले कर्मचारी विवेकहीन, शून्य, निर्जिव र लालफित्तासाही देखिन्छन् । यस्तै कानूनप्रति वफादार रहने भएकाले कसै प्रतिको चाकडी र अनायासमा वन्दी नवन्नु पर्ने भएकोले तटस्थ निस्पक्ष, स्वतन्त्र, निर्भिक र निडर रहन्छन् । म्याक्स वेवर जस्ता विद्वान्ले कर्मचारीलाई वढी महत्वका साथ हेरेको हुनाले यसको सवल पक्ष वढी चर्चित रहेको पाइन्छ । यस्तै गरी उनका आलोचकहरूले कर्मचारीका दुर्वलपक्षहरूलाई पनि वढी केलाउने जमर्को गरेका छन् । समष्टीगत रुपमा भन्नुपर्दा कर्मचारीतन्त्र राष्ट्रको अनिवार्य आवश्यकता हो ।

(क) कर्मचारीतन्त्रका सवलपक्षहरू : (Advantages)

१. काममा शिघ्रता : Max weaber भन्छन् "राजनीतिज्ञहरू आउछन् जान्छन् तर कर्मचारी निश्चित समय सम्म वस्ने भएकाले यिनीहरू स्थायी सरकार हुन र यिनीहरूले जनताका कामहरू छिटो छरितो र स्पष्ट रुपमा गर्ने गर्छन" यसैकारण पनि कार्यमा शिघ्रता कर्मचारीतन्त्रको मूल विशेषता हो भने Bureaucracy को Positive पक्ष पनि हो ।

२. छिटो छरितो र अग्रगामी (Precession) : मूलतः कामकै लागि कर्मचारीहरू नियुक्ति हुने भएकोले, कर्मचारीहरूबाट छिटो छरितो काम हुने कुरा विश्वास राखीन्छ । Max weaber, हेराल्ड लास्की जस्ता विद्वानले कर्मचारीतन्त्र जनताको सरकार भएकोले यसले छिटो छरितो सेवा दिन्छ भनी बताएका छन् ।

३. स्वच्छता र स्पष्टता (Unambiguity) : वास्तवमा कर्मचारीतन्त्रको उत्पादन लोकसेवाबाट हुने भएको र सरकार तथा कार्यपालिकीयद्वारा यसको छनौट नहुने भएको हुँदा स्वच्छ र निष्पक्ष रहन्छन् । निजामती कर्मचारीहरू कानून प्रति उत्तरदायी र जनताप्रति जिम्मेवार रहने भएकोले कार्यमा सिघ्रता र स्पष्ट एवम स्वच्छता रहन्छ भन्न सकिन्छ । Max Weber भन्छन् "लोकसेवीद्वारा छानीने भएकोले कर्मचारीतन्त्र सधै निस्पक्ष र तटस्थ रहन्छन् र सरकार भन्दा कैयौं गुणा सेवा जनतालाई दिन्छन् "।

४. समस्या पहिचानमा खप्पिस भई ज्ञान र विवेकद्वारा कार्य सम्पादन गर्ने (Recognize of the problem and solved by knowledge): निजामती कर्मचारीहरू देशको हरेक क्षेत्रको ज्ञान, विवेक आर्जन गर्ने भएकाले उनीहरु देश संचालन गर्न धेरै जान्ने हुन्छन् । समाजमा रहेका विसंगतिका विरुद्ध कार्य गर्ने हुँदा निजामती सेवामा समस्याको पहिचान गर्न जिम्मेवार हुन्छन् । व्यवहारिक ज्ञान भएकोले उनीहरू बढी सम्वेदनशील र उत्तरदायी रहन्छन् । Max Weber भन्छन् "सरकारमा वस्ने कर्मचारीले भौगोलिक र व्यवहारिक ज्ञान हासिल गर्ने भएकोले सजिलै जटिल कार्यलाई सुल्झाउन सक्छन्" यसैकारण पनि प्राचीन समयदेखि कर्मचारीतन्त्र सशक्तरुपमा रहेको छ ।

५. विशिष्टीकरण र पदसोपानमा आधारित रहने भएकोले कार्यमा शिघ्रता : वस्तुतः निजामती सेवा एक विशिष्ट सेवा हो, देशभरका योग्य व्यक्तिहरू यस सेवामा प्रवेश गर्ने भएकाले यसको महत्व अत्याधिक रहन्छ । कर्मचारीतन्त्र विशिष्टीकरण सेवा भित्र पर्ने भएकाले कानून र विवेकमा आधारीत निर्णय यसमा रहन्छ । यसमा स्पष्ट कार्यविभाजन गरिने भएकोले काममा सरलता, स्पष्टता, नियमीतता रहन्छ । यसैगरी सुपरिवेक्षण र अनुगमन गर्ने परिपाटी साथै आफू माथीकाले अनुगमन र सुपरिवेक्षण गरिने भएकाले पदसोपानमा आधारित हन्छ । जानकारीको पहुँच, निर्णयमा सवैको एकमतता र निर्णयमा उत्तरदायीत्व एवम समान सहभागीताले गलत निर्णय हुन पाउदैन भन्ने मान्यता राख्छ । अझ अगाडि Max Weaber भन्छन् "पदसोपान र विशिष्टीकरणले Bureaucracy को महत्व अत्याधिक छ । उनीहरू राजनीतिज्ञ भन्दा वढी व्यवहारिक र संगठित रहन्छ, यसैले कामप्रतिको जिम्मेवार वढी छ ।"

कर्मचारीहरूको Job description, Boundaring of Right and duties, निश्चित कानूनका आधारमा बढुवा, नियुक्ति र पदस्थापन, एकतामा आधारित निर्णय जस्ता कारणले कर्मचारीको सवलीकरण छ भन्न सकिन्छ । यी कुराहरू विशुद्ध एकांकी हुन सक्छन् त्यसैले यसको प्रतिफल हेर्न कर्मचारीतन्त्रको व्यवहार र आचरणमा भर पर्छ ।

(ख) कमजोर पक्षहरू : (Disadvantages)

कर्मचारीतन्त्रको कमजोरपक्षका कारण आधुनिक युगमा कर्मचारीतन्त्रको विकल्पका रुपमा विभिन्न अभिमत देखा परेको छन् । निजीक्षेत्रले गर्ने कार्यपद्धती, शिघ्रता, पारदर्शी र Good Management का कारण सरकारी क्षेत्रको स्थानमा निजीक्षेत्रको चर्चा चल्न थालेको छ । सरकारका परम्परागत कार्यले मात्र सामाजिक व्यवहार चल्न नसक्ने भएकोले निजीक्षेत्रले अगालेको व्यवस्थापनलाई पनि यसले अगाल्नु पर्ने वेला आएको छ । यसैले सरकारप्रतिको आलोचना व्यापक छ । यसका दुर्लभ पक्षहरू मोटामोटीरुपमा निम्नानुसार व्याख्या गर्न सकिन्छ ।

१. अनुत्तरदायी, अपारदर्शी, ढिलासुस्ती, कामप्रति उदासीन : मूलतः कर्मचारी प्रति सधै अनुत्तरदायी भएको, अपारदर्शी, ढिलासुस्ती र कामप्रति उदासीन हुने गरेको भनि वढी आलोच्य वन्ने गरेको छ । यसै कारणले भ्रष्टाचार बढेको, जनताहरू आक्रोसित हुने गरेको, जनताका कामहरू सधैं ढिला हुने गरेको, हुने काम पनि समयमा नभई अनाहकमा जनताले दुःख पाएको, कर्मचारीहरू शासक वनी जनतालाई शासित वनाएको जस्ता आरोप आएको छ ।

२. उत्तरदायीत्व, पन्छाउने (Buck passing) : असजीला र गाह्रोकामको उत्तरदायी पन्छाउने प्रचलन , कामप्रति गैरजिम्मेवारी, सरकारीकाम कहिले जाला घाँम र जागरी पकाउने जस्ता कुरा कर्मचारीतन्त्रमा व्यापक रहेको हुन्छ । आफूले गरेको काम विग्रिए जीम्मेवारी नलिने चलन छ । वास्तवमा कर्मचारीहरू अनुत्तरदायी रहन्छन् भन्ने गुनासो वढी छ ।

३. लालफित्तासाही (Red Tape) : कर्मचारीहरू लालफित्तासाही हुन्छन् भनी मार्टिन लगायतका विद्वानले आलोचना गरेका छन् । कर्मचारीहरू नतिजा (Result) लाई भन्दा कार्य प्रकृयालाई बढी जोड दिन्छन् । कामहरू घुमाउरो रुपले गर्ने गर्छन । धेरै कार्यविधी पुरा गरी कामहरू गर्ने भएकाले जनताले अनाहक दुःख

पाउने गरेका छन् । यिनीहरू नतिजा भन्दा प्रकृयामा जोड दिन्छन् यसैले संपूर्ण कर्मचारीतन्त्रमा नकारात्मक धारणा वन्दै गएको छ ।

४. अधिकार प्रत्यायोजन गर्न नचाहानेः (Centralization) : अधिकांश कर्मचारीहरू आफ्नो अधिकार प्रत्यायोजन गर्न चाहँदैन । पदसोपान भएको संगठनमा अधिकारको केन्द्रीकरणले हरेक काम केन्द्रसम्म आउनै पर्छ । साना र मसिनाकाम पनि प्रमुखले गर्नु पर्ने भएकोले अड्डा हाकीममुखी रहने गर्दा जनताले अनाहक दुःख पाउछन् । मूख्य रुपमा आफूमुनीका कर्मचारीप्रति विश्वासको अभावले अधिकार प्रत्यायोजन हुने नगरेको र यसैकारण समष्टीगत निजामती सेवामा नकारात्मक प्रभाव परेको देखिन्छ ।

५. नतिजामूलक भन्दा कार्यविधिमूलक हुने गरेको : साच्चै भन्नु पर्दा निजामती सेवामा कार्यविधि पुरा गरी कामको नतिजामा शून्य प्रतिफल आउने गरेको छ । प्रतिफल शून्य भए पनि कारवाही हुदैन तर कार्यविधि पूरा नगरी नतिजा राम्रो आए पनि कारवाही हुन्छ यसैले निजामती सेवा कार्यविधिमूलक छ । झन्झटीला कार्यविधिले समस्त निजामती सेवालाई नकारात्मक पार्दै गएको छ । कार्यविधि पूरा गरी नतिजा शून्य नीस्के पनि कसैलाई जिम्मेवार ठहराइदैन त्यसैकारण पनि निजामती सेवा बढी झन्झटीलो, वोझिलो कार्यविधिमूलक छ ।

६. मानवीय पक्षप्रति उदासीन, जनताको काम चाँडो नगर्ने, प्रतिस्पर्द्धामा काम नगरी Monopoly काम गर्ने : Harold Laski, Peter Blue Rarl Marx जस्ता विद्वानहरूले कर्मचारीहरूमा विवेकहुदैन किनकी उनीहरू टाप लगाएका घोडा हुन उनीहरू कानून भन्दा अरु जान्दैनन्, मानविय सम्वेदन सीलतालाई वास्ता गर्दैनन्, उदासीन रहने कर्मचारीको चारित्रिक गुण हो, ढीलासुस्ती र कसैसंग प्रतिस्पर्धी वन्न नचाहनु उनीहरूको स्वभाव हो भनी वढी आलोचना गरिएको छ ।

वास्तवमा कर्मचारीका सवल र दुर्वलपक्ष आफ्ना सोचाई हुन र कर्मचारीहरू नत दुर्वल हुन्छन् न अद्वीतिय सक्षमनै हुन्छन् । मानविय कमजोरी उनीहरूमा रहनु स्वभावीकै छ त्यसैले समाज राष्ट्र र जनताले सक्षमवनाए उनीहरू सक्षम वन्छन् भने अर्कोतर्फ उनीहरूमा सही सोचाही आएमा पनि उनीहरू सक्षम वन्न सक्छन् । सोचाइमा परिवर्तन आवश्यक छ ।

७. सार्वजनिक प्रशासनमा जनशक्तिको स्थानः (Human Resource Development)

सार्वजनिक प्रशासनमा जनशक्तिको महत्वपूर्ण स्थान हुन्छ । जनशक्तिले प्रशासनलाई चुस्त दुरुस्त र यथार्थपरकढंगबाट अगाडि बढाउन मदत गर्छ । संगठनको मेरुदण्ड नै जनशक्ति हो । संगठनको नसा र जीवननै जनशक्ति भएकोले यसको आफ्नै महत्व हुन्छ । संगठनलाई जीवन्तराख्न जनशक्तिलाई चुस्त रान्खु पर्छ । सार्वजनिक प्रशासन संचालन हुन ऐन, नियम, प्रकृया, प्रविधि, आर्थिक श्रोत र साधन साथै भौतिक श्रोत र साधनको जरुरी पर्छ यी साधनहरू अपूर्व हुन र यसलाई जीवन्तता दिनको लागि मानवीय साधनको सवैभन्दा महत्वपूर्ण हात रहन्छ । सरकार स्थुल वस्तु हो र यसलाई गतिशीलता प्रदान गर्न जनशक्तिको आवश्यकता पर्छ " No Government can do better than Bureaucracy" O Glenn stahl अगाडि भन्छन् “कुनै पनि सरकारले त्यस देशको कर्मचारीले गर्ने काम भन्दा राम्रो काम गर्नै सक्दैन” । संगठनका उदेश्यहरू परिपूर्ति गर्न मानवसाधनको महत्वलाई लिएर हरेक देशले कर्मचारीको नियुक्ति देखि वढुवा अवकाश सम्मको अवस्थालाई कानूनद्वारा निर्देशीत गरिएको हुन्छ । यि र यस्तै कारणले निजामती प्रशासनमा जनशक्तिको स्थान उच्च छ ।

वास्तवमा सार्वजनिक प्रशासनको प्रभावकारी परिचालना जनशक्तिबाटै हुने भएकोले जनशक्तिको छनौट देखि placement सम्म ध्यान दिन जरुरी छ । जनशक्तिको Quantitative product नभई qualitative product को आवश्यकता छ । संगठन परिचालन गर्न जनशक्तिले खास र महत्वपूर्ण योगदान दिने हुदा "Right man in Right place" अनिवार्य शर्त हो भने Training अर्को कार्य हो । तलव भत्ता र अन्य सुविधाले कर्मचारीहरूलाई Motivated गर्ने भएकोले यस तर्फ पनि बढी ध्यान पुऱ्याउन जरुरी रहन्छ । मूलतः जनशक्तिनै देश विकासको मेरुदण्ड हो, यथार्थमा जनशक्तिद्वारा नै राज्यका उद्देश्य, नीति र योजना सफल हुने भएकोले जनशक्तिको विशेष महत्व रहन्छ ।

देशको आर्थिक र भौतिक श्रोत संचालन गर्न जनशक्तिको विकासनै अपरिहार्य छ । राष्ट्रिय प्रशासन संचालन गर्न योग्य, कूशल, उत्तदायीपूर्ण जनशक्तिको आश्यकता रहन्छ । प्रशासनलाई विभिन्न काम, कर्तव्य र अधिकार सुम्पिएको छ तर यी काम कर्तव्य र अधिकारहरू उचित र भरपर्दो जनशक्ति नभए पूर्ति हुन सक्दैन । त्यसैले ऐन, नियम, निर्देशनबाट पारित सेवा तथा सुविधाहरूको प्रयोग योग्य र कूशल जनशक्तिबाट मात्र सम्भव भएकोले यस्ता जनशक्तिको छनौट लोक सेवाबाट गरिने प्रचलन छ ।

- राज्यले निक्षेपण गर्ने, कामहरूको कुशल परिचालनका लागि जनशक्तिको आवश्यकता पर्छ ।
- निक्षेपित कार्यको लागि लाग्ने आर्थिक व्ययभारको परिचालन कर्मचारी प्रशासनबाटै मात्र सम्भव हुन्छ ।
- सु-शासनको प्रत्याभूत, विकेन्द्रीकरण, शासकीय सुधार जनशक्तिबाट मात्र हुने गर्छ ।
- प्रशासनलाई सक्षम, सुदृढ र सहभागीतमूलक र पारदर्शी वनाउन जनशक्तिको आवश्यकता हुन्छ ।
- शासकीय पद्धतीलाई सक्षम, सुदृढ र उत्तरदायी वनाउन जनशक्तिको आवश्यकता रहन्छ ।
- हरेक कामहरुको रेखदेख, अनुगमन गर्न समेत जनशक्ति आवश्यक रहन्छ ।

यसरी जनशक्तिको स्थान देशको सेवा संचालन गर्ने देखि लिएर हरेक कार्यको लागि उत्तिकै उपयोगी र आवश्यक छ । जनशक्ति भित्र उचित कर्मचारीको छनौट, बढुवा, सरुवा, तालिम, कर्मचारीलाई उपलब्ध गराउने ज्ञान, सीप, तालिम अनुभव आदी पर्दछन् । यी कारणबाट नै जनशक्तिको विकास हुन्छ । जनशक्तिसंग कुशल नेतृत्व, निस्पक्ष र तटस्थ कर्मचारीतन्त्र, उत्तरदायी व्यवहार, समान कर्मचारीको समान अवसर, कुराहरू सधैं ध्यान पुऱ्याउनु जरुरी रहन्छ । हामी भौतिक संपति र सांगठानिक ढाँचा विदेशबाट Borrow गर्न सक्छौं उच्च जनशक्ति हामीले आफ्नै देशमा उत्पादन गर्नुपर्छ । सरकार संचालन गर्ने सम्वाहकका रुपमा रहेका कर्मचारीहरूले सरकारलाई नीतिगत सुझाव, अनुभव र आफूले आर्जन गरेका ज्ञान र सीपहरू शेयर गर्ने हुँदा सार्वजनिक प्रशासनमा जनशक्ति (Human resource) को महत्वपूर्ण र अतुलनीय भूमिका रहेको छ । ग्लाडस्टोन, विल्सन, विल्लोभी जस्ता विद्वानले संगठन विना प्रशासन चल्न सक्छ तर जनशक्ति विना देश चल्न सक्दैन भनी जनशक्तिको महत्वलाई उजागर गरेका छन् ।

अन्त्यमा

कर्मचारी प्रशासनमा धेरै चुनौति र सीमा हुँदाहुदै यस प्रति हेर्ने दृष्टिकोण कहिल्यै पनि सकारात्मक बन्न सकेको छैन । एकातिर सरकार र नागरिक समाजले कर्मचारीहरू सबै फटाहा देख्नु र कर्मचारीले पनि परिवर्तित समाज अनुरुप काम गर्न नसक्नु आजको चुनौती हुन गएको छ । यसलाई तादम्यता मिलाई कर्मचारीतन्त्रलाई अगाडि बढाउनु जरुरी छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७
- निजामती सेवा ऐन २०४९ र नियमावली २०५०
- Re-enventing Government of 21st Century
- प्रशासन सुधार सुझाव आयोग प्रतिवेदन २०४८
- सार्वजनिक प्रशासनको २५ बर्षे दिर्घकालीन गुरुयोजना प्रतिवेदन
- नवौं र दशौ पञ्चवर्षिय योजना -राष्ट्रिय योजना आयोग
- Re-enventing Government 1992 -Osborne and Gaebler
- Management in Nepal – Dr Govinda Ram Agrawal
- प्रशासन पत्रिकाका विभिन्न अङ्क -सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
- विकास प्रशासन - डा. भिमदेव भट्ट
- Public Personnel Administration –Stahl O. G.

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

सरकारी कार्यालयमा भौतिक व्यवस्थापन: सोचनीय पक्ष

✍ मोहन चापागाई*

" Like the bee, we should make out Industry our amusement."

- Oliver Goldsmith

१. परिचय

सरकारी कार्यालयहरु सार्वजनिक सेवा प्रवाहका सुन्दर स्थलहरु हुन्, जहां सक्षम, सबल र ईमान्दार सेवकहरु सेवा प्रवाहका लागि सदैव सतत: तम्तयार रहन्छन् । यो एक स्वामित्व परिकल्पना मात्रै होईन किन्तु आजको नागरिक अपेक्षा र राज्यको गन्तव्य विन्दु (Destination Point) वीचको समागम हो । यस परिप्रेक्ष्यमा सरकारी कार्यालयहरुको भौतिक व्यवस्थापन (Physical Layout) समयानुकूल, शोभनिय र काम गरुँ गरुँ लाग्ने हुनु अत्यावश्यक छ ।

२. त्यसो भए के हुन त सरकारी कार्यालयहरु ?

- संगठनात्मक मनोबल बृद्विका पवित्र मन्दिर हुन् ।
- कर्मचारीको मानसिक अवस्था, मनोबृति र परस्पर मेलमिलाप गराउने माध्यमहरु हुन ।
- कार्य सन्तुष्टी, तीब्र ईच्छा र संगठनात्मक उद्देश्य प्राप्तिका स्थलहरु हुन् ।
- व्यक्तिगत चाहना (Personal Goal) लाई परास्त गरी सांगठनिक चाहना (Organization goal) लाई सर्वोपरी ठानी सबै सदस्यहरुलाई गोलबद्ध गर्ने उर्जाका उम्दा केन्द्रहरु हुन् ।
- विभिन्न कर्मचारीका रुचि, योग्यता, स्वभाव, विषय, पृष्ठभूमि र प्रवृतिलाई एकाकार गराई कानूनी मार्गमा हिड्न सिकाउने शिक्षण केन्द्रहरु हुन् ।

३. के हाम्रा सरकारी कार्यालयहरु उद्देश्यानूकुल, उपयुक्त र सुन्दर स्थलका रुपमा परिचित छन् ?

- हाम्रा सरकारी कार्यालयहरुको अवस्थालाई हेर्दा नाजुक, नालायक र निकम्मा अवस्थामा पाईन्छन् ।
- मौरीले जस्तै हामीले आफू वरपरको वातावरणलाई माधुर्य र मनोरम बनाउन सकेका छैनौं ।
- सरकारी कार्यालयको भौतिक व्यवस्थापनको पक्ष निकै सोचनीय छ । काम गर्न मन लाग्ने वातावरण, मनोबलको कारक तत्व र प्रतिष्ठा बृद्विको आधार नै भौतिक व्यवस्थापन हो भन्ने संस्कृतिको सर्वथा अभाव छ ।

* उपसचिव, सिंचाई विभाग

- " Autograph your work with excellence " भन्ने मान्यताको मर्म बोध हामीले गर्न सकेका छैनौं ।
- सानै रकमको सदुपयोगले पनि सरकारी कार्यालयमा अकल्पनीय सुधार गर्न संभव हुन्छ भन्ने हेक्का हामीसंग छैन ।
- सफा बस्ने ठाउँ, कुर्सी, टेबुल, पंखा, हिटर, क्यान्टिन, विद्यालय, परिवहन व्यवस्था, शौचालय, मिटिंग हल जस्ता भौतिक व्यवस्थापनका कुराहरुले सांगठनिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि कायापलट भूमिका खेल्न सक्तछन् भन्ने तर्फ सचेत र सजग छैनौं ।
- सरकारी कार्यालयको भौतिक व्यवस्थापनको वर्तमान अवस्था र भावी पक्षबारे हालसम्म अध्ययन गरिएको छैन । यस्ता अध्ययनले सांगठनिक विकासमा ठुलो भूमिका खेल्ने तर्फ हामी गंभीर छैनौं ।
- अन्ततः हाम्रा सरकारी कार्यालयहरु फोहर, अनुपयुक्त, प्रतिकूल र अप्रभावकारी र उद्देश्यनाकूल छैनन् ।

४. भौतिक व्यवस्थापनको अप्रभावकारिताले के कस्ता असरहरु पारेका छन् ?

- कार्यालयको अशोभनियता बढेको छ ।
- सांगठनिक उत्पादनमा ऱ्हास देखिएको छ ।
- काममा विलम्वता बढ्दो छ ।
- गैरउपस्थिति सामान्य संस्कारमा रुपान्तरण भएको छ ।
- दायित्व निर्वाहमा अतत्परता देखिंदो छ ।
- कर्मचारीहरु बीच असमझदारी र असमन्वयको पर्खाल ज्यूँका त्यूँ छ ।
- नेतृत्वको गंभीरताप्रति प्रश्नचिन्ह बढ्दैछ ।
- संगठनप्रति नकारात्मक धारणाको विकास भैरहेको छ ।
- सेवाग्राहीहरुमा असन्तुष्टता व्याप्त छ ।
- अनावश्यक टिका टिप्पणी, आलोचना र व्यर्थ विवादः सरकारी कार्यालयका आधारहरु बनेका छन् ।
- "Belonging to organisation" प्रति आघात् पुगेको छ ।
- कर्मचारीहरुमा Discipline, Group Cohesiveness र Participation मा अनुकूल छाप छाड्न सकेको छैन ।
- माथिल्लो तहका अधिकारीहरु र तल्लो तहका कर्मचारीहरु बीच भौतिक सुविधाको निकै अन्तर पाईन्छ ।
- भौतिक व्यवस्थापनको अभावमा बर्तमान पेशा प्रति वितृष्णाको बादल मडारिंदो छ ।
- अर्थ मन्त्रालयको नकारात्मक धारणा छ । किनकी फर्निचर, मर्मत, रंगरोगन, फ्लोरिंग फर्निसिङ जस्ता शिर्षकहरुमा बजेट विनियोजन गरिदैन ।
- कतिपय करोडौं मुल्य बराबरका संरचनाहरु पनि सामान्य मर्मतको अभावमा भत्किने र नासिने अवस्थामा पूगेका छन् ।
- कतिपय कार्यालय प्रमूखहरुको भौतिक व्यवस्थापनतर्फ चासो छैन। मुलतः यथास्थितिमा कार्यालय चलाउने चलन चलेको छ ।
- परिवर्तन चाहे जूनसूकै मूलूकमा होस् त्यसलाई उठान, आत्मसात् र अवलम्वन गर्न गाऱ्हो हून्छ । परिवर्तन वास्तममा यस्तो विषय हो, जसलाई हतपत्ति स्वीकारिदैन ।
- "सरकारी कार्यालय भौतिक व्यवस्थापन र अनूगमन समितिको" आवश्यकता टड्कारो छ ।
- "ठुला मानिसहरु सानो कुरा सोच्दैनन् तर सानैवाट ठुलो कुराको शूरुवात हुन्छ ।" भन्ने तल्लो स्तरका कर्मचारी बीच गूनासो सूनिन्छ ।
- सरकारी कार्यालयको भौतिक व्यवस्थापनको चर्चा गर्दा सिंचाई विभाग उच्चकोटीमा पर्दछ ।

५. त्यसो भए सरकारी कर्मचारीको मनोबल बृद्धिका कारक तत्वहरु के के हुन् त ?

सरकारी कर्मचारीको मनोबल बृद्धिका तत्वहरु देश र विकासको परिवेश अनुसार एकनास नहुन सक्तछन् । हाम्रोजस्तो अविकसित र द्धन्दको चपेटामा परेको मुलुकको लागि निम्न तत्वहरुले मनोबल बृद्धि गर्नमा गहन भूमिका खेल्न सक्तछन् :

- कामप्रति लगाव र लगनशिलता कस्तो छ ?
- शासन प्रकृयामा सहभागिताको स्तर कस्तो रहेको छ ?
- Job Initiative छ, छैन ?
- Attitude मा परिवर्तनको आभास छ छैन ?
- Diligence कस्तो छ ?
- Group Cohesion ले संगठनमा कस्तो प्रभाव पारेको छ ?
- Belonginess to the organization को स्तर कस्तो छ ?
- Conformity to rules & regulation छ, छैन ?
- Quality of performance कस्तो छ ?
- Discipline ले संगठनलाई कतातर्फ डोऱ्याएको छ ?

६. के भौतिक व्यवस्थापन मनोबल बृद्धिको कारक तत्व हो ?

भौतिक व्यवस्थापन लगायत निम्न तत्वहरुले संगठनमा कार्यरत कर्मचारीहरुको मनोबल बृद्धिमा गहन भूमिका खेल्दछन् :(

- बसाईको अवस्था
- आवासको व्यवस्था
- आवासको दुरी
- Mode of Office transportation
- Proximity to the school & market
- कार्य वातावरण
- Fringe Benefits
- Level & need fulfillment
- Performance Criteria / Reward & Punishment system
- Clarity of performance criteria जस्तै :
  - Clarify of performance criteria
  - Regularity of performance Appraisal
  - Formulation of performance Appraisal
  - Existence of reward system
  - Existence of punishment system
- Communication between superiors & subordinates
- Goal Incorporation
- Involve of planing & policy making
- Staff meeting
- Career Development. provision
- Delegation of Authority
- Leadership
- Matching the employ with the job

७. केही भनाईहरु

- काम गर्ने व्यक्तिलाई स्रोत, सुचना र साधनले सूसज्जित तूल्याउ ।
- काम गर्ने व्यक्तिलाई उपयूक्त कार्यावस्था र वातावरण देउ ।

- काम गर्ने व्यक्तिलाई संगठनको सम्पुर्ण काममा सहभागी तूल्याउ ।
- काम गर्ने व्यक्ति बीच Principal-Agent relationship कायम गर ।
- विगतको आलोचना भन्दा भविष्यको बाटो बनाउदै लैजान ।
- जुन संस्थामा रहन्छौं, त्यसलाई सक्षम, सून्दर र स्मरणीय बनाउ ।
- चाहे घर होस् वा कार्यालय आफु बस्ने ठाउं चिटिक्क पार ।
- सक्छौं सुधार तर कदापी कार्यालयलाई नविगार ।
- भौतिक व्यवस्थापन बिलासिता होईन, आवश्यकता हो ।
- जून आवश्यकतालाई आवश्यक ठानिदैन, त्यो स्वत: समस्यामा रुपान्तरण हून पूग्दछ
- सरकारी साधन र श्रोतको दूरुपयोग पनि एउटा अपराध हो ।

निष्कर्ष

सरकारी कार्यालयमा भौतिक व्यवस्थापन एक अपरिहार्य पक्ष हो । कार्यालयमा सुखद वातावरण, आन्तरिक समन्वय, नियन्त्रण र कार्य मनोबल बृद्विका सहायक तत्वहरु हुन । सरकारी प्राथमिकताको विषय नभएपनि अव यसले प्राथमिकता पाउनु पर्छ । एउटा मन्त्री नियुक्त हुंदा रातारात कार्यकक्षको कार्पेट र फर्निसिङ फेरिने हाम्रो जस्तो मुलुकमा सर्वप्रथम संस्कार फेरिनु पर्छ । आन्तरिक मितव्ययिताका साथ निजामती सेवकहरु कार्यरत स्थान शोभनीय, अनुकूल, समय सापेक्ष र रमणीय हुनु जरुरी छ । सरकारले यसलाई आफनो प्राथमिकताको विषय मान्नै पर्दछ ।

लागू गर्न संभाव्य र आवश्यक कदमहरु उठाउन पछि सर्नु हुदैन । "Dedication to the goals of the agency" भएन भने पछि नराम्रो अवस्था आउन सक्तछ ।

यस परिप्रेक्ष्यमा निम्न कदमहरु उठाउन उपयुक्त देखिन्छ :(

- सरकारी कार्यालयको भौतिक व्यवस्थापनको आवश्यकता र विद्यमान अवस्था बारे अध्ययन गरौं ।
- भौतिक व्यवस्थापन सम्बन्धी न्यूनतम मापदण्डको विकास गरौं ।
- बर्तमान पेशाप्रतिको लगाव, भविष्य, उद्देश्य र भावना स्पष्ट खाकाका रुपमा तयार गर्नुपर्दछ ।
- सरकारी कार्यालयको भौतिक व्यवस्थापनतर्फ हेर्दा जावलाखेलको एउटा कार्यालय भव्य हुने तर दार्चुलाको एउटा कार्यालयमा एउटा दराज, एउटा कार्पेट र एउटा डोरम्याट सफा नहुने अवस्था हुनु हुदैन ।
- एउटा कर्मचारी कार्यालय कसरी पुग्छ ? उसका केटाकेटीहरु कहां कसरी पढछन् ? पारिवारिक अवस्था कस्तो छ ? आबास सुविधा छ, छैन ? कार्यालय भवन, भौतिक स्थिति, फर्निचर, फ्लोरिंग, स्टेशनरी र हिटर, पंखा, शौचालय आदिको व्यवस्था कस्तो रहेछ ? सो कार्यालयले प्रथमत: ध्यान दिनु पर्ने विषय हो ।
- एउटा कलम र कागज जहां पाईदैन, त्यहाँ कर्मचारी धेरै बेर रहेर काम गर्न खोज्दैन । यो एक सोचनीय पक्ष हो ।
- जहाँ जिम्मेवारी छ, वातावरण छैन । जहाँ कार्यालय छ, कार्य तत्परता छैन । जहाँ मानिसहरु छन्, काम गर्ने मन छैन । जहाँ अधिकारी छन्, अधिकार छैन त्यस्तो स्थितिमा उपलब्धिमूलक नतिजा आउने कल्पनासम्म गर्न सकिन्न ।
- "A failure establishes only this: that our determination to succeed was not enough" लाई मूल मन्त्र मानौं ।
- Alfred A monta part भन्छन् -"Bite of more than you can chew, then chew it plan more than you can do. Than do it."

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

निजामती प्रशासनको उत्तम गुण एक विवेचना

✍ **बासुदेव शर्मा***

के निजामती प्रशासनको उत्तम गुण आफूभन्दा माथिका कार्यकारी वा हाकिमसँग असल सम्बन्ध कायम गरी राख्न सफल हुन मात्रै हो त ? जनता वा आफ्नो ग्राहक वा आफूले सेवा दिइएका सेवाग्राहीहरुको संतुष्टी वा प्रतिकृयालाई कार्यसम्पादनको एउटा सामान्य आधार पनि मानिदैन त ? यस्ता प्रश्नहरु सार्वजनिक प्रशासनसँग सम्बद्ध हरेक कार्यालयहरुमा उठ्ने गरेकाछन् तर पनि यि प्रश्नहरु अझै, अनुत्तरित नै छन् । राज्य सञ्चालनमा प्रत्यक्ष सम्बन्ध राख्ने हाम्रो प्रशासनले जनता नै सर्वोपरी हुन र सार्वभौमसत्ता सम्पन्न छन् त्यसैले तिनीहरुको निर्णय नै प्रशासन सञ्चालन गर्ने विधि सम्मत आधार हो भन्ने कुरालाई अझै स्वीकार्न सकेको छैन । प्रत्यक्ष राजनैतिक हस्तक्षेपको शिकार बनेको हाम्रो निजामती प्रशासनमा प्रशासकहरुले यहि हस्तक्षेपलाई च्याँखे थापेर आफ्ना अभिष्टहरु पूरा गर्ने दुष्प्रयासहरु गरिनै रहेकाछन् । सरुवा जस्तो कर्मचारी प्रशासनको सामान्य काममा पनि सचिवहरु विभागीय प्रमुखहरु, अख्तियारवालाहरु निरिह देखिन्छन् र भन्छन् "मैले चाहेर यहाँ केहि गर्न सक्दिन र गरेको पनि छैन" तटस्थ निजामती प्रशासन निश्चय पनि अब भाषण गर्ने विषय मात्रै बनेको छ र निश्चित रुपले प्रशासनमा Spoil System ले नै काम गरको छ । कामलाई नै मुख्य सार Essense संझेर सेवाग्राहीलाई संतुष्टि प्रदान गरेर मात्रै उँभो लागिन्छ र वृत्ति विकास हुन सक्दछ भन्ने कर्मचारीहरु निश्चित रुपले अपहेलित हुने पाखालाग्ने र Frustrate हुने अवस्था निश्चित रुपले रहन्छ नै भन्न सकिन्छ । प्रशासनलाई पद्धतिभन्दा अन्य आधारमा सञ्चालन गर्ने परम्पराले गर्दा हरेक कर्मचारी अन्यको जोहोमा लाग्न अभ्यस्त हुनुपर्ने समस्या पनि ज्युका त्युनै छ । अचम्म लाग्छ कोही सचिव बन्दा यस्तो अमुक राम्रो काम गरको वा यस्ता यस्ता पूर्वाधार का आधारमा राम्रो ठहरिएकोले सचिव भएको हो भन्ने प्रतिकृया नआइ अमूक पार्टीको मान्छे वा ति पार्टिका हैसियत वाला नेताहरुको नाता परेको कारणले सचिव भएको हो भन्ने प्रतिकृया आउँदछ । अब प्रश्न उठ्दछ सह-सचिव, सचिव वा तीनका मातहतका कर्मचारीले कस्का लागि काम गर्ने ? क्षमताका आधारमा मात्रै नेपालमा मानवीय संसाधनको मुल्याङ्कन गरिन्छ भन्ने कुरा असत्य हुन्छ ? क्षमतासँगै राजनैतिक रंग र असल सम्बन्ध हुनसक्दा असल व्यवस्थापक वा कार्यकारी वा अख्तियारवाला बन्न सकिन्छ । नेपालको Brain Drain समस्या पनि कहिँ न कहिँ यसैको शिकार भएको हुनुपर्दछ । यि विभिन्न तथ्यहरुको आधारमा नै हामी निष्कर्षमा पुग्न सक्दछौं मानवीय सम्बन्ध वा पहुँच नै प्रशासनमा अघि बढ्न सक्ने र आफ्नो दुनो सोझ्याउन सक्ने अचुक औषधी हो । विगत ५० वर्ष देखि नै प्रशासनमा यहि रीत संस्कार र मुल्य मान्यता ले काम गरी रहेको छ । शक्तिकेन्द्रमा रहनेहरुसँग जस्तो सुकै घाटा सहेर भएपनि सम्बन्ध सुधार्न दत्तचित्त रहने हाम्रो प्रशासनिक संस्कारमा अझै परिर्वतन आउन सकिरहेको छैन ।

हरेक कार्यालयहरुको दिनचर्या हाकिमसँग सम्बन्ध सुधार गर्ने प्रयासमा नै सुरु हुन्छ भने विदा देखि अन्य सामान्य सुविधा र आफ्नो जोहो मिलाउन पनि हाकिमलाई convince गर्दै अगाडि बढ्नु पर्ने हुन्छ । प्रशासन राज्यको हित एवं नागरिकहरुको हितका लागि सार्वजनिक श्रोत र साधनको समुचित परिचालन गर्दै आर्थिक एवं सामाजिक

* उपसचिव, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

रुपान्तरणको मुख्य बाटोमा निरन्तर लागिरहनु पर्नेमा यो मुख्य कार्य Core Function मा अप्रत्यक्षरुपले लागिरहेको तर विदेश भ्रमण एवं आफ्नो बैयक्तिक स्वार्थ पूर्ति हुनेकाममा प्रत्यक्ष रुपले लागि परेको र मरिमेटेको देखिन्छ । सचिवहरु मुलतः विदेश दौडाहामा नै व्यस्त रहन रुचाउँदछन् भने मातहतका कर्मचारी पनि त्यही चक्करमा देखिन्छन् । वैयक्तिक लाभ हुने अड्डा बाहेक अन्य अड्डाहरुमा कर्मचारीहरु बस्नै नरुचाउने समस्या छ भने दुर्गम क्षेत्र र सुगम मै पनि आकर्षण नहुने ठाउँमा कर्मचारीहरु काम गर्न रुचाउँदैनन् । आफ्ना Boss संगको असल र खराव सम्बन्धकै कारण प्राथमिकताका आधारमा कर्मचारीहरुले आ-आफ्ना भोग र भाग प्राप्त गर्दछन् । अख्तियारवालाहरुलाई खुसी पार्न सकेको खण्डमा मात्रै आफ्नो काम बन्ने अन्यथा नबन्ने परम्परामा कुनै पनि परिवर्तन हुन सकेको छैन । निजामती सेवाको पुरस्कार एवं अन्य सुविधा पाएकाहरुको अध्ययन गर्ने हो भने पनि यो कुरा स्पष्ट हुन्छ कि Personal Relation नै निजामती प्रशासनमा वृत्ति विकास गर्ने उत्तम विकल्प हो । असल मानवीय सम्बन्ध राखी लक्ष्य हासिल गर्नेकुरालाई व्यवस्थापनका सिद्धान्तहरुले पनि नकारेका छैनन् । तर पनि बैयक्तिक स्वार्थलाई प्राथमिकता दिएर सांगठानिक लक्ष्यलाई विस्थापित गर्न खोज्नु व्यवस्थापनका सिद्धान्तहरुको पनि तिरस्कार गर्नु हो भन्न सकिन्छ ।

वैयक्तिक सम्बन्धका आधारमा प्रशासन सञ्चालन हुँदा देखिएका विकृतिहरु

भनिन्छ प्रशासन विधिको शासन हो । नियमले पद्धतिले र निश्चित मुल्य मान्यता र आचारसंहिताले प्रशासन निर्दिष्ट हुने गर्दछ । पद्धतिले चल्ने र बैयक्तिक तजविजि अधिकार वा स्वेच्छिक इच्छा आकांक्षाहरुले प्रशासनलाई खल्बलाउन नपाउने नै प्रशासनको वास्तविक सार हो । तर हाम्रो सम्बन्धमा भन्नुपर्दा प्रशासन बैयक्तिक चाख र आकांक्षाका आधारमा चल्ने अनी बैयक्तिक मुल्य र मान्यताहरुले सांगठनिक मुल्य मान्यतालाई विस्थापित गर्ने कारणहरुले गर्दा नै प्रशासनमा थुप्रै विकृतिहरु देखिएका छन् । जुन विकृतिहरुलाई निम्न लिखित ढङ्गले उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

- प्रशासन विधि भन्दा पनि बैयक्तिक सम्बन्धद्वारा निर्देशित एवं नियन्त्रित भएको छ ।
- वृत्ति विकास एवं व्यवस्थापन विकासका आधारहरु बैयक्तिक सम्बन्ध भित्र खोज्नुपर्ने अवस्था देखिएको छ ।
- Personal Relation नै कर्मचारीको सम्पूर्ण कार्यसम्पादन को ३६० डिग्री मुल्याङ्कन हुने आधार बनेको छ ।
- असल मानवीय सम्बन्धको सार Personal Relation नै बनेको हुनाले असल मानवीय सम्बन्धको विकासमा Boos सँगको सम्बन्ध अहं हुने फलस्वरुप चाकडी, चाप्लुसी र चुक्ली ले प्रश्रय पाउने अवस्था रहन गएको छ ।
- जागीरको सुरक्षा कवच Personal Relation बन्न पुगेको छ ।
- हाकिमसँगको असल सम्बन्धले मात्रै बाँच्न र बैयक्तिक विकास गर्न संभव हुने परिवेशको निर्माण भएको छ ।
- कर्मचारीमा नीहित क्षमताहरु दक्षताहरु खुवीहरु क्रमश कसरी हुन्छ हाकिमसँग असल सम्बन्ध स्थापित गर्नमा पूनःस्थापित हुँदै गैरहेको पाईन्छ ।
- कार्यालयको पूनः संरचनाका आधारहरु कार्यालयका लक्ष्य, उद्देश्य अभियान र रणनीतिहरु बैयक्तिक सम्बन्ध र सम्पर्कका आधारमा निर्माण हुने परिवेश बन्न जान्छ ।
- कार्यालयका काम कार्वाहिहरु एवं अन्य मुल्य र मान्यताहरु मुलतः आपसी सम्बन्धबाट तय गर्ने गरिएकाछन् Boss र सहयोगीको सम्बन्धका आधारमा कार्य सञ्चालन मापदण्ड र कार्य सञ्चाल निर्देशिका बन्ने गरिएका छन् ।
- बैयक्तिक सम्बन्धका कारण Performance लाई पुरस्कृत गर्न पनि कठिनाई भएको छ ।

Sound Personal Relation का सकरात्मक पक्षहरु

भनिन्छ अधिकार प्रत्यायोजन एवं उत्तरदायित्वको आधार भनेको superior subordinate relation नै हो । सांगठानिक सिद्धान्तको यो मुख्य सार ले पनि असल मानवीय सम्बन्ध कै आधारमा अधिकार प्राप्त गर्न सकिने power exercise गर्न सकिने र आफूलाई समय सापेक्ष बनाउन सकिने कुराको सुनिश्चितता दिन्छ । असल सम्बन्धबाट नै Boss ले बढी भन्दा बढी उत्तरदायित्व र जिम्मेवारी आफ्ना मातहतका मध्ये पनि मन परेकालाई दिने प्रचलन छ । राम्रो बैयक्तिक सम्बन्धबाट संगठनमा निम्न लिखित फाईदा प्राप्त गर्न सकिन्छ ।

- आफ्ना मनका कुराहरु, संभावनाहरु, गुनासाहरु सहजै राख्न सकिन्छ ।
- कामप्रति उत्साह जगाउने एवं सकरात्मक बन्न सक्ने आधार सिर्जना हुन जान्छ ।
- संभाव्य वाह्य जोखिमहरुबाट बच्न सकिन्छ ।
- Executive Development वा उत्तराधिकारीहरुको विकासगर्न सहज हुन्छ ।
- प्रशासनिक संस्कार र पद्धतिलाई बुझ्न र अवलम्वन गर्न सजिलो हुन्छ ।
- बैयक्तिक सम्बन्ध कै माध्यमबाट संगठनमा अपनत्व ownership को भावना विकास हुन्छ ।
- सिष्टता, नम्रता एवं औपचारिकतामा वाञ्छित परिवर्तन आउँदछ ।
- संगठनमा सदस्यहरुलाई Back force प्राप्त हुन्छ जस्का कारणले निर्धक्कसँग काम गर्न सकिन्छ ।
- असल सम्बन्धले नै संगठनको लक्ष्यप्राप्तीमा सहयोग पुग्दछ ।
- समूहगत कार्य (Team Work) को संभावना बढेर जान्छ ।

मानवीय सम्बन्धलाई जोड्ने एउटा मुख्य कडि Personal Relation नै भएको हुनाले जति जति Personal Relation राम्रो हुँदै जान्छ उत्तिनै मात्रामा संस्थाको उन्नति र विकास हुने संभावना रहन्छ । संस्थाका कार्यक्षेत्रहरु बढ्ने, संस्थालाई गतिशील बनाउने र संस्थाप्रतिको प्रतिवद्धता झनै बढ्ने संभावना पनि रहन्छ ।

नित्तान्त बैयक्तिक सम्बन्धका आधारमा संगठन परिचालन गर्ने प्रकृति कै कारण हुन सक्दछ निजामती प्रशासनमा प्रायजसो एउटै प्रकृतिको संस्कार बोकेका जन साधनको बाहुल्यता रहेको पाईन्छ । संगठन संचालन गर्दा एकरुपता वा एकात्मक सम्बन्धले दरिलोसँग गाँजेको अनुभूति गर्न सकिन्छ । संस्थालाई Drive गर्न यो अत्यन्तै उपयोगी हुने विश्वास गर्न सकिन्छ । असल बैयक्तिक सम्बन्धका कारण सागंठनिक जोखिमहरुलाई पन्छाउन पनि सजिलो हुन्छ भने जनताले वा सेवाग्राहीले पनि सहजै सेवा प्राप्त गर्ने संभावना रहन्छ ।

असल बैयक्तिक सम्बन्ध राख्नु वा असल सम्बन्धका लागि लालायित हुनु सांगठनिक हिसावले पनि सकारात्मक सोचको दायरा वा कार्यक्षेत्र भित्र पर्दछ । जे होस असल मानवीय सम्बन्धलाई सागंठनिक वातावरणमा Threat भन्दा पनि opportunity को रुपमा नै लिनु बेस हुन्छ ।

प्रशासन भित्रको बैयक्तिक सम्बन्धले प्रशासनिक पद्धतिमा पारेको प्रभाव

प्रशासनलाई एउटा Open System को रुपमा बुझ्ने हो भने यस्ले थुप्रै Stakeholder हरुको अन्तरकृया एवं उनिहरुको स्वीकृति पनि खोज्दछ । हाकिमसँगको भन्दा पनि Stakeholder हरुकै सम्बन्ध र संतुष्टिलाई नै प्रशासनिक पद्धत्तिले आत्मसाथ गर्नुपर्ने कुरालाई यस्ले ध्यान दिन्छ । मुलतः नेपालको निजामती प्रशासन अझै पनि बैयक्तिक सम्बन्धकै आधारमा टिकेको छ । पद्धति भन्दा पनि व्यक्तिलाई महत्व दिने हाम्रो प्रशासनले हाकिमसँग सामिप्यता राखेर नै अघि बढ्दा फाइदा हुने निष्कर्ष निकाल्दछ । हुनत Hierarchical system ले पनि मातहतका जनशक्तिले आफूलाई उचित आदर दर्शाउनुका साथै अशल सम्बन्ध राख्नुपर्ने कुरामानै जोड दिन्छ तर यहि Hierarchical Relation आर्थिक एवं गैर आर्थिक लाभहरु प्रदान गर्ने, मन परेकालाई काखि च्याप्ने र मन नपरेकाहरुलाई पाखा लगाउने संयन्त्र बन्न गयो भने प्रशासनमा विकृति सिर्जना हुन जान्छ जुन विकृतिको कोप भाजन वर्तमान नेपालको प्रशासन पनि बनिरहेको छ । नयाँ नयाँ अनुहारहरुको प्रवेश प्रशासनमा भएपनि बैयक्तिक सम्बन्धकै भरमा काम पट्टाउने प्रचलनमा भने कमि आउन सकेको छैन । बैयक्तिक सम्बन्ध नै प्रशासनमा Enjoy गर्ने एउटा सशक्त माध्यम बनेको छ भन्ने कुरा चारैतिरबाट पुष्टि भै सकेको छ । संगठनको संरचनामा परिवर्तन, कार्य विवरणमा परिवर्तन, कार्य विभाजनमा परिवर्तन जस्ता कुराहरु मात्रै नभएर प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष फाइदा हुने कुराहरुको बाँडफाँड पनि बैयक्तिक सम्बन्धका आधारमा नै हुने गर्दछ । व्यैक्तिक सम्बन्धकै आधारमा प्रशासनको उच्चतम तहमा पुग्न सकिने अन्यथा नसकिने अवस्था अहिलेसम्म अध्यावधिक छ । समग्र प्रशासनिक प्रद्धति नै यसरी वैयक्तिक अन्तरसम्बन्धको आधारमा टिकिरहेको अवस्थामा प्रशासनले कसरी आधुनिकता तर्फ आफूलाई रुपान्तरण गर्न सक्दछ यो प्रश्न अझै पनि अनुत्तरित नै देखिन्छ । प्रशासनलाई निरन्तरता दिन, एकरुपता कायम गर्न एवं प्रशासनिक प्रकृया र विधिलाई जीवन्तता प्रदान गर्न एउटा वैज्ञानिक अन्तर सम्बन्धित एवं अन्तर निर्भर तत्वहरुको बाहुल्यता रहेको स्वचालित पद्धतिको आवश्यकता पर्दछ । Administrative Ecology का हरेक तत्वहरुको सकृयता र क्रियाशीलता यस पद्धतिले माग गरेको हुन्छ । बैयक्तिक सम्बन्धका आधारमा यि विभिन्न अवयवहरुमा ठक्करदिँदा निश्चय पनि प्रशासनिक पर्यावरणको आफ्नो

गति र सार नै निकम्मा बन्न पुग्दछ । प्रशासनलाई चलाएमान बनाउने क्रममा व्यैक्तिक सम्बन्धको भूमिका बढ्न जाँदा प्रशासनलाई हेरिने बाह्य दृष्टिकोणमा पनि परिवर्तन आउँदछ । यही परिवर्तनका कारणले गर्दा प्रशासनले धेरै नकरात्मक टिप्पणीहरुको पनि सामना गर्नुपर्ने हुन्छ । जेहोस प्रशासन भित्रको बैयक्तिक सम्बन्धले सागंठानिक एवं बैयक्तिक तहमा केहि सकरात्मक छाप र केहि नकरात्मक छाप छाड्दछ । तर यस्ले छाड्ने नकरात्मक छापको weight बढी हुने हुनाले बैयक्तिक सम्बन्धको मात्राका आधारमा गरिने प्रशासनिक व्यवहारमा समय सापेक्ष परिवर्तन हुनु अनिवार्य संभिन्छ । बैयक्तिक सम्बन्धको क्षेत्रलाई बढाउँदै लगिन खोजियो भने यस्ले संस्थाको सारमा पहिचानमा प्रश्न चिह्न खडा गरिदिन सक्दछ ।

वैयक्तिक सम्बन्ध (Personal Relation) नै आधुनिक प्रशासनको सार हो त ?

बैयक्तिक सम्बन्धलाई नै राम्रो बनाएर जागिरमा उँभो लाग्न सकिन्छ भन्ने मान्यतालाई पूर्ण रुपले परम्परागत धारणाको रुपमा लिन सकिन्छ । आफूले गरेको कामका लागि आफैंनै उत्तरदायित्व बन्नु पर्ने आफूले नै उत्तर दिनुपर्ने ? अनि आफ्नो क्षमता, ल्याकत र दक्षताकै आधारमा कामको मूल्याङ्कन हुने । नराम्रो कामका लागि आफै दण्डित हुनुपर्ने जस्ता व्यवधानहरुले गर्दा केवल अख्तियारवालाहरुसँग मात्रै अशल सम्बन्ध राखेर अवको जागिर टिक्न सक्दछ भन्न सकिँदैन । निश्चय पनि प्रशासनिक पुरस्कार एवं अन्य सुविधाहरुका लागि Boss सँगको Relation राम्रो रहनुपर्ला तर पनि प्रशासनको समग्र विषयवस्तुहरु यहि बैयक्तिक सम्बन्धका आधारमा अनुकूल हुन सक्दछन् भन्न सकिँदैन । एकातिर सर्वसाधारणको सचेतता बढेको छ भने अर्कोतिर प्रशासन भित्रै पनि प्रतिस्पर्धा बढेर गैरहेको छ गुणस्तरको माग बढ्नुका साथै ज्ञानका आधारमा मात्रै बाँच्न र विकास गर्न सकिने अवस्थाको सिर्जना भएको छ । बजारको माग अनुरुप चल्न नसक्दा समय अनुरुप आफूलाई परिवर्तन गर्न नसक्दा केवल Personal Relation ले नै बचाइ राख्दछ भन्न पनि सकिँदैन । बैयक्तिक सम्बन्धले पट्टाइने कामहरु क्षणिक हुन्छन् । केवल छोटो अवधिका लागि मात्रै यस्तो Relation ले काम गर्न सक्दछ । लामो अवधिलाई समेत सोचेर कार्यक्षेत्रमा लाग्ने हो भने निश्चय पनि यो Personal Relation अझै घातक पनि हुन सक्दछ । त्यसैले Personal Relation प्रशासनको सार हो भन्न मिल्दैन । निजामती प्रशासनले बिभिन्न आरोह अवरोहहरु पार गर्दै अहिलेको तरल अवस्थामा आइपुगेको छ । निश्चय पनि विगतका कमी कमजोरीहरुलाई समीक्षा गरेर अघि बढ्नु पर्ने अवस्थामा केवल सम्बन्ध सुधार्ने वृत्तिमा लागेर मात्रै प्रशासनिक Expectation हरु पूरा हुन सक्दैनन् बरु Personal Relation भन्दा पनि आफूलाई Pro Active ढङ्गले सोच्नु आवश्यक हुन्छ । प्रशासन सुधारका लागि १० वर्षे दृष्टिपत्र बन्दा पनि Personal Relation का कुराहरु Address हुन नसक्नु थप बिडम्बना हो भन्न पनि सकिन्छ । प्रशासनमा Right man in Right Place Personality Tob fit theory एवं Reward for Performance जस्ता कुराहरुले जबसम्म निकास पाउन सक्दैनन्, Personal Relation ले नै काम सम्पादन हुने अवस्था रहिरहन्छ । त्यसैले प्रशासनलाई गतिशील बनाउने हो नतिजा उन्मुख बनाउने हो, यसलाई काममूखी बनाउने हो भने Personal Relation with client, Relation with ultimate user एवं Service taker सँग असल सम्बन्ध राख्ने दिशातर्फ निर्देशित हुनु आवश्यक ठानिन्छ । अबको प्रशासनले मार्नुपर्ने फड्को भनौ वा अबको प्रशासनले चाल्नुपर्ने कदम पनि यही नै हो । जब हामी Lassize fair economy, Democracy र Full Decentralization को कुरा गर्दछौं भने प्रशासनको गन्तव्य केवल Boss सँगको सम्बन्ध असल राख्नेमा केन्द्रित हुन सक्दैन । अहिले सामाजमा थुप्रै Issues हरुले निकास पाउनुपर्ने दबाब बढेर गएको छ । महिला, जनजाति, दलित, आदिवासी, मधेसी, पिछडिएका वर्ग र समुदायका जनताहरुका आ-आफ्नो अस्तित्वका प्रश्न उठिरहेकाछन् त्यसैले निजामती प्रशासनको Interaction यी विषयहरुसँग पनि हुनु पर्दछ ।

अबको प्रशासनमा हुनुपर्ने गुणहरु

लोकतन्त्रको प्रशासन निश्चय पनि परम्परागत धारणाले चल्न सक्दैन । परम्परावादी सोचाइलाई नै निरन्तरता दिने हो भने प्रशासन Dynamic पनि हुन सकदैन । थोरै लागतमा धेरै प्रयत्नले उत्पादकत्व बढाउन केन्द्रित हुने, बहुपक्षीय कामहरु सम्पन्न गर्न सक्ने, नयाँ नेपालको निर्माणका लागि उपयोगी हुने सीप, सिर्जना र नवोन्मेखको श्रृजना गर्न सक्ने प्रशासन नै अग्रगामी निकासको सहायक बन्न सक्दछ । प्रशासकहरुको पुरातन व्यवहार र आचरण प्राय जागिरका सम्बन्धमा भनिदै आइएको छ । जस्तै "पैसा कमाउने र इज्जत कमाउने" यि दुवै कुरालाई त्यागेर Command oriented होइन Demand Oriented भएर अघि बढ्नु प्रशासनका लागि श्रेयस्कर हुने देखिन्छ । विगतमा हाम्रो प्रशासनले जतिसुकै तटस्थताको राप अगाले पनि विभिन्न शक्ति केन्द्रसँग आफ्नो

सम्बन्ध राम्रो राख्न चाहने, खुलेर राजनीतिमा लागेर राजनैतिक सम्बन्ध सुधारेर नै नेतृत्वमा पुग्न पहल गरेको पाईन्छ । यही सम्बन्ध र सामीप्यका आधारमा प्रशासन सञ्चालन भएकै कारण प्रशासनले Non performing को अपजस बोकिरहनु परेको हो ।

त्यसैले अवको प्रशासनमा सुधार भन्नु नै विगतका गल्ती र कमजोरीलाई पुनः नदोहोराई आफूलाई परिवर्तनलाई आत्मसात गर्ने जनसाधनको रुपमा प्रस्तुत गरी वर्तमान परिवर्तनलाई introduce गर्ने बाटामा लाग्ने तिर नै प्रतिबद्ध गर्नु हो । यस्का लागि प्रशासनमा "Helping Customers Maximize their Strategic Value" भन्ने Mission हुन जरुरी छ ।

Change का लागि Facilitator को Role निर्वाह गरी Change Agent बन्नु नै प्रशासनको महत्वपूर्ण गुण हो । यस बाहेक अवको निजामती प्रशासनमा निम्न लिखित गुणहरु पनि हुनु आवश्यक छ ।

- जागिर प्रति ज्यादै ठूलो आशक्ति नदेखाई कुनै पनि बेला जागिर छाड्न परेपनि तत्पर हुने वा अन्य काम गरी खान सक्ने गरी आफूलाई क्रियाशील बनाउने ।
- जस्तो सुकै संकटलाई पनि सहजै व्यवस्थापन गर्न सक्ने गुणको विकास गरी उत्तरदायित्व र जिम्मेवारी पन्छाउने प्रथाको अन्त गरी जोखिम लिएर काम गर्न सक्ने सीपको विकास गर्ने । आफूलाई जहिले पनि खरो प्रतिस्पर्धिको रुपमा उतार्नका लागि प्रयास गर्न र अरुको भन्दा राम्ररी नै काम गर्न सक्दछु भन्ने चुनौतिलाई सँधै ताजा राख्ने ।
- एकचोटी सफल भएपछि पुनः सफलताको परीक्षण नै नगरिकन पनि जुनसुकै र जस्तो सुकै काम पनि सम्पन्न गर्न सकिन्छ, भन्ने खालको वर्तमान मानसिकतालाई परिवर्तन गर्नका लागि हरेक काममा नियूक्ति गर्नु अघि पुनः परीक्षण गरेरमात्रै नियूक्ति गर्ने पद्धतिको सुरुवात गर्ने ।
- अवका प्रशासकहरुले भावी परिवेशको पनि प्रक्षेपण गर्न सक्ने र सो अनुरुप राज्यका नीतिहरु, उद्देश्यहरु रणनीतिहरु कार्यनीतिहरु के हुन सक्दछन् ? तिनको खोजी नीति गर्ने काम गर्नु पनि आवश्यक छ । यस्का लागि प्रशासकहरु केवल असल योजनाकार, कुट्नैतिक र Technocrats मात्रै होइन आर्थिक एवं राजनैतिक परिदृष्यको प्रक्षेपण गर्ने Forecaster हुनु पनि आवश्यक छ ।
- सरकारका हरेक तहमा हरेक, क्रियाकलापमा, हरेक Action मा, हरेक भनाइ र गराइमा पारदर्शीता चाहिने हुँदा आजसम्म पनि प्रशासन भित्र लुकेको कतिपय आर्थिक एवं गैह्र आर्थिक स्वार्थहरुलाई पनि अब खुल्ला बनाउनु पर्दछ । अर्थात सरकारको सेवामा लागेका प्रशासकहरुले हिम्मतका साथ तलब भन्दा बाहेकको कुनै पनि अदृष्य फाइदालाई जनसमक्ष घोषणा गर्न सक्नुपर्दछ । जस्ले गर्दा तलब कम भएर पनि आकर्षण बनिरहेको निजामती प्रशासनमा कसैले औंला ठड्याउन नसकोस, सरकारी जागिरका दृष्य अदृष्य जुनकुनै पनि लाभहरु जनमानसमा छर्लङ्ग हुन सकोस । जस्ले गर्दा भावी दिनमा लोक सेवा दिनेहरुले पनि राम्ररी सरकारी जागिरका बारेमा बेलैमा थाहा पाउन सक्ने परिवेश सिर्जना होस् ।
- प्रशासन एकदमै Action Oriented हुनु जरुरी छ । काम गर्ने गति र चाललाई द्रुत गतिमा अघि बढाउनु आवश्यक छ । राज्य अहिले रुपान्तरणको प्रकृयामा अघि बढिरहेको छ । राज्यको पूनः संरचनाका कुराहरु उठिरहेका छन् । परिवर्तनका विषयहरुको व्यापक खोजी भैरहेको छ भने नीतिगत, संस्थागत, संरचनागत मात्रै नभएर सारभूत ढङ्गबाट साच्चीकै अवलोकन एवं अनुभूति गर्न सकिने गरी नै Change हुनुपर्ने दबाबहरु राज्यका विभिन्न कुना कुनाबाट आइरहेका छन् । समावेशी प्रशासनको माग भैरहेको छ । प्रशासनको ल्याकतका बारेमा झनै ठूलो बहस चलिरहेको छ । यस्तो अवस्थामा प्रशासन केवल मानवीय सम्बन्धका आधारमा मात्रै चलाउन खोज्दा विभिन्न कठिनाइहरुलाई झेल्नु पर्ने मात्रै होइन कि परिवर्तनको गति र दिशा नबुझेको पनि प्रतित हुनसक्दछ । राज्य लोकतान्त्रिक एवं संघीय प्रणालीमा जान खोजिरहेको अवस्थामा प्रशासकहरुले राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशलाई बुझेर अघि बढ्नु आवश्यक देखिएको छ ।
- अवको प्रशासन निश्चय पनि समावेशी र सामेली बन्नु पर्दछ । यस्का लागि प्रशासनिक संरचना र स्वरुपलाई पनि त्यहीरुपमै रुपान्तरण गर्न आवश्यक छ ।

के हाम्रो प्रशासनमा नयाँ नेपालको निर्माण गर्ने प्रशासनिक संयन्त्रलाई परिचालन गर्ने सक्षम गुणहरु छन् त ?

निश्चय पनि सक्रमणकालीन अवस्थामा यो प्रश्न अत्यन्तै महत्वपूर्ण हुन सक्दछ । के अहिलेकै हाम्रो संरचना र वर्तमान जनसाधनबाट नै भविष्यको नयाँ नेपाल निर्माण गर्ने क्षमता, दक्षता, ल्याकत, बुद्धी, विवेक, ज्ञान सबै

प्राप्त हुन सक्ला त ? या संरचना नै फेर्नुपर्ने नयाँ जनसाधनको व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ ? यो कुराको निक्यौंल नगरिकन नव निर्माणको बाटोमा जाँदा विभिन्न शंका उपशंकाहरु, आशंकाहरु उठिनै रहन सक्दछन् ।

राजनैतिक वृत्तमा २३८ वर्ष पुरानो सामन्ती राज्यसत्तालाई पूर्ण परिवर्तन गरी नयाँ संरचनामा लाग्ने स्वरुप एवं खाकाहरु निर्माण भैरहेको अवस्थामा सो गन्तव्यमा पुराउने एउटा मुख्य संयन्त्र प्रशासनिक संरचनामा कुनै परिवर्नत नै नभैकन अघि बढ्न सकिएला त ? निश्चय पनि सकिँदैन जतिसुकै सक्षम निजामती सेवा भएपनि यस भित्र धमिराले ठुलै प्वाल पारिसकेको छ । त्यसैले राज्यको रुपान्तरणको वर्तमान परिवेशमा निजामती प्रशासनको पनि रुपान्तरण हुनु त्यत्तिकै आवश्यक छ ।

निश्चय पनि प्रशासनिक कार्यशैलीलाई राजनैतिक नेतृत्वले नै दिशा निर्देश गर्दछ । तर पनि प्रशासनिक क्षमता राम्रो नहुँदा वा प्रशासनले परिवर्तनलाई बुझ्न र अबलम्वन गर्न नसक्दा यस्को क्षमतामा नै प्रश्न चिह्न उठाउन सकिन्छ । नयां स्वरुपमा काम गर्नका लागि नयाँ प्रविधि र नया प्रवृत्तिहरुको आवश्यकता पर्दछ । प्रशासनिक सोच र संस्कार त झनै महत्वपूर्ण हुन्छ । बाहिरी आवरणमा मात्रै देखिने परिवर्तनले नयाँ ढङ्गले काम गर्ने क्षमता राख्दैन । त्यसैले अहिलेकै अवस्थाको प्रशासन नयाँ नेपालको निर्माणको संवाहक बन्न सक्दैन । यस्को आकार, स्वरुप, कार्यशैली र व्यवहार पुर्णत: नयाँ नै आवश्यक पर्ने हुँदा यस्मा Total Reforms को आवश्यकता देखिन्छ । अव यो Reform व्युरोकेसीकै Replacement बाट नै गर्ने की ? नयाँ जनसाधनको प्रशासनमा प्रवेश गराइ गर्ने ? वा भैरहेकै जनसाधन मध्येबाट योग्यलाई राखेर अन्यलाई हटाउने गरी गर्ने सो को निर्णय नेपाल सरकारले नै गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

जुनसुकै विकल्पको प्रयोग राजनैतिक नेतृत्वबाट भएपनि आगामी दिनमा प्रशासनका गुणहरु निम्न लिखित हुनुपर्ने अनुमान गर्न सकिन्छ ।

- पूर्णरुपले समावेशी ? नेपालको सास्कृतिक र भौगोलिक मुहार झल्काउने स्वरुपको खोजी गरी त्यसै अनुरुपको प्रशासनिक संरचना र सांगठनिक आकारको निर्माण गर्नु पर्दछ ।
- प्रशासन र राजनीतिको अन्तरसम्बन्ध एवं यी दुई बीच रहने दुरी र सामीप्यताको पुर्ण व्याख्या गरी बदलिँदो परिवेश अनुरुपको ढाँचामा प्रशासन र राजनीतिले आफूलाई Manage गर्न सक्ने स्वाभाविक वातावरणको निर्माण गर्नु जरुरी छ ।
- निजामती प्रशासनको उत्तम गुणमा क्षमता, ल्याकत, खुवी एवं सदैव राष्ट्रिय Vision प्रति सचेत, निष्पक्षता, परिश्रमी, सेवामा प्रतिवद्धता र कटिवद्धता नै हुनु पर्ने देखिन्छ ।
- स्वच्छ छवी, इमान्दारिता, तटस्थता र सिर्जनशीलताले पूर्ण हुनु पर्दछ ।
- नयाँ रुपान्तरणलाई हेर्ने एकदमै सकरात्मक एवं नवीन दृष्टिकोण, परम्परागत मान्यता सोच एवं परिवर्तन प्रति यथास्थिति भन्दा छुट्टै द्वन्दात्मक भौतिकवादी सोच ।
- दक्ष एवं बहुलवादी खुवी
- योग्यता एवं सामाजिकीकरण व्यवहार
- राष्ट्रिय चिन्तन एवं मेहनती र कर्तव्यनिष्ठ
- समावेशी एवं स्वायत्त, राज्यहरुको संरचनालाई निर्देशित गर्न सक्ने सक्षमता
- भावी नयाँ नेपालको समग्र आर्थिक राजनैतिक एवं सामाजिक स्वरुपको सही ढङ्गले विश्लेषण गरी सार्वजनिक व्यवस्थापन परिचालन गर्न सक्ने दृढ संकल्प एवं प्रतिबद्धता । यीनै गुणहरुलाई अबलम्वन गरी अघि बढ्नसकेमा निजामती प्रशासन असल हुन सक्दछ ।

प्रशासनका उच्चतहका व्यवस्थापकहरुले अन्य कुरा भन्दा पनि आफ्नै मनले सोचेर आफ्नै मन भित्र नै मनोक्रान्ती गर्नु जरुरी देखिएको छ । आफै नै प्रशासकहरु नसुधीएको अवस्थामा अरुले Inforced गरेर सुधार गर्न खोज्नु कठिनाई हुन जान्छ । आफ्नो उत्तम गुणको खोजी प्रशासकहरु आफैले गर्नु पर्दछ र Self Improvement is the best improvement भन्ने कुरालाई उनीहरु स्वयंले महशुस गर्नु जरुरी छ । जेहोस निजामती प्रशासनको उत्तम गुण जनविश्वास आर्जन गरी राज्यलाई आर्थिक एवं सामाजिक रुपान्तरणको मार्गचित्रमा छिट्टै दौडाउनु नै हो । सरकारको उपस्थिति छ र राज्यले Functioning गरिरहेको छ भन्ने पुष्टि गर्नुपनि निजामती प्रशासनकै गुण हो ।

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

राजस्व सम्बन्धी प्रशासकीय पुनरावलोकन र पुनरावेदन व्यवस्था

✍ *कृष्ण न्यौपाने*[*]

भूमिका :-

आधुनिक समयमा प्रत्येक राज्यका सरकारले देश विकास एवं जनकल्याणका लागि अनेक प्रकारका व्यवस्थापन कार्यहरु गर्नुपर्ने हुन्छ । वित्तीय व्यवस्थालाई व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा राज्यले बिभिन्न स्रोत परिचालनबाट आम्दानी प्राप्त गर्ने गर्दछ । यस्ता स्रोतहरु मध्ये कर प्रमुख स्रोत हो । करदाताहरु देशको अर्थतन्त्रको मेरुदण्ड भएकोले कर संकलन गर्दा निश्चित कानून र कानूनी प्रकृयाको आधारमा न्यायिक ढंगले गर्नु पर्दछ । कर सम्बन्धी कानूनको कार्यान्वयन गर्ने अभिभारा कर प्रशासनलाई दिइएको छ । कर प्रशासन अन्तर्गत सामान्यतया मूल्य अभिबृद्धि कर, अन्तःशुल्क, आयकर, सम्पत्तिमा आधारित करहरुको प्रशासन पर्दछ ।

नयाँ ऐन :-

कर प्रणालीलाई वैज्ञानिक र व्यवस्थित बनाउदै लैजाने सम्बन्धमा कर प्रणालीका बिभिन्न सिद्धान्तहरु (Cannons of Taxation) प्रतिपादन भएका छन् । करको दर, कर लगाउने तरिका, कर संकलन जस्ता राजस्व संकलन गर्ने प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालनमा अभिबृद्धि गर्ने आयकर सम्बन्धी कानूनलाई समयानुकूल बनाउन नेपालमा आयकर ऐन, २०५८ लागू भएको हो ।

आयकर ऐन, २०५८ ले पारदर्शितालाई जोड दिएको, कर अधिकृतको तजविजी अधिकारलाई अंकूस लगाएको, करदातालाई स्वयं कर निर्धारण र घोषणा गर्न सक्ने (Privilege of self Assessment of Tax) को सुविधा दिएको, छरिएका कानूनलाई एकिकृत गरिएको र प्रशासकीय पुनरावलोकनको ढोका खोली दिएको छ । यस भन्दा अगाडि करदातालाई यस्तो सुविधा प्राप्त थिएन ।

करदाताहरुको हकहितको संरक्षणका सम्बन्धमा कर प्रशासन उदार हुन नसकेको भन्ने जन गुनासो पनि रहेको पाइन्छ । यिनै पृष्ठभूमिमा खासगरी आयकर ऐन, २०५८ र मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ मा रहेका पुनरावलोकन व्यवस्थाहरुको उपयोगिता, औचित्यता र प्रभावकारिताको विषयमा प्रकाश पार्ने प्रयास गरिएको छ ।

पुनरावेदन लाग्ने विषयहरु :-

राजस्व प्रशासनले कर सम्बन्धी कानूनको कार्यान्वयन सही र समान किसिमले गर्न नसकेमा करदातामा कानून अनुसार लाग्नु पर्ने भन्दा क्रम वा बढी कर लगाउन नहुने हुंदा कर अधिकृतहरु कर निर्धारण गर्ने समयमा सचेत र संयम भएर कर निर्धारण गर्नुपर्ने देखिन्छ । अन्यथा करदाता माथि अन्याय हुन्छ । यस्तो अवस्थामा करदाता कानूनी उपचारको लागि न्यायको खोजीमा जान बाध्य हुन्छन् ।

कर अधिकृतको निर्णयमाथि चित्त नबुझेमा कारण सहित पुनरावेदन दिन पाउने कानूनी व्यवस्था छ । खर्च पुष्ट्याई गर्न नसकेको, रीतपूर्वकको विल भरपाई नभएको, सक्कल बील भरपाई अडिटको समयमा पेश गर्न नसकेको, सर्पोटिङ डकुमेन्ट नभएको, गत वर्ष भन्दा बढी खर्च भएको भनी खर्च अमान्य गरिएका जस्तो विषय र कर अधिकृतले गरेको कर निर्धारण वा जरिवाना माथि करदाताको चित्त नबुझेमा पुनरावेदन लाग्ने प्रावधान

[*] कर अधिकृत, आन्तरिक राजस्व कार्यालय, विराटनगर

गरिएको पाइन्छ । आधुनिक कर प्रशासनमा कर निर्धारण वास्तवमा करदाता स्वयंले गर्ने हुंदा कर प्रशासनले कर निर्धारण गर्दैन । यदि करदाताले स्वयंकर निर्धारण नगरेमा वा करदाताले गरेको कर निर्धारण सही नभएमा मात्र कर प्रशासनले कर निर्धारण गर्ने गर्दछ । सो अनुसार गरेको कर निर्धारण करदातालाई चित्त नबुझेमा पुनरावेदन दिन पाउँछ ।

पुनरावेदनका प्रकृति तथा तहहरु :-

पुनरावेदन बिभिन्न तह र प्रकृतिको हुन सक्छ । मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ ले कर निर्धारण प्रति चित्त नबुझेमा १५ दिन भित्र सफाई प्रमाण पेश गर्न सक्ने र आयकर ऐन, २०५८ ले कर अधिकृतले गरेको संशोधित कर निर्धारण सम्बन्धमा करदातालाई सफाईको सवुद प्रमाण पेश गर्न १५ दिनको म्याद दिइएको छ । यस किसिमको व्यवस्थाले गर्दा करदातालाई आफूले गरेको कर निर्धारणको सफाई र त्यसलाई पुष्टि गर्ने थप सूचना वा कागजात, प्रमाण पेश गर्ने मौका मिल्दछ । यसले गर्दा कर अधिकृतबाट कही, कतै भूलवस त्रुटी भएको भए शुरुमै पत्ता लाग्न गै सच्याउने मौका समेत पाउंदछ । तर करदाताले उल्लेख गरेको सफाई प्रति कर अधिकृत सन्तुष्ट प्रायः हुने गरेको पाइदैन । संशोधित कर निर्धारणलाई प्रायः जसो यथावत नै राख्ने गरेको पाइन्छ । यसमा कर अधिकृत सचेत हुनु जरुरी छ ।

पुनः कर निर्धारण :-

ऐनको कार्यान्वयन गर्ने अधिकारीले गरेको काम तथा कर्तव्यको वारेमा चित्त नबुझ्ने पक्षले त्यसको उपचारको लागि पुनरावेदन गर्न पाउने व्यवस्था जुनसुकै ऐनमा पनि गरिएको हुन्छ । यो एउटा प्राकृतिक न्यायको सिद्धान्त नै हो । कसैले महानिर्देशकलाई सो को जानकारी दिएमा कर निर्धारण भई नसक्दै सो कर निर्धारण सम्बन्धी कुनै कारवाही अनियमित हुन लागेको छ वा भएको छ भन्ने कुरा महानिर्देशकलाई प्राप्त सूचनाबाट देखिन आएमा स्पष्ट कारण खोली पर्चा खडा गरी महानिर्देशकले पुनः कर निर्धारण गर्न सम्बन्धित कर अधिकृतलाई निर्देशन दिन वा अन्य कुनै कर अधिकृतलाई सो काम गर्न आदेश दिन सक्नेछ ।

कर अधिकृतले लापरवाही वा वदनियत साथ कर निर्धारण गरी करको दायित्व घट्न गएको देखिएमा महानिर्देशकले त्यस्तो कर निर्धारण आदेशमा संशोधन गर्न शुरु कर निर्धारण आदेशमा संशोधन गर्न शुरु कर निर्धारण भएको मितिबाट चार वर्ष भित्र आदेश दिन सक्नेछ ।

प्रशासकीय पुनरावलोकन :-

नेपालमा आयकर ऐन, २०५८ मा प्रशासकीय पुनरावलोकन गर्न सकिने व्यवस्था भएकोले निर्णय उपर चित्त नबुझेमा करदाताले त्यस्तो निर्णयको सूचना पाएको मितिले ३० दिन भित्र सो निर्णय विरुद्ध पुनरावलोकन हुनु पर्ने कारण तथा आधारहरु स्पष्ट रुपमा उल्लेख गरी आन्तरिक राजस्व विभागका महानिर्देशक समक्ष निवेदन दिन सक्ने कानूनी व्यवस्था छ ।

यस किसिमको व्यवस्था मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ मा पनि गरिएको छ । प्रशासकीय पुनरावलोकन सम्बन्धी निर्णय माथि चित्त नबुझेमा करदाताले तोकिएको समय भित्र राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन दिन सक्छ । नेपालमा मूल्य अभिबृद्धि कर, आयकर, अन्तःशुल्क सम्बन्धी प्रशासकीय पुनरावलोकन आन्तरिक राजस्व विभागका महानिर्देशक समक्ष लाग्ने व्यवस्था छ । यस किसिमको प्रशासकीय पुनरावलोकन व्यवस्था त्यति निष्पक्ष हुन नसकेको करदाताको गुनासो रहेको पाइन्छ । कर असूलीको लक्ष्य दिएर सो अनुसार लक्ष्य पुरा गर्न निर्देशन दिने अधिकारी महानिर्देशकलाई पुनरावलोकन गर्ने अधिकार दिनुको कुनै औचित्य छैन यो करदाता माथि लादिएको थप बोझ मात्रै हो । यसैले पुनरावलोकन वाहिरबाट गराउनु पर्छ भनेर आवाज आईरहेको छ । आन्तरिक राजस्व कार्यालयबाट भएको कर निर्धारण धेरै जसो सदर भएको र केही न्यून संख्यामा मात्र बदर भएको वा आंशिक सदर भएको र पुनः कर निर्धारण गर्न पुनरावलोकनबाट आदेश भएको देखिन्छ ।

निष्पक्षताको लागि प्रशासकीय पुनरावलोकन सम्बन्धी इकाई गठन गरी उक्त इकाई करको अन्य निकायबाट समेत स्वतन्त्र हुनु पर्छ भन्ने मान्यता रहेको छ । प्रशासकीय पुनरावलोकन अर्थ मन्त्रालयमा तीन सदस्यीय समिति गठन गरी कार्यान्वयन गरेमा निष्पक्षताको आशा करदाताले गर्न सक्दछन् । अर्कोतिर करदाताहरुले पनि आन्तरिक राजस्व कार्यालयबाट भएको सबै कर निर्धारण प्रशासकीय पुनरावलोकनमा निवेदन दिने गरेको पाइन्छ । फर्म र कम्पनी वा उद्योगको आफ्नो निजी कानून व्यवसायी हुने भएकोले जागीरको निरन्तरताको लागि पनि प्रशासकीय पुनरावलोकनमा जाने गरेको हुन सक्छ ।

आन्तरिक राजस्व कार्यालयबाट गल्ती नगरी जुन खर्चलाई अमान्य गरेको छ सो सही ठहरेमा करदातालाई सचेत गराउने अथवा थप शुल्क लाग्ने व्यवस्था भएमा प्रशासकीय पुनरावलोकनमा सबै कर निर्धारणको विरुद्ध निवदेन पर्ने अवस्था आउने थिएन ।

कानूनी व्यवस्था :-

विद्यमान आयकर ऐन, २०५८ मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ र अन्तः शुल्क ऐन, २०५८ मा प्रशासकीय पुनरावलोकन सम्बन्धमा देहाय वमोजिमको व्यवस्था भएको देखिन्छः ।

(१) आयकर ऐन, २०५८ को दफा ११४, दफा ११५ वमोजिममा प्रशासकीय पुनरावलोकन गर्न सकिने निर्णय उपर चित्त नबुझ्ने व्यक्तिले सो निर्णयको सूचना पाएको मितिले ३० दिन भित्र सो निर्णय विरुद्ध आन्तरिक राजस्व विभाग समक्ष निवेदन दिन सक्नेछ ।

(२) मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ कर अधिकृतले गरेको कर निर्धारणको निर्णय उपर चित्त नबुझ्ने व्यक्तिले सो निर्णयको सूचना पाएको मितिले ३० दिन भित्र सो निर्णय विरुद्ध विभाग समक्ष निवेदन दिन सक्ने छ ।

(३) अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ को दफा २३ अन्तःशुल्क अधिकृतले अन्तःशुल्क असूली गर्दा यस ऐन वमोजिमका कुराहरु पालना नगरी वा अनियमित गरी वा लापरवाही गरी अन्तःशुल्कको दायित्व बढ्न गएकोछ भन्ने करदाताको निवेदन अन्तःशुल्क लगाउने आदेश प्राप्त भएको मितिले ३५ दिन भित्र परेमा महानिर्देशकले छानवीन गरी उपयुक्त देखेमा त्यस्तो आदेश रद्द गरी पूनः अन्तःशुल्क असूल गर्न आदेश दिन सक्नेछ ।

प्रशासकीय पुनरावलोकन गर्न सकिने निर्णयहरु :-

मूल्य अभिबृद्धि कर ऐन, २०५२ र अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ मा प्रशासकीय पुनरावलोकन हुन सक्ने निर्णयको उल्लेख भएको पाइदैन । आयकर ऐन,२०५८ को दफा ११४ ले त्यस्ता निर्णयहरुको उल्लेख गरेको देखिन्छ । प्रशासकीय पुनरावलोकन हुन सक्ने निर्णयहरु निम्न वमोजिम रहेका छनः

१. विभागले ऐनको द्विविधा निराकरणका सम्बन्धमा दिएको पूर्वादेशको निर्णय,
२. किस्ता दाखिला गर्नुपर्ने व्यक्तिले अनुमान पेश नगरेको अवस्थामा विभागले गरेको अनुमान वा अनुमान गर्नका लागि गरेको निर्णय,
३. आय विवरण पेश गर्न विभागले दिएको आदेश,
४. आय विवरण पेश गर्ने म्याद थपको लागि दिएको निवेदनमा भएको निर्णय,
५. संसय करको निर्धारण आदेश,
६. शुल्क तथा व्याजको निर्धारण आदेश,
७. लिक्वीडेटर प्रशासक वा दामकाम गर्ने, व्यक्ति वा बन्धकी लिने व्यक्तिबाट कर असूल गर्ने सन्दर्भमा विभागले त्यस्ता व्यक्तिलाई दिएको सूचना,
८. कर बक्यौता राख्ने व्यक्तिलाई भुक्तानी गरेको रकम विभागमा दाखिला गर्न दिएको निर्णय,
९. गैर वासिन्दा व्यक्तिको एजेन्टबाट कर असूल गर्ने गरी विभागले गरेको निर्णय,
१०. कर फिर्ता मांगको निवेदनमा विभागले गरेका निर्णय,
११. प्रशासकीय पुनरावलोकनको उजुरी दर्ता गर्ने म्याद थपको निवेदनमा विभागले गरेको निर्णय,

प्रशासकीय पुनरावलोकनको निवेदन गर्ने म्याद :-

(क) कर अधिकृतले गरेको कर निर्धारणको निर्णयउपर चित्त नबुझने व्यक्तिले त्यस्तो निर्णयको सूचना पाएको मितिले ३० दिन भित्र त्यस्तो निर्णय विरुद्ध विभाग समक्ष निवेदन दिन सक्नेछ ।

(ख) निवेदन दिने ३० दिनको म्याद गुज्रिन गई कुनै करदाताले म्याद थपको लागि म्याद गुज्रिएको मितिले ७ दिन भित्र निवेदन दिएमा विभागले म्याद गुज्रेको मितिबाट बढीमा ३० दिनको म्याद थप गर्न सक्नेछ ।

(ग) उपरोक्त वमोजिम दिएको निवेदन समेतमा प्रमाण कागजात छानविन गर्दा निवेदकको निवेदन जिकिर सत्य देखिन आएमा स्पष्ट कारण खोली पर्चा खडा गरी महानिर्देशकले सो कर निर्धारण आदेश बदर गरी पूनः कर निर्धारण गर्न सम्बन्धित कर अधिकृतलाई निर्देशन दिन वा कुनै कर अधिकृतलाई सो काम गर्न आदेश दिन सक्नेछ ।

घ) निवेदन परेको मितिले ६० दिन भित्र सो निवेदन उपर विभागले निर्णय दिनु पर्नेछ ।

(ङ) ६० दिनको म्यादभित्र विभागले निर्णय नदिएमा सम्बन्धित व्यक्तिले ९० दिन पछि राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन दिन सक्नेछ ।

(च) निवेदन दिने करदाताले तिर्नुपर्ने रकमको एक तिहाई रकम नगद धरौटी राख्नु पर्नेछ ।

(छ) दाखिला गर्नुपर्ने रकम निवेदन दिनुभन्दा अगाडि नै बढी दाखिला गरेको रहेछ भने त्यस्तो रकमले खामे सम्मको रकम कटाई बांकी रकम मात्र धरौटी राख्न सकिनेछ ।

राजस्व सम्बन्धमा कर प्रशासनबाट भएका निर्णयलाई न्यायको दृष्टिमा पूर्णता प्रदान गर्ने हेतुले त्यस उपर पुनरावेदन लाग्ने प्रावधान राखिएको हो । पुनरावेदन गर्ने अधिकार व्यक्तिको कानूनी अधिकार हो । कर अधिकृतको निर्णय उपर सिधै न्यायिक पुनरावलोकनको व्यवस्था हुनु पर्दछ भन्ने आवाज करदाताले उठाएका छन यसमा सम्बन्धित निकाय समयमै सचेत हुनु जरुरी देखिन्छ ।

पुनरावेदन (Appeal) :-

कुनै पनि न्यायिक वा गैर न्यायिक निकायको निर्णय सर्वमान्य, विशुद्ध र सर्वोपरी नै हुन्छ भनेर ठोकुवा गर्न सम्भव छैन । वैयक्तिक पूर्वाग्रह **(Personal bias)** कार्यालयबाट राखिने पूर्वाग्रह **(Official brashness)** जस्ता मानवीय कमजोरीहरु निर्णयकर्तामा रहन सक्दछन् ।

यस्ता मानवीय कमजोरी, त्रुटी र अज्ञानताले निर्णयलाई प्रभाव पार्न सक्ने कुरा स्वीकार गरेर प्रशासकीय पुनरावलोकनबाट निर्णय भएपछि करदातालाई सो निर्णय उपर चित्त नबुझेमा राजस्व न्यायाधिकरणमा पुनरावेदन दिन सक्ने कानूनी व्यवस्था गरेको हुनु पर्दछ । पुनरावेदन दिने व्यक्तिले पुनरावेदन दिएको १५ दिन भित्र पुनरावेदनको सूचनाको एक प्रति विभागमा दर्ता गराउनु पर्दछ । पुनरावेदन दिएको कारणबाट विवादित निर्णयको कार्यान्वयनमा असर परेको मानिदैन । विवादित निर्णय स्थगन हुन राजस्व न्यायाधिकरणबाट स्थगन आदेश **(Stay order)** भएको हुनु पर्दछ । राजस्व न्यायधीकरणमा पनि विवाद भने नभएको होइन । राजस्व न्यायाधिकरणमा तीन जना मध्ये दुई जना राजस्व र लेखा सदस्यहरु सरकारको वहालवाला सरकारी कर्मचारी भएकोले सचिव वा विभागीय प्रमुखको देखिने वा नदेखिने प्रशासनिक प्रभुत्व हुन सक्ने र दुई सदस्य मिले भने अध्यक्षको कानून सम्मत रायको कुनै महत्व नहुने शंकास्पद समस्या बेला बखत देखा पर्न सक्छ भनिए तापनि हालसम्म त्यस्तो समस्या त देखिएको छैन तर नसक्ला भन्न पनि सकिने ठाउं छैन ।

राजस्व न्यायधिकरणको प्रभावकारिता भने विश्वसनीय र स्वतन्त्र देखिदैन । महानिर्देशकको तहबाट गरिने प्रशासकीय पुनरावलोकनको निर्णय उपरको पुनरावेदन निज मातहत कार्यरत र पछि त्यसै क्षेत्रमा काम गर्ने व्यक्ति राजस्व सदस्य रहने परिपाटी भएकोले राजस्व न्यायधिकरण वास्तवमै पूर्ण रुपमा स्वतन्त्र तथा सरकारी प्रभावबाट मुक्त रहन सक्छ वा सक्दैन शंका गर्ने ठाउँ प्रशस्त रहेता पनि राजस्व न्यायधिकरणबाट भएको निर्णयहरुमा करदाताले सन्तोष व्यक्त गर्नुको साथै प्रशंसा समेत गरेको पाइन्छ । यो समाजमा परेको सकारात्मक प्रभाव नै मान्नु पर्दछ । प्रशासकीय पुनरावलोकनको आवश्यकता र औचित्य प्रष्ट नभएको, एउटै विषयको विवादमा पुनरावलोकन र पुनरावेदन रहनुले करदातामा अन्योल सिर्जना भएको छ ।

पुनरावलोकनमा नगै एकैचोटी पुनरावेदनमा जाने व्यवस्था छैन । प्रशासकीय पुनरावलोकन त्यति प्रभावकारी हुन नसकेको र अव्यवहारिक पनि भएको करदाताहरुले बिभिन्न किसिमले विरोध जनाई आक्रोस पोखेको पाइन्छ । यसैले यसमा सुधार गर्न मूल्य अभिवृद्धि कर ऐनमा रहेको तजविजी अधिकारका प्रावधानलाई हटाउनु पर्दछ र जरिवाना शुल्क र त्यसको पनि व्याज लगाउने परिपाटी ठिक नभएकोले यसको पनि अन्त गरी सुधारका कदम छिटो भन्दा छिटो चाल्नु पर्दछ ।

अन्तमा,

राजस्व विवादमा पुनरावेदन लाग्ने विषयहरु पुनरावेदनको प्रकृति तथा तहहरु पुनरावेदनको स्वरुप धरौटी प्रणाली, पुनरावेदन सम्बन्धी शुल्क व्यवस्था, प्रशासकीय पुनरावलोकन र पुनरावेदन व्यवस्थालाई अझ धेरै सुधार गरिनु पर्ने देखिन्छ । हाल विद्यमान राजस्व सम्बन्धी कानूनको परिपालनामा कर प्रशासनले कुनै जिम्मेवारी लिनु नपर्ने र दायित्व पनि व्यहोर्नु नपर्ने, दायित्व व्यहोर्नु पर्ने अवस्थामा पनि सो सम्बन्धी कानूनी व्यवस्था पनि प्रभावहीन रहेको इत्यादि कारणबाट करदाताको एकमात्र आशा एवं विश्वासको केन्द्र राजस्व न्यायाधिकरण रहेको देखिन्छ । करदाताले पेश गरेको विवरणमा लेखापरीक्षण (Full Audit) हुंदा स्वयंकर निर्धारणको प्रयोजन निरर्थक हुन गएको छ ।

पूनः कर निर्धारण गर्दा गत वर्ष देखाएको भन्दा कम आय देखाउन नमिल्ने भनी आय बढाउन हचुवाको भरमा कर अधिकृतले खर्च अमान्य गरी आयमा समावेश (एड व्याक) गर्ने प्रचलनले गर्दा पनि करदातालाई मर्का परेको

पाइन्छ । यसमा सुधार हुनु पर्दछ । राज्यले आफ्नो राजस्व सम्बन्धी नीति कडाईका साथ लागू गरी कुनै किमिसको कैफियत वा छलछाम भएकोमा आर्थिक अपराध मानी दण्ड सजाय समेत गर्ने कानूनी व्यवस्था गरेको हुन्छ । करदाताले आफूले कमाएको सम्पत्तिबाट गैर कानूनी हिसावले कर शुल्क वा दस्तुर बुझाउन वाध्य नहुने कानूनी व्यवस्था नै छ । तर कानूनी हिसावले सरकारलाई बुझाउनु पर्ने कर महशूल, राजस्व हिसाव किताव गोलमाल नपारी सही र ठिक ढंगले सरकारलाई बुझाउनु करदाताको कर्तव्य पनि हो भन्नुमा अतियुक्ति नहोला ।

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

नेपालको न्याय प्रशासनः एक अध्ययन

✍ **प्रकाश पण्डित***

१. न्याय प्रशासनको अर्थ र परिचय :

राज्यका धेरै कार्यहरु मध्ये न्याय प्रशासन एक महत्वपूर्ण कार्य हो । न्याय प्रशासनका माध्यमबाट राज्यमा कानून र सुव्यवस्था (Law and order) कायम गर्नमा मद्दत पुग्दछ । यसबाट नागरिकहरुले राज्यको आवश्यकता एवम् महत्वको अनुभव गर्न सक्दछन् । राज्यमा न्याय प्रशासन नहुँदा, न त शान्ति, सुव्यवस्था कायम रहन सक्दछ, न त कानूनी राज्यको प्रत्याभूति नै नागरिकहरुले गर्न सक्दछन् । यसको अभावमा नागरिकहरुको मौलिक, संवैधानिक एवम् कानूनी हक अधिकारको संरक्षण हुन नसकी समाजमा कलह एवम् विद्रोह पैदा हुन्छ भने, बलियाहरु मात्र बाँच्न सक्ने वातावरणको विकास हुन्छ । तसर्थ सम्पूर्ण नागरिकहरुका प्रकृति प्रदत्त तथा संविधान तथा कानून प्रदत्त हक, अधिकार एवम स्वतन्त्रताहरुको पूर्ण प्रत्याभूतिका साथ समाजमा शान्ति, सुव्यवस्था र कानूनी राज्य कायम गर्नमा महत्वपूर्ण हात रहेको हुन्छ ।

राज्यका प्रमुख तीन अंगहरु मध्ये न्यायपालिका एक अंग हो । नागरिकहरुको हक अधिकारको संरक्षण एवम् सम्बर्धन गर्नु र कसैले कसैको हक अधिकार माथि आघात पुऱ्याएमा त्यसको उपचार प्रदान गरी आघात पुऱ्याउने (Wrongdoers) प्रति सजायँ दिनु न्यायपालिकाको प्रमुखतम् कार्य हो । न्यायपालिकाको यस कार्यलाई "न्याय प्रशासन" भनेर भनिन्छ । यहाँ प्रयुक्त "न्याय" (Justice) शब्दले अमूर्त रुपमा "नैतिक गुण" (Moral virtue) अथवा आदर्श (Ideal) लाई इंगित गर्दैन, यसले मात्र कानून बमोजिमको न्याय (Justice according to law) लाई इंगित गर्दछ । अर्को शब्दमा भन्नुपर्दा न्याय-प्रशासनले कानूनद्वारा निर्धारित एवम् प्रदत्त अधिकारको कार्यान्वयन (Enforcement of right defined by laws) भन्ने बुझाउँछ । अतः न्याय प्रशासन (Administration या Justice) भन्नाले राज्यद्वारा नागरिकहरुलाई प्रदत्त अधिकार र कर्तव्य (Rights and duties) को अदालतद्वारा निश्चय गर्ने कार्य भन्ने बुझिन्छ । प्रसिद्ध विधिशास्त्री Salmond न्याय प्रशासनलाई राज्यको भौतिक बलका माध्यमबाट राजनैतिक समुदायभित्र अधिकारको पालनपोषण (Maintenance या right within a political community by means या the physical force या the state) भन्दछन् । Salmond को यस परिभाषालाई धेरै विधिशास्त्रीहरुले आलोचना गरेको पाइन्छ । उनका आलोचकहरुका अनुसार कानून पालना गराउने कारकतत्व राज्यको शक्ति (The force या the state) मात्रै छैन, बरु अरु धेरै यस्ता तत्वहरु छन्, जसले कानूनको पालना गराउनमा मद्दत पुऱ्याइरहेका हुन्छन् । जस्तैः सामाजिक दण्ड, बानी र सुविधा (Convenience) । उनीहरुका अनुसार एक सभ्य समाजमा कानूनको पालना एक आदत (Habit) बनिसकेको हुन्छ र धेरै न्यून रुपमा मात्र कानूनको पालना गराउन राज्य शक्तिको प्रयोग गरिन्छ । Salmond का समर्थकहरु पनि छन् । उनीहरु भन्दछन्- सम्पूर्ण कानून पालना राज्यशक्तिको आडमा भएको छैन भन्नुको अर्थ राज्यको नियन्त्रण नै निर्लुप्त भयो भन्नु होइन । बरु अन्तिम र सर्वोच्च नियन्त्रण राज्यको रहेको देखाउनु हो । यसरी हेर्दा न्याय प्रशासनमा मुख्यतः तीन तत्वहरु रहेको पाइन्छ । ती हुन् राज्य (The state) कानून (The Law) अनि राज्यशक्तिको आडमा कानून पालनाको प्रत्याभूति (Securing obedience to law by means या the physical force या the state)

२. न्याय प्रशासनको फाइदा र बेफाइदाहरु :

माथि उल्लेख गरियो कि, न्याय प्रशासन राज्यको एक महत्वपूर्ण र आवश्यकीय कार्य हो । यसका आफ्नै फाइदा र बेफाइदाहरु पनि रहेकाछन् । जसलाई संक्षिप्त रुपमा यसरी उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

(क) फाइदाहरु :

१. न्याय प्रशासनले न्यायको प्रशासनमा एकरुपता ल्याउँछ ।
२. यसले व्यक्तिहरुलाई आफ्नो व्यवहार कानून बमोजिम निर्धारण गर्नमा समर्थ बनाउँछ ।

* श्रेस्तेदार, शाखा अधिकृत, प्युठान जिल्ला अदालत

३. यसबाट नियमहरु स्पष्ट र निर्धारित हुन्छन् । जसबाट न्यायाधीशहरुलाई कानून एकरुपतापूर्वक लागू गर्नमा मद्दत पुग्दछ ।

४. न्याय सम्पादन कानूनका निर्दिष्ट नियमहरुका आधारमा हुने हुँदा निश्पक्षता र समानता (Impartiality and equality) मा बल पुग्दछ ।

५. कानूनका नियमहरुले समुदायको सामुहिक विवेक (Collective wisdom) को प्रतिनिधित्व गर्ने र त्यसको आधारमा न्याय सम्पादन हुने हुँदा त्यहाँ गल्ती हुने सम्भावना कम हुन्छ ।

६. अन्त्यमा न्याय प्रशासनले कानूनमा एकरुपता र संयोजन ल्याउनुका अतिरिक्त कानूनको व्यवस्थित विकासलाई मद्दत पुऱ्याउँछ ।

(ख) बेफाइदाहरु :

न्याय प्रशासनका केही बेफाइदाहरु पनि रहेकाछन् । जसलाई निम्न रुपमा हेर्न सकिन्छ ।

१. प्रथमतः यसले कानूनलाई कठीन बनाउँछ । एकै किसिमका सबै विवादहरुमा एउटै नियम लागू गर्न कहिलेकाँही कठिनाई उत्पन्न हुनुका साथै अन्याय पनि पर्न जान्छ ।

२. दोस्रो यसले कानुनलाई रुढीगत (Conservative) बनाई दिन्छ । किनकी, कानूनमा समाजको गति अनुसार परिवर्तित परिस्थिति संगत विचारहरु र न्यायका सिद्धान्तहरु नसमेटिन सक्छन् । छिटो-छिटो कानूनको संशोधन स्वाभाविक मान्न सकिँदैन ।

३. तेस्रो, न्याय प्रशासनले कानूनलाई एकदमै औपचारिक बनाई दिन्छ । सारवान कुरालाई भन्दा तोकिएको औपचारिक ढाँचालाई बढी महत्व दिइन्छ ।

४. अन्त्यमा, कानून अन्त्यत कठिन हुन जान्छ । कानुन बुझ्न गाह्रो पर्ने हुँदा, तर्कका आधारमा व्याख्या हुन्छ, जसको कारण कानूनले निश्चितता गुमाउँछ । जुन एक राम्रो कानुनको लागि आवश्यक छ । (Law looses certainty which is very essential for a good law)

उल्लिखित न्याय प्रशासनका फाइदा र बेफाइदाहरुको अध्ययनबाट के भन्न सकिन्छ भने, न्याय प्रशासनका फाइदाहरुको तुलनामा बेफाइदाहरु नगण्य रहेका छन् । न्याय प्रशासनले कानूनी राज्यलाई स्थापित गर्दछ, जुन प्रजातान्त्रिक समाजको अतिप्रिय आदर्श (Most cherished ideals of the democratic society) हो ।

३. न्याय प्रशासनको विभाजन :

न्याय प्रशासनलाई सामान्यतः दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ । देवानी न्याय प्रशासन र फौज्दारी न्याय प्रशासन ।

(क) देवानी न्याय प्रशासन :

देवानी न्याय प्रशासन देवानी विषय वस्तु भएका विवादहरुसँग सम्बन्धित छ । देवानी न्याय प्रशासनले देवानी गल्तीहरु हेर्दछ र सामान्यतः मर्कापर्ने पक्षलाई मर्काको क्षतिपूर्ति भराई दिन्छ । अर्को अर्थमा सजिलो गरी भन्दा देवानी न्यायप्रशासन देवानी न्याय (Civil Justice) सँग सम्बन्धित छ । देवानी कार्यवाही (Proceedings) मुख्यतः दुई किसिमका छन् ।

१. **प्राथमिक अधिकार :** प्राथमिक अधिकार भन्नाले व्यक्तिको पूर्ववत् अधिकारलाई जनाउँछ । ती अधिकारहरु कसैले गरेको देवानी गल्तीबाट जन्मिएका होइनन् । जस्तो कि A र B का बीचमा कुनै काम कुरा गर्ने करार भएको छ भने त्यो करार बमोजिम गरी पाउने दुवैको प्राथमिक अधिकार हो ।

२. **दण्डात्मक वा उपचारात्मक अधिकार :** दण्डात्मक वा उपचारात्मक अधिकार ती अधिकार हुन जो प्राथमिक अधिकारको उल्लंघनबाट प्राप्त भएको हुन्छ । जस्तो माथिको उदाहरणमा यदि A ले करार मान्न अस्वीकार गरेको खण्डमा करार बमोजिम A बाट B ले क्षतिपूर्ति पाउने अधिकार B को दण्डात्मक वा उपचारात्मक अधिकार हो ।

जसरी देवानी Preceedings दुई किसिमका छन् । त्यसरी नै देवानी न्यायप्रशासन (Administration या civil justice) पनि दुई किसिमका रहेकाछन् ।

(१) **विशेष कार्यान्वयन** (Specific enforcement) : कानूनको प्राथमिक उद्देश्य प्राथमिक अधिकारको कार्यान्वयन नै हो । जब प्राथमिक अधिकारहरु (Primary rights) स्वतः आफैं कार्यान्वित हुन्छन् । त्यस अवस्थामा दण्डात्मक अधिकार (Sanctional rights) को प्रश्न नै उठ्दैन । प्राथमिक अधिकारको कार्यान्वयन गराउनुलाई Specific enforcement भनिन्छ । जस्तो कि माथिको उदाहरणमा A ले करार मान्न अस्वीकार गरेको अवस्थामा उसलाई सो करार पालना गर्न स्वीकार गराउनु specific enforcement हो ।

(२) **दण्डात्मक कार्यान्वयन** (Sanctional enforcement) : प्राथमिक अधिकार लागू गराउन नसक्ने अवस्थामा त्यसबाट सृजित दण्डात्मक अधिकारको कार्यान्वयनलाई Sanctional enforcement भनिन्छ । Salmond ले Sanctional rights को enforcement लाई Sanctional enforcement भनेका छन् ।

(३) **फौज्दारी न्याय प्रशासन :** फौज्दारी न्याय प्रशासन (Administration या criminal justice) फौज्दारी कानूनको कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित छ । फौज्दारी न्यायको उद्देश्य नै गल्ती गर्नेलाई दण्ड दिनु हो । गल्ती गर्ने पक्ष राज्यद्वारा दण्डित हुन्छ । यस सन्दर्भमा एउटा प्रश्न सदा उब्जिरहन्छ कि दण्डको उद्देश्य के हो ? अथवा फौज्दारी न्यायको उद्देश्य के हो ? यस सम्बन्धमा मुख्यत: दुईमत रहेको पाइन्छ । एकाथरीका अनुसार लोककल्याणकारी राज्यको संरक्षण र बढावा नै फौज्दारी न्यायको उद्देश्य हो । अर्काथरीका अनुसार दण्डको उद्देश्य बदला लिनु (Purpose या punishment is retribution) हो । यिनै मतहरुलाई आत्मसाथ गरी दण्डका मुख्यत: ५ सिद्धान्तहरु बनेका छन् । प्रतिबन्धात्मक सिद्धान्त (Preventive theory), निषेधात्मक सिद्धान्त (Deterrent theory), सुधारात्मक सिद्धान्त (Reformative theory), प्रतिशोधात्मक सिद्धान्त (Retributive theory) र प्रायश्चितको सिद्धान्त (Expiatory theory)

यस प्रकार फौज्दारी कानूनको उल्लंघन गर्ने माथि राज्यद्वारा सजायँ दिन कानून बमोजिम गरिने कार्यहरु फौज्दारी न्याय प्रशासन अन्तर्गत पर्दछन् ।

न्याय प्रशासनका यी दुई स्वरुप देवानी न्यायप्रशासन र फौज्दारी न्यायप्रशासनमा केही भिन्नताहरु पनि रहेको पाइन्छ । तथापि तल उल्लिखित भिन्नताहरु हाम्रो सन्दर्भमा त्यति स्पष्ट रुपमा देख्न भने नसकिएला । ती विभेदहरु यसप्रकार छन् :

(१) प्रथमत : यी दुई किसिमका न्याय प्रशासन सामान्यत: दुई पृथक अदालतहरुबाट सम्पादित हुन्छन् । जस्तो कि देवानी न्याय, देवानी अदालतहरुबाट र फौज्दारी न्याय फौज्दारी अदालतहरुबाट सम्पादित हुन्छन् ।

(२) दोस्रो : यी दुई किसिमका न्यायप्रशासनका लागि दुई किसिमका छुट्टै फरक ढाँचाका कार्यविधिहरु कानूनद्वारा नै तोकिएका हुन्छन् । र,

(३) तेस्रो : यी दुई न्यायप्रशासनका लागि निर्धारित कार्यविधि अन्तर्गत प्राप्त परिणाम पनि फरक किसिमका हुन्छन् । जस्तो देवानी न्यायप्रशासन अन्तर्गत मर्का पर्नेलाई मर्का पार्नेबाट क्षतिपूर्ति दिलाई दिने, ऋण असुली गरिदिने एवम् यस्तै प्रकृतिका अन्य उपचारहरु पर्दछन् भने, फौज्दारी न्यायको परिणाम गल्ती गर्ने माथि सजायँ हुन्छ ।

४. नेपालको न्यायप्रशासन :

नेपालको न्याय प्रशासनको अध्ययन गर्दा नेपालको प्राचिन इतिहासलाई कदापि बिर्सन सकिदैन । नेपालमा सर्वप्रथमत: गोपाल वंशीहरुले शासन गरेको अनुमान गरिन्छ । कलीयुगको प्रारम्भतिर नेपाल (काठमाडौं उपत्यका) मा गोपाल वंशको उदय भएको मानिन्छ । करिब पाँचसय पाँच वर्ष लामो मानिएको गोपाल वंशीय शासन व्यवस्थामा संगठीत न्याय प्रशासनको व्यवस्था रहेको पाइदैन । गोपालवंशीय राजालाई पराजित गरी अहिरहरुले शासन गरेको मानिन्छ । तर गोपाल वंशावली अनुसार गोपालहरुको पतन पश्चात करिब १६१ वर्ष महिषपालहरुले शासन गरेको मानिन्छ । प्रारम्भिक चरणका यी दुई राजवंश गोपाल र महिषपालकालीन न्यायप्रशासन सम्बन्धमा यसै भन्न सकिने अवस्था छैन । नेपालको न्यायप्रशासनलाई निम्नानुसार विभाजन गरी हेर्न सकिन्छ ।

(क) किराँतकालीन न्याय प्रशासन :

किराँतकालीन न्यायप्रशासन किराँतीहरुको धर्म र सँस्कृतिबाट प्रत्यक्ष रुपमा प्रभावित रहेको देखिन्छ । राज्यको न्यायको स्रोत मानिने राजाबाट प्रत्यायोजित न्यायिक अधिकार प्रयोग गर्ने पञ्च भलादमी तथा न्याय सभाबाट नै न्यायप्रशासनको काम गरिन्थ्यो । यस अतिरिक्त राजाद्वारा स्थानीय खास-खास व्यक्तिहरुलाई पनि न्यायप्रशासनको काम सुम्पिएको देखिन्छ । किराँतकालमा मुन्धुम, धार्मिक परम्परा तथा रीतिरिवाजहरुलाई कानूनको रुपमा अगिंकार गरी सोही आधारमा न्यायप्रशासन संचालित भएको अनुमान गरिन्छ । सानातिना झै झगडा गाउँभेलाबाटै मिलाइन्थे र जटिल मुद्दामा राजाबाट न्यायसभा गठन गरी पञ्च भलादमी समेतको राय बुझी राजाबाटै वा प्रतिनिधि मार्फत न्याय सम्पादन गरिन्थ्यो भन्ने देखिन्छ ।

(ख) लिच्छवीकालीन न्याय प्रशासन :

लिच्छवीकालीन शासन व्यवस्थामा पनि न्यायिक र प्रशासनिक निकायको पृथक-पृथक व्यवस्था थिएन । तत्कालीन न्यायप्रशासन तथा सामान्य प्रशासनको मूल स्रोत भट्टारक महाराजाधिराज वा परम् भट्टारक

महाराजाधिराज परमेश्वरका रुपमा राजा नै हुन्थे । लिच्छवीकालीन प्रशासन व्यवस्था तीन तहमा विभक्त भएको मानिन्छ । केन्द्रमा वंशानुगतक्रम अनुसार शासन गरी आइरहेका राजा भट्टारक महाराजाधिराज, प्रान्तमा केन्द्रीय प्रशासन वा राजाबाट नियुक्त गभर्नरको रुपमा सामन्तहरु र स्थानीय ग्राम क्षेत्रको लागि स्थानीय जनताबाट निर्वाचित पाञ्चालिहरु मुख्य प्रशासकका रुपमा रहन्थे ।

अन्तरासन वा परमासन, दौवारिक वा प्रतिहार, सर्वदण्डनायक, महाबलाध्यक्ष वा बलाध्यक्ष, पूर्वाधिकरण, पश्चिमाधिकरण, महाधिकरण, भट्टाधिकरण, कुवेर, शोल्ल, लिङ्वल र माप्चोक केन्द्रीय न्यायिक निकाय र पदाधिकारी थिए । प्रान्तीय न्यायिक निकाय तथा पदाधिकारीका रुपमा दङ्ग, तल, विषयपति, अट्ठकुलक र सुत्तधर रहन्थे भने पाञ्चाली, वितावाला र आर्यसंघ अनि चाटभट स्थानीय निकाय तथा पदाधिकारीहरुका रुपमा थिए ।

धर्मशास्त्र, प्रथा, परम्परा र रीतिरिवाजहरु, राजाज्ञा र सनदहरु लिच्छवीकालीन कानूनका स्वरुप थिए । लिच्छविकालीन दण्ड व्यवस्थाका रुपमा वाग्दण्ड, धिक्दण्ड, अर्थदण्ड वा धनदण्ड र बधदण्ड प्रमुख थिए ।

(ग) मल्लकालीन न्याय प्रशासन :

मल्लकालमा पनि लिच्छवीकालमा जस्तै: विभिन्न न्यायिक निकायहरुका माध्यमबाट न्याय सम्पादन हुने गरेको पाइन्छ । न्यायप्रशासन राजाका विचार र भावनाबाट प्रत्यक्षत: प्रभावित बन्ने गरेको पाइन्छ । यसकालमा पनि केन्द्रीय, प्रादेशिक र स्थानीय न्यायिक संगठनको स्वरुप भने पाइन्छ । कोटीलिङ्ग र इटाचपली केन्द्रीय देवानी तथा फौज्दारी अदालत थिए । राजा र राजसभा, चौतारा, महामात्य, अमात्य, प्रमान एवम् मुल्मी, धर्माधिकार, डिठ्ठा र बिष्ट अन्य केन्द्रीय न्यायिक पदाधिकारीहरु थिए ।

प्रादेशिक न्यायिक पदाधिकारीका रुपमा महासामन्त तथा सामन्त, पात्र र महापात्र, महामण्डलिक तथा प्रमुख थिए । प्रमान, द्वारे, छरिदार, देशनायक र पंचप्रमान वा पँचसमुच्चय स्थानीय न्यायिक पदाधिकारहरुका रुपमा रहेका थिए । धर्मशास्त्र, प्रथा, परम्पराहरु, राजाज्ञाहरु र सनदहरु मल्लकालीन कानूनका रुपमा रहेका थिए । मल्ल राजा जयस्थिति मल्लले वि.सं. १४३७ मा जारी गरेको "मानव न्यायशास्त्र" एक मुख्य कानून थियो । जसमा सारवान तथा कार्यविधि र देवानी तथा फौज्दारी कानून समावेश गरिएका थिए ।

मल्लकालमा अपराधलाई २ भागमा विभक्त गरिएको थियो । पञ्चखत वा पञ्चमहापातक (गम्भीर प्रकृतिका फौज्दारी अपराध) र अन्य अपराध (पंचखत बाहेकको अन्य अपराध) । शारीरिक दण्ड, आर्थिक दण्ड, वाक्दण्ड, धिक्दण्ड र जातपतन मल्लकालीन सजाय थिए ।

(घ) गोरखाको शाहकालीन न्यायप्रशासन :

गोरखामा वि.सं.१६१६ मा द्रव्य शाह राजा भए पश्चात पृथ्वीनारायण शाहले नेपाल एकीकरण गरी राजधानी काठमाडौं नसार्दासम्मको समयलाई गोरखाको शाहकालीन न्यायप्रशासन अन्तर्गत समावेश गर्न सकिन्छ । गोरखाका शाह राजाहरुको पालाको न्यायप्रशासनको इतिहास हेर्दा राम शाह अगाडिको न्यायप्रशासनको बारेमा खासै जानकारी पाईंदैन । रामशाहले न्यायप्रशासनका क्षेत्रमा धेरै सुधारका कार्यहरु गरेका थिए र त्यसपछिका राजाहरुले त्यसैलाई पछ्याएको पाइन्छ । राजा राम शाह वडा प्रतापी राजा थिए । उनले आफ्नो शासनकालको २७ वर्षे अवधीमा एक "२६ दफे स्थिति" बाँधेका थिए । जुन गोरखा राज्यमा बस्ने ठूला, साना सबैका लागि समान रुपमा लागू हुन्थ्यो । फौज्दारी कसुरमा "जसको पाप उसको गर्धन" भन्ने स्थिति पनि उनैले बसालेका थिए । वन, जंगल, कुलो, पानी, पँधेरा सम्बन्धी कानून उक्त २६ दफे स्थितिमा समाविष्ट थिए । राजा, छ थर घर (पाण्डे, पन्त, अर्याल, खनाल, राना र बोहरा), चौतारीयाका झारी, काजीका बिन्ती, पञ्चकासन, धर्माधिकार र खर्दार त्यस समयका न्यायिक निकाय एवम् पदाधिकारी थिए । २६ दफे स्थितिका अलावा धर्मशास्त्र, स्थिति, सनद तथा राजाज्ञा त्यस वखतका कानून थिए । यस कालमा मुख्यत: वाक्दण्ड, अर्थदण्ड, देशनिकाला जस्ता दण्डहरु बढी प्रचलित थिए ।

(ङ) काठमाडौंको शाहकालीन (वि.सं.१८२५ - १९०३) न्यायप्रशासन :

श्री ५ पृथ्वीनारायण शाहले नेपाल एकीकरणको क्रममा वि.सं. १८२५ मा काठमाडौंका राजा जयप्रकाश मल्ल, त्यसको लगतैपछि पाटनमा राजा तेजनरसिंह मल्ल र भक्तपुरमा राजा रणजीत मल्ललाई पराजित गरेपछि काठमाडौं उपत्यका समेत शाहवंशीय राजाहरुका हातमा पर्दछ । पृथ्वीनारायण शाहले नेपाल उपत्यका विजय हात पारे पश्चात कानूनी व्यवस्थामा व्यापक फेरबदल गरेका थिए । उनी राम शाहको न्यायिक सुधारबाट धेरै प्रभावित थिए, त्यसैले राम शाहको भन्दा पनि धेरै स्थिति बाँध्ने उनको मनसुवा थियो तर नेपाल एकीकरणमा नै अलमलिन परेको कारण उनको त्यो धोको भने पूरा हुन सकेन । राजा पृथ्वीनारायण शाहकै न्याय व्यवस्थाले लगभग राणाशासनको प्रारम्भसम्म निरन्तरता पाएको थियो । तर प्रत्येक राजाका पालामा केही न केही

परिवर्तनहरु भने भएका थिए । तैपनि यस समयको न्याय प्रशासनलाई समग्र रुपमा हेर्दा राजा, धर्माधिकार, इटाचपली र कोटिलिङ्ग केन्द्रीय न्यायिक पदाधिकारी एवम् निकायका रुपमा थिए । धनकुटा गौडा अदालत, पाल्पा गौडा अदालत र डोटी मोहडा अदालत यस समयका प्रादेशिक न्यायिक संगठनहरु थिए । अड्डा, अदालत, कचहरी आदि जिल्ला स्तरीय थिए । राजाज्ञाहरु, रुक्काहरु, सनदहरु, सवालहरु र धर्मशास्त्रीय प्रावधानहरु कानूनका स्रोतहरु थिए । पँचअपराध र अन्य अपराध गरी दुई किसिमका अपराधहरु गाम्भीर्यताका आधारमा विभक्त थिए । अपराधीहरुलाई शारीरिक दण्ड, अर्थदण्ड र अन्य दण्ड गरी ३ किसिमका दण्डहरु दिईन्थ्यो ।

(च) राणाकालीन न्याय प्रशासन :

शासन व्यवस्थामा जंगबहादुरको उदय भए पश्चात केही समय न्याय प्रशासनमा उनले खासै परिवर्तन गरेनन् । वि.सं. १९०७ मा युरोप भ्रमण गरे पश्चात युरोपेली न्याय पद्दतिको प्रभावले नेपालको न्याय प्रशासनमा विद्यमान कतिपय दण्ड व्यवस्थाको परित्याग र परिमार्जन गरे । न्याय प्रशासनको पूनरव्यवस्थाको लागि प्रथमतः यिनले वि.सं. १९०९ मा गठित कौशलद्वारा निर्मित संहिता (मुलुकी ऐन)लाई वि.सं. १९१० पौष सुदी ७ का दिन जनसमक्ष ल्याई प्रारम्भ गर्ने व्यवस्था मिलाए । प्रस्तुत ऐनको कार्यान्वयनका लागि केन्द्र तथा जिल्लाहरुमा न्यायिक निकाय तथा पदाधिकारीहरुको प्रबन्ध गरे । त्यस्ता पदाधिकारीले सो ऐनको परिधिभित्र रही न्याय सम्पादन र प्रशासनको काम गर्नु पर्ने व्यवस्था समेत गरे । यसबाट कन्टिनेन्टल लेगल सिष्टमको नेपालमा प्रवेश भयो । राणाशासनको अन्तसम्म पनि जंगबहादुरले बसालेको न्याय प्रशासनको जगमा खासै ठूलो परिवर्तन देखिएन तापनि भिमशमसेरद्वारा मृत्युदण्ड उन्मूलन, चन्द्रशमसेरद्वारा सतीप्रथा र दासदासी प्रथा उन्मूलनका सुधारहरु गरिए । विर शमशेरले वि.सं. १९९७ मा प्रधान न्यायालयको स्थापना गरे । जुद्ध शमशेरले पनि आफ्नो शासनकालमा अदालतहरुको संख्या र क्षेत्राधिकारमा व्यापक परिवर्तन गरे । साथै उनले देशभित्र चलिरहेको प्रजातान्त्रिक आन्दोलनलाई मत्थर पार्न २००४ सालमा नेपाल सरकार वैधानिक कानून जारी गरे, जसमा प्रधान न्यायालय लगायत केही नागरिक अधिकारहरुको पनि व्यवस्था थियो । समग्रमा राणा शासनकालको न्याय प्रशासनलाई निम्नानुसार चित्रण गर्न सकिन्छ ।

कौशल, सदर देवानी र सदर फौज्दारी (कोटीलिङ्ग र इटाचपलीलाई परिवर्तन), धर्म कचहरी, भारदारी अदालत, विन्तीपत्र निक्सारी अड्डा, खड्ग निशाना अड्डा, मुलुकी बन्दोवस्त अड्डा आदि राणाकालीन न्याय प्रशासनका केन्द्रीय संगठनहरु थिए । पाल्पा गौडा अदालत, धनुकटा गौडा अदालत र डोटी मोहडा अदालतहरु त्यस समयका प्रादेशिक न्यायिक संगठनहरु थिए । पहाडी जिल्लाहरुमा सानातिना मुद्दा हेर्न अड्डा र अलि महत्वका मुद्दाहरु हेर्न अदालतको व्यवस्था थियो भने प्रायः तराई जिल्लामा जिल्ला स्तरीय न्यायिक निकायका रुपमा अमिनी कचहरीको व्यवस्था गरिएको थियो । जो ग्राम स्तरीय न्यायिक निकाय थिए ।

संहितावद्ध कानून (मुलुकी ऐन १९१०), सनदहरु, सवालहरु, धर्मशास्त्रीय प्रावधानहरु कानूनका स्रोत थिए । पञ्चखत र अन्य अपराध गरी अपराधलाई २ भागमा विभक्त गरिएको थियो । राणाकालिन दण्ड व्यवस्थालाई हेर्दा मृत्युदण्ड, सर्वस्वहरण, निर्वासन, जातपतन, दामल, कारावास र जरिवानाको प्रचलन रहेको पाइन्छ । न्याय निरोपण गर्दा न्यायविद्हरुले मुलुकी ऐन १९१० मा उल्लेख भएको कार्यविधि र प्रक्रिया अपनाई गर्नु पर्दथ्यो ।

(छ) प्रजातन्त्रको प्राप्ति पश्चात प्रजातन्त्रको पूनःप्राप्तिसम्मको न्याय प्रशासन :

२००७ साल फाल्गुण ७ गते राणाशासनको अन्त्य र प्रजातन्त्रको स्थापना पश्चात नेपालमा न्याय प्रशासनको आधुनिक कालखण्डको शुरुवात भएको मानिन्छ । २००७ सालमा नेपाल अन्तरिम शासन विधान जारी भई सोही बमोजिम मुलुकको शासन व्यवस्था संचालित हुन थाल्यो । प्रधान न्यायालय ऐन २००८ जारी भए पश्चात प्रधान न्यायालयको स्थापना भयो । मन्त्रीमण्डलको सल्लाहमा श्री ५ बाट प्रधान न्यायाधिश सहितका न्यायाधिश नियुक्त हुन्थे । २०१२ सालमा न्याय प्रशासन (पुनर्गठन) ऐन २०१२ ले सर्वोच्च अदालतको रुपमा प्रधान न्यायालय, पुरावेदन तहको अदालतको रुपमा जिल्ला अदालत र शुरु तहको अदालतको रुपमा इलाका अदालतको परिकल्पना गरेको भएतापनि उक्त ऐन प्रारम्भ नै हुन सकेन । प्रधान न्यायालय ऐन, २००८ लाई खारेज गर्दै २०१३ सालमा सर्वोच्च अदालत ऐन, २०१३ आयो । तर न्याय प्रशासन ऐन, २०१६ आउनु पूर्वसम्म नै सर्वोच्च अदालतको रुपमा प्रधान न्यायालय (२००८-२०१३) र सर्वोच्च अदालत (२०१३-२०१९), पुनरावेदन तहको अदालतको रुपमा अपिल अड्डा (१३ वटा) र शुरु तहको अदालतको रुपमा अमिनी (२१ वटा) र अदालतहरु (२४ वटा) रहेको पाइन्छ ।

न्याय प्रशासन ऐन, २०१६ प्रारम्भ भए पश्चात न्यायपालिकाको संरचनामा पनि परिवर्तन भयो । जस अनुसार सर्वोच्च अदालत, उच्च अदालत, जिल्ला अदालत र इलाका अदालत गरी ४ तह रहेको पाइन्छ । न्याय प्रशासन

(विविध व्यवस्था) ऐन २०१८ लागू भए पश्चात अदालतको तह सर्वोच्च अदालत, अञ्चल अदालत र जिल्ला अदालत गरी ३ तह कायम भयो । नेपाल अधिराज्यको संविधान २०१५ हरण गरी आएको नेपालको संविधान २०१९ प्रारम्भ भएपछि राज्यको प्रशासनिक विभाजन ७५ जिल्ला र १४ अञ्चलमा विभक्त भयो । २०३० सालमा क्षेत्रीय प्रशासनको सिद्धान्त लागू गर्ने सिद्धान्त अनुरुप जिल्ला र अञ्चलको सीमाना हेरफेर र चार क्षेत्रमा क्षेत्रीय प्रशासन सम्बन्धी कार्यालय खोल्ने व्यवस्था भयो । न्याय प्रशासन सुधार अध्यादेश २०३० ले २०३१ साल वैशाख १ गतेदेखि धनकुटा, काठमाडौं, पोखरा र सुर्खेतमा ४ क्षेत्रीय अदालतको स्थापना गऱ्यो । केही नेपाल ऐन (संशोधन) अध्यादेश २०३८ ले सुदूरपश्चिमाञ्चल क्षेत्रीय अदालत र मध्यपश्चिमाञ्चल क्षेत्रीय अदालत गरी सुर्खेत क्षेत्रीय अदालतलाई फुटाली २ वटा क्षेत्रीय अदालतमा परिणत गऱ्यो । यसरी समग्रमा हेर्दा यस समयको न्याय प्रशासनमा छिटो, छिटो परिवर्तनहरु भैरहेको पाइन्छ । केही लामो अवधिसम्म अदालतको तहको रुपमा ४ तह सर्वोच्च अदालत, क्षेत्रीय अदालत, अञ्चल अदालत र जिल्ला अदालत रहेको देखिन्छ । न्याय प्रशासन संचालन गर्नका लागि न्याय प्रशासन विविध व्यवस्था ऐन, २०१८, सर्वोच्च अदालत ऐन २०२१, न्याय प्रशासन सुधार ऐन, २०२१ क्षेत्रीय अदालत नियमावली, अञ्चल तथा जिल्ला अदालत नियमावली, २०२० प्रमुख रुपमा रहेका थिए । मुलुकी ऐन, २०२० तथा विभिन्न विषयगत ऐनहरु कानूनका स्रोतका रुपमा थिए भने आवश्यकतानुसार प्रथा, परम्परा पनि अवलम्वन गरिन्थे । नजिर सम्बन्धी सिद्धान्तलाई पनि मान्यता दिइएको थियो ।

(ज) २०४७ साल पछिको न्याय प्रशासन :

२०४७ सालमा प्रजातन्त्रको पुर्नःस्थापना पश्चात मुलुकमा नयाँ संविधान नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ लागु भयो । नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले स्वतन्त्र एवम् सक्षम न्याय प्रणालीको व्यवस्था गरी कानूनी राज्यको अवधारणालाई साकार पार्ने उद्देश्य राखेको पाइन्छ । संविधानको भाग ११ मा न्यायपालिका सम्बन्धी व्यवस्था रहेको थियो । धारा ८४ ले नेपाल अधिराज्यको न्याय सम्बन्धी अधिकार संविधान र कानून तथा न्यायका मान्य सिद्धान्त अनुसार अदालत तथा अन्य न्यायिक निकायहरुबाट प्रयोग गरिने व्यवस्था गरिएको थियो । संविधानको धारा ८५(१) ले सर्वोच्च अदालत, पुनरावेदन अदालत र जिल्ला अदालत गरी अदालतका ३ तह रहने व्यवस्था गरिएको थियो । यी बाहेक कुनै खास किसिमका मुद्दाहरु हेर्न कानूनद्वारा खास किसिमका अदालत वा न्यायाधिकरणको स्थापना गर्न सकिने धारा ८५(२) को प्रावधान अनुरुप हाल देशमा विशेष अदालत, श्रम अदालत, प्रशासकीय अदालत, राजस्व न्यायाधिकरण एवम् ऋण असुली न्यायाधिकरण (जिल्ला तह एवम् पुनरावेदन तह) समेत गठन भई हालसम्म कार्य गरी आएको पाइन्छ । तर कुनै खास मुद्दाको लागि विशेष अदालत वा न्यायाधिकरण गठन गर्न नसकिने व्यवस्था पनि सोही धारामा उल्लेख भएको थियो ।

न्यायपालिकाको स्वतन्त्रताका सम्बन्धमा पनि यस संविधानमा निकै महत्व दिइएको थियो । संविधान अनुसार सैनिक अदालत बाहेकका अन्य सबै अदालतहरु सर्वोच्च अदालत मातहत रहने व्यवस्था थियो । सर्वोच्च अदालत अभिलेख अदालतका रुपमा रहने व्यवस्था पनि संविधानले गरेको र न्यायाधिशहरुको नियुक्ति, योग्यता, सेवा शर्तहरु पनि संविधानमा तोकिएका थिए । प्रधानन्यायाधिश संवैधानिक परिषद्को सिफारिसमा र अन्य सबै न्यायाधिशहरु न्याय परिषद्को सिफारिशमा राजाबाट नियुक्त हुन्छन् । तर प्रतिनिधिसभा घोषणा २०६३ पश्चात भने यो व्यवस्था लागु भने नरहेकोमा नेपालको अन्तरिम संविधान २०६४ घोषणा भई जारी भएपश्चि यस पछाडिको न्याय प्रशासन सोही बमोजिम संचालनमा रहेको छ । सोही अनुसार प्रधानन्यायाधिशबाटै न्यायाधिशहरुको नियुक्ति भयो । सर्वोच्च अदालतका न्यायाधिशहरु ६५ वर्ष नपुगेसम्म र अन्य न्यायाधिशहरु ६३ वर्ष नपुगेसम्म आफ्नो पदमा बहाल रहिरहन्छन् । सर्वोच्च अदालतको क्षेत्राधिकार पनि संविधानमा नै स्पष्ट रुपमा तोकिएको छ । जसअनुसार शुरु मुद्दा हेर्ने, पुनरावेदन गर्ने, मुद्दा दोहोऱ्याई हेर्ने, पुनरावलोकन सुन्ने र राय दिने अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई प्राप्त छ । यसका अलावा सर्वोच्च अदालतले Extra-ordinary jurisdiction अन्तर्गत विभिन्न किसिमका रीटहरु जारी गर्ने अधिकार पनि प्राप्त गरेको छ । पुनरावेदन तथा जिल्ला अदालतका न्यायाधिशको नियुक्ति, योग्यता र सेवा शर्त पनि संविधानद्वारा नै किटान गरिएका छन् । उनीहरुको नियुक्ती न्याय परिषद्को सिफारिसमा हुन्छ । न्याय परिषद्ले न्यायाधिशहरुको नियुक्तिको सिफारिस गर्ने, अनुशासनको कार्यवाही गर्ने र न्यायाधिशको वर्खास्ती गर्नेसम्मको कार्यहरु गर्दछ । साथै यसले न्याय प्रशासन सम्बन्धी अन्य कार्यहरु पनि गर्दछ ।

नेपालको वर्तमान कानून प्रणालीलाई एङ्लो अमेरिकन कानून प्रणालीबाट प्रभावित कानून प्रणाली मानिन्छ । प्रथाजनित कानूनहरु एवम् हिन्दू कानून प्रणालीबाट प्रभावित कानून प्रणाली नेपाली रैथाने कानून प्रणालीमा विश्वका प्रमुख कानून प्रणालीहरुको प्रवेश भए पश्चात नेपाली कानून प्रणाली मिश्रित कानून प्रणालीको दर्जामा

अंकित हुन पुगेको छ । वेष्टमिनिष्टर मोडेलको पार्लियामेन्ट, संवैधानिक राजतन्त्र, कानून व्यवसायीहरुबाट न्यायाधिशमा नियुक्ती, नजिर सिद्धान्तको अवलम्वन, स्वतन्त्र न्यायपालिका र कानूनी राज्यको अवधारणा, मौलिक हकको प्रत्याभूति, कमन ल का सिद्धान्तहरुलाई मान्यता प्रदान, प्रतिद्धन्दात्मक अनुसन्धान पद्दतिको अवलम्वन, ओपन कोर्ट सिष्टम, कार्यविधि कानूनमा आधारित कानून पद्धति आदि कमन ल सिष्टमका प्रभावहरु हुन् । त्यसरी नै विधायनलाई/पद्दति कानूनको प्रमुखतम् स्रोतको रुपमा मान्यता, केही विशेष ऐनहरुमा प्रमाणको भार प्रतिवादीमा रहने सिद्धान्त, केही विशेष मुद्दाहरुमा बन्द इजलासको व्यवस्था, संयुक्त इजलास, विशेष इजलासको व्यवस्था, प्रशासकीय अदालत, श्रम अदालत, अन्य ट्राइबुनल र अर्धन्यायिक निकायहरुको व्यवस्था सिभिल ल सिष्टमका अवधारणाहरु हुन, जसलाई नेपाली कानून प्रणालीले पनि आत्मसात गरेको छ । त्यसरी नै जग्गा, जमिन एवम् सम्पत्ति सम्बन्धी कानून र कानूनी व्यवस्थामा समाजवादी कानून प्रणालीको प्रभाव पनि देख्न सकिन्छ । नेपाली कानूनका स्रोतहरुमा कमन ल का स्रोतहरुको अनुसरण गरिएको छ । जसअनुसार संविधान, विधायन, नजिर, प्रथा, परम्पराहरु, कानूनविद्हरुका लेखहरु, न्याय, सद्विवेक जस्ता अन्य मान्य सिद्धान्तहरु रहेकाछन् ।

संविधानबाट अख्तियारी प्राप्त गरी न्याय प्रशासन संचालन गर्नका लागि अन्य ऐन, नियमहरुको पनि निर्माण भएको छ । न्याय-प्रशासन ऐन २०४७, सर्वोच्च अदालत ऐन २०४८, सर्वोच्च अदालत नियमावली २०४९, पुनरावेदन अदालत नियमावली २०४८, जिल्ला अदालत नियमावली २०५२, सरकारी मुद्दा सम्बन्धी ऐन २०४९, मुलुकी ऐन २०२० आदि न्याय प्रशासन सम्बन्धी वर्तमान कानूनी व्यवस्था हुन् । यी बाहेक न्याय परिषद् ऐन २०४७, ले पनि न्यायाधिशका सेवा, शर्त योग्यता, क्षमता, परिधि, अदालतको क्षेत्राधिकार सम्बन्धमा व्यवस्था गरेको पाइन्छ । त्यसरी नै श्रम अदालत ऐन, नियम, प्रशासकीय अदालत नियमावली, विशेष अदालत ऐन, २०५९, संक्षिप्त कार्यविधि ऐन, २०२८ लगायत पनि न्याय प्रशासन सम्बन्धी अन्य केही कानुनहरु हुन् ।

५. नेपालको न्याय प्रशासनका केही समस्याहरु :

न्यायपालिकाद्वारा कानून बमोजिम न्याय प्रदान गर्ने सिलसिलामा गरिने सम्पूर्ण कार्यहरु न्याय प्रशासन अन्तर्गत पर्दछन् । यस सिलसिलामा अदालतले उजुरी , निवेदन लिने, म्याद सूचना जारी गर्ने, तामेल गर्ने, प्रतिउत्तर लिने, प्रमाण बुझ्ने, मूल्यांकन एवम् विश्लेषण गर्ने, फैसला गर्ने र फैसला कार्यान्वयन गर्ने लगायतका चरणहरु पार गर्दा अपनाउनु पर्ने कार्यविधिहरु न्याय-प्रशासन अन्तर्गत पर्दछन् । नेपाली न्याय प्रशासन हिन्दू विधिशास्त्रबाट प्रभावित भएतापनि यसमा विश्वका प्रमुख कानूनी प्रणालीहरुको समेत उत्तिकै प्रभाव परेको छ । नेपाली न्याय प्रशासन मूलतः परम्परावादी खालको देखिन्छ । तापनि कतिपय आधुनिक सिद्धान्तहरुको पनि यसमा बाहुल्यता पाइन्छ । खास गरी प्रजातन्त्रको पुर्नःप्राप्ति पश्चात नेपालको न्याय प्रशासनमा आधुनिकताको प्रवेशमा वृद्धि भएको देखिन्छ । न्याय प्रशासनका लागि आवश्यक ऐन, नियमहरुमा समयानुकूल सुधार, साधन र स्रोतको वृद्धि, अध्ययन अनुसन्धानको थालनी, मानव संशाधनको विकास, अदालत व्यवस्थापनमा सुधार आदि यसका केही उदाहरणहरु हुन् । यद्यपी न्याय प्रशासनका क्षेत्रमा समयानुकूल सुधारहरु हुँदै आएका छन् । तापनि न्यायप्रशासनको क्षेत्र अहिले पनि विवादबाट टाढा भने छैन । यसका पनि आफ्नै बाध्यता र समस्याहरु रहेकाछन् । फलतः जनइच्छा र आकांक्षा अनुसार कार्य गर्नमा यो क्षेत्र पनि सफल देखिइरहेको छैन । वर्तमान अवस्थामा न्याय प्रशासनको निष्पक्ष मूल्यांकन गर्दा निम्नानुसारका समस्याहरु नेपालको न्याय प्रशासनमा देख्न सकिन्छ ।

(क) **अस्थिर नीति :** अस्थिर नीति नेपालको न्याय प्रशासनको एक प्रमुख समस्या रहेको छ । पाँच दशकको हाम्रो न्याय प्रशासनको इतिहासमा पाँचवटा न्याय प्रशासन ऐनहरु जारी भएको पाइन्छ । त्यसरी नै यस अवधिमा अदालतको संरचना १६ पटक परिवर्तन भएको देखिन्छ । यस किसिमको अस्थिर नीतिले न्याय प्रशासन सुदृढ एवम् सक्षम हुन सक्दैन । स्थिर नीति विना न्याय प्रशासनको समग्र विकास सम्भव छैन ।

(ख) **न्याय सम्पादनमा ढिलाई :** न्याय सम्पादनमा ढिलाई न्याय प्रशासनको अर्को समस्याको रुपमा रहेको छ । यसका धेरै कारणहरु रहेकाछन् । न्यायिक कार्यविधि लामा र जटिल प्रकृतिका हुँदा समयमै र प्रभावकारी रुपमा न्याय प्रदान गर्न मुस्किल हुन्छ । कतिपय कार्यविधिगत कानूनी व्यवस्थाहरु ३३ वर्ष पूराना छन् । समय सुहाउँदो सुधारको आवश्यकता छ । हाम्रो प्रमाण ऐन प्रतिद्धन्दात्मक प्रणालीमा आधारित हुँदा एउटै प्रमाण प्रहरी र अदालतमा संकलन एवम् परीक्षण गर्दा समय धेरै लिन्छ । प्रमाणको भार वादीमा रहने, शंकाको सुविधा अभियुक्तले पाउने र आफ्नो विरुद्ध वयान दिन कर नलाग्ने जस्ता सिद्धान्तहरुलाई कसुरदारहरुले आफ्नो फाइदाको निमित्त प्रयोग गरिरहेदिने र परम्परावादी अनुसन्धान पद्धतिले साँचो र झुठो ठम्याउन नसक्नाले पनि मुद्दाको धेरै समय यसैमा रुमलिन्छ । कुनै पनि विवाद वा मुद्दाको समयमा

छिनोफानो नहुनु, लाखौंको संख्यामा मुद्दाहरु अदालतमा विचाराधिन हुनु, सकभर न्यायिक निर्णय नै नहुनु, भईहाले पनि ढिलो न्याय प्राप्त हुनु, अदालतका प्रशासनिक अंगहरुमा अनियमितता हुनु आदि सबैको "जड" नेपाली कानूनी प्रणालीको कार्यविधि सम्बन्धी कानून र प्रक्रियामा रहेको खोट र त्रुटि हो ।

(ग) **अदालतहरुका बीच असमान धारणा :** यो न्याय प्रशासनको अर्को प्रमुख समस्या बनेको छ । कार्यविधि कानून, प्रमाणको मूल्यांकन, एवम् कानूनको व्याख्याका सम्बन्धमा अदालतका तहहरुका बीच परस्पर असमान धारणाहरु पाइन्छन् । सर्वोच्च अदालतबाट प्रतिपादित सिद्धान्तहरुमा पनि समानता देखिदैन । एक आपसमा बाँझिएका देखिन्छन् । एक बेञ्चबाट भएको निर्णय, अर्को बेञ्चबाट उही विषयवस्तुमा फरक पर्दछ । यसको पालनाका सम्बन्धमा पनि सबै अदालतहरुमा समान मत देखिदैन । एउटै नजिर एक अदालतले एक किसिमबाट प्रयोग गर्दछ भने अर्को अदालतबाट अर्कै रुपमा प्रयोग भएको पाइन्छ । कार्यविधि सम्बन्धी कानूनहरु जस्तो मुलुकी ऐन, अदालती नियमावली, विशेष अदालत ऐन, संक्षिप्त कार्यविधि ऐन र बालबालिका सम्बन्धी ऐनहरुमा रहेका केही व्यवस्थाहरु एक आपसमा मिश्रित प्रकृतिका पनि देखिन्छन् । कुन अवस्थामा कुन लागू गर्ने भन्ने सम्बन्धमा सम्पूर्ण अदालतहरुमा समान धारणा पाइदैन । अदालतहरुका बीच समान धारणा आजको प्रमुख आवश्यकता बनेको छ ।

(घ) **वैज्ञानिक कार्यविधिको अभाव :** हामी कहाँ भएको धेरै जसो कार्यविधि कानून परम्परावादी एवम् जटिल प्रकृतिका छन् । समय सुहाउँदो सरल र वैज्ञानिक कार्यविधिको अभावले न्याय प्रशासनको कार्यमा धेरै जटिलता उत्पन्न हुँदा न्यायिक कार्यमा ढिला सुस्ती र थुप्रै आलोचना गर्ने ठाउँ दिएको छ । तसर्थ वैज्ञानिक कार्यविधिको निर्माण समयको माग हो ।

(ङ) **न्यून बजेट :** अदालतका लागि आवश्यक बजेटका लागि सरकारको मुख ताक्नुपर्ने र प्राप्त बजेट पनि अत्यन्त न्यून हुनाले न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता र सफल न्याय प्रशासन दुवैका लागि यो ठूलो समस्या बनेको छ । सरकारको दृष्टिमा न्यायपालिकाको स्वतन्त्रता र सफल न्याय प्रशासन दुवैका लागि यो ठूलो समस्या बनेको छ । सरकारको दृष्टिमा न्यायपालिकालाई स्थायी विपक्षीको रुपमा लिईनु अर्को विडम्वना मान्न सकिन्छ । जनइच्छा र आकांक्षा अनुसार न्याय प्रशासन संचालन गर्नका लागि न्यायपालिकालाई आवश्यक बजेट विनियोजन हुनुपर्ने देखिन्छ ।

(च) **वैज्ञानिक अदालत व्यवस्थापनको अभाव :** आधुनिक युगको थालनीसँगै विश्वका धेरै देशहरुमा वैज्ञानिक व्यवस्थापनको शुरुवात भएको पाइन्छ, भने हामी कहाँ अझसम्म पनि यसको शुरुवात हुनसकेको छैन । अदालतमा पर्ने विभिन्न किसिमका मुद्दा एवम् उजुरीमा सारभूत कानूनी औचित्यता र कार्यविधिगत सरलताको व्यवस्था गरी ठीक समयमा ठीक तरिकाले न्याय प्रदान गरी न्यायको मर्मलाई व्यवहारमा उतार्नु नै अदालत व्यवस्थापनको लक्ष्य हो । वैज्ञानिक अदालती व्यवस्थापन विना अहिलेको रुढीगत व्यवस्थापनले यो उद्देश्य हासिल गर्न सक्तैन । अदालत व्यवस्थापनभित्र मुद्दा व्यवस्थापन, समय व्यवस्थापन, अभिलेख व्यवस्थापन, भौतिक स्रोत र साधन व्यवस्थापन, वित्तीय व्यवस्थापन र विविध व्यवस्थापन पर्दछन् । विविध व्यवस्थापन अन्तर्गत मानव संशाधन व्यवस्थापन, इजलास व्यवस्थापन, पुस्तकालय व्यवस्थापन र वाह्य व्यवस्थापन पर्दछन् । अत: यी सबै व्यवस्थापनको वैज्ञानिकीकरणको आवश्यकता देखिन्छ ।

(छ) **असन्तोषजनक फैसला कार्यान्वयन :** मुद्दा फैसला गर्दैमा न्यायको उद्देश्य पूरा हुँदैन । वास्तविक न्याय तब प्राप्त हुन्छ ,जब फैसलाको सफलतापूर्वक कार्यान्वयन हुन्छ । वर्तमान न्याय प्रशासनको प्रमुख चुनौती मध्ये फैसला कार्यान्वयन एक हो । हामी कहाँ फैसला कार्यान्वयनको अवस्था ज्यादै न्यून रहेको छ । सफलादेवी र चौरसिया परिवारको कुरा थाहा पाउने जो कोहीको आङ्ग एक पटक झसँग हुन्छ, फैसला कार्यान्वयनको कुरा गर्दा । फैसला कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित कानून र कार्यविधिमा सरलता र छिटो, छरितो कार्यान्वयन समयको माग हो ।

(ज) **भ्रष्टाचार :** भ्रष्टाचार सम्पूर्ण राष्ट्रकै प्रमुख असाध्य रोग हो । यो न्यायपालिकाबाट पनि टाढा छैन । अदालतका बहिदार, विचारीदेखि सर्वोच्च अदालतका प्रधान न्यायाधिशसम्मको नाम भ्रष्टाचारमा मुछिने गरेको छ । सूर्य टोवाको एवम् रोविन्सन प्रकरण यसका केही उदाहरण मात्र हुन् । प्रकाशमा नआएका यस्ता सयौं प्रकरणहरु होलान् जसले न्यायपालिकालाई बदनाम मात्र बनाएको छैन, बरु न्याय प्रशासनलाई नै असफल बनाउनमा कारकतत्वको रुपमा काम गरिरहेको छ । भ्रष्टाचारमुक्त न्याय प्रशासन जनचाहना र आवश्यकता दुवै हो ।

(झ) **आत्मकेन्द्रीत वकिलहरु :** भनिन्छ, वकिलहरु अदालतका मित्र एवम् सहयोगी हुन् । न्याय प्रशासनको कार्यमा उनीहरुको पनि ठूलो हात रहन्छ । मुद्दालाई छिटो गराउने, ढिलो गराउने र न्याय प्रशासनलाई सफल र

असफल गराउनमा उनीहरुको पनि ठूलो भूमिका हुन्छ । हामी कहाँ पनि वकिलहरुले न्याय प्रशासनमा ठूलो भूमिका खेलेका छन् । अन्यत्र जस्तै हामी कहाँ पनि राम्रा, नराम्रा दुवै खाले कानून व्यवसायीहरु पाइन्छन् । केही कानून व्यवसायीहरु न्याय प्रशासनको सफलतालाई भन्दा बेसी आफ्नो सफलतालाई महत्व दिन्छन् । मुद्दा लम्ब्याउने, पटक-पटक पेशी सार्ने, अङ्ग पुगिसकेको मुद्दालाई फैसला गर्नबाट रोकी आदेश गराउने जस्ता कुरालाई महत्व दिई मुद्दा लम्ब्याई समयमा फैसला हुन नदिने प्रकृतिका कानून व्यवसायीहरु हामी कहाँ पनि प्रशस्त छन् भन्दा फरक नपर्ला, जुन सफल न्याय प्रशासनको लागि सहायक सिद्ध हुन सक्तैन । यस सन्दर्भमा सम्पूर्ण कानून व्यवसायीहरुले बुझ्नु पर्ने कुरा के हो भने अदालतको छवी राम्रो हुँदासम्म मात्र जनताले अदालत धाउँछन् । यदि अदालतको छवी र जनआस्था घट्यो भने जनताहरु पनि अरु नै बाटो खोज्न पट्टी लाग्छन्, जुन वर्तमानमा भोगिएको छ । त्यसपछि कानून व्यवसायीको गरी खाने पेशा संकटमा पर्छ ।

(ञ) **जनआस्थामा गिरावट :** जनआस्थामा गिरावट न्याय प्रशासनको अर्को चुनौती बनेको छ । न्यायपालिकाको सम्पत्ति र इज्जत भनेकै जनआस्था हो । यसलाई घटन नदिन न्यायपालिकाले सदैव चनाखो भएर कार्य गर्नुपर्दछ ।

उपसंहार :

माथि उल्लिखित समस्याहरु वर्तमान अवस्थामा देखिएका केही जल्दा बल्दा समस्याहरु मात्रै हुन् । नदेखिने अन्य यस्ता धेरै समस्याहरु न्यायपालिकाभित्र छन्, जसले न्याय प्रशासनको कार्यमा बाधा, व्यवधानहरु खडा गरिरहेकाछन् । यिनीहरुको समाधानका लागि समग्र न्यायपालिकाले प्रण गर्दै त्यसतर्फ उचित पाइला चाल्नु आजको आवश्यकता हो । त्यसमा न्यायपालिकासँग सम्बन्धित सम्पूर्ण जनता, सरकार, कानून व्यवसायी, संचार माध्यम, प्रहरी प्रशासनको सहयोग पनि उत्तिकै आवश्यक हुन्छ । न्याय प्रशासनका यी र यस्तै समस्याहरुको समाधान गर्ने उद्देश्यले लामो समयदेखि प्रयासहरु पनि भएका छन् । जस्तो कि न्याय सुधार आयोग २०२८, शाही न्याय सुधार आयोग, २०४० । यस बाहेक सर्वोच्च अदालतका न्यायाधिशहरुको सम्मेलन, पुरावेदन अदालतको मुख्य न्यायाधिशहरुको सम्मेलन, पुनरावेदन तथा जिल्ला अदालतका न्यायाधिशहरुका सम्मेलन, केही समयदेखि रोकिएको पुरावेदन अदालतका रजिष्ट्रारहरुको सम्मेलनहरुबाट पनि न्याय प्रशासनका लागि आवश्यक सुझावहरु दिएको पाइन्छ । त्यसरी नै अदालती व्यवस्थापनमा सुधार गर्ने हेतुले अदालत व्यवस्थापनका सम्बन्धमा लामो अध्ययन गरी २०५४ सालमा अदालत व्यवस्थापन समितिको प्रतिवेदन र २०५८ मा अदालत सुदृढीकरण सुझाव प्रतिवेदन पनि तयार भई हाल सो अनुसार केही सुधारका कार्यहरु थालिएका छन् । हालसालै Danida/HUGOU को आर्थिक सहयोगमा Strategic plan या the Nepali Judiciar 2004-2008 तयार भई कार्यान्वयनको प्रक्रिया रहेको छ । अतः यी सम्पूर्ण सुधारका प्रयासहरुलाई हेर्दा वर्तमान अवस्थामा नेपालको न्याय प्रशासनको क्षेत्रमा नयाँ किरणको उदय भएको छ । साथै दोश्रो जनआन्दोलन २०६३ को सफलतासंगै हाल मुलुकमा नयां संविधान निर्माणको प्रयास समेत भैरहेको छ, अतःआगामी दिनमा बन्ने नयां संविधानले स्वतन्त्र र सक्षम न्यायपालिकाको लागि रहेका सबै व्यबधानहरु हटाओस र आगामी दिनमा नेपालको न्याय प्रशासनले सफल न्याय प्रशासनको दर्जा हासिल गर्न सकोस् र सम्पूर्ण नेपालीको मन जित्न सकोस् यही शुभकामना ।

सन्दर्भ सामाग्री :

- Dr. B. N. Tripathi, Legal Theory, Ilahabad Law Agency, Faridabad, 2003
- Kalyan Shrestha, Harnessing the Capbilities या Judiciary to Meet Challenges for Expeditious Delivery of Justice, A Legal Article, Fourth SAARC Law Conference, Kathmandu
- Bishal Khanal, Emerging Problem या Stability in Structural set up of Judiciary in Nepal, Essays on Constitutional Law, Vol.19, 2051
- The Constitution या the Kingdom of Nepal, 1990
- विशाल खनाल, नेपालको न्याय प्रशासन एक सिंहावलोकन, २०५०
- भीमार्जुन आचार्य, नेपाली कानूनी प्रणाली, कानून, पूर्णांक २४, अंक ३६
- रेवतीरमण खनाल, रिट निवेदन, २०५०
- रेवतीरमण खनाल, नेपाली कानूनी इतिहासको ऐतिहासिक रुपरेखा, २०५९

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

बर्तमान परिवेशमा उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रका विविध आयाम : एक चर्चा

✍ **बेगेन्द्रराज शर्मा पौड्याल**

पृष्ठभूमि :

देशको समष्टिगत आर्थिक समृद्धिका लागि उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको भूमिका अत्यन्तै महत्वपूर्ण रहेको छ । मुलुकभित्र उद्योगधन्दा तथा व्यापार व्यवसाय फस्टाउँदै गएको अवस्थामा मात्रै रोजगारीका अवसरहरु सृजना हुने, सर्वसाधारण उपभोक्ताहरुको चाहाना र आवश्यकता पुरा हुने, उद्यमीहरुको श्रम र पूँजीको सदुपयोग हुने, वित्तिय संस्थाहरुमा रहेको तरल पूँजीको परिचालन हुने, नयाँ नयाँ व्यक्तिहरू उद्यमशिलतातर्फ आकर्षित हुने लगायतका सकारात्मक तथा प्रगतिउन्मुख परिणाम हासिल भई राष्ट्रिय आयमा बढोत्तरी आउन सक्ने हुन्छ । उद्योग, व्यापार तथा व्यावसायकै माध्यमबाट आफ्नो देशको उत्पादकत्व र उत्पादनलाई अन्तर्राष्ट्रिय बजारसम्म पहुँच पुऱ्याई निर्यात व्यापारमा अभिवृद्धि ल्याउन सकिन्छ । विकासका दृष्टिले पछाडी परेको हाम्रो जस्तो भूपरिवेष्ठित देशका लागि ठूला ठूला उद्योगधन्दा र कलकारखानाहरु भन्दा पनि आफ्नै देशको हावापानी र धरातलमा आधारित स-साना लघु, घरेलु तथा मझौला खाले उद्योग धन्दाको विकास तथा संचालन गर्नु जरुरी हुन्छ । ठूलाठूला विकासका कार्यहरु पनि स-साना विकासे प्रयासबाटै थालनी भएको विश्व इतिहासले पुष्टि गरिसकेको छ ।

सरकारका नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने सन्दर्भमा निजी क्षेत्र समेतको सहभागितामा सर्वसाधारण जनताहरुलाई वस्तु तथा सेवा (Goods & Services) वितरणको व्यवस्थापनन गर्न र सम्बन्धित सरोकारवालाहरु (Stakeholders) लाई सहयोग तथा सेवा सुविधा उपलब्ध गराउने एउटा महत्वपूर्ण सार्वजनिक संयन्त्रको रुपमा उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय कार्यरत रही आएको छ । यस मन्त्रालय अन्तरगत मुख्य रूपमा तीनवटा क्षेत्रगत विषयहरु जस्तो कि उद्योग क्षेत्र, वाणिज्य क्षेत्र तथा आपूर्ति क्षेत्र रहेकोमा यी सबै क्षेत्रहरुले आ-आफ्ना क्षेत्राधिकार अन्तर्गत रही कार्य सम्पादन गरी आएको देखिन्छ । मुलुककै आर्थिक उत्थान र वित्तिय प्रगतिमा उल्लेखित क्षेत्रगत विषयहरुको प्रत्यक्षतः प्रभाव पर्ने हुँदा यी क्षेत्रहरुमा संलग्न निकायहरुको कार्यसम्पादनमा गुणस्तरीयता, चुस्तता, कार्यदक्षता तथा कार्य प्रभावकारिता आउनु जरुरी हुन्छ । त्यसैगरी उद्योग वाणिज्य तथा आपूर्ति क्षेत्रका काम कारवाही तथा सेवाहरुलाई आम जनता समक्ष पुऱ्याउने सिलसिलामा निजी क्षेत्र (Private Sector) को त्यत्तिकै उल्लेखनीय भूमिका हुन आउने देखिन्छ । किनकी मिश्रित अर्थतन्त्र अंगालेको र भर्खर भर्खर विश्वव्यापीकरणको लहरतर्फ उन्मुख हुँदै गरेको हाम्रो जस्तो देशमा निजी क्षेत्रको सक्रियसहयोग, समन्वय र सहभागितावि‍ना उद्योग व्यवसायको प्रवर्द्धन र आपूर्ति व्यवस्थापनको सुदृढीकरण कठिन हुन जान्छ । तसर्थ यस क्षेत्रको सफलताका लागि सरकारी निकायको भूमिका सहयोगी तथा प्रेरकको रुपमा रही निजी क्षेत्रको भूमिका सक्रिय तथा अग्रगामी हुनुपर्ने देखिन्छ ।

परिवर्तित विश्व परिवेशमा नेपाल :

आज संसारको कुनै पनि देश विश्व अर्थतन्त्रको प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष प्रभावबाट अलग रहन सक्दैन । अहिलेको विश्व विश्वव्यापीकरण (Globalization), उदारीकरण (Liberalization), बजारीकरण (Marketization), बजार अर्थतन्त्र (Market Economy), खुला अर्थतन्त्र, खुला बजार (Open Market), पारदर्शी आर्थिक नीति नियम (Transparent Rules & Regulation), प्रतिस्पर्धा (Competition) जस्ता तत्वहरुले वेष्ठित भएको छ । वर्तमान समयमा संसारका प्राय धेरैजसो विकसित तथा विकासोन्मुख मुलुकहरुमध्ये केही देशहरुले माथि उल्लेखित पद्धति तथा तत्वहरुलाई अंगिकार गरेका र अरु केही देशहरुले क्रमिक रुपमा आफ्नो देशको परिस्थिति बमोजिम अपनाउन खोजेको देखिन्छ । यसको अर्थ के हो भने उपरोक्त विषय वा तत्वहरुको अवलम्वन गर्ने सबै देशहरुको अर्थ नीति लगभग एकै खालको हुने देखिन्छ । त्यसैले पनि अहिलेको संसारलाई "विश्व एउटै गाउँ (Global Village)" का रुपमा लिन थालिएको छ । जसका कारण आज नेपालबाट ज्यादै धेरै टाढा रहेको अमेरिकाको

मेरिल्याण्ड शहरको कुनै एउटा कुनामा रहेको एउटा अमेरीकी व्यापारी र काठमाडौंको इटुम्वहाल भित्रको एउटा घरको भूँईतलामा रहेको एउटा नेपाली व्यापारीका बीचमा सजिलैसँग व्यापारिक कारोवार हुन सक्दछ । यस्तो सुविधा विश्वव्यापीकरण र खुलाबजार अर्थतन्त्र समेतका कारणले बढी संभव हुन सकेको हो ।

आजभन्दा करिव आठ दश वर्ष अगाडि काठमाडौंको बजारमा मोबाइल फोन लिई हिड्नेहरुलाई सम्भ्रान्त वर्गका मानिसको रुपमा चिनिन्थ्यो । तर आज त्यही मोबाइल फोन कालीमाटीमा तरकारी बेच्ने एउटा खुद्रा व्यापारीसँग रहेको छ र उसले तरकारी खरिदविक्रीको कारोबारकै सिलसिलामा थानकोटबाट मोबाइल फोनकै माध्यमबाट खबर गरी तरकारी मगाउँदै गरेको दृश्य समेत अब नौलो रहेन । आज आम नेपालीहरुका लागि समेत मोबाइल फोन सेवा अधिकांश व्यक्तिको आवश्यकता भित्रको चिजवस्तु भएको छ, नकि विलासी । यो सबै वाणिज्य, उद्योग, सूचना प्रविधि तथा आर्थिक क्षेत्रमा आएको तीव्र परिवर्तनका कारणले सम्भव भएको हो । साउदीअरबमा काम गर्न गएको आफ्नो छोरालाई बाग्लुङ्ग जिल्लाको एउटा दुर्गम गाउँमा रहेकी आमाले सजिलै फोनमा कुराकानी गर्न सक्दछिन् । अमेरिकामा अध्ययन गर्न गएका छोराछोरीसँग काठमाडौंमा रहेका उनीहरुका आमाबुवाले इन्टरनेटको माध्यमबाट गफगाफ गर्ने विषय अब पुरानो भइसक्यो । तसर्थ आजको बजार, देशको आर्थिक प्रबन्ध लगायतका तमाम विषयवस्तु र क्षेत्रहरु, विज्ञान र प्रविधिमा आएको विकास तथा परिवर्तन र अर्थतन्त्रका अवयवहरुमा आएको परिवर्तित मूल्य र मान्यताले प्रभावित भएका छन् । यस सन्दर्भमा नेपालले पनि आफूलाई उक्त परिवर्तित मूल्य र मान्यता उन्मुख गराउँदै लग्नु आवश्यक छ ।

उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको प्रवर्द्धनमा सरकारी तथा निजी क्षेत्रको भूमिका :

देशको उद्योग तथा वाणिज्य क्षेत्रको सवलीकरण र दीर्घकालीन हित संरक्षणार्थ मुलुकभित्रको औद्योगिक प्रवर्द्धन र उपयुक्त बजार व्यवस्थापनका लागि सहजकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्ने निकायको रुपमा उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय संचालित रहेको छ । साथै उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्तिका माध्यमबाट देशको अर्थतन्त्रमा सकारात्मक योगदान पुऱ्याउन र सर्वसाधारण नेपाली जनतालाई अत्यावश्यक उपभोग्य समानहरुको उपलब्धतामा सरलीकरण ल्याउने कार्य पनि यस मन्त्रालयको भूमिका भित्र पर्न आउने देखिन्छ । तर एक्काइसौं शताब्दीको आजको जस्तो प्रतिस्पर्धी आर्थिक बजारमा देशलाई औद्योगिक तथा आर्थिक हिसाबले टिक्न सक्ने र समर्थ बनाउनका लागि सरकारको प्रयासले मात्रै सार्थकता लिन सक्दैन । आजको आर्थिक विकास सरकारी तथा निजी क्षेत्रको साझेदारी र हातेमालोबाट मात्रै सम्भव छ । त्यसैले अचेल सरकारी तथा निजी- साझेदारी अर्थात Public-Private Partnership Theory ज्यादा प्रयोग तथा चर्चामा आएको पाइन्छ । यो पद्धति किन पनि जरुरी छ भने सरकारी निकायले उद्योग तथा व्यवसायको संचालन र सुदृढीकरणका लागि उपयुक्त नीति नियमको तर्जुमा गर्ने कार्य गर्दछ भने निजी क्षेत्रले आफूसँग रहेको पूँजी र उद्यमशिलताको प्रयोगद्वारा औद्योगिक उत्पादन विक्री वितरण, आपूर्ति कार्य तथा व्यापारिक कारोवार संचालन गरी देशको समष्टिगत अर्थतन्त्रमा सहयोग पुऱ्याउंदछ । त्यसैगरी व्यापार, व्यवसाय, उद्योगधन्दाहरुको स्थापना, संचालन, विकास र विस्तार गरी उत्पादन तथा विक्रीको माध्यमबाट नाफा आर्जन गर्ने, वस्तु तथा सेवा प्रवाह गर्ने र राजश्व संकलनमा सहयोग पुऱ्याउने आदि कार्यमा निजी क्षेत्र (Private Sector) को भूमिका बढी हुन प्रभावकारी हुन आउने देखिन्छ । नीति निर्माण (Policy Making) कार्य र सहजीकरण (Facilitation) गर्ने कार्यका अलावा वर्तमान परिवर्तित परिप्रेक्ष्यमा उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयले निम्न कार्य तथा विषयवस्तुहरुमा बढ्ता ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।

- मुलुकको दीर्घकालिन हित र आर्थिक अभिवृद्धिका लागि सामयिक औद्योगिक नीति, वाणिज्य नीति,आपूर्ति नीति,वैदेशिक लगानी नीति लगायतका नीति, नियम र योजनाहरु आवश्यकतानुसार परिमार्जन, परिष्कार र निर्माण गर्ने,
- उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको विकास र प्रवर्द्धनका लागि आवश्यक पहल गर्ने ,
- वाणिज्य क्षेत्रलाई बढी भन्दा बढी प्रतिस्पर्धी बनाउने,
- घरेलु उद्यमशिलताको विकास गर्ने, गराउने,
- औद्योगिक उत्पादकत्वमा अभिवृद्धि ल्याउने,
- निजी क्षेत्रलाई उद्योग, व्यापार र आपूर्तिका क्षेत्रमा प्रोत्साहित गर्ने,
- सर्वसाधारणहरुलाई अत्यावश्यक उपभोग्य वस्तुहरुको प्रवाहीकरणको प्रत्याभूति दिलाउने,
- दैनिक अत्यावश्यकीय उपभोग्य वस्तुहरुको आपूर्ति व्यवस्थालाई सुनिश्चित गर्ने,
- सर्वसाधारण उपभोक्ताहरुको हकहितको संरक्षण गर्ने,

- नयाँ नयाँ उद्यमीहरुलाई उद्योग व्यवसाय तथा लगानीतर्फ प्रोत्साहित हुने खालको वातावरण सृजना गरिदिने व्यवस्था गर्ने,
- उद्योग क्षेत्रको विकास र विस्तारबाट रोजगारीका अवसरहरूको वृद्धिमा सहयोग पुऱ्याउने,
- उद्योग, वाणिज्य र आपूर्तिसँग सम्बन्धित विषयहरुमा सरकारको नीति तथा देशको हित अनुकूल सन्धी, सम्झौता, वार्ता, सम्पर्क, समन्वय आदि गर्ने,
- उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको अभिवृद्धिबाट मुलुककै गरिवी निवारणमा सहयोग पुऱ्याउदै समष्टिगत रूपमा मुलुककै अर्थतन्त्रको सवलीकरणमा थप योगदान पुऱ्याउने ।

माथि उल्लेखित तमाम कार्यसम्पादनमा उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयको भूमिका अहम हुने देखिन्छ । तथापी उल्लेखित विविध खाले कार्यहरुको कार्य सम्पादनका लागि मन्त्रालय वा सरकारी तवरबाट मात्रै संभव नहुने र मुलुकको सर्वतोमुखी आर्थिक विकासका लागि निजी क्षेत्रका उद्यमी तथा व्यवसायी समेतको उत्तिकै योगदान हुने हुँदा यस्ता विषयहरुमा निजी क्षेत्रको समेत सक्रिय संलग्नता र योगदान हुनु जरुरी छ । तव मात्रै यस क्षेत्रको अपेक्षित लक्ष्य हासिल भई देशको कुल ग्रार्हस्थ उत्पादनमा उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको योगदानमा अभिवृद्धि हुन जानेछ । यसका लागि विशेषत: निम्नानुसारका विषयगत क्षेत्रहरुमा विशिष्ट ध्यान दिन सकेमा आगामी दिनमा यस क्षेत्रमा आइपर्ने चुनौतीहरुलाई अवसरमा परिणत गरी मुलुकको दिगो विकासमा थप योगदान पुऱ्याउन सक्ने देखिन्छ ।

उद्योग क्षेत्रको विकास र सवलीकरण :

विकासका पाइलामा अग्रगमन खोज्दै एक्काइसौ शताव्दीको नेपालले उद्योगधन्दाहरुको विकास, विस्तार र प्रवर्द्धन गरी विश्व अर्थतन्त्रलाई पछ्याउनुपर्ने देखिन्छ । आँफैमा समेत धानिन नसक्ने उद्योगधन्दाहरुको माध्यमबाट हामी विश्व बजारमा पुग्न सक्दैनौं । अरु सरह सँगै उभिनका लागि हाम्रो प्रतिस्पर्धी क्षमतामा विकास गर्नु अति जरुरी छ । विश्व अर्थतन्त्रसँग प्रतिस्पर्धा गर्न सक्ने देशका उद्योग धन्दाहरु र त्यस्ता उद्योगधन्दाहरुबाट उत्पादित वस्तु तथा सेवाहरु मात्रै आजको विश्वबजारमा टिक्न सक्दछन् । तसर्थ आर्थिक उदारीकरण (Economic liberalization) र विश्वव्यापीकरण (Globlization) को लहरबाट सृजित अर्थतन्त्र र आर्थिक तत्वहरुसँग तालमेल गर्न सक्ने र चुनौतीहरूसँग सामना गर्न सक्ने खालको औद्योगिक वातावरणको सृजना गरी मुलुकभित्रको उद्योग क्षेत्रलाई व्यवस्थित, सुदृढ तथा सबल बनाइनु आवश्यक छ । यसका लागि उद्योग क्षेत्रमा संलग्न सरकारी निकायहरुको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुका अतिरिक्त निजी क्षेत्रलाई समेत परिवर्तित विश्वबजारमा आएको परिवर्तनसँग परिचित गराउनुपर्दछ । जबसम्म निजी क्षेत्रले गुणस्तरीय वस्तुको नियमित रुपमा उचित मूल्यमा बेचविखन (निर्यात) तथा आपूर्ति गर्न सक्दैन, तबसम्म अन्तराष्ट्रिय जगतको नेपाली वस्तुप्रतिको ध्यान आकर्षित हुन सम्भव हुँदैन । यसर्थ पनि यस क्षेत्रमा नीतिगत, संस्थागत तथा आधारभूत संरचनाहरुको विकास गर्दै निजी क्षेत्रको अग्रसरतामा औद्योगिक उत्पादनमा वृद्धि ल्याई सवल एवं सुदृढ औद्योगिक क्षेत्रको रुपमा नेपालको उद्योगधन्दालाई पहिचान गराउनु आवश्यक देखिन्छ ।

साथै नेपाल जस्तो सानो, अतिकम विकसित राष्ट्रले जतिसुकै मेहनत र प्रयास गरेतापनि विश्व अर्थतन्त्रसँग हातेमालो गरी हिड्न कठिनाई पर्ने हुनाले स्वदेशभित्रै औद्योगिक क्षेत्रमा आत्मनिर्भर हुनका लागि स्वदेशी कच्चा पदार्थमा आधारित लघु, घरेलु तथा साना उद्योगधन्दाहरुको स्थापना, उत्थान, विकास र सम्वर्द्धनतर्फ बढ्ता ध्यान आकर्षित गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसका लागि मूलुकका विभिन्न ठाउँहरुमा रहेका औद्योगिक कच्चा पदार्थको खोजी र पहिचान गर्नु पर्दछ । साथै नेपाली भूमिमा उत्पादित वस्तु तथा कच्चा पदार्थमा आधारित उद्योगहरुको स्थापना र संचालन गर्न सकेमा एकातिर स्वदेशी तथा घरेलु उद्योगहरुको विकास भई आम उपभोगका वस्तुहरुको उत्पादन अभिवृद्धि हुन जान्छ भने अर्कोतिर घरेलु उद्योगधन्दाहरुमा माध्यमबाट वेरोजगार युवायुवतीहरुले रोजगारीका अवसर प्राप्त गर्न सक्दछन् । नेपालको आफ्नै विशिष्ट पहिचान भएका निकासीजन्य वस्तुहरुको उत्पादन गर्न सकेमा हाम्रा घरेलु (स्वदेशी) उत्पादनले अन्तर्राष्ट्रिय बजारसम्मको पहुँच समेत प्राप्त गर्न सक्दछन् । उदाहरणको लागि हाम्रै बनजंगलका जडिवुटीहरु, यार्सागुम्बा, अल्लो, काठ, बांस लगायतका कच्चा पदार्थमा आधारित औद्योगिक वस्तुको उत्पादन वृद्धि गर्नेतर्फ पाइला चाल्न सके मात्रै पनि ग्रामिण क्षेत्रको विकासमा सघाउ पुऱ्याउंदछ । त्यसैगरी ऊनबाट निर्मित गलैंचा, पश्मिना, तयारी पोशाक, कृषि तथा वनजन्य स्थानीय श्रोतमा आधारित वस्तुको उत्पादन बढाउन सकेमा निर्यात व्यापार प्रवर्द्धन हुन सक्ने देखिन्छ । यदि मुलुकको विकास प्रकृयामा संरचनात्मक परिवर्तन र क्षेत्रीय सन्तुलन ल्याउने हो भने हालसम्म कृषिक्षेत्रमा रहेको अत्यधिक

श्रमभार र निर्भरतालाई कम गर्दै देशभरि छरिएर रहेको मानवीय शक्तिलाई उद्योग धन्दा तथा औद्योगिक वस्तुहरुको उत्पादन कार्यमा परिचालित गर्नु पर्ने हुन्छ ।

बाणिज्य क्षेत्रको प्रवर्द्धन र सरलीकरण :

खुलाबजार अर्थतन्त्र र व्यापार उदारीकरणको प्रभावबाट वाणिज्य क्षेत्रमा देखिएका चुनौती तथा अवसरहरुलाई समयमै औंल्याई अगाडि बढ्नु आजको आवश्यकता हो । व्यापार व्यवसायलाई बजार संयन्त्र (Market Mechanism) को माध्यमबाट स्वयं परिचालित हुन दिई अतिजरुरी र अत्यावस्यक देखिएका क्षेत्रमा मात्रै सरकारी हस्तक्षेप मार्फत बजारलाई व्यवस्थित गर्नु उदारीकरण नीतिको मर्म हो । यस परिप्रेक्ष्यमा सरकार तथा सरकारी निकायहरुको भूमिका एउटा सहयोगी, उत्प्रेरक, सजहकर्ता तथा अनुगमनकर्ताको रुपमा रही निजीक्षेत्रलाई सक्रिय रुपमा व्यापार व्यवसायको स्थापना, संचालन र सुदृढीकरण गर्न दिनुपर्ने देखिन्छ । ताकि सफल व्यवसायका माध्यमबाट यथेष्ट कर, राजश्व संकलन भई देशको समष्टिगत अर्थतन्त्रमा सकरात्मक योगदान पुग्न सक्दछ । एकातर्फ विश्वस्तरीय तथा क्षेत्रीय व्यापारिक संगठनसँगको आवद्धता पश्चात अतिकम विकसित राष्ट्र (LDC) को नाताले नेपालले आफूले प्राप्त गर्नसक्ने अत्यधिक सुविधा प्राप्ति तर्फ आफ्ना प्रयासहरु केन्द्रित गराउनु पर्दछ भने अर्कोतर्फ निर्यात व्यापारलाई बढावा दिनका लागि गुणात्मक निकासीजन्य वस्तुहरुको उत्पादन वृद्धि गर्दै निजी क्षेत्र समेतको सहभागितामा तुलनात्मक लाभ (Comparative Benefit) भएका क्षेत्रहरुको पहिचान गर्दै सोको संचालन तथा कार्यान्वयन संयन्त्रहरुलाई त्यसतर्फ परिचालित गर्नुपर्दछ । यस क्षेत्रको विद्यमान संरचनामा सुधार र विकास गर्दै व्यवसायिक कारोवारमा सरलीकरण ल्याउने अभिप्रायका साथ आगामी प्रयासहरु अगाडि बढाइनु आवश्यक छ ।

त्यसैगरी वाणिज्य क्षेत्रको प्रवर्द्धनका लागि वैदेशिक व्यापार घाटालाई कम गर्नुपर्ने हुन्छ । यसका लागि सबैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष भनेको हालसम्मको हाम्रो आयातमूखी व्यापारलाई प्रतिस्थापन गर्दै लगी निर्यात व्यापार प्रवर्द्धन (Export Trade Promotion) गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

आपूर्ति क्षेत्रको व्यवस्थापन :

सर्वसाधारण नागरिकहरुलाई दैनिक रुपमा आवश्यक पर्ने वस्तु तथा सेवाहरुको उपलब्धतामा सुनिश्चितता प्रदान गर्नु आपूर्ति क्षेत्रको अहम कर्तव्य हुन आउँदछ । आपूर्ति क्षेत्रको व्यवस्थापनभित्र अत्यावश्यकीय वस्तुहरुको नियमित, सरल, सहज तथा सर्वसुलभ ढंगबाट वितरण हुने व्यवस्थाका अलावा उपभोक्ताहरुको हक, हित र स्वास्थ्य समेत गाँसिएको हुन्छ । मिश्रित अर्थतन्त्र अंगालेको नेपाल जस्तो कम विकसित देशका लागि सरकारी निकायबाट मात्रै आपूर्ति प्रणालीको सुनिश्चितता गर्ने कार्य ज्यादै कठिन हुन आउँदछ । तसर्थ अत्यावस्यकीय वस्तुहरुको आपूर्तिलाई सुनिश्चित, विश्वसनीय र भरपर्दो बनाउने हेतुले सरकार तथा निजी क्षेत्रको साझेदारीमा आपूर्ति प्रणालीको व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ । बजार तथा निजी क्षेत्रले सधै नाफा मात्रै खोज्ने प्रवृत्ति हुनेहुँदा कृत्रिम अभाव, कालाबजारी, महंगीको सृजना गरेको समयमा तथा विशेष अवस्थामा सरकारी हस्तक्षेप समेतका माध्यमबाट आपूर्तिलाई व्यवस्थित, मर्यादित र सन्तुलित गराउनु जरुरी हुन्छ । यसका लागि उपभोक्ता संरक्षण ऐन र प्रतिस्पर्धी ऐनलाई समेत सक्रिय तुल्याइरहनु पर्ने देखिन्छ ।

वर्तमान समयमा मुलुकको भौगोलिक विकटताका कारणवाट आपूर्ति व्यवस्थापनमा कठिनाई देखापरेको छ भने अर्कोतर्फ आपूर्ति कार्यमा सरकारी वा निजी तथा सरकारी (निजी साझेदारी कुन पद्दतिको अवलम्वन गर्ने भन्नेमा नीतिगत अन्यौलता समेत देखिएको स्थिति छ । निजी क्षेत्रले संकटका समयमा जिम्मेवारीवाट उम्कन खोज्ने प्रवृत्ति देखाउने गरेको सन्दर्भमा नीजि व्यवसायिक क्षेत्रको काम, कतर्व्य, जिम्मेवारी,इमानदारीता तथा कार्यक्षेत्र समेतको आचारसंहिता अर्थात Business Code या Conduct बनाई लागू गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

व्यापारका लागि अन्तर्राष्ट्रिय आवद्धता :

विश्व बजारमा आएको सकारात्मक परिवर्तनलाई आत्मसात् गरी नेपाली परिवेश र परिवर्तित विश्व वातावरण सुहाउँदो ढंगले उक्त परिवर्तनलाई लागू गर्दै नजाने हो भने हाम्रो जस्तो अविकसित, भू-परिवेष्ठित र सानो गरीव राष्ट्र विश्व आर्थिक मंचबाट अलग्गिन जाने संभावना हुन्छ । तसर्थ संसारका विकसित मुलुक तथा क्षेत्रको परिवर्तन र सुविधालाई नेपालीहरुको हित अनुकूल हुने गरी देशमा भित्र्याउने र आफ्नो देशको उत्पादन, वस्तु, व्यापार तथा सेवा समेतलाई अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा पहिचान गराउँदै विक्रीयोग्य (Sellable) बनाउनुपर्ने आजको

खाँचो हो । यसै विषयलाई स्वीकार गरेर नै हुनुपर्दछ कि नेपालले पनि अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारिक, आर्थिक संस्थाहरुसँग हातेमालो गदै अगाडि बढ्न खोजेको देखिन्छ । जसअनुरुप नेपाल विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organization) को सदस्य भएको र दक्षिण एशियाली स्वतन्त्र व्यापार क्षेत्र (South Asian Free Trading Area) तथा विमस्टेक (BIMSTEC) स्वतन्त्र व्यापार प्रणालीमा संलग्न भइसकेको छ । आफ्नो संलग्नता र सदस्यता पश्चात् नेपालले आफूलाई अन्तर्राष्ट्रिय परिवर्तित परिवेश सुहाउँदो बनाउन निकै प्रयत्न गर्नुपर्ने देखिन्छ । त्यसका लागि केही प्रयासहरुको थालनी गरेको देखिए तापनि ति प्रयासहरु पर्याप्त भने छैनन् ।

पूँजीको परिचालन र उद्योग प्रवर्द्धनः

उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको विकास र सम्वर्द्धनको सन्दर्भमा हेर्दा एकातिर मुलुकको दीर्घकालीन विकास र अर्थतन्त्रको सुदृढीकरण तथा सवलीकरणका लागि उद्योग तथा वाणिज्य क्षेत्र सुदृढ, सक्षम र प्रतिस्पर्धी (Sound, Capable, & Comeptitive) हुन जरुरी छ भने अर्कोतिर हाल देशले भोग्नु परेका विविध खाले समस्याहरुका कारण उद्योगधन्दा, व्यापारव्यवसाय अपेक्षित मात्रामा फस्टाउन नसकेकाले उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको माध्यमबाट देशको अर्थतन्त्रमा पुग्ने योगदानमा गिरावट हुँदै गइरहेको देखिएको छ । उद्योग, व्यवसाय एउटा त्यस्तो क्षेत्र हो जसले राष्ट्रका अधिकांश क्षेत्र र पक्षहरुलाई प्रभाव पारेको हुन्छ । देशको कुनै एउटा कुनामा संचालनमा रहेको उद्योगबाट त्यस क्षेत्रका बासिन्दाहरुलाई रोजगारी उपलब्ध हुन्छ भने त्यसै क्षेत्रको घरजग्गाको मूल्यमा बढोत्तरी आउँछ र सानातिना व्यापारिक कारोवारमा वृद्धि हुन जान्छ । त्यसै उद्योगको संचालन र विस्तारबाट राज्यलाई कर तथा राजश्व संकलन भई मुलुकको आर्थिक वृद्धिदर बढाउनमा सहयोग पुर्याउँछ । उद्योग खोल्ने प्रयोजनार्थ मुलुकभित्र छरिएर रहेको पुँजीको परिचालन हुन सक्दछ ।

आज देशभित्र संचालित अधिकांश बैंक तथा वित्तिय संस्थाहरुमा अत्यधिक निक्षेपित रकम जम्मा भएको र त्यस्तो रकम लगानी हुन नसकी बैंक तथा वित्तिय संस्थाहरुले आफ्ना निक्षेपकर्ता (Depositors) हरुलाई अत्यन्तै न्यून - नाममात्रको ब्याज दिने गरेका छन् । जसका कारणबाट बैंकहरुमा रकम जम्मा गर्ने खातावालाहरु (Accountholders) ले उचित दरको ब्याज रकम प्राप्त गर्न सकेका छैनन् । त्यसैगरी लगानीको अभावमा बैंकहरुले पर्याप्त मुनाफा आर्जन गर्न नसकि बैंकहरु नोक्सानीको स्थितिमा गुज्रिरहेका छन् । यस्तो स्थितिमा निष्पक्ष र उचित ढंगले उपयुक्त उद्यमी तथा उद्योग व्यवासयमा बैंक तथा वित्तिय संस्थाहरुमा रहेको तरल रकम (Liquid money) लाई लगानी गर्न सक्ने हो भने उक्त लगानीबाट उद्योग गर्ने व्यवसायी, लगानीकर्ता बैंक तथा निक्षेपकर्ता (खातावाला) समेतलाई प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष लाभ पुग्न जान्छ । वर्तमान समयमा उद्योग वाणिज्य क्षेत्रको पुनर्संरचना, पुनःस्थापना तथा विकास र विस्तारका लागि माथि उल्लेखित विषयहरुका अलावा विविध ढंगबाट सरल र सहज वातावरणको सृजना गरिनु अत्यावश्यक देखिएको छ ।

उद्योग वाणिज्य क्षेत्रको प्रवर्द्धनमा गैरआवाशीय नेपालीहरु :

उद्योग र उद्यम विना देशको आर्थिक विकास कठिन हुन्छ । उद्यम व्यवसाय नभएमा रोजगारका अवसरहरु न्यून हुन जान्छन् । न्यून रोजगारीका अवसरका कारणबाट मुलुकभित्र दक्ष, अर्धदक्ष तथा अदक्ष रुपमा छरिएर रहेको बेरोजगार युवाशक्ति अनावश्यक, नकरात्मक र अनियन्त्रित भीड वा समूहतर्फ आवद्ध हुन पुग्दछ । जसको परिणामस्वरुप आपराधिक कृयाकलापमा वृद्धि तथा द्वन्द्वात्मक स्थितिको समेत सृजना हुन जान्छ । तसर्थ यी तमाम खाले समस्याहरुलाई सम्बोधन गर्नका लागि स्वदेशभित्रै उद्योगधन्दा, व्यापारव्यवसायको विकास, विस्तार र प्रवर्द्धन गरीगराई रोजगारीका अवसहरुमा वृद्धि ल्याउनु वर्तमानको आवश्यकता नै भएको छ । साना, मझौला तथा ठूला उद्योगको स्थापना र संचालनका लागि प्रशस्त पूँजी लगानीको जरुरत पर्ने हुन्छ, त्यस्तो कार्यका लागि देशभित्रका सरकारी निकाय वा निजीक्षेत्रसँग रहेको पुँजी अपर्याप्त हुन सक्दछ । यस्तो अवस्थामा उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रको माध्यमबाट मुलुककै विकासमा योगदान पुऱ्याउनका लागि वैदेशिक पुँजी तथा लगानीको जरुरी हुन्छ । तर अन्तर्राष्ट्रिय बजारमा उपलब्ध वित्तिय संगठन र केही धनी राष्ट्रहरुबाट लिइने पुँजी वा ऋण मुलुकका लागि महंगो पर्ने हुँदा नेपालको धर्तीका सन्तान जो विदेशमा रहेका छन् र जसले प्रशस्त आय आर्जन गरेका छन, त्यस्ता गैर आवाशीय नेपाली (NRN) हरुको वचतको रुपमा रहेको पुँजीलाई नेपाली उद्योग, वाणिज्य क्षेत्रमा लगानीका लागि आकर्षित गर्न सकेमा त्यस्तो पुँजीमा अपनत्व समेत स्थापित भई देशले त्यस्तो लगानीका माध्यमबाट दिगो लाभ लिन सक्ने देखिन्छ । यसका लागि नेपालबाट विश्वका विभिन्न मूलुकहरुमा रहेका गैर आवासीय नेपालीहरुलाई नेपालमा आउन (Entry), नेपालबाट फर्कन (Exit), उनीहरुको रकम नेपालका संभाव्य

(Potential) क्षेत्रमा लगानी (Investment) गरी मुलुकलाई लाभान्वित गराउन आवश्यक पर्ने विभिन्न नीतिगत तथा संस्थागत संरचना तयार गर्नु अत्यन्तै आवश्यक छ भने त्यस्ता लगानीकर्ताहरुलाई सक्दो सहजीकरण (Facilitation) को वन्दोवस्त मिलाउनु पनि त्यत्तिकै जरुरी छ ।

निजामती प्रशासनमा उद्यमशिलता :

हरेक क्षेत्रमा उद्यमशिलताको विकास गर्नु एक्काइसौ शताब्दीको आवश्यकता हो । जसरी एउटा उद्योग वा व्यवसाय सफल बनाउनका लागि उक्त व्यवसाय गर्ने व्यवसायी वा उद्योगीमा उद्यमशिलताको जरुरत पर्दछ, त्यसैगरी वर्तमान समयमा नेपालको ब्युरोक्रेसीमा पनि उद्यमशिलताको खाँचो परको देखिन्छ । प्रकृयामुखी निजामती कर्मचारीतन्त्र (Process Oriented Civil Services) लाई परिणाममुखी (Result Oriented) बनाउनका निमित्त यस क्षेत्रले पनि आफूलाई एउटा प्रशासनिक उद्यमी (Administrative Entrepreneur) को रुपमा उभ्याउनु पर्दछ । तब मात्रै योजना तथा नीति तर्जुमा गरे बमोजिम सार्वजनिक प्रशासनले लक्ष्य हासिल गर्न सम्भव हुन्छ । यहाँ प्रशासनमा उद्यमी हुनुको अर्थ नाफा नै कमाउनुपर्छ भन्ने होइन । निजामती सेवामा उद्यमशिलताको संचार र विकास गराउन सकियो भने सर्वसाधारणहरुलाई यसले प्रदान गर्ने सेवामा प्रभावकारिता अउँछ । यदि त्यसो हुने सक्यो भने मात्रै ब्युरोक्रेसीले लालफिताशाही र प्रकृयामुखीको आरोपबाट मुक्ति पाई सेवामुखी, नतिजामुखी तथा परिणाममुखी कार्यसम्पादन हासिल गर्न सफल हुनेछ ।

अन्त्यमा, कुनै पनि क्षेत्रको विकास सम्बद्ध पक्षको एकल प्रयाश (Single effort) बाट सम्भव हुदैन । हरेक क्षेत्रको विकासको लागि विविधखाले आयामहरुले प्रभाव पारेको हुन्छ । समष्टिगत रुपमा भन्नुपर्दा उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति क्षेत्रका माध्यमवाट आम जनतालाई प्रदान गरिने सेवाको प्रवाहीकरणलाई प्रभावकारी र सफलीभूत पार्नका लागि एकल विन्दु सेवा (One point service center), एकद्वार नीति (One door policy), एकिकृत आपूर्ति प्रणाली (Integrated supply system), नागरीक वडापत्रको उपयोग (Use या citizen charter), विद्युतीय माध्यमको उपयोग (Use of e-means), तथा सरल फारामहरुको प्रयोग (Application या easy forms) आदि विधिको अवलम्वन गरिनुपर्दछ । उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति क्षेत्रको विकास विस्तार तथा प्रवर्द्धनवाट मुलुकको समष्टिगत विकासमा योगदान पुऱ्याउनका लागि उल्लेखित क्षेत्रहरुका अलावा मुलुकमा विद्यमान अन्य निकायहरु, नागरिक समाज, निजीक्षेत्र, प्रेस, अन्तर्राष्ट्रिय सरोकारवाला निकाय वा पक्ष, उपभोक्ता लगायत आमनागरिकको चासो, सहयोग र संलग्नता जरुरी हुन्छ, त्यसो हुन सके मात्रै यस क्षेत्रमा सुधारको अपेक्षा राख्न सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्री :

- नवौं योजना, (२०५४-२०५९), २०५५ असार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार, काठमाण्डौ।
- दशौं योजना, (२०५४-२०५९), २०५५ असार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार, काठमाण्डौ।
- नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली ।
- नवौं योजनाको मध्यावधी मूल्यांकन,२०५८, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार, काठमाण्डौ।
- आर्थिक बर्ष २०६३/०६४ को बजेट बक्तव्य,अर्थ मन्त्रालय,२०६३ ।
- उद्योग वाणिज्य झलक, बर्ष १,अंक १,२०६२ असार ,उद्योग,वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, सिंहदरवार, काठमाण्डौ ।

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

साफ्टा : आर्थिक विकासको नविनतम आधार

(लेख) शंकर आचार्य*

(क) परिचय

दक्षिण एशियाली स्वतन्त्र व्यापार क्षेत्रको छोटकरी नाम साफ्टा हो । यसले सदस्य राष्ट्रहरुबीच हुने आपसी व्यापार र आर्थिक सहयोगलाई प्रवर्द्धन गरी बढाउने उद्धेश्य लिएको छ । यस्तै गरी सदस्य राष्ट्रहरुबीच व्यापारमा देखा पर्ने अवरोधहरुलाई न्यून गरी उनीहरुबीचको माल बस्तुको सीमा व्यापार ओसार पसारलाई सहयोग प्रदान गर्ने साफ्टाको उद्धेश्य रहेको छ । यसका अतिरिक्ति सबै सदस्य राष्ट्रहरुबीच फाइदा पुऱ्याँउनका लागि प्रतिस्पर्धाको विकास गर्ने, साफ्टा संभौताको प्रभावकारी कार्यान्वयन र व्यापारमा देखापर्ने विवादको समाधान गर्न उपयुक्त संन्यन्त्रको सिर्जना गर्ने र क्षेत्रीय सहयोगलाई अगाडि लग्ने मुख्य उद्धेश्यलिई यो संभौता आफ्नो कार्यक्षेत्रमा ओर्लिएको छ ।

(ख) साफ्टाका मुख्य कुरा

१. उत्पत्तिको नियमः-

साफ्टा संभौतामा उत्पत्तिको नियमको व्यवस्था गरिएको छ । यो नियम सत्र शीर्षकमा विभक्त छ । साफ्टा सदस्य मुलुकहरुमा सौविध्यपूर्वक बस्तुको आवतजावतका लागि यो नियमको व्यवस्था गरिएको हो । यस नियमले साफ्टा सदस्य मुलुकहरुबीच पूर्णरुपमा सम्वन्धित सदस्य मुलुक भित्रै उत्पादन हुने र अन्य बिभिन्न देशहरुको कच्चा पदार्थको प्रयोगबाट उपभोग्य बस्तुको निर्माणका आधारहरु तय गरेको छ । सम्बन्धित सदस्यमुलुकमा पूर्णरुपमा त्यँहिको कच्चा पदार्थको प्रयोगबाट बनेको र त्यँहि जन्मि हुर्कि बढेको जीवजन्तु, कृषि उत्पादन लगायतका उपजहरुलाई पूर्ण उत्पादित बस्तुको रुपमा सदस्यराष्ट्रहरुमा खुला व्यापारको रुपमा व्यवहार गरिने कुरालाई यस नियमले उठाएको छ ।

त्यस्तै पूर्णरुपमा कुनै पनि सदस्य मुलुकमा त्यँहिको कच्चा पदार्थको प्रयोजनबाट बन्न नसकि अन्य देशको कच्चा पदार्थको प्रयोग गरी तयारी बस्तु बनाइ निर्यात गर्दा पुऱ्याँउनु पर्ने प्रक्रियाका बारेमा उत्पत्तिको नियमले भिन्न व्यवस्था गरेको छ । त्यस व्यवस्थामा मुख्यत साधारण नियम (General Rule), वस्तु पिच्छे फरक नियम (Peoduct Specific Rule) र क्षेत्रीय सन्चय (Regional Cumulation) रहेका देखिन्छन् ।

साधारण नियम (General Rule) :- यस नियमअनुसार कुनैपनि साफ्टा सदस्य मुलुकले आफ्नो देशमा सामान बनाइ अर्को सदस्य मुलुकमा सो सामान निर्यातगर्दा त्यस निर्यातित बस्तुमा कम्तिमा ४० प्रतिशत स्वदेशी मूल्य अभिवृद्धिको साथसाथै ४ अंकको भन्सार दरवन्दी शीर्षकमा परिवर्तन हुनु पर्ने व्यवस्था गरेको छ । भारत, पाकिस्तान र श्रीलंका साफ्टा अर्न्तगतका विकासशील राष्ट्रहरु हुन । नेपाललगायत बंङ्गलादेश, भुटान र मालदिभ्स अतिकम विकसित राष्ट्रको सूचीमा सूचीकृत गरिएका छन् । श्रींलंकालाई सानो आर्थिक आकारको राष्ट्रको आधारमा मूल्यअभिवृद्धिमा ५ प्रतिशत सहुलियत (डेरोगेशन) को सुविधा प्रदान गरिएको छ

* शाखा अधिकृत, उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय

। त्यस्तै अतिकम विकसित राष्ट्रहरुलाई १० प्रतिशत डेरोगेशन (सहुलियत) को सुविधा प्रदान गरिएको छ । यसर्थ अतिकम विकसित राष्ट्रले निर्यात गर्न चाहेको बस्तुमा ३० प्रतिशत मूल्यअभिबृद्धि तथा चार अंकको भन्सार दरबन्दी शीर्षकमा परिवर्तन गरे पुग्ने ब्यवस्था गरिएको छ ।

यसैगरी उत्पत्तिको नियममा बस्तु पिच्छे फरक नियम (Product Specefic Rule) को ब्यवस्था गरिएको छ । यस नियमअर्न्तगत जम्माजम्मी १ सय ९१ प्रकारका प्रोडक्ट लाईनहरु समाहित गरिएका छन् । यी बस्तुहरुमाथि सवै सदस्य राष्ट्रलाई एकै प्रकारको नियम लागू हुने ब्यवस्था गरिएको छ । यसमा २५ देखि ६० प्रतिशतसम्म मूल्यअभिबृद्धिका साथसाथै चार अंक अथवा ६ अंकको भन्सार दरवन्दी शीर्षक/उपशीर्षकमा परिवर्तन हुनु पर्ने ब्यवस्था गरिएको छ ।

उत्पत्तिको नियममा ब्यवस्था भएको अर्को आधार क्षेत्रीय समन्वय (Regional Cumulation) हो । यसलाई क्षेत्रीय ब्यापार प्रणालीमा क्षेत्रीय ब्यापार अभिबृद्धिको बलियो आधार मान्ने गरिन्छ । साफ्टा उत्पत्तिको नियम ९ ले क्षेत्रीय समन्वयको ब्यवस्था गरेको छ । उक्त नियमअनुसार निर्यातक राष्ट्रले निर्यात गर्न चाहेको बस्तुमा कम्तिमा २० प्रतिशतले मूल्यअभिबृद्धिको साथसाथै चार अथवा ६ अंकको भन्सार दरवन्दी शीर्षक/उपशीर्षकमा परिवर्तन गर्नु पर्नेछ । त्यसबस्तुमा साफ्टा सदस्य राष्ट्रहरुको भने कम्तिमा ५१ प्रतिशत हिस्सा हुनु पर्दछ । बाँकी ४९ प्रतिशत हिस्सा सार्क सदस्य वाहेक अन्य राष्ट्रको भए तापनि स्वतन्त्र ब्यापारको लागि त्यस ग्राह्य मानिने छ ।

२. सम्बेदनशील वस्तुको सूचीः-

साफ्टामा सम्बेदनशील बस्तुको सूचीको व्यवस्था गरिएको छ । यस संझौतामा संम्वेदनशील बस्तुको सूची राख्नुको मुख्य उद्धेश्य राष्ट्रिय उद्योगको संरक्षण, अन्य देशको बस्तु आयातमा भन्सारको माध्यमबाट अवरोध, अहिले भैरहेको भन्सार आयमा कमी आउन नदिनु तथा भविष्यमा आउन सक्ने उद्योगलाई संरक्षण प्रदान गर्नुलाई नै मानिएको छ । यसअर्न्तगत नेपालले विकासशील र अतिकम विकसित राष्ट्रहरुका लागि अलगअलग सूची बनाइ पेश गरेको छ । त्यस सूचीमा विकासशील राष्ट्रका लागि १ हजार ३ सय ३८ र अतिकम विकसित राष्ट्रका लागि १ हजार ३ सय २ (भन्सार दरवन्दी शीर्षक / उपशीर्षकमा उल्लेखित) प्रोडक्ट लाईनहरु समावेश गरिएका छन् । भारत र बङ्गलादेशले पनि यस्तैगरी दुई सूची बनाई पेश गरेको छ । अन्य सदस्य राष्ट्रहरुले भने एकै प्रकारका सूची बनाइ पेश गरेका छन् ।

सदस्य राष्ट्रहरुबाट प्रस्तुत गरिएको सम्बेदनशील बस्तुको सूची ज्यादै लामो भएको महशुस विज्ञहरुबाट गरिदै आइएको छ । हुनत यस सूचीलाई चार-चार वर्षको अन्तरालमा अथवा विज्ञ समूहको बैंठकले आवश्यक ठाने अनुरुप पुनरावलोकन गर्न सकिने प्रावधान छ । तथापी लामो सूचीले गर्दा स्वतन्त्र ब्यापारको मनसाय पुरा हुन नसक्ने विज्ञहरुको ठहर छ ।

वर्तमान अवस्था आर्थिक उदारीकरण तथा विश्व ब्यापीकरणको युग हो । यसैको परिणामस्वरुप विश्व रंगमन्चमा विश्व ब्यापार संगठन लगायतका अन्य क्षेत्रीय संगठनहरुको अवधारणा देखा परेको हो । अहिले जुनसुकै राष्ट्रमा पनि ब्यापारलाई अर्थ ब्यवस्था चलाउने मुख्य इन्जिन मानिदै आइएको छ । गरिबी निवारण, बृहत्तर आर्थिक सहयोग, सामाजिक क्षेत्र विकास, पर्यटन र मानव-मानवबीचको सम्पर्कलाई क्षेत्रीय आर्थिक एकीकरणको मुख्य क्षेत्रको रुपमा लिइएको छ । तसर्थ यी कुराहरुमाथि नै देश तथा जनताको बृहत्तर उन्नति निहित छ, भन्ने गरिन्छ । तर, क्षेत्रीय ब्यापारले राखेका प्रावधानहरुबाट बास्तविक फाइदाको समानरुपमा बाँडफाँडको लागि सदस्य राष्ट्रहरु भने एक अर्का प्रति बढी मात्रामा खुला तथा उदार हुनु अति जरुरी छ । अरु प्रति खुला तथा उदार सम्बेदनशील बस्तुको सूचीको माध्यमबाट समेत हुन सकिन्छ । खुला ब्यापारमा जाने चाहना सबैले राख्ने तर अधिकांश ब्यापारयोग्य बस्तुलाई सम्बेदनशील सूचीमा राखी स्वतन्त्र ब्यापारलाई नै अवरोध पुऱ्याउने कार्य हाल भै रहेको छ । वर्तमान अवस्थामा सदस्य राष्ट्रहरुबाट पेश गरेको सूची ६ अंकको भन्सार दरवन्दी शीर्षक तथा उपशीर्षकमा उल्लेखित ५ हजार २ सय २४ लाईन मध्ये देहाय बमोजिम रहेको छ ।

देशको नाम	सम्बेदनशील बस्तु		प्रतिशत (कूल ५२२४ शीर्षक / उपशीर्षकमा)
	अतिकम विकसित राष्ट्रकालागि (संख्या)	विकासशील राष्ट्रका लागि (संख्या)	
बङ्गलादेश	१२४९	१२५४	२४%
भुटान	-	१५७	३ %
भारत	७४४	८६५	१६.५५ %
मालदिभ्स	-	६७०	१२.८५ %
नेपाल	१३०२	१३३८	२५.६१ %
पाकिस्तान	-	११९१	२२.८० %
श्रीलंका	-	१०६५	२०.३८ %

नेपालको सार्क सदस्यसँगको व्यापारिक स्थिति :- दक्षिण एशियाली क्षेत्रमा लगभग समानरुपको सामान उत्पादन हुने गर्छ । सम्पूर्ण राष्ट्रले आफ्नो देशमा उत्पादित हुने अधिकांश कृषि बस्तुलाई यस सूचीमा समावेश गरेका छन् । यसबाट कृषिबस्तुको बजार प्रवेश एक राष्ट्रबाट अर्को राष्ट्रमा लगभग निषेध गरिएको भान हुन्छ । अर्थात कुनै पनि सदस्य राष्ट्रमा उत्पादित कृषि बस्तुको वजार प्रवेश अत्यन्त कठीन देखिएको छ । विगत वर्षको सार्क सदस्य मुलुकहरुको ब्यापारको स्थितिलाई तुलना गर्दा आर्थिक वर्ष सन् २००१।२००२ मा नेपालले ९८.९ प्रतिशत बस्तुहरु भारतमा मात्र निर्यात गरेको थियो । त्यस्तै उक्त वर्षमा बंगलादेशमा ०.८ प्रतिशत, भुटानमा ०.१ प्रतिशत, पाकिस्तानमा ०.२ प्रतिशत मात्र निर्यात भएको थियो । त्यस्तै तथ्यांक ५ बर्ष अर्थात सन् २००५।२००६ सम्म आइपुग्दा उस्तैउस्तै देखिएको छ । यसैगरी आयातको स्थितितिर आँखा लगाउदा सन् २००१।२००२ मा नेपालले भारतबाट ९८.३ बस्तु आयात गरेको थियो । त्यस्तैगरी अन्य सार्क देशको तथ्यांक हेर्दा उक्त बर्षमा बङ्गलादेशबाट १.१ प्रतिशत, भुटानबाट ०.१ प्रतिशत, पाकिस्तानबाट ०.२ प्रतिशत र श्रीलंकाबाट ०.३ प्रतिशत बस्तु मात्र आयात गरेको थियो । त्यस्तै आयातको तथ्यांक सन् २००६ सम्म आइपुग्दा उस्तैउस्तै रुपमै रहेको पाइन्छ । यस तथ्यांकले भारत नेपालको मुख्य ब्यापारिक साझेदारको रुपमा स्थापित भएको कुरालाई सोझै पुष्टि गर्दछ ।

सम्बेदनशील सूचीको न्यूनीकरणले सदस्य मुलुकलाई पुग्न जाने फाइदा :- अहिले क्षेत्रीय ब्यापारसँगको आवद्धता बढीरहेको छ । दुइपक्षीय ब्यापार संझौताको भन्दा क्षेत्रीय ब्यापारमा रहेका प्रावधानहरु कुनै पनि मुलुकका लागि बढी हितकारी हुन सक्तछन् । यस कारण पनि भारतमा नेपालले निर्यात गर्न सक्ने कृषिजन्य बस्तुलाई उसको सूचीवाट हटाउन आग्रह गर्नु पर्ने देखिएको छ । यसबाट मात्र नेपालको वजार सुरक्षित देखिन आउँछ । यसका अतिरिक्त संम्बेदनशील बस्तुको सूची घटाइ बढी से बढी बस्तुलाई खुला ब्यापारको रुपमा आवतजावत गर्न सजिलो पारिनु पर्छ । यो सबैको हितमा रहन्छ । तसर्थ सबै राष्ट्रले क्षेत्रीय ब्यापारले राखेको उद्धेश्यबाट फाइदालिन अरुलाई आफ्नो वजार खुलागर्नु तथा अरुको वजारमा आफ्नो कब्जा जमाउनु आवश्यक छ । यसले गर्दा आयात बृद्धि हुन्छ । आयात बृद्धि हुनु भनेको स्वदेशी सामान उत्पादनकर्तामा प्रतिस्पर्धा बृद्धि हुनु हो । प्रतिस्पर्धाले कार्यदक्षतालाई उजागर गर्छ । अर्कोतर्फबाट अवलोकन गर्दा बढ्दो प्रतिस्पर्धाले उपभोक्ताको वचतलाई बढाउँछ । उपभोक्ताको वचत हुनु भनेको पुनः अर्थतन्त्रमा लगानीको वातावरण बन्नु हो । यसका साथसाथै निर्यातबाट वैदेशिक मुद्रा आर्जन हुन्छ । यसबाट आयातित प्रविधि, पूँजी अनि औजारको पूर्ण उपयोग हुन जान्छ । अन्ततः संगठनस्तरको उत्पादकत्वमा बढोत्तरी आउँछ । यसरी खुला हृदयबाट ब्यापारमा प्रवेश गर्न सकेमा त्यसले नकारात्मक नभै सकारात्मक छाप पार्न सक्ने स्वतः सिद्ध छ । अतः साफ्टाअर्न्तगतका सदस्य राष्ट्रहरुले आआफ्नो तर्फबाट पेश गरेको संम्वेदनशील बस्तुहरुको सूचीलाई तत्काल पुनरावलोकनको लागि अगाडि बढ्नु अति आवश्यक छ ।

३. राजश्व क्षतिपूर्तिको प्रावधानः-

स्वतन्त्र ब्यापारको प्रवेशले गर्दा सुरुका वर्षहरुमा अतिकम विकसित राष्ट्रको आन्तरिक राजश्वमा कमी आउने देखिएको छ । आन्तरिक राजश्वको कमीले गर्दा अतिकमविकसित राष्ट्रको अर्थ ब्यवस्थालाई प्रभाव

पर्ने स्वतः निश्चित छ । त्यँहि प्रभावलाई केही हदसम्म भए पनि कमगर्न राजश्व क्षतिपूर्तिको प्रावधानलाई साफ्टाले तेस्रो विषय बस्तुको रुपमा उठाएको छ । स्वतन्त्र व्यापारको क्षेत्रमा यो नियमलाई नौलो मानिएको छ । मालदिभ्सको राजश्वको मुख्य श्रोत भन्सार आयमाथि निर्भर रहेकाले साफ्टा लागू भएको कारणबाट मालदिभ्सको राजश्व आम्दानीको ठूलो अंश घट्न जाने प्रायः निश्चित छ । तसर्थ उक्त अवस्थालाई केही समयसम्म भए पनि परिपूर्ति गर्ने अभिप्रायले यो प्रावधान आएको हुनु पर्दछ । यसैअनुरुप मालदिभ्स वाहेका अन्य अतिकम विकसित राष्ट्रलाई स्वतन्त्र व्यापार लागू भएपछि चारवर्षसम्म राजश्वमा हुने क्षतिलाई पूर्ति गरिदिने कुरामा विकासशील सदस्य मुलुकहरु सहमतिमा आएका छन । मालदिभ्सलाई भने ६ वर्ष सम्म राजश्व क्षतिपूर्ति दिने व्यवस्था गरिएको छ ।

यस विद्यमान व्यवस्थाअनुसार सम्वेदनशील बस्तुको सूचीमा उल्लिखित बस्तु बाहेकका अन्य बस्तुहरु आयात गर्दा भन्सार राजश्व घट्न गएमा मात्र क्षतिपूर्ति गरिने छ । क्षतिपूर्तिको लागि सन् २००५ लाई आधार बर्ष मानिने र क्षतिपूर्तिको दर पहिलो र दोस्रो बर्षमा १।१ प्रतिशत, तेस्रो बर्षमा ५ प्रतिशत र चौथो बर्षमा ३ प्रतिशत रहने कुरा निर्णयमा जनाइएको छ ।

४.प्राविधिक सहायताः-

साफ्टामा प्राविधिक सहायताका विषय समावेश गरिएको छ । यो विषयलाई दक्षिण एशियाली स्वतन्त्र व्यापार क्षेत्रले उठाउनुको मुख्य उद्धेश्य विकासशील राष्ट्रहरुले अतिकम विकसित राष्ट्रहरुलाई विभिन्न विषयहरुमा प्राविधिक सहायता प्रदानगरी उनीहरुको उत्पादनशील तथा निर्यातयोग्य क्षमता विकासका लागि सहयोग पुऱ्याँउनुलाई नै लिइएको छ । साफ्टा विज्ञसमूहको बैंठकले प्राविधिक सहायता अर्न्तगत विकासशील देशहरुले अतिकमविकसित सदस्यका लागि क्षमता अभिवृद्धि गर्ने कार्यमा सहयोग पुऱ्याउनु पर्ने ठोस निष्कर्ष निकालेको छ । यसैअनुरुप विकासशील देशहरुले अतिकम विकसित राष्ट्रलाई प्रदान गर्ने प्राविधिक सहायतालाई मुख्यतः दश शीर्षकमा विभाजन गरिएको छ ।

यस कार्यका लागि विकासशील राष्ट्रले विभिन्न विषयमा सहयोग प्रदान गर्ने छन् । त्यसमा मुख्यतः गुणस्तर परीक्षण सम्वन्धी, आपसी मान्यता, व्यापारिक बार्ताका लागि क्षमता अभिबृद्धि तालिम जस्ता विषयहरु उल्लिखित छन् । त्यस्तै कर, भन्सार महसुलसँग सम्वन्धित विषयगत ऐन, नियम, कानून र त्यसको प्रशासनलगायतका अन्य कुराहरुमा प्राविधिक सहायता प्रदान गर्ने कुरालाई कर नीतिको सुधार र विकास शीर्षकअर्न्तगत उल्लेख गरिएको छ । भन्सार कार्यविधिसँग सम्वन्धित विषयमा संस्थागत, व्यवस्थापनगत सुधारलगायत उत्पत्तिको नियमका विषयमा सहायता प्रदान गर्ने कुरा उल्लिखित छ । विघायिकी र नीतिसँग सम्वन्धित विषयलगाायतका विविध क्षेत्रमा राष्ट्रिय क्षमता बढाउने, व्यापार नीतिमा सुधारका साथसाथै पशु, मानव र वनस्पति स्वास्थ्य लगायतका व्यापारलाई प्रभाव पार्ने अन्य विषयमा प्राविधिक सहायता प्रदान गर्ने कुरा पनि प्राविधिक सहायताको शीर्षमा उल्लिखित छ । त्यस्तै भौतिक पूर्वाधारजस्तै वाटो, रेलमार्ग, सुख्खा वन्दरगाहाजस्ता विषयहरुमा अध्ययनगरी तिनीहरुको विकास र विस्तारका लागि सहायता प्रदान गर्ने कुराहरु विविध विषयहरुमा अध्ययन गर्ने शीर्षक अर्न्तगत रहेका छन् ।

खोज तथा अनुसन्धानका कुरामा पनि प्राविधिक सहायता प्रदान गरिने कुरामा विकासशील मुलुकहरु सहमत भएका देखिन्छन् । त्यसमा मुख्यत फेशन डिजाइनलगायत तयारी बस्तु प्याकेजिङका सम्वन्धमा खोज तथा अनुसन्धानका लागि सहायता प्रदान गरिने छन् । निर्यात प्रवर्द्धन शीर्षकअर्न्तगत अतिकम विकसित राष्ट्रका सामानहरुको निर्यात प्रवर्द्धनका लागि व्यापारिक मेला आयोजनालगायतका अन्य कार्यहरु गरी सहयोग पुऱ्याँउने कुरामा विकासशील सदस्य राष्ट्रहरु सहमत देखिएका छन । लगानी प्रवर्द्धनका लागि विकासशील राष्ट्रले अतिकम विकसित राष्ट्रहरुमा अन्तरक्षेत्रीय लगानी प्रवर्द्धनका लागि सहयोग पुऱ्याँउने कुरामा राजी देखिएका छन् । मानव स्रोत विकास, बस्तु विकासका लागि बजारीकरण र त्यस क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिको लागि तालिम प्रदानगरी प्राविधिक सहायता पुऱ्याउने कुरामा उनीहरु सहमत छन । निर्यात उन्मुख क्षेत्रका बस्तु विकास र बजार प्रर्वद्धनका लागि अतिकम विकसित राष्ट्रलाई विकासशील राष्ट्रले प्राविधिक सहायताका माध्यमबाट सहयोग पुऱ्याउने भएका छन् ।

साफ्टाको कार्यान्वयन जनवरी १,२००६ देखि भएको छ । जनवरी १,२०१६ देखि यो पूर्णरुपमा कार्यान्वयनमा आउने छ । स्वतन्त्र व्यापार क्षेत्रले भन्सार महसुल हटाउनु वा न्यून गर्नु पर्दछ । यसै अनुरुप संझौता भएको

मितिले दुई वर्ष भित्र हाल कायम रहेको भन्सारदरलाई घटाउँदै लगि विकासशील देशले २० प्रतिशत र अतिकम विकसित देशले ३० प्रतिशतमा झार्नु पर्नेछ । भन्सार महसुल भारत र पाकिस्तानले ३ वर्ष पछिको ५ बर्ष भित्र, श्रीलंकाले ३ बर्ष पछिको ६ बर्ष भित्र र बाँकी अन्य राष्ट्रहरुले ३ वर्ष पछिको ८ बर्ष भित्र शुन्य देखि पाँच प्रतिशतमा सीमित गर्नु पर्नेछ । यसै अनुरुप भन्सारदरको कटौतीको कार्यक्रम प्रकाशमा आइसकेको छ ।

(ग) साफ्टाबाट नेपाललाई फाइदा :-

यस क्षेत्रीय व्यापारको कार्यान्वयनबाट नेपाललाई सरलरुपमा बजारको उपलब्धता हुनेछ । यसले हाल बस्तु व्यापारलाई मात्र अपनाएको छ । सेवा व्यापारलाई पनि साफ्टामा समावेश गर्नका लागि बैंठकको प्रारम्भ भै सकेको छ । साफ्टाको सफल कार्यान्वयनबाट व्यापार, लगानी र पर्यटनको प्रवर्द्धन हुनगई आर्थिक बृद्धिदर हासिल हुने अपेक्षा गरिएको छ । प्रतिस्पर्धाले गर्दा उपयुक्त मूल्य स्थापित हुनेछ । यसले गर्दा उपभोक्ताको हित संरक्षित हुन जानेछ । व्यापार निश्चित नियम कानूनको आधारमा चल्नेछ । प्रतिस्पर्धात्मक वातावरणबाट उपभोक्तमुखि संस्कृतिको विकास हुनेछ । विदेशी लगानीको लागि नेपाल उपयुक्त गन्तब्यस्थल बन्न जान सक्नेछ ।

(घ) साफ्टाबाट नेपाललाई पर्न सक्ने चुनौती :-

नेपाली उद्योग व्यवसायले विश्व बजारबाट आजसम्म पनि सहुलियत खोजिरहेको अवस्था छ । यस्तो अवस्थामा हाम्रा उद्योगधन्दाहरुलाई खरो प्रतिस्पर्धामा उत्रन अवश्य पनि अप्ठारो पर्नेछ । सस्तो आयतबाट देशको उद्योग व्यवसायमा नराम्रो असर पर्न सक्नेछ । यसबाट हालको गरिवी र त्रासदीपूर्ण अवस्था अझ बढ्न सक्नेछ । स्थानीय मौलिक संस्कृति, सामाजिक मूल्य मान्यतामा असर पर्न सक्नेछ । वहुमूल्य प्राकृतिक स्रोत र साधनहरुको अधिक मात्रामा शोषण हुन सक्नेछ । जल यातायातको अभावले गर्दा ढुवानी लागत अन्य देशको भन्दा बढी हुने भएकाले सामानको लागत बढी हुने निश्चित नै छ । परम्परादेखि चल्दै आएका साना उद्योगहरु विस्थापित हुन पनि बेर लाग्ने छैन ।

यस क्षेत्रीय व्यापार प्रणालीको कार्यान्वयनबाट भारतसंगको सदियौदेखि कायम रहँदै आएको व्यापार सन्धिमा असर पर्न सक्नेछ । प्रतिस्पर्धात्मकरुपमा तुलनात्मक लाभका बस्तुहरुको पहिचान गरी आफ्नो स्थान सुरक्षितगर्न नसकेमा राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पर्न सक्नेछ । खुला व्यापारको प्रवेशले गर्दा भन्सार आय कम हुन जानेछ । अतः यसलाई अन्य क्षेत्रमा करकादरहरु बढाई पूर्ति गर्नु पर्नेछ । खोज, अनुसन्धान तथा विकासमा व्यापक लगानी गर्नु पर्नेछ । नेपालको मानवीय संसाधन अत्यन्त कमजोर छ । अतः यसलाई दिगोरुपमा सवल पार्नु पर्ने खाँचो रहेको छ । व्यवसायीहरुमा संरक्षण बादमा हुर्किने वानी परेको छ । अतः संरक्षणबादलाई त्यागि प्रतिस्पर्धात्मक वातावरणमा फाइदा लिन सक्ने बनाउनु परेको छ ।

(ङ) निष्कर्षः-

आजको संसार चुनौतीको पर्खालले घेरिएको छ । जजसले यसलाई ठीक तरिकाले लिई अगाडि बढ्न सक्छन, तिनीहरुले फाइदा लिन सक्नेमा दुविधा छैन । समयको बहावमा जे जस्ता चुनौतीहरु देखिए तापनि क्षेत्रीय व्यापारसंगको आवद्धता अहिलेको आवश्यकता बनि सकेको कुरालाई कसैले नर्कान सक्ने छैन । अतः यसबाट बढीसेबढी फाइदालिन अतिकम विकसित मुलुकको हैसियतले अन्य देशहरुबाट विशेष तथा सहुलियतपूर्ण सुविधा लिन अत्यन्त तदारुकता देखाउनु पर्ने टड्कारो खाँचो देखिएको छ । अतिकमविकसित राष्ट्रको हैसियतवाट प्राप्त सुविधालाई उपभोगगरी फाइदा लिन विदेशी पुँजी र प्रविधि पर्याप्त मात्रामा नेपाल भित्रिने पनि प्रवल संभावना छ । अन्ततः नेपालमा उद्योगद्यन्दाको विकास र विस्तार हुनगई प्रतिव्यक्ति आयमा वढोत्तरी आउँनेछ । फलस्वरुप आर्थिक विकासको नविनतम ढोका विस्तार हुनेछ ।

सन्दर्भ सूची :-

- साफ्टा संझौता ।
- साफ्टा विज्ञ समूहको बैंठकका प्रतिवेदनहरु ।
- व्यापार तथा निकासी प्रर्वद्धन केन्द्रबाट प्रकाशित व्यापारिक तथ्यांकहरु ।
- विभिन्न पत्र पत्रिकामा प्रकाशित साफ्टा सम्वन्धि लेखहरु ।

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

तलब निर्धारणका विधि♦

- जगदीश दाहाल∞

सामान्यत: कुनै पेशा व्यवसायमा निश्चित पारिश्रमिक पाउने गरी काममा लगाईएका कर्मचारीलाई उपलब्ध हुने आवधिक ज्यालालाई तलब भनिन्छ । त्यस्तो तलब पदीय काम, जिम्मेवारी, सो पद प्राप्त गर्न चाहिने योग्यता र हासिल गर्न लाग्ने श्रम, समय, लगानी आदिद्धारा प्रभावित हुनु पर्दछ । यिनै आधारमा पदसोपानमा रहेका कर्मचारीले पाउने तलब सुविधालाई अर्थपूर्ण बनाउनु पर्दछ जुन कार्यलाई तलब निर्धारण भनिन्छ । तलब सुविधा निर्धारण गर्दा पदसोपान अनुरुप उपयुक्त भिन्नता कायम गरिनु पर्दछ । अन्यथा कर्मचारीमा काम प्रति तत्परता जगाउन र संगठनको लक्षित उद्देश्य हासिल गर्ने कार्यमा प्रतिकूल असर पर्न सक्दछ । तसर्थ पदसोपानमा पदको स्थान र सो पदको जिम्मेवारी अनुरुप न्यूनतम भिन्नता कायम गरी तलबमान निर्धारण हुन आवश्यक हुन्छ । सोपानमा रहेका पदको तलब अंक कर्मचारी संख्याले होईन कि पदस्थानले फरक हुनुपर्दछ । सोपानमा रहेका पदहरुको धरातलीय सम्बन्ध र पदहरुको तलब अंकको सम्बन्ध सामान्यत: समान र समानान्तर हुनुपर्दछ ।

सोपानिक ढाँचामा प्रत्येक माथिल्लो पदको तलब अंक प्रत्येक तल्लो पदको भन्दा निश्चित अंक वा प्रतिशतले फरक हुनु सामान्य सिद्धान्त र प्रचलन हो । तथापी यस्तो फरक कतिले हुनुपर्दछ ? समान धारणा नबन्न सक्दछ । समान धारणा हुन नसक्नुमा मुद्राको क्रयशक्ति; सोपानिक ढाचाँ र ढाचाँमा रहेका पद संख्या; प्रत्येक पदको तलब अंक, तलब अंकको फैलावट र प्रभाव; वृत्तिविकासको संभावना र त्यसको रेखीय स्वरुप; परिवार संख्या र उपभोक्ता एकाईको गणना; आर्थिक स्थिति र संभावना; उपलब्ध हुने अन्य सुविधा आदि कारकका रुपमा रहेका हुन्छन् ।

♦ नेपालको निजामती सेवाको श्रृङ्खलामा रहेका श्रेणीविहीन, श्रेणीका पदहरुको वर्तमान (०६३) तलब, तलबको फैलावट/विस्तार आदिका आधारमा राजपत्रअनंकित श्रेणीका पदको तलबमान पुनरावलोकनका लागि मिति २०६३/५/४ मा निवेदन दिएको थिए । निवेदनका सम्बन्धमा सामान्य प्रशासन राज्यमन्त्रीस्तरको मिति २०६३/६/१२ को निर्णयानुसार च.नं. २८ मिति २०६३/६/२३ को पत्रबाट अर्थ मन्त्रालयलाई तलबमान पुनरावलोकनका लागि लेखिसकिएको छ । त्यस्तै प्रधानमन्त्री तथा म. प. को कार्यालय; रक्षा मन्त्रालय; लोक सेवा आयोग; श्रम तथा यातायात व्यवस्था म.; शिक्षा तथा खेलकुद मन्त्रालय; स्थानीय विकास मन्त्रालय; संस्कृति, पर्यटन तथा ना.उ. मन्त्रालय; वन तथा भू-संरक्षण मन्त्रालय; गृह मन्त्रालय; राष्ट्रिय सर्तकता केन्द्र; वातावरण, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालय; भूमिसुधार तथा व्यवस्था मन्त्रालय; महिला, बालबालिका तथा स.क. मन्त्रालय; जलस्रोत मन्त्रालय; कृषि तथा सहकारी मन्त्रालय; सूचना तथा संचार मन्त्रालयबाट समेत अर्थ मन्त्रालयमा राय सहित आवश्यक कारवाहीका लागि पत्रहरु प्रेषित भई सकेको पाईन्छ । सोही निवेदनका विषयमा नेपाल अन्तर संस्थान कर्मचारी संघ, अन्तर संस्थान कर्मचारी संघ नेपाल, अन्तर बैंक कर्मचारी संघ नेपाल, नेपाल वित्तीयसंस्था कर्मचारी संघ राष्ट्रिय समिति, नेपाल शिक्षक संघ जिल्ला कार्य समिति काठमाण्डौं, नेपाल रेन्जर संघ, डिप्लोमा इञ्जिनियर्स एशोसियशन नेपाल जस्ता पेशागत संस्था र विभिन्न निकायका कर्मचारीहरुले तलबमान पुनरावलोकनको माग सहित ऐक्यबद्धता दर्ता गराएका थिए । उल्लिखित पत्रका बोधार्थ लेखकलाई समेत प्राप्त भएका छन् ।

यिनै सेरोफेरोमा विषयको यथार्थता, विभिन्न निकायबाट निवेदनका सम्बन्धमा राय सहित अर्थ मन्त्रालयलाई लेखिएका पत्र, विभिन्न पेशागत संस्थाहरु तथा केन्द्र एवं जिल्लाका कर्मचारीहरुबाट प्रेषित ऐक्यबद्धता समेतबाट सिर्जना भएको परिवेससंगै अर्थ मन्त्रालयको मिति २०६३/८/१३ को निर्णयबाट राजश्व प्रशासन तालिम केन्द्रका प्रमुख श्री सुरेन्द्रमणि त्रिपाठीको संयोजकत्वमा तलबमान अध्ययन सम्बन्धी कार्य टोलीको गठन भयो, जसले आफ्नो प्रतिवेदन मिति २०६४ जेष्ठमा अर्थ मन्त्रालयमा बुझाईसकेको बुझिएको छ । तलबमान अध्ययन सम्बन्धी कार्य टोली गठन गर्ने अर्थ मन्त्रालयको यस निर्णयबाट तलबमानमा रहेका वर्तमान कमजोरीका यथार्थलाई स्वीकार गरी पुनरावलोकनको कार्य प्रारम्भ भएको छ । नेपाल सरकारको निर्णयले सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिवज्यूको संयोजकजकत्वमा निजामती कर्मचारीका तलव तथा कानूनी व्यवस्था लगायतका समस्या समाधान तथा सुविधा सिफारिस कार्यदल-२०६४ को गठनबाट तलबमान पुनरावलोकनको विषय अझ घनिभूत हुन आएको छ ।

तलबमान अध्ययन सम्बन्धी कार्य टोलीबाट प्रस्तुत विषयमा म निवेदकलाई मिति २०६३/९/२३ को छलफलमा सहभागी गराएको थियो । म निवेदकसंग सो टोलीबाट लिखित सुझाव माग भएकोमा सो समेत उपलब्ध गराई सकेको छु । यही सुझाव प्रयोजनका लागि तयार गरिएको रेखाचित्रका आधारमा विकास र प्रस्ताव गरिएका विकल्पलाई तलबमान निर्धारण/पुनर्संरचनामा उपयोग/प्रयोगको खोज नै यो लेखको मूल आधार र आशय हो ।

∞ नायब सुब्ब, विद्युत विकास विभाग

सामान्य सिद्धान्त र प्रचलनको सुनिश्चितताका लागि तलबमान निर्धारण गर्ने निश्चित आधार स्थापित र व्यवस्थित गर्न सकिएन भने सोपानिक ढाँचाको अर्थ र औचित्य समाप्त हुन सक्दछ । तसर्थ तलबमान निर्धारण तथा पुनरावलोकनका लागि निश्चित वैज्ञानिक आधारको विकास र अवलम्बन गर्न आवश्यक हुन्छ । सोही आधारमा तलबसंग सम्बन्धित कार्यलाई निश्चित र स्वभाविक बनाउन सकिन्छ र सोही धरातलबाट भविष्यको तलबमान निर्धारण तथा पुनरावलोकन सम्बन्धी रेखीय अनुमानको खाका कोर्न समेत मद्धत पुग्दछ । संक्षेपमा भन्ने हो भने तलबमान निर्धारण तथा पुनरावलोकन कार्यका लागि वैज्ञानिक आधारको विकास र अवलम्बनले यान्त्रिक धरातल प्रदान गर्दछ र जसबाट भविष्यमा गर्नुपर्ने सो सम्बन्धी कार्यलाई सहज बनाउन सकिन्छ । यही प्रयोजनका आधारहरुलाई तलब निर्धारणका विधि भनिन्छ ।

तलबमान निर्धारणको कार्यलाई सरलीकृत गर्ने मापदण्डका लागि ४ विधिहरु अपनाउन सकिन्छ ।

- रेखीय विधि (Linear Method)
- कोणमान विधि (Value of Angle Method)
- आनुपातिक सम्बन्ध विधि (Ratio-Relation Method)
- तत्वभार विधि (Weight of Factors Method)

१. रेखीय विधि (Linear Method)

यस विधिको प्रयोगमा तलब अंकका कुनै दुई बिन्दु निर्धारण गरी ती बिन्दुलाई सरल रेखाद्धारा जोडिन्छ र यही सरल रेखामा पदनामका बिन्दुबाट खिंचिएको लम्बले काटिएको बिन्दुको मानका आधारमा लम्बको आधारबिन्दुको पदका लागि तलबमान निर्धारण गरिन्छ । तलब बिन्दुको पहिचानका लागि रेखाहरुको प्रयोग गरिने यस पद्धतिलाई तलब निर्धारणको रेखीय विधि भनिन्छ । ज्यामितीय रेखाहरुको उपयोगले तलबमानको निर्धारण, परिवर्तन, पुनरावलोकन वा सो सम्बन्धी अन्य कार्यहरु गर्दा तलब अंकका रेखा र बिन्दुहरुको प्रयोग उपयुक्त हुन्छ । रेखीय आधारमा तलब अंक र तलब अंकका बिन्दुहरुको खोज तथा पहिचान, स्थितिको अध्ययन र आवश्यक परीक्षण गरी तलबमान निर्धारण सम्बन्धी कार्यहरु गरिनाले तलबमानलाई पदसोपान संगत बनाउन सकिन्छ । यस्ता रेखाका आधारमा सोपानमा रहेका तलब अंकका बिन्दु र तलबमानको पहिचान र निर्धारण गरिन्छ । यस रेखीय विधिबाट आधार तलब अंक पहिचान वा निर्धारण गर्न सकिन्न । यस विधिको उपयोग गर्न दुई पदको तलब अंक निर्धारण गरिनु पर्दछ ।

रेखीय विधिको रेखा खिच्ने तरिका

- सबैभन्दा तल्लो र माथिल्लो पदको तलब अंक बीचको अनुपात निर्धारण गर्ने ।
- तलबमान अनुपातमध्ये कुनै एक सीमाको तलब अंक निर्धारण गर्ने र दोस्रो सीमाको तलब अंक पत्तालगाउने ।
- तलबमानका दुई सीमाका तलब अंकका बिन्दुहरुलाई रेखाद्धारा जोड्ने ।

तलब अंकका यी दुई बिन्दुलाई २ किसिमले जोड्न सकिन्छ ।

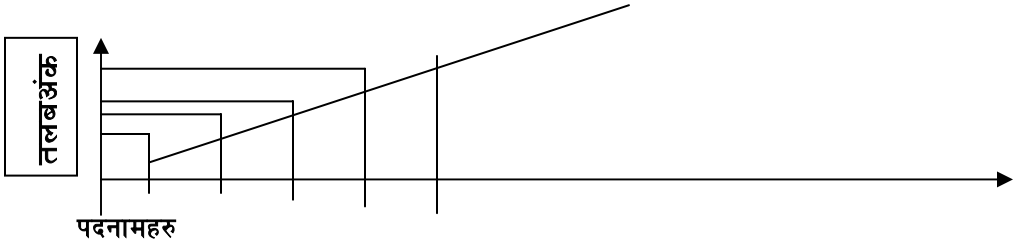
क. **सरल रेखा विधि :-** यस विधिमा तलबमान अनुपातका वा कुनै दुई पदका तलब अंकका बिन्दुहरुलाई सरल रेखाद्धारा जोडी आवश्यकतानुसार विस्तार गरिन्छ र सोही रेखालाई काट्ने गरी आधार रेखामा रहेका विभिन्न पदनामका सम्बन्धित बिन्दुबाट लम्ब खिंचिन्छ । तलब अंकका दुई बिन्दु जोड्ने सरल रेखालाई नकाटेसम्म यसरी खिंचिएका लम्बको लम्बाई बढाउनु पर्दछ । यस विधिमा ती रेखाहरु एकआपसमा काटिएको बिन्दुको मानका आधारमा सम्बन्धित लम्बको आधार बिन्दुको पदका लागि तलबमान निर्धारण गरिन्छ । यसरी तलबमान निर्धारण गर्दा प्रत्येक निकट पदहरु बीचको तलब अंकको भिन्नता सामान्यत समान कायम हुन आउँदछ । यस विधिमा तलब अंक मापक र पद रेखा एकआपसमा काटिएको बिन्दु नजिक सबैभन्दा तल्लो पद र माथिल्ल्ला पदहरु क्रमशः टाढा राखिन्छन् ।

पदसोपानमा रहने श्रेणी तथा पदहरु बीच विशिष्ट भिन्नता स्थापित गरी तलब निर्धारण गर्न यो विधि उपयुक्त हुदैन । तथापी थप विशिष्ट भिन्नताको आवश्यकता नहुने पद व्यवस्था भएको अवस्थामा तलबमान निर्धारण गर्न यस विधिको प्रयोग गर्न सकिन्छ ।

तलब अंकका बिन्दुहरु जोड्ने सरल रेखाले आधार रेखासंग निश्चित नापको कोण बनाउने भएकोले यसलाई ब्लनगबिच :भतजयम पनि भनिन्छ । यसरी बनेको कोणको नाप तलब अंक वा तलबमान अनुपातबाट प्रभावित

र परिवर्तन हुने गर्दछ । त्यस्तै तलबमान अनुपात र तलब अंकमा हुने परिवर्तनबाट कोणमान परिवर्तन हुने गर्दछ । तलब अंक र कोणमानको यो परिवर्तन एकआपसमा अनुक्रमानुपातिक (directly proportional) हुन्छ ।

नमूना रेखाचित्र १



सरल रेखा विधिका गुणहरु:

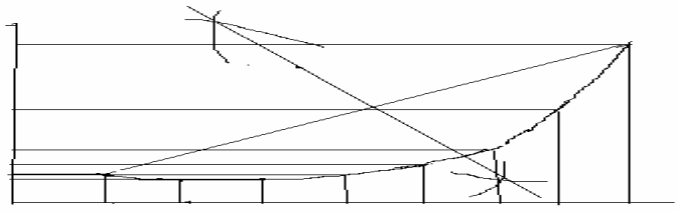
- उपयोग गर्न सजिलो ।
- पदसोपानका पदहरु बीचको तलबको भिन्नतालाई व्यवस्थित गर्ने आधार निश्चित गर्दछ ।
- कुनै दुई पदको तलबमानका आधारमा अन्य पदको तलबमान पत्ता लगाउन सकिन्छ ।
- प्रत्येक माथिल्लो पदको तलबमान प्रत्येक तल्लो पदकोभन्दा बढी निर्धारण हुन्छ ।
- आधार रेखाबाट तलबमानका बिन्दुहरु जोड्ने रेखाको दूरी परिवर्तन गरी आवश्यकतानुरुप तलबमानमा परिवर्तन गर्न सकिन्छ ।
- जीवन निर्वाहको लागत र मौजुदा तलबसुविधा बीच तथा अन्य संगठन र छिमेकीको तलब सुविधासंग तुलना गर्न सकिन्छ ।
- तुलनात्मक बिश्लेषण गर्न र सोबाट सूचना प्राप्त गर्न सकिने भएकोले पूर्वानुमान गर्न र आवश्यक व्यवहारको पूर्व तयारी गर्न सकिन्छ ।
- तलबमान निर्धारणका सिद्धान्तहरुको उपयोगमा विकल्पहरुको विकास, छनौट, प्रयोग र परीक्षणको आधार वा मापदण्डका रुपमा प्रयोगमा ल्याउन तथा पदसोपान अनुरुपको तलब संरचनाको औसत ढांचाको तयारी र उपयुक्तता परीक्षणको लागि प्रयोग गर्न सकिन्छ अर्थात् तलब निर्धारणको प्रकृयालाई सरल बनाउँदछ ।

सरल रेखा विधिका अवगुणहरु

- तलबमान परिवर्तनको कार्य कठोर बन्न सक्दछ ।
- न्यूनतम र विशिष्ट भिन्नताको महत्वलाई स्थापित र आवश्यकतालाई समायोजन गर्न कठिन हुन सक्दछ ।

ख. वृत्तखण्ड रेखा विधि :- यस विधिमा सबैभन्दा तल्लो र माथिल्लो पदको तलब अंकका दुई बिन्दुलाई काट्ने गरी आधार रेखाको विपरित दिशा तर्फ फर्केको अर्ध वृत्ताकार रेखा (वृत्तखण्ड) ले जोडिन्छ र आधार रेखामा रहेका विभिन्न पदनाम स्थानका बिन्दुबाट लम्ब खिंची त्यस वृत्तखण्डलाई काटिन्छ । यसरी खिचिंएको वृत्तखण्ड र लम्ब एकआपसमा काटिएको बिन्दुको मानलाई आधार मानी लम्बको आधार बिन्दुसंग सम्बन्धित पदनामका लागि तलबमान निर्धारण गरिन्छ । यस विधिमा तलब अंक मापक र पद रेखा एकआपसमा काटिएको बिन्दु नजिक सबैभन्दा तल्लो पद र माथिल्ला पदहरु क्रमशः टाढा राखिन्छन् । यो विधि पदसोपान अनुरुपको तलब संरचना गर्न उपयुक्त हुदैन ।

नमूना रेखाचित्र २



वृत्तखण्ड रेखा खिच्ने तरिका

- सबैभन्दा तल्लो र माथिल्लो पदको तलब अंक बीचको अनुपात निर्धारण गर्ने ।
- तलबमान अनुपातमध्ये कुनै एक सीमाको तलब अंक निर्धारण गर्ने र दोस्रो सीमाको तलब अंक पत्तालगाउने ।
- तलबमानका दुई सीमाका तलब अंकका बिन्दुलाई सरलरेखाले जोड्ने र सो रेखालाई समद्विभाजन गर्ने ।
- समद्विभाजक रेखाको बिन्दुबाट तलब अंकको बिन्दुसम्मको अर्धव्यासबाट वृत्तखण्ड खिच्ने ।

वृत्तखण्ड रेखा विधिका अवगुणहरु

- तलब अनुपातको तल्लो सीमा नजिकका पदमा न्यूनतम भिन्नता कायम नहुने र केही श्रेणी तथा पदहरुको तलबमान तल्लो श्रेणी तथा पदहरुको भन्दा कम कायम हुनसक्ने ।
- तलब अनुपातको माथिल्लो सीमा नजिकका पदमा तलबमानको भिन्नता धेरै कायम हुने, र
- वृत्तखण्डको रचनाका लागि केन्द्रबिन्दुको निर्धारणमा निश्चितता नहुने ।

नोट :- **प्रथम दुई अवगुणहरु दुई बिन्दु जोड्ने रेखाले धरातलसंग बनाएको कोणमान ४५ डिग्रीभन्दा कम भएमा हुने र ४५ डिग्रीभन्दा बढी भएमा सोही प्रवृत्ति पद श्रृङ्खलाको अर्को छेउबाट लागू हुन्छ ।**

२. कोणमान विधि (Angular value Method) :-

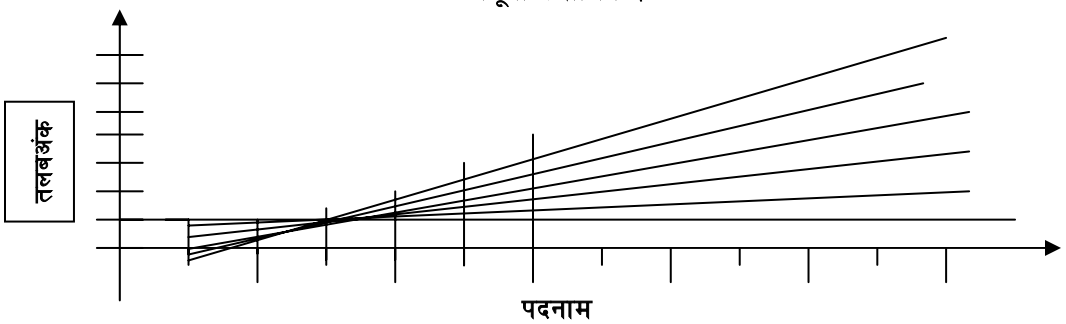
ज्यामितीय कोणका आधारमा तलबमान निर्धारणको कार्यलाई कोण विधि भनिन्छ । सोपानमा रहेका पदका लागि आवश्यक नाप र संख्यामा कोणहरु खिंच्ने र तलब अंक नाप्ने वा तलब निर्धारण गरिने यस पद्धतिलाई कोणमान विधि भनिन्छ । यस विधिको प्रयोगबाट पदीय जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व, जोखिम, चुनौती लगायत सामाजिक सम्मान समेतका विभिन्न पक्षहरुलाई समेट्न सकिन्छ । यसका लागि कोणमान, कोणमानका दुईरेखाको लम्बाई (फैलावट) को उपयोग गरिन्छ । यस विधिको प्रयोगमा तलब अंक मापक र पद रेखा एकआपसमा काटिएको बिन्दु नजिक सबैभन्दा तल्लो पद र माथिल्ला पदहरु क्रमशः टाढा राखिन्छन् ।

यस विधिको प्रयोग तीन किसिमले गर्न सकिन्छ ।

क. बहुकोण (एक बिन्दु) विधि
ख. एककोण (बहु बिन्दु) विधि
ग. बहुकोण (शून्य बिन्दु) विधि
क. बहुकोण (एक बिन्दु) विधि

एउटा तलब बिन्दुलाई आधार बनाई सोही बिन्दुबाट कोणहरु खिंचिने यस विधिको प्रयोग लागि सर्वप्रथम आधार (शुरु) तलब निर्धारण गरिन्छ । यस्तो आधार तलब सबैभन्दा तल्लो पदको लिनु पर्दछ । यही आधार तलब बिन्दुबाट पदनाम देखाईएको रेखासंग समानान्तर हुने गरी सरल रेखा खिंचिन्छ र सोही बिन्दुबाट सोपानमा रहेका माथिल्ला पदहरुका लागि कोणहरु खिंचिन्छ । यसरी खिंचिएको कोणको कोणमान जनाउने रेखालाई पदनाम देखाइएको रेखाको सम्बन्धित पद बिन्दुहरुबाट लम्ब खिंची काटिन्छ । त्यसरी खिंचिएका लम्ब र कोणमान रेखा एकआपसमा काटिएको बिन्दुको मानका आधारमा सम्बन्धित पदका लागि तलबमान निर्धारण गरिन्छ । यस विधिद्वारा निर्धारण गरिएका तलब अंकका बिन्दुहरु जोड्ने रेखा दीर्घवृत्ताकार हुने भएकोले यसलाई तलबमान निर्धारणको दीर्घवृत्ताकार (रेखाखण्ड) विधि पनि भन्न सकिन्छ ।

नमूना रेखाचित्र ३



बहुकोण (एकबिन्दु) विधिका गुणहरु

- कोणमानबाट तलब अंक प्रभावित गर्न सकिने ।
- प्रति एकाई कोणमानको तलब अंकभार समान हुने ।
- एउटै बिन्दुबाट निर्दिष्ट मानमा कोणहरु खिंचिने भएकोले उपयोग गर्न सजिलो ।

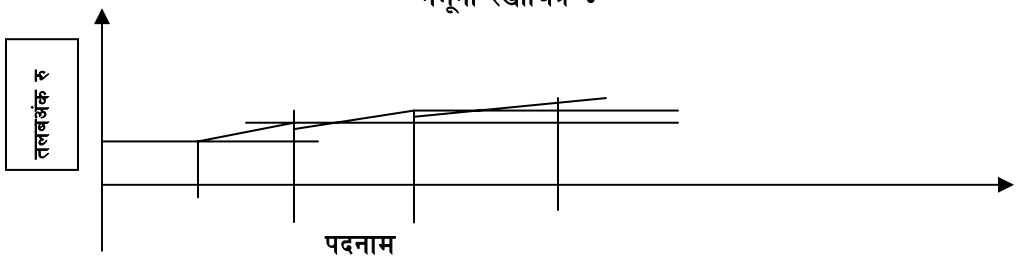
बहुकोण (एकबिन्दु) विधिका अवगुणहरु

- कोणमान रेखाको लम्बाइ (फैलावटसंगै बढ्ने) बाट तलब अंक प्रभावित हुने र त्यसको प्रभाव आधार रेखाबाट नजिक रहेका पदमा नकारात्मक र टाढा रहेका पदमा सकारात्मक रहने ।
- तलब अनुपातको सीमामा वृद्धि ल्याउन सक्ने ।

ख. एककोण (बहुबिन्दु) विधि ।

प्रत्येक पछिल्लो पदका लागि प्रत्येक अघिल्लो पदको तलब बिन्दुबाट कोण खिंच्नु पर्ने यस विधिको प्रयोग लागि सबैभन्दा पहिला आधार (शुरु) तलब निर्धारण गरिनु पर्दछ । यस विधिमा प्रत्येक पछिल्ला पदका लागि प्रत्येक अघिल्ला पदको तलब बिन्दुबाट आधार रेखासंग समानान्तर हुने गरी सरल रेखा खिंचिन्छ र सोही बिन्दुमा पछिल्लो पदका लागि तोकिएको नापमा कोण खिंचिन्छ । यस्तो कोणको रेखालाई कोण बिन्दुको पदभन्दा माथिल्लो पदनामको आधार रेखाको बिन्दुबाट लम्ब खिंची काटिन्छ । ती रेखाहरु एकआपसमा काटिएको बिन्दुको मानबाट लम्बको आधार बिन्दुसंग सम्बन्धित पदका लागि तलबमान निर्धारण गरिन्छ । यही क्रमले अन्य पदहरुको पनि तलब बिन्दु पत्तालगाईन्छ र तलब निर्धारण गरिन्छ । यस विधिद्धारा निर्धारण गरिएका तलब अंकका बिन्दुहरु जोड्ने रेखा दीर्घवृत्ताकार हुने भएकोले यसलाई तलबमान निर्धारणको दीर्घवृत्ताकार (रेखाखण्ड) विधि पनि भन्न सकिन्छ ।

नमूना रेखाचित्र ४



एककोण (बहुबिन्दु) विधिका गुणहरु

- कोणमानबाट तलब अंक प्रभावित गर्न सकिने ।
- प्रत्येक निकट पदसंग तलबमानको सम्बन्ध रहने भएकोले समग्र सम्बन्धका आधारमा सृजना हुनसक्ने समस्या घटाउन सकिने/नरहने ।

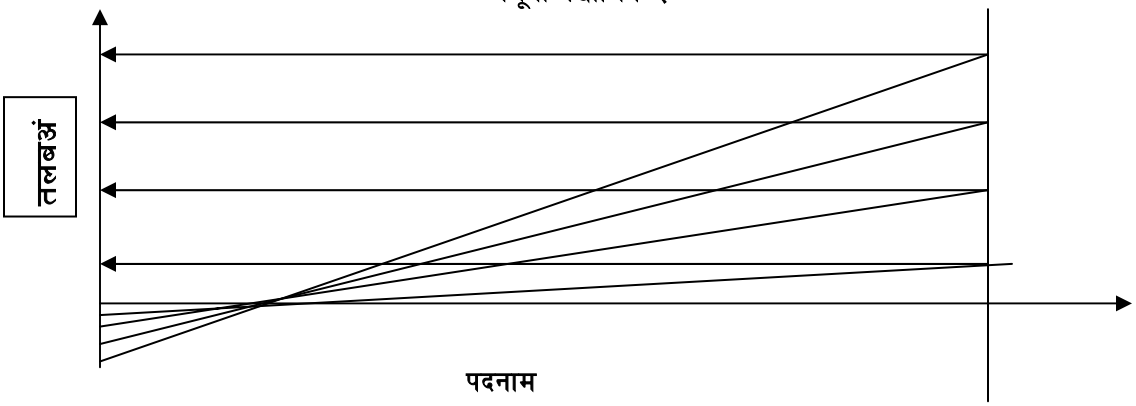
एककोण (बहुबिन्दु) विधिका अवगुणहरु

- पदको भिन्नतासंगै प्रति एकाई कोणमानको तलब अंकभार फरक हुने ।
- प्रत्येक बिन्दुबाट कोण खिच्नु पर्ने भएकोले तुलनात्मक रुपमा झन्झटिलो ।
- कोणको रचना ज्यामितीय विधिबाट गर्न समस्या हुनसक्ने ।
- पदसोपानमा रहेका पदहरुको तलबमानमा समान सम्बन्ध स्थापित गर्न कठिनाइ हुने ।

ग. बहुकोण (शून्य बिन्दु) विधि ।

पदनाम अक्षमा रहेको सबैभन्दा माथिल्लो पदनामको बिन्दुबाट तलबमान अंक मापक रेखासंग समानान्तर हुने गरी सरल रेखा खिंचिन्छ र सोही रेखालाई काट्ने गरी प्रत्येक पदका लागि शून्य बिन्दु (०,०) बाट सोपानमा रहेका पदहरुका लागि कोणहरु खिंचिन्छ । यसरी खिंचिएका कोणमान रेखाले तलब अंक मापक रेखासंग समानान्तर हुने गरी खिंचिएको सरल रेखालाई काटिन्छ । यही काटिएको बिन्दुको मानलाई कोण रेखासंग सम्बन्धित क्रमको पदको तलब कायम गरिन्छ । यही क्रमले सोपानमा रहेका अन्य पदहरुको तलब बिन्दु पत्ता लगाईन्छ र तलब निर्धारण गरिन्छ । यस विधिको उपयोगका लागि आधार तलब अंक निर्धारण गर्नु पर्दैन अर्थात् यस विधिबाट सबैभन्दा तल्लो वा सबैभन्दा माथिल्लो पदको तलब समेत निर्धारण गर्न सकिन्छ ।

नमूना रेखाचित्र ५



बहुकोण (शून्य बिन्दु) विधिका गुणहरु

- कोणमानबाट तलब अंक प्रभावित गर्न सकिने ।
- एउटै बिन्दुबाट निर्दिष्ट मानमा कोणहरु खिंचिने भएकोले उपयोग गर्न सजिलो हुने ।

बहुकोण (शून्य बिन्दु) विधिका अवगुणहरु

- तलब अनुपात तोकिएकोमा सोही अनुपातको सीमामा रही आवश्यक संख्यामा कोण खिच्नुपर्ने ।

कोणमान विधि प्रयोगका पूर्व शर्तहरु

तलब अंक र पदनामको प्रतिनिधित्व गर्ने अक्ष रेखामा रहेका बिन्दुहरु बीचको दूरीले कोणमान तथा तलब अंक प्रभावित हुने गर्दछन् । तसर्थ यस विधिको प्रयोगमा निम्न बिषयतर्फ ध्यानदिन आवश्यक हुन्छ ।

- आधार रेखाका पदनामहरु बीचको दूरी समान र निश्चित हुनुपर्दछ ।
- तलब अंक (स्केल) रेखाका तलब अंकहरु बीचको दूरी र सो दूरीले प्रतिनिधित्व गर्ने अंकभार समान र निश्चित हुनुपर्दछ ।
- कोणको अधिकतम नाप ९० डिग्रीभन्दा कम हुनुपर्दछ ।

३. आनुपातिक सम्बन्ध विधि (Rational Relation Method)

यस विधिमा कुनै एक पदको तलब निर्धारण गरी सोही तलब अंकलाई १ मानी सोबाट पद श्रृङ्खलाका अन्य पदहरुको अनुपात अंक निर्धारण गरिन्छ । अनुपातअंक निर्धारण गर्दा आधार पदभन्दा तल्लो पदका लागि क्रमशः घट्दो र माथिल्ला पदका लागि क्रमशः बढ्दो क्रममा अनुपातअंक निर्धारण गरिन्छ । यसरी निर्धारण गरिएका अनुपात अंकलाई अनुपात अंक १ को तलब अंकले गुणन गरी श्रृङ्खलाका अन्य पदहरुको तलब अंक निर्धारण गरिन्छ । तलब निर्धारणको यस विधिलाई आनुपातिक सम्बन्ध विधि भनिन्छ । यस विधिको उपयोगबाट जवाफदेहिता, उत्तरदायित्व, जोखिम, चुनौती लगायत सामाजिक सम्मान समेतका विभिन्न पक्षहरुलाई समायोजन गरी तलब निर्धारण गर्न सकिन्छ । यस विधिबाट पदसोपान अनुरुप श्रेणी तथा पदहरु बीच कायम गर्नुपर्ने न्यूनतम र विशिष्ट भिन्नता सहित तलबमान निर्धारणमा गर्न सकिन्छ ।

यस विधिलाई दुई तरिकाले प्रयोग गर्न सकिन्छ ।

i. एक तलब अंकसंगको सम्बन्ध विधि
   यस विधिमा कुनै एक पदको तलब अंक निर्धारण गरी सोलाई अनुपातको १ मानिन्छ र अन्य पदहरुको तलबका लागि अनुपात निर्धारण गरिन्छ । यसरी अनुपात निर्धारण गर्दा सबैभन्दा तल्लो पदको तलब अंकलाई अनुपातको १ मानी आनुपातिक सम्बन्ध र तलब निर्धारण गरिन्छ । यस विधिको अनुपातको प्रति एकाईमा पर्ने अंकभार समान हुन्छ ।
ii. प्रत्येक तल्लो तलब अंकसंगको सम्बन्ध विधि
   यस विधिमा प्रत्येक माथिल्लो पदको तलब अंक निर्धारणका लागि प्रत्येक तल्लो पदको तलब अंकलाई अनुपातको १ मानिन्छ र प्रत्येक पछिल्लो पदको तलबका लागि क्रमशः अनुपातअंक र तलब अंक निर्धारण गरिन्छ । यस विधिमा सोपानका प्रत्येक पदहरुका लागि यही रीतिबाट क्रमशः अनुपातअंक र तलब अंक

निर्धारण गरिन्छ । यस विधिको अनुपातको प्रति एकाईमा पर्ने अंकभार फरक हुन आउंदछ अर्थात प्रत्येक तल्लो पदको न्यूनतम तलब भिन्नताबाट प्रभावित हुन्छ ।

४. तत्वभार विधि (Weight of factors Method)

यस विधिमा तलबमानलाई प्रभावित गर्ने/गराउने तत्वहरुको पहिचान, तत्वहरुको निर्धारण र प्राथमिकीकरण गरिन्छ । यसरी निर्धारित प्रत्येकको तत्वहरुको प्राथमिकता समेतका आधारमा भार निर्धारण गर्नु पर्दछ । यस्तो भार प्रत्येक तत्व वा तत्व समूहमा निर्धारण गर्न सकिन्छ । यिनै तत्व र तत्वहरुको भारका आधारमा गरिने तलब निर्धारणको कार्यलाई तत्वभार विधि भनिन्छ ।

यसमा पदका लागि चाहिने न्यूनतम योग्यता (शैक्षिक/प्राविधिक) र सो प्राप्त गर्न लाग्ने श्रम-समय-लगानी, सोपानमा पदको स्थान, पदीय उत्तरदायित्व-जवाफदेहिता, जोखिम, चुनौती लगायत र सामाजिक सम्मान आदि विभिन्न पक्षहरु तलबलाई प्रभावित गर्ने तत्वका रुपमा समावेश गरिएका हुन्छन् । यस विधिमा निर्धारित तत्वहरु मध्ये प्रत्येक पदमा समावेस हुने तत्व र तिनको भारका आधारमा प्रत्येक पदको तलबमान निर्धारण गरिन्छ । यस विधिले तलबमानमा समावेश गरिनुपर्ने तत्वहरुको आवश्यकता र महत्वलाई कसिलो पार्दै तलबमानको भिन्नतालाई स्थापित र व्यवस्थित गर्दछ । यस विधिबाट पदसोपान अनुरुप न्यूनतम र विशिष्ट भिन्नता सहित तलबमान संरचना तयार गर्न सकिन्छ ।

तत्वभार निर्धारण दुई तरिकाले गर्न सकिन्छ ।

- रकम अंक (प्रत्यक्ष) भार:- यस विधिमा निर्धारित तत्व/तत्वसमूहको मान रकमअंकमा निर्धारण गरिन्छ । त्यसपछि प्रत्येक पदका लागि समावेश हुनुपर्ने तत्व/तत्व समूह निर्धारण गरिन्छ र सम्बन्धित पदका लागि यसरी निर्धारित तत्व/तत्वसमूहको रकमअंकको योगफल निकालिन्छ । यही योगफललाई तत् तत् पदको तलब निर्धारण गरिन्छ । निर्धारित तत्वहरुको रकमअंक भार निर्धारण गरी पदनामसंग सम्बन्धित तत्वहरुको रकम भारको योगफलबाट तलब निर्धारण गरिने यस पद्धतिलाई रकमअंक भार विधि भनिन्छ ।
- एकाई अंक (अप्रत्यक्ष) भार :- यस विधिमा निर्धारित तत्व/तत्वसमूहको मान रकमअंकमा निर्धारण नगरी तत्वहरुको भार एकाई अंकमा निर्धारण गरिन्छ । त्यसपछि प्रत्येक पदका लागि समावेश हुनुपर्ने तत्व/तत्वसमूह निर्धारण गरिन्छ र सम्बन्धित पदका लागि निर्धारित तत्व/तत्वसमूहको एकाईअंक भारको योगफल निकालिन्छ । यही योगफललाई प्रतिएकाई अंकभार रकमले गुणन गरी तत् तत् पदको तलब निर्धारण गरिन्छ । यस विधिलाई एकाईअंक भार विधि भनिन्छ ।

तत्वभार विधिका गुणहरु

- तत्वमा थप/घट तथा तत्वभारमा परिवर्तन गरी तलबमानलाई समयानुकूल बनाउन सकिन्छ ।
- तलबमानलाई पदसोपान अनुरुप बनाउन मद्धत गर्दछ ।

तत्वभार विधिका अवगुणहरु

- तत्वहरुको निर्धारण र प्राथमिकीकरण गरी प्रत्येकको भार निर्धारणको कार्यलाई वैज्ञानिक बनाउने कार्य सहज नहुन सक्दछ ।
- निर्धारित तत्वहरुमध्ये तलब अनुपातको सीमाको अन्तरका कारण आधारभूत तथा प्राथमिक तत्वको भार कम र बाँकी तत्वहरुको भार बढी कायम हुन आउंदछ ।
- अनुपातको भिन्नता पूरा गर्न भारयुक्त आधार तत्व तथा तत्व समूहको निर्धारण तथा निर्माण धेरै संख्यामा गर्नुपर्ने भएकोले कम महत्वका तत्वले बढी महत्व तथा भार प्राप्त गरी तलबमान निर्धारणमा निर्णायक बन्न पुग्दछन् ।
- पदपूर्तिको व्यवस्थासंग मेल खाने गरी तत्व/तत्वसमूहको निर्धारण तथा निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

तलब निर्धारणमा प्रभाव राख्ने केही तत्व र तत्व समूहहरु

क. आधारभूत तथा प्राथमिक तत्व :- सोपानको स्थान अनुसार फरक नहुने ।

- आधारभूत आवश्यकताको भार :- पारिवारिक औसत उपभोक्ता एकाई र सोका लागि आवश्यक पर्ने आधारभूत आवश्यकताहरु (गाँस, वास, कपास, शिक्षा, स्वास्थ्य) को भार । पदसोपानको स्थानले असर नगर्ने तथा न्यूनतम पारिवारिक उपभोक्ता एकाई र आधारभूतको औसत लागत समान हुने भएकोले

सोपानका सबै पदमा यसको भार र भारको मान समान हुन आउंदछ । यही भार कम्तीमा सबैभन्दा तल्लो पदका लागि न्यूनतम तलब अंकको भार कायम गरिन्छ ।

ख. आवश्यक तथा माध्यमिक तत्व :- सोपानका पदमा भिन्नता स्थापित गर्ने ।

पद १ :- पद पूर्तिको विधिसंग सम्बन्धित भार - श्रम बजार एवं पदपूर्तिका लागि तोकिएको आवश्यक न्यूनतम योग्यता, सो प्राप्त गर्न लाग्ने समय, श्रम, लगानी र प्रतिस्पर्धाको भार ।

पद २ :- पदसोपान संरचनाको श्रृङ्खलामा पदस्थान (पद, श्रेणी) र सो अनुसारको दायित्वको भार ।

पद ३ :- नियमित कार्य, संगठनात्मक कार्य, आकस्मिक कार्य आदि - पदीय काम, कर्तव्य, कार्य प्रकृति, जिम्मेवारी, नेतृत्व, उत्तरदायित्व, चुनौती, अधिकार आदिको भार ।

पद ४ :- सीप, अनुभव ।

ग. विविध तथा सहायक तत्व :- सोपानको पदको तलबलाई विशिष्ट भिन्नता स्थापित गर्ने ।

- योग्य, दक्ष जनशक्तिलाई सेवामा आकर्षण गर्ने तथा सोको स्थायित्वको भार ।
- कार्य तत्परता जगाउन, कार्य अभिमुखीकरण, अभिवृद्धि गर्न र सोमा निरन्तरताको भार ।
- विकास गर्नुपर्ने पेशागत व्यवसायिकताको भार ।
- पदको स्थिरता अर्थात् वृत्तिविकासको अवसर,
- संभावना आदिसंग सम्बन्धित भार ।
- कायम गर्नुपर्ने सामाजिक प्रतिष्ठा, मर्यादा र सामाजिक सुरक्षाको भार ।
- स्वायत्त संस्था र अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाको तलबमानसंग तुलनात्मक बनाउन आवश्यक भार ।
- सुविधाहरुको स्थितिको भार ।
- तलबमान पुनरावलोकनको प्रकृया र अवधिको भार ।
- महंगीको असर एवं आर्थिक अनुशासनको आवश्यकता तथा दृष्टिकोण र तलबमानमा सोको भार ।
- उदारीकरण, बजारीकरण, आर्थिक नीति आदिको प्रभावको भार ।
- पदनामबाट उपलब्ध हुने सुविधाहरु ।

अन्त्यमा,

प्रस्तुत विधिहरु तलबमान पुनरावलोकन तथा पुनर्संरचनाका आधारका लागि उपयोग गर्न सकिन्छ । तथापी विधिको प्रयोगमा कठोरता ल्याउनु हुदैन । प्रस्तुत विधिहरुमा रेखीय विधि र कोणमान विधिका रेखाका तलब बिन्दुहरुमा सोपान प्रतिकूल नहुने गरी आवश्यक मात्रामा बिन्दु विचलन समेत गर्न सकिन्छ । विधिहरुको उपयोगको परिस्थिति जे भएपनि नेपालको वर्तमान तलबमान पुनरावलोकन तथा पुनर्संरचनाका लागि निश्चित आधार स्थापित गरी उपयोग गर्न आवश्यक भईसकेको छ ।

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

Training Therapy for Linking People and Organizational Performance

Dev Raj Adhikari [*]
Purusottam Nepal[♣]

Abstract

A substantial number of studies carried out in the past have already proved that training is quite essential for institution. Training, in fact not only helps boost productivity, but also plays a meaningful role to enhance profitability and market share to a large extent.

In a country like Nepal, where the essence of training is being gradually realized to propup organizational performance, its demand is on the rise no doubt. However, executives in many cases in the Nepalese organizations are yet to be convinced that training alone can tackle the organizational challenges and help contribute to improve organizational performance. The HR/IR departments in most of our organisations are still grappling with the challenges to convince these executives with logical training plans.

In the literature review it is observed that only the bundle of HR practices would have desired impact on organizational performance. Contrary to this observation, the HR survey of 2004 undertaken in 204 Nepalese organizations has shown interesting results. According to this survey, the present situation in Nepal an effective training therapy couldelevate the performance results. Having realized the essence of training the author of this paper has tried to make some attempts to convince how training does help improve performance.

Key words: People, Training therapy, organizational performance.

HR-Organisational Performance Debate

It has been argued that to compete locally or globally it is necessary to improve continually in performance by reducing costs, innovating products and process, and improving quality, productivity, and speed to market (Becker and Gerhart, 1996). One of the major challenges in the field of human resource and industrial relations (HR/IR) research is to linking HR practices with the organizational performance. There has been increasing debate on HR practices and organizational performance related issues. Authors like S. Nkomo and J. T. Delaney have found no correlation between HR planning process and business results. D. Guest argues that there is a crude association between HR practices and performance. Guest has further stated that the HR/IR-organizational performance debate still not properly hypothesized owing to the lack of sufficient performance related theories.

The need for HR/IR-performance debate emerges to increase bottom line cost-effectiveness. It is estimated that the labor costs amount for more than 50 percent of the total costs in organizations. In such situation one can ask – do HR/IR practices really contribute to the organizational performance? Many authors including M. A. Huslid, B.Becker and B. Gerhart, C.A. Langnick-Hall and M.L.Langenick-Hall, J. Arthur, J. Pfeffer, D. Ulrich T.V. Rao have presented their arguments in favor positive impact of HR/IR practices in organizational performance. According to these authors selection of certain HR practices, such as, training, performance evaluation and career development would have impact on profit, productivity, quality, efficiency, employees'

[*] Professor, Co-ordinator,M.Phil in Management, Tribhuvan University, Nepal
[♣] Under Secretary, Ministry of General Administration

commitment, lowering turn over and operational costs. Studies by J.T. Delaney have shown relationships between progressive HR practices and firm performance in manufacturing.

Training for Organizational Performance

Amidst ongoing debates on whether a bundle of HR practices or an individual practice, such as; training helps to increase organizational performance. It is well understood from the previous researches that training alone is not the only factor that leads to organizational performance. Training is regarded as an important HR function to improve people's skills. In a number of management literature it has been argued that training can contribute to improve major dimensions of employment relations such as employee empowerment, leadership development, and interpersonal communications. Trained employee can bargain for wage increment, decide their career paths, get job opportunity in the job market, increase communication and information sharing at work and support internal competition. All these things are the major performance indicators of the firms.

Regarding the attitude of employers for the development of people in organizations in Nepal, it has been observed that Nepalese decision-makers often prefer to hold the power instead of delegating and devolving it among the employees. And, generally they seem to be not convinced about the benefits of investment in human resources (Adhikari and Muller 2001).

Employers are generally found to be interested in attracting suitable candidates in jobs, spending less in career development of people and earning immediate profits. For example, career development opportunities are less in our organizations. Table 1 illustrates the types of career development opportunities in Nepalese firms. Team work and internal movements are the main developmental opportunities in Nepalese firms. With such practices it is difficult to establishment links between training and performance. Although it is too early to expect the impact of training directly on organizational performance, such as, profits and return on investment, one can argue that when managers hesitate to delegate power, give assignments and projects, design team and networks in such cases, there will be a negative impact on organizational performance.

Table: 1 Methods for Managerial Career Development Used (% of organizations)

Methods of Managerial Career Development	Not at all	To a small extent	To a large extent	Entirely
Special tasks / projects to stimulate learning	30	39	9	0
Involvement in cross-organizational Disciplinary/functional tasks	33	42	7	0
Participation in project team work	23	30	20	0
Formal career plans	32	27	8	2
Succession plans	33	23	9	1
Planned job rotation	30	30	7	1
Experience schemes (internal Movement to another department)	44	43	14	1
Secondments to other organizations (external movement to another organization for a temporary period of time	45	13	2	0

Regarding the overall performance of the firms, the survey reveals the fact that the performance indicators are less satisfactory. Of the profit making firms including public enterprise firms that are fully or partially owned by the government, only 16 per cent register gross revenue and 12 per cent indicate it to be sufficient to make a small profit (see Table 2).

Table: 2 Gross Revenue of Private Sector Organizations over the Past Three Years (% of organizations)

Well in excess of costs	16
Sufficient to make a small profit	12
Enough to break even	10
Insufficient to cover costs	6
So low as to produce large losses	1

Communication is important of performance. There has been an increasing trend of verbal communications in organizations. Direct communications to employees, through team briefing, through representative staff bodies and electronic communications have been in the practice for the last three years. This is the good part of HR practice in our organizations. What is lacking here -- is to link the communication systems with the organizational performance.

Table: 3 Changes in How Management Communicate Major Issues to Its Employees During the Last Three Years (% of organizations)

	Increased	Same	Decreased	Not used
Through representative staff bodies(trade unions)	27	21	1	21
Verbally, direct to employees	41	31	7	1
Written, direct to employees	33	37	5	5
Electronic communication	24	30	1	19
Team briefings	40	26	0	3

In Nepal, out of 133 companies only 6 percent of them are rated as top 10 in the stock market. A large percentage of employees are still dissatisfied with their current pay level. Enforcement of Labour Law is poor. Almost 29 percent organizations are not unionized. Moreover, 34 percent of organizations have reported that union influence has increased in the last three years, 15 percent reported no change, and around nine percent organizations reported a decline and 23 percent organizations have indicated that there is no union influence in their organizations. In fact, the overall performance records are not very positive.

Skill requirements to meet the HR Challenges

H. Mintzberg extensively wrote about managers' jobs and skills. Skills are important to perform roles in organizations. These roles are, e.g., interpersonal roles, informational roles and decisional roles. People working in organizations can develop both formally and informally their work skills. When people are skilled and competent not only benefit to the firms but also help to raise value of people in the internal job market. Only the skilled people generate the performance for firm not the reverse. A number of researches find the economic impact of the training (Hansson, 2004).

The HR survey held covered different sectors' industries indicated a number of HR related challenges in Nepalese firms. These firms were representing from manufacturing, service, trading and government sectors. Almost all sector agreed that the most important HR/IR related challenges in Nepalese firms are as follows:

Table: 4 Main Sector of Industry or Services responding to the Survey (% of organizations)

Agriculture, hunting, forestry, fishing	7
Energy and water	3
Metal manufacturing; mechanical, electrical and instrument engineering;	6
Other manufacturing, (eg food, drink and tobacco; textiles; clothing; paper,	20
Building and civil engineering	2

Retail and distribution; hotels; catering; repairs	2
Transport & Communication (eg rail, postal service, télécoms, etc)	4
Banking; finance; insurance; business services (eg consultancies,	15
Health services	5
Education (including universities and further education)	11
Social Services	6
Public administration	2
Other, please specify	17

1. ***Employee relations***: Most of the staffs have been found to be less motivated owing to the rising trend of cutting down the number of staff and job insecurity. At the same time, for the emerging organizations they have challenges of retaining motivated workforce. On top of that there has been an awful decline in the employees' morale. Moreover, challenges there are relating to strengthening corporate culture, management style, staff empowerment, harmonious relations between management and employees and in the development and implementation of equal employment opportunities.
2. ***Employee Development:*** Many organizations have provisions for training and developing potential of all employees through competence development, career development, training with specific reference to new technology and further training and education. However, very few of them have practiced these provisions. The money spent on training is very little in proportion of the annual payroll. In Europe, such investment is 3.1 per cent in an average. In Nepal, it is only 0.5 per cent in proportion to the annual payroll. Furthermore, organizations specifically indicated the challenges relating to development of senior managerial staff and to raise their contributions to achieve organizational goals. Some of the organizations have described specific future training needs that are to be discussed in the latter sections of this paper.
3. ***Efficiency, productivity and flexibility***: Organizations have indicated that they have challenges to develop strategies to improve productivity levels. They feel that they are having unproductive staff and therefore it is difficult to use them cost effectively. In future, as indicated by organizations, they are having problems relating to management of change, quality management and customer care. Moreover, they are expecting to face challenges relating to recruitment of quality staff and retaining them in the future. Managing pay and benefits is another crucial problem they are facing in the next 3 years. Organizations foresee problems in managing remuneration cost effectively and flexibly, develop organizational reward systems, provide salary and benefits and to introduce competitive pay rates at all levels.

These findings reveal the fact that training can support to achieve performance goals of organizations with the development of skills and competencies of people. The trained manpower is expected to work with full of efforts, can have opportunity of gainflu employment, convinces to the top management about the impact of training and facilitates to practices other HR/IR practices. Training is regarded as a hub for practicing other HR/IR activities.

Training Therapy

During the survey period, very few things were told by the respondent firms regarding recruitment and selection, performance based systems and reward management. But the survey identified that the majority of the respondents agreed that they need to develop interpersonal and communication skills, professional and vocational skills and leadership skills of people in order to raise the current level of firms' performance.

People in majority of the firms agreed that the HR related challenges such as employment relations, competence development and efficiency productivity and flexibility can be solved with

the help of proper training package. With this realization, author of this paper suggests that if we want to save our firms immediate actions are needed using training as therapy for our less-performing and non-performing organizations. The term 'therapy' is used to indicate the type of training programmes required to treat these HR/IR related challenges in the future. Below presented are the three different training therapies for the betterment of organizational performance in Nepal.

a. ***Training Therapy I -- to increase interpersonal and communication skills of the people***: Majority of the people in organizations are lacking interpersonal and communication skills. Inter-personal skills are required to play leadership and liaison roles. Better inter-personal and communication skills of people will help to supervise the work done, evaluate performance and develop employment relations. Training Therapy I is required to develop skills to maintain employee relations in organizations, managing conflicts and personality development which are the fundamental characteristics of supervisor. Regular meetings, sharing information through email, informal discussions, and formal briefings are taken as the best communication practices that facilitate decision making and problem solving.

b. ***Training Therapy-II to uplift professional and vocational skills:*** Our people at work have to act professionally. As we know that similar to the doctors, nurses, layers, managers are also professionals. They should have good knowledge of work and its environment. Vocational skills immediately help to perform the job. In the absence of professional and vocational skills managers would have problems in implementing their business strategy and product or service development ideas. Then they would remain under-utilized and less paid. Training therapy II is required to make our people professionally developed so that they can contribute to enhance performance. It helps employees to have gainflu employment opportunities in the future.

c. ***Training Therapy III to raise Leadership skills of managers:*** Leaders should be able to protect corporate culture that contributes to organizational performance. They should be good enough in all cognitive, affective and activities capabilities. But the quality of organizational leaders is always questioned in Nepalese organizations. Therefore, training therapy III is essential to develop leadership quality of our managers. The leadership training is also required to strengthen capability of directional planning, change management, project management and people management.

Summary and Conclusions

This paper aims to highlight some issues related to linking training with the organizational performance. As we all know that performance is regarded as the bottom-line of human resource management and industrial relations. Training factor have greater role in linking HR/IR and organizational performance. In case of Nepal the major challenges of HR/IR are related to employment relations, career development and efficiency, productivity and flexibility.

Majority of the firms are not performing well enough in terms of profits and stock market performance. The level of commitment of the people on the job is declining in the lack of required competency. This can be partially attributed to the current level of business skills, interpersonal skills and leadership skills of the staff. In the lack of these skills not only the performance but also the survival of our organizations is difficult. Organizations practicing a number of HR/IR related practices. However, they still prefer to strengthen training part of the HR functions and believe once training is provided as per the needs other HR practices also implemented to achieve the performance goal. As per there requirements, in our country it is essential to concentrate more in the training to improve above discussed three skills to raise employees' and organizational performance.

Our organizations should immediately act to uplift interpersonal and communication skill. Without a communication skill it is impossible to strengthen employment relations practices, such as, equal employment opportunities, staff empowerment, labour-management relations and so

forth. The investment in employees' development is decided by the performance impact after the training takes place. The better we perform after the training; the more positive impact it would have in the attitudes of our employers so that they would be ready to invest to raise skills of their employees. The degree of efficiency, productivity and flexibility in a firm depends on people's skills. Better leadership, communication, professional and vocational skills have direct impact on these three outcome factors.

Finally, I remember the book "Managing in Turbulent Times" written by our management guru Peter F. Drucker. He wrote that "in turbulent times, an enterprise has to be managed both to withstand sudden blows and to avail itself of sudden unexpected opportunities." Due to various causes Nepalese organizations have been facing the turbulent times over the last decade. Employers are not happy with their financial strengths to invest in new projects, the cost of staying in business is on the rise and they have no interest in new recruitments. For a safe transition of our non-performing firms from the turbulent past, this author believes that training therapy is a must. The training therapy, to some extent would help to endure sudden blows to gain unexpected opportunities.

References:

- Adhikari, D.R & Muller, M.(2001) Human resource in Nepal, in P.S Budhwar & Y.A Debrah (eds.), *Human resource Management in Developing Countries*, London:Routledge, P.100
- Arthur, J. (1994) Effect of human resource systems on manufacturing performance and turnover, *Academy of Management Journal*, 37, 670-87.
- Becker, B. & Gerhart, B.(1996) The impact of human resource management on organizational performance: progress and prospects, *Academy of Management*, 39(4):779-801.
- Cranet Nepal, *Executive Summary*, 2004.
- Delaney, J.I (1996) Unions, human resource innovations and organizational outcomes, *Advances in Industrial Relations*.
- Drucker,P.F.(1980) *Managing in turbulent times*. NewDelhi:Alied Publishers Private Limited.
- Guest, D. (2001) Human resource management: when research confronts theory, *International Journal of Human Resource Management*. 12(7), 1092-1106.
- Hansson, B. (2004) Human capital and stock returns: is the value premium an approximation for return on human capital? *Journal of business Finance and Accounting*, 31 (3-4): 333-357.
- Huslid, M.A. (1995) The impact of human resource practices on turnover, productivity, and corporate financial performance, *Academy of Management Journal*, 38(3), pp. 635-72.
- Langenick-Hall, C.A. and Lengnick-Hall, M.A. (1988) Strategic human resource management: a review of literature and a proposed typology, *Academy of Management Review*, 13, 454-70.
- Minzberg, H. (1975) The Manager's job: Folklore and Fact. *Harvard Business Review*, July-August, 49-61.
- Nkomo, S. (1986) The theory and practice of HR planning: the gap still remains, *Personnel Administrator,* 31, 71-84.
- Pfeffer(1994)*Competitive Advantage Through People,*Boston:Harvard Business Review Press
- Rao, T.V. (1999) *Readings in human resource management*. New Delhi: Oxford & IBH Publishing Co. Pvt. Ltd.
- Schuler, R.S. and Jackson (1987) Linking Competitive strategies with human resource management practices, *Academy of management Executive*, 1(3), 207-19.
- Ulrich, D. (1998) A new mandate for human resources, *Harvard Business Review*, Jan-Feb.

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

Democracy and Participation: Stepping Stones to Improved Governance

✍ Dr. Damodar Adhikari*

1. Introduction

The article provides an overview of democracy and its basic principles and features. It further discusses and analyses how political power is generated and exercised in democracy and ultimately shared through popular participation in democratic governance practices. In this article, decentralization and citizen participation are discussed as core strategies of sharing political power in democratic political setting.

It also includes democratic principles and evaluating criteria for measuring democratic practices. These conceptual discussions can be useful for reengineering the democratic governance system of Nepal and guiding the governance practices in the changed political setting of the country.

2. Basic Features of Democracy

In recent years, the world is witnessing the popularity of democracy as the "primary vehicle for the fulfilment of individual aspirations, the articulation of interests and the nurturing of civil society" (Cheema and Maguire 2002: 10). The basic features of democracy, as Juan Linz and Alfred Stepan (ibid: 17) argue, demands the existence of the following five inter-related conditions.

a) A free and lively civil society
b) A relatively autonomous and valued political society
c) The rule of law to guarantee citizens' freedoms and independent associational life
d) A functioning state bureaucracy which can be used by the democratic government
e) An institutionalized economic society.

According to Cheema and Maguire, there are two fundamental underlying rationales of democracy which, of course, are equality and liberty. They add that certain minimum conditions must be met in order for a system to be labelled as 'democratic.' These include, among others, and in no particular order, respect for human rights and the rule of law, collective deliberation, choice and participation and representative and accountable government. "Democracy is generally understood to denote a system of government, the distribution of power within that system and the grounded rules of and values inherent in the process. Democratization, in turn, is understood to be the process whereby democratic institutions, practices and beliefs are inbuilt and/or strengthened in a society. This includes fostering the participation of citizens in the democratic process. Participation can be ensured through formal mechanisms such as elections or through informal mechanisms such as civil society organisations" (ibid: 17-18).

* Decentralization Expert, Currently Executive Member, Institute of Local Governance Studies (INLOGOS)

2.1 Democratic principles and evaluating criteria

Molutsi (2002: 70) argues that democracy should be defined by its basic principles or values and more importantly, how these works in the practice. He outlined two-fold democratic principles as below:

1. Popular control over public decision making and decision makers
2. Equality between citizens in the exercise

0of that control

These are the principles that democrats in all times and places have struggled for while retaining popular control over public decisions even as they fight for an end of the monopoly of the elite in decision-making and reaping its benefits, overcoming obstacles surrounding gender, ethnicity, religion, language, class, wealth with a view to equalise exercise of citizenship rights. Molutsi says: "democracy is thus not an all-or nothing affair, but a matter of degree to which the people can have their influence over public policy and policy-makers while enjoying equal treatment and having their voices heard equally.

The democratic principles outlined above are broad and therefore require to be specified more precisely in the context of a system of representative government in which the people assign the right to decide public policy to their representatives on their own behalf." Molutsi describes sets of mediating values (table 1) that are necessary through which these democratic principles are realized in practice. These values include the values of participation, authorization, representativeness, accountability, transparency, responsiveness and solidarity.

Table 1: Democratic values, requirements and institutional means of realization

Democratic values	Requirements	Institutional means of realization
Participation	- Rights to participate - Capacities/resources to participate - Agencies for participation - Participatory culture	- Civil and political rights system - Economic and social rights - Elections, parties, NGOs - Education for citizenship
Authorization	- Validation of constitution - Choice of office holders/programmes - Control of elected over non-elected executive personnel	- Referenda - Free and fair elections - Systems of subordination to elected officials
Representation	- Legislature representative of main currents of popular opinion - All public institutions representative of social composition of electorate	- Electoral and party system - Anti-discrimination laws - Affirmative action policies
Accountability	- Clear lines of accountability, legal, financial, political, to ensure effective and honest performance civil service and judicial integrity	- Rule of law, separation powers - Independent auditing process - Legally enforceable standards - Strong parliament, scrutiny powers
Transparency	- Government open to legislative and public scrutiny	- Freedom of information legislation - Independent media
Responsiveness	- Accessibility of government to electors and different sections of	- Systematic and open procedures of public consultation

Democratic values	Requirements	Institutional means of realization
	public opinion in policy formation, implementation and service delivery	- Effective legal redress - Local government close to people
Solidarity	- Tolerance of diversity at home - Support for democratic governments. and popular democratic struggles abroad	- Civil and human rights education - International human rights law - UN and other agencies - International NGOs

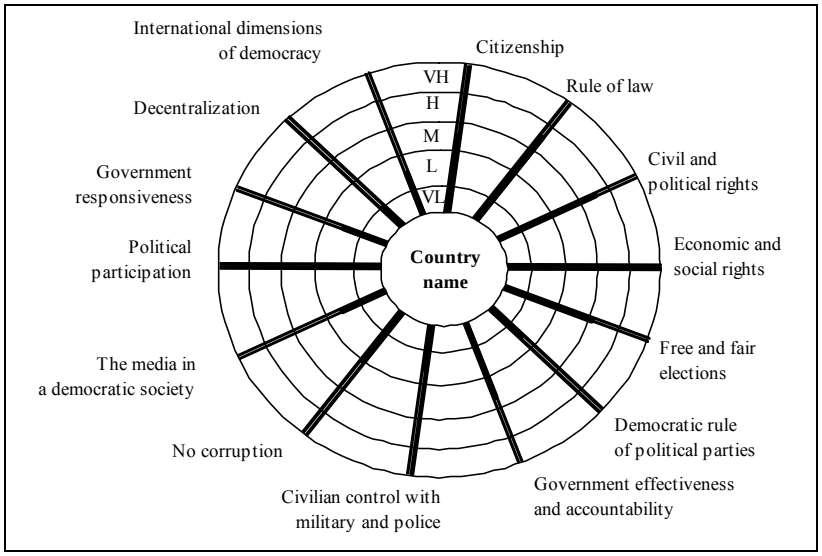
Source: Molutsi, 2002: 72

In table 1, the first column lists the main mediating values that are derived from two democratic principles – such as popular control and equality (as discussed above). The second column spells out the specific requirements for these values to be effective in the light of reality and practice. The third column lists the typical institutions through which these requirements (outlined in column two) can be met in a system of representative government in particular country. According to Molutsi (2002: 71-72) based on these values, representative governments derive their democratic character, and these values can be used, in turn, to assess how democratically the democratic institutions work in practice. Thus, it is Molutsi who has provided basic criteria for assessing democratic institutions in the light of democratic principles and values.

Cheema and Maguire (2002: 73) argue: "democracy is a question of degree, not an all-or-nothing situation which a country has or do not have." Therefore, the notion of assessment process is to be framed in the comparative model (How much? How far? etc.).

They propose a framework for assessing democracy along with broad categories of key indicators (figure 1). As they explain in the assessment framework, "it begins with the rights of the citizen, then deals with the representativeness and accountability of government and the different aspects of civil society before concluding with international dimensions of democracy."

Figure 1: Democracy assessment framework



Note: VH=very high, H=high, M=medium, L=low, VL=very low
Source: Cheema and Maguire, 2002: 73

Molutsi argues: "It is important that government and other local and international actors continue the efforts to consolidate democracy and entrench good governance. After a decade, however, progress in democratisation in new and restored democracies show fewer prospects than was initially expected. Research shows stagnation and distortion in elections, political parties and general management of new regimes show less democracy but stronger elements of electoral authoritarianism and dominant power politics" (Molutsi 2002: 78).

He further adds, "The issue of inclusiveness, participation and partnership, sustainability and process orientation are critical for a successful process of democratisation. What is most required in new and restored democracies today is more dialogue between leaders and their people and indeed with other stakeholders. Only dialogue will translate the constitutional provisions and institutional frameworks of democracy into culture and practice" (ibid: 78).

2.2 Why elected officials represents people's interests ?

Cheema and Maguire (2002: 18) explain the following four reasons of representing the interests of people by representative governments:

1. The public spirit of those who offer themselves for public service,
2. The use of their vote by citizens to select candidates with identical interests and devotion to public service while in office,
3. Citizens' use of their votes to remove those 'who would stray from the path of virtue',
4. The separation of government powers through a system of checks and balance in such ways that, together, they end up acting in the people's best interest.

However, making the claim of representing people's interest is a highly controversial issue. How does one make sure that political freedom and electoral participation of the people ensures true representation of the people? In this context, Manin Przeworski and Stokes (in Cheema and Maguire 2002: 18) argue: "citizens' control over politicians is at best highly imperfect in most democracies - and elections are not a sufficient mechanism to ensure that governments will do everything they can do to maximize the citizen's welfare."

The question which arises then, is what is the best political system in which political representatives truly represent the citizen's voice? Cheema and Maguire (2002: 19) argue, "though democracy is still more conducive to representation than other types of regimes, institutional reforms and innovations can promote a more inclusive democracy – a form of government in which needs and demands of the poor, minorities, and other disadvantaged groups are adequately represented." They, however, caution, "there is no guarantee that democratic development moves in only one direction and there is much to suggest that all political systems (including democracies, liberal or otherwise) become rigid, corrupt and unresponsive in the absence of periodic reform and renewal" (ibid: 19).

Cheema and Maguire conclude, "Democratic governance is the best system to ensure citizen participation in decision-making because it demands the participation of the citizens in selecting their leaders and holding them accountable. It also provides local governance and civil society mechanisms through which citizens can voice their concerns; make decisions at a local level and inform their elected representatives of pressing issues" (ibid: 31).

Przeworski (in Cheema and Maguire 2002: 23) argues that "while the jury is still out on whether democracies generate economic development or vice versa, democracies are much more likely to survive in wealthy societies. Robert Kaplan (ibid: 24), on the other hand, concludes "certain prerequisites are needed in a society before democracy can take root, including a certain level of employment, economic stability and civil peace." In Kaplan's

view, "economic development first will increase the chances that a democracy will be sustainable" (ibid: 24).

To summarize the discussion presented above, there are three major argumentative elements which have to be kept in mind when studying or evaluating democratic governance – 'the what, the how and the why.' 'What' includes the democratic governance together with its institutions, processes and practices, 'how' is focused on the key principles of democracy as a form of governance, and 'why' governance includes internal and external factors that influence the development and consolidation of democracy.

3. Democracy and Sharing of Power Through Participation

3.1 Participation: concepts and principals

Participation is a way of sharing power with different stakeholders. If power is not shared properly, there is no real participation. However, participation in a broader term conveys different meanings to different persons and it is highly context-dependent. This study covers the following major dimensions of participation:

1. Participation in a democratic system: It is called participatory democracy in simple terms. Decision-making through democratic exercises including free and fair elections, legislative control, sharing of political power through different democratic institutions are the basic elements of participatory democracy. In such system, people take part in the decision-making process through election. This is what in general terms Western societies widely understand as democracy and participation. However, such situation in true sense does not exist in most developing countries.
2. Participation of civil society organisations like media, private sector organisations, NGOs, community based organisations, including participation of the citizens in governance-related affairs particularly at the local level.

The first dimension of participation denotes the macro-level perspectives of democracy and participation, which provides a political as well as institutional framework for participation and democratic governance at national and local level. The second dimension of participation operates under the institutional framework given by the participatory democracy.

3.2 Participation and decentralisation: interwoven concepts

Participation is the basic feature of any form of democratic government. With the advancement of the globalization process and the increasing consciousness of freedom, human rights and democratic values have been creating increasing pressures for greater participation in public affairs. Consequently, the role of the state in the economic, political and social domains, as well as the concept of public management has been changing in many ways. There have been growing governance concerns in which the state, the private sector and civil society have important roles to play in the promotion of democracy and development. Therefore, collaboration and partnerships among development partners are essential in many areas to advance democratic and development goals of the state (UN 2002: 4).

Participation and decentralisation are closely related concepts and have symbiotic relationships. Successful decentralisation requires local participation. Proximity of local government to constituents alone will enable them to respond better to local needs and efficiently match public spending to private needs. Furthermore, the process of decentralisation can itself enhance the opportunities for participation by placing more power and resources at the more easily influenced levels of government. In a political environment

having poor traditions of citizen participation, decentralisation can be an important first step in creating regular predictable opportunities for citizen-state interaction (WB 2004).

This symbiotic relationship between decentralisation and participation leads to preparing policy frameworks. Here mechanisms for citizen participation could be considered a helpful pre-condition when evaluating the prospects for successful decentralisation. Inferentially, the design of decentralisation should take into account the opportunities and limitations imposed by existing channels of local participation. Compare this with the lack of participatory mechanisms which could be considered a motivation for decentralisation and could help create local demand for more participatory channels to voice local preferences. Thus participation can be taken to be both a means to successful decentralisation and a goal of decentralisation to a certain extent. Hence while designing decentralisation policies, these informational imperfections need to be taken into account so as to try and improve the depth and degree of citizen participation in local government action. Local government responsiveness, one of the main rationales for decentralisation, cannot be realized when there are no mechanisms for transferring information between the local government and its constituents (ibid).

4. Citizen Participation and Inclusive Democracy

There are two dominant opinions in the contemporary literature in favour of direct citizen participation in governance affairs in the context of democratic political environment.

One of the strongest arguments in favour of direct participation of the citizen in governance activities is that it contributes to promoting democracy by making government more responsive in ways far more effective than the traditional form of representative democracy (IDS 2004: 3). Another argument for participation is the citizens' fundamental right. Here the right to participate in governance is seen as a premise rather than a favour provided by the government. It allows citizens to claim further rights and entitlements. In this respect, citizen participation becomes more than a technical fix as it helps effective delivery of public goods and services with more sustainable impacts. Citizens can engage in governance activities directly or indirectly backing the voice of larger population that more likely is excluded in formal political affairs. Thus direct citizen participation in governance promotes a healthy and inclusive democracy in ways far more effective than the traditional forms of representative democracy.

The participation in governance increases the degree of accountability of responsible authorities towards local people. "In several of the countries studied, [...] accountability mechanisms, introduced through law are serving as important vehicles for enhancing representative democracy" (Edwards and Hulme 1995: 8 in McGee et al. 2003: 12). "Ability to demand and exercise accountability implies power. The right to demand and the capacity and willingness to respond to calls for accountability assumes relations of power. Indeed, the very function of accountability is to ensure that those that wield power on behalf of others are answerable for their conduct. [...] these power relations are in a state of flux, reflecting the contested basis of relations between the state, civil society and market actors" (Newell and Bellour 2002: 1 in McGee et al. 2003: 12).

Edwards discusses accountability in relation to particular forms of democracy. "Accountability to a constituency […] is the 'bedrock' of representative democracy, requiring formal procedures like elections to ensure that decisions are fairly reached'. On the other hand, "Voicing an opinion is the bedrock of participatory democracy (we used to call it freedom of speech) and those who speak out do not need to be formally representative of a constituency" (McGee et al. 2003: 12).

Promotion of citizen participation, however, is not achieved in the absence of the necessary policy framework, political freedom and appropriate functional mechanisms in place by which citizens can effectively influence governments to develop responsive policies, and to implement responsive programs and services. "It embodies the idea that citizens can help themselves; that they can articulate their own needs and find the solutions to address them; that they can be active participants rather than mere recipients of development processes; that development works better for them if done bottom-up rather than from the top-down" (IDS 2004: 2).

4.1 The role of political parties and civil society in participation and democracy

Political parties and civil society both play vital roles in deepening participation and democracy. Political parties are important vehicles responsible for articulating and aggregating the diverse needs and demands of the society. Political parties compete for political power and have the ability to directly translate these diverse demands into public policy. In this context, political parties develop positions on a wide range of issues and approach those from an ideological standpoint. Thus, vibrant political parties are the key to effective citizen participation, multi-party system and democratic governance. "[…] political parties are directly involved in the electoral process, the functioning of the legislature, the promotion and protection of human rights, anti-corruption strategies, decentralisation and local governance systems and governance in crisis and post-crisis situations" (Cheema and Maguire 2002: 40-41).

Civil society organisations, which connect individuals with the public realm and the state are the key to democratic governance. They can play vital roles in promoting democracy in many ways. Firstly, these represent different voices, perspectives and values in a pluralist society. Secondly, civil societies can provide checks and balance to government power and monitor social abuses and these can offer opportunities for people to develop their strengths and capacities. Thirdly, civil society organisations are often issue based so that they can act as stimulating forces for positive social change (ibid: 40).

To summarise, it is clear from the above discussion that citizen participation in public affairs is a must to make public sector more effective, efficient, accountable and furthermore, to operationalise the democratisation process in the long-run.

4.2 Different modes of citizen participation

Participation can be categorized into broad categories based on the degree of participation (table 2).

Table 2: Modes of citizen participation

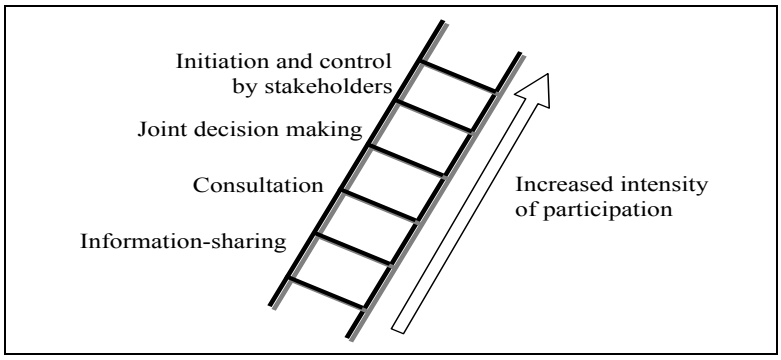
Different modes of participation	Description
Consultation: Starting Point	It involves getting the state to directly listen to citizens' needs and demands. Such listening may be done through various means and mechanisms: consultative meetings, surveys, referenda, or home visits.

Presence and Representation: More intensive form of participation in an institutionalised manner	A slightly more intensive form of participation is to regularize engagements through institutionalised mechanisms. This means citizens have ongoing access to decision-making processes and are able to engage beyond a mere sporadic presentation of needs and concerns. At this point, citizens are able to negotiate with government for better plans, solutions and procedures.
Influence: Citizen's interests reflected in the decisions.	Being consulted and being present there does not necessarily lead to influence. Influence occurs when citizens' demands actually find their way into policies, programmes and service delivery. Influence is visible when government begins to act on such demands and begins producing actual outputs. The challenge for citizens, then, is to remain vigilant so that commitments undertaken by governments are fulfilled and carried out in a transparent manner.

Source: Adapted from IDS, 2004: 6-8

A fairly standard ladder of participation adapted from Arnstein (1969) is presented in figure 2 and distinguishes the intensities of participation.

Figure 2: Ladder of participation



Source: Adapted from Pretty 1995 in McGee, 2003: 11

In all different categories discussed above (matrix and ladder), there are three basic levels or categories of participation – indirect participation (starting point), direct participation (middle level) leading towards joint actions and ownership (highest level).

"In the specific context of citizen participation in processes of policy-making or political decision-making, the basic ladder can be elaborated to show what forms information-sharing, consultation, joint decision-making, and initiation and control by stakeholders might assume in that particular context. Firstly, what is referred to as 'participation' sometimes consists of no more than the provision of information from one actor to others, with the latter referred to as participation and often consists of one actor consulting others on their views without any obligation to incorporate the views expressed. Secondly, the power relations between 'participation' or stakeholders and the politically transformative potential of their interaction differ considerably between one level of intensity and another" (McGee et al. 2003: 11).

To summarise, meaningful participation of the citizens can only be ensured when citizens deepen their involvement in the process to the extent that their needs are translated into tangible outputs and outcomes which directly affect their lives.

4.3 Enabling and constraining factors of citizen participation

Citizen participation: greater voice and effective responsiveness

For meaningful participation in local governance, it is equally important that there should be an appropriate mechanism that encourages greater voice initiatives on the one hand and effective responsiveness in public institutions on the other. Olowu (2003: 49) prescribes the following as necessary conditions for effective citizen voicing:

a) broad membership base and alliance, b) technical knowledge, c) official's knowledge on policy discourses, d) ability to effectively mobilize the media, e) social capital, where trust and mutual support has been built, f) horizontal coalitions with other bodies, g) formal standing in policy making arenas and in oversight agencies, h) statutory rights to know and rights to redress

Citizen participation: enabling and constraining factors from legal perspective

McGee et al. (2003: 62-64) conclude the research carried out in 22 different south (developing) and north (developed) countries that legal framework, among others, is very critical to promote citizen participation. They describe different enabling and constraining characteristics from the perspective of legal framework (table 5).

Table 5: Citizen participation - the enabling and constraining characteristics of legal framework

Enabling characteristics of legal framework		Constraining characteristics of legal framework
Promulgated in response to demand from below and with citizen inputs.	⇔	Imposed from above without grounds well of popular demand and overly inspired by prevalent international discourses and tendencies to the neglect of home-grown discourses and in-country or regional aspirations and sources of inspiration.
Seeks to strengthen and improve institutions of representative democracy by better representation of those with least voice, better quality of representation and performance and by complementing with mechanisms of participatory democracy.	⇔	Seeks only to make the institutions of representative democracy work better and not to challenge these or extend governance relationships beyond them.
Recognizes people and civil society organisations as citizens with rights, including the right to participate in governance and auxiliary rights.	⇔	Treats people and civil society organisations as relatively passive subjects to be engaged with only in non-binding consultations at a relatively late stage of decision-making.
Builds in accountability measures that ensure representatives can be recalled and government actors held to account for poor performance.	⇔	No accountability measures or measures that are impracticable in real life situations.

Enabling characteristics of legal framework		Constraining characteristics of legal framework
Provides for or contemplates in future a significant degree of fiscal decentralisation and citizen participation in fiscal processes as both an incentive to citizens to participate in local governance and assurance that local government can allocate resources to participatory processes.	⇔	Centralised power retained over fiscal matters- revenue-raising and allocation- or no participation envisaged in them contradicting spirit of decentralisation and citizen participation and reducing incentives for citizen involvement in local governance.
Law (s) accompanied by set of operational guidelines, policies or capacity strengthening measures to ensure that the relevant actors are enabled to apply them.	⇔	Excessive reliance on laws and on a legalistic approach to the neglect of operational guidelines or the provision of practical support and capacity building for implementation.

Source: McGee et al., 2003: 61-63

Citizen participation: contextual factors

Despite the legislative framework, there are some contextual factors (historic and cultural setting, the nature and background of the actors, etc.) that are critical to the citizen participation. These factors, as McGee et al. (2003: 63-64) note, are summarised in table 6.

Table 6: Citizen participation - enabling and constraining contextual factors

Enabling features of context		Constraining features of context
Apart from, disposition and commitment from above to participation, a strong demand from citizens and civil society actors from below implies a relatively mature and strong – or strengthening - civil society.	⇔	Weak, immature or inexperienced civil society and government with weak commitment to participation in local governance.
Advanced process of political, administrative and fiscal decentralisation.	⇔	Limited or early-days decentralisation of all kinds or tightly restricted fiscal decentralisation.
Relatively open, trusting relationship between citizens and state.	⇔	State-civil society relations marked by mutual mistrust and lack of familiarity as in the immediate wake of authoritarian regime.
Discourses of participation, governance, decentralisation and democracy locally derived or from elsewhere, strongly appropriated and adapted to national setting.	⇔	Discourses of participation, governance, decentralisation and democracy borrowed wholesale with no attempt to translate and adapt for the national context.
Existence of progressive political parties with their roots in democratization movements and/or social movements and strong commitment to internal representativeness and transparency and to participatory democracy.	⇔	No political parties (as in 'no-party' states) or limited freedom for political opposition parties which tends to favour conservatism and preclude pressure on government for change of a progressive sort.

Enabling features of context		Constraining features of context
A culture of 'bureaucratic hygiene', openness and transparency including information disclosure policy and measures of active' disclosure.	⇔	A culture of corruption and/or lack of transparency which generate resistance to opening up governance processes to scrutiny or interference.
Other laws and policies which are supportive of, or at least consistent with participation legislation.	⇔	Contradictions between participation, legislation and other laws and policies or incomplete legislation leading to ambiguities and stalemates in implementation.
Ongoing momentum for and commitment to movement along the spectrum from elite towards participatory democracy.	⇔	Political transition (e.g. from authoritarian regime to elite democracy) - seen by government and/or civil society as finite process.
Opportunities for experimentation, adaptation and innovation within and outside the spaces provided by legal framework, by state and non-state actors.	⇔	No space for experimentation or innovation through excessively tight and restrictive framework.

Source: McGee et al., 2003: 63-64

Evidently, it is clear from the conceptual discussion outlined above that the notion of the participation concept in governance which is recently being used denotes much wider meaning than the traditional political participation. Participation in governance context means accepting citizen's greater influence in day-to-day governance activities which affect their life directly or indirectly. Therefore, it is much broader and inclusive than the traditionally defined political participation which was limited, in most cases, to voting rights.

Healey prescribes collaborative planning as a tool to promote citizen participation and inclusive democratization process with greater accountability (Healey 1997: 200). Then a question which comes up here is: which type of political or governance system is most favourable to the best involvement of people in governance activities? The following sections discuss these critical issues.

4.4 Participation in direct and representative democracy

Different forms of democracy determine their associated sets of actors and their role also differs based on the modalities which has direct implications on the degree of citizen participation and the power sharing. Edwards (2002: 3 in McGee et al. 2003: 13) points out that, "while both direct and participatory democracy and electoral (representative) democracy are needed if politics is to function in the public interest, participatory democracy is the 'natural territory' of NGOs whereas representative democracy is the natural territory of governments. These distinct identifications no doubt partially explain the gradual and hesitant character of progress towards enhancing democracy as a whole, or democratic local governance more specifically, by rendering it more participatory" (McGee et al. 2003: 13).

Contemporary literatures emphasize on direct democracy as the most favourable political system for better citizen participation. In this context, Gross and Kaufmann note: "Direct democracy is in which citizens have the right and opportunity […] to be directly involved in formulating and passing the laws and/or the constitution of their countries" (Gross and Kaufmann 2002: 1 in McGee et al. 2003: 7-8). Further arguments for direct democracy are noted by McGee et al. as they add: "Direct democracy is often considered the purest form of

democracy and it is contrasted with representative democracy. Representative democracy offers citizens less control than other forms. Direct democracy as a whole offers citizens greater control than representative democracy, but certain forms of it offer them other advantages too" (McGee et al. 2003: 8-9). Thus in direct democracy, there are concerns for much wider involvement of the citizens in decision-making through different mechanisms than other forms of democratic system.

Bucek and Smith give another set of arguments for citizen participation by differentiating direct democracy from participatory democracy. They emphasize participatory democracy and note, "Participatory democracy can be differentiated from direct democracy in terms of outcome and also in terms of their representative roles in decision-making. Participatory democracy denotes contexts of direct democracy where mechanisms for political participation are used to provide possibilities for the enrichment of local political and administrative life as well as for improvements in the responsiveness of public service to the needs of citizen" (Bucek and Smith 2000: 15 in McGee et al. 2003: 8-9).

McGee et al. also agree that participatory democratic forms involve citizens in decision-making and deliberation processes although they do not usually lead to formal and final decisions. They argue that participatory democracy is better than representative democracy in revealing people's preferences (McGee et al. 2003: 8-9). Edwards describes that both forms are to be complemented for effective participation. He notes: "Neither approach, however, is desirable in its pure form without elements of the other: without sustained public pressure (as in participatory democracy), governments rarely fulfil the promises they make on election day. But without election, it is difficult to reconcile the different interests and agendas that exist in civil society" (Edwards 2002: 3 in McGee et al. 2003: 9).

McGee et al. (2003) lay further emphasis on participatory democracy that has particular resonance in southern countries. They note: "It includes those countries where formally 'representative' democratic systems have co-existed with extreme inequality and deprivation, rests on the charge that in inequitable societies representative systems will inevitably reproduce social, economic and political inequities in terms of who can engage with and influence decision-making." It has been argued that the problem with representative democracy is not so much that it restricts citizen involvement to vote, but that "the opportunities it creates for more extensive involvement and influence over decision-making are dependent upon a variety of resources, most notably time, money and education that are distributed unevenly between different sections of the population. In this way, the freedoms of speech and association may expand political activity beyond the vote, but at the same time these practices are also the means whereby the inequalities of civil society are transmitted to the political domain" (Beetham 1992 in Abrahamsen 2000: 75 in McGee et al. 2003: 9).

Cornwall and Gaventa (2001: 32 in McGee et al. 2003: 10) argue that such inequalities can be minimized through the participatory and deliberative process by focusing on poor people exercising their voice through inclusion, consultation and/or mobilization. Similarly, Fung and Wright argue for empowered participatory democracy and emphasize redesigning and redefining of democratic institutions "to incorporate innovations that elicit the energy and influence of ordinary people, often drawn from the lowest strata of society in the solution of problems that plague them" (Fung and Wright 2001: 6-7 in McGee et al. 2003: 10).

McGee et al. describe the concept of deliberation as a mechanism that enriches participatory democracy. Fung and Wright (2001: 6-7 in McGee et al. 2003: 10) define deliberation as the instituting of 'reason-based decision-making'. McGee et al. note: "The promotion of deliberation arises from concerns both with citizen's right to participate and with what

democracy can do for people as well as what people can do for democracy: deliberative democracy emphasizes eliciting broad public participation in a process which provides citizen an opportunity to consider the issues, weigh alternatives, and express a judgement about which policy or candidate is preferred" (McGee et al. 2003: 10). "While participatory, empowered and deliberative democracies are evermore current terms in political science and governance debates, yet they are but aspirations. No country can claim to have instated fully participatory democracy. Most are starting from a representative democratic system and have begun to introduce modifications to this system which render it more participatory without discarding all its fundamentals" (ibid: 10).

4.5 Participation: from political science to development management

Participation is not only a term that relates to political science, but also a hotly contested term in development discourse in many respects. "It is increasingly recognized that the term encapsulates a wide range of approaches from methodological tools to political philosophies" (Cornwall 2001, Gaventa 2001, Gaventa and Valderrama 1999 in McGee et al. 2003: 11). The term 'participation' has been increasingly used to refer to a large range of social and political interactions (McGee et al. 2003: 11).

Molutsi (2002: 50) argues: "Strengthening democratic institutions and fostering a participatory approach to governance are seen by many development practitioners as important tools to promote social and economic development and to enable a country to manage emerging global, national and local issues. In this context, the importance of promoting dialogue and partnerships between government, the private sector and civil society is gaining growing consensus."

The political development in recent decades shows that democracy is the best form of government and that has been almost universally accepted. Many governments in developing countries have crafted and adopted some of the world's best constitutions. The growing challenge now, however, is how to translate the constitutional provisions into institutional and legal frameworks. More importantly, the growing challenge is to translate public declarations into democratic culture and practice (Molutsi 2002: 50). However, Austin (1994: 4 in Molutsi 2002: 54) arguing from different front says: "the danger, therefore, is to expect too much of what might be called political or constitutional engineering since, in reality, the success of democratic institutions has been organic not mechanical." McGee et al. (2003: 7) argues that most opportunities for citizen participation in local governance arise in the contexts of democratic decentralisation. In this context, decentralisation is a strong political strategy to translate the public declarations into reality.

4.6 Participation in non-institutionalized democracies

As discussed above almost all writers who advocate citizen participation present the notion of concept in a noble form; however, it is not that simple, in practice particularly in a young democracy. Citizen participation in practice is determined by many critical factors associated directly with power. Therefore, true participation does not take place easily in reality as presented above in an idealistic manner. The following key aspects influence the level of participation.

1. A political system that allows democratic practices and existence of democratic institutions closer to people is critical factors for sharing of power and effective participation. Decentralisation of power, which most likely be absorbed by intermediate level of government or by powerful stakeholders while trickling down to the grassroots level.

2. Historical factors, social norms and values, level of consciousness of democratic rights are very influential in participation. Socio-economic conditions also matter for effective participation because they imply unequal power relations that directly impede the capacity to engage in public life.

Heller and Chaudhari (2002: 2) caution: "Any theory of participation in non-institutionalized democracies must as such explicitly take into account unequal social relations and uneven institutional environments as a cost of participation."

Democracy is a long-term affair. "Democracy grew up historically out of a century-long struggle among social groups and between state authorities and their subjects" (Skocpol 1999: 14 in Heller and Chaudhari 2002: 4). Participation in democracy is a process of shifting the balance of power from the centre to closer to the citizen. Planning and development at local level are key governance activities that take place in political, social, and economic contexts and demand involving a wider range of stakeholders and influencing social as well as political power relations. Effective participatory process is possible only when power is shared at different levels and among different stakeholders. In this context, effective decentralisation, as a strategy of sharing power at different levels and stakeholders, plays an important role in broadening citizen's participation in political, economic and social realms at the local level. It offers diverse opportunities to participate in governance practices in addition to the formal electoral process.

Bibliography

- *Adhikari, Damodar (2006): Towards Local Democracy in Nepal: Power and Participation in District Development Planning, SPRING Centre, University of Dortmund, Germany.*
- *Adhikari, Damodar (2001): CIDA Nepal Programme Review, Devolution and Local Self-Governance in Nepal, Experiences, Opportunities and Challenges, Canadian Co-operation Office, Kathmandu, Nepal.*
- *Arnstein, S. (1969): The Ladder of Citizen Participation, Journal of the Institute of American Planners, Vol. 35(4), p. 216.*
- *Beetham, D. (1996): Theorizing Democracy and Local Government, In: G. Stoker and D. King (Eds), Rethinking Local Democracy, Macmillan Basingstoke, 1-27.*
- *Benveniste, Guy (1989): Mastering the Politics of Planning, Crafting Credible Plans and Policies, That Make a Difference, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California and London.*
- *Cheema, Shabbir G. and Maguire, Linda (2002): Democracy, Governance and Development: A Conceptual Framework; Fourth Global Forum on Re-inventing Government: Citizens, Business and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy, New York.*
- *Flyvbjerg, Bent (1998): Rationality and Power – Democracy in Practice, The University of Chicago Press, Chicago and London.*
- *Fung, Archon (2004): Empowered Participation, Reinventing Urban Democracy, Princeton University Press, New Jersey, USA.*
- *Healey, Pasty (1997): Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies, Macmillan, Houndmills/Basingstoke/Hampshire/London.*
- *Heller Patrick and Chaudhari, Shubham (2002): The Plasticity of Participation: Evidence from a Participatory Governance Experiment, Department of Sociology, Brown University and Department of Economics, Columbia University, USA.*

- *IDS (2004): Participatory Planning Topic Pack, Participation Resource Centre, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton, UK, www.ids.ac.uk, accessed on March, 2004.*
- *IDS (2005): Logolink Initiatives - Decentralisation, Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex, Brighton, UK, www.ids.ac.uk, accessed on January, 2005.*
- *Kalin, Walter (1998): What Makes Decentralised Government Work: Lessons from Switzerland-References for Determining Necessary Conditions, In: Essays on Constitutional Law, Nepal Law Society, Kathmandu, Nepal, Vol. 27, Aug 1998,1-19.*
- *LSGA (1999): Local Self Governance Act (LSGA), 2055, Law Books Management Committee, Ministry of Law and Justice, His Majesty's Government of Nepal, Kathmandu, Nepal.*
- *LSGR (2000): Local Self-Governance Regulations (LSGR), 2056, Law Books Management Committee, Ministry of Law and Justice, His Majesty's Government of Nepal (HMG/N), Kathmandu, Nepal.*
- *McGee, Rosemary et al. (2003): Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report, In: Learning initiative on Citizen Participation and Local Governance (LogoLink), www.ids.ac.uk, accessed on March, 2004.*
- *Molutsi, Patrik (2002): Tracking Progress in Democracy and Governance Interventions - Lessons and Method; Fourth Global Forum on Re-inventing Government: Citizens, Business and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy, New York.*
- *Olowu, Dele (2003): Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experiences in Africa, In: Paul Collins (ed.), Public Administration and Development, The International Journal of Management Research and Practice, Vol. 23, No.1, February, 41-52.*
- *Rondinelli, Dennis, A. (2002): Promoting National Competitiveness in a Globalizing Economy: The State's Changing Role; Fourth Global Forum on Re-inventing Government, New York.*
- *UN (2002): Fourth Global Forum on Re-inventing Government: Citizens, Business and Governments: Dialogue and Partnerships for Development and Democracy, United Nations (UN), New York.*
- *UNDP (2004): Nepal Human Development Report, 2004: Empowerment and Poverty Reduction, United Nations Development Programme (UNDP), Nepal.*
- *World Bank (2004): Political Decentralisation Notes, www.worldbank.org, accessed on November, 2004.*

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

MORALE:

✍ Dr. Sabitri Aryal (Acharya)*

Introduction

According to Oxford Dictionary Morale is the level of confidence and positive feelings, especially among a group of people who work together in organization, belong to the same team etc. Morale is basically an individual, group of phenomenon it "is the capacity of a group of people to pull together persistently and consistently in pursuit of a common purpose." Being a group of concept it is present in organizations in varying degrees. It fluctuates over a period of time. It is contagious. It spreads through interaction and communication. A down ward trend in morale moves faster than an up turn. It is difficult to convert a state of low morale into high morale. However a state of high morale may be converted into low morale rather easily provided there is a dissatisfying factor. Morale is the capacity of a group of people to pull together persistently and consistently in pursuit of a common purpose.

Definitions

Classical Approach: According to R. M. Guion "Morale is the extent to which individual needs are satisfied and the extent to which individual perceives that satisfaction stemming from total job satisfaction."

Psychological Approach: Filppo and his friend defined morale is a state of mind and emotions affecting willingness to work which in turn affects individual and organizational objectives. Thus, it is a mental attitude of the individual which enables him to realize that the maximum satisfaction of his derives coincides with the fulfillment to the objectives of the company."

Social Approach: Modern writers defined "Morale is a social process and attitudes of individuals and group towards their work, environment, towards voluntary cooperation to the full extent of their ability in the best interest of the organization."

Morale depends on the satisfaction that the workers drive from:

- Their work,
- Their organization,
- Condition of work,
- Their supervision, and
- Their colleagues

Morale is not job satisfaction. It cannot be equated with happiness. It is neither contentment nor absence of conflict. However, all these state of morale.

As men and other living organizations need good health to maintain them so the organizations need morale. It is not something which can be had from the market or made or

* Lecturer, T.U., Central Department of Public Administration

made to order. However, effort can be made to develop it by encouraging those factors which lead to high morale and curbing those which are responsible for low morale.

Main factors:

- Confidence of individual members in the objectives of organization.
- Morale, productivity of workers and their level of motivation are directly correlated.

More convinced the members are higher the morale and vice-versa.

- Confidence of the group in its leadership. Greater the confidence, higher the moral and vice-versa.
- Mutual confidence of members in each other affects morale favorably. In cohesive work group moral is usually high.
- Effectiveness of formal and informal organizations.
- State of mental, physical and emotional health of members.
- Extent of decentralization;-since decentralization brings decision making points closer to operational levels it stimulates morale.
- Profit decentralization;-the presence of profit decentralization also causes the level of morale to go up.
- Extent to which the representatives of employees as permitted a say in determining conditions of service etc.
- Adoption of fair personnel polices and practices.

Features of High morale:

- High morale is associated with the best motivation.
- Employees develop a liking for their work.
- They evince a felling of cooperation they tend to help each other.
- Rate of absenteeism is low.
- There are no wild cat strikes, gheraos or other obstruction to work.
- Movements like work to rule, work less, sit down strikes or pen down strikes are not launched.
- The workers do not resign of their own wish. The rate of turn over is low.
- There is lesser number of complaints from the employees.
- There are nonviolent demonstrations on the part of employees.

Features of low morale:

- Antagonistic attitude towards these in authority,
- Lack of obedience or forced obedience,
- Feelings of hatred, jealousy, doubt, disrespect, lack of confidence towards those in authority,
- Disappointment, unenthusiastic insipidity,
- Lack of collective administration and unity, belief in lone effort,
- Mental turmoil and unhappiness,
- Lack of system and productivity in work,
- Tendency of circulate all kind of rumors,
- Poisoning mind of others towards authorities behind its back,
- Lack of application to work,
- Mutual conflicts and non cooperation,

- Lowering down production,
- Lack of peaceful industrial relations & more accidents.
- The employees do not lime their work.
- The feeling on co-operation amongst employees is lacking. There is a friction amongst them. They tend to cause obstruction in each other's way.
- The rate of absenteeism is rather high.
- There are frequent wild cat strikes, gheraos etc.
- Often the employees launch movements like work to rule, work less, sit down strike, pen down strike etc.
- Since the employees do not like work and have no sense of belongingness they are no the look out for alternative job opportunities. They leave as soon as they get a job. Constantly the rate of turn is rather high.
- The employees have too many complaints against the management.
- Employees stage violent demonstrations.

Morale and productivity:

At one time it was believed that production was proportionate to morale. High morale should lead to higher production and low morale to lower production. However, subsequent research has lead to the conclusion that there is no such necessary relationship between moral and productivity. Though it may be correct to hold that in case of high morale the employees would work hard and strive constantly to achieve the goals of organization, and this should lead to increase production. However, such a situation is also quite feasible where morale is high without corresponding high productivity or alternatively the morale is low without corresponding low level of productivity. If the supervisor is lax, permits people to do what they want, tries to keep them in good humor, is goody sort of person, this should lead to high morale but low production. On the other hand in a labor concentration camp because of pressures that are mounted, harsh discipline in human conditions of living and work there should be low morale, but the level of production may not be come down. However, it is quite a different matter that in a democratic society such practices are considered to be bad and very often reaction sets in against them.

At any given time in any personnel system there are certain forces at work which are likely to lead to high morale. On the other hand, there are simultaneously at work certain other forces that are likely to lead to poor morale. Actual state of morale is a function of interplay of these forces.

Building up Employee Morale

High morale cannot be function of publicity. It cannot be ordered it takes long to build it up. A few suggestions in this regard are indicated below:

1. The top management should evince a keen interest in employees at all levels, the employees should be mad to feel that they are being treated not only as means of production or a part of office equipment. A feeling that their superior regards them as human being and great as such will go a long way in developing a high morale.
2. All major decisions should be examined for their implications on employee morale.
3. The maintenance of employee morale should not be left to the personnel departments alone. This should be the continuing concern of the top executive.
4. A from time to time surveys should be conducted to estimate the state morale. Efforts should be inade to prevent morale from sagging. If declining trends in morale are indicated, it should be looked into immediately and preventive measures adopted.

5. Efforts could be made develop right type of altitude. This can be done by dissimation of information, training programmers and consultation in al matters affecting the personnel.
6. Large organizations with length channels of vertical communication affect morale adversely. Alternatively the structures tend to develop better morale.
7. Job enlargement which makes the job more satisfying is likely to have favorable influence on morale. It gives the employee more freedom and reduces the element of monotony.
8. Participative management has also a tendency to develop satisfactory morale conditions.
9. More then that, physical factor also important for high morale e.g. condition of work, position of promotion, increase in salary, and method of distribution salaries for example: share of profits, remuneration according to work, opportunity to share profit etc.
10. Apart of the above mentioned morale there are other psychological factors that influence e.g. praise, knowledge of success, fulfillment of collective needs, good behavior of authorities, freedom of worker, sense of unity, identity and equality etc.

Measurement of Morale:

The management of morale is a very difficult task because it is basically a psychological question and it is made up of several individual tendencies. The main methods are following:

- Common Worker's opinion analysis,
- Interview method,
- Attitude measurement,
- Sociological methods,
- Company Records and reports etc.

References:

- French Wendell, Personnel Management Process.
- Finer, H., Theory and practice of Modern Governments.
- Gladden, E. N. Civil Service or Bureaucracy.
- Mcfarland, Personnel management Theory and Practice.
- Pradeep Kumar, (1996), Personnel Management and Industrial Relations,

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

Theoretical Aspects of Post-Conflict Reconstruction System And A PCR Policy Framework for Nepalese Peace Process

✍ **Ramesh Kumar Sharma, Timsina**[2]

1. Post-Conflict Reconstruction System

Post-conflict reconstruction (PCR) is a long term process of rebuilding the political, security, social and economic dimensions of a society emerging from conflict by addressing the root causes of the conflict. It is understood as a complex system that provides for simultaneous short, medium and long term programs to prevent disputes from escalating, to avoid a relapse into violent conflict, and to build and consolidate sustainable peace. It is ultimately aimed at addressing the root causes of conflict and to lay the foundations for social justice and sustainable peace. It focuses on the needs for the rebuilding of the socio-economic framework of society and the reconstruction of the enabling conditions for a functioning peacetime society. It includes providing and enhancing not only social and economic well-being and governance and the rule of law but also other elements of justice and reconciliation and, very centrally, security. There is a need to bring all the current strategic planning and funding processes together into one coherent overall country level strategic framework so that the political, security, humanitarian and development aspects of the overall PCR system are synchronized and coordinated. Such an overall strategic framework needs to be linked to a monitoring and evaluation system so that the various dimensions, sectors and programs that make the system can adjust their plans according to the feedback received from others on progress made or setbacks experiences elsewhere in the system.

Each country's transition from conflict to peace should be informed by its own particular circumstances. Each specific PCR system emerges in response to that conflict system's specific set of circumstances and it will thus be unique in its composition, prioritization, timing, speed and sequencing. At the same time, there are recurrent phases, dimensions and processes that are common to most, if not all, PCR systems. The overall objective to develop a PCR policy framework that will ensure that the peace, security, humanitarian and development dimensions of the PCR system directed towards a common objective of consolidating the foundations for social justice and sustainable peace and development.

2. The Dimensions of PCR System

Each PCR system is determined by the interaction of the specific and internal and external actors present, the history of the conflict and the processes that resulted in same form of peace agreement. Although the specific configuration of the PCR system will be unique, it is possible to identify a board framework of dimensions, phases and issues that appear to be common to most PCR systems. There seems to be general agreement that PCR system contain the following five dimension: (1) security; (2) political transition, governance and participation; (3) socio-economic development; (4) human rights, justice and reconstruction; and (5) coordination, management and resource mobilization.

[2] Joint Secretary of Ministry of Peace and Reconstruction

The **security** dimension is responsible for ensuring a safe and secure environment that will enable the civilian humanitarian actors to undertake emergency relief, recovery, rehabilitation and reintegration operations which will prepare the ground for full-fledged reconstruction programs. In the transitional phase the emphasis gradually shifts to security sector reform aimed at the development of appropriate, credible and professional internal security services. Programs include security sector review, reform and transformation, disarmament, demobilization and reintegration; small arms reduction strategies, and enhancing security arrangements.

The **political transition, governance and participation** dimension involves the development of legitimate and effective political and administrative institutions, ensuring participatory processes, and supporting political transition. Aside from facilitating elections, programs include strengthening public sector management and administration; establishing a representative constituting process; reviving local governance; strengthening the legislature; broadening the participation of civil society in decision-making process, and building the capacity of political parties and civil society for effective governance while giving former rebel groups a change to turn themselves into viable political parties if they so wish. There is typically a focus on engendering a culture of rule of law based on existing or newly formulated constitutions, by supporting justice sector reform and related institutions. The transition phase should focus on the need to ensure plurality and inclusiveness, dialogue and the participation of all constituencies and stakeholders. During the development phase it is important to encourage and develop board-based leadership at all levels; to build a shared purpose for the nations; to develop national capacity in terms of skills, mobilization of resources and reviving national infrastructure; to promote good political and economic governance; develop checks and balances to measure progress; and finally, to institute a culture of long-term assessment of the impact of PCR activities and programs.

The **socio-economic development** dimension covers the recovery, rehabilitation and reconstruction of basic social and economic services as well as the return, resettlement, reintegration and rehabilitation of people displaced during the conflict including refugees and IDPs. This dimension needs to focus on an approach that ensures effectives dynamic linkages between activities related to the provision of emergency humanitarian needs and longer-term measures for economic recovery, sustained growth and poverty reduction. It is also crucial that balance is struck on the relationship between social capital and social cohesion at all stages of the PCR process. Programs to be implemented in this dimension include emergency humanitarian assistance; rehabilitation and/or reconstruction of physical infrastructure; provision of social services such as education, health, and social welfare; and enhancing economic growth and development through employment generation, trade and investment, and legal and regulatory reform.

The **human rights, justice and reconciliation** dimension is concerned with ensuring accountable judicial system, promoting reconciliation and nation building, and enshrining human rights. Programs include justice sector reform and establishing the rule of law; promoting national dialogue and reconciliation processes such as truth and reconciliation commissions, and monitoring human rights. A point often raised is the need to make definitions of human rights, justice and reconciliation accessible to all through the use of local languages and include these concepts in school curricula. PCR programs within this dimension should also ensure creating an environment conducive to peace, justice and reconciliation; increasing the involvement of women at all levels; reparations and providing participatory processes which include vulnerable groups. There is the need to rebuild trust and crosscutting social relationships which span across religious, ethnic, class, geographic and generational cleavages in war-torn societies. This is an investment in social capital which underlies the ability of a society to mediate everyday conflicts

before they become violent conflicts, and through building state-people relationships it advances social cohesion.

Coordination, management and resource mobilization are crosscutting functions that are critical for the successful implementation of all the dimensions and the coherence of the PCR system as a whole. All these dimensions are interlinked and interdependent. No single dimension can achieve the goal of the PCR system- addressing the consequences and causes of the conflict and laying the foundation for social justice and sustainable peace- on its own. The success of each individual program makes to the achievement of the overall post-conflict reconstruction objective. It is only when the combined and sustained effort proves successful in the long term that the investment made in each individual program can be said to have been worthwhile. Coordination entails developing strategies, determining objectives, planning, sharing information, the division of roles and responsibilities, and mobilizing resources. Coordination is concerned with synchronizing the mandates, roles and activities of the various stakeholders and actors in the post-conflict reconstruction system and achieves this through joint efforts aimed at prioritization, sequencing and harmonization of programs to meet common objectives.

4. Phases of PCR System

PCR systems proceed through three broad phases, namely the emergency phase, the transition phase and the development phase. But these phases should not be understood as absolute, fixed, time bound or having clear boundaries. Planning or analysis based on these phases should thus take into account that these phases are not based on casual or chronological progression, but determined by a wide range of complex feedback and reinforcement mechanisms.

The **emergency phase** is the period that follows immediately after the end of hostilities and has dual focus, namely the establishment of a safe and secure environment and an emergency response to the immediate consequences of the conflict through humanitarian relief programs. Preparations will be underway for medium-term rehabilitation and recovery and longer-term development actions and it is likely that some form of needs assessment process will be undertaken during the emergency phase, often culminating in an international donor conference. Internal actors are typically pre-occupied with basic survival and the re-organization of their social and political systems. As a result external actors often play a prominent role during the emergency phase but they should nevertheless seek every opportunity to involve and consult with internal actors. Depending on the situation the emergency phase typically ranges from 90 days to a year.

The **transition phase** derives its name from the transition from an appointed interim government, followed by, in the shortest reasonable period, some form of election or legitimate traditional process to elect a transitional government, constituent assembly or some other body responsible for writing a new constitution or otherwise laying the foundation for a future political dispensation. The transitional stage typically ends with an election, run according to the provisions of the new constitution, after which a fully sovereign and legitimately elected government is in power. The transitional phase focuses on developing legitimate and sustainable internal capacity. The focus shifts from emergency relief to recovery rehabilitation and reconstruction. Programs include efforts aimed at rehabilitation of basic social services like health and education, rebuilding the economic infrastructure, short-term job creation through labor intensive public works, and establishing mechanism for governance and participation. The security sector is likely to be engaged in transforming the existing police, defenses and other security agencies so that they can become representative of the communities they serve and so that they are reoriented to their appropriate roles in the post-conflict environment. The relationship between the internal and external players should reflect a growing partnership and the gradual hand-over of ever-increasing responsibility to the internal actors. There should be

specific programs aimed at building the capacity of the internal actors. The transitional phase typically ranges from one to three years.

The **development phase** is aimed at supporting the newly elected government and the civil society with a broad range of programs aimed at fostering reconciliation, boosting socio-economic reconstruction and supporting ongoing development programs across the aforesaid five dimensions of PCR. The roles and responsibilities of external actors will change from a post-conflict reconstruction posture back to a more traditional development posture in the latter stages of the sustainable development phase, in other words, the internal actors develop the capacity to take full responsibility for their own planning and coordination, and the external actors provide technical assistance and support. The post-conflict sustainable development phase typically ranges from four to ten years, but the country is likely to continue to address conflict related consequences in its development programming for decades thereafter. The transition from one phase to next is usually determined by the degree to which various conditions within each phase are met and the level of engagement required by the various actors at each level. However, these transitions are not linier and therefore programs undertaken in one phase are likely to continue for a period into another phase.

5. PCR Strategies

The roots of violent conflicts are traced to social and economic factors; a low or poor life standard of people, unequal distribution of the use of natural resources, marginalization and exclusion, etc. PCR must address those threats to security that gave rise to the conflicts in the first place to ensure that they do not recur. PCR Strategies should focus on the following areas:

5.1 Restoration of Law and Order & Security

For success to be attained in a post-conflict situation, the restoration of law and order and security is essential. Often the collapse of civil order during conflict has paved the way for the disruption of key social institutions and led to a rapid descent into chaos. While pacification measures generally commence with the deployment of substantial military force, the cause of peace and order can only be fully served if attention focuses on the strengthening of the capacity for long term, routine law enforcement by nationals of the country. The demobilization and disarmament of former combatants and the attempt to reintegrate them into society are the parts of the process of restoring order and security. The processes of disarmament, demobilization, and reintegration must serve to break the cycle of violence and foster conditions for sustainable development and security.

Goals of each Dimension during the Phases of PCR

Dimension and Phases	Emergency Phase (90 days to a Year) Theme: Initial Response	Transitional Phase (1-4 Years) Theme: Conflict Transformation	Developmental Phase (4-10 Years) Theme: Fostering Sustainability
Security	Establish a safe and secure environment	Develop legitimate and stable security institution	Consolidate local capacity
Political transition, governance,& participation	Determine the governance structures, foundations for participation, and processes for political transition	Promote legitimate political institutions and participatory processes	Consolidate political institutions and participatory processes
Socio-economic	Provide for emergency	Establish foundations,	Institutionalize long-

development	humanitarian needs	structures, and processes for development	term development program
Human rights, justices and reconciliation	Develop mechanisms for addressing past and ongoing grievances	Build the legal system and processes for reconciliation and monitoring human rights	Established and functional legal system based on accepted international norms.
Coordination and management	Development consultative and coordination mechanism for internal and external actors	Development technical bodies to facilitate program development	Develop internal sustainable processes and capacity for coordination

One concern is that the employment be found for those who are demobilizing, especially the youth, including young women, so that they will again have an incentive to resort to arms or to engage in illegal activity. International aid can be useful in providing the funds for their reintegration into society

5.2 Establishment of Interim Governance Institutions

To avoid future conflict and to secure peace and promote inclusive development, reforms of governance are often essential, to arrive at institutions that are participatory, owned by the country and not felt to be imposed from outside. Interim institutions can assist in the realization of this object. As part of the post-conflict salvage efforts, it is essential that the basic governance institutions be established. A public administration system that is to be assigned the responsibility for the implementation of post-conflict operations can not be constructed in haste and without regard for the ancillary human and institutional capacity development needs. It is a very complex undertaking. At the end of hostilities, the interim administration has to devise a strategy aimed, among other things, at:

- Improving civil service effectiveness (that is ability to delivery basic services);
- Enhancing the capacity of line ministries and sub-national governments to implement basic decisions and service delivery;
- Revitalizing the budget operation, accounting, and financial reporting processes;
- Mobilizing tax revenue, and ensuring prompt lodgment of proceeds in the national treasury;
- Restoring the public service's institutional memory (through the establishment of operational record keeping and archiving systems); and
- Enacting new law, and the ancillary rules and regulations.

Often the roots of a conflict can be traced to economic factors-- a low or declining per capita income, or unequal distribution of the rewards to the exploitation of a nation's assets. Frequently new institutions are required to direct economic policy. However, a central bank, or other institution of economic management, will not emerge simply because new buildings have been commissioned and persons have been appointed to key positions. Economic institutions require long time planning to create and cannot be imposed as a rudimentary, make shift arrangement. From the start, development policy making must be seen not just as a technical issue, but rather as part of a policy for the country to develop in a way that will reduce the possibilities for conflict and make for long term, inclusive of both women and men and sustainable peaceful development. Such a policy should not just be seen as complying with a checklist of desirable policies devised by outside bodies, but must be "owned" by the country, be accepted by the government and have obtained wide political acceptance as pointing the way forward for the country's economic development.

5.3 Re-integration and Resettlement of IDPs

As territories are secured, and the basic governance institutions are in place to perform essential functions, attention can be shifted to such pressing issues as a resettlement and rehabilitation of refugees and internally displaced persons, including victims of violence and of provision of emergency relief assistance. Critical to the goal of reintegration are efforts towards skills development and youth employment. The key challenge in handling emergency relief operations is developing the capacity of domestic and international agencies not only to work in random, but to plan, sequence, and coordinate the operations for the benefit of all stakeholders.

5.4 Reconstruction and Rehabilitation of Damaged Infrastructure and Restoration of Social Services

The reconstruction and rehabilitation of damaged infrastructure are critical to the success of post-conflict stabilization effort. Moreover, if social services, such as health and education, are instituted or restored at an early stage this can make a vital contribution to people's lives as well as fostering greater support for the process of national reconciliation. It is during the first few years that the roots of peace can be firmly implanted. For these purpose, international aid will be essential. However such aid should not just be provided in the first few years after the conflict, providing a boost to economic activity in the short term, and then be cut off as peace is seen to return, thereby plunging many of the local workers into unemployment. Rather it must be part of a continuum of assistance that is helping to reintegrate former combatants into legitimate economic activity and leading to a long term expansion of activity as part of a nationally owned program.

5.5 Re-ignition of the Economic Engine

Even during a conflict, some normal economical activity takes place, but increasingly activity is disrupted or driven under-ground. The fall in production during conflict encourages the smuggling of those goods no longer produced. Conflict itself provides opportunities for the illegal economic activity, such as drug production, illicit exploitation of natural resources, trafficking in small and light weapons, illegal logging and mining, in areas outside the control of the government. These activities also provide the means to finance an armed struggle by rebel groups and give such groups an economic stake in the continuance of the conflict. If the country has been subject to sanctions, this can also complicate the resumption of normal economic activities, as one of the effects of sanctions is to encourage sanction-breaking activities outside the normal economic sphere. One of the aims of the post-conflict state is, then, to motivate the under-ground, parallel market, operators to participate in open and legitimate transaction. Another aim is to ensure that economic policy reduces rather than increases the possibility of conflict. A pattern of development that marginalized important groups from economic activity and that concentrated the benefits of economic advance in the hands of socio-economic factors that contributed to the conflict in the first place can lead the way to the adoption of economic policies that address these factors. Among the measures that should be undertaken in pursuit of this confidence-building measures and economic normalization objects are:

- the formulation sound gender-sensitive macro-economic, fiscal, monetary (including commercial banking) policies,
- the strengthening of the capacity of law-enforcement and judicial agencies,
- the implementation of trade policies aimed at the integration of country into the global economy,
- the inclusion of service-delivery, "customer-caring", and investor-friendly attitudes in all cadres of the public service;
- provision of financial, technical advisory, and information services to small and medium-scale enterprise, including enterprises run by women; and

- Provision of Sunday "match-making" services to link domestic with foreign investors, and local producers, with the world market.

However, these are only tools available to policy-makers to achieve the wider objective of long term, sustainable and inclusive development. As stressed earlier, it is vital that the country develop a widely accepted and nationally owned strategy for development that is, in turn, enthusiastically implemented by the Government .Transparency, particularly as regards the sources and uses of Government income, especially from those sources, such as rents from natural resources, that have caused conflicts in the past, should be an essential part of this strategy. Not just aid, but the permanent and generous opening of developed country markets to the goods and services of post-conflict countries can help make development sustainable. The return of capital that has field the country during conflict and the attraction of new capital, in particular FDI, can follow from the cessation of hostilities, but would be facilitated by supportive gender-sensitive micro and macro-economic policies that create an overall enabling environment for long-term development. Debt relief can also be a vital element in assuring the restoration of long-term growth. For many of the poorest countries that are must prone to conflict, domestic policies, if unsupported by a favorable external environment, could prove inadequate to assure long term sustainable growth. In these cases, the role of the international community is of particular importance.

5.6 Internal-external Actors' Relationship

Internal actors are considered to include the parties to the conflict, the government, political parties, civil society and the private sector of any given country emerging from conflict. External actors include donors, foreign governments, and multilateral bodies such as the UN, AU, EU and International Finance Institutions (IFIs), foreign contractors, international organizations such as the ICRC and the IOM, and NGOs that are engaged in a particular country's transition. It is widely recognized that externally driven post-conflict reconstruction processes that lack sufficient local ownership and participation are unsustainable. They cause resentment and fail to integrate the underlying socio-cultural belief systems that shape the worldview of the internal actors. Achieving a balanced and meaningful partnership between external and internal actors is thus one of the critical success factors for any PCR system. However, even when external actors have adopted policies that encourage local ownership and participation, they typically find it difficult to identify credible actors with whom they can enter into a meaningful partnership. External actors report that they often fail to identity credible internal partners because of ambiguous constituencies; conflicting claims of ownership and lack of capacity (in, for example, education, language skills, time, and institutions).

External actors also blame their own institutional cultures that emphasize output rather than impact. The pressure to rapidly respond, achieve planned outputs and to disburse funds in a fixed time frame often result in external actors compromising on the time and recourses invested in achieving meaningful local ownership. External actors often fail to recognize that true sustainability necessitate that the internal actors should own the problems as well as the solutions. A community emerging from conflict usually has to cope with a political, socio-cultural and economic system that has been severely disrupted by the conflict experience. Internal actors are likely to be largely pre-occupied with basic survival and coping mechanisms. In many cases, the educated and experienced administrators, managers, academies and professionals have left the country, and some of those that have remained may be excluded from the post-conflict reconstruction effort as they are associated with the former discredited regime.

In this context the internal actors often feel intimidated by the momentum, scope and depth of the external intervention. They often are intimidated by the education, organization, scope and resources of the external actors. They have to rapidly adapt, not only to their own changed

environment, but also to a new externally driven paradigm with its own vocabulary, actors and mandates. As a result the internal actors often feel that they have lost control over their own destiny. However, this is typically as a result of some time spent outside the country which often also means that these internal actors lack a credible local support base. The problems associated with the internal/external actor interface have made their own adverse contributions to many failed PCR processes. Cumulatively these interface problems result in differences in the respective analyses, by internal and external actors, of what constitute the root causes of conflict, its immediate consequences, where the priorities lie and how best these causes and consequences can be addressed. The problems associated with the interface between internal and external actors should thus receive particular attention in any PCR system. This policy framework's emphasis on internal actors is based on the recognition that development processes can not succeed without internal actors taking ownership of the post-conflict reconstruction process. The principle of local ownership and participation is widely acknowledged and appears in most policy documents and codes of conduct, but in reality it has proven difficult to implement. To improve this situation the external actors should systematically develop the capacity of the internal actors and facilitate the scaling-down of their own role and the scaling-up of the role of the internal actors. Internal actors should be involved in assessment, planning and monitoring processes to the greatest extent possible. As the situation improves the participation of the internal actors should increase until they eventually take full ownership of this function.

5.7 Aid Harmonization

Newly formed interim, transitional or elected post-conflict governments are overwhelmed when confronted with the task of having to engage, or in some cases take the lead, in coordinating the external actors involved in the post-conflict reconstruction system. Absorbing PCR assistance implies re-directing scarce high-end human resources to managing the relations with external actors that would have otherwise been available to provide services to the people of the country. Foreign assistance is critically important for the countries emerging out of conflict, but it should be recognized that it does have unintended consequences, including absorbing high-end human and administrative resources that could otherwise have been directed to serving the local community. These costs can be reduced through improved coordination and enhanced resource managing systems and processes, aimed at streamlining the interface between the internal and external actors and limiting the impact on the host bureaucracy. It specifies four main principles of harmonization: recipient countries coordinate development assistance, donors align their aid with recipient countries' priorities and systems, donors streamline aid delivery and donors adopt policies, procedures and incentives that foster harmonization. Creative ways need to be found to apply the spirit the emergency and transitional phases as well.

Aid conditionality that link assistance with specific external political or security priorities, for instance the 'war on terror' distorts the relationship between internal and external actors. Incentives to foster objectives such as good governance and democratization may be coherent with the overall goals of the PCR system but should be directed at fostering accountability between a government and the people it serves rather than making internal leaders accountable to external actors. As the PCR system moves through the transitional phase and into the development phase the internal and external actors should establish processes that provide for the external actors to be accountable to their beneficiaries. One such process at the national level should occur through parliament but creative ways should be sought to replicate the process at the all levels. This will empower the internal actors, generate impact feedback for the external actors and foster long-term systems of accountability in the country.

5.8 Synchronizing Delivery and Absorption

External actors should ensure that their combined and cumulative effect on the internal actors is positive, consistent and delivered at a rate that can be absorbed. If the ultimate aim of the PCR

system is sustainable peace and development then the overall strategy and the pace of its implementation should reflect the optimal balance between delivery and absorption. PCR programs are typically planned at the outset as intense three to four year interventions and the bulk of the money theoretically available for these programs is made available in the early stages of the process. Although well intended, the result is that large amounts are spent on the programs that the internal actors simply cannot absorb.

In general, this translates into programming those elements of the assistance package that are not aimed at emergency relief and recovery over a longer term and directing more of the assistance initially to building the capacities that would be required to absorb downstream assistance. The short term high impact approach currently favored is not conducive to sustainable PCR and ultimately results in higher costs to both the internal and external actors.

5.9 Special-needs Groups

The needs of special needs groups need to be factored into planning and programming. Special needs groups are those groups or categories of internal actors that need program responses that cater for their specific needs, such as: women, children, youth, the disabled, the elderly, ex-combatant, female ex-combatants child soldiers IDPs, refugees, single parent households, victims of sexual violence, HIV positive, and others. Programs focused on the special needs of women in the post-conflict environment impact on household livelihood, family health, education, and so on, and thus tend to have positive effects far beyond the initial target group.

5.10 Diaspora

The potential role of the Diaspora in PCR environments should not be underestimated. The financial contribution of Diaspora can be used for positive development or can be diverted to potential *"spoilers"* intent on maintaining the conflict. Programmatic planning for PCR efforts should consider how best the potential positive influence of the Diaspora can be harnessed and channeled towards initiatives that will complement development initiatives pro-poor economic growth. Ensuring that positive reform of financial policies and regulations is part of an overall PCR program, it is thus vitally important to mitigate the role of *"spoilers"* and encourage the divergence of remittances for development projects.

6. Policy Implementation

6.1 Policy Advocacy

The government of Nepal should inform and educate the highest possible range of stake holders about the existence and implementation of the PCR policy framework. They should engage and lobby both the internal and external actors in any given post-conflict setting, and participate in or initiate forums where this policy framework and its implementation can be discussed among the various stakeholders engaged in any given country emerging from conflict.

6.2 Mutual Monitoring and Evaluation

The foreign organizations in consultation with other stakeholders should develop principles, standards and indicators for PCR. Once developed and accepted the principles could facilitate initiatives, in conjunction with development partners, to mutually monitor and evaluate the degree to which internal and external actors in specific post-conflict settings are aware of and have implemented such principles and standards. A mutual and inclusive evaluation process based on predetermined standards and indicators can serve as a meaningful tool to stimulate dialogue among internal and external actors. Although most external actors commit themselves to alignment behind national strategies and programs, very few, if any, are subject to evaluation by internal actors or recipient countries. Mutual evaluation will further strengthen the symbiotic internal/external actor relationship and it will encourage transparency and build mutual trust.

They could pay attention to issues such as alignment of external assistance to the priorities and needs identified by internal actors, the degree to which national ownership is supported by relevant capacity building initiatives, and other relevant elements highlighted in this policy framework.

6.3 Knowledge Management

The country should play a leading role in the generation of knowledge related to post-conflict reconstruction in general and the implementation of this policy framework in particular. This should include lessons learned and best practices studies, specific country studies, projects aimed at generating standards and indicators, and studies focused on the role and responsibilities of internal and external actors.

6.4 Resource Mobilization

The country should undertake to facilitate dialogue between internal and external actors when it comes to identifying program areas that are unfunded or under funded at the regional or sub-regional level. The country can facilitate in the development of monitoring mechanisms that can track funding and it can support capacity building efforts and at improving the ability of internal actors to identify resource and manage and report programs according to internal standards.

6.5 Technical Facility Fund

A technical facility fund should be established to assist transitional country in the building of capacity for internal actors. Often, the necessary, qualified human resources needed to drive the reconstruction effort can be found in the Diaspora. Transitional country should receive support from a technical facility fund to help secure qualified individuals from the Diaspora to assist with reconstruction efforts.

7 Actors of the PCR Policy Framework

7.1 The State

It is the responsibility of the state to translate this policy framework into action. This could be pursued in a variety of ways, including amongst others, the following:

- Encourage the private sector to invest in PCR initiatives,
- Develop processes that facilitate national dialogue to respond to social, economic, political and governance challenges of the country,
- Initiatives an environment for civil society to play a complementary role in PCR through enabling legislation and policies,
- Support efforts encouraging involvement of the Diaspora in PCR initiates with specific reference to funding, investment and the exchange of technical/professional skills,
- Facilitate public information on the peace process and the role of external partners,
- Create conditions conducive to public-private sector partnership, and
- Incorporate regional integration objectives in the national reconstruction effort.

7.2 Private Sector

The private sector should be encouraged to join government and civil society in a tripartite public-private-civil society partnership. The private sector can contribute to the implementation of this policy framework by:

- Adopting trade practices that encourage the development of local entrepreneurship,
- Adopting procurement policies that favor local industries and agriculture revitalization,
- Maintaining an inculcate business practices that establish good corporate governance
- Encouraging private-public partnerships,
- Supporting programs that address the root causes of conflict, and

- Participating in the development and consolidation of the role of civil society in economic development.

7.3 Civil society

Civil society covers an infinite range of disciplines and functions and can make a critical contribution to PCR in almost every sphere of society. Civil society should undertake research that can contribute to a better understanding of the root causes, triggers and consequences of conflict. Civil society should also help to set up or feed into early warning systems that can identify possible outbreaks of violence and they can play an important role in conflict prevention at all levels of society. Civil society can make a positive contribution in the policy process, and can support or undertake capacity building programs through training and education interventions. Civil society is a key enabler is building social capital that is needed to sustain fragile peace processes and is a key service provider in relief, rehabilitation, recovery and reconstruction programs.

7.4 External partners

International organizations, donor partners, governments, regional groupings and the international civil society, all play a critical role in PCR system, and can support the implementation of this policy framework through:

- Entering into a dialogue with the stakeholders to discuss the policy framework and its implications for their work;
- Integrate those aspects of the policy framework on which agreements has been reached into their own programming and policy frameworks; and
- Implement specific program interventions aimed at achieving some of the objectives set forth in this policy framework.

8. Institutional Arrangement

8.1 Post-Conflict Reconstruction Unit (PCRU)

There shall remain a PCRU as an autonomous body which, at a strategic level, would seek to undertake:

- Advocacy (dissemination of policy guidelines to all relevant stakeholders);
- Validation and adoption process (secure continental support for the policy framework);
- Conceptual and methodological development of PCR programs (establish protocols and policy guidelines for activity preparation);
- Assist stakeholders in the processes of policy formulation, planning and evaluation;
- The promotion of research on issues of common interests, and
- The development of a monitoring and evaluation process and issuing of annual reports.

At the operational level the PCRU would seek to encourage and facilitate:

- An increase in dialogue forums and the dissemination of "best practices" from countries that have already undertaken PCR programs (consultative policy implementation dialogue);
- Promote dialogue to align PCR programs with the wider desired integration outputs at a regional and sub-regional level;
- Facilitate activities that encourage greater coordination among internal and external actors in the affected countries, and
- Encouraging resource mobilization activities to support the country.

8.2 Resource Mobilization Strength

The exact cost of financing a PCR system as difficult to calculate due to the large number of financing mechanisms involved and differing definitions of what qualifies as post-conflict reconstruction. It has been noted that there is typically a gap between policy commitments and financial resources available for reconstruction. To expand relief and to start development is to pool resources from a variety of sources for an expended PCR agenda. Resource mobilization may also include garnering diplomatic support for project. This may entail facilitating support for programs from international and regional funding institutions and donor organizations. While the emphasis tends to be on financial resources, human and technical resources are key prerequisites for successful PCR programs.

9. Nutshell : PCR System and Policy Relevancy for Nepal

After the success of the historic movement, a joint government of SPA formed with the people's mandate for resolving the conflict and restructuring of state through the election to a Constituent Assembly. For the establishment of peace forever in the country, different efforts have been made by the political parties and the government of Nepal. The 12 point understanding, the code of conduct for ceasefire; the 8 point agreement of the top leaders; the official letters to the United Nations; decisions of the meeting of high level leaders; Comprehensive Peace Accord; Agreement on Arms and Armies management and the interim constitution of Nepal, 2063 are the major historic documents of such efforts.

After signing in a Comprehensive Peace Accord, it is formally declared that more than a decade long conflict ended legally with the downfall of absolute monarchy. The government and different political parties including CPN (Maoists) are now in the interim government according to the Interim Constitution of Nepal, 2063. At present, there are three major challenges in hand: Firstly, handling of the in-conflict situation of Terai and marginalized groups; Secondly, setting the conducive environment to the election of the Constituent Assembly and lastly but not least, is the state's responsibility of PCR. This process will lead the country forward in the path of overall peace and development by bringing different people in a single track for national unity and harmony. Thus the future of Nepal seems to depend upon its capacity to prevent, manage and resolve conflict simultaneously. The PCR policy framework is thus for the purpose to be fulfilled through a long-term plan and strategy for prevention, management and resolution of conflict in Nepalese society.

As a general observation, the nexus between development, peace and security have become a central focus of PCR theory and practice over the last decade. So deriving the key policy tension in the Nepalese post-conflict setting it appears as a trade-off between *economic efficiency* and *political stability*. Such *efficiency* and *stability* means there is a need to bring all the current strategic planning and funding processes together into one coherent overall *Nepali national level strategic framework* so that the political, security, humanitarian and development aspects of the overall PCR system are synchronized and coordinated. Such an overall strategic framework needs to be linked to a monitoring and evaluation system so that the various phases, dimensions, sectors and programs that make the system can adjust their plans according to the feedback received from others on progress made or setbacks experiences elsewhere in the system. On these notions, Nepal should have to prepare a strategic *post-conflict reconstruction policy framework* to consolidate, clarify and refine existing policies in order to transform its conflict into sustainable peace and development for the phenomenon of *New Nepal*.

Theoretically programs like SSR and DDR includes security sector reform and transformation, disarmament, demobilization and reintegration; small arms reduction strategies, and enhancing security arrangements. Despite of the international validity and success of these SSR and DDR process and programs elsewhere, Nepal, with its unique peace process, should have to incorporate these theories into practice in its peculiar and own *Nepali way*. A special attempt to

seek a theoretical and practical theme of *Nepalese Initiative on demobilization (cantonment), recovery and integration (NIDRI)* activities incorporating in the PCR that seem to be a good form of the post-conflict demobilization, recovery and integration program for Nepal.

We should consider one more key thing that externally driven PCR process may lack sufficient local ownership and participation and due to the reason it may become unsustainable. In order to make a meaningful contribution to sustainable PCR process two basis approaches *"buttom-up"* and *"community based"* can be applied with the aims to strengthen the role of civil society actors in such a way that they are able to make a meaningful contribution to sustainable PCR process. So internal actors should be actively involved in overall process, and moreover, there may need to synchronize the rate of delivery by the external actors with the capacity for absorption of the internal actors too.

Bibliography

- Interim Constitution of Nepal, 2006
- African Post-Conflict Reconstruction Policy Framework; The New Partnership For Africa's Development, NEPAD Secretariat; June, 2005
- Anand Aditya, Bishnu Raj Upreti and Poorna Kanta Adhikary; Countries in Conflict and Processing of Peace : Lesson for Nepal; Friends For Peace Publication, Series 011; May, 2006.
- Women and Post-Conflict Reconstruction: Issues and Sources; WSP Ocasional Paper No. 3; UNRISD; June, 1998
- Agreements and Understandings on Peace Negotiation of Nepal; Peace Secretariat/GON; January, 2007.

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

Time Management

✍ Narayan Prasad Kaphle *

1. Meaning and Definition:

Time management plays a tremendous role to accomplish the goals and objectives of the organization by achieving maximum output with minimum resources and means. Time management, in other words, may be recognized as the appropriate investment of time. Neither we can retain time nor make return it. Nothing can be accomplished except to regret if there is the misappropriation of time. Time is a kind of money which never ends. Time is always dynamic. An efficient manager should always keep the time on his control in order to complete his work on time. Appropriate and efficient time management in any organization can support effectiveness and diminish the stress. If the manager can manage the time appropriately and efficiently, he needs not to be anxious of the loss and disadvantage that may be occurred in future. If the time in any organization is not managed properly, there may raise conflict and contradiction because of the inadequacy of time for fulfilling the task. By realizing this fact, manager and his subordinates in the organization should always be cautious and committed for the proper and efficient management of time.

Different people have defined Time Management differently. Shastra Dutta Panta has defined this as-"Time management deals with managing one's activities with respect, to time not with the managing of time itself. Hence time management is nothing but dividing 24 hours allocating time periods for various uses in such a way that maximum output can be achieved." Similarly, in the words of Dr. Govind Ram Agrawal on his book-"Organization and Management in Nepal"-"Time management is how to get more done in less time to accomplish goals. It involves setting clear goals and priorities, proper planning of time use, identifying the time stealers and using time management techniques to improve time use."

Time Management is a method or strategy of allocation of time in order to get maximum achievement by utilizing the minimum part out of the totality that he or she has. Time is money. It is recognized as a scarce resource. If time is lost once, it is lost for ever and never returns back. Effective utilization of time is, no doubt, the key for higher performance and productivity. Effective management is needed at all levels of managers. Some important and renowned quotations concerning time management are as follows.

- William shakespear "If I loose time, I will be lost by time."
- Napoleon Bonaparte-"You can find me loosing the war, but I will not waste even one minute of time."
- Time and tide wait for none. One who gains time gains everything.
- If the work is remained, that is for us. But if the food is remained, that is for others.
- Do it today, tomorrow will be too late.
- Successful persons do not do different things, they do differently.

* Under Secretary, Ministry of Education and Sports

- A stitch in time saves nine.

2. Matters to be given full attention and consciousness regarding Time Management

- Time is scarce. Therefore, maximum utilization of time should be made.
- Time lost or wasted once can never be found again. Likewise, the present time can not be accumulated for the future.
- Work of less importance should be avoided if anybody has to do more important work comparatively.

3. Three rules with regard to Time Management

- Allocate most of the available time on creative thinking, formulation and implementation of the plan, reporting, project writing. Do not provide such allocated time on less important tasks.
- Provide more importance and allocate the time on such letters and documents which are in your desk.
- Complete the most urgent work in the same day if possible. Implement following principles with regard to this.

  Critical must be done.
  Important should be done.
  Optional may be performed or delegated.

4. Court Work Description, Manual, 2057 has mentioned followings with regard to time management

- Make daily the list of the works which are to be performed.
- Prioritize the list of works.
- Think whether any work can be undertaken by yourself or not.
- Determine the work that can not be completed by yourself and decide the person who can fulfill the task.
- Be sure about the result of each task.
- Prioritize the list of the tasks and determine time in order to complete on the basis of prioritization.
- Put on the least prioritization of such works which do not affect adversely even that is not fulfilled.

5. Importance of Time Management:

Importance of time management is elaborated as bellows:

- Efficiency and effectiveness of the organization are accelerated.
- It is easier and comfortable to accomplish the pre-determined aims and objectives.
- The effectiveness of the organization is increased by the simultaneous and hierarchical conduction of the activities.
- The result having good quality is achieved by the maximum utilization of means and resources.
- Risk to come while conducting the work is less.
- Stress and conflict which come to the organization are minimized.
- Manager feels easier to make the decision by searching different alternatives.
- Due to having got individual freedom, the manager gets leisure for recreation, socialization and external knowledge.

- Clients get service in right time and as a result of which faith of clients towards the organization increases naturally.
- The possibility of error on the work becomes less.

6 . Misuse of Time

If the right work is not done in right time, that can be understood as "misuse of time". The reasons of misuse of time are mentioned below.

- Lack of prioritization on work activities. More time given to less important work and vice-versa.
- Having not faith on others and being afraid of delegating, lack of delegation of authority to the right people at the right time.
- Cluttered desk with unorganized piles of files and letters.
- Lack of punctuality and list of things to do.
- Loss of time due to unplanned work activities.
- Setting of time with negligence and carelessness instead of considering it as a critical factor.
- Lack of effectiveness on supervision, controlling, monitoring and evaluation to the work done by subordinates.
- Lack of tendency of working on time due to not implementing the policy of "Reward and Punishment".
- Pursuing many interests at the same time.
- Never saying "no to work or people."
- Not realizing the importance of time by the inner heart and implementation in practice accordingly.
- Not evaluating the employees on the basis of fulfillment of the work on time.
- Lack of implementation of Management Information System (MIS) in practice.
- Habit of taking office work home to mess up home life.
- Resistance to change, i.e. status quo-oriented.
- Misuse of time on telephone by making unnecessary and long talks. Irrelevant conversations are on the phone.
- Keeping not the desk well organized and clutter free.
- Setting not the deadlines for completing work-activities.
- Lack of clear instructions and orders to subordinates.
- Attending each and every meeting personally although that could be delegated to subordinates.
- Procrastination on work habits. Things are not done on time. Decisions get put off for "Bholi" (tomorrow). But Bholi never comes.
- Channels of communication consist of many layers and poorly designed.
- Too much data, too many copies of irrelevant letters and too long reports.
- Negative and Pessimist in work. Always complaining to others.

7. LEADS Theory in terms of Time Management

L = List of activity (Make list of the activities of work which are to be done.)
E = Estimate of Time (Assume the cost of time for each activity of work.)
A = Allocation (Determine 40% of time for emergency work.)
D = Decide (Determine time according to the prioritization)
S = Schedule (Make today the working schedule of tomorrow.)

8. Five Steps to Improve Time Management:

Dr. Govind Ram Agrawal in his book "Organization and Management in Nepal" has expressed five steps to improve time management. The steps are enumerated as follows:

- List your objectives, MBO facilitates it.
- Rank objectives in order of importance.
- List activities necessary to achieve objectives.
- Assign priorities to various activities required to achieve objectives.
- Schedule activities according to set priorities.

9. Problems created due to the lack of management

- Goals and objectives of the organization are not achieved as expectation.
- Situation of stress and conflict is created in organization.
- Conflicts and contradictions appear in organization.
- More time and cost are required because of not completing the work on expected time.
- Clients are unsatisfied due to not getting the service on time. As a result of which negative influence is created towards the prestige and reputation of the organization.
- Creative, constructive and research-oriented works are not developed.
- The attention and attitude of the employees are moved towards negative work rather than positive.
- The tendency of loosing the time in unnecessary works is increased.
- The tendency of jeopardizing and making false to others is developed.

10. Suggestions for Effective Time Management

Following suggestions are recommended for the effective time management.

- Set clear goals and on the basis of importance, necessity and appropriation. Prioritize activities accordingly.
- While determining prioritization, make the basis on possible result, the possibility of contribution that can help for the accomplishment of goals and objectives, direct and indirect benefits of the organization.
- Write on the white board of the working room about the time and venue of the meeting, the list of the persons to meet and the list of the name and time of the works that should be completed.
- Realize the importance of time by your inner heart and implement in practice accordingly.
- Maintain time log daily. Analyze this weekly to locate unproductive time. It can also be used to prioritize the daily work.
- Delegation is saving time. So, delegate as many activities as possible to right people at the right time. Training for subordinates should be provided to handle delegated work.
- The materials for office handling should be kept on right place so as to not loose the time for searching them.
- Keep all the materials which are required for the office work in one place.
- Make the list of all materials which are needed for office handling.
- Do not keep the materials in those places where people walk. Set the straight way for walking.
- Use daily dairy to know about the information and implementation of daily work.
- Discourage drop-in-visitors indicating you are busy in important work.
- Fix the time to meet the visitors.

- Arrange and set few hours during the days when visitors and interruptions are not permitted.
- Evaluate the employees on the basis of the fulfillment of the work on time.
- Unnecessary and unused materials should be kept out of office.
- Make necessary arrangements not to make noise and disturbance.
- Prepare a work plan and implement that effectively.
- Implement Management Information System (MIS) in practice.
- Do not make delay in decision making. Avoid the tendency of summary (tippani) even in simple issue.
- Prepare work-description and specify the clarification of responsibility and authority through that.
- Fix the meeting of visitors for high level officers. Discourage drop-in-visitors. Indicate them that you are in busy work.
- Give clear instructions and orders to subordinates. Make effectiveness on supervision, monitoring and evaluation to the work done by subordinates.
- Do not misuse time in telephone by making unnecessary talks. Screen in-coming telephone calls through personal secretary in the case of higher officer.
- Use computers, e-mail, fax, internet and other information technology for time saving.
- Keep the desk well-organized and clutter free.
- Be positive and optimist in your work.
- Leave time for unexpected.
- Set deadlines for completing activities.
- Determine specific direction before to initiate any work. It is better to use the formula of SMART (Specific, Measurable, Realistic and Achievable) before determining the goal and objective of any work.

11. Time Management on Nepalese Context

It is not the matter of hesitation to say that the Nepalese culture does not value time management. In Nepal, time is assumed to be unlimited. If there were only one thing that would give the bad name to the bureaucracy in Nepal, people would tend to name the process which invites more time to do any thing. The procedure in Nepalese administration is so extensive and lengthy that they often overshadow the objectives. Paper works dominate the administrative procedure. The office procedure in administration is highly clerical and lengthy.

Managers and administrators in Nepal seem least concerned about managing their time efficiently for higher performance and productivity. They have not habit of giving importance to time. In Nepal, there is lack of managerial awareness towards the importance and value of time. Due to the tendency of making summary (tippani) even in the lower subject, along time and procedure is needed for decision-making. While making decision in any subject or issue, sometimes it has to cross the six levels. Therefore, the work can not be done on time. In Nepalese administration, long and unnecessary work procedure and system is applied which invites delay in work. In Nepalese management, "Bholi" or tomorrow is commonly known as the golden rule of the time management. But the "Bholi" never comes. Punctuality is only on the theory but not in practice.

Nepalese managers are not aware of effective knowledge about time stealers. Most of their time is spent in meetings which decide very little. They tend to the victim of drop-in time visitors. Gossips and Chakari, tea drinking bouts are recognized as big time stealers in

Nepalese management. Uncontrolled telephone calls and interruptions are the handicaps of Nepalese management. Although Nepalese managers generally keep a daily record, yet this is analyzed for locating unproductive time. Time is not used according to planning. Managers do haphazardly without the proper management of time. Their working style is not well-organized. Although time saving technology like computers, e-mail, fax, internate, web-site and other information technology has appeared in Nepal, yet Nepalese managers have not the habit of using computers. They like to keep a computer on their table but they hardly use it. Usually, Nepalese managers do not like to say "No" in theory. They use to say "Yes". This is the weak part and biggest problem with regard to time management. The word "Yes" is not used in practice as they use in theory.

Nepalese managers have to reform in various aspects for effective time management. They should say "No" to such jobs that they can not be performed. They should avoid unnecessary meetings. Meetings should be conducted on the basis of agenda-based discussion. They, however, should manage information overload and "hoarding" of unnecessary information. Computer, e-mail, fax, internet and other information technology should be used in practice rather than putting computer only on the table. Instructions and orders to subordinates should be clearly defined. A single manager can not do all of the works of the organization. He or she, therefore, has to delegate as many activities as possible. Delegation of works especially promotes two benefits. In one side, the manager will have leisure and could be concentrated on higher level and policy level tasks. On other side, subordinates will be encouraged and motivated towards their tasks. Nepalese managers should set few hours during the day when visitors and interruptions are not permitted. Such time should be the creative time of the day. To conclude, Nepalese managers should realize the importance of time management from their inner heart and do works accordingly.

References:

- Agrawal Govind Ram (Dr.) – Organization and Management in Nepal, Section Edition – 2001.
- Chatterjee S.K. – Development Administrations- 1994 Stering Publishers, New Delhi.
- Neupane Maheswor- Various Aspects of Civil Service and Public Management, First edition, 2062.
- Adhikari Dhruba - Various Aspects of Civil Service and Public Management, First edition, 2062.
- Thapa Balaram – Editor, Chief Editor- Baudhik Sansar - Various aspects of civil service and Public Management.
- Subedi Bishnu- Major Aspects of Administration, Development, First Edition 2061.
- Sopan, 2062, Kartik Year- 2, Anka 4, Purndanka -17.
- Court Work description Manual, 2057.
- Kosh – Employees provident Fund, Centre office Pulchok, Annual Bisesanka, 2063.

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

Financial Management Practices in Nepalese Municipalities

✍ Purusottam Nepal[3]

1. General Background:

After restoration of democracy in 1990, Nepal has been involved in comprehensive reforms of its public administrative systems, focusing on decentralization as a major tool to improve efficiency in public service delivery and strengthen involvement of citizens in decision-making processes.

Nepal is one of the most rural countries in the world with less than 20% of the population living in the urban areas, and with a yearly rate of urbanisation nearly 5.7%. It is currently facing challenges from the growing demand for urban services as a result of rapid urbanization in the country.

There are 58 municipalities in the country located 2 in the mountain region, 27 in the hill and 29 in the terai region. The population size and capacity among these municipalities varies greatly. Kathmandu (pop. 810,429) Municipality is more than fifty times larger than the smallest municipality Dhulikhel (12473). Whatever the size and capacity of the municipality, all most all of them are facing fiscal stress managing urban infrastructure development, social services and other urban facilities. These municipalities can respond this fiscal stress by employing three strategies like raising additional revenues, reducing scope of activities and improving budget/programming of financial management system for efficient and effective urban governance.

In this small article, focus has put on the financial management aspects of Nepalese urban governance since the role of financial management in municipalities is expanding as a consequence of the increasing attention in recent years to the need for greater economy, efficiency, and effectiveness. Analysis has been made to find out the understanding of municipal employees and chief executives about different aspects of financial management. It also analyse the key performance indicators employed and their utilization in municipalities using survey questionnaire and the annual accounting data collected basically from receipt and payment accounts of the municipalities.

2. Concepts of Financial Management

Financial management concerns with the acquisition and allocation of scarce resources for different activities to achieve organizational objectives. The importance of financial management in each types of organization is increasing whether they are commercial or non-profit, private or public, service or manufacturing, industrial or retail firms.

Management seeks to satisfy the desire of its constituencies within a set of financial constraints. Weston and Copeland (1992) stated that the goal of the financial manager of an organization is to satisfy the stakeholders through maximizing the value of the organization. Finance is the focal

[3] Under Secretary, Ministry of General Administration

point for managerial decision making, action and accountability, so sound financial management is crucial to the survival and well being of the institution (Richard: 1991).

Government whether it is central or local, exists to provide necessary public services that commercial sector or individuals are unable or unwilling to provide. It is therefore, government is provided the authority to use public resources and given responsibilities to manage those resources in an optimum level. Managing public resources indicates that there is higher focus on financial resources. The financial resources has been in the heart of the organization that required to support personnel, equipment, materials and other activities in order to achieve institutional goals and objectives.

Financial management comprises of processes and actions taken by Municipality to acquire funds, allocate them over different activities and time periods and use them in the most economic, efficient and effective manner with a view to achieving the goals and objectives of it. It involves arranging the finances of Municipality and using them to attain the greatest possible Value for Money. The areas that are regarded in general as primary finance functions are: analysis of financial aspects of all decisions, investment and financing decision, analyse the statements of accounts like balance sheet and income statements, analyse cost and income for an individual source and analyse the operating cash flows. Finance theory consists of a set of concepts and principles for allocating resources over time and a set of tools and techniques to evaluate alternatives, make decisions, and implement them (Bodre and Morton: 2000). The function of public sector financial management is regarded as managing resources, keeping accounting and control mechanism, allocation and management of existing resources for future benefits, and concern with long term organizational assets. This study would identify the major finance function adopted by the selected Municipalities.

The financial management must identify the magnitude of future needs, determine the timing when the resource required and negotiate with potential internal and external sources of capital. Managing source of finance is the primary role of finance manager. The sources of finance vary with forprofit and not-for-profit sectors. The types of financing sources that are utilized by the Municipalities is the concerned of this study.

Long term planning and budgeting, mobilization of revenue, using funds with the concept of value for money, maintaining cash flow to avoid outstanding arrears, budgetary control and accountability are some of the elements of sound financial management.

3. Review of Literature

Government exists to provide valuable services for which businesses or individuals are unable or unwilling to provide. The effective allocation of public resources to governmental organization that will carry out plans, strategies, and programs is important responsibility of financial management. Resource management can provide the critical link between the formulation of goals and objectives and the actual performance of organizational activities (Walter: 1992).

Government and non-profit organizations do not operate to earn profit and they are exempted from income taxes. They are owned by their constituencies and not by equity holders. This means the finance contributors may not receive direct benefits from these organizations. The major policy decisions and perhaps some operating decisions typically are made by consensus vote of an elected or appointed governing body (Bryce: 1992, Freeman & Shoulders: 1999, Wilson, Kattelus & Hay: 2001).

Financial management in the public sector borrows liberally from the tools and concepts of business management. The nature of services provided by the government are different from the nature of the private services, for instance the services that are unable or unwilling to appropriate levels from private sectors. For example, the public safety, common welfare of the community, which are basically provided with the motivation of public accountability rather than ability to

pay. These features limit the extent to which business management techniques can be applied in the management of public resources.

The primary purpose of financial plan is to project resource requirements for specific periods and to identify the likely sources of funds needed. Before any plan be formulated, a view of the future or forecast is required. This forecast layout explicitly or implicitly the institutional environment and a sound professional judgment. Financial management must identify the magnitude of future needs, determine the timing, and negotiate with the potential sources of external capital. The identification of external financing sources is depending upon the cash flow expectation, capital structure determination, and cost of capital consideration.

The financial management should be viewed with the economic management prospective. This aspect of an organization encompasses different elements. The degree to which planning and control activities are conducted in a planned way, the professionalism of employees performing financial and economic tasks and the tools that can be used by the management and the employees of the organization performing financial and economic tasks are the characteristics of financial and economic management (Van Loon, 1993):

Effective financial management in the public sectors needs to use essential tools like keeping score and dissemination of relevant information, rational procedures for allocating resources and managing costs, and techniques for assessing the long-term needs of the organization and for acquiring these resources. In the absence of the verdict of market place, the roles and responsibilities of financial management in the public sector are even greater than those in profit-oriented organizations. Sound financial management, including thoughtful budgeting, appropriate accounting, meaningful financial reporting and timely audits by qualified auditors are atleast important expectations from financial manager of public entities as private organizations. Because of the scope and diversity of the municipal activities, proper management of financial affairs may be far more complex than that of a private business with comparable assets or annual expenditures. Having responsibility to manage scarce resources, cost analysis and other control and evaluation techniques is essential to ensure utilization of resources economically, effectively and efficiently.

The efficiency of financial management in municipality is expected in respect to technical and economic decisions, fixing target and achievement, managing common and joint costs, fixed and variable costs, capital and operating costs, controlling costs centres, minimizing mal practices and tackling opportunity costs. Financial management is expected to forecast the costs and revenues, the budget figures, analyze variances in budgeted and actual figures how and when they existed. It is also responsible for managing risks and converts uncertainty to certainty through analyzing financial figures.

Guthrie J Olson, and Humphrey C, (1999) studied the public sectors financial management reforms with the introduction of the concept "New Public Financial Management (NPMF)" in United Kingdom. The major reform initiatives of NPMF are:

1. Changes in the financial reporting system with the promotion of accrual based financial statements across government departments and status and reliance on professional set accounting standards
2. Development of commercially minded market oriented management system and structures to deal with the pricing and provision of public services with emphasis on cash management, controlling out arrangements, and internal and external charging/pricing mechanism
3. The development of performance measurement approach, including techniques such as financial and non financial performance indicators, league tables, output and outcome performance measures and benchmarking

4. Development/Decentralization or delegation of budgets – coupled with the attempted integration of both financial and management accounting systems and with economic based information sets.
5. Changes to internal and external public audits in terms of monitoring services delivery functions and providing reviews of the efficiency and effectiveness (value for money) of public services, citizen charters, and program evaluations.

The authors made revision of worldwide practices of New Public Financial Management and found that there is limited political commitment to implement this new financial measure in most of the countries, and suggested to put attention by all stakeholders of public sector to depth understanding of the concept and application in the reform process.

Financial management model for local governments, developed by USAID for Croatia explain that the finance management attracts significant attention of local self-government officials and citizens because the quality of life of residents depends on a commitment to good long range planning and sound financial management by the local government and the continued cooperation and support of the local business community.

Nepalese Situation

In order to validate the empirical findings in Nepalese not-for-profit context, no such study so far been conducted. The empirical studies conducted in the profit sector by Pradhan (1994) found that the working capital management is the most important finance function and bank loans and retained earnings are the two most frequently used financing sources. The bank loan less then one year term is more important source of financing to the public sector where as the bank loan 1-5 years term are more important to the private sectors. Almost one third of total assets are financed by debt in Nepalese enterprises. Non-discounted cash flow methods such as payback period and accounting rate of return to be very popular among Nepalese enterprises. There is no systematic financial planning and control in Nepalese public enterprises and there is inefficiencies every where.

Local governments' financial management performance and accountability have been of great concern in Nepal, especially because a large and growing proportion of public expenditures are handled at the local government level. Significant improvement in the areas of financial management like basic bookkeeping and accounting procedures, budgets planning and allocation, timely reporting, internal and external auditing have established internal as well as external control measures. The main reasons behind these improvements may be seen in the growing public concern in the local government activities. But a number of challenges and problems still need urgent attention, particularly concerning budgeting, cash management, corporate accounting, procurement and tendering procedures, and downward accountability measures. A decade long conflict situation in the country accounts representative less situation in the local governments since last 5 years and local governments are gone under the responsibility of centrally deputed bureaucrats. This makes a weak vertical (downward) accountability between the local bodies and the citizens. Hence building strong accountability measure between local bodies and their constituencies has been one of the greatest challenges in the decentralization process. A number of technical tools—participatory planning and budgeting guidelines, capacity building, and transparency measures— have been launched but have not yet been sufficiently internalized and applied in many local governments.

A study made by UNDP (2006) on urban financial management states that all municipalities have annual plans in place, but the quality of the planning process and the individual plans are not fully in accordance with the Local Self-Governance Act of 1999 (LSGA) or the Local Self-Governance Regulations (LSGR). All municipalities are producing annual budget, in compliance with the LSGA, and accounts are kept and updated regularly. Budgets seem to follow the required format in the LSGA (section 130) outlining the previous two years budget and budget execution rate

(which is generally low (41-75%). The link between the annual budget and the annual plan is not clear, with the budget heads of the plan not easily identifiable in the annual budget. The plans assessed exceed the budgeted revenue of the municipalities.

Transparency in financial management varies from municipality to municipality. In most places budgets are published on the municipal notice boards, while statements of accounts are not always made public. All Municipalities organize external auditing regularly. However, internal audit functions are kept not adequately, even though there is a clear instruction to establish a separate internal audit section in most of the municipalities. This situation shows insufficient accountability measures of the municipalities.

4. Financial management in Nepalese Municipalities

The role of financial management in municipalities is expanding as a consequence of the increasing attention in recent years to the need for greater economy, efficiency, and effectiveness. Financial management is being regarded as responsible for the management planning, decision making and control. The performance of municipalities can be measured on the basis of financial statements. The financial statements containe information about the financial condition, variance between budget and actual figures, strength and weakness as well as opportunities and threats of the organization. Working capital management, capital budgeting, revenue or sales forecasting, cost volume benefit analysis, budgetary control, financial reporting and performance measurement are some of the indicators that are used to reform municipal financial management based on new public management.

The primary data is used to draw a clear picture of the prevailing practices of municipal financial management by analyzing the opinions of Executive Officers, Financial Managers, Account Officers, Administrative Officers, Revenue Officers and other finance related personnel of 20 selected municipalities representing terai, hill, and capital of the country using purposive sampling technique. The multipart questionnaire, which mainly contained questions on background information of respondents, the finance functions, sources of financing, budgeting practices including cash budget, criteria adopted for investment decision, accounting system adopted, key performance indicators, and the circular flow of fund in selected Municipalities was used to collect information. Altogether 17 questions were included in the questionnaire, out of which, nine questions were multiple choice questions, 3 yes/no questions and five ranking questions were employed. The ranking questions were related to most important finance function, source of financing, criteria adapted to select investment project, key performance indicators and utilization of circular flow of funds.

For the purpose of this study, altogether 68 questionnaires were distributed to the executives and financial managers of the municipalities located in different parts of the country and out of which 33 usable questionnaires were collected. The response rate was 48.5 percent. The majority of persons responding to the survey (30.30%) hold the position of Executive officer. The other respondents were Finance/Account Officer/Accountant (39.40%), Revenue Officer (12.12%), Administrative Officer (12.12), and Sub Accountant (6.06%). In fact, all the respondents were related directly or indirectly to the financial management activities. The respondents holding position as an Administrative Officer were involved in the financial planning of the municipalities. The majorities of respondents (45.46%) were between the ages of 38 – 47 year group and have an experience of 11 – 15 years (27.27%).

The Finance Function

The respondents were asked to rank the relative importance of seven finance functions of municipal financial management on a scale of 1 (least important) to 7 (most important). The planning and forecasting of budget and revenues appeared to be the most important finance function (Table: 1). Finding seems obvious since the municipal financial managers spend or lot of

their time to prepare budget and implement it as per the plan. The second most preferred finance function of municipality is a controlling function as ensuring budgeted revenue and expenditure made actually. Investment and financial decision making is ranked as third important finance function and the interaction with other functional managers has got least priority. The findings indicate that the investment decision is getting only third importance, which was previously assumed a general function of municipal financial management in Nepal. On the other hand, the finding also reveals that the finance managers are making financial decisions without making sufficient consultations with other functional managers and their supporting staffs.

Table 1

The most important function of Municipal financial management Section

Indicators	No. of Resps	Mean	Median
Planning and forecasting of budget and revenues	31	6.000	7
Ensure the budgeted revenues and expenditure are made actually	30	4.633	4
Make investment and financing decisions	27	4.519	5
Recording and reporting of income and expenditures	28	4.357	3
Settle Audit Objections	25	3.560	3
Interaction with other functional managers	28	2.643	2
Others	14	1.071	1

Municipal Financing

Municipalities are collecting revenues from four different sources such as own source revenue including tax and nontax sources, the grants provided by higher level government like Government of Nepal and District Development Committee, The amount received from donors and the debt mobilized by the municipalities. The respondents were asked to rank different sources of Municipal financing on a scale of 1 (least important) to 6 (most important) and the responses are shown in table 2 below. It is evident that sources of municipal financing are revenue collected from the taxpayers and government grants and budget are the most important.

Table: 2

The most important source of Municipal Financing

Indicators	No. of Resps.	Mean	Median
Revenue collected from tax payers	30	4.867	5
Government grant and budget	29	4.424	5
Financing by Town Development Fund	28	3.393	3
Borrowing from financial institutions	28	3.000	3
Donors funding	24	3.375	2
Others (tourist entrance fee, miscellanies)	18	2.333	1

Municipality collects own source revenues from different tax and non tax sources. The tax sources are vehicle tax; professional tax, and house and land tax, house rent tax, and other taxes. The non tax sources are service fee, recommendation fee, application fee, appraisal fee, building permit, and others. They also sale different natural resources queried within the municipal territory. According to LSGA, the responsibility of the municipal board is among others to set the target of the revenue collection. The respondents were asked a question relating to the responsibility of setting the target of revenue collection of the municipality. Almost 79 percent of the respondents have the opinion that it is the responsibility of the Municipal Board, which is similar to the legislative provision.

Debt Financing in Municipalities

LSGA has provisioned to some sort of restricted Debt financing options to the Municipalities. The stated restrictions are to be financed in accordance with the policy approved by municipal council. Town Development Fund (TDF), a government entity, established under the Town Development Act 1997, is providing loan to municipalities to implement social infrastructure and income-generating projects and supporting to strengthen the technical, managerial and financial

capabilities of municipalities in the formulation, implementation, and evaluation of urban development plans and programs under the debt-financing scheme since 1997.

Majority of debt financing in municipalities is done through TDF. Very limited practice of financing from bank and other financial institution is found. It is because of the absence of collateral property to mobilize debt from bank and financial institution. Even though there do not exit the central government commitment to a no bailment policy in municipalities, the additional hierarchical mechanisms are there to control the local borrowings in the name of limiting local deficits and debts.

The respondents were asked whether there exist an approved debt policy in municipality or not. The findings are presented in Table 3. Of the total respondents almost 79 percent express that there is no existence of such approved borrowing policy, although there is a practice of debt financing in municipalities. 62 percent of the respondents feel that there is borrowing limits and 87.5 percent of the respondents exercising borrowing practices described that they are near of the borrowing limits.

Table: 3
Borrowing Practices in Municipalities

Particulars	Yes	Percentage	No	Percentage
Approved Borrowing Policy	7	21.21	26	78.79
Borrowing Limit	13	61.90	8	38.10
Nearness of borrowing limits	7	87.50	1	12.50

Budgeting Practices in Municipalities

There is no specific budgeting technique recommended in the legislation for municipalities. Municipalities are adopting different budgeting techniques as per the experience of the personnel and officials involved in budget preparation. The respondents were asked to specify their budgeting techniques and practice of cash budget preparation. The majority (65%) of respondents described that they apply program/activity based budgeting and prepare annual cash budget (72%).

They were also asked to rank the capital budgeting techniques they are adopting to select the investment project in Municipalities. The response is presented in Table 4. The major capital budgeting technique adopted in Municipality is subjective judgmental criteria followed by payback period. There is a very limited practice of using sophisticated discounting cash flows techniques in evaluating investment project. Such practice is done if the project is donor funded and feasibility study is done through consultants. The finding is similar to the previous study made by Pradhan and Adhikari (1998.).

Table: 4
Capital Budgeting Practices in Municipalities

Indicators	No. of Resps.	Mean	Median
Using subjective judgmental criteria	27	5.333	6
Calculation of Payback period	15	3.667	4
Calculation of Net Present Value	13	3.538	3
Using Internal Rate of Return	13	2.923	3
Calculation of Accounting Rate of Return	14	2.500	3
Others	4	1.750	1

Accounting System in Municipalities

Since the first amendment of Local Bodies (Financial Administration) Regulation 1999, made compulsion to adopt all the Municipalities an Accrual Accounting System within FY 2008/09, the respondents were asked which accounting system they are currently applying and what is their plan to shift from cash accounting system to accrual accounting system. The findings are shown in Table 5. Concerning the accounting system, about 73 percent of the Municipalities are adopting

cash accounting system and the majority (45.45%) of them have not yet planned to shift to the Accrual Accounting System.

Table: 5
Accounting System of Municipalities

Accounting System adopted by the Municipalities	**Municipalities' plan to shift from Cash Accounting system to Accrual Accounting system**				
	By FY 2063/64	By FY 2064/65	By FY 2065/66	By FY 2066/67	Not yet planned
Cash Base Accounting (73%)	4.55%	13.64%	27.27%	9.09%	45.45%
Accrual Base Accounting (27%)					

Practices of Using key Performance Indicators and Accountability

Use of key performance indicators in public organization to measure the accountability towards citizen and other concerned is common across the world (Pilcher: 2005). According to Funnel and Cooper (1998), the key to successful accountability is access to relevant information on performance. Comparative performance information has been seen as a means by which interested parties can gauge the provision of local government services (Pilcher: 2005).

Respondents were asked to rank the relative importance of key performance indicators that they are using to measure the performance of the municipalities. The responses are shown in Table: 6

Table: 6
Key Financial performance Indicators of Municipalities

Indicators	No. of Resps.	Mean	Median
Observing periodic budget status	29	4.046	5
Sources and uses of working capital (Cash)	26	3.308	4
Compliance of legislations	25	2.920	3
Clearance of Audit Objections	24	2.292	3
Others (Public complaints, advices etc)	14	1.071	1

From the Table , it can be observed that the periodic budget status is the most important key performance indicator practiced in the municipalities followed by sources and uses of working capital. Compliance of legislation and clearance of audit objection received third importance.

It was also asked to the respondents that the frequency of review and monitoring of the key performance indicators by municipal authorities. Responding this question, about 35 percent said that it happened monthly and about 16 percent said they do not monitor. It indicates that the municipal authorities are not seems sensitive towards key financial performance indicators and the accountability is weak.

However, even though there is practice of using budget status as key performance indicator, only 22 percent municipalities compute ratios of predicted and actual figure and compare the trends. This means that the practice is not in a logical way.

The accountability of the public entity can also be measured through publicly availability of financial statements and performance indicator. To analyze such accountability in municipalities, the respondents were asked whether they published the financial statements and key performance indicators and if published how frequently. The majority (56%) of the respondents published financial statements in a monthly basis.

Local governments are using citizen satisfaction survey as a major accountability tools across the world. The respondents were asked whether they practiced this tool in their municipality and the frequency of its occurring. Fifty percent of respondents conduct citizen satisfaction survey

periodically. However, the form of survey is not a formal survey but they organize public hearings.

Circular Flow of Funds

It is believed that the municipal revenue is directly related to the services provided by the municipality. Improvement in efficiency, effectiveness, and appropriateness of local government services would give better value of money to the community (Pilcher: 2005). With the assumption of the effective allocation of the funds, effective implementation of budget, cost controls, and controlling corruption would effectively circular the publicly collected funds to them in terms of services, the respondents were asked to rank most important indicators. The finding is presented in Table: 7.

Table: 7

Circular flow of Funds in Municipalities

Indicators	No. of Resps.	Mean	Median
By effective allocation of available funds in the budget	26	5.962	6
Ensuring the budgeted figures are actually achieved	25	4.960	5
Controlling mal practices	21	3.428	3
Controlling costs centres and tackling operating costs	26	3.346	3
Managing common and joint costs	27	3.111	3
Managing fixed and variable costs	26	2.423	2
Others	12	1.000	1

Table 7 clearly shows that effective allocation of available funds in the budget is the most important factor to ensure effective circulation of funds followed by achievement of budgeted figures in actual. Controlling mal practices got third importance. This means if municipality allocate and implement budget effectively with factual justice to the inhabitants, the residents would pay taxes and fees to the municipality without hesitation and then municipality can run its program effectively.

Concluding Remarks

Improving financial management in local government is important to increase the efficiency and effectiveness of local service delivery and allocation of limited resources. Increased level of understanding of the financial management to the officials and staffs and the assessment of financial management practices are the beginning steps to commence the process of addressing many of the major financial issues facing local governments, such as the need to improve the budget structure and reporting of financial information, reporting, management and citizens, increase the participation of citizens in the budget planning and decision making processes, improve the organization of budget preparation and implementation and strengthen capital investment planning.

The responses of the municipal professionals and staffs analysis shows that among the several finanacial functions of municipalities, the most important finance function is appeared to be the planning and forecasting of budget and revenues. However, the decisive authority of revenue target lies to the municipal board. No professionals can do any reform initiatives without the prior consent of the political representatives in municipalities. However, due to the politically vacant situation in the local governments, no visionary planning and budgeting could be done during last five years.

Regarding source of municipal finance, revenue collected from tax payers is appeared to be the most important finance source of the municipalities and most of the municipalities do not have approved debt policies. However, they are mobilizing the debt from different institutions.

The budgeting practices of the majority of municipalities are program/activity based budgeting and they only prepare annual cash budget. A subjective judgmental criterion is the highly used capital budgeting decision making criteria. The use of other traditional project evaluation methods

and modern sophisticated technique is very limited. 73 percent of the municipalities are using cash accounting system and most of them do not have planning to shift to the accrual base accounting system.

Periodic budget status analysis is the most important key performance indicator. They do not have other measurable performance indicators developed yet. Municipalities are maintaining circular flow of funds by effective allocation of available resources in the budget.

From the findings of this study, it is observed that there is a need of a big effort to improve financial management efficiencies, investment opportunities analysis and decision making practices of local governments. It also requires to improve citizen participation in local governance system.

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

Inclusive Education Issues of Poor Households' Children for Meeting Millennium Development Goals[4]

✍ Ananda Raj Pokharel

Abstract

The concept of inclusive education is a vague phenomenon which needs to be problematized more deeply. The contextual differences among the key terms 'inclusion', 'exclusion', and 'education' in different locations, makes it necessary that it needs to be clarified and defined in Nepalese context. Looking from the mirror of inclusion/exclusion, past performance in the area of educational policy-making and implementation has been less satisfactory, if not to say a failure. The policy lacunae was seen with its low attention towards the demanders of education and educational attainment issue along with low emphasis in recognizing the uniqueness of poverty stricken families and its implications for educational policy-making, made the planned efforts on educational development a lost game. Reviewing the policy shortcomings and understanding the concept of inclusion/exclusion in Nepalese reality will ensure the success of meeting the goals set out by MDGs even after running the set timeframe.

Introduction

The argument of inclusive education has come to front after 1990s with the rising awareness and commitment at international level for the need to initiate 'universal provision for elementary education'. Though, some international human rights conventions like UDHR (1948), UNESCO Convention against Discrimination in Education (1960), ICESCR (1966), CEDAW (1979), and CRC (1989) have emphasized upon 'right to education' the voice was not so loud until Jomtein (1990) and Dakar (2000) Conference. The determination of these conferences upon the need to initiate inclusive approach to education was again re-emphasized by Millennium Development Goals.

All these international forums have stressed in one voice that the 'children everywhere, boys and girls alike' should be included in 'primary and secondary education' system of the nation. In addition, the campaign of 'Education for All' (EFA) asks for support to childhood development and appropriate educational opportunities for all children. The campaign has set an internationally agreed target to attain completely free universal primary education by 2015, and gender parity in school enrolments by 2005 which is also in line with the

[4] This article is based on the authors' thesis in MA Rural Development entitled "A Study on Primary Education: Issues on Inclusion of Children from Poor Households" under Tribhuvan University।

Millennium Development Goals and the Fast Track Initiative (FTA) for funding by UNESCO/World Bank.

Thus, it was only in 1990, the Nepalese government, along with world community, showed commitment to inclusive education 'by launching different programs and plans (viz. Basic and Primary Education Master Plan (1991-2001), BPEP-I (1992-1997), PEDP (1992), BPEP-II (1997-2004) and by formulating two National Education Commissions (in 1992 and 1997). But, despite these new policy initiatives in the social sector, access to and distribution of education and health facilities still remain inequitable across regions and socio-economic groups (UNDP, 2004). Access to basic education continue to lie beyond the reach of most poor and disadvantaged groups because of insufficiencies on the supply side (limited physical access and poor quality) and barriers on the demand side (high perceived costs in relation to foregone benefits). Access of the poor even to the government-subsidized education system is low.

Furthermore, inclusion in primary education of the poor children with low caste and minority ethnic patronage and of the poor family's girl child is even more a challenging issue. In this line, some genuine questions may arise for including poor households' children in primary education system. What are the policies and strategies so far undertaken towards the inclusion of poor household's children in primary education system? Are those policies and strategies effective at local level? What are the lessons to be learnt? What can be done to increase inclusion of children from poor households in primary education system? The objective of this paper is to answer these questions and to support the policy makers to address these issues in decision making process.

Conceptual Framework

Education holds out the promise of greater productivity and inclusion (Stern, 2002). Even the fundamental skills learned in primary schools can make a critical difference for the survival of families. Education is not only a tool for raising or maintaining the incomes of the poor, it is also an end in itself. Poverty is increasingly recognized as consisting of deprivation along multiple dimensions, so that lack of education is itself a form of poverty. The widening of educational access can thus help to eradicate poverty even before it begins to yield returns in the labour market.

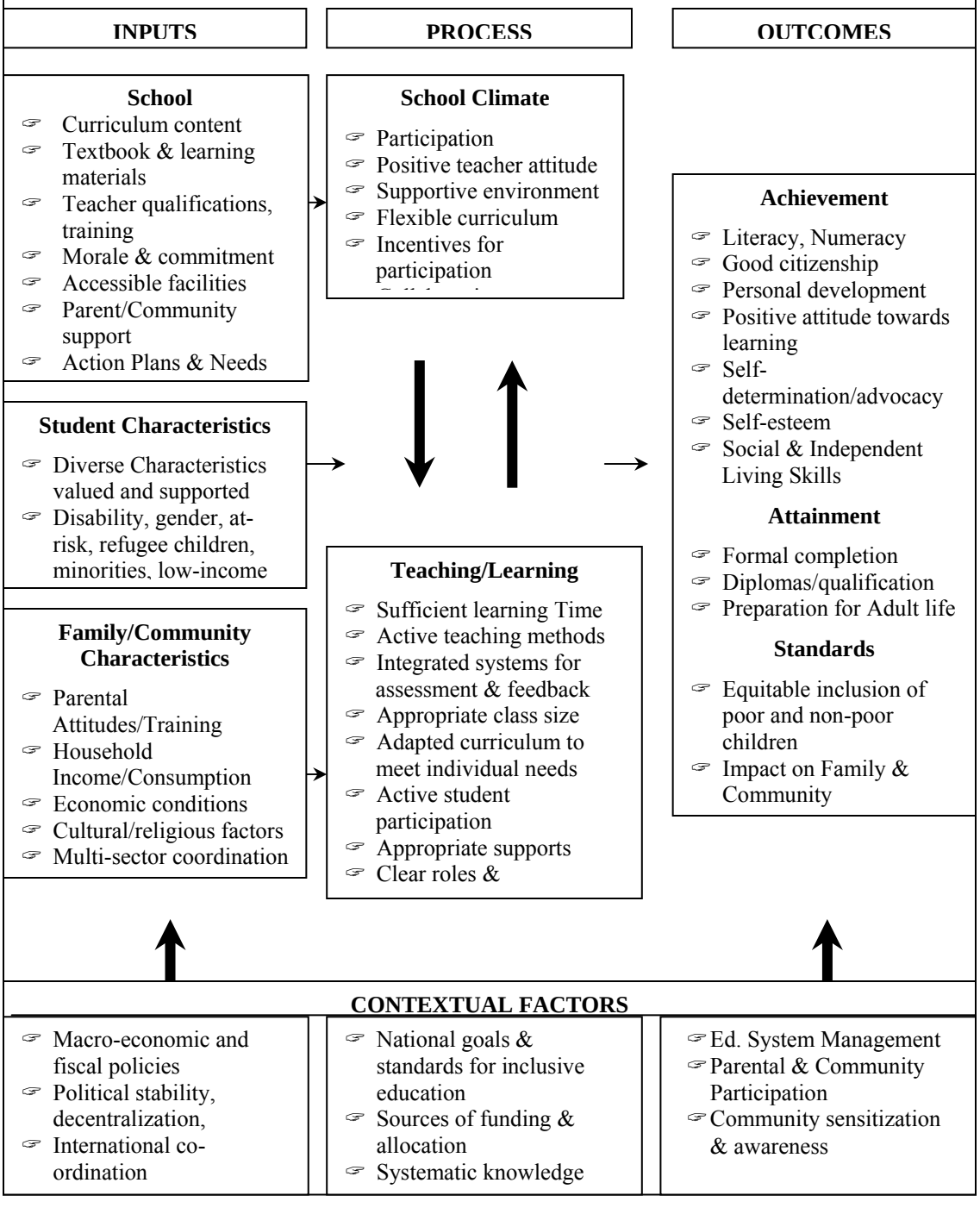
Social opportunities (in the form of education and health facilities) facilitate economic participation (Sen, 2000, p. 11). The educational opportunities can create an atmosphere for sustained and faster economic growth by improving the quality of labour force, and will increase the inclusiveness of growth (Stern, 2002). But, this inclusive growth can only be attained by an inclusive education system providing equal opportunities of educating all children. Hence, the greatest challenge in education is to reduce the rural-urban, rich-poor, and gender educational gap which can yield great payoffs.

This paper intends to focus its attention upon rich-poor gap in particular and therefore have propounded an input-process-outcome-context framework[5] of inclusive education for poor households' children. This conceptual framework for inclusive education holds that though the present policy interventions have focused more on supply-side issues, but the demand

[5] This framework was originally propounded by Susan J. Peters (2004), the Associate Professor in the College of Education, Michigan State University in the context of inclusive education for disabled children but the basic theoretical framework is very much analogous to inclusive framework for poor children therefore the original framework was modified so as to match with the objective of this paper.

issues provide the predominant challenges to inclusive education for poor households' children.

Box 1. **An Input-process-outcome-context Framework for Inclusive**



The demand for education of poor children is highly affected by 'access' and 'attainment' rates. Access issues are affected by factors at all levels of inputs: student, school,

family/community and national. Probably most influential are socio-economic and cultural factors within the family: family economy survival needs (e.g., mothers' choices between sending children to school or having children work to generate income needed for family survival); negative attitude among poor family members about the need for girl's education; low knowledge among poor parents about the need and value of children's education; inability to pay for their children's education; traditional societal attitude towards poverty and the feeling of inferiority, backwardness and superstition among poor. These factors often combine with distance to school, mobility, school-building accessibility, discrimination, shortage of school places. Typical responses to access issues have been modifying buildings, knowledge dissemination, awareness campaigns, etc. These response measures are typical in Nepalese case too.

While these efforts have proven helpful, innovative responses should go beyond mere information and training and physical access to "outreach strategies targeted to specific groups". Finding, identifying and encouraging poor children to go to school had been another critical challenge. Students' characteristics are another critical input consideration. Different students from poor family have different characteristics some of them are physically and mentally disabled, there are differences according to gender, poverty level, ethnicity, displacement, at risk, and refugee condition, etc. These children are most likely to constitute a significant percentage of drop-outs and grade-level repeaters. These children are also more likely to engage in illegal activities and socially deviant behaviour. Nepal is reported to have growing number of these children; e.g., street children who ran away from family due to poverty, poor orphans of HIV/AIDS parents, and children of conflict victimized poor parents, and children who suffer from various forms of abuse and neglect. Inclusive education needs to systematically attend to these groups of children.

Successful strategies for addressing student characteristics will need to consider economic needs of poor students as well, including government stipends for subsidized school fees and costs of school uniforms. Flexible curriculum approaches should also be adopted that allows children to work in order to generate family income. Attitudes constitute a third critical challenge in terms of inputs to inclusive education. Traditional approaches focus on teacher attitudes in classrooms. But, inclusive education needs to include parental and community attitude in terms of increasing attendance and participation of poor children in the school.

Condition of teacher's work is yet a fourth critical input in inclusive education programs. Most implementation efforts focus on teaching teachers effective instructional strategies and ignore the conditions within which teachers must carry these out. Teacher salaries account for the large majority of school budgets, and countries cannot afford to pay teachers a living wage. Other conditions of teacher's work also have significant impact on their ability to deliver effective instruction: class ratios, classroom physical layout, administrative support and supervision, incentives for participation, and release time for preparation and evaluation.

The ‘attainment’ rates (viz. repetition, drop out, and completion rates) have been linked to curriculum, instruction, assessment system and household economic condition. Innovative approaches to making the curriculum relevant by tying it to functional life skills and cultural beliefs; making the instruction more participative; and making examination system based on assessment and feedback is directly related to improved attainment rates. Similarly, the household economic condition also highly affects the children’s chances of continuing and/or completing their education.

The input-process-outcome-context model for inclusive education indicates School Climates and Teaching/Learning as two broad domains concerned with ‘process’. Within these process

domains, a whole-school approach to inclusive education is emerging as critical to effective implementation. Basic principles of whole school approaches include participation and collaboration. Participation is used to mean more than just professionals and communities and includes students and their organization to take an active part in school-decision-making. Participative whole school approach emphasizes on student's responsibility for learning and participation in whole school initiatives.

Beyond a 'whole-school' approach to implementing inclusive education, the proposed framework indicates an open-system. Promising and sustainable practice in inclusive education goes beyond in-school and whole-school collaboration efforts to link with other sectors and the community. Collaborative Support Teams encompassing community leaders, education and health workers, social mobilizers, representatives from Ama Samuha and other women organization, representatives from youth organization, parents of poor children, etc. should be made and this team should be mobilized to fulfill the conditions needed for school readings and school attendance through support to poorer families and to reach a large number of children.

Improvement in teaching and learning process should also be initiated as part of the process of inclusive education. Such as improvement includes providing sufficient learning time to both teachers and students; initiating active teaching methods with active participation of students in class interactions and lectures – a two-way model of teaching; introducing flexible, success oriented means of assessment; starting a flexible and adaptive curriculum; accumulating appropriate support from each of the stakeholders; etc.

Inclusive education programmes place more emphasis on continuous evaluations as inputs (e.g., assessments of needs and feasibility studies), process (both formative and summative evaluations of the implementation activities) and outcomes/impacts of inclusive education programs. Such evaluation should cover student level, classroom level, school level and community level strategies. As outcomes of inclusive education are illusive and difficult to measure, student achievement test of content knowledge only provides one indicator of impact, and they are not strongly linked to success in adult life, nor do they provide a measure of creative and analytical problem-solving skills needed for survival. Stubbs (quoted in Peters, 2004) suggests that inclusive education programmes look for improvements at all levels: individual, family, community, organization, and government. Specific indicators include: presence, participation, choice, respect, knowledge, and skills. Lynch (quoted in Peters, 2004) advocates for evaluation of inclusive education programmes at all levels (institutional and teacher performance as well as student performance) and against the goals of inclusion within a democratic, human-rights-based environment.

Methodology

The methodology of this paper is to cross-check the questions raised above by the answers (results/findings) gained from empirical research done in two VDCs of Jhapa district (viz. Arjundhara and Khajurgachhi) in May/June 2005[6]. After selecting two VDCs, 20% sample of wards were taken randomly, and within each ward total population was divided into 'poor' and 'non poor' by using different methods like: information from the officials, the remoteness

[6] The Arjundhara was taken as success story and Khajurgachhi as failure story. The best case Arjundhara was identified by best literacy status (92.45%) among all VDCs and Municipalities in Jhapa, and failure case Khajurgachhi was identified by its one of the worst literacy situation (54.54%). The successful place was taken to get the plus points for replicating these in other places; while the failure place was taken to identify the typical causes of failure.

of the settlement and their access to infrastructure, roofing pattern of households, etc. After dividing whole population into 'poor' and 'non poor' they were again stratified into: *Brahmin/Chhetri, Janajati, Aadibasi, Dalit, and Others.* Then after, 10% sample from each caste groups within poor and non poor categories of population in each sampled wards were taken using systematic random sampling method.

The research done earlier, upon which this paper is based, used different techniques for primary data collection including: households' survey, key informant's interview, focus group discussion, case study, and observation**.** Pre-tested questionnaire were used as a tool for household survey; the key informants (who were school teachers and school executive committee members) were interviewed with semi-structured and open-ended interview schedule; focus group discussion was conducted among school teachers, school executive committee member, resource person, VDC officials, and parents of those children who go to school and of those who don't.

For analyzing the situation of poor and non-poor, the absolute poverty line was derived from FAO's subsistence norm of 2256 calorie intake per capita per day and additional share of food and non-food items. Household poverty level was determined by comparing household member's per capita yearly income with the absolute poverty line (the poverty line of Arjundhara was NRs. 6464.15 and that of Khajurgachhi was NRs. 6916.75 per capita per year)[7].

This paper focuses only on the primary education system with slight divergence to assess distribution of education while measuring it by Education Lorenz and Gini. The policies undertaken by the periodic plans and different master plans and programmes in education sector is cross-checked by the findings gained from the research by applying different measurements. The 'access' to education is measured by Gross Enrolment Rate (GER) and Net Enrolment Rate (NER), while the 'attainment' situation by drop-out, repetition, completion rates; attainment profile[8]; and Education Lorenz and Gini[9].

Policy Issue for Education of Poor Children: Policy vs. Implementation

Denial or negation for many and encouragement for few have been the approach to schooling in Nepal. For example, the Vedic scholars denied the "academic school" to trade and service class people of the Varnashram System (Koirala, 1998). Denial of the access to education was continued by the private tutors of ancient Nepal because they were the elite priests, clerics, builders, monks, and political rulers who didn't want to educate lower class majority. Prior to 1760 the concept of education was dominated with the idea of imparting knowledge of religion so that certain people could inherit the religion and carry out the rituals successfully in the society. Obviously, the common people who were lower in the caste system were deprived of education (Joshi, 1990), as they were not allowed to perform religious rituals.

In Nepal, the first systematic approach to education emerged from a few, by the few, and for the few. The few were the Brahmans and Kshatris in the Hindu society, Sheiks and Shahs of the Muslim society, Shakyas and Bajracharyas of the Newari Buddhist society. The second systematic approach to expand education for many, gave access to education for many. It was education by a few, from a few but for many. The third approach to expand education came

[7] For detail about the construction of Absolute Poverty Line in the research done for this paper, see Pokharel (2005).
[8] See Annex I, for detail construction of Attainment Profile.
[9] See Annex II, for detail construction of Education Gini and Lorenz.

into existence partly because of the functional necessity (religious, economic) and partly because of the politicians' humanitarian thinking. Universalization of education is the consequence of the third and the last approach (Koirala, 1998).

After the liberation from the autocratic regime in early 1950s, there was a spurt of educational development in Nepal. Nepal National Educational Planning Commission (NNEPC), which was formed in 1955, was the first move towards educational policy making in Nepal. Though, NNEPC report for the first time recommended for universal and free compulsory education, decentralized education system, and financing adequacy, it had highly exclusive policy framework as reflected on Rajendra Pradhan's (2002) comments on it by quoting its contradictory vision: "If the younger generation is taught to use Nepali as the basic language then other languages will gradually disappear, and greater national strength and unity will result".

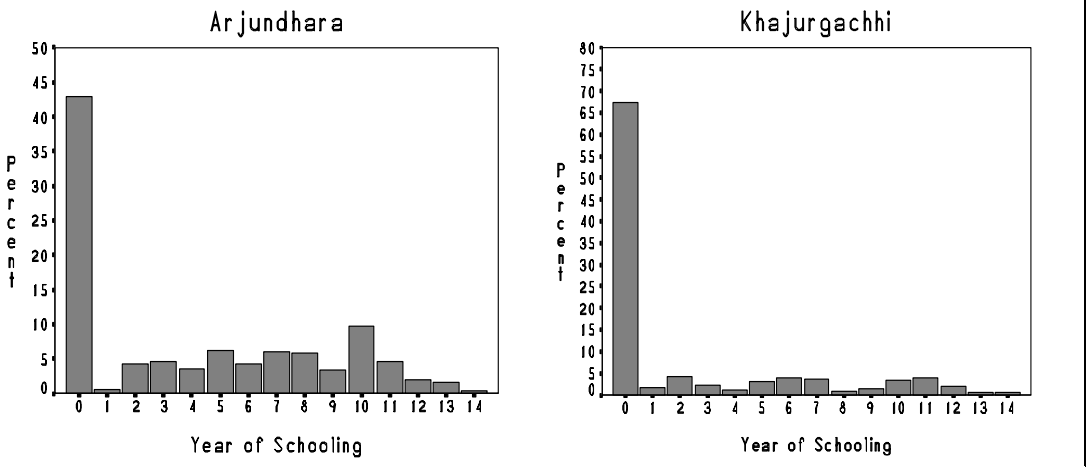
Similar exclusionary policy framework was prepared in All Round National Education Committee (1962), which was formed in order to adapt education system to party less Panchayat system, by giving excessive emphasis upon the need to enhance Sanskrit language through school education, thus, ignoring the objective reality of the ethnic composition of the country (CERID, 1998). This sort of social exclusion led to the failure of "free and compulsory primary education for all" signifying upon the need to enhance mutual integration among social and economic policies for promoting primary education.

First and Second Five Year Plan could not become successful in stated objectives in regard of poor children's access to schooling and their overall primary attainment. Third plan could not attain its target of providing primary education to 40 percent of the total population aged 6-11, thus, the Fourth Plan document (HMGN/NPC, 1970) admitted that "the target of free and compulsory primary education seems difficult to attain in near future". The admission remains true until late Tenth Plan (2002-07) period.

With the start of Fourth Plan in 1971, New Education System Plan was implemented with the objective of giving new direction in promoting equal access to education for all children, with special emphasis on improving quality of education by providing trained teachers, textbooks, and other instruments and with stress on vocational education (Tuladhar and Thapa, 1998). But nationalization of all schooling and bringing them under the Government umbrella killed local initiatives which were exemplary even for the world around.

The game of statistics was played after the initiation of Fifth Plan when the primary education was defined as grade 1 to 3, thus making primary school going age 6-8 years (which was initially 6-11 years in five years' primary education system). And the NESP led plan boasted to extend primary education facility to 64 percent of primary school age children, which was in nutshell nothing but a false game with statistics. The Sixth Plan (1980-85) came up with policy to provide opportunities to women and started multi-dimensional educational programme – Seti Project, Primary Education Project – to provide basement for economic and social development of rural areas. The Seventh Plan (1985-1990) also brought special arrangements for female education along with experimental programs on compulsory primary education. It also started pre-primary education, kinder garden, youth voluntary primary schools, educational programmes for rural development, etc. But the achievement of the plans and programs prior to the democratic period (1990) becomes clear from the empirical examination of the field level data (Figure 1) which shows that the real educational attainment was actually very low – showing no schooling of more than 40 percent adults in best case as Arjundhara and of more than 65 percent in Khajurgachhi – among 25 years and higher age group who were the real target groups of Panchayati educational policies.

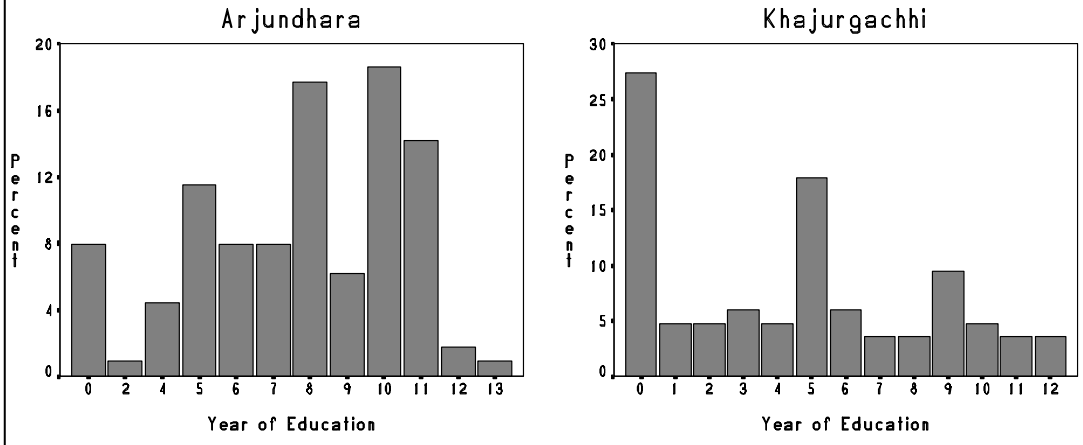
Figure 1. Educational attainment of 25 years' age and above.



Note: 1-9 are grade one upto nine; 10=Test; 11=SLC; 12=Certificate/+2; 13=Bachelors; 14=Masters and above; 0=no schooling.

After restoration of democracy in 1990, the Nepalese government along with the world community agreed to launch universal primary education programme as they assembled in the Jomtein Conference, Thiland. Eighth Plan (1992-1997) was prepared and implemented with new zeal. The first plan implemented after the re-establishment of democracy gave priority to develop and extend basic and primary education and took the policy to raise literacy rate to 67 percent by the year 2000 AD. It introduced a number of policies like running Basic and Primary Education Project in all districts of the country; establishment of primary teacher training centers; special programmes like distribution of uniforms, provision of scholarships, awarding schools who raise female enrolments to encourage them; making appointment of at least one female teacher mandatory; teacher training; curriculum development and introduction of new textbooks for making them compatible with changed national and international context.

Figure 2. Educational attainment of 16 to 24 years' age group.



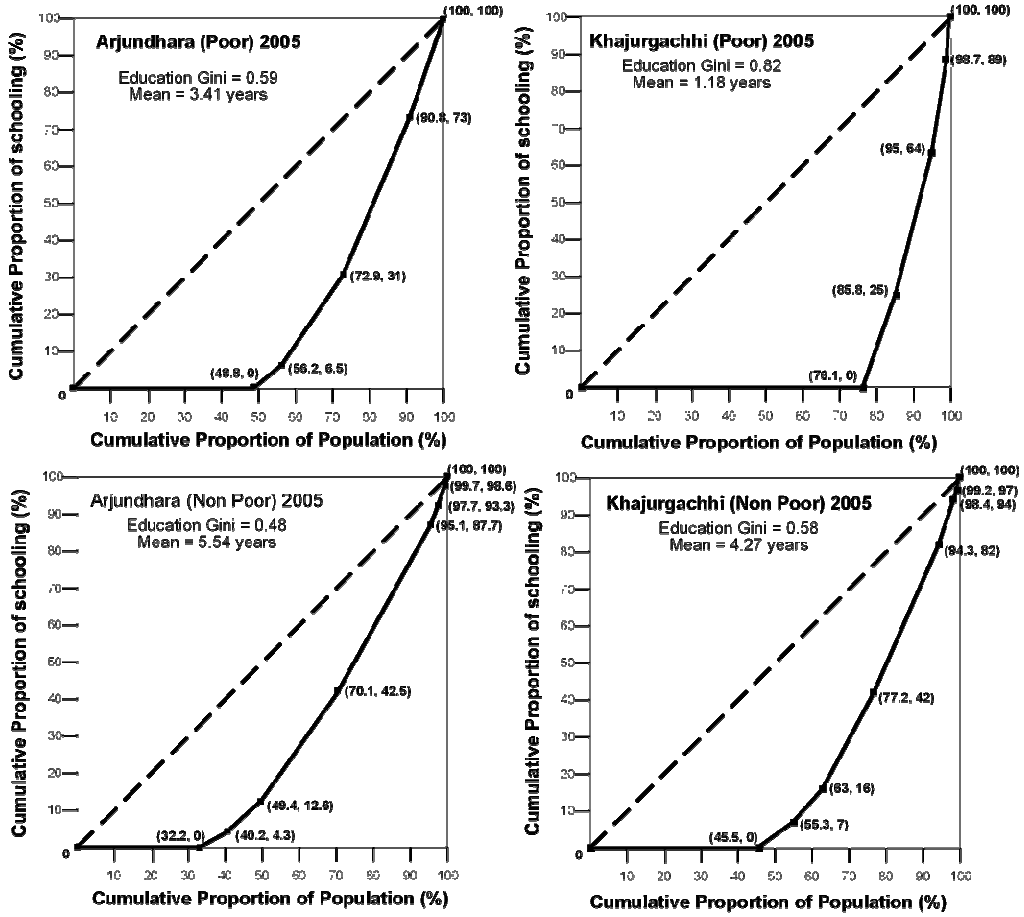
Note: 1-9 are grade one upto nine; 10=Test; 11=SLC; 12=Certificate/+2; 13=Bachelors; 14=Masters and above; 0=no schooling.
Source: Field Survey, May/June 2005

The achievement of eighth plan was high in infrastructure development (school building and additional teachers) but the achievement in real output as measured by net enrolment rate and literacy rate was depressing – showing about 20 and 12 percent lower than targeted, in respective rates. Ninth Plan (1997-2002) admits that most of the targets of eighth plan which were given most emphasis were not fulfilled. The document lists a number of challenges which includes demand side problems and supply side defects for increasing educational access and attainment at primary and higher level of schooling. To address these problems the ninth plan had taken long-term concept to make basic education easily available to backward class, schedule tribes, and people living in remote areas, deprived and socially marginalized communities from education. Plan had vision to reduce gender inequality in education, to raise literacy rate to 70 percent until its end, to make cent percent enrolment rate in primary level till the end of twelfth plan, to achieve net enrolment ratio of 90 percent, add 3000 primary schools, and to add 15000 primary teachers. But, the legitimacy and the actual planning exercise done for ninth plan was questioned due to delay in approval and publication, and it is argued that after the bad performance in its first year, planners reviewed previous targets without adequate workout (Panday, 2000, p. 395).

The Tenth Plan (2002-2007) document claims that, "the progress of primary education has been satisfactory in terms of the net enrolment as compared to the achievements of the past years although its progress is not as expected" while reviewing the performance of ninth plan (HMGN/NPC, 2002, p. 452). If we see the overall targets and achievements of ninth plan as stated in tenth plan document we can see none of the targets were fulfilled. The real failure in all these plans was due to lack of any provision regarding the problems faced by demand side – i.e. the households who demand for education. The tenth plan for the first time in the history of periodic plans of Nepal specifically addressed to the demand side issue by benefiting poor strata of population with some content in the provision of providing free education up to the secondary level to the lowest caste (*dalits*), backward indigenous people, women and persons with disability below poverty lines.

The success or failure of the plan is yet to be seen but the success rate until the second-last year of the plan does not show a good sign. Though, the planners give credit to the conflict situation engulfing every aspect of the country for the potential failure of the plan they can't escape from the faults on their side. The empirical examination of the overall achievement of the three plans after restoration of democracy in 1990 – by analyzing the target age groups of these plans themselves – shows that overall attainment of primary level completion is satisfactory in some regions but the situation is not the same everywhere (Figure 2). Educational inequality between two regions (rural-rural inequality, not only rural-urban), between poor and non-poor, between poor and poor of different regions, and between non poor and non poor of different regions, as seen in Figure 3, are the challenging issue for future. Measures to cut down these inequalities along with *dalits,* gender, and ethnic inequalities should be the major focus of educational planning in the days to come.

Figure 3. Education Lorenz Curve of Poor and Non Poor Population in Arjundhara and Khajurgachhi (age 15 and over)



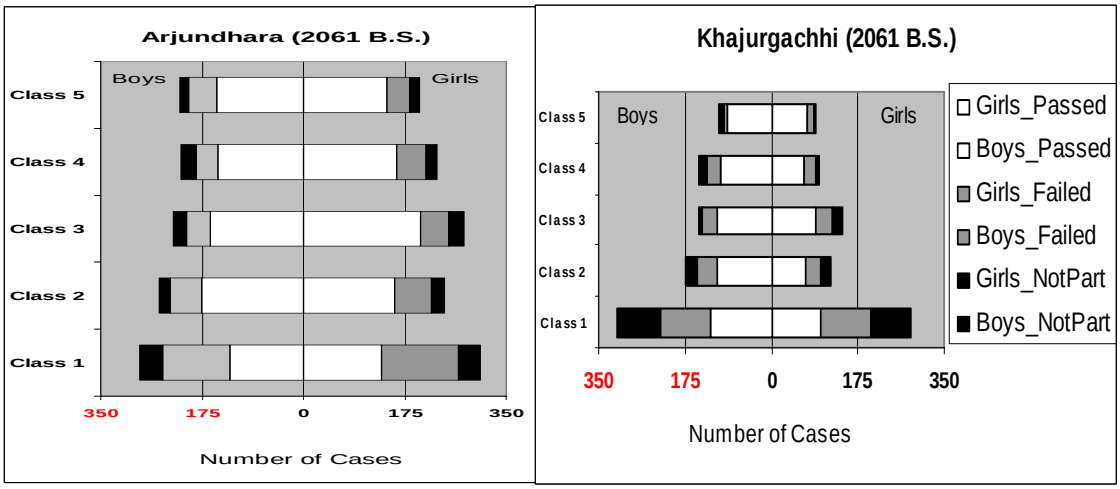
Source: Field Survey, May/June 2005

Policy Issue for Education of Poor Children: Demand Vs Supply

Demand issues provide predominant challenges to inclusive education in Nepal. To meet the demand for education of poor children, low access and retention, and high drop-out rates have plagued efforts in this area. For curbing these problems governments had always depended upon the supply side measures, with outright rejection of demand side problems. Without addressing the specific issues of demanders of education by answering on the student characteristics, family and community characteristics, etc. educational plans and programmes can not succeed.

Figure 4. **School Attendance and Examinations in Arjundhara and Khajurgachhi**

Source: Sanischare and Khajurgachhi Resource Center, 2005.



Past efforts with single-minded supply side interventions have lacunae in finding good access rate and reducing differences between regions. Among those fortunate ones who have 'access' to schooling have to drop out (as understood by the pyramid structure of student enrollment and the 'black area' showing those students who don't participate in final examinations in different grades of primary schooling in Fig. 4) with reasons like: the need to care child/old parents, to look after livestock, child marriage, low income and high household expenditure, low attraction in school, unsatisfactory teaching method, exam failures, the need to seek employment, over-aged enrollment in initial grades. Similarly, high number of failure cases in different primary grades also proves the contention that supply-side measures only can't improve educational achievements.

Thus, the educational planning should refocus upon the students and should value and support the diverse characteristics of students to

Box 2. ***Opportunity Cost for Education: A Case of Khajurgachhi VDC***

A boy or girl of 10-14 years' age in a poor household has to bear the burden of supporting their household expenditure in Khajurgachhi, and similar is the case in most of Nepali villages. With the help of local teachers and village level group discussion per capita yearly income of a child of 10-14 years' age is calculated to show the tentative situation of opportunity cost that a poor household have to bear for one children's schooling:

Activities	**Per Capita Yearly Income (NRs)**
• *Goat Raising*	*2000*
• *Poultry Raising*	*1200*
• *Fishing*	*60-150*
• *Agriculture Labour (plantation)*	*1200*
• *Agriculture Labour (harvest)*	*200*
• *Agriculture Labour (weeding)*	*50*
• *Cow Dung Collection (equivalent to the wood price for energy)*	*600*
• *Child Caring (equivalent to one adult woman's yearly income of poor household, if employed)*	*10305*

Besides these regular opportunities the same age group child of a poor household in Khajurgachhi have to go to Punjab or other provinces in India to earn for their family survival in many instances. Thus, the family livelihood strategy counts a lot for education and it is imperative that supply side intervention should be accompanied by demand side intervention for educational planning of the nation.

increase their access to and attainment of educational pursuits. The diversity of student related factors like: disability, low income background, gender, minority ethnic heritage, vulnerability to risk, refugee status, etc. are the key to success and failure of education development plans of any locality and nation. Similarly, family and community related characteristics like: parental attitude towards the schooling of their children, income and consumption pattern, overall economic condition, cultural and religious background, exposure to outside world, etc. are determining factor for a child's access to education and his/her achievement in real life.

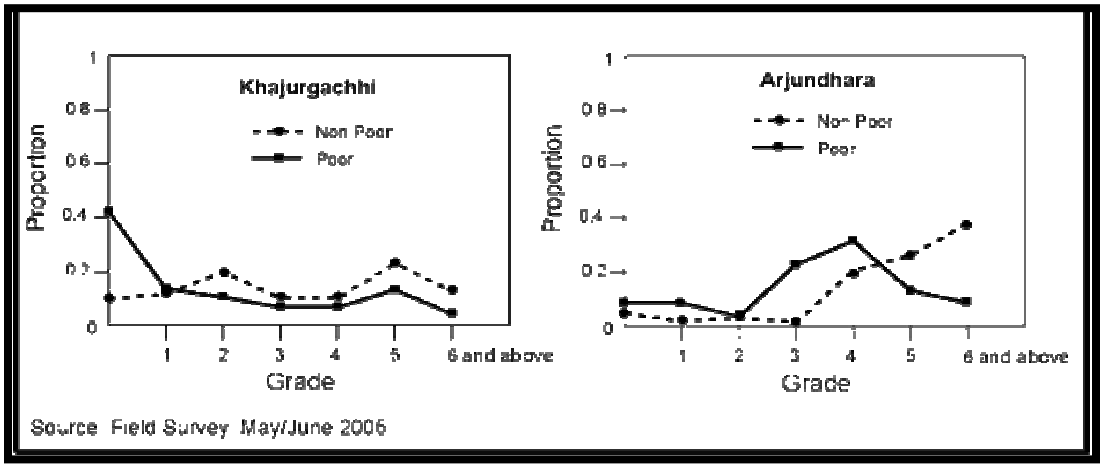
The demand-side interventions require integrating activities of livelihood empowerment, community mobilization, and inclusion of poor households in local institutions with the effort to achieve inclusive education for all children. Poor children should be given special programme focus; and measures like education loan, education grant, and ration card to students or special quota system for primary schools' children should be initiated. Wide ranging community participation in school management and teaching learning process can improve overall achievement rate. The study done for this paper found that to curb the opportunity cost of children's schooling, employment opportunity and income level of their parents should be raised. Educational planning can not escape from the issues of demanders of education – i.e. the students and parents – by focusing blindly on the infrastructure development, teacher-student ratio, teacher training, curriculum development, etc. Thus, a rational blending of demand-side and supply-side intervention is a must for achieving the targets set by Millennium Development Goals.

Can We Meet MDG? 'Access' Blurring the 'Attainment'

'Access to education' has always overpowered 'educational attainment' question in Nepal. Access can not ensure educational inclusion. Educational attainment with no drop- out and repetition along with high achievement in grade subjects is essential for educational inclusion of all children. Similarly, it will be necessary to reduce educational inequality and increasing grade achievement for meeting the goals of inclusive education set out in MDG.

"Bidyalaya Bharna Karyakram" run by the Government of Nepal with high emphasis on 'access to schooling' has a paradoxical aim to meet. Nepalese education system can not be inclusive unless and until a large number of children outside school system are brought into it. But, the program with no attempt to increase the system-capacity has a serious folly in finding a good result. Recurrent news report from different parts of Nepal are already pointing out its effect: over crowded class room environment, school ground being converted to classrooms, one teacher for more than 100 students, etc. Scholars have already commented that the crucial question for educational planners in Nepal is not how to bring children from poor households – as there is large number of enrollment in grade one – but how to keep them there (Graner, 1998). Large drop out rate seen in Figure 4, also proves that there is high need to run the programs to reduce drop out rate which will need to address the demand-side issues along with supply-side interventions.

Figure 5. Primary Attainment of Arjundhara and Khajurgachhi by Economic Group (age 10-14)



Real challenge in Nepalese primary education system now is to raise the proportion of those who have good attainment in low performing regions and to reduce educational inequality in good performing regions as is shown by Figure 5. In Khajurgachhi, the challenge is to increase educational attainment or grade ascendance, and in Arjundhara – the best performing VDC in Jhapa – the challenge is to reduce poor-non poor gap in educational attainment/achievement. Both villages show a general pattern that large number of children dropout after grade five and the question of keeping poor household's children in school is equally important.

Meeting the MDG targets has a serious link with 'quality' in schooling. Quality of education is highly correlated with repetition rate and achievements in grade subjects. 'Higher the quality lower the repetition rate and higher the achievement' is a generally accepted theory. So quality in education should be the major issue in governmental programmes. But, over emphasis on 'access to education' with low emphasis on increasing 'attainment' by injecting quality in education and reducing repetition & dropout is a serious mistake done by Nepalese education system planners over these long decades – results can be seen in the Figures 1 to 5.

Increasing educational attainment is a complex effort which should be initiated and continued by all the stakeholders including central government, local government, donors, staff, teachers, management committee, community, parents, students, and others. Good management of school administration along with scheduled academic calendar can be helpful to improve quality. Representing school in local community, government and non government bodies; developing linkages of school; community services through students; infrastructure development; ensuring availability of minimum but essential material for teaching and learning; parental participation in regular classroom activities as well as in special events; collaborative support team within and outside school; participative and non-threatening learning environment for students; etc. are some of the important factors, including others, for increasing quality and attainment in education.

Teachers will need to develop students' academic growth by planning meaningful lessons, being punctual and increasing time on task, implementing effective teaching techniques, keeping continuous records of how students are learning and measuring the true growth and development of students by end of term assessments, giving students positive feedback, and

seeking help and participation of parents for improving the student's overall performance are some of the important jobs for increasing teaching and learning quality in schools and classrooms. Similarly, parents and community are concerned with school affairs and therefore should be interacting positively with the school. They should be participating in school governance and should be involved in the school improvement plans. Success of many community managed schools in Nepal has shown good prospect for community involvement in Nepalese education system.

Along with these factors physical infrastructure within school premises and teacher's training are still another important factors for increasing quality and attainment in education. All these factors can together make inclusive environment for education of all children with good quality. But mainstream education programmes and activities run by government and other organizations have made shortfall in this regard. Thus, by integrating students, parents and community, school governing mechanism, local governmental and non governmental bodies, donors and central government together the issue of 'attainment' can be settled down – which needs to initiate integrated approach by focusing on both demand and supply side interventions for educational planning.

Revisiting the Concept and Policy: A Conclusive Remark

Nepal's education sector has experienced rapid growth during the last four decades. The literacy rate increased to 45.51 percent of population in 2001 (HMGN/NPC/CBS, 2004) from as low as 5.3 percent in 1954. The number of enrolments has increased over the years and the percentage of students passing their SLC (School Leaving Certificate) exams is rising. Government of Nepal and a large number of donors continue to support Nepal's educational development programmes – mainly on primary and secondary education, technical/vocational trainings and university education. Significant achievements have been made in teacher-student ratio, educational infrastructure development, teacher training, private sector and community involvement, textbooks and reading materials, etc. However, there are still problems in regard of its inclusiveness, especially for the poor households' children (as our previous discussion suggests).

Issues of including poor households' children in the education system of nation requires the thorough understanding of the concept of inclusion and its twin, 'social exclusion'. De Haan (1999, quoted in Pradhan 2006) summarized the characteristics of social exclusion, especially from development and social policy perspectives, as:-

- Social exclusion is defined as the opposite to social integration, which reflects the perceived importance of being part of society, being integrated.
- It is a multidimensional concept. It refers to exclusion (deprivation) in the economic, social and political sphere. It goes beyond the analysis of resource allocation mechanisms, and includes power relations, agency, culture and social identity.
- Social exclusion can refer to a state or situation, but it often refers to processes, to the mechanisms by which people are excluded. The focus is on the institutions that enable and constrain human interaction.

Frances Stewart (2006:4, quoted in Pradhan 2006) lists several key aspects of social exclusion including the fact that it is multidimensional, that exclusion is a process and that agency is involved ("the behaviour of particular agents and institutions leads to the exclusion of certain groups"); that it is a feature of groups rather than individuals (groups are distinguished by their culture, religion, colour, gender, nationality, migration status, caste, and so on); that it is relational in that its definition depends on what is normal in that

particular society. He also makes the point that "lack of power, or unequal power relations, is at the root of every type of exclusion".

Previous findings in this article are also in consonant with the characteristics of exclusion as identified by Aryan de Haan and with the aspects listed by Frances Stewart. The apparent failure of the governmental programmes to increase both 'access' and 'attainment' of poor households' children in the primary and secondary grades made the governmental attempt to 'integrate' the society a failure. The single-handed supply-side intervention for educational promotion under-evaluated the multidimensionality of educational exclusion. The multidimensional exclusion faced by the poor family's children needs to be addressed for ensuring their educational inclusion. Poor family's access to the educational institutions along with local decision making bodies will create a 'balance of power' that will eventually make the 'agency' of demanders of education stronger. And this is a must for the higher 'access to' and 'attainment of' educational degrees.

O'Reilly (2005:84, quoted in Pradhan 2006) argues that the relation between exclusion and inclusion is best conceptualized as the two extreme poles of a continnum or relations of inclusion/exclusion, while Jackson (1999, quoted in Pradhan 2006) argues they are simultaneous – one can be excluded in one domain and included in another. Nevertheless, these are twin concepts. Critics fear that inclusion can be under adverse terms, in that the excluded are included or incorporated on the condition that they accept or at least conform to the hegemonic norms and discourses of the dominant groups (Pradhan 2006). The Panchayati educational policy of free education for all had tried to conform its political goal of imparting favourable attitude to the Partyless Panchayat System in the crude mind of students. Kabeer (n.d.) and Jackson (1999) argue "some groups may choose to exclude themselves (self exclusion) rather than be included in a society or polity whose dominant norms and values they do not accept; they prefer outside status because it allows them to define their own values and priorities" (quoted in Pradhan 2006). The rejection of many leftists of the Panchayati education programmes by calling it bourgeois education was a form of self exclusion which has severe repercussions in the socio-economic-political scenario of present day Nepal.

Thus, the twin concepts of inclusion and exclusion have great ramifications in terms of the educational policy formulation. The 'agency' of poor family and the recognition of their diversity (in terms of parental education, economic condition, socio-cultural background, social and kinship ties, etc.) have a great role to play for the success or failure of an educational policy. Similarly, the access to educational institutions of poor through the changes in local power relations, strengthening their agency, and giving them social identity has a great bearing in making demand-side interventions successful.

Similarly, recognizing the historical cause of massive poverty among Nepalese masses, immense cultural-linguistic-religious diversity, centuries of political, economic, religious and cultural dominance by one small group with only nascent democracy makes it clear that Nepal is very different economically, politically, socially and culturally than Europe where the concepts of social exclusion and inclusion emerged. Thus, in Nepal, the concept of inclusive education may have different definition than in Europe or other developed countries. Clarifying the concept in terms of Nepalese reality and making appropriate policy framework will determine the success in meeting the objectives of Millennium Development Goals. May be after crossing the international deadline, if not in time.

Reference:

Barro, R.J.; and Lee, J.W. 1997. "International Measures of Schooling Years and Schooling Quality." In: *American Economic Review,* Papers and Proceedings, pp. 218-223. Vol. 86(2).

CERID. 1998. *Trends, Issues and Policies of Education in Nepal.* Kathmandu: CERID, T.U.

de Haan, A. 1999. "Social Exclusion: An Alternative Concept for the Study of Deprivation?" In: *Social Exclusion: Enriching the Understanding of Deprivation.* IDS Bulletin, pp. 10-19. Vol. 29(1).

Government of Nepal. (n. d.). *Draft Five Year Plan Details.* Kathmandu: Government of Nepal.

Graner, E. 1998. "A Geography of Education in Nepal". In: *Contributions to Nepalese Studies,* pp. 191-213. Vol. 25(2).

HMGN/Ministry of Economic Planning/National Planning Council. 1963. *The Three Year Plan, 1962-1965.* Kathmandu: HMGN/Ministry of Economic Planning/National Planning Council.

---------. 2022(B.S.). *Tesro Yojana, 2022-2027.* Kathmandu: HMGN/Ministry of Economic Planning/National Planning Council.

HMGN/NPC. 1970. *Fourth Plan, 1970-1975.* Kathmandu: HMGN/NPC.

---------. 2032(B.S.). *Paanchau Yojana, 2032-2037.* Kathmandu: HMGN/NPC.

---------. 2037(B.S.). *Chhaithau Yojana, 2037-2042.* Kathmandu: HMGN/NPC.

---------. 1985. *The Seventh Plan, 1985-1990.* Kathmandu: HMGN/NPC.

---------. 1992. *Eighth Plan, 1992-1997.* Kathmandu: HMGN/NPC.

---------. 1998. *Ninth Plan, 1997-2002.* Kathmandu: HMGN/NPC.

---------. 2002. *Tenth Plan, 2002-2007.* Kathmandu: HMGN/NPC.

---------/CBS. 2004. *Statistical Pocket Book: Nepal 2004.* Kathmandu: HMGN/NPC/CBS.

Jackson, C. 1999. "Social Exclusion and Gender: Does One Size Fit All?" In: *The European Journal of Development Research,* pp. 125-146. Vol. 11(1).

Joshi, R.K. 1990. "Education and Polity: A Historical Perspective." In: CERID. *Education and Development.* Kathmandu: CERID.

Kabeer, N. n.d. *Social Exclusion, Poverty and Discrimination: Towards an Analytical Framework.*

Koirala, B.N. 1998. "Rhetoric of Education and Educationally Denial People of Nepal." In: CERID. *Education and Development.* Kathmandu: CERID, TU.

O'Reilly, D. 2005. "Social Inclusion: A Philosophical Anthropology". In: *Politics,* pp. 80-88. Vol. 25(2).

Panday, D.R. 2000. *Nepal's Failed Development: Reflections on the Mission and the Maladies.* Kathmandu: NESAC.

Peters, S.J. 2004. *Inclusive Education: An EFA Strategy for All Children.* (n. p.): World Bank.

Pokharel, A.R. 2005. *A Study on Primary Education: Issues on Inclusion of Children from Poor Households.* An unpublished M.A. Thesis, Central Department of Rural Development, Faculty of Humanities and Social Sciences, TU. Nepal.

Pradhan, R. 2002. “Ethnicity, Caste and a Pluralist Society.” In: Dixit, K.M.; and Shastri, R. (Eds.). *State of Nepal,* pp. 1-21. Nepal: Himal Books.

Pradhan, R. 2006. *Understanding Social Exclusion and Social Inclusion in the Nepalese Context: Some Preliminary Remarks.* A paper presented at the workshop "Understanding Social Inclusion and Exclusion: Theories, Methodologies and Data". Kathmandu, June 3, 2006.

Stern, N. 2002. *A Strategy for Development.* Washington DC: The World Bank.

Stewart, F.; Barron, M.; Brown G.; and Hartwell, M. 2006. *Social Exclusion and Conflict: Analysis and Policy Implications.* CRISE POLICY PAPER. Oxford: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity.

Thomas, V.; Wang, Y.; and Fan, X. 2001. *Measuring Education Inequality: Gini Coefficients of Education,* Policy Research Working Paper 2525. (n. p.): World Bank Institute.

Tuladhar, S.K.; and Thapa, B.K. 1998. "Main Streaming Gender Perspective into the Education System of Nepal." In: CERID. *Education and Development,* pp. 57-81. Kathmandu: CERID, T.U.

UNDP. 2004. *Nepal Human Development Report 2004: Empowerment and Poverty Reduction.* Kathmandu: UNDP.

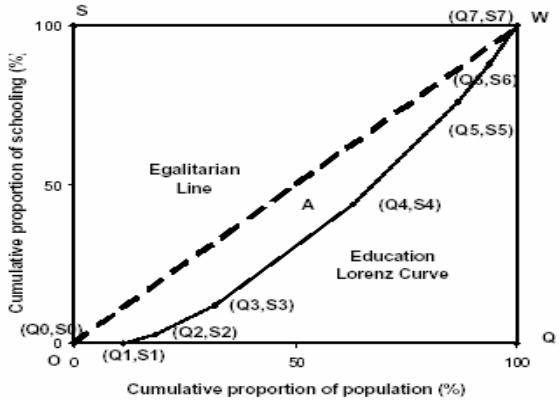
Annex – I

Constructing Gini Coefficient of Education

Education Gini measures the ratio to the mean (average) years of schooling of half of the average schooling deviations between all possible paris of people (Thomas, Wang and Fan, 2001). The indirect method first constructs the education Lorenz curve (Figure II.1), with the cumulative percentage of the schooling years on the vertical axis, and the cumulative percentage of the population on the horizontal axis. The fourty-five degree line is the education egalitarian line for it represents a completely equality of schooling. And then the Gini coefficient is defined as the ratio of the area formed by the Lorenz curve and the egalitarian line to the area of the entire egalitarian triangle:

$$\text{GINI} = \frac{\text{Area of A (between Egalitarian and Lorenz)}}{\text{Area of OWQ (Egalitarian Triangle)}}$$

Figure II.1 **The Education Lorenz**



While, the direct method uses following formula to calculate Gini coefficient of education (op cit.):$E_G = \left[\frac{N}{N-1}\right] \times \left[\left(\frac{1}{\mu}\right)\sum_{i=2}^{n}\sum_{j=1}^{i-1} p_i \left| y_i - y_j \right| p_j\right]$

Where,

E_G is education Gini index;

μ is the average years of schooling for the concerned population;

N is the number of individuals in the concerned population;

P_i and P_j stand for the proportions of population with certain levels of schooling;

Y_i and Y_j are the years of schooling at different educational attainment levels;

n is the number levels/categories in attainment data, and n=7 in this research. Barro and Lee (quoted in op cit.) divided the population into seven categories including no-schooling (or illiterate), partial primary, complete primary, partial secondary, complete secondary, partial tertiary and complete tertiary. This paper also follows the same pattern, except a slight variation, by defining partial secondary as lower secondary prevailing in Nepalese context, and by modifying partial and complete tertiary into certificate level, graduate level and post graduate level, for the shake of convenience.

The average years of schooling can be calculated as follows:

$$\mu = \text{AYS} = \sum_{i=1}^{n} p_i y_i$$

The proportions of population with certain levels of schooling include:

P_1 is the proportion of population with no schooling;

P_2 is the proportion of population with partial primary schooling;

……

P_8 is the proportion of population with post graduate level education.

Years of schooling at different educational attainment levels include:

Illiterate: $y_1 = 0$

Partial Primary: $y_2 = y_1 + 0.5\ C_p = 0.5 \times 5 = 2.5 = 3$ (approx.)

Complete Primary: $y_3 = y_1 + C_p = 5$

Lower Secondary: $y_4 = y_3 + C_{ls} = 5 + 3 = 8$

Complete Secondary: $y_5 = y_4 + C_s = 8 + 2 = 10$

Certificate Level: $y_6 = y_5 + C_c = 10 + 2 = 12$

Graduate Level: $y_7 = y_6 + C_g = 12 + 3 = 15$

Post Graduate Level: $y_8 = y_7 + C_{pg} = 15 + 2 = 17$

Where,

C_p is the cycle of the primary education (which is of 5 years in Nepal);

Cls is the cycle of the lower secondary education (which is of 3 years in Nepal);

Cs is the cycle of the secondary education (which is of 2 years in Nepal);

Cc is the cycle of certificate level/+2 education (which is of 2 years in Nepal);

C_c is the cycle of graduate level education (which is taken from three year's bachelor level of Tribhuvan University, which has majority university level student in Nepal);

Cpg is the cycle of post graduate level education (taken from two years' master's level from same university, it doesn't include the years of schooling for MPhil or PhD).

Hence, we can calculate the Gini coefficient of education by elaborating (or simplifying) the above mentioned equation in following way:

$$E_G = (1/\mu) [\ p2\ (y2-y1)\ p1 + p3\ (y3-y1)\ p1 + p3\ (y3-y2)\ p2 + \ldots\ldots + p7\ (y7-y1)\ p1 + p7\ (y7-y2)\ p2 + p7\ (y7-y3)\ p3 + p7\ (y7-y4)\ p4 + p7\ (y7-y5)\ p5 + p7\ (y7-y6)\ p6\ ]$$

The Education Lorenz Curve:

The education Lorenz curve in Figure II.1 is constructed by putting the cumulative proportion of population on the horizontal axis, and by putting the cumulative proportion of schooling on vertical axis. The cumulative proportion of population at each level is as the following:

Illiterate $Q_1 = P1$

Partial Primary $Q_2 = p1 + p2$

Complete Primary $Q_3 = p1 + p2 + p3$

……

Post Graduate Level $Q_8 = p1 + p2 + p3 + p4 + p5 + p6 + p7 + p8 = 100\%$

The cumulative proportion of schooling at each level of schooling is as follows:

□lliterate $S_1 = p_1.y_1 / \mu = 0$

Partial Primary $S_2 = (p_1.y_1 + p_2.y_2) / \mu$

Complete Primary $S_3 = (p_1.y_1 + p_2.y_2 + p_3.y_3) / \mu$

……..

Post Graduate Level $S_8 = (p_1.y_1 + p_2.y_2 + p_3.y_3 + p_4.y_4 + p_5.y_5 + p_6.y_6 + p_7.y_7 + p_8.y_8) / \mu$

$= \mu / \mu$

$= 100\%$

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

An Overview of Development Planning in Nepal

✍ **Lok Nath Bhusal***

Introduction

Traditionally, national planning for development or development planning has gained prominence with the emergence of civilized society. In modern times, from the economic perspective, development planning coincides with the Harrod-Dommar Model. In the initial decades after the World War II, the pursuit of economic development was reflected in the almost universal acceptance of development planning as the surest and most direct route to economic prosperity. Until recently, there is wider consensus among the policy makers and development expert of the developing world on the desirability of formulating and implementing a national development plan. Basically, national planning has widely believed to offer the essential and perhaps the only institutional and organizational mechanism for overcoming the major obstacles to development and for ensuring a sustained high rate of economic growth (Todaro and Smith, 2004). As a consequence, planning had become a way of life in the public sector of the developing economies, usually with its permanent central planning agency, such as the National Planning Commission (NPC) in Nepal. Following this, Nepal has been carrying out development planning since 1956, and has invested tremendous time, resources and efforts in the planning for development to bring about desirable changes in its socio-economic and political variables. However, the planning record did not live up to its advanced billing, and disillusionment with the planning exercise is now widespread, and thus a growing number of developing countries have moved towards a more free-market oriented economic system (Sharma, 2004 & Todaro and Smith, 2004). In this view, this article is an attempt to examine the very concept of development planning and it's various aspects, to identify major problems in the Nepalese development planning and to suggest some remedial options for overcoming them.

Development Planning: conceptual Framework

1. What is Development?

The concept of development clearly lacks an agreed upon definition rather it is perceived differently. Some people argue it as economic growth and for others it is a process of innovation. Similarly, some consider it as socio-economic progress and still others perceive it broadly as nation-building. Indeed, it is an abstraction in one context and a reality in the other. It is also taken both as equality and justice and freedom and rationality. Hence, the definition of development varies across different experts, situations, and time.

For a broader understanding of development below are some experts opinion on development:

* *Planning Officer, National Planning Commission Secretariat.*

- Edward Weidener defines development as "a state of mind, a tendency, a direction. Rather than a fixed goal, it is a rate of change in a particular direction."
- Jon Montgomery opines development as "an aspect of change that is desirable, broadly predicted or planned, or at least influenced by governmental action."
- Fred Riggs examines it as “not only the idea of economic betterment, but also of greater human dignity, security, justice and equality."
- Brandt Commission states development as "the lessening of disparity between the North and the South."

From the above-mentioned observations, we can broadly characterize development as follows:

- Development is change from status quo towards a desired direction; change of socio-economic variables for the betterment and enrichment of human life, and thus a dynamic process.
- Development is innovation, and it requires significant effort, energy and time. It is a process of modification, conversion and rejuvenation.
- Development is objective-oriented. Objective may be equality, justice, poverty reduction, prosperity, modernity, freedom to growth and distribution.
- Development is always strategic because resources and human skills must be planned and directed strategically for realizing development.
- Development is result-oriented; it must produce results either tangible or intangible or measurable. For development to take place, an index that is deemed desirable and preferable must increase in magnitude.

Therefore, development can be observed as the rate of change of desired and planned socio economic progress and political transformation towards the betterment and enrichment of human life, as to bring observable results (Acharya, 2002).

2. What is Development Planning?

Etymologically, the Oxford Dictionary defines planning as "methods thought out in advance". Broadly, planning is a crucial aspect that is carried out in advance for undertaking any development work, usually in a developing economy. In the context of national development, it is a form of state intervention to achieve maximum results out of the limited resources. The role of state is dominant in shaping the development policy, and state intervention is justified in every sphere of economy. Precisely, a development plan is a specific set of quantitative socio-economic targets to be realized in a given period of time, accompanied by appropriate strategies for achieving those targets. Such strategies include regional balance, equitable distribution, political and economic stability, rational allocation of resources, employment and income generation etc. In other words, development planning may be considered as a deliberate governmental attempt to coordinate economic decision making over the long run and to influence, direct, and in some cases even control the level and growth of a nation’s principle economic variables to achieve a predetermined set of development objectives (Todaro, 1971). Such variables include, among others, income, consumption, employment, investment, saving, export, imports.

The planning process itself can be described as an exercise in which a government first chooses various socio-economic objectives, then sets various targets, and finally organizes a framework for implementing, coordinating, and monitoring a development plan. Obviously, defining strategic policies and priorities, allocating resources and framing programs and the implementation strategies are the most crucial parts of the planning exercise. Furthermore,

planning is usually carried out for medium term (5-10 years), and there is the presence of a central planning institution and some planning machinery at local, regional and sectoral level. Hence, development planning is a systematic discipline of formulating, implementing and evaluating of plans, programs and projects for achieving definitive objectives within a specified period of time.

Development planning is meant to seek solutions to problems in public life or to supply a rational foundation for specific forms of development goals. Planning tries to close the gap between the normative ideals of development and the empirical condition people are caught in. In addition, planning is about the choice of public policies, but these choices are not infinite. Although public policies are public goods, the questions regarding choice are essentially political questions decided by the political class. For example, who does the planning? How is it done? Who sets the development priorities? Who are the target groups or beneficiaries - which class, region, gender or groups of society? Who bears the costs? etc. It is also about the process that creates winners and losers. The nature of the state, the ideology of the political class and the allocation of power and resources are important political considerations that affect the culture of planning. Formulating fair and effective public policy in the glowingly networked society is an enormous challenge and one that would not be overcome just because planners have begun to recognize the inherent complexities. They will be heading in the right direction if they keep the national public interest at the forefront (Dahal, 2007). Indeed, a development plan should be based on an overall economic environment taking into consideration factors like the economic system and its dimensions, business cycles, financial progress and regional and global integration (Paudel, 2007).

Overall, development Planning is deciding in advance what to do, how to do it, when to do it, and who should do it. It bridges the gap between the existing situation and the desired situation. The planning function involves establishing goals and arranging them in logical order.

Development planning can be classified on the following basis:

- On the basis of geographic coverage, it can be national, regional, district, etc.
- On the basis of scope, it can be overall and sectoral.
- On the basis of time dimension, it can be long-term/range, perspective, periodic, medium term or intermediate, short-term/range, rolling.
- On the basis of centralization of authority, it can be bottom-up or decentralized and top-down or centralized.
- On the basis of type of tasks, it can be strategic, tactical and operational.

3. Objectives of Development Planning

Basically, development planning has the following objectives:

- To Fulfill the basic needs of people and increase their living standards,
- To alleviate/reduce poverty,
- To increase the rate of employment and industrialization,
- To increase production and growth,
- To establish social and economic equity,
- To create equitable distribution mechanism,
- To optimize resource use and environmental resources,
- To increase in national income,
- To maintain socio-economic stability,
- To achieve self-reliance in economy, etc.

4. The Rationale for Development Planning

The widespread acceptance of planning as a development tool rests on the following fundamental economic and institutional arrangements:

- Market Failure Argument; planning is required to offset market failure. The market failure is observed in the following three general forms: the market can not function properly or no market exists, the market exists but implies an inefficient allocation of resources, and the market produces undesirable results as measured by social objectives other than the allocation of resources. Also, development plan can correct price and other economic distortions in the marketplace. Clearly, although governments also fail, market failure demands for an expanded role of government, especially in the developing countries.
- Resource constraint Argument; there is pressure to achieve more outputs from limited resources. Developing economies cannot afford to waste their very limited financial and skilled human resources on unproductive ventures. Rather investment projects must be chosen no solely on the basis of partial productivity analysis dictated by individual industrial capital-output ratios but also in the context of an overall development program that takes account of external economies, indirect repercussions, and long-term objectives. Precisely, planning ensures both human and physical capital accumulation, reduction in consumption and encouraging saving and investment.
- Rapid growth Argument; growth can only bumps up with planning. It is believed that state can only direct and accelerate the economic growth rate, and development planning is crucial for establishing economic stability in situations like unfavorable trade cycle, depression and misery. Planned development can also restrict unnecessary duplication of works, activities and efforts, and thus maximum utilization of resources through better coordination and division of roles and responsibilities to various stakeholders.
- Foreign Aid Management Argument; donors are convinced with a plan than not having one. Recently, the formulation of detailed development plans has often been a necessary condition for the receipt of bilateral and multilateral foreign aid. Todaro and Smith (2004) argue states that with a shopping list of projects, governments are better equipped to solicit foreign assistance and persuade donors that their money will be used as an essential ingredient in a well-conceived and internally consistent plan of action.
- People's will argument; government must do something for its people. Planned development is justified because state can better protect the popular interest than the private sector, which is basically driven by profit. Also, a detailed development plan can have an important attitudinal or psychological impact on a diverse and often fragmented population, and thus easier to mobilize popular support. Moreover, state intervention is necessary for establishing distributive justice and equality because it helps reduce the gap between the Haves and the Have Nots. Indeed, an egalitarian society is a precondition for socio-economic stability and progress.

Various Aspects of Development Planning

Formulation, implementation, and monitoring and evaluation are the major aspects of development planning. We briefly shed light on the three below:

1. Plan Formulation

Following factors must be taken into account while crafting a development plan:

- Directive principles and policies of the state. These are usually mentioned in the constitution of the country,
- Commitments made by the government leaders and ruling party in the international forum and national agenda,
- Socio-economic condition of the country,
- Public will and expectation,
- Availability of resources; both domestic and foreign,
- Potential for development, etc.

Plan formulation is the first and vital part of the development planning, and this includes the following components:

- Instruction to the planning agency by the government,
- Collection of data and statistics,
- Macro-level forecasting and preparation of concept paper/notes,
- Formulating and identifying objectives,
- Choosing planning model and strategy,
- Specifying targets,
- Formulating sectoral policies and programs,
- Ascertaining human and physical capital requirements,
- Allocation of resources,
- Fixation of priorities,
- Determining organizational and institutional structures,
- Identifying alternatives,
- Developing the monitoring and evaluation frameworks,
- Ascertaining implementation processes and machinery,
- Stating the overall aspects in the plan documents, etc.

2. Plan Implementation

No matter how good a plan is formulated on paper, it will be useless unless it is not implemented effectively; action should speak louder than the words. Plan implementation consists of the following elements:

- Designing implementing agency such as the sectoral ministries, projects, district development committees, etc,
- Establishing linkages between periodic plan and annual programs and budgeting such as the Medium Term Expenditure Framework (MTEF),
- Developing programs in line with plan objectives and checking the consistency with planning assumptions,
- Assigning responsibilities to different agencies and individuals,
- Allocating human resources,
- Designing calendar of operation, action plans and work schedules,
- Providing logistic support to the implementation agency,
- Maintaining overall coordination among different actors during the implementation,
- Dealing with critical problems with measures such as immediate action plans and rapid response mechanisms,
- Ascertaining political support and people's participation, etc.

Preconditions for the successful plan implementation are as follows, though this list is not an exhaustive one:

- Proactive participation of the people and their strong support,
- Clarity and quantifiability of the objectives and targets,
- Coordination with the sectoral policies, projects and programs,
- Timely flow and disbursement of the allocated physical and human resources,
- Flexibility and adaptability of the project management,
- Supportive legislation and directives for implementation,
- Stability of the project personnel; no transfer,
- Adequate authority and responsibilities at the implementation level; delegation,
- Adequate supply of materials and other essential inputs,

3. Plan Monitoring and Evaluation

Monitoring includes the following activities:

- Measuring and reviewing the progress and the performance,
- Checking consistency between plan, policies and annual programs,
- Checking the linkages between the plan and budgeting,
- Finding problems for encountered during the implementation,
- Dealing with problems and adjusting in the light of current realities, etc.

Generally, evaluation includes both ongoing and terminal assessment of the plan. The ongoing evaluation is carried out as annual or mid-term review of the plan, and it includes the following activities:

- Evaluating whether the objectives and targets have been achieved,
- Examining the policy outputs, implementation efficiency
- Project evaluation,
- Identifying problems,
- Finding if unforeseen events have impeded the plan implementation, etc.

The terminal or expost evaluation is the macro-level assessment of the impacts and effects of the plan implementation. It deals with the following activities:

- Critically examining the underlying assumptions and principles of the plan,
- Measuring the results achieved,
- Reviewing results against the targets,
- Analyzing the deviations and identifying causes,
- Defining corrective measures and obtaining feedbacks for better plan formulation and implementation in the future,

Development Planning in Nepal

1. Major Problems of Development Planning in Nepal

Being a developing economy, Nepal has been heavily preoccupied with planning for development. However, before 1951, few socio-economic development programs were taken up in the country. During the Rana regime (1846-1950), two long-term perspective plans were formulated, but they lacked implementation. Nepal embarked on the periodic plan with the establishment of democracy in 1951. The first five-year plan (1956-1961) was crafted by the then Planning Board in 1955. So far, Nepal has formulated and implemented ten

development plans and is in the process of launching an interim plan at the beginning of the coming fiscal year (2064/65) due to the ongoing political transition in the country.

Despite ongoing planning efforts, the achievement of the plan objectives, physical targets, expenditure outlays and sectoral objectives have been rather bleak and hardly satisfactory. As an unwanted tradition, failure to realize the stated objectives have been explicitly stated in the subsequent plan documents, and often the same problems and constraints are observed due to the lack of corrective actions. Despite some achievements in certain sectors, high population growth rate, inefficient utilization of resources, failure to address the problem of regional imbalance, and poverty alleviation still appear as tough challenges to the country's planning process. Nepal's economic development in the past half-century reveals that most of the objectives and policies, though commendable, failed in their implementation. Furthermore, Nepal's policy (planning) failure is seen in building development infrastructure, improving public services, creating employment opportunities, involving the grassroots in planning and decision-making, channelling resources for women, poorest castes and classes and deepening democracy from representative to participatory form. Particularly, such failures have increased the risk of worsening human development and raising the number of those living below the poverty line, especially women, "low caste" and disadvantaged indigenous groups (Pakuryal, 2007).

A non-comprehensive list of hard-core problems prevailing in the Nepalese development planning is as follows:

✓ <u>Policy Problems</u>:

- Lack of reflection of people's expectations in the development planning mainly due to top-down approach in the planning process. Precisely, there is a tendency to rely on the expert opinion and reluctance to local aspirations and sensitivity. This clearly undermines the local conditions, conventional wisdom, and thus capability of local institutions,
- Inadequate people's participation in plan formulation, implementation, benefit-sharing, and monitoring and evaluation,
- Inability to ascertain national needs and priorities. This has led to set overambitious goals, objectives and targets. Achievement of which has been very difficult. Plans have often been grandiose in design but vague on specific policies for achieving the stated objectibes,
- Lack of proper resource policies; on the domestic front, state has not been able to maximize its own resource mobilization, and there is over-reliance on foreign aid. There are several instances of the utilization of foreign aid on non-priority areas,
- Excessive concentration on supply-centered development instead of demand-led development,
- Lack of adequate space and regulation to the private sector and non-governmental organizations, etc.

✓ <u>Organizational Problems:</u>

- Lack of political will,
- Weak planning agency and other planning sections in the ministries due to poor resource allocation,
- Lack of administrative capability and duplication of responsibilities,
- Institutional bottlenecks; excessive caution and resistance to innovation and change,
- Interministerial personal and departmental rivalries,

- Inadequate power and authorities commensurate with responsibilities; NPC is only an advisory body,
- Prevalence of organized political and bureaucratic corruption, etc.
- Environmental Problems:
- Unanticipated economic disturbances, both internal and external,
- Rapid population growth,
- Unequal distribution of resources and benefits,
- Gender inequality,
- Managerial Problems:
- Indeed, government planning fails because planners face the wrong incentives. Instead of being rewarded for doing good things, they are rewarded mainly for pleasing other planners and politicians.
- Lack of capable and responsible human resource and capitalization of the same through appropriate training
- Failure to identifying the gap between planning and implementation; actually many plans have never been implemented,
- Lack of "proper person in proper place,"
- Failure of planners, administrators, and political leaders to engage in a continuous dialogue and communication about goals and strategies,
- Inadequate quantitative analysis; there is lack of qualitative and reliable data.
- Lack of planning discipline: Lack of commitment and coordination, ineffective utilization of foreign aid, Poor monitoring and evaluation system, etc.
- Procedural Problems:
- Process-oriented rules, regulations and procedures,
- Slow decision-making,
- Incorrect budgetary and accounting procedures to meet the planning needs,
- Prevalence of government bureaucracy, etc.
- Behavioral Problems:
- Lack of positive attitude towards development and planning,
- Inadequate motivation and morale of the personnel engaged in development planning,
- Inability to correct recurring problems plan after plan, etc.

Alternatively, Gattis (2007) has illustrated the following seven reasons, which are also relevant to the Nepalese development planning, for the failure of the government planning:

- The Data Problem: The amount of data needed to write a truly comprehensive plan is more than any planning agency can afford to collect. Even if collected, it is more than anyone, even with the help of computers, can comprehend.
- The Future Problem: Writing a long-range plan requires information about the future that is unknowable, such as future technologies, costs, and personal preferences.
- The Modeling Problem: All planning requires models, but before a model becomes complicated enough to be useful for comprehensive planning, it becomes too complicated for anyone to understand.
- The Pace of Change Problem: By the time planners collect all available data and go through the public process of writing a comprehensive plan, conditions have changed so much that the plan is obsolete.

- The Incentive Problem: Government planners who deal with other people's resources, whether their land or their tax dollars, have no incentive to find the right answers because the costs of their mistakes will be imposed mostly on others.
- The Political Problem: Ultimately, the final decision in any government plan will be made through the political process, a process which is hardly rational.
- The Special Interest Problem: Any time you give a government agency the power to write plans for other people's money and resources, you create incentives for special-interest groups to lobby in favor of plans that primarily benefit them. Such interest groups will *not* provide a balanced view; in particular, taxpayers will be underrepresented.

2. Suggestions for Improving the Development Planning in Nepal

Following suggestions have been forwarded for improving our development planning process:

- Develop consensus and commitment in development planning,
- Adopt decentralized planning and demand-led development approach,
- Set realistic goals, objectives and targets based on analysis, facts and figures. For this, a basic pool of information is necessary to understand the structure of economy (employment rate, number of jobs created, potential industries employing the labour force, etc.) and also the basic knowledge about how the economy functions. Precisely, it is crucial to better collect statistics and allow planners and policy makers to use the latest information management systems.
- Craft a resource mobilization plan; both domestic and foreign,
- Liberalize private sector and non-governmental organizations,
- Reorient the NPC through its institutional capacity building, developing it as a think tank,
- Reform and institutionalize the planning cells of the line ministries,
- The policy of inclusion and efforts for macro-economic stability should be designed on the basis of pre- and post-conflict trend and pattern of economic development.
- Expedite the devolution process,
- Further simplify the budget release procedure,
- Institutionalize the MTEF exercise.
- Improve project management capability through specifying objectives, appointing capable manpower, effective utilization of resources, fixing responsibilities and accountabilities,
- Make performance evaluation more effective,
- Ensure capable personnel for planning, implementation and evaluation,
- Institutionalize monitoring an devaluation system through introducing objective-oriented and result-oriented indicators,
- The development planning has to deal seriously with deteriorating quality of life, erosion of manufacturing capacities, reduced productivity, accelerating unemployment, shortage of donor aid, shrinking international trade and widening income inequality,
- There is also a need for thoroughly reviewing various sectoral reform programmes and policies that have been implemented in the past with corresponding diagnostic prescription to improve their effectiveness,
- Ensure good governance at all levels of development planning, etc.

Conclusion

The process of formulating a comprehensive and detailed development plan is clearly a complicated task as it involves a constant dialogue and feedback mechanism between national leaders who set priorities and planners, statisticians, research workers, and departmental or ministrial officials. Despite various problems observed in the Nepalese development planning process, we are not in a position to avoid the planning exercise. Therefore, the only option that we have is to improve it so as to make it commensurate to transforming the country from poverty to prosperity. Particularly, reforming the implementation mechanism would be the must crucial in order to make the development planning effective.

References

Acharya, Madhu Raman (2002). *Business of Bureaucracy*. Second Edition. Phulchoki Enterprises. Kathmandu, Nepal.

Dahal, Dev Raj (2007). *Planning and Poverty Alleviation in Nepal***.**

http://www.nepaldemocracy.org/civic_education/planing_poverty.htm. Accessed on February 1, 2007.

Gattis, Tory (2007). *Seven Reasons Why Government Planning Fails*. http://houstonstrategies.blogspot.com/2007/01/seven-reasons-why-government-planning.html. Assessed on January 4, 2007.

Pakuryal, *Bishwambher* (2007). *Political Economy –Issues in Restructuring*. Opinion Column. The Himalayan Times. February 7, 2007. Kathmandu, Nepal.

Paudel, Dandapani (2007). *Interim Plan: Focus on Pro-poor Growth*. Opinion Column. The Himalayan Times. February 8, 2007. Kathmandu, Nepal.

Todaro, M.P (1971). *Development Planning:* *Models and Methods*. Oxford University Press.

Todaro, M.P and Smith, S.C (2004). *Economic Development*. Eighth Edition. Pearson Education.

Sharma, Shankar P. (2004). *Tenth Plan: Strategy, Characteristics and Risks* in the Nepalese Economy: Towards Building a Strong Economic Nation-state. Kathmandu.

प्रशासन, सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका
वर्ष ३८, अंक ३, पूर्णाङ्क १०६, आषाढ २०६४

Planning for Tourism

- Ananda Ghimire *

During the past decade developing countries published different planning for development purpose. All their plans were focused on development hence known as development plans. Nepal entered into the planned economy in 1956. On the basis of the plan Tourism Development Board was established in 1957. Tourism Development Department, and Ministry were established in 1959 and 1977 repetitively (Shresths, 2000). In this context Tourism Master Plan 1972, Review of the Master Plan 1984, and defining of Tourism Policy in 1995 are remarkable events for tourism planning in Nepal. (Ghimire, 2004) Then many donor countries and agencies/ organisation (NGO/INGO) are involved in tourism development. The most remarkable development is the introduction of Tourism for Rural Poverty Alleviation Programme (TRPAP)

Due to the "Three Basic Nature" of tourism; Service Nature; "Here and There" Nature, and Synchronized Effort Nature (Ghimire and Joshy, 2007) tourism planning and application process need to be different. Tourism plans are prepared at different levels with different objectives. For example, a tourist may plan his travel plan, business enterprises plan their tourism business goal, environmentalist plan to protect environment, National Tourism Organisation (NTO) prepares a marketing plan, government and local government prepares tourism development plan. International agencies such as World Tourism Organisation (UNTWO) are also involved in tourism planning. Among these plans 'Tourism Plan" prepared by central government plays central role. But tourism plan need to be understood as joint effort. Government plans/policies need to be implemented sectors and "locals" should accept it. (Ghimire, 2007)

Like any other sector, tourism development also needs planning. Good planning is central to manage the tourism industry. Traditional approach of tourism to believe as “automatic”, “smokeless industry”, “tourism brings money only”, etc does not work in this modern world. Tourist not only brings money with him he also brings his culture, idea, pre-concept and those affect positively and negatively to the host society. Their visit, enjoyment and involvement will leave footprints on both manmade and natural environment. Tourism is not an automatic process, it is related to the movement and their involvement in the tourism activities, which needs to be managed, and management needs planning. The unplanned tourism may bring tourist but does not generate economy and leaves only negative impacts on the host society.

Tourism planning is important for

- Setting aims and objectives and course of actions;
- Sustainability of tourism resources;
- Sustainable utilization of local resources;
- Integration with other economic activities of the country and region;

* abi_ghimire@hotmail.com, Lecturer, Don Bosco College

- Involvement of local communities in the tourism sector;
- Maintaining regional economic balance management of impacts;
- For enhancement of tourist satisfaction.
- To support national development by the help of tourism.
- To utilize national resources properly.
- Coordinated effort of various tourism sectors.
- To provide basic infrastructure for tourism development.
- To motivate private sectors to invest in tourism.
- To promote destination in the international market.
- To establish or encourage to establish tourism training centers and tourism institution.
- Sectoral and regional development of tourism.

Types of Tourism Planning

The planning and development of tourism is related to the use of natural and cultural resources for the national development. It is related to identifying the goal and way to attain the goal.

- ***Comprehensive and Partial Plan***

In partial planning only important sectors of tourism are considered, say accommodation sector, transport sector or only one particular destination, etc are considered. It is also possible that the government plan only particular aspects of the various branches of the industry. It is popularly known as "piece-meal planning", which is required in those sectors of tourism where demand and supply forces are out of equilibrium or where special task or take-off is required. They are prepared to support comprehensive plan. A comprehensive plan on the other hand touches all aspects of the industry and is well integrated. It tries to cover all aspects of tourism. It covers within itself both demands as well as resources side and non-measurable factors of tourism economy.

- ***Permanent and Emergency Plan***

Permanent tourism planning means long-term planning. It has a wider scope. Its goals are more ambitious and as such cannot be achieved in a short period. It builds up a planning apparatus, which is of permanent character. For example to involve local community in tourism development process, to involve private enterprises in the process, to set up NTO, etc. It is similar of fixing government tourism policy and goal. Emergency panning, on the other hand, is related to particular problem. It is formulated to deal with some unusual event. Its objective is to deal with some temporary maladjustment or disequilibrium in the industry. For example, it may be directed to deal with tourism product life cycle (Ghimire, 2005), to challenge negative marketing, etc. It may be either preventive or restorative.

- ***General and Detail Plan.***

Tourism planning may be general as well as detailed. General planning lays down only the broad outlines of future development. It fixes the goal, guides line or organisational policy. Detail planning, on the contrary furnishes details how those principles are to be given practical shape. For example general tourism plan targets the number of visitors and amount to be generated for it, but detailed planning will suggest how those targets are to be realized. Actually both of them are supporting each other.

- ***National, Regional and Local Planning***

National level planning concentrates on formulation and implementation of plans and policies, strategies, structural plans, facility standardization, institutional development and other necessary elements. It provides a basic framework of national and regional tourism

development. National or central tourism plan is based on National plan and on tourism policy (Tourism Master Plan). It tries to coordinate local level plan. To be successful it needs to coordinate and accommodate the tourism policies and trend of tourism enterprises or it should be capable to manage them.

Local plans are prepared for the development of a destination or tourism activities of an area. It is prepared under the guidance provided by Master Plan or central plan. It may be prepared centrally or local prepared at the local level. A business organization may develop destination to operate business. Different development organisations at the local level such as local body, NGOs, community, institutions or private tour operators are considered to prepare this plan.

- ***Centralized Planning and Decentralized Planning.***

Planning may be centralized or decentralized. In centralized tourism planning the task of formulating adopting, executing and supervising is entrusted to central authority. The plan prepared by Planning commission, ministry or National Tourism Council are centralized plan, which is applied all over the country. In a controlled tourism policy, as in Bhutan, government prepares tourism policy for the country. In decentralized planning there is dispersal of functions. The regional and local bodies are given greater freedom to formulate, adopt and implement the plan. This is popular in open tourism policy, where importances of stakeholders are recognized.

- ***National and international Plan.***

National tourism plan is prepared by central government for the country as discussed earlier. The regional tourism plan is formulated to develop the tourism of the region such as tourism plans prepared by South Asias Association of Regional Cooperation (SAARC), or Pacific Asia Tourism Association (PATA) Chapter plan, etc. While preparing this type of plan two or more than two countries merge together to prepare and implement the plan. They know that tourism is a joint effort. International tourism plan is prepared by international associations or organisations. Their objective is the overall development of tourism and to share the profit of tourism between the member countries. The plan prepared by UNWTO, International Air Transport Association (IATA) , International Civil Aviation Organisation (ICAO), Universal Federation of Travel Agents (UFTA), etc are international plan.

Controlled, Semi- controlled and Uncontrolled Tourism plan: These are the tourism policies of the government on which tourism plans are prepared. In the controlled system of tourism government has full and unlimited control over the tourism industry. It controls the number of tourist arrivals, their movement and even visiting sites. Here government has full control over the price also. The best example of controlled tourism is in Bhutan where the number of visitors hotels/lodges, travel agencies and their prices are all controlled. The example of semi-controlled tourism is in Tibet, where government is constantly alert. It keeps eyes open on the movement of the tourists, and operation of travel agencies. The number of hotels and tour operators are controlled but not limited. Nepal government is running controlled tourism in the restricted regions of Mustang and Dolpa but has no control over the number of tourists visit. Fully uncontrolled tourism is in practice in other parts of country. Here the government is concerned with collecting tax and private entrepreneurs are enjoying the full freedom.

- ***Macro, and Micro-level Plan***

Micro level plans are prepared by local community or by a business enterprise. It is the plan prepared by a unit of tourism industry. Macro tourism plan is the central plan prepared by government for the country. Messo tourism plan is prepared at the middle level that is district level or zonal level.

Tourism Planning Approaches

There are different approaches developed for designing and managing tourism plan such as integrated system/ comprehensive approach, sustainable development approach, long-range and strategic planning and public involvement (Shrestha and Walinga, 2003).

1. Integrated System /Comprehensive Approach

This approach views tourism as an interrelated system of demand and supply factors. Sometimes, This approach is also known as comprehensive planning because all elements of tourism are taken into consideration while the planning. The demand factor is represented by the users. They are the international, domestic tourists and local residents who use the tourist attractions and facilities and services. The supply factors comprise the tourist attractions, and facilities and services. The supply factors are called the tourism product. Tourism supply is the joint effort of the direct and indirect organisations or primary and supplementary organisations. Supply side also includes other elements like INGO, Government and community and other institutions involve in environmental activity as they protect and maintain the environment and quality of tourism.

The integrated system recconise tourism as an inter-related system. Demand is represented by buyer and supplier is the organisation itself (Kunwar, 1997). For the purpose of tourism management demand sector is represented by tourist and local people at the same time. The tourists may be domestic or international. For example locals and tourists buy air space, in a restaurant tourists and locals dine together, road, water and other physical and natural environmts are utilized by tourist and local together. Government or destination promotor need to identify the total user of the facility. Identification and understanding is necessary to understand their behaviour and desires.

Integrated approach of tourism is generally applied for national or regional level planning . The approach recognize tourism as one of the means for national development and integrated with nations overall development plans and policies.

Tourism products are supplied individually or jointly by different companies. They are grouped into five components. They are accommodation, attraction, transport, travel organisers and destination organisation (Middleton, 1996, p. 4)

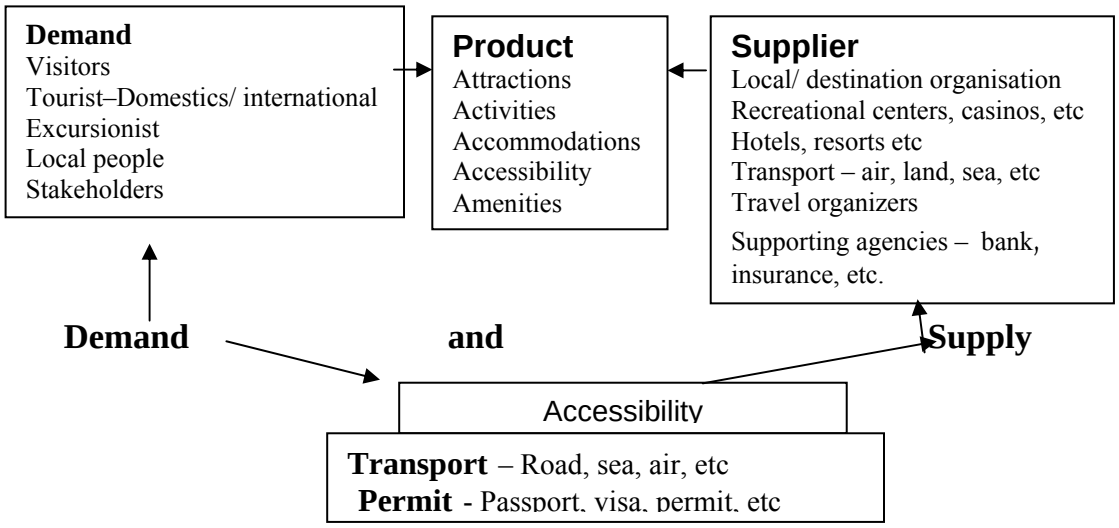


Figure1: Tourism Demand and Supply

Tourism industry is represented by different industries producing varities of products. Jointly they represent tourism industry and tourism product. The tourism industry is made of a whole lot of activities and industries (Satyal 2000). Each of them should joint together to formulate tourism plan Burkart and Medlick opine "Tourism planning are systematic and coordinated efforts excerted by National Tourism Organisation (NTO) and /or the tourist enterprises on international, national and local levels to optamize the satisfaction of tourist, groups and individuals in view of a sustained tourism growth" (Jha, 2003, p. 282).

2. Tourism Planning as Environment Management

Any plan operates successfully in a suitable enviornment. Organisational environments are two types internal and external. The internal environment is cretated by management. The tourism manager creates adminstrative system by uniquely combining different departments, man and machines. In general administration The organaisation is, of course under the firm's control and they are designed to fulfill the organisational goal, but this is not poissible in tourism, as tourism management is a joint effort. In tourism it is not possible to draw a clear demarcation line between and internal and external environment or organisation. One single organisation has no control over the total industry. A tour program prepared by travel agency has no control over the quality of airlines service or huspitality of the local people. No tourism organisation has control over the attraction as they are not meant for tourism. A religious place, or waterfall was not made by travel agency for tourism purpose. They have rented those for tourism purpose to return as it is.

Tourism product buyers, that is tourists are located in other country, region or area. They are the outsiders. Their behaviour cannot be controlled, shaped or designed.That is nown as external environment, which is ever changing To some extend a tourism manager can create, influenc, motivate the domestic tourist. he can not change those factors. Tourism management is the adjustment as per their requirement.The living standard of USA or purchasing power of Spain affects tourism industry of Nepal, neither we can stop Iran war, nor we can change the travelling pattern of Germans. So tourism management is the adjustment of the external environment. Tourism managers are basically adapters rather than fundamental agents of change. A well developed plan helps to adjust with currrent situation.

3. Sustainable Tourism Development

There is a clear relationship between tourism and the environment. Life of tourism depends on the quality of the environment. A clear and unspoiled destination attracts the tourist but in return tourism affects the environment in many ways. Damage to vegetation, disturbance of natural habitats, loss of species, conflicting norms and values between tourists and the host population are only a few examples. It is often extremely difficult to repair the damage.

In practice sustainable tourism means maximizing positive impacts and minimizing or avoiding negative impacts. A second goal of the sustainable tourism development strategy must be the corrective action to enhance the environment quality of areas where tourism has caused degradation in the past. In short: sustainable tourism development has to fulfill the actual needs of all involved, without limiting the potential for meeting the needs of future generation.

5. Participatory Planning

The approach is amid to involve local people in tourism development effort. The concept is related to the active involvement of local people in the choice, execution and evaluation of the project and programs designed to raise their living standards.

Caution is needed when using and interpreting the term participation, the word has different meaning for different people. Participation occurs in different forms and will participate in different ways and in different manners. The participation need to be two way and mutual learning and action experience for all concerned including professionals, academics, facilities, government officials, entrepreneurs and local communities. It occurs in different types:

- Participate in sharing economic benefits
- Participation Planning
- Participation in implementation and Operation
- Participation in decision-making and management

Sustainable Tourism Development Plan (STDP) is different than regular tourism plan. It needs to be focused on community, economy, and environment. The sustainable approach is popularly termed as 3Es: **Economy, Environment and Ethical**. STDP is yet to develop to develop all round development of tourism in Nepal.

Tourism Planning in Nepal

Nepal started its planning economy with the introduction of 1st Five Year Plan of 1956 and now we are operating Tenth Plan. Every plan has realized the importance of tourism for national development. But tourism has always been incorporated with the general plans. For the first time Nepal formulated a 20 years master plan, "Nepal Master Plan 1972" for the development of tourism. This is very first time Nepal followed a systematic approach of tourism development. This plan aimed to run tourism in a planned way. On the basis of master plan a detailed action oriented program was introduced for the period up to 1980.

The Master Plan 1972 was reviewed in 1984 and realized the importance of private sector and Ministry of Tourism was established as an administrative agency. Now the ministry is known as Ministry of Culture, Tourism and Civil Aviation (MoCTCA). In this respect Nepal Tourism Marketing Programme (1990); a research study financed by Asian Development Bank was conduced.

Tourism has been a feature of each five year national development plan. The eighth plan was prepared after 1991 which has led to the adoption of more open policies. The tourism policy of 1995 encouraged private sector in tourism. As per the provision, a Tourism Council under the chairmanship of Prime Minister, having wide representation from ministries, secretaries and representatives of private tourism agencies and experts was formed. Similarly, Department of Tourism was dissolved and Nepal Tourism Board has been established, consisting of members from concerned ministries/departments and representatives from private sectors. The main aim of the board is to develop a partnership and take coordinated actions.

Nepal administration has realized the importance of tourism. In every plan, annual plan or five year plan they highlight the importance of tourism for national development. The budget allocation in all the five year plan up to 7th plan is 03 % of total budget. In eighth and ninth five year plan it was 0.96% and 0.90% of the total budgeted amount (Maharjan , 2004). Though it shows increasing attention to the tourism sector, yet it is very inadequate to give any direction of development, as budget express the resources in monetary term.

The current Tenth Plan (2002-2007) adopted the long term development perspectives. The main objective of the long term development is to create cultured modern human society having competitive capacity through the reduction of existing mass poverty. The plan has set

the target to reduce the people below poverty line from 38 percent to 30 percent. Among several means of poverty alleviation tourism is believed to be the best engine. It is one thing to "recognize" tourism potentials as an engine of development and another is to "understand" how to use the engine and who is to drive the engine. We must realize that development is a complex process in which citizens must serve as stakeholders rather than just as spectators and consumers. Development is a peaceful progressive transformation and local people must accept the process to be sustainable. So it is necessary to form and reform institutional frameworks that encourage local citizens to participate in the tourism development.

References:

Asian Development Bank (1990). *Economic policies for sustainable development*. Philippines: Asian Development Bank, Manila,

Asian Development Bank (1992). *Nepal economic policies for sustainable development***.** Philippines: Asian Development Bank, Manila,

Banskota, Kamal, & Sharma, Bikash (1995). *Carrying capacity of himalayan resources for mountain tourism development.* Kathmandu: International Center for Integrated Mountain Development (ICIMOD)

Banskota, Kamal,& Sharma Bikash (1998). *Mountain tourism for local community development in Nepal.* Kathmandu: A case study of Phewa Lakeside Pokhara; ICIMOD, Nepal

Baun, Thomas, & Mudambe, Ram (1999). *Economic and management methods for tourism and hospitality research*. New York : John Wiley & Sons, .

Boniface, Brain G., & Cooper, P. Christopher, (n. d.). *The geography of travel and tourism*. London: William Heinmann Ltd. 10 Upper Grosvenor Street W1X 9PA.

Caalders, Janine (2002). *Rural tourism development a network perspective*. Wageningen:Wageneningen Universiteit Postbus 9100 6700 HA The Netherlands

Dunstan, Kim; Kaucz, Jim, & Tonge, Rob (1999). *Tourism planning manual*: *A practical guide for the preparation of local and regional tourism development plans.* Melbourne: Country Victoria Tourism Council, Level 3, 114 Flinders Street, MELBOURNE VIC 3000.

Ghimire, Ananda (2004). *Travel and tourism - an introduction*. (2nd ed). Katmandu: Ekta Books.

Ghimire, Ananda & Joshy, Raman (2007). *Tourism management*. Kathmandu: Bidayarthi Publication.

His Majesty's Government of Nepal (1999). *Environmental planning and management*. Ministry of Population and Environment.

Howie, Frank (2003). *Managing the tourist destination*. London: Continuum, The Tower Building 11, Vork Road.

Ioanmds Demtre and Debbage, Kerth G. (Eds.). (1998). *The economic geography of the tourist industry*. London: Routledge 11 New Fetter Lane, EC 4 p4 EE.

Kunwar, Ramesh Raj (1997). *Tourism and development science and industry interface*. Kathmandu: Laxmi Kunwar,

Kunwar, Ramesh Raj (2002). Anthropology of Tourist, : *A case study of Chitwan Saurah.,* Delhi: Adroit Publishers C - 8/2, Yamuna Vihar, 100053.

Maharjan, Narayan Prasad (2004). *Tourism planning in Nepal*. Unpublished Ph. D Thesis, Faculty of Management, Tribhuvan University, Kathmandu.

Shrestha, Hari Prasad (2000). *Tourism in Nepal - marketing challenges*. New Delhi: Nirala Publications Darya Gang,

Shrestha, Suresh, & Mathanja Walinga (2003). *Ecotourism : planning and management*. Second draft, Pokhara: The Institute of Forestry, Tribhuvan University.

SNV (n.d.). *Community based tourism in Botswan.* Kathmandu: SNV, Netherlands development organisation.

Tribe, John (1999). *The economics of leisure and tourism*. (2nd ed). Oxford OX: Butterworth-Heineman, Linacre House, Jordan Hill, 2 8 DP

United Nations (1993). *Management of sustainable tourism development*: Bangkok: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

United Nations (2003). *Poverty alleviation through sustainable tourism development.* The paper prepared by Jamieson, Walter as consultant, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.