



PAAN Journal

(A Journal of Public Affairs Management)

Volume: 28

Poush 2078 (January 2022)

Year 20

Articles

कृष्णहरि बाँस्कोटा

गोपीनाथ मैनाली

महेन्द्र सैबुले

लक्ष्मी बिलास कोइराला

श्यामसुन्दर शर्मा

Dr. Narendra Raj Paudel,
Umesh Bhakta Joshi &
Subas Sharma

Dr. Hari Prasad Adhikari

Dr. Sushmita Acharya

Tek Raj Paudel

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मार्गचित्र

सार्वजनिक प्रशासन : अवधारणा, अभ्यास र प्रवृत्ति

सार्वजनिक निकायको संगठन संरचनाको निर्माण:
सिद्धान्त, आधार र अन्तरवस्तु

नेपालको संघीय शासनमा निजामती प्रशासनबीचको कार्यात्मक सम्बन्ध

नेपालमा संघीयता कार्यान्वयन

Quality of Higher Education : Myth or Reality?

Evolution of the Study of Public Administration

Impact of Power Distance on Organizational Performance:
A case of local government unit in Nepal

Corporate Governance Practices for Insurers

Documents

डा. गौरी शंकर लाल दास

Vidyadhar Mallik

नेपालका सामाजिक संस्थाहरूमा संलग्नता र अनुभूतिहरू

Impact of Federalization on Governance in Nepal



नेपाल जन-प्रशासन संघ

Public Administration Association of Nepal (PAAN)

Harihar Bhawan, Lalitpur, Nepal.

GPO Box: 10653

E-mail: paan.nepal@gmail.com, paan.nepal@yahoo.com

info@paan.org.np

Website: www.paan.org.np



PAAN Journal

(A Journal of Public Affairs Management)

Editors

Krishna Hari Baskota
Krishna Gyawali
Dr. Hiramani Ghimire

Managing Editors

Ram Sharan Chimoriya
Subas Sharma
Tirtha Raj Parajuli

The PAAN Journal is the official journal of Public Administration Association of Nepal (PAAN) and is published twice a year. Opinions expressed in the journal are those of authors and do not necessarily reflect the views of PAAN.

Note to Contributors

Manuscripts are solicited for this journal, preferably original research articles. Articles submitted for publication should have approximately 4000 words. The Editorial Board reserves the right to make necessary editorial modifications including changes in the title of articles.

Subscription Rate

Institutional

Domestic: NRs.: 500/-

Foreign: US \$ 10

Additional US \$ 10 shall be charged for Airmail

Individual

Domestic: NRs.: 300/-

Foreign: US \$ 6

All communications should be addressed to the Editorial Board and orders for subscription should be made to Public Administration Association of Nepal (PAAN), Harihar Bhawan, Lalitpur, Nepal.

GPOBox: 10653, E-mail: paan.nepal@gmail.com, paan.nepal@yahoo.com, info@paan.org.np, website: www.paan.org.np

Current PAAN Executive Committee

President

Krishna Hari Baskota

Vice President

Yashoda Kumari Kafle Acharya

Secretary General

Ram Sharan Chimoriya

Secretary

Subash Sharma

Treasurer

Tirtha Raj Parajuli

Members

Dr. Hiramani Ghimire

(Immediate Past President)

Prof. Chuda Raj Upreti

(Institutional)

Bishnu Raj Paudel

Dipak Kumar Khadka

Mani Ram Ojha

Dr. Meen Bdr. Poudyal Chhetri

Narayan Pd. Subedi

Saroj Khanal

Shanti Laxmi Shakya

Sher Bahadur Dhungana

नेपाल जन-प्रशासन संघको

Nepal's Graduation from LDC Category :
Making Smooth Transition and Sustainable

मूल विषयमा हुन लागेको

बाईसौं साधारण सभा

तथा

सोह्रौं राष्ट्रिय सम्मेलनको

सफलताको लागि

हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछु ।

गाउँसम्म आयो, "आयो नून" यसले लगायो धेरै गुन

आयो नून खाउँ स्वस्थ रहौं

दुई

बालबालिका चिन्ह

अंकित आयोडिनयुक्त

पाकेटका नून सधैं प्रयोग

गर्नुहोस ।



साल्ट ट्रेडिङ्ग कर्पोरेशन लिमिटेड

केन्द्रीय कार्यालय: पो.ब.नं. ४८३, कालिमाटी, काठमाडौं, नेपाल ।

फोन नं.: ४२७०३१५, ४२७१०१४, ४२७१२०८,

फ्याक्स नं.: ९७७-१-४२७१७०४, ४२७१३९५



ISSN: 2773-8078

PAAN Journal

(A Journal of Public Affairs Management)

Volume: 28

Poush 2078 (January 2022)

Year 20

CONTENTS

Articles

भ्रष्टाचार नियन्त्रणको मार्गचित्र	कृष्णहरि बाँस्कोटा	१४०३
सार्वजनिक प्रशासन : अवधारणा, अभ्यास र प्रवृत्ति	गोपीनाथ मैनाली	१४१३
सार्वजनिक निकायको संगठन संरचनाको निर्माण: सिद्धान्त, आधार र अन्तरवस्तु	महेन्द्र सैबुले	१४३३
नेपालको संघीय शासनमा निजामती प्रशासनबीचको कार्यात्मक सम्बन्ध	लक्ष्मी बिलास कोइराला	१४५४
नेपालमा संघीयता कार्यान्वयन	श्यामसुन्दर शर्मा	१४६५
Quality of Higher Education : Myth or Reality?	Dr. Narendra Raj Paudel, Umesh Bhakta Joshi & Subas Sharma	1486
Evolution of the Study of Public Administration	Dr. Hari Prasad Adhikari	1496
Impact of Power Distance on Organizational Performance: A case of local government unit in Nepal	Dr. Sushmita Acharya	1508
Corporate Governance Practices for Insurers	Tek Raj Paudel	1518

Documents

नेपालका सामाजिक संस्थाहरूमा संलग्नता र अनुभूतिहरू	डा. गौरी शंकर लाल दास	१५३४
Impact of Federalization on Governance in Nepal	Vidyadhar Mallik	1540

Public Administration Association of Nepal (PAAN)

हार्दिक आभार एवं शुभकामना मन्तव्य

नेपाल जनप्रशासन संघले नियमितरूपमा जर्नल प्रकाशित गर्दै आएको छ । प्रस्तुत सन्दर्भमा २०७८ पुषमा year 20, volume 28 प्रकाशनमा आएको छ । यस जर्नलको ISSN : 2773-8078 रहेको छ । यो जर्नल राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा वितरणमा रहेको छ । यसर्थ, यस्को प्रकाशनमा सघाउने सबैप्रति संघको तर्फबाट हार्दिक आभार व्यक्त गर्न चाहन्छु ।

यस जर्नलको सम्पादकीय जिम्मेवारी निर्वाह गर्नु हुने संघका पूर्व अध्यक्षद्वय श्री कृष्ण ज्ञवाली र डा. हीरामणि घिमिरेलाई विशेष धन्यवाद छ । यसैगरी, संघका महासचिव श्री रामशरण चिमौरिया, सचिव श्री सुभाष शर्मा र कोषाध्यक्ष श्री तीर्थराज पराजुलीको योगदानको सद्भावना गर्न चाहन्छु । साथै, आफ्नो लेख उपलब्ध गराउने लेखकहरुप्रति हार्दिक आभार व्यक्त गर्दछु ।

अन्त्यमा, नेपाल जनप्रशासन संघका सम्पूर्ण सदस्यहरुमा यसै जर्नल मार्फत यहांहरुको उत्तरोत्तर प्रगतिको कामना सहित हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्न चाहन्छु । साथै, संघका सदस्यहरुको निरन्तर सल्लाह र सुझावको अपेक्षा गर्दै प्रशासन र व्यवस्थापनका समसामयिक विषयमा नेपाल सरकारलाई निरन्तर पृष्ठपोषण गरिरहने संघको प्रतिबद्धता व्यक्त गर्दछु ।

कृष्णहरि बास्कोटा

अध्यक्ष, नेपाल जनप्रशासन संघ

लागि गठित निकायहरु बीच असल समन्वय कायम गर्ने, सूचना संकलनको भरपर्दो संयन्त्र निर्माण गर्ने र दण्डहीनताको अन्त्य गर्ने भनिएको छ। यी कुरा हुबहु कार्यान्वयन गर्न सकिएमा केही हदसम्म भएपनि भ्रष्टाचारमा न्यूनता आउने अपेक्षा गर्न सकिन्छ।

३. भ्रष्टाचार निवारण ऐनको व्यवस्था :

भ्रष्टाचार निवारण ऐनले निम्न कार्यलाई भ्रष्टाचारजन्य कार्य ठानेकाले यी कार्यमा पूर्णत नियन्त्रण गर्न सबैले मन, वचन र कर्मले प्रतिबद्धता व्यक्त गर्नुपर्छ :

- ३.१. रिसवत लिने दिने काम ।
- ३.२ विना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने दिने काम ।
- ३.३ दान दातव्य, उपहार वा चन्दा लिने दिने काम ।
- ३.४ कमिशन लिने दिने काम ।
- ३.५ राजस्व चुहावट गर्ने गराउने काम ।
- ३.६ गैर कानूनी लाभ वा हानि पुऱ्याउने बदनियतले गरिने काम ।
- ३.७ गलत लिखत तयार गर्ने काम ।
- ३.८ गलत अनुवाद गर्ने काम ।
- ३.९ सरकारी कागजात सच्याउने काम ।
- ३.१० सरकारी वा सार्वजनिक संस्थानको कागजात नोक्सान गर्ने काम ।
- ३.११ प्रश्नपत्रको गोपनीयता भंग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्ने काम ।
- ३.१२ गैर कानूनी व्यवसाय गर्ने काम ।
- ३.१३ नपाएको ओहदा पाएँ भन्ने काम ।
- ३.१४ भुट्टा विवरण दिने काम ।
- ३.१५ सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने काम ।
- ३.१६ गैर कानूनी दबाब दिने काम ।
- ३.१७ गलत प्रतिवेदन दिने काम ।
- ३.१८ गैर कानूनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गर्ने काम ।
- ३.१९ भ्रष्टाचारको उद्योग गर्ने वा भ्रष्टाचारमा मतियार हुने काम ।

४. सुशासन ऐनका प्रावधानहरू :

सुशासन ऐन, २०६४ मा थुप्रै महत्वपूर्ण व्यवस्था रहेको छ। तिनको हुबहु कार्यान्वयन नहुँदा पनि भ्रष्टाचार मौलाएको हो। यसर्थ, सुशासन ऐनका निम्न प्रावधानहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमा जोड दिनुपर्छ :

- ४.१ कुनैपनि काम गर्दा निश्चित कार्यविधि अपनाउनु पर्छ ।
- ४.२ निश्चित समयावधिभित्र निर्णय गर्नुपर्छ ।
- ४.३ निर्णय गर्दा पारदर्शिता कायम गर्नुपर्छ ।
- ४.४ निर्णय गर्दा आधार र कारण खुलाउनु पर्छ ।
- ४.५ स्वार्थ बाझिएमा निर्णय गर्न हुदैन ।
- ४.६ निर्णय गर्नुपूर्व सरोकारवाला तथा नागरिक समाजसँग परामर्श गर्नुपर्छ ।
- ४.७ आफ्नो जिम्मेवारी पन्छाउन हुदैन ।
- ४.८ पदीय वा पेशागत आचरण सम्बन्धी व्यवस्था पालना गर्नुपर्छ ।
- ४.९ पदीय उत्तरदायित्वको निर्वाह गर्नुपर्छ ।
- ४.१० जनताको सहभागिता र स्वामित्व खोज्नुपर्छ ।
- ४.११ सूचना प्रविधिलाई व्यवहारमा ल्याउनु पर्छ ।
- ४.१२ गुनासो व्यवस्थापन गर्नुपर्छ ।
- ४.१३ सार्वजनिक सुनुवाइ गर्नु गराउनु पर्छ ।

५. भ्रष्टाचारको जरा :

भ्रष्टाचारले नेपाली समाजमा गहिरो रूपमा जरा गाडेको छ । आम मानिसहरु जानेर वा नजानेर यस्को विरोध गर्ने तर, मौका पाएका बखत आफूपनि भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिमा सहभागी भएको पाइन्छ । यस्को उदाहरणस्वरूप, निर्माण व्यवसायीले गुणस्तरहीन काम गरेकाले उपभोक्ता समूहले यो काम गर्नुपर्छ भनिन्छ । तर, यसरी उपभोक्ता समूहको जिम्मेवारीमा आएको कामको पनि गुणस्तरीयता सुनिश्चित गर्न नसकिने अवस्था सजना भएको छ । यसरी भ्रष्टाचारको जरा समाजमा चारैतिर फैलिएको अनुभूति गरिएको छ । मूलतः सार्वजनिक र निजी क्षेत्रमा भ्रष्टाचारले बलियो जरा गाडेर बसेको प्रष्ट छ ।

६. सुशासनको अवरोधक :

मुलुकमा सुशासन प्रवर्द्धन गर्न मुख्य अवरोधकको रूपमा भ्रष्टाचार रहेको छ । यर्थाथमा, भ्रष्टाचारका कारण राज्यको आर्थिक, समाजिक, साँस्कृतिक एवं राजनैतिक क्षेत्रमा नकारात्मक असर परिरहेको छ । भ्रष्टाचार नैतिक मान्यता र मूल्य विपरीत छ, यसले इमान्दारिता र विश्वासलाई निस्तेज तुल्याउँछ । पदीय ओहोदा, अधिकार र शक्तिको दुरुपयोग गर्दै अमर्यादित र आपराधिक बाटो लिन भ्रष्टाचारले प्रेरित गरेको छ । यसले लोकतान्त्रिक मूल्य र मान्यतालाई चुनौती दिएको छ र सरकारको प्रतिष्ठा आँच पुर्याउँदै समग्र राष्ट्रलाई आर्थिक रूपमा कमजोर बनाएको छ । यसर्थ, भ्रष्टाचाररूपी रोगको समूल अन्त्य नहुँदासम्म समाजले अग्रगामी प्रगति हासिल गर्न सक्दैन । भ्रष्टाचार नियन्त्रण गरी सुशासन कायम राख्नु वर्तमान समयको माँग हो । यही नेपालीको चाहना पूर्ति गर्न सबैले आ-आफ्नो क्षेत्रबाट भ्रष्टाचार विरुद्ध आवाज उठाउनुको विकल्प छैन ।

७. संघीय मन्त्रालयमा भ्रष्टाचार हुने संभावित स्थानहरू :

संघीय सरकारका मन्त्रालय र निम्न कार्यक्षेत्रभित्र तुलनात्मक रूपमा बढी भ्रष्टाचार हुने संभावना देखिएकाले सोको नियन्त्रणका लागि स्वयं ती निकायका राजनैतिक र प्रशासनिक नेतृत्व चनाखो हुनुपर्छ :

- ७.१ प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयमा अतिथि सत्कार खर्च, उपचार खर्च, आर्थिक सहायताको वितरण लगायतमा अनियमितता हुने गरेको छ ।
- ७.२ अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत भन्सारमा न्यून विजकीकरण हुने, दस्तुरी लिने दिने, आन्तरिक राजस्वतर्फ कर छली गर्ने, करको दायरामा नआउने, खुल्ला सिमानामा तस्करी हुने, व्यापारीले विलविजक जारी नगर्ने लगायतका हर्कत भैआएका छन् ।
- ७.३ उद्योग, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालयतर्फ उद्योगी र व्यापारीले छुट सुविधाको दुरुपयोग गर्ने, कर नतिर्नेलाई उल्टै छुट सुविधाको घोषणा गर्ने, आपूर्तिमा कालोबजारी गर्ने लगायतका भ्रष्टाचारजन्य कार्य भैआएका छन् ।
- ७.४ गृह मन्त्रालय र मातहत निकायबाट शक्तिको दुरुपयोग हुने, आर्थिक सहायताको नाममा नागरिक बीच विभेद बढाउने र प्रहरीको राशन ठेक्का लगायतमा भ्रष्टाचार हुने गरेको छ ।
- ७.५ रक्षा मन्त्रालय अन्तर्गत पनि सेनाको राशन लगायतमा अनियमितता हुने, तल्लो दर्जाका कर्मचारीलाई घरायसी काममा लगाउने जस्ता शक्तिको दुरुपयोग भएको पाइन्छ ।
- ७.६ शिक्षा र विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्रालयतर्फ स्कूल नै नभएको स्थानको पनि विनियोजन रकम खर्च गर्ने, खेताला शिक्षक राख्ने, शिक्षकले राजनीतिक कार्यकर्ताको भूमिका निर्वाह गर्ने जस्ता नैतिक आदर्श विपरीतका काम भै आएका छन् ।
- ७.७ स्वास्थ्य तथा जनसंख्या मन्त्रालय अन्तर्गत चिकित्सक र स्वास्थ्यकर्मीहरुले दिनदहाडै क्लिनिक खोल्ने, निःशुल्क औषधि वितरण सुविधाको दुरुपयोग गर्ने, स्वास्थ्य उपकरण खरिदमा भ्रष्टाचार गर्ने जस्ता क्रियाकलाप भएका छन् ।
- ७.८ वन तथा वातावरण मन्त्रालय अन्तर्गत पदको दुरुपयोग गरी रुख कटनी गर्ने, वन्यजन्तुको तस्करी गर्ने जस्ता भ्रष्टाचारजन्य कार्य हुने गरेका छन् ।
- ७.९ शहरी विकास मन्त्रालय अन्तर्गत पूर्वाधार निर्माण र खानेपानीको ठेक्कापट्टामा अनियमितता हुने गरेको छ ।
- ७.१० भौतिक पूर्वाधार मन्त्रालयतर्फ गुणस्तरहीन सडक निर्माण, यातायात व्यवस्था विभाग अन्तर्गतको लथालिङ्ग काम लगायतले भ्रष्टाचारलाई प्रश्रय दिइरहेको छ ।
- ७.११ भूमिसुधार, सहकारी तथा गरिवी निवारण मन्त्रालयतर्फ मालपोत र नापी कार्यालयमा आम जनताले हैरानी खेपिरहेका छन् । सार्वजनिक जमिन हडप्ने प्रवृत्ति बढेको छ । सहकारी, युवा स्वरोजगार र गरिवी निवारणका कार्यक्रममा पनि प्रश्न खडा भैरहेका छन् ।

- ७.१२ श्रम मन्त्रालयतर्फ बैदेशिक रोजगारीमा ठगीले यो क्षेत्र नै पूर्ण बदनाम भएको छ ।
- ७.१३ कानून मन्त्रालयतर्फ आफू अनुकूल कानून बन्ने, कानूनको धज्जी उडाउने, कानून निर्माण र व्याख्यामा सीमित मानिसको फाइदा र पहुँच रहने जस्ता नैतिकताहीन काम भएको आवाज उठिरहेको छ ।
- ७.१४ ऊर्जा तथा सिंचाइ मन्त्रालयतर्फ खोला जति भोलामा राख्ने, सिंचाइका पूर्वाधारमा गुणस्तरहीन काम हुने अवस्था छ ।
- ७.१५ कृषि तथा पशुपालन विकास मन्त्रालयतर्फ टाठाबाठाले सरकारी अनुदान लिने-खाने, रासायनिक मलको खरिदमा घोटला हुने गरेको छ ।
- ७.१६ परराष्ट्र मन्त्रालयतर्फ भिसाको रकम हिनामिना हुने, अतिथि सत्कारको रकममा केही व्यक्तिको हालिमुहाली हुने जस्ता हर्कत देखिएको छ ।
- ७.१७ महिला, बालबालिका तथा ज्येष्ठ नागरिक मन्त्रालय अन्तर्गत समाज कल्याण परिषद् लगायतमा गोलमाल भैरहेको बुझिन्छ ।
- ७.१८ खेलकूद मन्त्रालय अन्तर्गतका निकायहरु राजनैतिक अखडाको रुपमा विकास हुदा बेठीक काम हुनु स्वाभाविकै हो ।
- ७.१९ पर्यटन तथा नागरिक उड्डयन मन्त्रालयतर्फ तारे होटल लगायतले सुविधा दुरुपयोग गर्ने, हवाइ यात्रुले सास्ती भोग्न बाध्य हुनुपर्ने परिस्थिति विद्यमान छ ।
- ७.२० संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासनमा संघीयताका विषय र सरुवामा प्रशस्त बेथिति भेटिन्छ ।
- ७.२१ संचार तथा सूचना प्रविधि मन्त्रालय अन्तर्गत टेलिकम र संचार क्षेत्रको लगानीलाई पारदर्शी तुल्याउन सकिएको छैन ।

यसरी संघीय मन्त्रालयहरुका अलावा प्रदेश सरकारमा पनि विकृति बढ्दै छ । त्यहाँ मन्त्रालयको संख्या बढाउने, जथाभावी मोटर खरिद गर्ने, पालिकामा जथाभावी अनुदान दिने लगायतका विषयहरु गंभीर छन् । साथै, स्थानीय तहमा बेरुजु बृद्धि हुँदै गएको, जनशक्ति कम र काम बढी भएको, विकासको काममा साधन र स्रोत दोहोरो परेको जस्ता विषयलाई सच्याउनुको विकल्प छैन ।

८. शून्य सहनशीलताको नीति :

भ्रष्टाचार विरुद्धको शून्य सहनशीलताको नीतिलाई व्यवहारमा अक्षरशः उतार्नुपर्छ । यसमा साना माछा वा ठूला माछा भन्ने शब्दको सट्टा यस्मा संलग्न जो कोहीलाई कडा भन्दा कडा दण्ड गर्नुपर्छ । भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि सरकार, गैरसरकारी निकाय, राजनीतिक दल, निजी क्षेत्र, आमसञ्चार माध्यम एवं नागरिक समाजबाट पूर्ण साझा सहयोग हुनुपर्छ । यथार्थमा भ्रष्टाचार विरुद्ध एकै लड्न सकिने अवस्था छैन ।

भ्रष्टाचारले मुलुकको समग्र विकासको गतिलाई रोक्छ । यसले मुलुकी प्रशासनलाई जनविरोधी संस्थाका रुपमा चिनाउँछ । जनप्रतिनिधिप्रति रोष पैदा गराउँछ । यसर्थ, यसलाई समूल नष्ट गर्नुको विकल्प छैन । यसको नियन्त्रणका लागि अदालत, सम्वैधानिक आयोग, महालेखा परीक्षकको कार्यालय लगायत गठन गरिएको छ ।

राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, सम्पत्ति शद्धीकरण नियन्त्रण विभाग जस्ता निकायहरु पनि क्रियाशील छन् । यसर्थ, यस क्षेत्रमा क्रियाशील निकायहरुले कडाइ र सक्रियताका साथ काम गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध शून्य सहनशीलताको नीतिलाई कार्यान्वयनमा खरो उतार्नु समयको मांग हो ।

९. केही मुलुकका असल अभ्यासहरू :

मुलुकमा सुशासन कायम गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न, विशेष गरी सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी तुल्याउन, केही मुलुकले अवलम्बन गरेका असल अभ्यासहरु निम्नानुसार छन् :

- ९.१ अजरबैजान सरकारले Government In Your Pocket कार्यक्रमका माध्यमबाट अधिकांश सेवाहरु मोबाइल एपबाट प्रवाह गरिरहेको छ ।
- ९.२ न्यूजील्याण्ड सरकारले Contract Management का माध्यमद्वारा सेवा प्रवाहमा जिम्मेवार पदाधिकारीहरूसंग कार्यसम्पादन करार गरेको छ ।
- ९.३ बेलायत सरकारले Citizen Charter/Service Charter, Next Step, Service Coupon जस्ता कार्यक्रम मार्फत जनतामा प्रवाह गरिने सेवाको चुस्तताबाट आम जनताको मन जितिरहेको छ ।
- ९.४ जर्मन सरकारले Peoples' Bonus कार्यक्रमको माध्यमद्वारा सेवाग्राही जनतालाई नै खुशी पार्न प्रशासकहरुलाई उत्प्रेरित गरिरहेको छ ।
- ९.५ केही विकसित मुलुकहरुमा Forgiveness Card को माध्यमबाट कर्मचारीमा अनुशासन कायम गर्न कडाइ गरिएको छ ।
- ९.६ सिंगापुरमा तत्कालीन राष्ट्रपति लि क्वान यूले Administrative Operation Chamber Room को माध्यमबाट जिम्मेवार पदाधिकारीहरुलाई “गर वा मर” को सिद्धान्तमा हिंडाएका थिए ।
- ९.७ मलेसियामा प्रधानमन्त्री महाथीरले Vision Twenty /Twenty को लक्ष्यद्वारा सुशासन प्रवर्द्धन र भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा फड्को मारेका छन् ।
- ९.८ भारतमा Cashless Village को माध्यमद्वारा भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा पहल भएको छ ।
- ९.९ यूरोपमा सेवा प्रवाह हुलाकबाट दिने, Leadership Assessment Center बाट “राईट म्यान राइट प्लेस” को पहल गर्ने, Crowd-sourcing बाट जनताको राय बुझ्ने तथा Innovation का विभिन्न मोडेलहरुको अवलम्बनबाट IT उत्कृष्ट सुभाव हासिल गरी भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयास गरिएको छ ।
- ९.१० नेपालमा पनि नागरिक बडापत्र, हेलो सरकार, सार्वजनिक सुनुवाइ, सामाजिक परीक्षण लगायतका माध्यमबाट सुशासन बढाउने र भ्रष्टाचार नियन्त्रणको प्रयास भैरहेको छ ।

१०. नेपालका चुनौतीहरू :

भ्रष्टाचार अंकमा बढ्यो भन्ने चिन्ता र चासो छदैंछ, यस अतिरिक्त कुशासन, भ्रष्टाचार, विकृति, विसंगतिका क्षेत्रमा निम्न विषयहरु गंभीर चुनौतीका रूपमा देखिएका छन् :

- १०.१ नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले तयार गरेको एक अध्ययन प्रतिवेदनमा विश्वव्यापी सुशासन सूचकाङ्कले सन् १९९६ देखि २०१८ सम्मको अवधिमा सुशासनका सबै सूचकांकमा नेपाललाई खस्कदै गएको देखाएको छ। यसबाट सृजित चुनौती भनेको भ्रष्टाचारद्वारा वैधता प्राप्ति, कार्यप्रभावकारिताको अभाव, सृजनशीलताको कमी र जनअपेक्षाको व्यवस्थापन गर्न नसकिएको अवस्था नै हो।
- १०.२ ज्यादा भिडभाड भएका कारण भ्रष्टाचार बृद्धि भयो, यसलाई नियन्त्रण गर्नुपर्छ भनी मालपोत, नापी, वैदेशिक रोजगार, यातायात व्यवस्था, खानेपानी, दूरसंचार, विद्युत, पालिका लगायतका आम जनतालाई प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह गर्ने कार्यालयहरूलाई शिफ्टमा संचालन गरियो। यी कार्यालयहरू विहान ६ बजेदेखि बेलुकी ६ बजेसम्म संचालनमा आए। तर, सेवाग्राही जनताले सेवा हासिल गरेनन्।
- १०.३ ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले भ्रष्टाचारलाई १० वटा सूचकांकमा आधारित भै करप्सन परसेप्सन इण्डिकेटर तयार गर्ने गरेको छ। तर, हामीले भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अवलम्बन गरेका उपकरणहरू यी १० वटा सूचकांकसंग ज्यादाजसो मेलखाने किसिमका छैनन्।
- १०.४ विश्वव्यापी अनुभवका आधारमा भ्रष्टाचारका मूलभूत २ वटा रूप छन्। पहिलो, अधिकारको दुरुपयोग गरी गरिने भ्रष्टाचार हो। दोस्रो, आर्थिक अनिमियतता गरी गरिने भ्रष्टाचार हो। वर्तमान संविधान र कानूनले यी दुवै प्रकारको भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने गरी न त अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगलाई अधिकार दिएको छ, न त यसरी भ्रष्टाचारमा प्रत्यक्ष संलग्न रहने निजी क्षेत्र र गैससलाई नै भ्रष्टाचारको दायरामा समेटेको छ।
- १०.५ भ्रष्टाचार नेपालको सामाजिक महारोग हो। यसमा पदमा पुगेका राजनीतिज्ञ र कर्मचारी संलग्न छन्। व्यापारीले भन्सार नाकामा न्यून बिजकीकरण गर्नेदेखि तमाम हर्कत गर्छन् भने उद्योगीले आयकर तिर्ने प्रयोजनका लागि नाफा लुकाउनेदेखि छुट सुबिधासम्ममा लूट मच्चाएका छन्। यसैगरी, जनता पनि के कम, जग्गाको लिखतमा कम थैली देखाउने, उपभोक्ता समूहमा बसेर नक्कली बिल भर्पाई बनाएर भुक्तानी लिने, गैसस पनि गलत काममा संलग्न हुने जस्तो टिठ लाग्दो अवस्था देखिएको छ।
- १०.६ डुइंग विजनेस इण्डिकेटर, करप्सन परसेप्सन इण्डिकेटर, आरटिआई रेटिंग, गभरनेन्स इण्डिकेटर, कम्पेटिभनेस इण्डिकेटर जस्ता विश्वव्यापी सूचकांक र वरीयतामा नेपालको वरीयता खस्कदै जानुले अतिरिक्त चिन्ता बढाएको छ।
- १०.७ हामी खुल्ला सरकार साभेदारी (ओजिपी) को सदस्यता ग्रहण गर्न हिचकिचाई रहेका छौं। हामीले खुल्ला सरकारी तथ्यांक (ओजिडी) को प्रस्तावित कार्ययोजना मन्त्रिपरिषद्मा पुऱ्याउने जाँगर देखाएका छैनौं। नागरिक बडापत्र, सार्वजनिक सुनवाइ, सोसल अडिट, अनलाइन सेवा र फेसलेस व्यूरोक्रेसीको अवधारणा लगायत तमाम उपायहरू सारभूत रूपमा नाकाम साबित भएका छन् जुन यथार्थमै गंभीर चिन्ताको विषय बनेको छ।

११. भ्रष्टाचार नियन्त्रणका तीन तरिका :

भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि निदानात्मक, उपचारात्मक र प्रवर्द्धनात्मक गरी ३ वटा उपाय अवलम्बन गर्ने विश्वव्यापी प्रचलन छ। यसअनुसार यसको निदानात्मक उपायका लागि यस विषयलाई स्कूल र कलेजको पाठ्यक्रममा समेट्नुपर्छ। नैतिक शिक्षामा जोड दिनुपर्छ। कर्मचारीलाई जीवनयापन गर्न पुग्ने गरी तलब र सुविधाको प्रबन्ध गर्नुपर्छ। राजनैतिक नेतृत्वले सदाचारको नमूना प्रस्तुत गर्नुपर्छ। घर-परिवार र समाजले भ्रष्टाचारजन्य गतिविधिका विरोधमा र सदाचारका पक्षमा वकालत गर्नुपर्छ। यसरी “न रहे बाँस न बजे बाँसुरी” भने भ्रष्टाचार नै नहुने स्थितिको सृजना गर्नुपर्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको उपचारात्मक उपाय अर्न्तगत कठोर सजायको प्रबन्ध गर्नुपर्छ। भ्रष्टाचारीलाई समाजले सामाजिक बहिष्कार गर्नुपर्छ। साना-ठूला सबै भ्रष्टाचारमा समान ढंगले तत्काल र कडा सजाय गर्नुपर्छ। यसमा छानवीन गर्न र निर्णय गर्न गठन भएका निकायहरु निर्मम रूपमा प्रस्तुत हुनुपर्छ। भ्रष्टाचार नियन्त्रणको एउटा उपाय प्रवर्द्धनात्मक अर्थात् सदाचारीको उचित सम्मानको प्रयास गर्नु पनि हो। इमान्दारी र सदाचारिताको सम्मान र पुरस्कारले सबैलाई भ्रष्टाचार विरुद्ध लाग्न प्रोत्साहन गर्छ।

१२. भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि आगामी गोरेटो :

आम जनता भ्रष्टाचारका कारण दिक्क छन्। तिनले राज्य प्रणालीमा बस्नेले लूट मच्चाएको हेरिहेका छन् जसका कारण राज्य प्रणालीप्रति नै वितृष्णा फैलिदै गएको छ। यसर्थ, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि निम्न उपाय अवलम्बन गर्नुपर्छ :

१२.१ प्रशासकीय अदालतको गठन :

आम जनताले दैनिक प्रशासनिक सास्ती भोग्नु परेको छ। तर यसको उजुरी गर्ने स्थान छैन। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार गरेको प्रमाण भेटेमा मात्रै विशेष अदालतमा मुद्दा दायर गर्ने हो। सरकारी रकमको खर्चमा अनियमितता भए मात्रै महालेखा परीक्षकले बेरुजू कायम गर्ने हो। यसरी हेर्दा कुनै कसुर नगरी न्यायका लागि उजुरी गर्ने निकाय देखिन्न। यसर्थ, हालको कर्मचारी उपर भएको विभागीय कारवाही हेर्ने प्रशासकीय अदालत होइन कि जनताले सेवा हासिल गर्ने क्रममा हैरानी ब्यहोर्नु परेमा मुद्दा दिन सकिने उपभोक्ता अदालत ढाँचाको प्रशासकीय अदालत खडा गर्नुपर्छ।

उदाहरणका लागि, नागरिकले आफूले मांग गरेको सूचना नपाएमा राष्ट्रिय सूचना आयोगमा पुनरावेदन गर्न सक्छन्। यस आयोगको आदेशपछि द्विबिधामा परेको अधिकारीले पनि सूचना दिन्छ। माथिल्लो पदाधिकारीबाट सूचना नदिनु भन्ने दवाव दिएको अवस्थामा पनि आयोगको आदेश पछि सूचना पाइन्छ। कारण, आयोगको आदेश अटेरी गरेमा दण्डित हुनुपर्छ। यसै रित अनुसार नागरिकता नदिने, जग्गा पास नगरी दिने, वैदेशिक रोजगारीको इजाजत नदिने, जग्गाको कित्ताकाट नगरी दिने, सवारी चालक अनुमतिपत्र नदिने पदाधिकारीलाई प्रशासकीय अदालतको कठघरामा उभ्याउन सकिन्छ। यो अदालतले पुनरावेदन परेपछि तत्कालै र अधिकतम तीन दिनभित्र आदेश

जारी गरी आदेश कार्यान्वयन गराउनेछ। यस विधिबाट बागेनिंग गरी, तसाई, धम्क्याई घुस खानेको दोहोलो काढिनेछ।

१२.२ सुशासन आयोगको स्थापना :

नेपालमा २०६४ सालमा सुशासन ऐन जारी भएको हो। यस ऐनका सबै प्रावधानहरु हुबहु लागू हुने हो भने धेरै हदसम्म भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। २०६४ सालमै सूचनाको हक सम्बन्धी ऐन जारी भयो तथा राष्ट्रिय सूचना आयोग पनि खडा गरियो, तर सुशासन आयोग भने गठन गरिएन। हालका लागि भ्रष्टाचार नियन्त्रणकै लागि भएपनि शीघ्र आयोग गठन गर्नुपर्छ।

सुशासन आयोगलाई नेतृत्व पहिचान केन्द्र (लिडरशिप एसेसमेण्ट सेण्टर) को भूमिका पनि दिन सकिन्छ। यसले “राइट म्यान इन राइट प्लेस” का लागि सरकारलाई सूचकांकका आधारमा सुभाव दिन सक्छ। प्रचलित कानून अनुसारको एडमिनिष्ट्रेटिभ अडिटको काम पनि यसै सुशासन आयोगले गर्न सक्छ। यसरी एक सक्षम, स्वतन्त्र र दण्ड गर्न सक्ने सुशासन आयोग गठन गर्न सकिएमा अधिकांश भ्रष्टाचारलाई न्यूनीकरण गर्न सकिन्छ।

१२.३ अम्बुड्सम्यान खडा गर्ने :

हाल नेपालमा तीन तहका सरकारहरु क्रियाशील रहेको अवस्था छ। तर, आम जनताले विशेष अदालत, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, सतर्कता केन्द्र, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, सम्पत्ति शद्धीकरण विभाग जस्ता निकायलाई संघीय निकायका रुपमा बुझेका छन्। यसर्थ, प्रदेश स्तर र स्थानीय तहमा रहेका भ्रष्टाचारलाई नियन्त्रण गर्न अम्बुड्सम्यानहरु खडा गर्नुपर्छ। यसले प्रदेशका मुख्यमन्त्रीसम्म र पालिकाका मेयर वा अध्यक्षसम्मलाई कारवाहीका लागि सिफारिश गर्न सक्ने र गलत हकतमा निषेध गर्न सक्ने अधिकार दिइनुपर्छ। यसले धेरै हदसम्म भ्रष्टाचार रोक्ने विश्वास गर्न सकिन्छ।

१२.४ विचौलियामुक्त प्रशासन :

भ्रष्टाचारको वाहकका रुपमा सरकारी कार्यालय र सबैतिर विचौलियाहरु सलबलाएका छन्। यिनले भ्रष्टाचारजन्य कार्यलाई प्रत्यक्ष र हाकाहाकी रुपमा सघाएका छन्। सरकारले विचौलियामुक्त स्वच्छ प्रशासन संचालन गर्ने प्रतिबद्धता व्यक्त गरिरहेको छ। तर, व्यवहारमा विचौलियासहितको प्रशासन संचालन भैरहेको छ। यसर्थ, विचौलियामुक्त प्रशासन संचालन गर्न सरकारी कार्यालयहरुमा सोही अनुसार सेवा प्रवाह गर्नुपर्छ। तहां खडा गरिने हेल्पडेक्सले नै अलमलिएका सबै सेवाग्राहीलाई अपेक्षित सेवा सुविधा उपलब्ध गराउनु पर्छ।

१२.५ आर्थिक प्रशासनमा पूर्णतः पारदर्शिता अवलम्बन

मुलुकी प्रशासनमा हुने अनियमिततामा ठूलो हिस्सा आर्थिक कारोवारको रहने गरेको छ। मालसामान खरिद गर्दा गुणस्तरहीन वस्तुका लागि महगो मूल्य तिर्ने र कमिशन लिने प्रचलन व्यापक छ।

यसैगरी, निर्माणतर्फ गुणस्तरहीन काम गर्ने, भेरियसन र इस्कालेशनको नाममा अतिरिक्त भुक्तानी दिने, मिलेमतोमा ठेक्का दिने, तोकिएको शर्त बाहिर गएर भुक्तानी दिने गरिन्छ। यसैगरी, प्रचलित ऐन कानूनमा प्रबन्ध नगरिएका बैठक भत्ता, आर्थिक सहायता लगायतका सुविधा दिने गरिन्छ। यी र यस्ता थुप्रै विकृति र विसंगतिलाई आर्थिक प्रशासनको पारदर्शिताले पनि नियन्त्रण गर्न सक्तछ। एउटा उदाहरण, सरकारी निर्णय अनुसार पच्चीस हजारमाथिका सबै विल सार्वजनिक गरे मात्रै पनि आधा भ्रष्टाचार घट्ने आंकलन गर्न सकिन्छ।

१२.६ विश्वव्यापी सूचकांकमा बढोत्तरीका प्रयास गर्ने :

विश्वव्यापी रूपमा सुशासन, भ्रष्टाचार नियन्त्रण, लोकतन्त्र लगायतका सूचकांकहरू निर्धारित छन्। तिनको बढोत्तरीका लागि प्रयास गर्नु भनेकै सुशासनलाई बढावा दिई भ्रष्टाचारलाई निस्तेज गर्नु हो। सुशासनका लागि विधिको शासन लागू गर्नुपर्छ। “फष्ट कम फष्ट सर्भ” गर्नुपर्छ। नागरिक बडापत्र जारी गर्नुपर्छ। यसैगरी, भ्रष्टाचार नियन्त्रणका लागि ट्रान्सपरेन्सी इण्टरनेशनलका १० वटा सूचकांकका आधारमा सुधार आरम्भ गर्न सकिन्छ। लोकतन्त्रको प्रवर्द्धनका लागि शासन प्रणालीमा नागरिकलाई सामेल गर्नुपर्छ। यसका लागि खुल्ला सरकार साभेदारी (ओपन गभर्नमेण्ट पार्टनरशिप) को अवधारणा लागू गर्नुपर्छ। यसबाट विश्वव्यापी सूचकांकमा बढोत्तरी भै मुलुकको अन्तर्राष्ट्रिय छवि उँचो हुनुका साथै मुलुकमा भ्रष्टाचार पनि नियन्त्रण हुनेछ। यसका लागि प्रत्येक कार्यालयमा “क्वालिटी सर्कल” गठन गरी भ्रष्टाचारविरुद्ध मन, वचन र कर्मले कर्मक्षेत्रमा खरो उत्रिन म्यान्डेट दिन सकिन्छ।

सार्वजनिक प्रशासन : अवधारणा, अभ्यास र प्रवृत्ति



✍ गोपीनाथ मैनाली*

विषय प्रवेश

सार्वजनिक प्रशासनको विषयमा विवेचना गर्नुअघि 'सार्वजनिक' र 'प्रशासन' शब्दको अलग-अलग अर्थ नियाल्नु उचित हुन्छ। सार्वजनिक शब्दले एकभन्दा धेरै व्यक्तिको चाहना र इच्छालाई बोध गराउँदछ। शब्दकोशको अर्थ नियाल्दा exposed to general view of affecting the people as a whole, serving the community, civic as governmental भन्ने बुझिन्छ। Public लाई सामान्य अर्थमा group of people having common interest का रूपमा लिइन्छ (Webster's New American Dictionary, 1995)। सार्वजनिक विषयवस्तु सबैका लागि सार्वजनिक (publicize-to bring public attention) गरिएको हुन्छ वा गरिनुपर्दछ भन्ने मान्यता राखिन्छ। त्यस्तै सार्वजनिक कार्यमा सार्वजनिकपना (public spirited वा motivated by devotion to the general or national welfare) हुनुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ। त्यसैले सर्वसाधारणको चासो र सरोकार रहने कार्यहरू सार्वजनिक कार्य हुन् जस्तो-सार्वजनिक टेलिभिजन, बाटोघाटो जस्ता सार्वजनिक निर्माण, सामुदायिक विद्यालय आदि।

जनताको चासो, सरोकार र इच्छाको अभिव्यक्ति नीति, कानून र कार्यक्रममार्फत गरिने हुँदा सार्वजनिक शब्दले बृहत् अर्थमा सार्वजनिक नीति, कानून, र कार्यक्रमको कार्यान्वयन र यससंग प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा संलग्न हुने साधन स्रोतको सङ्कलन लगायतका कार्यप्रक्रिया समेतलाई जनाउँछ।

त्यस्तै प्रशासनको शब्दकोशीय अर्थ चाजोपाँजो मिलाउनु (to manage) वा उपलब्धि दिनु (to deliver), कार्यविधि अपनाउनु (the act or process of administrating) र व्यवस्थापन गर्नुका अर्थमा लिने गरिन्छ (ऐ)। ल्याटिन शब्द Administrate बाट उद्भव भएको Administration को अर्थ जनताको ख्याल गर्नु (to look after the people) वा कार्यालयको व्यवस्थापन गर्नु (to manage office) हुन आउँछ। यी सबै अर्थअनुसार प्रशासन शब्दले क्रियाकलाप वा देखभाल गर्नुलाई जनाउँछ। तर जोहन ए भीगले प्रशासनलाई अलि व्यवस्थित रूपमा परिभाषा गरेका छन्। उनका अनुसार सचेत उद्देश्यसाथ निर्धारण गरिएको कार्य नै प्रशासन हो (Administration is a determined action taken in pursuit of conscious purpose)।

हर्बट साईमनका अनुसार यो खास कार्य उपलब्धि लिनका लागि गरिने समूह कार्य हो (in broadest sense, the administration can be defined as the activities of groups cooperating to accomplish common goals)। तर मार्शल ई डिमकका अनुसार के र कसरी गर्ने भन्ने वा विषयवस्तु र प्रक्रिया निर्धारण गर्ने काम प्रशासनले गर्दछ (Administration is concerned with 'The what' and 'The how'

*नीति विश्लेषण, विकास, व्यवस्थापन र आर्थिक विधाका लेखनमा सुपरिचित श्री मैनाली नेपाल सरकारका पूर्व सचिव हुनुहुन्छ।

of the government) । यस परिभाषा अनुसार what अन्तर्गत (क) विषयवस्तु (subject matter) र (ख) प्राविधिक क्षमता (technical knowledge for performing task) पर्दछ, भने How अन्तर्गत (क) व्यवस्थापनको तरिका (Technique या management) र (ख) काम गर्ने प्रक्रिया (process of act) पर्दछन् । त्यस्तै प्रशासनले काम गर्ने नभई गराउने सन्दर्भमा बुझ्ने गरिन्छ (Administration is not doing things, rather getting them done) भनी यसलाई कार्यात्मक हुनबाट छुट्याइएको छ । केवल कामको direction र supervision मा मात्र यसलाई सीमित गरिएको छ । त्यस्तै प्रत्येक प्रशासनिक निकायको उद्देश्य रहने भएकाले उद्देश्य प्राप्तिका लागि स्रोतसाधन, समय र कार्यविधिलाई विवेकशील रूपमा संगठित गर्नुपर्ने भएकाले यसलाई कतिपय विद्वान्हरूले व्यवस्थापनभन्दा अलग्गै एकीकृत रूपमा लिने गरेका छन् ।

माथिका परिभाषा र अर्थअनुसार प्रशासनभित्र यी चरित्र रहेका हुन्छन् :

- समूह क्रियाकलाप
- लक्ष्योन्मुखता
- समन्वय र सहकार्य
- विवेकशीलता
- स्रोतसाधन र कार्यबीच सहसम्बन्ध स्थापना ।

सार्वजनिक प्रशासन

बोलीचालीको सामान्य अर्थमा सार्वजनिक प्रशासनलाई सरकारको प्रशासन वा सरकारको क्रियाकलापको व्यवस्थापनका रूपमा लिने गरिन्छ । सार्वजनिक प्रशासन आधुनिक राज्य प्रणालीको अविभाज्य अङ्ग हो । राज्य समाजको व्यवस्थापन इकाइ हो । सार्वजनिक प्रशासन राज्यको क्रियात्मक हात हो । कुनै पनि राज्यको उद्देश्य असल जीवन प्रणाली स्थापना गर्नु हो । यही उद्देश्य प्राप्तिका लागि राज्यले सरकारका विभिन्न अङ्गहरूको स्थापना र सञ्चालन गरेको हुन्छ । यसर्थ सार्वजनिक प्रशासन एउटा नैतिक कार्य हो र प्रशासक एउटा नैतिक अभिकर्ता । राष्ट्रिय उद्देश्य प्राप्तिका लागि मानवीय तथा भौतिक साधनको परिचालन गर्नु सार्वजनिक प्रशासन हो । तर सरकारमात्र सार्वजनिक निकाय नभएकाले सरकार वा राज्यबाट निर्धारित नीति, नियम र विनियोजित साधनस्रोतको आधारमा सर्वसाधारणको हकहित र चिन्ता-चासोका विषयमा सञ्चालन गरिने क्रियाकलापको समष्टि सार्वजनिक प्रशासन हो ।

सार्वजनिक प्रशासनका पिताका रूपमा चिनिने संयुक्त राज्य अमेरिकाका अट्टाइसौं राष्ट्रपति वुड्रो विल्सनले सार्वजनिक प्रशासनलाई कानूनको विस्तृत र व्यवस्थित कार्यान्वयन भनेका छन् (Public Administration is detailed and systematic application of law. Every particular application of law is an act of administration) । विल्सनले प्रशासनलाई राजनीतिबाट अलग गराउने क्रममा प्रतिपादन गरेको सिद्धान्त 'राजनीति र प्रशासनको सीमा विभाजन' (Dichotomy of Politics-Administration) गरेको यस परिभाषालाई नै सार्वजनिक प्रशासनको आधिकारिक परिभाषाका रूपमा लिइँदै आएको छ । त्यस्तै अर्का विद्वान् एल डी व्हाइटले Consist of all those operations having for their purpose the fulfillment of

enforcement of public policies declared by the competent authority भनी उद्देश्य र कानुनी शक्ति सहितको क्रियाकलापलाई जोड दिएका छन् ।

सार्वजनिक प्रशासनको विकासक्रम : पुस्तागत रूपमा

सार्वजनिक प्रशासन इतिहासका कालखण्डमा विभिन्न स्वरूपमा रहँदै परिमार्जित हुँदै आजको अवस्थामा आइपुगेको हो । राज्यले व्यवस्थित रूपमा काम गर्न थालेपछि सार्वजनिक प्रशासन क्रियाशील हुँदै आएको हो तर यसलाई औपचारिक कार्यविभाजन र अनुशासन प्रदान गरिएको भने उन्नाइसौँ सताब्दीको अन्ततिर वुड्रो विल्सन लगायतका विद्वानहरुको प्राज्ञिक आन्दोलनबाटै हो । यसलाई अलग अस्तित्वका रूपमा स्वीकारिसकेपछि पनि इतिहासका कालखण्डमा यो थप परिमार्जित हुँदै आएको छ । यसर्थ सार्वजनिक शासनको विकासक्रमलाई पुस्तागत रूपमा यसरी वर्गीकरण गर्न सकिन्छ :

- प्रथम पुस्ता : सार्वजनिक प्रशासनको उद्भव पूर्वको अवस्था (pre generation stage) (प्लेटो, एरिस्टोटल र मेकियावेलीको समय वा १७औँ शताब्दी पूर्व) । यस समयमा सार्वजनिक प्रशासनको अवधारणा विकास भएको थिएन, राजनीतिक प्रक्रियाको अभिन्न भागका रूपमा मात्र सीमित थियो ।
- दोस्रो पुस्ता (लरेञ्ज भोन स्टोइन, विल्सन र वेबरको विधागत अवधारणा १८८० को दशकदेखि) । यस पुस्तामा सार्वजनिक प्रशासनको उद्भव, सिद्धान्त निर्माण र राजनीति र प्रशासनको सीमा विभाजनको कार्य भयो ।
- तेस्रो पुस्ता : लुथर गुलिक, उर्विक र हेनरी फोयलको अवधारणा, १९४० को दशक (हुवर कमिशनको प्रतिवेदन पछि) । यस अवधिमा विल्सन लगायतका विद्वानहरुबाट अघि सारिएको Politics-Adminstration Dichotomy अवधारणाको थप व्याख्या, र विश्लेषण गरी सार्वजनिक प्रशासनलाई अलग व्यावसायिक विचारधारा बनाउने काम भयो ।
- चौथो पुस्ता : नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन र अल गोरको प्रतिवेदन पछि । तेस्रो पुस्ताको अवधारणामाथि आक्रमण भै यसको स्वरूप परिमार्जन गर्ने काम भयो । यसै समयबाट सार्वजनिक प्रशासन उत्तर आधुनिक मोडमा पुग्यो । यस समयमा सार्वजनिक प्रशासनलाई अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणबाट हेर्ने काम भयो । सरकारको पुनर्बोधपछि यसको संयन्त्रको पनि पुनर्बोध आवश्यक छ, भन्ने मान्यता यस समयमा देखियो ।
- पाँचौ पुस्ता : एक्काइसौँ शताब्दी शुरु हुनुपूर्व रवर्ट डेनहार्टले प्रस्ताव गरेको New Public Service Model पछि अहिलेको अवस्था । जति नै अर्थशास्त्रीय दृष्टिकोणबाट सार्वजनिक प्रशासनलाई लिइएता पनि नागरिक सेवा यसको सवैभन्दा ठूलो धर्म हो भन्ने मान्यतालाई थप परिमार्जन सहित यस समयमा स्वीकारियो ।

पाँचौ पुस्तालाई परिष्कार गर्ने क्रममा नयाँ सार्वजनिक सुशासन, आविष्कारमुखी प्रशासन, ई-गभर्नेन्स, भर्चुएल प्रशासनका अवधारणाहरु पनि आइरहेका छन् ।

सार्वजनिक प्रशासनको विशेषता

सार्वजनिक प्रशासनमा निहित रहने खास चरित्र वा गुणहरू नै यसका विशेषता हुन् । सार्वजनिक प्रशासनका प्रमुख विशेषताहरू यी हुन् :

- सार्वजनिक प्रशासन बहुउद्देश्यीय हुन्छ । सरकारले कति मात्र काम गर्ने भन्ने निश्चितता र सीमा रहँदैन । राज्य नै नागरिक समाजको बहुउद्देश्यीय र वैध सङ्गठन पनि भएकोले यसका क्रियाकलापमा बहुउद्देश्यीयता रहन्छ । त्यसैले कति काम, कुन प्रक्रियाबाट, र कहिले गर्ने भन्ने सहज परिसीमा निर्धारण गर्न सकिँदैन । समय, सन्दर्भ, स्थान र जनअपेक्षाका आधारमा सार्वजनिक प्रशासनको काम र स्वरूप बदलिन सक्छ ।
- सार्वजनिक प्रशासनको उद्देश्य सीमाहीन भएजस्तै यसको कार्यक्षेत्र पनि विस्तृत हुन्छ । तत्कालीन सोभियत संघ र संयुक्त राज्य अमेरिकाको प्रशासनले अन्तरिक्ष प्रशासन पनि गर्दथ्यो, नेपालको सन्दर्भमा त्यो लागू नभए पनि यसको कार्यक्षेत्र भने निरन्तर विस्तारको क्रममा छ । जनताको चाहना र राज्यको सामर्थ्यसँगै सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्र विस्तार हुँदै जाने गर्दछ ।
- राज्यको क्रियाकलापबाट सर्वसाधारण कुनै न कुनै रूपमा प्रभावित रहने भएकाले सार्वजनिक प्रशासनको असरको त्याग गर्न नसकिने खालको हुन्छ । आधुनिक राज्यमा व्यक्ति सार्वजनिक प्रशासनबाट यतिसम्म जेलिएको हुन्छ कि उसले औपचारिक घोषणा नगरेसम्म कुनै व्यक्तिको जन्म र मृत्यु भएको समेत मानिँदैन । व्यवस्थित समाजको सदस्य भैसकेपछि कुनै पनि व्यक्ति राज्यले छुट दिएमा बाहेक राज्यद्वारा जारी गरिएका नीति, कार्यक्रम वा कानूनको सीमाभन्दा चाहेर पनि अलग हुन सक्तैन ।
- सार्वजनिक प्रशासनलाई नीति, नियम, कानून र घोषणामार्फत राजनीतिक वर्गबाट नेतृत्व दिने र निर्दिष्टता प्रदान गर्ने गरिन्छ ।
- सार्वजनिक प्रशासनमा रहने कानुनी शक्ति (Legal enforceability) का कारण कुनै कार्य गर्न वा नगर्नका लागि प्रशासनले सर्वसाधारणलाई बाध्य गर्न सक्छ ।
- सार्वजनिक कल्याण (Public welfare) प्रवर्द्धन गर्नु राज्यको दायित्व भएकाले यसको संयन्त्रात्मक भूमिका सार्वजनिक प्रशासनले खेल्दछ । प्रशासनले जे गर्छ, त्यो आम सर्वसाधारणको हितका लागि गर्छ ।
- सार्वजनिक प्रशासन वा राज्यबाट सर्वसाधारणले असीमित अपेक्षा (Unlimited expectation) गरेका हुन्छन् । अपेक्षाहरू निरन्तर परिवर्तनशील र गतिशील पनि हुने भएकाले त्यसैअनुरूप समायोजित हुनु प्रशासनको साभा चरित्र हो । साथै सार्वजनिक प्रशासनले जितिनै राम्रो काम गरे पनि त्यो भन्दा माथिल्लो कार्यको अपेक्षा उसका सेवाग्राहीबाट गरिन्छ ।
- सार्वजनिक प्रशासनले गरेका कामहरू सार्वजनिक गरिनु पर्दछ । किनकि उसले सर्वसाधारणका लागि सर्वसाधारणले दिएको आदेशबाट उसैको साधनमार्फत वारिसे कार्य (delegated function) गरेको हुन्छ ।

- सार्वजनिक प्रशासन जिम्मेवारी निर्वहन को काम हो । उसको उपस्थिति, पहिचान, क्रियाशीलता र सक्षमताको निर्धारण यसैमा प्रतिबिम्बित हुन्छ ।
- सार्वजनिक प्रशासन स्थिर विषय नभै निरन्तर गतिशील प्रणाली हो । सर्वसाधारणका भावना संबोधन गर्ने क्रममा परिवेशमा आएका परिवर्तनसाथ यो निरन्तर गतिशील छ । राज्य दर्शनमा आउने परिवर्तन, सर्वसाधारणका चाख र चेतना, आर्थिक प्रणालीको परिवर्तन, समाजको अन्तर-आवद्धता एवम् प्रविधिका कारणले पनि यो निरन्तर गतिशीलताको क्रममा रहन्छ ।

सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्र

सरकारको कार्यक्षेत्र कति हो भनेर सीमाबद्ध गर्न सकिँदैन । त्यसैले सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्र पनि यति नै हो भन्न सकिँदैन । कतिपय विद्वानहरूले राज्यको कार्यकारी शाखाअन्तर्गत मात्र यसको कार्यक्षेत्र हो भनेर सार्वजनिक प्रशासनलाई संकुचित अर्थमा हेर्ने प्रयास गरेका छन् । लुथर गुलिकलगायत यस खालको विचारधारा राख्ने प्रशासनशास्त्री हुन् । प्रशासन भनेको कानून तथा नीतिको व्यवस्थित कार्यान्वयन मात्र हो, त्यसैले यसको कार्यक्षेत्र पनि कार्यकारिणीअन्तर्गत मात्र पर्दछ, भन्ने उनीहरूको भनाइ छ । यस विचारधाराको यो भनाइलाई हामी प्रशासनको सीमित कार्यक्षेत्रका रूपमा लिन सक्दछौं ।

अर्कोथरी विचारधारा जसको अगुवाइ एल डी व्हाइटले गरेका छन्, उनीहरूका अनुसार राज्य सङ्गठनअन्तर्गतका सबै प्रकारका क्रियाकलाप सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्र हो । राज्यका प्रमुख अङ्गहरू व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका र यी निकायअन्तर्गतका सबै सङ्गठन सार्वजनिक प्रशासनका अंग भएकाले यसको कार्यक्षेत्र निकै व्यापक छ ।

कतिपय विद्वानहरूले सरकारको व्यवस्थापकीय कार्य (Managerial part of the government) लाई मात्र सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्रको रूपमा लिई क्रियाकलापको सञ्चालन गर्ने काम (Operational function) लाई प्रशासनको क्षेत्रबाट अलग्याउने प्रयास गरेका छन् । 'प्रशासन भनेको गर्ने होइन, गराउने हो' भन्ने शास्त्रीय विचारधारालाई उनीहरूले महत्व दिएको पाइन्छ । तर सार्वजनिक प्रशासनको एकीकृत अवधारणाले नीति व्यवस्थापनदेखि यसको कार्यान्वयनसम्मका सबै क्रियाकलापको समष्टि सार्वजनिक प्रशासन हो भन्ने स्वीकार्दछ । नीति कार्य (policy function) र सञ्चालन कार्य (operation function) कतिपय अवस्थामा एकअर्कामा मिसिएर रहेका हुन्छन् । यसर्थ राज्य संरचनाभित्रका सबै औपचारिक क्रियाकलापको समष्टि, जसबाट सर्वसाधारणलाई प्रभावित पार्न सकिन्छ, नै सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्र हो । राज्यदर्शनमा आएको परिवर्तन र जनजागरणले पनि सार्वजनिक प्रशासनको कार्यक्षेत्रलाई अरू व्यापक बनाउँदै लगेको छ । त्यसैले नीति, प्रशासन, व्यवस्थापन वा सञ्चालन भनेर वर्गीकरण गर्नु नै अव्यावहारिक देखिन्छ । न त त्यसरी वर्गीकरण गर्नु सम्भव छ ।

सार्वजनिक प्रशासनको महत्व

आधुनिक राज्य प्रणालीमा सार्वजनिक प्रशासनको महत्व अति नै व्यापक छ । सरकारबाट जनताले के कुराको मात्र अपेक्षा गर्दछन् भन्न सकिँदैन । राज्यले धेरै गरिदेओस् वा आफ्ना सन्दर्भमा आफूले भूमिका

निर्वाह गर्नकालागि यस्तो वातावरण बनाइदेओस् भन्ने जनअपेक्षा रहने गर्दछ । राज्यले बनाउने नीति, लागू गर्ने कानुन, स्थापित गर्ने सम्बन्ध वा अन्वेषण र अग्रसरताका सबै क्षेत्रमा सार्वजनिक प्रशासनको संलग्नता रहेको हुन्छ । त्यसैले सार्वजनिक प्रशासन राज्य प्रणालीको अभिन्न अंग वा पर्यायकै रूपमा रहेको छ र रहने गर्दछ । यसको महत्वलाई यी प्रमुख क्षेत्रमा वर्गीकरण गरी उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- राज्य सञ्चालनको संयन्त्रको रूपमा सार्वजनिक प्रशासनको महत्व (Significance of Public Administration as an instrument of governance)
 - विकास र परिवर्तनको संयन्त्रका रूपमा सार्वजनिक प्रशासनको महत्व (Significance of Public Administration as an instrument of development and social change)
 - कल्याणकारिताको प्रवर्द्धनमा सार्वजनिक प्रशासनको महत्व (Significance of Public Administration in promoting modern democratic welfare state)
 - राष्ट्रिय एकीकरणको माध्यमका रूपमा सार्वजनिक प्रशासन (Significance of of Public Administration as an instrument of national integration)
 - अध्ययन क्षेत्रको रूपमा सार्वजनिक प्रशासन (Significance of of Public Administration as a field of subject of study)
- (१) राज्य सञ्चालनको संयन्त्रको रूपमा सार्वजनिक प्रशासन : सार्वजनिक प्रशासनको प्रमुख काम नै राजकीय व्यवस्थालाई संस्थागत गराउने संयन्त्रको भूमिका वहन गर्नु हो, जसको अन्तिम उत्तरदायित्व राजनीतिले लिएको हुन्छ । राजनीतिक समाजबाट भएको दिशानिर्देश, नेतृत्व र नीतिलाई सार्वजनिक प्रशासनले लागू गर्ने, सूचना उपलब्ध गराउनेजस्ता कार्यात्मक भूमिकामा रहेर सहयोग गरिरहेको हुन्छ । यस सन्दर्भमा उसले गर्ने प्रमुख काम यी हुन् :
- शान्ति र सुव्यवस्था कायम (maintaining peace and order)
 - भौतिक सम्पत्ति र जीवनको सुरक्षा (security and safety of life, liberty and property)
 - सामाजिक द्वन्द्व समाधान (settling conflict & balancing social dilemma)
 - नियमन (regulatory function)
 - नीतिनियम निर्माणमा सल्लाह र सहयोग (policy function)
- (२) विकास र परिवर्तनको संवाहकका रूपमा सार्वजनिक प्रशासन : सार्वजनिक प्रशासन शान्ति व्यवस्था र नियमन कार्यमा मात्र सीमित रहँदैन, अपितु यसले निरन्तर रूपमा जनचाहना पूरा गर्न अतिरिक्त प्रयास गर्ने र तिनलाई अनुवाद गर्ने कार्यहरू पनि गर्दछ । प्रशासनले राजनीतिक रूपमा व्यक्त भएका जनचाहना र आफ्नै अनुभवले हासिल गरेको आर्जित स्वायत्ततालाई कार्यरूपमा उतार्ने कार्यकारी भूमिका निर्वाह गरिरहेको हुन्छ । किनकि राज्य उपभोगकारी संस्था मात्र होइन । यस सन्दर्भमा सार्वजनिक प्रशासनले गर्ने कामहरू:
- जनचाहनालाई कार्यमा बदल्ने काम

- स्रोत साधनको प्राथमिकीकरणको आधार तयार
 - विकास आधारशिलाको व्यवस्था
 - सामाजिक परिवर्तनका लागि उत्प्रेरणा र प्रदर्शनकारी कार्य
- (३) लोक कल्याणकारिताको प्रवर्द्धनको संयन्त्रको रूपमा सार्वजनिक प्रशासन : राज्य जनकल्याणकारी संगठन हो र प्रशासन राज्य इच्छालाई जनकल्याणका लागि कार्यान्वयनमा सतत रहने संयन्त्र । समाजमा धन भएका र नभएका, शिक्षित र अशिक्षित, सूचना भएका र नभएका, राज्य संयन्त्रमा सहभागिता राख्न सक्ने र नसक्ने, शारीरिक रूपमा सक्षम र कम सक्षम सबै प्रकारका मानिसहरू रहने भएकाले समाज जहिले पनि असमानताको समस्या भोग्न बाध्य हुन्छ । यस असमानताले सर्वसाधारणलाई प्रताडित हुनबाट रोकी न्यूनतम रूपमा मानवीय आवश्यकता र सामाजिक सुरक्षाका लागि राज्यले खास कार्यहरू सम्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ । साथै कतिपय सेवाहरू बजार शक्तिका कारण विभेदकारी चरित्रका पनि हुने गर्दछन् । त्यसैले सार्वजनिक प्रशासन यी माध्यमबाट सामाजिक न्याय र मानव कल्याणका लागि सतत प्रयत्नशील रहने गर्दछ :
- सामाजिक सुरक्षा र संरक्षणका कार्यक्रमको निर्माण एवं कार्यान्वयन
 - नागरिक हकहित प्रवर्द्धनका कार्यक्रम निर्माण र कार्यान्वयन
 - विशेष व्यवहार चाहिने वर्गमा लक्षित सेवा प्रवाह
- (४) राष्ट्रियताको रक्षा र राष्ट्रिय एकीकरणको माध्यमका रूपमा सार्वजनिक प्रशासन : सार्वजनिक प्रशासन आग्रहरहित संस्था हो । यसले राज्य दर्शनलाई कार्यान्वयन मात्र गर्दछ । त्यसैले यसले विचार, मूल्य, आग्रह र फाइदाको दृष्टिकोणले आफ्नो कार्यसम्पादन गर्दैन । वस्तुपरकता, इमानदारी, स्वार्थहीनता, सदाचारिता, उदाहरणीयता र जवाफदेहिता उसका कार्य आचरण हुन् । यो स्थायी संयत्र हो । यी कारणले यसको चरित्र नै राष्ट्रियता र राष्ट्रिय अखण्डताका लागि प्रवर्द्धनकारी हुन्छ । मुलुकलाई राजनीतिक रूपमा मात्र एकीकरण गरेर पुग्दैन, भावनात्मक रूपमा पनि राष्ट्रियताको बोध गराउनु पर्दछ अनि मात्र राष्ट्रिय मूल प्रवाहमा सबै तह र तप्काका सर्वसाधारण एकीकृत हुन्छन् । यसर्थ यसका लागि सार्वजनिक प्रशासनले यी काम गर्दछ :-
- विभेद र आग्रहरहित राज्य नीतिको कार्यान्वयन
 - राज्यका मूल्य र मान्यतालाई संस्थागत गराउने काम
 - राज्य नीति र मूल्यको निरन्तरता
 - वैचारिक बेमेलमा सन्तुलनकारी भूमिका
 - सांस्कृतिक बहुलताको सम्बर्द्धन
- (५) प्राज्ञिक अध्ययनका विधाका रूपमा सार्वजनिक प्रशासनको महत्व : प्रशासनको कार्यक्षेत्र दिनपरदिन विस्तारित छ भने अर्कोतर्फ यसको आफ्नै क्रियाकलापबाट आलोचित पनि बन्दै गएको छ । यसको विकल्प खोज्ने सैद्धान्तिक अभियान सुरु भए पनि यसलाई कुनै पनि संयन्त्रबाट प्रतिस्थापन गर्न सकिने स्थिति देखिँदैन । यसलाई व्यावसायिक, चुस्त, स्फूर्त र सक्रिय बनाएर नै राज्यलाई

प्रभावकारी बनाउन सकिन्छ। त्यसैले प्रशासन प्राज्ञिक अध्ययनको एउटा महत्वपूर्ण विधाका रूपमा अधिल्लो शताब्दीदेखि स्थापित भएको छ। यसका नयाँनयाँ उप-विधाहरू पनि विकास भएका छन्। यसका शाखाका रूपमा कर्मचारी प्रशासन, आर्थिक प्रशासन, विकास प्रशासन आदि विषयवस्तुले स्थान पाएका छन् भने कतिपय अवस्थामा कालखण्ड वा त्यसलाई नेतृत्व दिनेका नामबाट पनि सार्वजनिक प्रशासनलाई चिन्हाउने गरिन्छ जस्तो- बुस प्रशासन, रेगन प्रशासन, कोइराला प्रशासन, ब्लेयर प्रशासन आदि।

यी सबै कारणले आधुनिक राज्यलाई प्रशासनिक राज्य (Administrative State) र प्रशासनलाई पलपलको सरकार (Everyday Government) मानी राज्य र सार्वजनिक प्रशासनलाई एकअर्काका पर्यायका रूपमा लिने गरिन्छ। त्यसैले भी भी डोन्हाले भनेका थिए : यदि हाम्रो सभ्यता खतरामा पर्‍यो भने त्यसको कारण अरु नभएर प्रशासन नै हुनेवाला छ (If our civilization fails, it will be mainly because of administration)।

सार्वजनिक प्रशासनका तत्वहरू (Elements of Public Administration)

सार्वजनिक प्रशासन सञ्चालनका निश्चित आधारहरू हुने गर्दछन् जसलाई सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत संरचनाका रूपमा लिने गरिन्छ। ती आधार वा अवयवलाई संक्षेपमा तल उल्लेख गरिन्छ :

- संगठन/संरचना : सार्वजनिक प्रशासन औपचारिक संगठन र संरचनाको आधारमा व्यवस्थित हुन्छ। संगठनमा कसको जिम्मेवारी के हुने र कसले के काम गर्ने भन्ने स्पष्टरेखीय सम्बन्ध स्थापना गरिएको हुन्छ।
- सञ्चार/शृङ्खला : संगठन संरचनाकै भागको रूपमा सञ्चार प्रतिवेदन प्रणाली निर्धारण गरिएको हुन्छ। औपचारिक संगठनको विशेषता नै सञ्चार सम्बन्धलाई व्यवस्थित गर्नु पनि हो।
- कर्मचारी : संगठनलाई चलायमान बनाउने तत्वको रूपमा मानव साधन (Humanware) रहेको हुन्छ। मानव साधनबिना न संगठनको परिकल्पना गर्न सकिन्छ, न कुनै उद्देश्य प्राप्त नै गर्न सकिन्छ।
- कार्यविधि : काम गर्ने ढाँचा वा संगठनको बानीका रूपमा कार्यविधिलाई लिने गरिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा कार्य-एकरूपता र जवाफदेहिताका लागि पनि निश्चित कार्यविधि र कार्यप्रक्रिया अवलम्बन गरिन्छ। यस्ता कार्यविधिलाई कतिपय अवस्थामा कानुनी आधार प्रदान गरी बाध्यकारी समेत गराइन्छ ताकि काम गर्दा वैयक्तिक तजवीज र स्वार्थलाई घटाउन सकियोस।
- भौतिक सामग्री : मानीय साधन र नीति कार्यविधि भएर मात्र सार्वजनिक प्रशासन क्रियाशील हुन सक्तैन, विभिन्न भौतिक साधन, उपकरण र यन्त्रहरूको जरुरत पर्न सक्तछ।
- कानून तथा नीति : सार्वजनिक प्रशासन राज्य-इच्छा द्वारा पूरा गर्न सञ्चालित हुने संयन्त्र भएकाले जनताका धारणा, इच्छा, आवश्यकता र प्राथमिकताको अभिव्यक्ति नीति तथा कानूनबाट गरिन्छ र प्रशासनले त्यसलाई आशयानुरूप अनुवाद गर्ने क्रियाशीलता देखाँउदछ। कानून तथा नीतिले प्रशासनलाई वैध र बाध्यकारी पनि पार्दछ।

- वातावरण : राज्य र यसअन्तर्गतको संयन्त्र सार्वजनिक प्रशासनले विभिन्न तहमा विभिन्न प्रकारले वातावरणसँग अन्तरक्रिया गरिरहेको हुन्छ। जीवित संगठन भएकाले वातावरणसँग सम्बन्ध स्थापना गर्नु र त्यसैअनुरूप समायोजित हुनु सार्वजनिक प्रशासनको कार्य एवं सफलता हो।

सार्वजनिक प्रशासन र निजी प्रशासनमा रहेको भिन्नता

सार्वजनिक प्रशासन निजी प्रशासनको विस्तारित स्वरूप हो। तर पनि निजी र सार्वजनिक क्षेत्रको कार्यक्षेत्र, उद्देश्य, कार्यसम्पादनको शैली आदि आधारमा यी दुईबीच भिन्नता पाइन्छ। यी दुईबीच भिन्नता खोज्ने आधारलाई सर जोसिया स्टाम्पले यी चार बुँदामा अधि सारेका छन्

- एकरूपताको सिद्धान्त (Principle of Uniformity)
- बाह्य वित्तीय नियन्त्रण (External Control)
- सार्वजनिक उत्तरदायित्व (Public Accountability)
- नाफाको उद्देश्य (Profit Orientation)

सर जोसिया स्टाम्पले उल्लेख गरेका भिन्नताका आधारमा पूर्णता पाउन सकिँदैन, तीबाहेक अन्य कतिपय आधारमा पनि यी दुईबीच भिन्नता पहिल्याउन सकिन्छ। ती भिन्नता विस्तृत रूपमा यी हुन् :

- उद्देश्य (Purpose) का हिसाबमा भिन्नता : निजी प्रशासनले नाफालाई सर्वोपरि मान्दछ भने सार्वजनिक प्रशासन मानव कल्याणको उद्देश्य राख्दछ।
- भूमिका र शैली (Role and Style) का दृष्टिमा भिन्नता: दुवैमा उद्देश्य प्राप्तिका लागि लिइने रणनीति र भूमिका निर्वाह गर्ने पात्र र शैलीमा फरक पाइन्छ। भूमिका र शैली निर्धारणको प्रक्रियामा पनि भिन्नता रहन्छ।
- समयको आयतन (Time Span and Periodicity) मा भिन्नता: सरकारी क्रियाकलापको असर लामो रहन्छ भने निजी व्यवस्थापनमा समयको लम्बाइ अपेक्षाकृत कम हुन्छ।
- कर्मचारी व्यवस्थापन (Personnel Practice) मा रहेको भिन्नता: सार्वजनिक प्रशासनमा कर्मचारीको छनोट र पदस्थापन योग्यता प्रणालीअनुसार हुन्छ र कानूनद्वारा नै सेवा-सुरक्षाका प्रक्रियाहरू व्यवस्थित गरिन्छ, तर निजी प्रशासनमा सम्पर्क र उपलब्धिलाई यसको आधार मानिन्छ।
- निर्णय प्रक्रिया (Decision Process) का दृष्टिमा भिन्नता: सरकारी र सार्वजनिक प्रशासनका निर्णय प्रक्रिया कानूनद्वारा निर्दिष्ट र पारदर्शी हुनुपर्दछ र यसमा सरोकारवाला सबैको पहुँच पनि रहनुपर्दछ, तर निजी तवरबाट सञ्चालित संगठनका हकमा यस्तो कानुनी कार्यविधि र कठोरता आवश्यक मानिन्छ।
- फैलावट (Coverage) का दृष्टिमा फरक: सरकारी/सार्वजनिक प्रशासनको फैलावट र क्षेत्र व्यापक हुन्छ तर निजी प्रशासन क्षेत्र र यसबाट असर पर्ने वर्ग अपेक्षाकृत सानो हुन्छ।
- पहुँच (Access) का दृष्टिमा फरक : सार्वजनिक प्रशासन राज्यका आम नागरिकको समान पहुँचको

विषय हो तर निजी प्रशासनमा लगानीकर्ता र उसका ग्राहकमात्र पहुँचमा रहन्छन् । पहिलोमा सामर्थ्यको सिद्धान्त र दोस्रोमा समानता एवं समन्यायको सिद्धान्त लागू हुन्छ ।

- सरोकारका सबालमा फरक : सार्वजनिक प्रशासनबाट पुऱ्याइने सेवा समान रूपमा सबैलाई उपलब्ध गराइने हुँदा सबैको सरोकारको विषय हो तर निजी क्षेत्रबाट पुऱ्याइने सेवा र वस्तुहरू क्षमतावानका लागि मात्र हुन्छ ।
- कानुनी बाध्यकारिता : सार्वजनिक प्रशासन कानूनद्वारा निर्दिष्ट हुन्छ र यसबाट प्रवाह गरिने सेवाका लागि कानुनी बाध्यता रहन्छ भने खास प्रकारको सेवाका लागि नागरिकलाई पनि बाध्य बनाउन सकिन्छ । तर यसको विपरीत निजी प्रशासनका सेवादायी र सोवाग्राही स्वेच्छाको सिद्धान्तमा रहेर सेवावस्तु लिने दिने गर्दछ ।
- राजनीतिक निर्दिष्टता (Political Direction): सार्वजनिक प्रशासनलाई राजनीतिक नेतृत्वले दिशानिर्देश गर्ने, सेवा वस्तु र सम्बद्ध नीति प्रक्रियालाई व्यवस्थित गर्नेजस्ता कार्य हुन्छ भने निजी क्षेत्रमा केवल लगानीकर्ताको चाहनाले निर्दिष्टता प्रदान गर्दछ ।
- अत्यावश्यकता (Urgency) : कतिपय सार्वजनिक सेवा भनिएको समयमा प्रवाह नगरेमा जीउज्यान नै जोखिममा पर्ने, राष्ट्रिय विपत्ति आउन सक्छ, जुन सम्भावना निजी क्षेत्रको कार्यमा रहँदैन ।
- सेवाको सार्वजनिकता (Publicness) : सार्वजनिक प्रशासनका कार्यहरू सर्वसाधारणका जानकारीका विषय हुन्, कानून र उत्तरदायित्वको सिद्धान्तले यस कुरालाई महत्व दिएको हुन्छ । तर निजी प्रशासनमा रहने कतिपय कुराहरू यस आधारलाई अपनाउन बाध्य छैनन् ।
- सेवाको एकाधिकार (Monoplistic nature of activities) : सरकार वा सार्वजनिक प्रशासनबाट वितरण गरिने सेवाहरू आधिकारिक प्रकृतिका हुन्छन् र कतिपय ती सेवाहरूमा उसको एकाधिकार रहन्छ । नागरिकताको प्रमाणपत्र दिने काम अर्को निकायले गर्न सक्तैन, त्यस्तै अन्तिम न्यायिक निरूपणको कार्य अदालतको एकाधिकारमा पर्दछ । तर निजी प्रशासनबाट सम्पादन गरिने कार्य र वितरण गरिने सेवावस्तुमा निकाय र उपायको विकल्प रहन्छ ।
- कार्यकुशलता (Efficiency) : निजी प्रशासनमा कार्यकुशलता संगठन बाँच्ने पहिलो आधार हो तर सार्वजनिक प्रशासनमा कार्यकुशलतालाई केवल साधन लगानीका दृष्टिमा हेरिँदैन, यो न्याय र लागत प्रभावकारिताका दृष्टिमा पनि हेरिने विषय हो । तर आजभोलि सार्वजनिक प्रशासनलाई व्यवस्थापनको अवधारणाले पनि हेरिने थालेकाले लगानीको प्राथमिकीकरण र कार्यदक्षताका विषयले महत्व पाउँदै आएको छ ।

निजी तथा सार्वजनिक प्रशासनमा रहने समानता

प्रशासन (अब व्यवस्थापन भन्न थालिएको) माथि भनिएजस्तै निजी क्षेत्रको प्रशासनको विस्तारित रूप हो, जहाँ जसबाट सम्पादन गरिए पनि व्यवस्थापन व्यवस्थापनै हो, यी दुईबीच भिन्नता खोज्ने काम तार्किक रूपमा मात्र सम्भव होला, व्यावहारिक र सैद्धान्तिक रूपमा उचित होइन भन्ने अवधारणा विकास भैरहेको

छ । यसर्थ यी दुईका बीचमा भिन्नता रहे पनि आधारभूत विषयमा समानता रहन्छ, जसलाई यी बुँदामा उल्लेख गर्न सकिन्छ :

- दुवै क्षेत्रको व्यवस्थापन उद्देश्यमुखी हुन्छ ।
- दुवैले उद्देश्य प्राप्तिका लागि स्रोत साधनको आदर्श अभ्यास गर्दछन् ।
- व्यवस्थापनका सीप, संयन्त्र र प्रविधिका आधारभूत कुरामा समानता पाइन्छ ।
- आन्तरिक नियन्त्रण, नियन्त्रण र सन्तुलन (Harmony and control) दुवै क्षेत्रमा अपनाइएको हुन्छ ।
- निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्रको एक-अर्कामा पाइने गुणहरू परस्परमा ग्रहण गर्नका लागि साभेदारी गर्ने, व्यवस्थापन सुधार गर्ने कार्यहरूले प्राथमिकता पाउन थालेका छन् ।
- निजी क्षेत्रको जनशक्ति सार्वजनिक क्षेत्रमा जाने र सार्वजनिक क्षेत्रको जनशक्ति निजी क्षेत्रमा जाने प्रवृत्तिले विश्वभरि नै व्यापकता पाएको छ । त्यस्तै सीप र शैली हस्तान्तरण गर्ने कार्य पनि हुँदै आएको छ ।

सार्वजनिक प्रशासनको आलोचना

आफ्नो अलचिलो कार्यशैली, सेवाप्रवाहमा एकाधिकार, विकल्पविहीनता र स्थायित्वका कारण सार्वजनिक प्रशासन आलोचित रहँदै आएको छ । कतिपय अवस्थामा साधन र स्रोतको अपव्यय गर्ने स्थायी माध्यमका रूपमा पनि यसलाई आलोचना गरिँदै आएको छ भने कतिपय नवउदारवादीहरूले जनता र राज्यबीच सम्बन्धको अवरोधका रूपमा पनि यसलाई लिने गरेका छन् । सार्वजनिक प्रशासनको कठोर औपचारिकता र मनोविज्ञान पनि आलोचनाको आधार बनेको छ । सार्वजनिक प्रशासनमाथि आलोचना गरिनुका सामान्य कारणहरू यी हुन् :

- साम्राज्य निर्माणको आकार विस्तार गर्ने प्रवृत्ति
- लालफितासाही वा कार्यविधिप्रति अत्यधिक मोह
- निर्वैयक्तिक र सर्वसाधारणको चाखमा ध्यान नदिने बानी
- नियम र कार्यविधिप्रति अत्यधिक मोह
- उद्देश्यभन्दा आत्ममुखी / कामभन्दा सुविधामुखी हुने प्रवृत्ति
- जिम्मेवारी पन्छ्याउने तर जस लिन अधि सर्ने स्वभाव
- जनसेवकभन्दा शासक हुँ कि भन्ने भ्रम
- अकमर्ण्यताको अभिमुखीकरण र वृत्तिप्रतिको अत्यधिक चाख
- ब्यूरोप्याथोलोजी र ब्यूरोसिसबाट ग्रस्त ।

आजभोलि उल्लिखित कारणले गर्दा प्रशासन सुधार, प्रशासनको विकल्पका रूपमा विकेन्द्रीकरण, उदारीकरण, नवीन सार्वजनिक व्यवस्थापन, सुशासनजस्ता अवधारणाको विकास भइरहेको छ, र प्रशासनको भूमिका

प्रभावकारी पार्ने तर कार्यक्षेत्रलाई घटाउने कार्यले महत्व पाएको छ । व्यक्ति वा संस्थाको भूमिका उसको क्षमताअनुरूप मात्र निर्धारण गर्ने, जसका लागि सेवा पुऱ्याइन्छ, उनीहरूको चाखअनुरूप नै सेवा प्रवाह गर्ने निकायको छनोट गर्ने र सेवाको स्तर, समय, लागत र परिमाणबारे सेवा प्राप्त गर्ने ग्राहकलाई नै सन्तुष्ट पार्नुपर्ने जवाफदेहिता निर्वहनको प्रचलन सुरु भएको छ ।

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको शुरूवात

सत्तरीको दशकदेखि प्रशासन सुधारलाई संरचनात्मक सुधारको साँघुरो दृष्टिबाट मात्र नहेरी समग्र सार्वजनिक क्षेत्रको पुनर्संरचना र राज्यलाई सम्भाव्य व्यवस्थापकका रूपमा हेर्ने प्रवृत्तिले स्थान पायो । सार्वजनिक क्षेत्रका नीति तथा कार्यक्रममा र व्यवस्थापनमा निजी क्षेत्रका असल अभ्यासहरु अवलम्बन गरी सेवाग्राही र सेवाप्रदायकबीच असल सम्बन्ध स्थापना गर्न विकास भएको अवधारणा नै नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन हो । यसलाई नयाँ व्यवस्थापनवाद, नयाँ टेलरवाद, उच्चमशील सरकारको अवधारणा वा बजारमा आधारित सार्वजनिक प्रशासनका नामले पनि चिनाउने गरिन्छ । अर्को शब्दमा प्रशासनको वैयक्तिक क्षमता, विकास प्रशासन, कार्यविधि सरलीकरण जस्ता पक्षलाई एकाङ्की रूपमा नहेरी 'प्रशासन होइन व्यवस्थापन' (management not administration) भन्ने व्यवस्थापकीय संस्कार राज्य प्रणालीभित्र प्रवेश गराउने काम नै नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन हो ।

प्रशासनलाई व्यवस्थापनमा परिणत गर्नु भनेको आफैमा क्रान्तिकारी सोच हो । प्रशासन लोते (plodding), भद्दा, भिमकाय तर कम उत्पादकत्व दिने, अन्तर्मुखी प्रवृत्ति भएको, Bureausis तथा Bureaupathology बाट आक्रान्त र घुमाउरो जवाफदेहिता रेखा (Blurred accountability chain) मा रहेकाले प्रशासनका ग्राहक उसवाट संतुष्ट थिएनन् भने नीति निर्माताहरु पनि प्रशासनिक कार्यशैलीको विकल्पको पक्षमा थिए । यस विकल्पलाई साथ दिन त्यस दशकमा प्रख्याति कमाएका यी वैचारिक अवधारणाले पनि मद्दत पुऱ्याए:

- कारोवार लागतको सिद्धान्त (Transaction Cost Theory)
- स्वामी-सेवक सिद्धान्त (Principal-Agent Theory)
- सार्वजनिक चयनको सिद्धान्त (Public Choice Theory)
- मतदाता प्रतिनिधित्व सिद्धान्त (Voters Representation Theory)

प्रशासनका ग्राहक सेवाग्राहीलाई विकल्प र अवसरको चयन, कार्यकुशल सेवा माग गर्ने अवसर र जसका लागि संस्था खडा भएको छ, उनीहरुप्रति नै ती संस्था प्रत्यक्ष जवाफदेही हुनुपर्ने मान्यताले बल पाएकाले पनि सार्वजनिक क्षेत्रमा पनि व्यवस्थापनवादको सिद्धान्तलाई सीमित रूपमा उपयोग गर्न थालियो । क्रिष्णोफर हुड तथा पिलट जस्ता प्रशासनविदले यस वैचारिक अवधारणालाई विस्तृत रूप दिए । वैचारिक रूपवाट मात्र होइन, व्यावहारिक रूपमा हेर्दा पनि असीको दशकमा आइपुग्दा राज्यमाथि थुप्रै दबाव पर्न थाल्यो । ती दबावका स्वरूपहरु प्रमुखतः यस्ता थिए जुन सार्वजनिक क्षेत्रमा पनि निजी क्षेत्रमा अपनाइएको व्यवस्थापनवादलाई अपनाउने आधार बन्यो :

- राज्यमाथि साधन स्रोतको दबाव (fiscal pressure) भएकाले थोरै साधनवाट धेरै उपलब्धि (do more with less) दिनुपर्ने अवस्था सिर्जना भयो ।

- नागरिकहरु जनतावाट ग्राहक बनेकाले नागरिक दबाव (citizen pressure) पनि पर्न थाल्यो । त्यसैले सेवाको best value पाउने अधिकार सर्वत्र स्वीकारियो ।
- राजनीतिज्ञहरु प्रशासनमाथि असन्तुष्टि व्यक्त गर्न थाले । राजनैतिक समाजवाट आफ्ना मतदातालाई दिएका वाचाहरुको प्रत्यक्ष पुष्टिकरणका लागि संस्थात्मक प्रणाली र कार्य व्यवहार पनि उपयुक्त थिएन । यो राजनैतिक दबाव (political pressure) को रूपमा देखियो ।
- चौथो दबाव अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशको हो । विश्वव्यापीकरण तथा सूचना प्रविधिको तीव्र प्रसारले वातावरणका अवसरहरुको दोहन गर्न र जोखिम न्यूनीकरणका लागि agile, smarter, lean प्रशासनको प्रयोग गर्नु पर्छ, भनी बहुराष्ट्रिय संस्था, नीति निर्माता र व्यावसायिक सञ्जालले प्रचार-प्रसार गरे । त्यसैले राम्रा व्यवहारहरुको अनुकरण गर्ने प्रचलन पनि बढ्न गयो । र निष्कर्ष के निकालियो भने एक ठाउँको असल अभ्यास अन्यत्र पनि र निजी क्षेत्रको असल अभ्यास सार्वजनिक क्षेत्रमा पनि राम्रो हुन्छ ।

यसर्थ नब्बेको दशकमा आई नपुगै निजामती र सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापनबीच कतिपय कुरामा समानता आइसकेको थियो । निजी क्षेत्रका उत्कृष्ट व्यवहारलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रत्यारोपण गर्ने प्रवृत्तिले गर्दा व्यवस्थापन भनेको एकै हो चाहे त्यो सार्वजनिक वा निजी क्षेत्रमा नै किन नरहोस भन्ने निष्कर्ष निकालियो । त्यसैले प्रशासनिक अवधारणा मात्र बदलिएको होइन कि भाषा, शैली तथा सफलताका सूचकहरुबीच पनि समानता देखियो ।

प्रमुखतः निजी क्षेत्रका उत्कृष्ट शैली तथा पद्धतिलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रवेश गराई प्रशासनलाई जनमुखी, नतिजामुखी तथा मूल्यबोधी बनाउने प्रक्रियाको नाम नै नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन हो । यसका प्रमुखतः यी विशेषता रहेका छन् :

- नतिजा तर्फको अभिमुखीकरण
- सानो, छरितो र कार्यमूलक सङ्गठन संरचना
- बजार अभिमुखीकरण
- व्यवस्थापन लचकता
- गुणस्तरीय वस्तु तथा सेवा
- विकसित प्रविधिको यथाशक्य उपयोग
- मूल्यबोधी सार्वजनिक क्षेत्र
- कार्यस्वायत्तता र लचकता
- प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व

यसले उल्लिखित विशेषतामार्फत पैसाको मूल्य सार्थकता (Value for money) को पुष्टि गर्दछ । यस अन्तर्गत पर्ने कुराहरु हुन :

- मितव्ययिता : सेवा/वस्तु उत्पादन/वितरणमा कम भन्दा कम साधनको प्रयोग ।

- कार्यदक्षता : उत्पादित वस्तु/वितरित सेवा र यसका लागि लागेको साधनको न्यून अनुपात
- प्रभावकारिता : जनताको वास्तविक चयन वा सङ्गठनको उद्देश्य प्राप्तिको स्तरपूर्ण अवस्था ।

यी सबै कुरा सार्वजनिक क्षेत्रमा रहनु भनेको सार्वजनिक क्षेत्रमा पनि market dynamics अपनाउनु हो । NPM को आदर्श प्रयोगकर्ता मुलुकहरुमा सङ्गठन संरचनालाई एजेन्सीकरण गरी निर्धारित लक्ष्य प्राप्तिका लागि कार्यस्वायत्तता दिने गरिन्छ । यो कार्य सम्पादन करारको माथिल्लो स्वरूप हो । यस भित्र वस्तु तथा सेवा उत्पादन गरी निर्धारित उद्देश्य प्राप्तिका लागि व्यवस्थापनलाई नै स्वायत्तता दिने, कार्यसम्पादन परिसूचकको स्थापना गर्ने र सम्पादित कामको आधारमा व्यक्ति तथा निकायको मूल्याङ्कन गर्ने गरिन्छ । साथै जनतासंग प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व निर्वाहका लागि उत्तरदायित्वका रेखाहरु अधोमुखी मात्र होइन, उर्ध्वमुखी र समतलीय रुपमा पनि निश्चित गरिन्छ र व्यवस्थापनलाई नतिजा एवम् पैसाको मूल्य (value for money) प्रति संवेदनशील बनाइन्छ । यसबाट सिक्दै र गर्दै जाने (learning by doing) पद्धतिका आधारमा गल्ती तथा कमजोरीको निराकरण हुन गै ग्राहक चाहनालाई अनुभूत तहमा नै पूरा गर्न सकिने अवस्था प्राप्त हुन्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ ।

के यसलाई सार्वजनिक क्षेत्रमा लागू गर्न सकिन्छ ?

के नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन सार्वजनिक क्षेत्रमा पूरै रुपमा लागू गर्न सकिन्छ वा यो नै सबै खाले व्यवस्थापन प्रश्नको रामवाण (एउटै उत्तर) हो भन्ने विवाद र बहस चल्ने गरेको छ । यसका कतिपय पक्ष र प्रवृत्ति राम्रो देखिएको अष्ट्रेलिया, न्यूजिल्याण्ड, वेलायतको अनुभववाट प्रमाणित भएको छ भने त्यहीँको अनुभवका आधारमा यी पक्षमा चुनौती पनि देखिएको छ । नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन लागू गर्ने मुलुकहरु पनि समान ढाँचा र स्तरमा देखिएका छैनन् । जापानमा यसलाई सामान्य स्तरमा मात्र लागू गरिएको छ । चीनमा पनि आंशिक रुपमा मात्र लागू छ । पदसोपानयुक्त सङ्गठन संरचना र शास्त्रीय रुपमा मात्र कार्यान्वयन हुँदै आएका प्रशासनिक मूल्य मान्यताले पनि यसलाई भनिए जसरी कार्यान्वयन सफलतामा पुऱ्याउन सक्दैन भने सार्वजनिक क्षेत्रका विशिष्टीकृत दायित्वका कारणले पनि यसको सफलताको स्तरलाई प्रभाव पार्दै आएको छ । यसका केही सीमा तथा कमजोरीहरु पनि छन् । जस्तो कि :

- सरकारी सेवा मूल्यसंबोधी (cost-effective) हुन्छ । त्यसैले hospital को सेवा hotel को जस्तो देखिन्छ । अर्को शब्दमा भन्दा नागरिक कल्याण र सामाजिक न्यायभन्दा आर्थिक पक्षमा ध्यान दिइन्छ ।
- सबै नागरिक ग्राहक हुँदैनन्, सबै क्षेत्रमा नागरिकलाई ग्राहकको व्यवहार गर्न पनि हुँदैन । धेरैजसो नागरिक सेवाग्राहीका रुपमा सेवाको अपेक्षा गर्दछन् ।
- मूल्य तिर्न नसक्नेका लागि NPM ले केही गर्दैन । त्यसैले Economic market मा सफल भएका कुराहरु Political market मा त्यै रुपमा लागू गर्न सकिदैन ।
- राजनैतिक जवाफदेहितालाई बजार वा contract मा समर्पण गराउँदछ ।
- सार्वजनिक क्षेत्रका सेवाहरु व्यापारिक रुपमा मापन गर्न पनि सकिदैन । सकिए पनि निकै कठिन छ ।

- राज्यलाई contract state मा पुऱ्याउँदाको दीर्घकालिन दृष्टिकोणमा कस्तो असर पर्छ सोको मूल्याङ्कन नगरिकनै wholesale support गर्न उचित हुदैन ।
- सबै कार्यको अन्तिम जिम्मेवारी लिनै संस्था भनेको राज्य हो । राज्यको क्षमता, संस्थात्मक संभ्रना, राजस्व जस्ता पक्षमा यसले पार्ने प्रभाव पनि दीर्घकालीन रूपमा अनुकूल देखिदैन ।
- व्यवस्थापन सुधार सामाजिक परिवेशसंग समानुकूलित नभए यसले विकृति पनि ल्याउँछ । त्यसैले सबैखाले समाजमा एकै प्रकारको ढाँचा/शैली कार्यमूलक पनि हुदैन । जस्तो न्यूजील्याण्डमा सफलता पाएको कार्यसम्पादन तलव जर्मनीमा त्यै रूपमा सफल भएन ।

उसो भए के गर्ने ?

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन राज्य वा यसको वैधानिकताको विकल्पमा आएको होइन जुन यदाकदा सोचिएको देखिन्छ । यो राज्य प्रणालीलाई प्रभावकारी र जवाफदेही बनाई value for money को पुष्टि गर्ने संयन्त्र मात्र हो । त्यसैले यसलाई wholesale support वा rejection गरिनु नै अब्यावहारिक हुन आउँछ । यसलाई हाम्रो संस्थात्मक setting र आवश्यकताका आधारमा मात्र प्रयोग गरिनुपर्दछ । पिलट तथा हुडले पनि यसलाई यही रूपमा लिएका छन् । यसर्थ हाम्रो सन्दर्भमा NPM लाई यी सन्दर्भमा अपनाउनुपर्दछ :

- कार्य प्रणालीको निक्षेपण गरी सेवा लागत घटाउने सन्दर्भमा (स्थानीय निकाय र नपामा)
- छानिएका सेवा वितरण निकायलाई एजेन्सीकरण गरी थप स्वायत्तता दिनु पर्ने क्षेत्रमा (सरकारी संस्थान, विकास बोर्ड र सेवा उत्पादक सरकारी निकायमा) ।
- हुलाक जस्तो सार्वजनिक महत्वको सेवा (public goods) लाई जनस्तरमा पुऱ्याउन हुलाकसेवालाई संस्थानीकरण गर्ने सन्दर्भमा ।
- कार्य सम्पादन तलव र प्रोत्साहनका लागि ।
- कार्य सम्पादन सूचक स्थापना गरी अन्तरनिकाय कार्य प्रतिस्पर्धा गर्न ।
- सङ्गठनमा नयाँ सोच, कार्यशैली र व्यवहारलाई प्रोत्साहन गर्न, भित्र्याउन ।
- कार्य सम्पादन करार गर्नका लागि ।

नेपालमा यसलाई कसरी कार्यान्वयन गर्ने ?

- सरकारले गर्ने कार्यहरूको पहिचान गर्ने
- सार्वजनिक सेवालाई सरकारका अग्रपंक्तिमा सीमित गर्ने
- प्रशासनिक संरचनालाई छरितो, कार्यमुलक र क्षमताशील बनाउने
- विकास कार्यक्रमहरूलाई बजेट उपलब्धिसंग आबद्ध गर्ने
- अनावश्यक खर्च र कार्यहरू नियन्त्रण गर्ने

- सम्भव क्षेत्रमा सूचना प्रविधिमा आधारित online service अपनाउने
- सङ्गठनको भौतिक, प्राविधिक, आर्थिक क्षमता बढाउने
- कर्मचारीलाई अनुसन्धान र अन्वेषणमुखी बनाउने
- संभाव्य क्षेत्रका काममा निजी क्षेत्रको दक्षता उपयोग गर्ने, साभेदारी गर्ने
- अन्य मुलुकका असल अभ्यासहरु अपनाउने
- कार्यसम्पादन उपलब्धिमा आधारित प्रोत्साहन पद्धति अवलम्बन गर्ने
- विकास व्यवस्थापनमा निजी, सामुदायिक र सेवाग्राहीको संलग्नता बढाउने
- कर्मचारी प्रशासनलाई राजनीतिकरण होइन, आर्थिकीकरण गर्ने
- संभाव्य काम निश्चित शर्तका आधारमा एजेन्सीकरण गर्ने ।

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले सार्वजनिक क्षेत्रको कार्य शैलीलाई प्रतिस्पर्धात्मक, कार्यमूलक, जवाफदेही एवं लागतप्रभावी बनाई उद्देश्यमूलकतामा जोड दिन्छ। यो राज्य पुनर्बोधको संयत्र पनि हो। तर यसलाई विना तयारी सबै क्षेत्रमा लागू गरिएमा संक्रमणमा देखिने समस्याको लागतले भने ठूलो मूल्य चुकाउनुपर्ने हुन्छ। विगतको हाम्रो यस सन्दर्भको सीमित प्रयोगले पनि त्यसै भन्छ। त्यसैले आन्तरिक क्षमताको विकास गरी कार्यसंस्कृति निर्माण गर्ने साधनका रूपमा छानिएको क्षेत्रमा मात्र यसलाई लागू गर्नु हाम्रा सन्दर्भमा श्रेयस्कर हुन्छ। प्रायशः operational level मा यसलाई लागू गर्न सकिन्छ। तर केन्द्रको नियमन र कार्य सम्पादन अनुगमन क्षमता सुदृढ नपारी यसलाई प्रयोग गर्नु हुँदैन।

बाथोपेले (Batho Pele) अवधारणा

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनकै हाराहारीमा दक्षिण अफ्रिकाबाट शुरु भएको अवधारणा बाथोपेले (People First Strategy) ले सार्वजनिक सेवा व्यवस्थापनमा नागरिक भावनालाई पूर्ण रूपमा संबोधन गर्ने अभिप्राय राखेको छ। सार्वजनिक व्यवस्थापन सधैं सेवाग्राही संवेदनशीलतामा केन्द्रित रहनुपर्दछ भन्ने आग्रह यसले राखेको छ। यो सेवा व्यवस्थापनको रणनीति हो। यसले We belong, we care, we serve लाई सार्वजनिक व्यवस्थापनका मूल्यका रूपमा लिएको छ, जसलाई कार्यान्वयन गर्ने यी आठ सिद्धान्तहरु छन् :

- निरन्तर परामर्श, छलफल (Consultation)
- सेवाका मापदण्ड स्थापना (Standards)
- सुनुवाइ संयन्त्र (Redress)
- सेवाको पहुँच विस्तार (Access)
- विनम्रता (Courtesy)
- सूचना प्रवाह (Information)
- खुलापना र पारदर्शिता ((Openness and transparency)
- मौदिक मूल्य सार्थकता (Value for money)

सरकारको पुनर्बोध (Reinventing the Governemnt)

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनपछि सबैभन्दा बहुप्रचारित र शासकीय प्रणालीमा प्रभाव पार्न सफल अवधारणा सरकारको पुनराविष्कार वा पुनर्बोध हो । नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले व्यवस्थापन परिवर्तनको कुरा मात्र गर्दछ भने सरकारको पुनराविष्कारले समस्त शासकीय दर्शन (Governance) नै परिमार्जन गर्ने दृष्टिकोण राख्दछ । नब्बेको दशकमा विश्वव्यापी रूपमा विस्तारित यस अवधारणाले राज्यप्रणालीमा आमूल परिवर्तन गरी नागरिक भावना, व्यवस्थापन प्रणाली, आर्थिक रणनीति र सेवा व्यवस्थापनलाई परिवर्तन गर्ने विस्तृत दर्शन अघि सारेको छ । यसका प्रमुख दश सिद्धान्तहरू :

- प्रतिस्पर्धात्मक सरकार
- सामुदायिक स्वामित्वमुखी सरकार
- नतिजामुखी सरकार
- लक्ष्य निर्देशित सरकार
- ग्राहकमुखी सरकार
- भविष्यद्रष्टा सरकार
- उच्चमशील सरकार
- विकेन्द्रित सरकार
- बजारउन्मुख सरकार
- उत्प्रेरक सरकार

यही अवधारणाको जगमा उभिएर अमेरिकामा राष्ट्रिय उपलब्धि प्रतिवेदन (National Performance Review, जसलाई अल गोर प्रतिवेदन पनि भनिन्छ) जारी गरियो र सरकारलाई उपलब्धिमूलक बनाउन कर्मचारीतन्त्रीय पद्धतिमा सुधार गर्ने रणनीति लिइयो । सरकारको पुनर्बोधले गोलार्द्धका सबै मुलुकलाई राज्यसञ्चालन सुधार गर्ने रणनीति अपनाउन प्रोत्साहन दिएको थियो ।

नयाँ सार्वजनिक सेवा

नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनका कमी-कमजोरीमाथि प्रश्न उठाएर नयाँ सार्वजनिक सेवाको शुरुवात भएको छ । सबै नागरिकहरूलाई ग्राहकका रूपमा व्यवहार गर्न सकिदैन भने सामाजिक न्यायजस्तो पक्ष आर्थिक कार्यकुशलताको नाममा विस्थापित हुँदा राज्यको दायित्व पूरा हुन सक्दैन । राज्यको वैधता र विश्वासका लागि पनि नागरिक सेवामाथि राज्यको सक्रियता रहनुपर्दछ । यसर्थ नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको आलोचना नै नयाँ सार्वजनिक सेवाको अवधारणा जन्मने पृष्ठभूमि बन्यो । जस्तो कि :

- नागरिकहरू ग्राहक मात्र होइनन्, सेवाग्राही पनि हुन्
- लोकतन्त्रको लाभांशको वितरण राज्यको महत्वपूर्ण कार्य हो
- विश्वव्यापीकरणले नयाँ नयाँ मानक र कार्य-मापदण्ड स्थापना गरिरहेको छ

- सर्वधारणलाई सेवा दिनु नै सार्वजनिक क्षेत्रको सेवा मूल्य हो ।

नयाँ सार्वजनिक सेवाको अवधारणा विकास गर्ने क्रममा डेनहार्ट एण्ड डेनहार्टले यी कुरालाई आधारका रूपमा लिएका थिए, जसलाई नयाँ सार्वजनिक सेवाका प्रमुख चरित्र –(Core of NPS)_ का रूपमा लिन सकिन्छ :

- ग्राहकका लागि होइन नागरिकका लागि सेवा (Serve citizens, not the customers)
- सर्वसाधारणको चाखमाथि महत्व (Seek the public interest)
- नागरिक सेवालार्इ महत्व (Value citizenship over entrepreneurship)
- लोकतान्त्रिक मूल्यप्रति अभिमुखीकरण (Think strategically, act democratically)
- जवाफदेहिता (Recognize the accountability)
- सेवा न कि नियन्त्रण (Serve rather than steer)
- उत्पादनलाई होइन, नागरिकलाई महत्व (Value people not just the productivity)

नयाँ सार्वजनिक सुशासन (New Public Governance)

सयको दशकपछि शासकीय दर्शनमा आएको परिवर्तन र सूचना प्रविधिको विकासले सार्वजनिक व्यवस्थापनलाई बृहद रूपमा शासकीय व्यवस्थाका अर्थमा हेर्ने प्रवृत्ति विकास भएको छ । यसलाई एक्काइसौ शताब्दीको अवधारणाका रूपमा पनि लिन सकिन्छ । यो नै सार्वजनिक व्यवस्थापनमा “नयाँ सार्वजनिक सुशासन” भनेर चिनिन्छ ।

नयाँ सार्वजनिक सुशासन नीति कार्यान्वयन र सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता ल्याउन नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले छाडेका क्षेत्रहरुको सवलीकरण गर्न जोड दिने व्यवस्थापकीय परिपाटी हो । यसका मुख्य विशेषताहरु :

- राजनैतिक-सामाजिक विषयलाई एकीकृत रूपमा लिन्छ (Socio-political governance)
- सार्वजनिक नीति व्यवस्थापनलाई प्रमुखता दिन्छ (Public Policy Governance)
- सार्वजनिक प्रशासनका मूल्य सिद्धान्तलाई कार्यसम्पादनको आधार मान्छ (Public Administration Governance)
- कतिपय क्षेत्रमा करार व्यवस्थापन वा सेवा एजेन्सीकरणलाई प्राथमिकतामा राख्छ (Contract Governance)
- मानव सम्बन्ध कार्यजालोलाई समेत प्राथमिकता दिन्छ र विकसित प्रविधिलाई व्यवस्थापकीय पक्षमा उपयोग गर्न ध्यान दिन्छ (Network Governance)

नीति कार्यान्वयन र सेवा प्रवाहमा छरिएका परिपाटीलाई व्यवस्थित गरी एक्काइसौ शताब्दीको अवधारणा ल्याएको छ । अर्को शब्दमा यसले नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन र सार्वजनिक प्रशासनलाई एकीकृत गर्दछ ।

सार्वजनिक व्यवस्थापनमा नवीन प्रवृत्ति आउने क्रम रोकिएको छैन । अहिले पनि ई-गभर्नेन्स, साभेदारी सरकार, आविष्कारमुखी सरकार जस्ता पक्षमा नयाँ नयाँ अवधारणाहरु विकास भैरहका छन् । प्रत्येक अर्को दशकजसो नयाँ अवधारणाले महत्व पाउँदै नवीन दृष्टिकोण विकास हुँदै आएको छ । तर सबैजसो अवधारणाले सेवाग्राहीलाई केन्द्रविन्दुमा राख्ने गर्दछन् । सबैको मूल विषय भनेको कसरी सर्वसाधारणलाई प्रभावकारी सेवा दिने र राज्य र जनताबीचको सम्बन्ध विश्वासिलो बनाउने भन्ने रहेको छ । एक्काइसौं शताब्दीको दोस्रो दशकमा पुग्दा सूचना प्रविधि र मानव सम्बन्ध कार्यजालो निकै विस्तार भएको छ । यसले बहुसीपयुक्त कर्मचारी र व्यावसायिक सदाचारितालाई निकै महत्व दिँदै राज्यसेवालाई निमानवीकृत हुनबाट जोगाउने अवधारणा विकास गर्दैछ ।

सार्वजनिक प्रशासनका चुनौती

सार्वजनिक प्रशासनको प्रारम्भदेखि अहिलेसम्मको विकासक्रम नियाल्दा यसले विभिन्न आरोह-अवरोहहरु पार गर्दै आएको छ । सार्वजनिक प्रशासनसम्बन्धी सिद्धान्तको व्याख्या गरी यसलाई अलग विधाका रूपमा स्थापित गर्ने विद्वान वुड्रो विल्सनदेखि नयाँ सार्वजनिक सेवाको अवधारणा विकास हुँदै गरेको अहिलेको अवस्थामा आइपुग्दा यसले थुप्रै परिवर्तनलाई आफुमा समाहित गरेको छ । राज्यको शासकीय दर्शन परिवर्तन र जनताको सेवाग्राहीको अपेक्षाको गतिशीलताको क्रमसंगै यसको भूमिका र शैलीमा पनि परिवर्तन आएको पाइन्छ । प्रशासन विकासको क्रमको पहिलो स्वरूप (Public Administration Model) मा यो नियन्त्रणात्मक चरित्रमा थियो । त्यसपछि साठीको मध्यतिर यसले सार्वजनिक व्यवस्थापन (Public Management) को अवधारणामा फड्को माच्यो, असीको दशकको अन्त्यतिर यसलाई बजारवादी दृष्टिकोणबाट अपनाउन प्रयास गरियो र नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management) को नाम दिइयो । नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनको अवधारणालाई सार्वजनिक क्षेत्रमा अवलम्बन गर्न नसकिने निष्कर्ष निकाली यस सहस्राब्दीको शुरुतिर शासकीय सुधार (Responsive Governance) ढाँचाको अभ्यास भयो र यसलाई अझ सुधार तथा परिमार्जन गरी सन् २००६ तिरबाट नयाँ सार्वजनिक सेवा (New Public Service) को अवधारणा अवलम्बन गर्ने वैचारिक बहस प्रारम्भ भएको छ । तर यसका आधारभूत चरित्र (Basic Norms) मा भने परिवर्तन आएको छैन । परिवर्तनको यो प्रक्रिया अहिले नै टुडिगएको पनि छैन । यी परिवर्तनले सार्वजनिक प्रशासनमा नयाँ चुनौतीको सामना गर्नुपर्ने क्षमताको माग पनि भएको छ । ती चुनौतीको उल्लेख गर्नुअघि यसको परिवर्तित ढाँचालाई उल्लेख गर्नु सान्दर्भिक हुन्छ ।

आधार	सार्वजनिक प्रशासन Public Administration	सार्वजनिक व्यवस्थापन Managerialism	नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन New Public Management	सुशासन, सरकारको पुनर्बोध Reinventing Government	नयाँ सार्वजनिक सेवा New Public Service	नयाँ सार्वजनिक सुशासन New Public Governance
सम्बन्ध	इमान्दारी	कार्य/पद	उपलब्धि	सशक्तीकरण	सेवा	सेवा, सशक्तीकरण
जवाफदेहिता	राजनैतिक	ग्राहक	ग्राहक	नागरिक	सेवा मूल्य	सेवा, प्रक्रिया
सिद्धान्त	नियम र कार्यविधि	नतिजा	कार्यकुशलता	सहभागिता र स्वामित्व	सेवा र प्रभाव	सेवा मूल्य नागरिक सम्बन्ध

सफलता सूचक	नतिजा	प्रतिफल	प्रतिफल	जवाफदेहिता	प्रक्रिया	सेवा र सशक्तीकरण
प्रमुख गुण	निष्पक्षता	व्यावसायिकता	प्रतिस्पर्धात्मकता	जवाफदेहिता	जवाफदेहिता	जवाफदेहिता, बहुसीप

परिवर्तन र सामाजिक गतिशीलताका साथ यसले इतिहासमा कहिल्यै नभोगेको चुनौती सामना गर्न परिरेको छ, जसलाई बुंदागत रूपमा यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ :

- प्रत्यक्ष जवाफदेहिताको माग
- विश्वव्यापीकरणको प्रभाव
- अवधारणात्मक परिवर्तनसंगै अनुकूलित हुनुपर्ने क्षमताको माग
- सीमित स्रोत साधन र असीमित जन-आकांक्षाबीच सन्तुलन ल्याउनुपर्ने बाध्यता
- आचरण, नैतिकता र व्यावसायिकताको माग
- विविधताको व्यवस्थापन र सांस्कृतिक बहुलता प्रवर्द्धन गर्ने सीप र क्षमताको माग
- शीघ्र प्रतिक्रियाको अपेक्षा
- राजनीति र प्रशासनको सम्बन्ध र सीमाबीचको सन्तुलन
- सङ्गठित हुने अधिकार र निजामती व्यावसायिकता बीचको सन्तुलन
- राष्ट्र निर्माण र राज्य पुनर्संरचनाको सन्दर्भमा राष्ट्रिय र स्थानीय मूल्यमा सन्तुलन ल्याउने चुनौती ।

उपसंहार

सार्वजनिक प्रशासनको विकास क्रमले लामो इतिहास पार गरिसकेको छ भने यस क्रममा विविध खाले मोड पनि आएका छन् । अभ्यासका क्रममा यसले परिष्कृत र परिमार्जित हुने अवसर पाएको छ भने यसका स्वभावजन्य मनोवृत्तिमा अझै पनि सुधारका गुञ्जायसहरू रहेका छन् । राज्यको सफलता र असफलताको आधार सार्वजनिक प्रशासन भएकाले यसलाई छिरोले, चुस्त पार्ने, कार्यमुखी एवं व्यावसायिक र अग्रसरताबोधी बनाउने अभियान पनि थालिएको छ । राज्य दर्शनमा निरन्तर आएको परिवर्तन, प्रविधिको विकास र विश्वव्यापीकरणका कारण राज्यले विश्व तहमा गर्नुपर्ने अन्तरक्रियाले यसको स्वरूप, संरचना र शैलीमा निरन्तर परिवर्तन र सुधारको दिशा निर्दिष्ट गरिरहेको छ ।

सन्दर्भ-सूची

१. गोपीनाथ मैनाली, राज्यसञ्चालनका आधारहरू (पाँचौं संस्करण), सोपान, काठमाडौं, २०६६
२. गोपीनाथ मैनाली, विकास, व्यवस्थापन र व्यावसायिकता (दोस्रो संस्करण), ऐश्वर्य प्रकाशन, २०७५
३. लेखकबाट विभिन्न समयमा प्रस्तुत कार्यपत्र ।

सार्वजनिक निकायको संगठन संरचनाको निर्माण: सिद्धान्त, आधार र अन्तरवस्तु



✍ महेंद्र सैबुले*

विषय प्रवेश : संगठनको स्थापनामा देखिएको यथार्थता

१. सार्वजनिक प्रशासन संचालन गर्ने क्रममा सरकारले राज्यको उपस्थिति देखाउन, राज्यभित्रका जनता र नागरिकका लागि आवश्यक सेवा पुऱ्याउन र सरकारको गतिविधि संचालन गर्न सार्वजनिक प्रशासनमा सरकारी, अर्धसरकारी निकाय र एजेन्सीहरूको स्थापना गरिएको र गर्नुपर्ने हुन्छ । सरकारद्वारा राज्य र नागरिकको सामर्थ्य वृद्धि गर्दै नागरिकको समुन्नति र समुन्नत राष्ट्र नेपाल बनाउन अग्रणी भूमिका निर्वाह गर्न सक्ने र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न सक्ने सार्वजनिक निकायको संगठन निर्माण गर्नु एक मात्र उद्देश्य एवं लक्ष्य रहेको हुन्छ । अतः सरकारको एक महत्वपूर्ण कार्य, संगठन गठन र त्यसको कार्यान्वयन (संचालन र व्यवस्थापन) हो । तसर्थ, 'संगठनको गठन र संगठनात्मक संरचना निर्माण गर्ने कार्य व्यवस्थापनको सवैभन्दा बढी गरिन र, परिवर्तन एवं परिमार्जन हुने विषयवस्तु भएको छ । हरेक राजनैतिक परिवर्तन भएपश्चात् प्रशासनिक सुधार र स्थायित्वका नाममा, राजनैतिक दवाव र सन्तुलन मिलाउन, राजनैतिक समस्याको समाधान गर्न (संघीयताको कार्यान्वयन गर्न) संगठन संरचनामा परिवर्तन गर्नु अनिवार्य हुँदै आएको छ ।
२. हरेक पटक गठन हुने सरकारहरूले सार्वजनिक निकायको संगठन संरचनाको निर्माण, पुननिर्माण र विस्तारमा बढी ध्यान केन्द्रित गरेको र आफ्ना समयको वेवेरियन संस्कार, कल्याणकारी राज्यको सोच, एकाधिकारवादी र संरक्षणवादी सोचका आधारमा मात्र संगठन स्थापना र संरचना निर्माण गर्ने गरेको जसले गर्दा नै नेपालमा सार्वजनिक निकायको संख्या निरन्तर बढिरहेको छ । राष्ट्रको आवश्यकता, सरकारको नीति, योजना र कार्यक्रमको उद्देश्यभन्दा पर गएर व्यक्ति विशेषका आग्रह पूर्वाग्रहमा रहेर राजनीतिक लहड र चाहनामा संगठनको निर्माण, विस्तार र परिवर्तन हुने गरेको, कुनै अमूक व्यक्तिलाई प्रमुख बनाउन वा बहुवाको अवसर दिलाउन वा कोही कसैलाई सौगात दिई खुशी बनाउन, केवल विभागीय उपस्थिति जनाउनका लागि मात्र केन्द्रदेखि स्थानीय तहसम्म कार्यालय खोलिएको Line function का लागि मात्र नभएर Staff function का लागि पनि कार्यालयहरूको निर्माण गरी संगठन विस्तार (Empire building) गर्ने गरेको, पाईन्छ । समस्या समाधानका लागि 'संरचनागत' उपचार गर्दै संगठनलाई परिवर्तन गर्दा 'उद्देश्यलाई, कामलाई र आवश्यकतालाई भन्दा 'व्यक्ति विशेषलाई' बढी महत्व दिने प्रवृत्ति बढी र जनतालाई 'सेवा दिने' संस्थाको सट्टा 'कार्यालय मात्र' खोलिदिने गरेको आक्षेप शासन गर्नेलाई लाग्ने गरेको देहायको बक्सले स्पष्ट बताउँदछ ।

*श्री सैबुले नेपाल सरकारका पूर्व सहसचिव हुनुहुन्छ ।

सार्वजनिक निकायको गठनको पृष्ठभूमि

- राजनैतिक नेतृत्वको उपज (प्रशासनिक सुधार, स्थायित्वका नाममा)
- राजनैतिक दबाव, सन्तुलन मिलाउन वा कर्मचारी छाट्ने घटाउने स्वार्थको कारण,
- विभागीय उपस्थिति कायम तथा प्रशासनिक वर्चस्व कायम गर्ने, गराउने,
- प्रशासनिक, व्यवस्थापकीय र राजनैतिक समस्या समाधान (जस्तै संघीयताको कार्यान्वयन गर्न) गर्ने गराउने
- कर्मचारीतन्त्रको नीहित स्वार्थको द्वन्द्व (व्यक्तिगत आग्रह र पूर्वाग्रह, सचिव/महानिर्देशक हुने रहरमा)
- विकेन्द्रीकरण लागूपछि अधिकार गुम्ला भन्ने डरबाट ग्रस्त समूहको दबावमा (जिल्ला सिँचाई कार्यालयलाई डिभिजन सिँचाई कार्यालय बनाउनु),
- सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयनका सन्दर्भमा,
- भौगोलिक जटिलतालाई सहज बनाउन एवं विकासको आवश्यकता,
- परम्परागत मान्यतामा रही निर्माण हुने,
- सेवाप्रवाहलाई स्थानीय स्तरसम्म पुऱ्याउन,
- पदसोपान, नियन्त्रणको एकता, विभागीयकरण, तहगत स्वरूप कायम गर्ने मिलाउने,
- कर्मचारीको वृत्ति विकासको अवसर मिलाउने,
- सं.रा.संघ, त्यसका एजेन्सीहरु र महासन्धीहरुमा गरिएको वचनबद्धता र दातृसंस्थासँग नेपाल सरकारले गरेको प्रतिबद्धता पालना गर्न र कार्यान्वयन गराउन (सीमाक्षेत्रमा क्वारेन्टाइन इकाई राख्ने),
- विश्वव्यापीकरणको प्रभाव र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा प्रतिस्पर्धात्मक रूपमा कार्य गर्न,

३. हरेक संगठनको आकारमा पनि भद्दा, आर्थिक रूपमा वोभिलो हुँदै गएकाले यिनीहरु सेवा प्रवाहको कार्यकुशलतामा न्यून भएका संगठनका रूपमा परिणत हुँदै आएका पाइन्छ। सबै सरकारहरुले संसारको प्रशासनिक संरचना र विकास, सरकारको कार्यक्षेत्र, र संसारको गति र मति (Trends and Behaviour) बुझ्न सकेनन् वा बुझ्न भ्याएनन्। प्रशासनिक तथा व्यवस्थापकीय कार्यशैलीमा आएको परिवर्तन बुझ्न भ्याएनन् र संसारमा भइरहेको व्यवस्थापनको विकासलाई विर्सिए। वेवेरियन संस्कार, कल्याणकारी राज्यको सोच, एकाधिकारवादी र संरक्षणवादी अभ्यासबाट सबै कार्यहरु सरकारी संयन्त्रबाट सम्पादित हुँदै आए। सरकार आफूले गरिराखेको कार्य छाड्न पनि चाहेंन; गुणस्तरीय रूपमा ती कार्यहरु सम्पादन गर्नमा पनि सफल हुन सकेन, न ती कार्यहरु अरुद्वारा गराउन चाह्यो वा गयो; अरुद्वारा गराउँदामा भन्दा आफूले गराउँदामा कानूनको पालना हुने, उपलब्धि हासिल हुने, मितव्ययी हुने, लामो अनुभवको उपयोग हुने, गुणात्मक वृद्धि हुने जस्ता मान्यता राखी आफ्ना कमजोरीतर्फ फर्केर हेर्न चाहेंन र सकेन पनि। उसले सबै क्षेत्रमा हात राख्दै राख्दै गयो। सार्वजनिक निकायको संख्या थप्दै थप्दै गर्दा सरकारी संगठन आकारमा भद्दा, आर्थिक

रुपमा बोझिला, कार्यकुशलतामा न्यूनता भएका संगठनका रुपमा चरितार्थ हुँदै गए । जसले वर्षेनी प्रशासकीय खर्च बढाउँदै गएको छ ।

४. शाहवंशीय शासन कालमा “छथर घर सभा” वाट शुरु भएको नेपालको सार्वजनिक प्रशासन, वि.सं. २०१३ सालमा टंकप्रसाद आचार्यको पालामा आधुनिक स्वरुपमा परिवर्तन, २०१७ साल, २०४६ साल, २०६३ सालमा राज्यको स्वरुपमा आएको परिवर्तनवाट प्रभावित भई संगठन संरचनामा निकै फेरबदल भएको र वि.सं. २०७२ सालमा संविधान बनेपछि संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रको कालखण्डमा प्रवेश गरी उत्तरआधुनिकतामा आइपुग्दा सार्वजनिक प्रशासन संघीय स्वरुपमा बदलिएको छ । आर्थिक सर्भेक्षण २०७५/२०७६ मा उल्लेख भएवमोजिम नेपालमा हाल संघमा १२०६, प्रदेशमा ७८५ र स्थानीय तहमा ६८५८ गरि जम्मा ८८४९ संगठन संरचना र संघमा ४८६०६, प्रदेशमा २२२९७ र स्थानीय तहमा ६७७१९ दरवन्दी गरी जम्मा दरवन्दी १३८६२२ रहेको छ ।
५. सेवाग्राही मैत्री, लक्ष्य प्राप्त गर्न सक्ने, उत्तरदायी, जनमुखी, प्रभावकारी, मितव्ययी र कार्यसम्पादन गर्न सजिलो पर्ने खालको कामयावी संगठन डिजाइन गरी निर्माण गर्ने कार्य नै व्यवस्थापकहरूका लागि मुख्य चुनौति रहेको र सवैभन्दा बढी परिवर्तन ‘संगठनात्मक संरचना’ मा नै हुने गरेको छ । अतः यस आलेखमा सार्वजनिक निकायको सम्वन्धमा सरकारी क्षेत्रको संगठन वा कार्यालय, सरकारी सेवामा पनि निजामती सेवामा गठन हुने संगठनका विषयलाई मात्र समावेश गरिएको छ । यस आलेखमा सरकारी संगठनहरू कसरी स्थापना भएका छन् ? यसको निर्माण पुनर्निर्माण, विनिर्माण र विस्तार एवं विकास कसरी हुने गरेको छ ? कसरी हुनु पर्दछ ? भन्ने विषयमा भएका सैद्धान्तिक ज्ञान र प्रचलनमा रहेका व्यावहारिक प्रयोगका सम्वन्धमा यहां छलफल, चर्चा एवं विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

संगठनको अवधारणा

६. स्थापित परम्परा तथा आचरण वा एउटै विचार, भावना, सोच र उद्देश्य राखी एक आपसमा संगठित भई एकै छाता मुनि समूहगत रुपमा रहेको मानिसहरूको समूहलाई जनाउनका लागि उपयोग भएको शब्द हो, “संगठन”। मानिसहरूको विभिन्न समूह वा भागहरू मिलाएर बनाइएको एउटा व्यवस्थित प्रणालीको निर्माण गर्ने कार्यलाई संगठन भनिन्छ । यस अर्थमा बुझ्दा कुनै निश्चित लक्ष्य र केही निश्चित उद्देश्य प्राप्त गर्नका लागि संगठनात्मक ढाँचा सहित औपचारिक वा अनौपचारिक स्वरुपको संरचनात्मक संगठन बनाई निश्चित कार्यविधि, मापदण्ड, कानूनी व्यवस्थाको आधारमा रहेर गतिशील वातावरणमा संचालन गरी कार्य सम्पादन गर्ने गरिएको मानिसहरूको समूह नै संगठन हो । संगठनमा श्रमको विभाजन, अधिकारको वांडफांड, र कर्तव्य तथा जिम्मेवारीको किटानी व्यवस्था, नेतृत्वको स्पष्ट निर्देशन, अधिकारको विकेन्द्रीकरण र तिनीहरू बीचको सम्वन्ध जस्ता विषयहरू विद्यमान रहेका हुन्छन् । त्यसैले संगठन, व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण र अत्यावश्यक कार्य हो ।

७. प्रशासन तथा व्यवस्थापनको आधारशीलाका रूपमा साभ्ना उद्देश्य प्राप्त गर्ने सामूहिक प्रयास गर्न बनाइएको संयन्त्र नै संगठन हो । यसैगरी, मानवीय तत्व, भौतिक तत्व र सूचना प्रविधि सम्मिश्रण गराई तोकिएको उद्देश्य हासिल गर्न खडा गरिएको संरचना नै संगठन हो भनिन्छ । “संगठन विनाको काम र काम विनाको संगठन व्यर्थ हो ।” यो भनाईसँग सहमत हुँदा संगठन निर्माण गर्दा काम अर्थात् उद्देश्य अवश्य भएको हुनुपर्दछ, भन्नेमा मतैक्य हुन्छ । यसमा सामूहिक प्रयत्नबाट गुणात्मक शक्ति (Synergy) उत्सर्जन गर्दै सामूहिक उत्पादन गरी अपेक्षित नतिजा र उपलब्धि प्राप्त गरी राष्ट्र र नागरिकको सेवामा लगाउने कार्य हुन्छ । वास्तवमा संगठन भनेको सामूहिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि विभिन्न क्षमता, दक्षता, सीप र अनुभव प्राप्त व्यक्तिहरूको सामूहिक प्रयत्नबाट र सूचना प्रविधि, अर्थ, भौतिक व्यवस्थाको समिश्रणबाट प्राप्त हुने गुणात्मक शक्तिको उपयोगबाट एकसूत्रमा आवद्ध गर्ने संरचना, कार्यप्रक्रिया र मानव संशाधनको समष्टिगत रूपको कार्यसम्पादन इकाई (Performance Unit) नै संगठन हो ।

८. संगठनका सम्बन्धमा विश्व प्रख्यात प्रशासन तथा व्यवस्थापनविद्हरूका बुझाइमा संगठनको अर्थ निम्न परिभाषाको अध्ययनबाट जान्न सकिन्छ ।

जोहन डि. मोनिका अनुसार तोकिएको लक्ष्य प्राप्तिका लागि प्रत्येक मानिस जातीले निर्माण गरेको समूह नै हो, संगठन । (“Organisation is the form of the every human association of the attainment of the common purpose” John D Mooney quoted by Nirpa Dhoj Niraula and Shyam Kumar Bhattarai, Sopan, 2072 BS, P404)

यसैगरी, प्रसिद्ध व्यवस्थापनविद् Stephan P. Robinsons का अनुसार भने संगठन भनेको दुई वा दुईभन्दा बढी व्यक्तिहरू मिलेर बनेको, सचेततापूर्वक समन्वय गरिएको एउटा यस्तो सामाजिक इकाई हो, जसले सामूहिक लक्ष्य प्राप्तिको लागि तुलनात्मक रूपले निरन्तर कार्य गर्दछ, भन्ने बुझिन्छ । (This Organisation is a consciously coordinated social unit, composed of two or more people, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals. Stephen P. Robbins, Organisation Behaviour, 2000, p 2 cited by Dr Bhim Dev Bhatta, Quoted by Yubraj Pandey, Bikas Prashashan, 2059 BS, P259)

अर्का प्रशासनविद्, “POSDCORB” का जन्मदाता व्यवस्थापनविद् लुथर गुलिकको भनाइ अलि फरक ढंगको देखिन्छ । उनका अनुसार निश्चित लक्ष्य पूरा गर्नका लागि कार्यहरूको विभाजन तथा निर्धारण गरी समन्वयात्मक रूपमा संचालन हुने गरी तयार गरिएको अधिकारको औपचारिक संरचना नै संगठन हो । (“Organisation is the formal structure of authority through which work subdivisions are arranged, defined and coordinated for the define objective” Luther Gulick, Quoted by Yubraj Pandey p 260)

त्यसैगरी, Dimock and Dimock ले संगठन शब्दले संरचना (अस्थिपंजर) र मानिस दुवैको समष्टि हो भन्ने बुझेका र अरुलाई बुझाउन खोजेको देखिन्छ । संगठनलाई ‘एउटा ढाँचा’ को रूपमा मात्र लिएर त्यसको निर्माण गर्ने र ‘मानिस’ को उपेक्षा गर्ने गरियो भने वास्तवमा त्यो गल्ती हुन्छ, त्यहाँ संगठन हुँदैन अवास्तविक रूप हुन्छ । मानिसको अलग्याई भएमा (मृत्यु वा अन्य कुनै कारणबाट) त्यो अस्थिपंजर मात्र हुन्छ, जीवन्त हुँदैन ।

अर्का प्रशासनविद् चेष्टर वर्नाडका अनुसार जब एकभन्दा बढी व्यक्तिहरु एकआपसमा सञ्चार गर्न सक्छन् र सामूहिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि योगदान गर्न तयार हुन्छन् तब संगठन बन्दछ । Chestard Bernard का अनुसार एक भन्दा बढी व्यक्ति, जब एक आपसमा संचार गर्न सक्छन्, सामूहिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि योगदान गर्न तयार हुन्छन्, तब संगठन बन्दछ । Victor Thompson ले वर्नाडले भनेका तत्वहरुको संयोजनले केवल एउटा संघ बन्दछ र त्यस्तो संघको उद्देश्य प्राप्तिका लागि कृत्रिम संयन्त्र सिर्जना गर्नु पर्दछ त्यसलाई नै संगठन भनेर भनिन्छ भनेकाछन् । त्यसमा Chesterd Bernard र Victor Thompson को यी तर्कसंग सहमत हुदै संगठन भनेको सामूहिक उद्देश्य प्राप्तिका लागि कार्यकारी नेतृत्वको निर्देशनमा सञ्चालित एक भन्दा बढी व्यक्तिहरुको समुह हो भनी Keith Davis ले अर्थ्याएका छन् ।

संगठन : कर्मचारीतन्त्रको अस्थिपंजर र मानव संसाधनको गतिशील र गुणात्मक शक्तिको उपयोगस्थल

- सामूहिक प्रयासद्वारा निर्दिष्ट लक्ष्य प्राप्तिका लागि सिर्जना गरिएको स्वरूप, (कार्यसम्पादन इकाई)
- दुई वा दुई भन्दा बढी मानिसहरू रहने, उनीहरूको प्रयासमा मानवहित र कल्याणका लागि गरिने गठबन्धन समूह (सामाजिक इकाई),
- औपचारिक, वैधानिक रूपले परिभाषा र घोषणा गरिएको प्रशासकीय वा व्यवस्थापकीय स्वरूप (व्यवस्थापनको यन्त्र तथा अख्तियारको वैधानिक स्वरूप),
- संगठनमा क्रियाकलाप, उद्देश्य र विभाग तथा कार्यालय र शाखाहरूका बीचमा विवेकपूर्ण, प्रभावकारी, समन्वयात्मक र योजनाबद्ध कार्यप्रणाली र कार्यको निरन्तरता;
- लक्षित उद्देश्य प्राप्त गर्न प्रभावकारी सञ्चार सञ्जाल साधन,
- मानव जातिले निर्माण गरेको, अधिकार, दायित्व, क्रियाकलाप र कार्यविभाजन स्पष्ट किटानी गरिएको समूह,
- योगदान गर्न सक्षम र तत्पर भएको दुई वा दुईभन्दा बढी मानिस वा व्यक्तिहरूको जमघट वा समन्वयबाट बनेको,
- सक्षम, कुशल एवं चामत्कारिक नेतृत्व प्राप्त गरेको,
- उद्देश्य प्राप्त नभएसम्म र औचित्य समाप्त नभएसम्म निरन्तर कार्य गरिरहने ईकाई,
- आन्तरिक र वाह्य दुवै वातावरणमा प्रभावित रहने

यसै गरी, Herbert Simon ले संगठनलाई यसरी बुझेका छन् – सहयोगात्मक प्रयासको योजनाबद्ध प्रणाली नै संगठन हो जसमा प्रत्येक सहयोगीले पहिचान गरेका भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने र कार्यसम्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ । (Organisation means a planned system of cooperative efforts

in which each participant as a recognized role to play and duties and tasks to perform” Herbert Simon, Smithburg and Thompson, Public administration, 1950, quoted by Shyam Kumar Bhattarai, (Sopan, p 404) .

यस्तै, McKinsey ले संगठनलाई 7s को सूत्रको समष्टि रूपमा लिएको पाइन्छ । यस भित्र Hard elements का रूपमा Strategy, Structure, System र Soft elements का रूपमा, Shared Value, Skill, Style and Staff पर्दछ भनेका छन् । काम र दायित्वको बाँडफाँड गरी सम्मतिपूर्ण उद्देश्यको प्राप्ति गर्ने दिशामा प्रवर्धनात्मक कार्यका लागि विभिन्न व्यक्तिहरूको व्यवस्थित रूपले तयार गरिएको औपचारिक आवद्धता नै संगठन हो । जसमा काम गर्ने र कामबाट लाभान्वित हुने सेवाग्राहीको दुवैको सन्तुष्टिका लागि कम भन्दा कम द्वन्द्वबाट अपेक्षित लक्ष्य, उद्देश्य र आशाहरू पूरा गर्नका लागि व्यक्तिको व्यक्तिगत सामूहिक प्रयास र दक्षतासँग सम्बन्धित कार्यहरू नै पर्दछन् ।

यी उल्लेखित परिभाषालाई विश्लेषण गर्दा संगठन एक त्यस्तो प्रणाली हो, जसमा सामाजिक बनावट, लक्ष्यमूखी व्यवहार र क्रियाकलाप, विभेदित कार्यहरू हुने विवेकपूर्ण समन्वय, सामाजिक तथा प्राविधिक प्रणाली, वातावरण र व्यक्तिहरूको आपसी सम्बन्ध, कार्यकारी नेतृत्व, संरचना र निरन्तरता हुने हुन्छ । यसमा संरचना, कर्मचारी र पदनाम, कार्यप्रक्रिया, कार्यसञ्जाल, कार्यशैली, कार्यजिम्मेवारी, कार्यसम्बन्ध र कार्यउपलब्धिप्रकट व्यवस्था गरिएको हुनाले यसलाई कर्मचारीतन्त्रको अस्थिपञ्जरको रूपमा उल्लेख गरेको पाइन्छ । यिनै अवयवहरूको समष्टिगत स्वरूप नै संगठन हो ।

संगठन निर्माणका सैद्धान्तिक आधार

- ९ संगठन संरचना तयार गर्दा सरकारका नीति तथा उद्देश्य हासिल गर्न सक्ने गरी तयार गरिएको, काम, कर्तव्य, उत्तरदायित्व स्पष्ट रूपमा तोकिएको, कार्यको स्पष्ट विभाजन गरिएको, संचार आदेश, अधिकार र समन्वयको व्यवस्था ध्यान दिनुपर्दछ । यस संयन्त्रमा विशेष गरी कार्य विशिष्टीकरण (Work Specialization), विभागीयकरण (Departmentalization), आदेशको एकता (Unity of Command), नियन्त्रणको सीमा (Chain of Command, केन्द्रीकरण र विकेन्द्रीकरण (Centralization and Decentralization) र औपचारिकता (Formalization) जस्ता तत्वहरू पर्दछन् ।
१०. संगठन निर्माणका प्रणालीको कुरा गर्दा शास्त्रीय अवधारणामा वैज्ञानिक व्यवस्थापनको सिद्धान्त र शास्त्रीय सिद्धान्त, आधुनिक एवं मानवीय विश्लेषणात्मक अवधारणामा मानव सम्बन्धको सिद्धान्त र कर्मचारीतन्त्रीय सिद्धान्त, कार्यवितरणका सिद्धान्त (Principle of work distribution), कार्यप्रविधिगत अवधारणा र वातावरणीय अवधारणाहरू प्रयोगमा आए । Luther Gullick ले ४ Ps अर्थात् उद्देश्य (Purpose), कार्यप्रक्रिया (Process), जनशक्ति (Person) र भौगोलिक क्षेत्र (Place) आधारमा औपचारिक संगठनको स्थापना तथा गठन गर्न सकिन्छ र गर्नु पर्दछ भनी उनले आफ्नो पुस्तक A Handbook of Public Administration मा उल्लेख गरेको छन्, जसलाई संयुक्त राष्ट्र संघले पनि मान्यता दिएको छ, ।
११. Luther Gullick ले POSDCORB मार्फत् संगठनका सिद्धान्तको व्याख्या गरेकाछन् । जसअनुसार

योजना गर्नु Planning (योजना गर्नु) Organising (संगठन गर्नु), Staffing (कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्नु), Directing (निर्देशन दिनु), Coordination (समन्वय गर्नु), Reporting (प्रतिवेदन गर्नु), र Budgeting (बजेट तर्जुमा गर्नु) रहेकोछ । जसअनुसार औपचारिक रूपमा स्थापना गरिएका संगठनहरूलाई प्रभावकारी रूपले संचालन गर्नका लागि निश्चित शर्त, नियम, कानून र सिद्धान्त आवश्यकता पर्दछ । त्यसैगरी, Henry Fayol को संगठनका १४ सिद्धान्तसूत्रहरू संगठन निर्माणका प्रमुख तथा महत्वपूर्ण आधारका रूपमा लिनु पर्दछ । ती १४ सिद्धान्तसूत्रहरूमा कार्य विभाजन (Division of Work), अधिकार र उत्तरदायित्व (Authority and Responsibility), अनुशासन (Discipline), आदेशको एकात्मकता (Unity of Command), निर्देशनको एकात्मकता (Unity of Direction), व्यक्तिगत स्वार्थ सार्वजनिक स्वार्थको अधिनमा हुनुपर्ने (Subordination of Individual Interest to General Interest), कर्मचारीको पारिश्रमिक (Remuneration for Personnel), केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण (Centralisation and Decentralisation), पदसोपान (Hierarchy), आदेश (Order), समता (Equity), कर्मचारीको स्थायित्व (Tenure Stability of Personnel), जनशक्तिको आँट तथा जागर (Initiative), र ऐक्यभावना (Esprit de corps) पर्दछन् ।

१२. संघीयताको कार्यान्वयनका सवालमा सन्निकटताको सिद्धान्त, समर्पणको सिद्धान्त, लागत प्रभावकारिता र लागत उपलब्धिका सिद्धान्त, सहजताको सिद्धान्त, सहभागिता र स्वामित्वको सिद्धान्त, उत्तरदायित्वको सिद्धान्त, सक्षमताको सिद्धान्त, बाह्य प्रवाह र प्रभावको सिद्धान्त, स्वशासन तथा साक्षात् शासनको सिद्धान्त, निरन्तरताको सिद्धान्त, विशिष्टीकरणको सिद्धान्त, ऐतिहासिक जिम्मेवारीको सिद्धान्त, समावेशी तथा समतामूलक वितरणको सिद्धान्तहरूको गम्भिर ध्यान दिई गहन विश्लेषण गरी प्राप्त निष्कर्षका आधारमा मात्र संगठनको निर्माण गर्न सकेमा धेरै हदमा राम्रो हुने हुन्छ ।
१३. यसैगरी, Principle of Organization भित्र Principle of Accountable Organisation, Principle of De-configuration and Effective delegation लाई पनि मध्य नजर गर्नुपर्दछ । यस्तै, नागरिकको सुविधा, सीमितता भित्रको प्रभावकारी संचालन, असजिला पक्षहरू हटाउने पक्षहरू, महत्वपूर्ण तथा संवेदनशील विशेषज्ञताको संरक्षण, आवश्यक मात्रामा मात्र तहगत व्यवस्था, निर्णयको अधिकार र जिम्मेवारीको स्पष्टता, उत्तरदायित्व सबलीकरण, नविनतम आविष्कार र खुकुलोपना जस्ता विषयमा समेत जिम्मेवार ढंगबाट छलफल एवं विश्लेषण गरी संगठनको संरचना निर्माण गर्नुपर्दछ ।
१४. संगठनको निर्माणका सन्दर्भमा, संगठन विकासको अवधारणाको पनि जानकारी पाउनु पर्ने हुन्छ । संगठन विकासको अवधारणाको ज्ञान, शीप र क्षमताले विद्यमान संगठनलाई समाज र समय सापेक्ष संगठन बनाउन, तिनमा रहेको संगठनात्मक संस्कृति, काम गर्ने प्रक्रिया र कार्य प्रणालीमा परिवर्तन, र परिमार्जन गरी प्रभावकारी परिणाम प्राप्त गर्ने संगठन बनाउन समेत मद्दत पुऱ्याउँदछ । भनिन्छ, “विना काम र उद्देश्य संगठन निर्माण हुँदैन र हुन सक्दैन” तर पनि केही त्यस्ता परिस्थितिहरू हुन्छन् जसमा उद्देश्य बाहेकका अन्य केही आधारहरू अति महत्वपूर्ण ठहरिन पुग्दछन् । अनि संगठन निर्माण हुन पुग्दछ । वर्तमानमा संगठन गठनका लागि निम्न ४ खण्डमा विभाजित तर एक अर्कामा

अन्योन्याश्रित आधारहरूको पूर्ण, गहन र तथ्यपरक विश्लेषण गर्नुपर्दछ। एक आधारमा मात्र संगठन गठन गर्न सकिन्छ भन्ने पूर्वाग्रह/आग्रह राख्नु हुँदैन।

रणनीतिक	संरचनागत	कार्यप्रणालीगत	मनोव्यवहारगत
दीर्घकालीन सोच रणनीति लक्ष्य र उद्देश्य योजना	पदसोपान नियन्त्रणको सीमा आदेशको एकता साधन स्रोत अधिकार/जिम्मेवारी संचार व्यवस्था	कार्य स्वायत्तता कार्य विशिष्टीकरण कार्य विभाजन व्यवस्थापकीय कार्य प्रणाली	समूह गतिशिलता मनोबल र उत्प्रेरणा अनौपचारिक संगठन मानवीय सम्बन्ध संगठनात्मक संस्कृति संगठनात्मक व्यवहार

१५. संगठन संरचना निर्माणको प्रथम चरणमा Complexity, Formalization / Centralization लाई बुझ्नुपर्दछ। संगठन संरचनाको पहिलो तत्व हो : Complexity जसका ३ पक्षहरू रहेका छन्: Vertical (ठाडो), Horizontal (तेर्सो) र Geographical (भौगोलिक) छन्। सजिलोसँग बुझ्दा निर्माण हुने संगठन कति तल तहगत रूपमा जान्छ (how deep), कति विस्तारमा (how wide), कति फैलावट Horizontal रूपमा (how spread out) भनी प्रभाव पर्दछ भनी बुझ्नुपर्दछ भन्नु हो। संगठन संरचना निर्माणको अर्को महत्वपूर्ण तत्व हो, औपचारिकता (Formalization), जसले संगठन संचालनको लागि आवश्यक पर्ने कानून, कार्यविधि (Rules and Procedure) लाई समेट्दछ। संरचना निर्माणको अन्तिम तत्वको रूपमा Centralisation/Decentralisation लाई लिनुपर्दछ जसले संगठनको निर्णय निर्माण प्रक्रियालाई जनाउँदछ। के कति कस्ता निर्णयहरू विकेंद्रित एवं अधिकार प्रत्यायोजन भई तल्ला व्यक्ति र निकायहरूमा पुगेको छ। के कति निर्णयका लागि मात्र केन्द्रमा आइपुग्नु पर्दछ भन्ने अवस्थाका बारेमा बुझाउने छ र यसैबाट संगठन के कस्तो संरचनाको हुने भन्ने विषय निर्भर गर्दछ। त्यसैगरी, संगठनको व्यवसायिकता (दक्ष जनशक्ति, पर्याप्त समय व्यवस्थापन भएको, उपयुक्त प्रविधि मेशिन यन्त्र, चामत्कारिक नेतृत्व र पर्याप्त अर्थ) कार्यगत दक्षता र सामाजिक क्षमतासहित भएको Team Work मा संचालित हुने संगठन निर्माण हुनु पर्दछ, भनिन्छ।

संगठन संरचनामा प्रभाव पार्ने तत्वहरू

१६. संगठनको संरचना के हुने, कस्तो हुने भन्ने विषयमा सर्वप्रथम सार्वजनिक क्षेत्रको स्वरूप र सरकारको कार्यक्षेत्रले प्रभाव पर्दछ। सार्वजनिक क्षेत्रको स्वरूप, सरकारको कार्यक्षेत्र के कति हुनुपर्दछ भन्ने विषयमा सरकारको 'पुनः आविष्कार' (Reinventing Government) पुस्तकमा डेभिड ओस्वर्न र टेड ग्याब्लरले उल्लेख गरेका १० सिद्धान्तहरू अवलम्बन गर्नुपर्दछ भनेकाछन्। निजी क्षेत्रको विकास, विस्तार र सक्षमतालाई समेत मूल्यांकन गर्दा अब परम्परागत सोचको अवस्थामा नरही आफ्नो भूमिका, कार्यक्षेत्र र जिम्मेवारी परिवर्तन गर्नुपर्दछ। सरकारको हस्तक्षेपकारी भूमिका र असक्षमता, अनुत्तरदायीपनले सरकारी व्यवस्थापन सोच अनुरूप राम्रो देखिएको छैन। तर तुलनात्मक रूपमा निजी क्षेत्र राम्रो देखिएकाले सबै क्षेत्रमा हात राख्नु हुँदैन भन्ने मान्यता रहेको

छ ।

त्यसैले, उनले भनेझै, सरकारले अब निर्देशन गर्ने सरकार, संवाहकको भूमिकाको सरकार, समुदायमा आधारित सरकार, प्रतिस्पर्धि भूमिका खेल्ने सरकार, लक्ष्योन्मुख सरकार, उपभोक्ताको हीतउन्मुख सरकार, उद्यमशील सरकार, भविष्यउन्मुख सरकार, विकेन्द्रित सरकार र बजारउन्मुख सरकारको भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ । यस प्रकारको भूमिका निर्वाह गर्ने इच्छा र सोचको कार्यान्वयनले सानो तर कार्यसम्पादन गर्ने सरकार बन्दछ ।

नागरिकको अपेक्षा र राजनीतिक दबाव, उपलब्ध प्रविधिको अधिकतम उपयोग, सैद्धान्तिक अवधारणा र सोचको उपयोग, शास्त्रीय, आधुनिक र उत्तरआधुनिक दर्शन, नवआविष्कारको अनुभव र प्रभाव, प्रशासकीय वातावरणको प्रभाव, विश्वव्यापीकरण, व्यवस्थापकीय शीप विकास, संगठनलाई तोकिएको जिम्मेवारी र कार्यबोझ, कार्यपद्धति र कार्यशैली आदिवाट संगठन संरचना निर्माणका आधारभूत तत्वहरू हुन् जसले संगठन संरचनामा प्रभाव पर्ने गर्दछ ।

१७. सार्वजनिक क्षेत्रको स्वरुपलाई प्रणालीको उद्देश्य, उत्प्रेरणा वा पुरस्कार प्रणाली, उत्तरदायित्व प्रणाली, शक्ति संरचना र संगठनात्मक संस्कृति समेत ५ तत्वहरूले निश्चित गर्दछ । यसैगरी, अधिल्ला खण्डहरूमा उल्लेख गरिए भै सरकारको कार्य क्षेत्र, सरकार कस्तो हुने भन्ने सिद्धान्त र सार्वजनिक प्रशासनको रणनीति, कार्यनीति र कार्यक्रमका आधारमा संगठन के कति कस्ता हुने भन्ने विषयमा प्रभाव पार्दछ । साथै, विश्वव्यापीकरण, सूचना प्रविधिको विकास र उपयोग, जनताको अपेक्षा, राजनीतिक दबाव, व्यवस्थापनका सैद्धान्तिक आधार, सार्वजनिक प्रशासनको संस्कार एवं प्रवृत्ति, प्रशासनको पर्यावरण, सरकारको व्यवस्थापकीय क्षमता, आदिले पनि सार्वजनिक प्रशासनका स्वरुप र ती अन्तर्गत गठन हुने सार्वजनिक संगठनका आकार, संख्या, कार्यप्रकृतिमा प्रभाव पार्दछ ।

संक्षिप्तमा भन्दा, संगठन संरचना ४ विषयहरू रणनीति, प्रविधि, मानव संशाधन र वातावरणलाई लिनुपर्छ । एउटा संगठन भित्र संरचना, प्रकृया, कार्यबोझ, कार्यप्रकृति, जनशक्तिको संख्या, क्षमता, गुणस्तरीयता, तिनलाई आवश्यक पर्ने भौतिक र आर्थिक स्रोत साधनको व्यवस्था र सूचनाको स्रोत प्रमुख रहेको देखिन्छ । यसैगरी, नेतृत्व, नेतृत्वको कार्यशैली र दर्शन, नेतृत्वको सोच र व्यवहार, विश्वव्यापीकरण र विश्वका अन्य देशको प्रगति, सूचना प्रविधिको विकास र त्यसलाई उपभोग गर्न सक्ने क्षमता र संस्कार, नागरिकका अपेक्षा र राजनीतिक इच्छा, इच्छाशक्ति, प्रतिवद्धता र दबाव, राष्ट्र, राज्य र संस्कारमा भएको शास्त्रीय एवं आधुनिक दर्शन र त्यसको लगाव, विकसित एवं नयाँ व्यवस्थापकीय कार्यशैली, सार्वजनिक प्रशासनले अंगालेको संस्कार (प्रचलन/Culture); अन्तरराष्ट्रिय वातावरण, समूहगत गतिशीलता र प्रशासन व्यवस्थापनका दर्शन नै संगठन संरचना निर्माणका आधारभूत तत्वका रूपमा लिइएको छ र लिनुपर्दछ ।

संगठन निर्माणका पद्धतिहरू (Approaches)

१८. सामान्य रूपमा संगठन निर्माण स्थिर (Static Approach) र गतिशील (Dynamic Approach) गरी दुई उपागमहरूमा रहेका छन् । तर वर्तमान समयमा संगठन निर्माणका सन्दर्भमा ६ वटा पद्धतिहरू Bureaucracy, Departmentalization, Structural Design, Working style, Structural Design,

Organizational Culture and Managing Change रहेका छन् । यसैगरी The Population–Ecological Model, The Resource–Dependence Model, The Political–Economy Model, An Interorganisational Resource–Dependence Model, The Rational–Contingency Model, The Institutional Model, The Goal Model, The Participation satisfaction Model, The Transformational Model प्रचलनमा रहेको पाइन्छ । तिनका मुख्य मुख्य केही तत्वहरु राखी नेपालमा संगठन संरचना निर्माण गरिदै आएकोले पनि यी पद्धतिहरुको आंशिक प्रचलन रहेको पाइन्छ । यी सबैलाई समष्टिमा हेर्दा Classical (शास्त्रीय पद्धति), Task-Technology (कार्य प्रविधिगत पद्धति) र Effective Service Delivery App. (प्रभावकारी सेवाप्रवाह पद्धति) मा हेर्न सकिन्छ । धेरैले नागरिकप्रति उत्तरदायी संगठन, अधिकारको उचित प्रत्यायोजन भएको संगठन, म्याट्रिक्स मैनेजमेन्ट भएको र Elizabeth Mcmillan ले भने भै Citizen Cell Structure भएको संगठन बनाउनु पर्दछ । यी सबै पद्धतिहरुको विश्लेषणको निचोडको र आधारमा Mechanistic Organisation भन्दा Organic Organisation संगठन संरचना निर्माण गर्न उपयुक्त हुन्छ ।

प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदनहरू

१९. नेपालमा थुप्रै पटक गठन भएका प्रशासन सुधार आयोगका विभिन्न प्रतिवेदनहरुले सार्वजनिक निकायमा निर्माण हुने 'संगठन' गठनका सम्बन्धमा प्रत्येकले छरितो संगठन, कम दरवन्दी रहने संगठन निर्माणलाई जोड दिएका, मन्त्रालयको संख्या घटाउनु पर्ने, विभाग खारेज गर्नुपर्ने, क्षेत्रीय सन्तुलनलाई ध्यान दिनुपर्ने, ग्रामीण क्षेत्र एवं तल्लो तहमा सरकारी सेवा सुविधा प्रवाह गर्ने निकायहरु पुऱ्याउनु पर्ने जस्ता महत्वपूर्ण सिफारिशहरु गरेको पाइन्छ । मन्त्रालयको संख्या घटाउने सम्बन्धमा बुच कमिशन (२००९) ले ११ बनाउनु पर्ने, प्रशासन सुधार आयोग (भा आयोग २०२५) ले १५ मन्त्रालयबाट ११ गर्ने, कार्यप्रकृति मिल्ले विभाग गाभ्ने र जिल्लास्तरका कार्यालयलाई प्रशासकीय र विकास गरी २ भागमा विभाजन गरी कार्य गर्ने, प्रशासन सुधार आयोग (थापा आयोग, २०३२) ले कार्यप्रकृति अनुसार मन्त्रालयहरु एकीकृत गरी १८ बाट १२ गर्न सुझाव दिएको थियो ।
२०. त्यसैगरी, पछिल्लो आयोग अर्थात् प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ ले २६ वटा मन्त्रालयबाट संख्या घटाएर १८ कायम गर्न सुझाव, तल्ला कार्यालयहरुलाई अधिकार प्रत्यायोजन गर्ने, सरकारी कार्यप्रणाली र कार्यविधि सरलीकरण गर्ने, निर्णयका तह घटाउने, कर्मचारीको काम तोक्ने जस्ता विषयहरु थिए । पछिल्लो पटक गठन भएको प्रशासकीय अदालतका अध्यक्ष एवं पूर्व सचिव श्री काशीराज दाहालको संयोजकत्वमा गठित सार्वजनिक प्रशासन सुधार सभा समितिको प्रतिवेदनले पनि संघात्मक संरचनामा जादा संघमा १२ मन्त्रालय र अनावश्यक संरचनाहरु हटाउने, अध्ययन र औचित्यविना नयां संगठनहरु सिर्जना नगर्ने जस्ता सुझावहरु दिएको पाइन्छ ।
२१. सबै प्रतिवेदन 'मुख मिलेका' (कानूनी भाषामा) विषयहरुमा संगठन संरचना सम्बन्धी बुँदाहरु, नागरिकलाई केन्द्रविन्दुमा राखी सेवाप्रवाहमा प्रभावकारिता ल्याई सार्वजनिक लक्ष्य प्राप्त गर्ने उद्देश्य उन्मुख थिए । तर प्रशासन सुधार सम्बन्धी प्रतिवेदनहरुमा उल्लेखित सुझावहरु कतिपय शासन संचालकका चित्तमा ठीक लागेन, तत्कालीन वातावरणसंग मेल खाएन र त्यसैका कारण

ती कार्यान्वयन नै नभई थन्किए । सरकारी संयन्त्रको घट्टुको बदलामा बढ्दो छ भने कार्यालयहरु खोल्ने कर्मचारीको दरवन्दी बढाई, सकिन्छ भने आफ्ना मानिसलाई करारमा भएपनि नियुक्ति दिने होडवाजी नै चलेको छ (भर्खर लोक सेवा आयोगले विज्ञापन गरेपछि संसदको राज्य व्यवस्था समितिको स्थानीय तहमा करारमा कर्मचारी राख्ने निर्देशन) । नीति निर्माणमा उल्लेख्य भूमिका निर्वाह गर्ने राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्वले जहिले पनि मन्त्रालयले गरिरहेको काम आफ्नो मन्त्रालय वा संगठन भित्र पर्दछ भन्ने जिकिर गरिरहेको पाइन्छ । पछिल्लो प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदन, २०४८ ले प्रशासनमा हुने संरचनागत परिवर्तनले पुराना समस्याहरूलाई समाधान गर्नुको साटो नयाँ समस्या र कठिनाईहरूलाई आमन्त्रण गर्दछन् भनी जोड दिँदै सुझाव पेश गरेता पनि आजसम्म त्यसतर्फ कसैको ध्यान नपुगेको भन्नु मिल्दैन । तर पनि सुधारका लागि दिइएको सुझाव कार्यान्वयन गर्ने प्रयास भएनन् ।

नेपालमा संगठन निर्माणमा रहेका समस्याहरू

२२. नेपालमा सरकारी संगठन संरचनाको निर्माण, पुनर्निर्माण र विनिर्माणमा केहि हदसम्म सैद्धान्तिक आधार, संगठनका तत्वहरु र अन्तरवस्तुको उपयोग गरिएको पाइन्छ तर पनि अधिकांश अवस्थामा राजनैतिक दाउपेच, स्वार्थ र व्यक्ति विशेषको आग्रह र पूर्वाग्रहका आधारमा गर्ने गरेको विषयमा चर्चा गरिसकिएको छ । माथि उल्लेख गरे भै संगठन गठन र संगठन संरचना निर्माण गर्दा

१. उद्देश्यलाई भन्दा व्यक्ति विशेषलाई बढी महत्व दिइएको र प्रधान बनाइएको,
२. कार्य र उद्देश्यमा दोहोरोपना हुने गरी संगठनको स्थापना गरिने गरिएको,
३. विभागीय उपस्थिति कायम गर्न गराउनु, प्रशासनिक बर्चश्व स्थापना गर्न तथा आयोजना कार्यालयको स्थापना गर्ने प्रवृत्ति ज्यादै भएकोले संगठन विस्तार भएको,
४. राजनैतिक इच्छा चाहना र लहड तथा राजनैतिक दबाव, सन्तुलन मिलाउनु वा कर्मचारी छाट्ने घटाउने स्वार्थको कारण,
५. कर्मचारीतन्त्रको नीहित स्वार्थको द्वन्द्व (व्यक्तिगत आग्रह र पूर्वाग्रह, सचिव/महानिर्देशक हुने रहरमा)
६. विकेन्द्रीकरण लागूपछि अधिकार गुम्ना भन्ने डरबाट ग्रस्त समूहको दबावमा (जिल्ला सिँचाई कार्यालयलाई डिभिजन सिँचाई कार्यालय बनाउनु),
७. दीर्घकालिन सोच र दृष्टिकोण विना संगठन गठन वा कार्यालय स्थापना र संगठन संरचना बनाउने, परिवर्तन गर्ने गराउने र खारेज गर्ने गराउने कार्य भइरहनु,
८. संगठनको कार्य विश्लेषण, पदीय कार्य विश्लेषण र कार्यबोझ विश्लेषण नगरी हचुवामा (तदर्थमा) संगठन निर्माण गर्ने गरिएको,
९. संगठन निर्माणको अन्तरवस्तुको गहन र व्यापक विश्लेषण नगरी संगठन निर्माण गर्ने गरिएको,

संगठन गठनका कानूनी आधार

२३. सार्वजनिक निकायको गठन र संरचना तयार गर्ने कानूनमा संविधानतः मन्त्रिपरिषद्बाट स्वीकृत भएको 'नेपाल सरकारको कार्यविभाजन नियमावली' लाई प्रमुख कानूनी आधारको रूपमा लिनुपर्दछ। सरकारले नयाँ मन्त्रालय थप गर्दा वा घटाउदा एवं कार्य जिम्मेवारीमा हेरफेर गर्दा यसै नियमावलीबाट प्राप्त अधिकार प्रयोग गरी कार्य विभाजन नियमावली संशोधन गरेर गर्ने गर्दछ। त्यसैगरी, मन्त्रालय वा अन्तर्गत रहने सरकारी निकायको संगठन र दरबन्दी सिर्जना राष्ट्रिय दायित्वका दृष्टिले दुरगामी प्रभाव पार्ने विषय भएकाले दीर्घकालीन प्रभाव समेतलाई ध्यानमा राखी संगठन विस्तार र संकुचनलाई वस्तुपरक ढंगले विश्लेषण गर्न जरुरी हुन्छ भन्दै थप कार्यविधि र प्रक्रियाका बारेमा विस्तृत रूपमा उल्लेख गरेको अर्को कानूनी आधारका रूपमा निजामती सेवा ऐन, २०४९ र निजामती सेवा नियमावली, २०५० लाई लिनुपर्दछ। नि.से.ऐन, २०४९ संशोधन सहित को दफा ६ 'क' (१) मा

"कुनै नयाँ सरकारी कार्यालय स्थापना गर्न संगठन संरचना तयार गर्दा र नयाँ दरबन्दी सिर्जना गर्दा वा तत्काल कायम रहेको संगठन संरचना र दरबन्दीमा पुनरावलोकन गर्दा वा हेरफेर गर्दा सम्बन्धित मन्त्रालयले कार्यक्रम, कार्यवोभ, कार्यप्रकृति तथा सो संगठनका लागि आवश्यक पर्ने कस्तो शीप, गुण, दक्षता र योग्यता भएको जनशक्तिको दरबन्दी राख्नु पर्ने, थप गर्नु पर्नाको कारण र औचित्य र उपलब्ध मानव श्रोत समेतका आधारमा संगठन तथा व्यवस्थापन सर्भेक्षण गर्नुपर्ने" व्यवस्था गरेको छ। त्यसैगरी, "संगठन संरचना निर्माण गर्दा हेरफेर एवं परिमार्जन गर्दा अर्थ मन्त्रालयको सहमति र सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले पेश गरेको प्रस्तावमा नेपाल सरकारबाट निर्णय हुने गर्दछ। यसभन्दा विपरित दरबन्दी सिर्जना भई पदपूर्ति गरिएको भएपनि स्वतः खारेज हुने" उल्लेख छ।

तर ऐनको प्रावधान विपरित कुनै नयाँ सरकारी कार्यालय स्थापना भएको भए खारेज हुने वा नहुने विषयमा ऐन मौन रहेको छ। मन्त्रिपरिषद्ले सिधै निर्णय गरेकोमा केही गर्न सकिने देखिँदैन। संगठन निर्माण गर्न, दरबन्दी सिर्जना गर्ने कार्यलाई थप व्यवस्थित एवं प्रभावकारी बनाउन तत्कालिन सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले संगठन संरचना र दरबन्दी सिर्जना निर्देशिका, २०६३ र संगठन तथा व्यवस्थापन अध्ययन (O and M Survey) निर्देशिका, २०६६ तयार गरेको छ। त्यसैगरी, प्रदेशस्तरमा सरकारी कार्यालय स्थापना गर्न संगठन संरचना तयार गर्दा र नयाँ दरबन्दी सिर्जना गर्दा वा तत्काल कायम रहेको संगठन संरचना र दरबन्दीमा पुनरावलोकन गर्दा वा हेरफेर गर्दा प्रदेश सरकारद्वारा निर्मित कार्यविभाजन नियमावली र कार्यसम्पादन नियमावलीका आधारमा प्रदेश निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीका आधारमा प्रदेश मन्त्रीपरिषद्ले गर्नेछ।

२४. राज्यले वा राज्यद्वारा अधिकार प्राप्त निकायबाट राज्य संचालनको सन्दर्भमा कार्यरत भइरहेको संगठनलाई परिमार्जन, परिवर्तन गर्ने वा तिनलाई खारेज गरी नयाँ संगठनको निर्माण गर्ने आदि कार्य गरिरहनु पर्दछ। यसरी संगठनको निर्माण, पुनर्निर्माण र विनिर्माण गर्दा सो विषयको स्थापित आधारभूत सिद्धान्त, मापदण्ड र आधारहरूमा रहेर गर्ने गरिएको पाइन्छ।

संगठन संरचना कसरी तयार गर्ने

२५. यसका लागि संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले जारी गरेको संगठन संरचना र दरबन्दी सिर्जना निर्देशिका, २०६३ अनुसार संगठन तथा व्यवस्थापन सर्भेक्षण गर्ने (O and M) र निम्न विषयमा छलफल, विश्लेषण गरी संगठन संरचना निर्माण, पुनर्निर्माण र विनिर्माण गर्ने कार्य सम्पादन गर्नुपर्दछ ।

१. संगठनको सोच (Vision), परिकल्पना/उद्देश्य (Mission/ Objectives), (के, कति कस्तो, कति समयमा र कहिले गर्ने) तय गर्ने वा भइसकेको भए सोको विश्लेषण गरी सार (निचोड) निकाल्ने ।
२. संगठनलाई बुझाएको कार्य (संविधान, आवधिक योजना, अन्तराष्ट्रिय कानूनद्वारा तोकिएका जिम्मेवारी, नेपाल सरकारको नीति, योजना, निर्देशन परिपत्र, प्रचालित कानूनद्वारा तोकिएका काम कर्तव्य र जिम्मेवारी, अधिकार प्रत्यायोजन भएबाट प्राप्त हुन आएको कार्य र जिम्मेवारी) र समन्वय एवं सहकार्यबाट सम्पादन गर्नुपर्ने किसिमको कार्य जिम्मेवारी र सरकारले समय समयमा अन्तराष्ट्रिय फोरमहरूमा जनाइएका प्रतिबद्धता सम्बन्धी विषयहरू समेत राखी मूलविषय र क्रियाकलापको सूची तयार गर्ने,
३. क्रियाकलापहरूको विभाजन गर्ने (समूह बनाउने)
४. कार्यक्षेत्र, कार्यविधि, प्रविधि, सूचना प्रविधिको पद्धति एवं तिनका अन्तरसम्बन्धहरूको विश्लेषण गर्ने,
५. ससाना टुक्राहरूमा बनाइएका कार्यहरूको अलग अलग रूपमा सोसँग सम्बन्धित तथ्यहरूका आधारमा कार्यबोझ विश्लेषण र मापन गर्ने तथा तौलने (संख्या, समय, श्रम र सीप के कति लाग्न सक्छ)
६. समस्या समाधानका लागि संगठन निर्माण गर्न लागिएको भए पूर्व आंकलन गरिएका समस्या समाधान गर्न र कमीकमजोरीहरूको हटाउन र ती कार्य भईरहेको दरबन्दीले पूरा हुन सक्छ सक्दैन मूल्याङ्कन गर्ने,
७. कार्य, कार्यसम्पादन अवस्था, चूनौती, जोखिम र अवसर, आवश्यक पूर्वाधार, स्रोत परिचालन, जनशक्तिको दक्षता, सीप, योग्यता, अनुभव र कार्यव्यवहार र तीनको अन्तरसम्बन्धको विश्लेषण समेत राखी कार्य विश्लेषण (Functional Analysis) गर्ने, साथै सरोकारवालाको जनधारणा बुझ्ने ।
८. जनशक्ति विश्लेषण (Manpower Analysis) गर्दा जनशक्तिको व्यावसायिकता, कार्यगत आवश्यकीय दक्षता, (पदले माग गर्ने) सामाजिक क्षमता, व्यवहार र सहयोग सम्बन्धको विश्लेषण गर्ने,
९. जनशक्ति, समय, भौतिक पूर्वाधार (मेसिन/संयन्त्र) र नेतृत्व समावेश गरि संयोजनकारी विश्लेषण गर्ने,

१०. काम अनुसारको जनशक्तिको प्रकार (सेवा, समूह, उपसमूह श्रेणी) छुट्टयाई सूची बनाउने र कर्मचारीको स्तर, क्षमता योग्यता र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन पहिचान गर्ने र बनाउने, (संभव भएसम्म जनशक्ति पाउने अवस्था छ छैन लिने) ।
११. उपर्युक्त जनशक्तिको छनौट, प्रकृया, सेवा, वेतन/पारिश्रमिक, सेवा गर्न काम कर्तव्य अधिकार र उत्तरदायित्वको किटानी सहितको कार्यविवरण (Job Description) अलग अलग तयार गर्ने ।
१२. समग्रमा हुने उपलब्धि (Outcome, Output) के कति कस्तो हो संक्षिप्त उल्लेख गर्ने, सो परिवर्तनका लागि आर्थिक श्रोतको मापन गर्ने,
१३. कानूनी एवं संस्थागत व्यवस्थाका लागि के, कस्तो, कुन कानून (ऐन, नियम कार्यविधि र निर्देशिका) आवश्यक पर्दछ, र कुन कुन विद्यमान कानून, नीति, नियम यस सन्दर्भमा परिमार्जन गर्नुपर्ने हुन्छ सो समेत स्पष्टताका साथ खुलाउनुपर्ने,
१४. संभव भएसम्म प्राविधिक कार्य जिम्मेवारी भएका मन्त्रालयहरूका/निकायका लागि आवश्यक पर्ने भौतिक सामग्री, तिनको अनुमानित लागत अवधि समेतको पहिचान गर्ने,
१५. पूर्व आँकलन गरिएका समस्या समाधान गर्ने वा कमी कमजोरी हटाउन वा नयाँ कार्य एवं जिम्मेवारी प्रभावकारी रूपमा दक्षतापूर्वक संचालन गर्न सक्छ, सक्दैन भनी अन्तिम मूल्यांकन गर्ने ।

संगठन संरचनाको निर्माणका आधार, अन्तरवस्तु र चरणहरू

२६. कुनै पनि संगठन संरचनाको निर्माण केही विशेष कार्य सम्पादन गर्नका लागि गरिएको हुन्छ, अर्थात् संगठनको निर्माणसँगै काम जोडिएको हुन्छ । कामका लागि कस्तो संगठन र कति, कस्तो क्षमता तथा गुण भएको कर्मचारी वा जनशक्ति आवश्यक पर्दछ, कस्तो कार्य प्रक्रिया र कार्यविधि अपनाउनु पर्ने वा अपनाउन सकिन्छ, त्यसका लागि राज्यको अल्पकालिन तथा दीर्घकालिन आर्थिक श्रोत कति लाग्छ भन्ने अनुमान पनि गर्नु पर्दछ, के कस्तो कानूनी साधनको आवश्यकता पर्दछ, भन्ने विषय समेतको रौचिरा विश्लेषण गर्नु पर्दछ ।
२७. तल प्रस्तुत गरिएको आधार (राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्व राज्यको संरचना स्वरूप, सार्वजनिक नीति र योजना, राष्ट्रिय आवश्यकता, दर्शन राजनैतिक सोच र संस्कृति, सवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था, प्रशासनिक पर्यावरण, व्यवस्थापन क्षेत्रका परिवर्तन र नवआविष्कार, संगठनात्मक वातावरण, संगठन निर्माणका डिजाइन, पद्धति र मोडेल, संगठन निर्माणका सिद्धान्तहरू, माग र आपूर्ति वीचको सन्तुलन र प्रविधिगत विकास) अन्तरवस्तु (संरचनागत स्वरूप, कार्यविधि, सेवा प्रवाह र वितरण, कार्य, कार्यवोभ, कार्यप्रकृति कार्यप्रणाली, गुणात्मक कार्य संचालन कार्यविधि, सेवाग्राही वा नागरिकको संख्या, सेवा प्रवाह वितरण पद्धति, प्रकृति, प्रवृत्ति र सेवा दिने क्षेत्र, संख्या, समय, निर्णय गर्ने अधिकारको सुनिश्चितता, उपलब्ध भएको र हुने आर्थिक तथा भौतिक साधनश्रोत, सूचना प्रविधि, निर्वाहरूपी, कार्यरूपी, मान्यतागत विस्तृत र अकेन्दीत सम्बन्धहरू र

संगठनात्मक व्यवहारहरु सहित) का विषयवस्तु र संगठन निर्माणका शास्त्रीय, आधुनिक तथा उत्तरआधुनिक सिद्धान्तहरुका राम्रा र उपयोगी विषय र जोखिमका सन्बन्धमा इमान्दारिताका साथ गहन छलफल र विश्लेषण गरी निस्केको उपलब्धलाई उपयोग गर्नु पर्छ ।

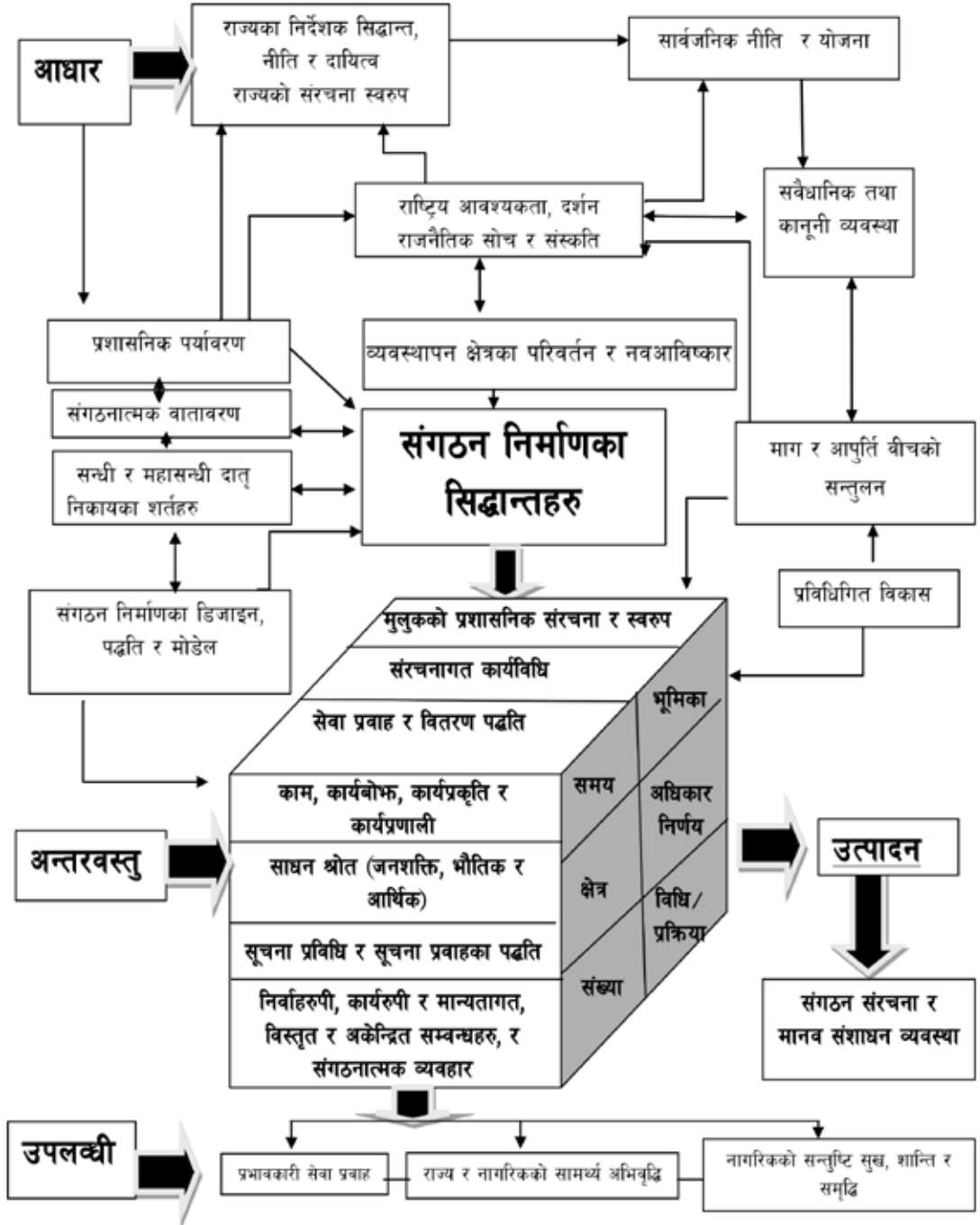
१. कामको पहिचान र मापन : कार्य विश्लेषण (Functional Analysis)
२. कामको विभाजन : कार्यबोझ विश्लेषण (Workload Analysis)
३. कार्यविधि र प्रक्रिया निर्धारण
४. जनशक्ति विश्लेषण (Manpower Analysis)
५. प्रविधिको प्रयोग विश्लेषण
६. गुणात्मक कार्यसंचालन कार्यविधी (Standard Operating Procedure)
७. प्रत्येक जनशक्तिको कार्य विवरण तयारी
८. आर्थिक श्रोत विश्लेषण र निर्धारण
९. कानूनी व्यवस्थाको विश्लेषण र आवश्यक कानूनहरुको तयारी

कार्य जिम्मेवारी र कार्य विश्लेषण

२८. संगठन संरचना निर्माण गर्ने सन्दर्भमा सर्वैभन्दा महत्वपूर्ण विषय हो, कामको पहिचान गर्ने र सोको विश्लेषण गर्नु हो । उक्त संगठनलाई सविधानमा व्यवस्था गरिएका राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्व त्यस्तै राज्यको संरचनागत स्वरूप, सार्वजनिक नीति तथा योजना आदीवाट सिर्जना भएका राज्यको कर्तव्य र दायित्व, राष्ट्रिय आवश्यकता, राज्यले अवलम्बन गरेको राजनैतिक दर्शन र सोच, प्रशासनिक पर्यावरण, अन्तरराष्ट्रिय सन्धी महासन्धीमा राज्यले गरेका प्रतिवद्धतालाई सम्बोधन गर्न आवश्यक पर्ने संगठनको व्यवस्था गर्न कार्य जिम्मेवारी विश्लेषण (Functional Analysis) गरी के के कार्य सम्पादन गर्ने जिम्मेवारी दिनु पर्दछ भनी निकर्षाल गर्नुपर्दछ ।

२९. यसैगरी, हरेक संगठनले गर्नुपर्ने कार्यलाई व्यवस्थित, प्रतिस्पर्धी, व्यवसायिक, रुचीपूर्ण बनाउदै संगठनवाट सम्पादन गरिने कार्य मितव्ययी, प्रभावकारी र दक्षतापूर्ण बनाउन कार्य विश्लेषण (Job Analysis) गरिने गरिन्छ । यसमा संगठन भित्र रहने प्रत्येक पदले गर्नुपर्ने काम, कर्तव्य र जिम्मेवारीको स्पष्ट किटानी गर्ने कार्य गर्ने गरिन्छ । यस कार्यले उक्त काम अनुसार कुन तहको कस्तो प्रकारको पद निर्धारण गर्नु पर्दछ भन्ने किटान गर्न र समष्टिमा पद वर्गिकरण गर्न सहज हुने, कार्य विवरण तयार जनशक्तिको सुर्न, पदको योग्यता निर्धारण, तलब निर्धारण, कार्य सम्पादन मूल्यांकन गर्न, मानव संशाधन व्यवस्थापन गर्न, जनशक्ति व्यवस्था तथा सुरक्षा व्यवस्था गर्न सहज भई संगठनलाई कामयावी र प्रभावकारी संगठन बनाउन सहयोग पुग्दछ । तिम्न उल्लेखित चार्टमा देखाईए अनुसारका अन्तरवस्तु र आधारको कार्य जिम्मेवारी विश्लेषण र पदीय वा जनशक्तिको कार्य विश्लेषण गर्ने कार्य सम्पन्न गरी गर्नु पर्दछ ।

सार्वजनिक निकायका संगठन निर्माणका आधार, अन्तरवस्तु सिद्धान्त र उपलब्धि



स्रोत: महेन्द्र सेबने

कार्यबोझ विश्लेषण

३०. कुनै पनि सँगठनको निर्माण केही विशेष कार्य सम्पादन गर्नका लागि गरिएको हुन्छ, अर्थात् सँगठनको निर्माणसँगै काम जोडिएको हुन्छ। काम विनाको कुनै पनि सँगठनको निर्माण हुदैन र हुनु हुदैन भन्ने सर्वमान्य सिद्धान्त रहेको छ। काम, कामको प्रकृति, कार्यबोझ, कार्यपद्धति, कार्यप्रणाली, सेवाग्राही नागरिकको संख्या, प्रकृति, प्रवृत्ति र आकांक्षा तथा आवश्यकताले कस्तो सँगठन र कति कस्तो कर्मचारी वा जनशक्ति आवश्यक पर्दछ भन्ने विषय निर्धारण हुने गर्दछ। यसैगरी, यीनै कामको बोझको विश्लेषणद्वारा नै यथार्थमा सँगठन संरचना तयार गर्न र जनशक्तिको निर्धारण गर्न सकिन्छ। कार्यबोझ विश्लेषण गर्दा, सेवाग्राहीको भार (संख्यात्मक), भौगोलिक अवस्था, सँगठनबाट प्रवाह हुने सेवाको प्रकार र भार आदि कुराको विश्लेषण गर्नु पर्दछ। त्यस्तै, कार्यबोझ विश्लेषण गर्दा, निकायको आन्तरिक कार्यविभाजन तथा कार्यसम्पादन गर्न अपनाईएको स्वचालित कार्यप्रणाली तथा निर्णय लिन सक्ने अधिकार प्रत्यायोजन, आन्तरिक तथा अन्तरनिकायगत समन्वय, सुपरिवेक्षण तथा अन्तरनिकाय सम्बन्धलाई पनि विश्लेषण गर्न सकिए वास्तविक रूपमा कार्यबोझको जानकारी हुन्छ।
३१. सँगठन संरचना अनुसार जनशक्तिको प्रक्षेपण गर्दा हालसम्मको उपयुक्त तथा वैज्ञानिक विधीका रूपमा सर्वसम्मत रहेको विश्लेषण र मापन पद्धति कार्यबोझको नै हो। कुनै कार्यको प्रारम्भ चरण देखि अन्तिम चरणसम्मका प्रकृया पूरा गरी कार्य उत्पादन गर्न लाग्ने समय, कार्यभार (शारिरीक, बौद्धिक, मनोवैज्ञानिक, कामको संवेदनशीलता) पेशागत एवम् व्यवसायिक ज्ञान, शीप र जांगर, कार्यसम्पादन प्रयास र श्रोत साधनको प्रयोग गरी सम्पादन लाग्ने कार्य घण्टाका हिसावले तौलने र विश्लेषण गर्ने कार्य नै वास्तवमा कार्यबोझ विश्लेषण (Workload Analysis) हो। सामान्य एक मानिसले सरदरमा के कति कार्य गर्न सक्छ वा एक मानिसले एक दिनमा कति कार्य गर्न सक्छ, एउटा काम गर्न एक मानिसलाई कति समय वा दिन लाग्छ, भन्ने विषयले कार्यबोझलाई बुझाउँदछ। यी उल्लेखित तत्वहरूको आधारमा कार्य तथा कार्यबोझको (Workload Analysis) विश्लेषण र मापन गर्ने गरिन्छ। कार्य उत्पादनको विश्लेषण कार्यबोझ र Full Time Equivalent (FTE) बाट गरिन्छ।
३२. हरेक निकायको प्रत्येक महाशाखा शाखाहरूलाई तोकिएको कार्यजिम्मेवारी सम्पादन गर्न माथि उल्लेख गरिएका आधारहरू मध्ये कार्य सम्पादन गर्ने कर्मचारीको कार्यविवरणका आधारमा लाग्ने औषत समयको हिसावले मात्र कार्यबोझ (Workload Analysis) तौलने एवं विश्लेषण गर्ने कार्य गरिएको छ। अबै पनि एकातिर कर्मचारीको कार्यविवरणका आधारमा प्रभावकारी समयको (Effective Working Time) गणनाबाट कार्यबोझ विश्लेषण (Workload Analysis) गर्ने कार्य गर्न सकिएको छैन वा गरिएन भने अर्कोतिर कर्मचारीबाट हुने कार्य सम्पादनसँग सम्बन्धित विषय कार्यभार (शारिरीक, बौद्धिक, मनोवैज्ञानिक, कामको संवेदनशीलता), पेशागत एवं व्यवसायिक ज्ञान, शीप र जांगर, कार्यसम्पादन प्रयास र श्रोत साधनका प्रयोगको विश्लेषणका आधार समेत लिई कार्यबोझ विश्लेषण गर्न सकिएको छैन। सँगठनमा काम गर्ने कर्मचारीको कार्य क्षमता र सँगठनबाट सम्पादन हुनुपर्ने कामको कार्यबोझका बीच हुने अन्तर नै अहिलेको समस्या हो।

तालिका नं १

प्रथम चरण: एक कर्मचारीले वर्ष दिनमा कार्य गर्ने समय गणना

कार्य समय	कार्यघण्टा	स्पष्टता
हप्ताको कार्य दिन	६ दिन	
हप्ताको कार्य घण्टा	४० घण्टा	
दिनमा ३०% समय	अप्रभावकारी	हरेक दिन १ घण्टा ३० मिनेट (खाना चिया) का दरले ९ घण्टा घटाउँदा ।
हप्ताको प्रभावकारी समय	३१ घण्टा (३१X६० = १८१० मिनेट)	विदा नलिइ, सार्वजनिक विदा पनि नभएमा कार्य गर्दा
वर्षभरी सधै उपस्थित भएमा	१६०३ घण्टा ९४१२० मिनेट	
वर्षभरीका सबै सहूलियत विदा लिएमा अनुपस्थित कार्यघण्टा	१००७ घण्टा	
जम्मा वर्षभरिको कार्यघण्टा	१६०३-१००७.५९६ घण्टा	

तालिका नं २

दोश्रो चरण:

सि.नं.	विदाका प्रकार	दिन	घण्टा
१.	शनिवार	५२	२९६.३२८८
२.	घर विदा	३०	१७०.९५८९
३.	विरामी विदा	१२	६८.३८५६
४.	भैपरि विदा	१२	६८.३८५६
५.	चाडपर्व तथा सा. विदा	१२	६८.३८५६
६.	अध्ययन, कारवाही र परियोजना (१५%)		३१२.
७.	तालिम (१%)	४	२२.७४५२
			१००७.२३३

एक कर्मचारीले एक वर्षमा वर्षभरीका सबै सहूलियत लिएमा अनुपस्थित रहन सक्ने कार्यघण्टा गणना

Workload Analysis			
Step 1: Estimated available annual hours per staff			
Weeks/year	52		
Days/Week	6	Hours/Year	2,080
Hours/week	40	Hours/day	5.69863
Step 2: Estimated gaps of hours per staff			
Sample factors	Days/years	Hours/Year	
Saturdays	52	296.3288	
Home leave	30	170.9589	
Sick leave	12	68.38356	
Casual leaves	12	68.38356	
Festival and public leave days	12	68.38356	
Staff in absence (study,legal actions, project,etc: 15%)		312	
Training (1%)	4	22.79452	
Hours need per year (constant):			1007.233

(Citation: Astuti, Rahmadiyah Dwi and Muhammad Abdu Haq Navi, Designing Workload Analysis Questionnaire To Evaluate Needs of Employees,09 February 2018)

संगठन निर्माणका नविन अवधारणाहरू

३३. अरु विषयमा जस्तै संगठन संरचना निर्माणका सम्वन्धमा पनि निरन्तर नै परिवर्तन भईरहेकोले काम गर्न सक्ने क्रियाशील तथा प्रभावकारी संगठन संरचनाको निर्माण गर्नु महत्वपूर्ण विषय हो । आज निर्माण गरिएको संगठन संरचनाले चीरकालसम्म नभए पनि दीर्घकाल पर्यन्तका समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्न सक्ने गरी निर्माण गरेको हुनुपर्दछ । प्रशासनविद् तथा व्यवस्थापनविद्ले बौद्धिक ज्ञानशक्ति र क्षमताका आधारमा भोलिका समस्या र समाधानका संभावनाहरूको आकलन आज नै गर्नु पर्दछ । सोही अनुरूप संगठनलाई तयार राख्नुपर्दछ । तसर्थ, यसका लागि लचिलो र छरिता संगठन संरचनाको निर्माण नै उपयुक्त कार्य हो भनिन्छ । समन्वयात्मक संगठन संरचना (Matrix Structure), ले पनि अहिले लोकप्रियता प्राप्त गरिरहेको देखिन्छ । संसारभरमा भएको सूचना प्रविधीको विकास र विस्तारले भारी जनशक्ति रहने ठुला तथा मध्यमस्तरका संगठन संरचना बनाउने शैलीलाई सानो, छरितो र लचिलो संगठनरूपमा रुपान्तरण गरिसकेको पाईन्छ । अहिले संगठनमा नियमित कार्य सम्पादन गर्नका लागि मात्र रहने संरचना र त्यसका लागि आवश्यक कर्मचारी रहने गरी संगठन बनाउने गरिएको पाईन्छ । विशेष कामका लागि विज्ञहरूलाई तोकिएका दिन मात्र कार्य गर्ने गरी र आवश्यकता अनुसारका परामर्शदाताहरू राख्ने प्रचलनले अगैता पाउदै आएको देखिन्छ । हालका दिनमा अदृश्य संगठन (Virtual Organisation), Virtual Connection, सामूहिक

व्यवस्थापन, Network Organisation, Situational Organisation, Horizontal Structure, Digital Organisation, Subsidiary organization, Spin-off Organisation घुम्ती सेवा, एकद्वार सेवा जस्ता संगठन संरचना तथा कार्य प्रणालीले लोकप्रियता पाउदै आएको देखिन्छ ।

निष्कर्ष

३५. सार्वजनिक नीतिको प्रभावकारी र उपलब्धिमूलक कार्यान्वयनका लागि राज्यले विभिन्न प्रकारका स्रोतहरूको व्यवस्थापन गर्नुपर्दछ, ती मध्ये संगठन गठन र कार्यान्वयन एक महत्वपूर्ण व्यवस्थापीय कार्य हो । व्यवस्थापनको सवैभन्दा बढी परिवर्तन एवं परिमार्जन हुने विषयवस्तु भनेको नै 'संगठन र संगठनात्मक संरचना' हो । व्यवस्थापकहरूका लागि सेवाग्राहीमैत्री, लक्ष्य प्राप्त गर्न सक्ने, उत्तरदायी, जनमुखी, प्रभावकारी, मितव्ययी, कार्यसम्पादन गर्न सजिलो पर्ने खालको छरितो संगठन निर्माण गर्नु, डिजाइन गर्नु, मुख्य चुनौतिको विषय भएको छ । सार्वजनिक निकायका संगठनको स्वरूप निर्धारण र कार्यव्यवहारमा विश्वव्यापीकरण, व्यवस्थापनका क्षेत्रमा आएको नविनतम् सोच र सूचना प्रविधिमा आएको द्रुततर विकास र आविष्कारका कारणले गहिरो तथा प्रत्यक्ष प्रभाव परेको छ । साथै, देशको सामाजिक, आर्थिक र विशेष गरि राजनैतिक परिवर्तनले (संघीयता, राज्यशक्तिको बाँडफाँड) र नागरिकका अपेक्षाहरूका पनि कारणले सार्वजनिक प्रशासनको स्वरूप विशेषत संगठन संरचनामा अभै व्यापक परिवर्तन आउने गर्दछ र वर्तमानमा आएको छ । यसले केन्द्रमा भईरहेको संगठन र प्रदेश तथा स्थानीय तहमा नया संगठन संरचना निर्माण, पुनर्निर्माण र विनिर्माण गर्ने कार्य गरिरहनु पर्ने अवस्थामा रहेको छ ।
३६. माथि उल्लेखित संगठन संरचनाका लागि प्रस्तुत गरिएको आधार, अन्तरवस्तु र सिद्धान्तहरूलाई इमान्दारिताका उपयोग गर्दा नागरिकको सुख, शान्ति र समृद्धिमा अभिवृद्धि आई नागरिकले सन्तुष्टि प्राप्त गर्ने र राज्य असीमित समृद्धि तर्फ लाग्ने अवस्था आउदछ । संगठन गठन र संरचनाको निर्माण गर्दा कार्य विश्लेषण (Functional Analysis) र कार्यबोभ विश्लेषण (Workload Analysis) तथा गुणात्मक कार्यसंचालन कार्यविधि आदि संगठन निर्माणका चरणहरूको गहन एवं विस्तृत विश्लेषण गरी निष्कर्ष निकाल्ने गरेमा सेवाग्राहीमैत्री, लक्ष्य प्राप्त गर्न सक्ने, उत्तरदायी, जनमुखी, प्रभावकारी, मितव्ययी, कार्यसम्पादन गर्न सजिलो पर्ने खालको छरितो संगठन (सरकारले गरिआएका कार्यहरू घटाउने प्रविधीको उपयोग गर्ने) निर्माण गर्न सहज रूपमा सकिने देखिन्छ । आयोजनाको कार्य स्थायी संरचनावाटै गराउने, दीर्घकालिन लक्ष्य लिएर मात्र संगठन निर्माण गर्ने, सकेसम्म एकै कार्यालयवाट धेरै कार्य गराउने एकद्वार कार्य संचालन नीति लिने जस्ता रणनीति अपनाउदा छरितो संगठन तयार हुन्छ । यी विषयहरू सरकारको साभ्ना उद्देश्य भएपनि यसका लागि धेरै निकाय तथा व्यक्तिको सहयोग, समन्वय र सम्बर्धनमा मात्र यी लक्ष्य प्राप्ति संभव हुन्छ ।

सन्दर्भ सूची

- कोईराला, हरि, संगठन: गठनका आधार, सिद्धान्त र तिनको समिक्षा, सार्वजनिक व्यवस्थापन, (स्रोत सामाग्री) सार्वजनिक प्रशासन, व्यवस्थापन, विकास) सारथी अध्ययन केन्द्र, पाना ४०४ देखि ४०९ सम्म) काठमाडौं ।
- खनाल, राजन, (२०६३), सार्वजनिक नीति, प्रशासन र व्यवस्थापनसंक्षिप्त टिप्पणी, सोपान मासिक, काठमाडौं ।
- तिवारी, मधुनीधि, (२०५८), सार्वजनिक प्रशासन केही पक्षहरु, कान्ती तिवारी, काठमाडौं ।
- भट्टराई, श्याम कुमार (सं) (२०७६), सार्वजनिक प्रशासन मूलभूत पक्षहरु, सोपान मासिक, काठमाडौं ।
- प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदनहरु (२००८, २०१३, २०३२, २०३६, २०४९, २०५६, २०६५ र २०७०) प्रशासन सुधारका २५ वर्षे गुरु योजना, (२०५६) सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, काठमाडौं ।
- शर्मा, तेजेन्द्र प्रसाद, (२०७२) संगठनात्मक व्यवहार र कार्यसंस्कृति, सार्वजनिक व्यवस्थापन, (स्रोत सामाग्री) सार्वजनिक प्रशासन, व्यवस्थापन, विकास) पाना ६८७ देखि ६९६ सम्म, सारथी अध्ययन केन्द्र, काठमाडौं ।
- शर्मा, श्यामसुन्दर (२०५८), संगठन र यसका प्रमुख पक्षहरु, सार्वजनिक प्रशासन मूलभूत पक्षहरु, यम के.बक्स एण्ड स्टेसनर्स, विराटनगर ।
- सैवुले, महेन्द्र (२०७६) भाद्र, संगठन संरचना निर्माण, पुनर्निर्माण र विनिर्माणसं आधार, अन्तरवस्तु, सिद्धान्त र व्यवहार, प्रशासन, २०७६ भाद्र, वर्ष ४९, पूर्णांक १३१, अंक२) प्रशासन, सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, पाना ८८ देखि १०२, सिंहदरवार काठमाण्डौ नेपाल ।
- McMillan, Elizabeth, Considering Organisation Structure and Design from Complexity Paradigm Perspective, Centre for Complexity and Change, Open University Walton Hall UK, <http://www.ifm.eng.uk/mcn/pdf-files/part 5-5>.
- Osborne, David and Ted Gaebler (1992), **Reinventing Government**, Prentice Hall of India Ltd, New Delhi
- Robbins, Stephan P, (2003), **Organisational Behavior**, Pearson Education, Singapur, Pte Ltd, Delhi, India
- Robbins, Stephen P. (2000), **Organisation Behaviour**, p 2 cited by Dr Bhim Dev Bhatta, Quoted by Yubraj Pandey, Bikas Prashashan, 2059 BS, P259)
- John D Mooney quoted by Nirpa Dhoj Niraula and Shyam Kumar Bhattarai, Sopan, 2072 BS, P.404.
- Herbert Simon, Smithburg and Thompson, Public administration, 1950, quoted by Shyam Kumar Bhattarai, Sopan, p 404
- Gulick, Luther, and Urwick, Lyndall (eds), Notes on Theory of Organisation, papers on the Science of Administration, Newyork, Institute of Administration, Quoted by Yubraj Pandey p 260 <https://en.wikipedia.org/wiki/POSDCORB>

नेपालको संघीय शासनमा निजामती प्रशासनबीचको कार्यात्मक सम्बन्ध



लक्ष्मी विलास कोइराला*

विक्रम संवत् २०७२ सालमा नेपालको संविधान जारी भएपछि देशको शासन प्रणालीले युगीन फट्को मार्दै एकात्मक शासन प्रणालीबाट संघीय शासन प्रणालीमा प्रवेश गरेको छ । संघीय शासन प्रणालीमा सरकारका दुई वा तीन तहहरू रहेका हुन्छन् र सरकारका तहहरू बीच जिम्मेवारी, अधिकार र स्रोत साधनको संविधानमा नै बाँडफाँड गरिएको हुन्छ । संघीय शासन प्रणाली आवश्यकता र अवलम्बनका दुई प्रमुख सिद्धान्त वा अभ्यासहरू रहेका छन् । पहिलो, राष्ट्रको सुरक्षा वात्यरूपमा संकटमय लागेको अवस्थामा स-साना राज्यहरू आपसमा मिलेर एउटा संघ बनाउँछन् र वलिया वन्ने गर्दछन् । यस सिद्धान्तलाई आपसमा मिल्ने र वलियो हुने (Coming Together- centripetal force – (tending towards the center) सिद्धान्त भनिन्छ । दोस्रो, देशको सबै क्षेत्र, सबै समुदाय र सबै वर्गको समान विकास गर्ने र देशको शासन प्रक्रियामा समान सहभागिता हुने गरी एकात्मक शासन प्रणालीलाई संघीय शासन प्रणालीमा रूपान्तरण गरिन्छ । यस सिद्धान्तलाई एकताको सुत्रमा उनिएर केन्द्रबाट टाढा रहने (Holding Together – (centrifugal force- away from center) सिद्धान्त भनिन्छ । वास्तवमा, संघीयता स्वशासन (self-rule) र साभेदारी शासन (shared-rule) को योग हो । स्वशासन भनेको आफ्नो शासन अर्थात् आफ्नो क्षेत्रभित्र आफै स्वतन्त्ररूपमा शासन गर्नु हो भने संघ, प्रदेश र स्थानीय तह मिलेर देशमा शासन गर्ने पद्धति साभेदारी शासन हो ।

विश्वमा भिन्न भिन्न प्रकारका संघीय शासन प्रणाली प्रचलनमा रहेका छन् । सरकारका तहहरू पूर्णरूपमा स्वायत्त नभएको संघीयता अर्द्ध संघात्मक (Quasi-federal) संघीयता हो भने सरकारका तहहरू पूर्णरूपमा स्वायत्त, स्वतन्त्र र प्रतिस्पर्धी हुने संघीयता परंपरागत दोहोरो संघीयता (Dual Federalism) हो । सबै प्रदेशहरूको समान हैसियत (स्तर) र समान अधिकार भएको संघीयतालाई समान संघीयता (Symmetric federalism) र प्रदेशहरूका लागि फरक फरक अधिकार, सुविधा र हैसियत भएको संघीयतालाई असमान संघीयता (Asymmetric federalism) भनिन्छ । साथै, खास क्षेत्र नभएको तर देशभर छरिएको साँस्कृतिलाई राजनीतिकरूपमा समेटने संघीयतालाई साँस्कृतिक संघीयता (Cultural Federalism) पनि भन्ने गरिन्छ । सरकारका तहहरू बीच रहेको अन्तरजेलित (Intertwined), अन्तरनिर्भर र अन्तरसम्बन्धित जिम्मेवारी पूरा गर्न सरकारका तहहरूमा पाइने सहयोगात्मक सम्बन्ध तथा समन्वय र सहकार्य गर्ने स्वभावको संघीयतालाई सहकारितामूलक संघीयता (Cooperative Federalism) भनिन्छ । अर्थात्, संघ र प्रदेश, प्रदेश प्रदेश, संघ र स्थानीय तह, प्रदेश र स्थानीय तह तथा स्थानीय तह स्थानीय तहबीच पाइने

* श्री कोइराला नेपाल सरकारका पूर्व सहसचिव हुनुहुन्छ ।

सहयोगात्मक व्यवहार, अन्तरनिर्भरता, अन्तरसम्बन्ध, अन्तरक्रिया, एवम् परिपूरक समन्वय रहने संघीय पद्धतिलाई सहकारितामूलक संघीयता भनिन्छ ।

नेपालको संघीय शासन प्रणाली सहकारितामूलक संघीय शासन प्रणाली हो । सहकारितामूलक संघीयतामा खास खास विशेषताहरु रहेका छन् । नेपालको संविधानले सरकारका तहहरु बीच स्वशासन र साभेदारी शासनको मिश्रणयुक्त शासन पद्धतिलाई स्वीकार गरेको छ । शक्तिशाली संविधान र संवैधानिक सर्वोच्चता, राष्ट्रिय एकता र विविधता प्रवर्द्धन गर्न राज्यलाई एकताको सुत्रमा उनीएर केन्द्रबाट टाढा रहने विकेन्द्रीकरण सिद्धान्त सहितको संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन, समान हैसियत भएका प्रदेश, एकीकृत न्याय प्रणालीको व्यवस्था, संविधानको अन्तिम व्याख्या सर्वोच्च अदालतले गर्ने व्यवस्था, राष्ट्रिय एकता मजबुत बनाउने एक संविधान, एक राष्ट्रिय झण्डा, एक राष्ट्रिय गान, एक निशान छाप, एकल नागरिकता, एकल सेना र एकल मुद्रा तथा राष्ट्रिय जनावर गाई, पन्छी डाँफे र फूल लालिगुराँस तत्वहरु, देवनागरी लिपिमा लेखिने नेपाली भाषा नेपालको सरकारी कामकाजको भाषा, राष्ट्रिय सभामा प्रदेशशरुबाट हुने प्रतिनिधित्व समान भएको समान संघीयता, कुनै पनि नेपाली नागरिकले नेपालको कुनै पनि भागमा आवतजावत र बसोबास गर्ने स्वतन्त्रता तथा नेपालको कुनै पनि भागमा पेशा, रोजगार गर्ने र उद्योग व्यापार तथा व्यवसायको स्थापना र सञ्चालन गर्ने स्वतन्त्रताको प्रत्याभूत, संघ र प्रदेशको ऐन बाभेको खण्डमा संघको ऐन मान्य हुने व्यवस्था गरी संघलाई शक्ति सम्पन्न बनाएको तथा अवशिष्ट अधिकार (Residual power) संघमा रहने जस्ता विशेष व्यवस्था पनि संविधानमा रहेका छन् ।

सहकारितामूलक संघीयताको कार्यात्मक स्वरूप (क) अन्तरनिर्भर स्वरूप (ख) मार्बल केक (Marble-Cake) स्वरूप र (ग) स्वायत स्वरूप गरी तीन किसिमको हुन्छ । अन्तरनिर्भर स्वरूपको सहकारितामूलक संघीयतामा संघले नीतिगत निर्णय गर्दछ र प्रदेश र स्थानीयतहहरुले सो नीति कार्यान्वयन गर्दछन् । प्रदेश र स्थानीय तहले नीति कार्यक्रम निर्माणमा संघीय संसदको राष्ट्रिय सभामा प्रतिनिधित्व गरी योगदान गर्दछन् । जर्मनी र दक्षिण अफ्रिकामा संघीयताको यो मोडेल कार्यान्वयनमा छ । मार्बल केक स्वरूपमा जिम्मेवारी, अधिकार र स्रोतसाधन मिसिएको हुन्छ । साभ्ता जिम्मेवारी (Shared Responsibilities) हुन्छ । मार्बल केक संघीयताको उदाहरण बेल्जियमको संघीय शासन प्रणाली हो । सहकारितामूलक संघीयताको स्वायत स्वरूपमा सरकारका तहहरु जिम्मेवारी पूरा गर्न स्वतन्त्र, समान हैसियतका हुन्छन् भने नीति कार्यक्रम बनाउँदा र तीनको कार्यान्वयनगर्दा आपसमा समतल (Horizontal) र ठाडो (Vertical) रूपमा समन्वय र सहयोग गर्ने गर्दछन् ।

सरकारका तहहरु: अधिकार र जिम्मेवारी

संविधानअनुसार नेपालको संघीय संरचनामा सरकारका तीन तह संघ, सात प्रदेश र सातसय त्रिपन्न स्थानीय तह रहेका छन् । नेपालको राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधान र कानून बमोजिम गर्ने व्यवस्था संविधानमा रहेको छ । सरकारका तीन तहबीच जिम्मेवारी, अधिकार, स्रोतसाधन, सीमाक्षेत्र र सम्बन्ध विकास, विवाद समाधान संयन्त्र तथा सार्वजनिक प्रशासनको पनि संविधानमा स्पष्ट रहेको छ । सरकारका तहहरु राज्यशक्तिको बाँडफाँड, जिम्मेवारी र अधिकारको कितान संघीय सूची (federal list), प्रदेश सूची (State list), स्थानीय तहको सूची (Local list) र साभ्ता सूची (Concurrent

list) मा स्पष्ट गरिएको छ । संविधानले सरकारका तहहरूलाई स्वशासन (Self-Rule) स्वायत्तता र साभेदारी शासन (Shared Rule) को उत्तरदायित्व सुम्पिएको छ भने स्थानीय तहलाई विकेन्द्रीत शासन प्रणालीको अभ्यास जनतासम्म पुऱ्याउने सारभूत थप जिम्मेवारी पनि दिएको छ ।

नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा सरकारका तहहरूबीच राष्ट्रहित र जनकल्याणको जिम्मेवारी पूरा गर्न राज्यशक्ति, जिम्मेवारी र स्रोतसाधन वाँडफाँड गरिएको छ भने संविधानमा नै केन्द्रले के गर्ने, प्रदेशले के गर्ने र स्थानीय तहले के गर्ने र कसरी गर्ने पनि स्पष्ट रहेको छ । सरकारका तहहरू आ-आफ्नो कार्य गर्न स्वतन्त्र र अधिकार सम्पन्न पनि छन् । तर, सरकारका तहहरूबीचको साभ्भा जिम्मेवारी पूरा गर्न भने आपसी सम्बन्धको ठूलो भूमिका रहन्छ । जिम्मेवारी, स्रोत साधनमा रहेको पहुँच र अधिकारको कारण केन्द्र शक्तिशाली, प्रदेश र स्थानीय तहहरू कम बलशाली देखिन्छन् । तापनि सरकारका तीनै तह देशको समग्र शासन सञ्चालनमा समानरूपमा जिम्मेवार र उत्तरदायी हुने व्यवस्था संविधानमा रहेको छ ।

सरकारका अंगहरू र अन्तरसम्बन्ध

नेपालको शासकीय स्वरूप बहुदलीय प्रतिस्पर्धात्मक गणतन्त्रात्मक संसदीय शासन प्रणाली हो । देशको शासन सञ्चालन, विकास निर्माण जनकल्याण गर्न संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको व्यवस्था गरिएको छ । देशको शासन सञ्चालन गर्न, देश विकास र जनकल्याणकालागि अन्तरसम्बन्धित जिम्मेवारी पूरा गर्न मात्र नभई राष्ट्रिय एकता सुदृढ गर्न सरकारका तहहरूबीच अन्तरसम्बन्ध कायम गर्नु अनिवार्य हुन्छ । नेपालको संविधानमा सरकारका अंगहरूबीच नियन्त्रण र सन्तुलको साथ साथै शासन सञ्चालनको सन्दर्भमा सरकारका तहहरू बीच अन्तरसम्बन्ध र अन्तरक्रिया हुने व्यवस्था पनि रहेको छ ।

नेपालको कार्यकारिणी अधिकार मन्त्रिपरिषदमा निहित रहनेछ र देशको शासनव्यवस्थाको सामान्य निर्देशन, नियन्त्रण र सञ्चालन गर्ने अभिभारा मन्त्रिपरिषदमा हुने व्यवस्था संविधानमा रहेको छ । प्रतिनिधि सभामा बहुमत प्राप्त संसदीय दलको नेताको नेता प्रधानमन्त्री बन्नेछ र उसको अध्यक्षतामा मन्त्रिपरिषदको गठन हुनेछ । प्रदेशको कार्यकारिणी अधिकार प्रदेश मन्त्रिपरिषदमा निहित हुनेछ भने स्थानीय तहको कार्यकारिणी अधिकार गाउँपालिका वा नगर कार्यपालिकामा निहित हुने व्यवस्था संविधानमा रहेकोछ । संघ र प्रदेशमा रहने मन्त्रिपरिषदको आकार संविधानमा नै निश्चित गरिएको छ । नेपाल सरकारले राष्ट्रिय महत्वका विषयमा र प्रदेशहरू बीच समन्वय गर्नु पर्ने विषयमा प्रदेश मन्त्रिपरिषद् र गाउँ तथा नगरपालिकालाई निर्देशन दिन सक्नेछ भने त्यस्तो निर्देशनको पालना गर्नु प्रदेश मन्त्रिपरिषद्को कर्तव्य हुने स्पष्ट व्यवस्था संविधानमा रहेकोछ ।

नेपाल सरकारले आफै वा प्रदेश सरकारमार्फत गाउँ तथा नगरपालिकालाई आवश्यक सहयोग गर्न र निर्देशन दिन सक्नेछ भने त्यस्तो निर्देशन पालना गर्नु गाउँ तथा नगरपालिकाको कर्तव्य हुने व्यवस्था पनि संविधानले गरेकोछ । नेपाल सरकारले संघीय संसदबाट कानून बनाई प्रदेश र स्थानीय तहहरूलाई आफ्नो नियन्त्रणमा राख्न सक्ने शक्ति अन्तरनीहित छ भने आवश्यकतानुसार नेपाल सरकारले आफुमा रहेको अवशिष्ट अधिकारको प्रयोग गरी प्रदेश र स्थानीय तहलाई अनुशासित, जिम्मेवार र उत्तरदायी बनाउन

पनि सक्दछ । साथै, खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा संघीय सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने समानीकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान दिने व्यवस्था सरकारका तहहरुबीचको अन्तरसम्बन्धको महत्वपूर्ण पाटो पनि हो ।

कानून निर्माण, सरकार तथा सरकारलाई उत्तरदायी बनाउन प्रतिनिधि सभा र राष्ट्रिय सभा सहितको दुई सदनात्मक संघीय व्यवस्थापिका, प्रदेशमा एक सदनात्मक व्यवस्थापिका छ भने स्थानीय तहमा गाउँ सभा र नगर सभाले व्यवस्थापिकाको काम गर्ने व्यवस्था छ । संघीय शासन प्रणालीमा संघीय कानून नेपालभर वा आवश्यकतानुसार नेपालको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाइन्छ । प्रदेश कानून प्रदेशभर वा आवश्यकतानुसार प्रदेशको कुनै क्षेत्रमा मात्र लागू हुने गरी बनाइन्छ भने गाउँ तथा नगर सभाले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न आफ्नो क्षेत्रभित्र लागू हुने गरी आवश्यक कानून बनाउने गर्दछन् । दई वा दुईभन्दा बढी प्रदेशले प्रदेशको अधिकार सूचीमा उल्लेखित जिम्मेवारी पूरा गर्न कुनै कानून बनाउन नेपाल सरकार समक्ष अनुरोध गरेमा संघीय संसदले कानून बनाउन सक्नेछ, र त्यस्तो कानून संबन्धित प्रदेशको हकमा मात्र लागू हुने व्यवस्था संविधानले गरेकोछ ।

नेपालको न्याय प्रणाली एकात्मक छ र सर्वोच्च अदालत र अन्तरगत अदालतहरुले न्याय निरूपणको काम गर्ने गर्दछन् । नेपालको संविधानले संविधान र कानूनको व्याख्या गर्ने अन्तिम अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई दिएको छ । संविधान देशको मूल कानून भएकाले संविधानसँग बाफिने कानून बाफिएको हदसम्म अमान्य हुने व्यवस्था संविधानले गरेको छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न आ-आफ्नो कानून बनाउन सक्ने व्यवस्था संविधानले गरेको छ । तर, प्रदेश सभाले बनाएको कुनै कानून संघीय संसदले बनाएको कुनै कानूनसँग बाफिएको वा नगर वा गाउँसभाले बनाएको कुनै कानून संघीय संसद वा प्रदेश सभाले बनाएको कानूनसँग बाफिएको अवस्थामा सर्वोच्च अदालतले अमान्य र बदर घोषणा गर्न सक्ने व्यवस्था संविधानमा रहेको छ ।

सरकारका तहहरु बीच अन्तरक्रिया र समन्वय

संघीय शासन प्रणालीमा समानरूपमा देश विकास गर्ने, देशका सबै जनतालाई समान सेवा र सुविधा प्रवाह गर्ने कार्य अत्यन्त जटिल एवं संवेदनशील हुन्छ । विकास, राजस्व र खर्चका आफ्ना आफ्ना नीति योजना बन्न सक्छन् । तर, संघीय शासन प्रणालीमा संविधानले सरकारका तहहरुबीच शक्ति अधिकार र जिम्मेवारीको औपचारिक विभाजन गरेको भएता पनि कुनै पनि सरकारले एकलै शासन सञ्चालन गर्न र सेवा प्रवाह गर्न सक्दैन । सरकारका तहहरुबीच अधिकार बाँडिए पनि जिम्मेवारी भने एकआपसमा जेलिएको हुन्छ । कार्यक्षेत्रमा सीमा कोरिएको भए पनि धुमिल देखिन्छ । एकात्मक शासन प्रणालीमा जस्तो केन्द्रको निर्णय क्षणभरमा देशभर लागू भए भै संघीय शासन प्रणालीमा लागू गर्न पनि कठिन हुन्छ ।

सरकारका तहहरु बीच साभा कार्यक्षेत्र, अधिकार प्रयोग, वित्तीय एवं प्राकृतिक स्रोतसाधन बाँडफाँड, सार्वजनिक नीति निर्माण र कार्यान्वयन तथा शासन सञ्चालन प्रक्रियाका सम्बन्धमा मतभेद र विवाद आउन सक्छ । संघीयतामा सरकारका तहहरुबीच विवाद समाधान, समन्वय र अन्तरसम्बन्ध विकास र विस्तारका लागि अन्तरक्रिया स्वाभाविक मानिन्छ । अन्तरक्रिया विवाद व्यवस्थापनमा मात्र सीमित नभएर देशको समग्र विकास र समृद्धि तथा विपद वा आपद व्यवस्थापनको विषयमा निर्णय लिनको लागि अत्यन्त

उपयोगी हुन्छ। सरकारका तहहरूबीच हुने अन्तरक्रिया समतल, ठाडो र छडके गरी तीन तरिकाको हुने गर्दछ। सवैधानिक उद्देश्य हासिल गर्न सरकारका तहहरूबीच सक्रिय, सकारात्मक र उत्पादक अन्तरक्रिया आवश्यक हुने र सरकारका तहहरूबीच हुने त्यस्तो अन्तरसम्बन्ध विकास, पालना र अन्तरक्रियाको समायोजन निजामती प्रशासनले गरेको हुन्छ।

मौलिक अधिकार र राज्यका निर्देशक सिद्धान्तहरू

नेपालको संविधानले नेपाली नागरिकका लागि राजनीतिक तथा आर्थिक एवं सामाजिक गरी एकतीस वटा मौलिक अधिकारहरू व्यवस्था गरेको छ। नागरिकहरूलाई उपलब्ध मौलिक हकअनुरूप सेवा प्रवाह गर्नु सरकारका तहहरूको परम कर्तव्य हुन्छ। यसैगरी संविधानले राज्य सञ्चालनको मार्गनिर्देशनको रूपमा राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक क्षेत्रसम्बन्धी राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति र दायित्व व्यवस्था गरेको छ। संविधानले व्यवस्था गरेका प्रतिबद्धता र मार्गनिर्देशन अनुसार कार्य गर्नु तथा संविधानमा उल्लेखित तेह्र नीतिहरूको कार्यान्वयन गर्नु पनि सरकारका तहहरू र अन्तरगत रहेको सार्वजनिक प्रशासनको जिम्मेवारी एवं उत्तरदायित्व हुन्छ।

सार्वजनिक प्रशासन

राज्यको उत्पत्ति सँगसँगै सार्वजनिक प्रशासन प्रणालीको अभ्यास पनि प्रारम्भ भएको देखिन्छ। सरकारले राजनीतिक तहमा गरेका निर्णय कार्यान्वयन गर्ने प्रशासनको मुलभूत जिम्मेवारीमा हिजो र आज खास परिवर्तन आएको देखिदैन। यद्यपि प्रशासनको कार्यशैली, कार्यात्मक व्यवहार र कार्यसंस्कृति देशको शासन प्रणालीसँग आबद्ध हुने कारण राजनीतिक प्रणाली परिवर्तनसँगै प्रशासन प्रणाली परिवर्तन हुँदै गइरहेको हुन्छ। विश्वमा मूलतः तीन किसिमको प्रशासन प्रणाली प्रचलनमा रहेको पाइन्छ। पहिलो, एकात्मक प्रशासन (Unified Administration) हो जसलाई केन्द्रकृत प्रशासन पनि भनिन्छ। राज्यका सबै अधिकार र शक्ति एउटै केन्द्रीय सरकारमा नीहित हुन्छ र नागरिक सेवाको जिम्मेवारी पनि सोही सरकारमा रहेको हुन्छ। केन्द्रदेखि जिल्ला, गाउँ नगर वडासम्म नै केन्द्रीय सरकारका निकायहरूको संगठन संरचना विस्तारित भएको हुन्छ। दोस्रो, एकीकृत प्रशासन (Integrated Administration) हो जसलाई अलग अलग प्रशासन तर आपसमा अन्तरनिर्भर भएको एकीकृत प्रशासन भनिन्छ। संघीय राज्य संरचनामा राज्यशक्ति सरकारका तहहरूमा बाँडिएअनुसार प्रशासन व्यवस्था पनि भिन्न भिन्न हुन्छ। यद्यपि शासन सञ्चालनका महत्वपूर्ण क्षेत्रमा काम गर्न भिन्न भिन्न प्रशासनको सहकार्यको लागि एकीकृत स्वरूपको व्यवस्था गरिएको हुन्छ। तेस्रो, परिसंघ प्रशासन (Confederation Administration) हो, जसमा सरकारहरू स्वतन्त्र हुन्छन् र सुरक्षासम्बन्धमा परिसंघको एउटै नीति भए पनि प्रशासनिक व्यवस्था पनि स्वतन्त्र रहेको हुन्छ। एकात्मक, एकीकृत र परिसंघ प्रशासन प्रणालीका आ-आफ्नै फाइदा र वेफाइदाहरू रहेका हुन्छन्।

नेपाल एकीकरणको समयताका प्रशासन निःसन्देह बढी मात्रामा युद्धकेन्द्रित थियो भने राणाकालको प्रशासन नागरिक शोषण र शासक पोषणमा निर्लिप्त थियो। प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीमा प्रशासन प्रणाली पनि प्रजातान्त्रिक आदर्श, मूल्य मान्यताले सिञ्चित हुन आवश्यक हुन्छ भने लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक संघीय शासन प्रणालीमा प्रशासन संघीय चरित्रको हुनु पर्दछ। साथै सूचना सञ्चार प्रविधि र नागरिकको

सोचमा आएको तिव्र परिवर्तनले सार्वजनिक प्रशासन भन्नु बढी जिम्मेवार, उत्तरदायी पारदर्शी, समावेशी र परिणाममुखी बन्नु पर्ने भएर गएको छ। नेपालको संविधानमा सार्वजनिक प्रशासनको परिभाषा गरिएको छैन। तथापि भाग तेईसमा लोक सेवा आयोगसम्बन्धी शीर्षकमा उल्लेखित निजामती सेवा, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल र संगठित संस्था सहितको सार्वजनिक प्रशासन हुने स्पष्ट गरेको देखिन्छ। संविधानअनुसार नेपाली सेना र सशस्त्र प्रहरी बल एकात्मक चरित्रको नै हुनेछन् भने निजामती प्रशासन र नेपाल प्रहरी संघीय स्वरूपका हुनेछन्।

निजामती प्रशासन

नेपालको संविधान भाग सातमा संघीय कार्यपालिका, भाग आठमा संघीय संसद, भाग तेह्रमा प्रदेश कार्यपालिका, भाग चौधमा प्रदेश व्यवस्थापिका, भाग सत्रमा स्थानीय कार्यपालिका र भाग अठारमा स्थानीय व्यवस्थापिकाको व्यवस्था गरिएको छ भने धारा २८५ मा देशको प्रशासन सञ्चालन गर्न सरकारी सेवा निजामती प्रशासन गठन सम्बन्धमा व्यवस्था गरिएको छ। यस धाराअनुरूप नेपाल सरकारले निजामती सेवा र आवश्यकताअनुसार अन्य सेवा गठन गर्न सक्दछ भने प्रदेश मन्त्रपरिषद, गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकताअनुसार सरकारी सेवाहरु गठन र सञ्चालन गर्न सक्नेछन्। प्रशासन प्रणालीसम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्था सार्वजनिक प्रशासनको निर्माण र सञ्चालनको मार्गदर्शन हो। नेपालको संघीय शासन प्रणालीमा कार्यपालिका र व्यवस्थापिका सरकारका तीन तहमा नै विभाजित छन्। तर न्यायपालिका र संवैधानिक अंग (लोक सेवा आयोग बाहेक) हरू एकात्मक चरित्रका छन्। आवश्यक कर्मचारीको योग्यता परीक्षण गर्न संघीय प्रशासनको लागि लोक सेवा आयोग र प्रदेश तथा स्थानीय तहको प्रशासनको लागि प्रदेश लोक सेवा आयोग रहने व्यवस्था रहेको छ। प्रशासनसम्बन्धी संवैधानिक व्यवस्थाले सरकारका तीन तहमा नै अलग अलग पहिचानका निजामती र प्रहरी प्रशासन संरचना रहने स्पष्ट भए पनि त्यस्ता प्रशासन प्रणाली संघीय कानून बमोजिम व्यवस्थित हुने व्यवस्था पनि संविधानमा रहेको छ।

निजामती प्रशासनबीच कार्यात्मक सम्बन्ध

संघीय शासन प्रणाली भए पनि सरकारका तीन तहले शासन गर्ने, सुरक्षा दिने र सेवा दिने नागरिक एउटै हुन्छन्। व्यष्टिरूपमा भिन्न भए पनि शासन सञ्चालनको भौगोलिक क्षेत्र पनि समष्टिरूपमा एउटै हो। राजस्व को स्रोत पनि एउटै हो। सरकारका तीन तहले आफ्नो आफ्नो भौगोलिक क्षेत्रभित्र कानून बनाई शासन गर्ने र नागरिकलाई सेवा प्रवाह गर्ने छन्। तीन तहका सरकारका अलग अलग निजामती प्रशासन भए पनि जनतालाई सुरक्षा दिने, सेवा प्रदान गर्ने र प्रजातान्त्रिक अभ्यासको सुनिश्चितता गर्ने विषयमा एकला एकलै काम गर्न सम्भव हुँदैन। संघीय शासन प्रणालीमा राजनीति जनताका भावना र निहित स्वार्थबाट परिचालित हुने तर सार्वजनिक प्रशासन संविधानको मार्गदर्शन र कानूनअनुरूप चल्ने भएकाले राष्ट्रिय एकता प्रबर्द्धन र सरकारका तहहरुबीच उत्पन्न हुनसक्ने विवाद समाधानको महत्वपूर्ण तत्व हो। संघीय शासन प्रणालीमा शासन प्रशासन सञ्चालन गर्नको लागि सरकारहरुले आफ्नो आफ्नो कर्मचारीतन्त्रको निर्माण गर्ने भएकाले निजामती प्रशासन बीच कार्यात्मक सम्बन्ध हुन जरुरी हुन्छ।

कार्यात्मक सम्बन्ध भनेको संवैधानिक जिम्मेवारी पूरा गर्ने सम्बन्धमा सरकारको अर्को तह वा प्रदेश प्रदेश वा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहसँग सहयोग लिन वा सहकार्य गर्न निजामती प्रशासन बीचको सम्बन्ध हो । देशको समग्र प्रशासन व्यवस्थापनगर्दा सरकारका तहहरूका निजामती प्रशासन लगायत सार्वजनिक प्रशासनबीच अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने संयन्त्र विकासका त्यस्ता संयन्त्रको उपयोग र परिचालन नियमित र निरन्तर हुने व्यवस्था गर्नु पर्दछ । कार्यात्मक सम्बन्धको उदाहरण, एउटा सरकारले निर्धारण गरेको कर अर्को सरकारले उठाउन सक्छ । संघ र प्रदेशका कार्यक्रमहरू स्थानीय तहहरूले कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ । संघले संकलन गरेको राजस्व प्रदेश र स्थानीय तहलाई हस्तान्तरण गर्नु पर्ने हुन्छ । आपद र विपद्को समयमा नागरिकको सेवा गर्न सबै सरकारहरूको संयुक्त प्रयास आवश्यक हुन्छ ।

कार्यात्मक सम्बन्ध किन ?

सरकारका तीन तहमा रहेका प्रशासन प्रणालीले कसरी कार्यगर्दा देशको भौगोलिक अक्षुण्णता, राष्ट्रिय एकताको अविच्छिन्न प्रबर्द्धन गर्दै देशमा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास, समृद्धि र नागरिक हित गर्ने संवैधानिक प्रतिबद्धता हासिल गर्न सकिन्छ भन्ने विषय महत्वपूर्ण हुन्छ । देशको भौगोलिक अखण्डतालाई अक्षुण्ण राख्नु तथा राष्ट्रिय एकतालाई प्रबर्द्धन गर्नु, राष्ट्र-राज्य निर्माण गर्नु, मौलिक हक अधिकार प्रयोगको सुनिश्चितता गर्नु, सामाजिक सदभाव कायम गर्नु, सबै क्षेत्र वर्गका नागरिकको जीवनस्तर समान बनाउनु, पूर्वाधार विकासको जालो (नेटवर्क) विकास र विस्तार गर्नु, प्राकृतिक स्रोत र साँस्कृतिक सम्पदाको संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्नु तथा नेटवर्क गर्भनेन्स अभ्यास गर्नु कार्यात्मक सम्बन्धको उद्देश्य हो । कार्यात्मक सम्बन्धले समन्वय हुने र आपसी मतभेद समाधान गर्न सहज हुने भएकाले सरकारको कार्यसम्पादन प्रभावकारी हुन्छ । सरकारका प्रशासन प्रणालीबीच कार्यात्मक सम्बन्धको आवश्यकता पुष्टि गर्ने बुँदाहरू क्रमशः प्रस्तुत गरिएकोछ ।

- (क) शासन सञ्चालनको ज्ञान, सीप र अनुभव आदान प्रदान गर्न,
- (ख) नीति, योजना र कार्यक्रम तर्जुमामा एकरूपता र लाभ-लागतअनुरूपको बनाउन तथा सफल कार्यक्रम शेर गर्न,
- (ग) शासन सञ्चालनको लागि आवश्यक सूचना आदान प्रदान गर्न,
- (घ) सरकारका तहहरूबीच कार्यात्मक समन्वय, सहयोग र सहकार्य प्रबर्द्धन गर्न,
- (ङ) सार्वजनिक सेवाको डिजिटलाईजेशन र एकीकृत गर्न तथा सार्वजनिक सेवा कहीबाट, कुनै पनि समयमा, वनस्टप वा ननस्टपबाट प्रवाह गर्न,
- (च) आफ्नो अधिकार क्षेत्रसम्बन्धी कानून बनाउँदा संविधान वा संघीय कानून वा नीतिसँग तालमेल गरी एकल अधिकार वा साझा अधिकारको कार्यान्वयन गर्न तथा एउटा सरकारको नीति, योजना कार्यक्रम कार्यान्वयनमा सहयोग गर्न,
- (छ) राजस्व संकलन तथा सरकारका तहहरूबीच हुने वित्तीय हस्तान्तरणलाई सहज बनाउन,
- (ज) सरकारका तहहरूबीच उत्पन्न हुने विवादलाई प्रारम्भिक अवस्थामा नै समाधान गर्न,
- (झ) प्राकृतिक विपद् तथा महामारीको आपद् व्यवस्थापन गर्न,

- (ज) आन्तरिक तथा बैदेशिक व्यापारलाई सहजीकरण गर्न, तथा
(ट) निजामती प्रशासन लगायत समग्र सार्वजनिक प्रशासनलाई समग्र राष्ट्रनिर्माणको लागि तत्पर राख्न ।

अन्तरसम्बन्ध स्थापनाका संयन्त्रहरू

राजनीतिक तहमा अन्तरसम्बन्ध स्थापनाका संयन्त्रहरू संविधान र ऐन कानूनबाट व्यवस्था गरिएको छ । नेपालको संविधानको धारा २४३ मा संघ र प्रदेश तथा प्रदेश प्रदेशबीच उत्पन्न राजनीतिक विवाद समाधान गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा अन्तर प्रदेश परिषद रहने व्यवस्था छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७ को दफा १६ मा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीचको समन्वय र अन्तरसम्बन्ध स्थापित गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय समन्वय परिषद तथा दफा २४ मा प्रदेश र स्थानीय तह तथा प्रदेशभित्रका एकभन्दा बढी जिल्लाका स्थानीय तहबीच समन्वय र अन्तरसम्बन्ध स्थापना गर्न प्रदेश समन्वय परिषद रहने व्यवस्था छ । यस्तै परिषद स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐनको दफा १०५ मा पनि रहेको छ । साथै, अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४ को दफा ३३ मा नेपाल सरकारको अर्थमन्त्रीको अध्यक्षतामा नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अन्तरसरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा परामर्श र समन्वय गर्न अन्तर सरकारी वित्त परिषद रहने व्यवस्था गरिएको छ । राजनीतिक तहमा भै कर्मचारी प्रशासन तहमा पनि समन्वय, सहयोग र सहकार्य प्रबर्द्धन गर्न नेपाल सरकारको मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा प्रदेशका प्रमुख सचिवहरू रहने अन्तर प्रदेश प्रमुख सचिवहरूको समिति तथा प्रदेश तहमा प्रदेश प्रमुख सचिवको अध्यक्षतामा स्थानीय तहका कार्यकारी प्रमुखहरू रहने गरी प्रदेश, स्थानीय तह प्रमुखहरूको समिति स्थापना र नियमित बैठक व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ ।

निजामती प्रशासनबीच कार्यात्मक सम्बन्ध प्रबर्द्धन गर्ने आधारभूत मानदण्डहरू

प्रसिद्ध प्रशासनविद् फ्रेड रिग्सले भनेका छन् “प्रशासनको स्वरूप, क्षमता र सफलता उस्ले काम गर्ने वातावरणमा निर्भर गर्दछ ।” राजनीति, सार्वजनिक नीति र प्रशासनबीच अन्तरनिर्भरता रहेको हुन्छ । नेपालको संविधान जारी भए पछि नेपालको प्रशासनिक वातावरण परिवर्तन भएको छ । परिवर्तित प्रशासनिक वातावरणमा पुरातन सौँच र पुरानो कार्यशैली र कार्यसँस्कृति बोकेको प्रशासनले काम गर्न सक्दैन । राजनीतिक अभ्यास, सामाजिक आर्थिक विकास र नागरिकको आवश्यकता पूरा गर्न सरकार वा प्रशासनको एक्लो प्रयास पर्याप्त पनि हुँदैन । प्रशासनिक वातावरण, प्रशासनको ज्ञान र नागरिक सचेतनाको स्तर धेरै परिवर्तन भएको छ । सरकार र प्रशासनको सौँच, कार्यसँस्कृति परिवर्तन गरी परिणाम हासिल गर्ने गरी प्रशासनको सुधार र परिवर्तन गर्नु आवश्यकता बनेको छ ।

प्रजातान्त्रिक शासन प्रणालीमा निजामती प्रशासन शासन सञ्चालनको मेरुदण्ड हो । संविधानमा निजामती तथा प्रहरी प्रशासनको गठन, सञ्चालन र सेवाका शर्त संघीय कानून बमोजिम हुने व्यवस्था रहेकाले प्रशासन संयन्त्र अलग अलग भए पनि नियुक्ति र अवकाशको उमेर हद, बढुवाका शर्त, सेवाको सुरक्षा, निवृत्तिभरण, उपादान तथा सजाय जस्ता आधारभूत पक्षहरू एकीकृत र समान हुने व्यवस्था प्रशासन व्यवस्था र सञ्चालनको परिकल्पनामा रहेकोछ । संघीय शासन प्रणालीमा सरकारका तहहरू बीच समन्वय, सहयोग र सहकार्य प्रबर्द्धन गर्नको लागि निजामती प्रशासनबीच कार्यात्मक सम्बन्ध स्थापित र प्रबर्द्धन

गर्न संघीय निजामती सेवा ऐन देशको समग्र सार्वजनिक प्रशासन व्यवस्थापनको आधारभूत सिद्धान्त, मूल्य मान्यता र पद्धतिको दस्तावेज हनु पर्ने देखिन्छ । यसकारण नेपालको संघीय शासन प्रणालीअनुरूप निजामती प्रशासनको व्यवस्थापन गर्नु केही महत्वपूर्ण मानदण्डहरू अवलम्बन गर्नु पर्ने हुन्छ ।

निजामती प्रशासनको स्वरूप निर्धारण विभिन्न तत्वहरूमा निर्भर गर्दछ । संविधानको प्रस्तावनामा गरिएको प्रतिबद्धता, मौलिक हक अधिकार, राज्यका निर्देशक सिद्धान्त र नीतिहरू, राज्यको भौगोलिक संरचना, जनसंख्या, राज्यशक्तिको बाँडफाँड, आर्थिक अधिकारको प्रयोग र राजस्वको बाँडफाँड, सरकारका तहहरूबीचको अन्तरसम्बन्ध, अन्तरक्रिया, समन्वय र विवाद समाधानका संयन्त्र तथा सहकार्यको व्यवस्थाले निजामती प्रशासनको स्वरूप, संरचना र उत्तरदायित्वको निर्धारण गर्दछ । सहकारितामूलक संघीयतामा सरकारका तहहरूमा रहेका निजामती प्रशासनले एक्ला एकलै कार्यसम्पादन गरेर संवैधानिक उद्देश्य प्राप्त हुदैन । शासकीय सफलताको लागि नीति योजना प्रभावकारीरूपमा कार्यान्वयन गर्नु सरकारका तीन तहमा रहेका निजामती प्रशासनबीच कार्यात्मक सम्बन्ध स्थापना र प्रबर्द्धन गर्नु आवश्यक हुन्छ । कार्यात्मक सम्बन्ध विस्तार र प्रबर्द्धनका लागि संघीय निजामती सेवा ऐनमा समेटनु पर्ने केही प्रचलित मानदण्डहरूको चर्चा क्रमशः गरिनेछ ।

- (क) देशका विभिन्न क्षेत्र समुदायका नागरिकको शासन प्रणालीका अंगहरूमा सहभागिता बढाउन समावेशिता प्रबर्द्धनको परिपालन गर्ने र समावेशिताका लागि प्रचलित आरक्षण नीति त्रुटीपूर्ण रहेकोले पुनरावलोकन गर्ने ।
- (ख) संविधानले भौगोलिक क्षेत्र तथा जनसंख्यावाहेक सरकारको तहहरूबीच समान राजनीतिक एवं आर्थिक हैसियतको व्यवस्था गरेकाले सरकारका तहहरू नागरिकको सेवा गर्नु समानरूपमा जिम्मेवार र उत्तरदायी हुनु पर्ने ।
- (ग) शासन प्रणालीलाई नागरिकको पहुँचमा पुऱ्याई उनीहरूको आवश्यकतानुरूपका सेवा प्रवाह गर्न विकेन्दीकरण प्रणालीको अवलम्बन गर्ने ।
- (घ) सरकारका तहहरू बीच अन्तरसम्बन्ध विस्तार, सार्वजनिक नीति निर्माण, आवधिक योजना तर्जुमा, सार्वजनिक सेवा प्रवाह, नागरिक सुरक्षा, तथा विपद् व्यवस्थापनका लागि सरकारका तहहरू बीच सूचना आदानप्रदान गर्ने ।
- (ङ) देशको समग्र विकास, नागरिकको समान जीवनस्तर, पूर्वाधारको विकास, स्रोत साधनको बाँडफाँड तथा सरकारका तहहरू बीच अन्तरनिर्भरता प्रबर्द्धन र सो सम्बन्धमा आउने समस्या समाधानका लागि सरकारका तहहरूबीच समन्वय र अन्तरक्रियाका संयन्त्र स्थापना र सञ्चालन गर्ने ।
- (च) सार्वजनिक सेवा, सूचना तथा विधि विधानको डिजिटलाईजेसन गरी सरकारका तहहरू, सार्वजनिक निकायहरू र नागरिकको सहभागितामा नेटवर्क गर्भनेन्सको प्रबर्द्धन गर्ने ।
- (छ) सरकारका सबै र सबै तहमा रहने निजामती सेवा लगायत समग्र सार्वजनिक प्रशासनमा सबै भौगोलिक क्षेत्र, समुदाय र वर्गका योग्य नागरिक समावेश भएको प्रतिनिधिमूलक कर्मचारीतन्त्रको विकास गर्ने तथा सोको लागि लोक सेवा आयोग र प्रदेश लोक सेवा आयोगले फराकिलो अवसरको सुनिश्चितता गर्ने ।

- (ज) सरकारका तीन तहमा रहने निजामती/प्रहरी प्रशासन बीच अन्तरसम्बन्ध, अन्तरनिर्भरता, अपनत्व र सहकार्य प्रबर्द्धन तथा कर्मचारीको वृत्ति विकास अवसर सुनिश्चित गर्न कर्मचारी कुनै पनि सरकारका तहमा गई काम गर्न पाउने गरी काज सरुवा, बढुवा तथा विधिअनुरूपको स्थायी सरुवासम्बन्धी गतिशील व्यवस्था गर्ने ।
- (झ) कर्मचारीको वृत्ति विकास मुभमेन्टलाई प्रबर्द्धन गर्न सरकारका तहहरुबीच सेवाका शर्तहरु, न्यूनतम सुविधाहरु र क्षमता विकास कार्यक्रमहरुको समान व्यवस्था गर्ने ।
- (ञ) सार्वजनिक प्रशासनमा नैतिकता, सदाचार र इमान्दारिताको प्रबर्द्धन गर्ने ।
- (ट) जनताको आवश्यकता परिपूर्ति गर्ने निहुँमा राजनीतिक स्वार्थ पूरा गर्नको लागि नयाँ मन्त्रालय खडा गर्ने प्रवृत्तिलाई वैधानिक रूपमा व्यवस्थित गर्न कुनै भैरहेको काम आवश्यक संगठन खारेज गरेपछि मात्र अर्को नयाँ संगठन खडा गर्न पाउने वा सकिने व्यवस्था गर्न संघीय कानूनमा भत्काऊ र बनाऊ (Scrap and Build) नीति व्यवस्था गर्ने ।
- (ठ) जापानमा भै संगठन संरचनाको साथ साथै कुल जनसंख्या र भौगोलिक क्षेत्रको फैलावटको आधारमा कर्मचारी दरबन्दीको निश्चित प्रतिशत (जस्तोकि कुल जनसंख्याको एक प्रतिशत) व्यवस्था गर्न कुल संख्या नीति (Total Personnel Number Policy) रहने नीति अपनाउने ।
- (ड) सरकारका तहहरुमा रहने निजामती प्रशासन बीच अन्तरसम्बन्ध र सहकार्य मजबुत गर्न नेपाल सरकारको मुख्य सचिवको अध्यक्षतामा प्रदेश सरकारका प्रमुख सचिवहरु तथा प्रदेश प्रमुख सचिवको अध्यक्षतामा स्थानीय तहका कार्यकारी प्रमुखको नियमित बैठक गर्ने व्यवस्था गर्ने ।
- (ढ) सार्वजनिक प्रशासनको कार्यसंस्कृति एवं कार्य व्यवहार परिवर्तन गरी प्रशासनलाई नागरिकमैत्री, प्रविधिमैत्री र संघीय शासनमैत्री बनाउने ।

सूचना सञ्चार प्रविधिको विकास र प्रयोगसँगै शासन सञ्चालनमा नेटवर्क गर्भनेन्सको महत्व बढदै गएको छ । स्विडेनमा संविधानले परिलक्षित गरेको उद्देश्य र लक्ष्य हासिल गर्न तथा नागरिकको मौलिक हक अधिकार अभ्यासको सुनिश्चितता गर्न तीन तहका सरकारहरु बीचको नेटवर्क र सहकार्य, विकासका सहयात्रीहरु नीजि र सहकारी क्षेत्रको समेत विकास लक्ष्य हासिल गर्ने रणनीतिमा सहभागिता रहने कम्वाईन संघीयता (संयुक्त) (Combine Federalism) को अभ्यास भएको पाइन्छ । नेपालको संघीय शासन प्रणालीको सफलताको लागि पनि सरकार, नीजि क्षेत्र र सहकारीको संयुक्त प्रयास आवश्यक छ । सरकारका तहमा रहने निजामती प्रशासन बीचको गतिशील, प्रभावकारी र उद्देश्यमूलक कार्यात्मक सम्बन्धले राष्ट्र-राज्य निर्माणमा सरकार, नीजि क्षेत्र र सहकारीको संयुक्त प्रयास परिचालन सहजरूपमा हुने गर्दछ । सार्वजनिक प्रशासन सुधारको उद्देश्य प्रशासनलाई आधुनिकीकरण गर्नु, नागरिकमुखी र जिम्मेवार बनाउनु मात्र नभएर सरकारका निजामती प्रशासनबीच कार्यात्मक सम्बन्ध स्थापना गर्नु पनि हो । देशको राजनीतिक प्रणालीमा भएको आमूल परिवर्तनले प्रशासन सुधारको लागि घटनामूलक आमूल परिवर्तनको आवश्यकता ईङ्गित गरेको छ । संविधान, कानून र मेरिटमा आधारित सार्वजनिक प्रशासन संयन्त्रलाई सरकारको

लहड वा दाउपेच वा स्वार्थ वा अपर्याप्त ज्ञानको भरमा परिवर्तन गर्न खोज्नु हुदैन । राजनीति र प्रशासनको शासन उद्देश्य, लक्ष्य र सेवा दिन नागरिक एउटै भएकाले सरकार र कर्मचारीतन्त्रबीच एकमना भावनाको विकास आवश्यक हुन्छ । सरकारले प्रशासन सुधारगर्दा बृहत्तर दृष्टिकोण राखी सरकार र सार्वजनिक प्रशासन दुबैको चाहनालाई सम्बोधन गर्न केन्दीत हुनु पर्दछ ।

संवैधानिक उद्देश्य र सरकारको लक्ष्य हासिल गर्न सरकार र निजामती प्रशासनको मन मिल्नु पर्दछ । सरकार र प्रशासनको मन मिलाउने तत्वहरु (१) सरकार र प्रशासनले एक आर्काको चासोका विषयमा एक आपसमा जानकार हुनु पर्ने (२) सरकार र प्रशासनको स्वार्थ वा उद्देश्य देश विकास र जनकल्याणमा समानता हुनु पर्ने (३) सार्वजनिक प्रशासनको उद्देश्य प्राप्त गर्ने नीति, रणनीति र विधिमा दुबैबीच समानता हुनु पर्ने (४) प्रशासनिक नीति र विधिको कार्यान्वयनमा संयुक्त पहलकदमी तथा एकअर्कामा अहस्तक्षेप चरित्र हुनु पर्ने र (५) राजनीतिक निर्णय तथा प्रशासनिक कार्यसम्पादनबाट प्राप्त परिणामप्रति सरकार र प्रशासन दुबै समान उत्तरदायी हुने व्यवस्थामा सहमति हुनु पर्ने व्यवस्थाहरु हुन् । सरकार र प्रशासनबीच हुने सहमतिले नै सरकार र प्रशासनलाई राष्ट्रिय उद्देश्य हासिल गर्न एकाकार बनाउन सक्छ । यसकारण सार्वजनिक प्रशासनको सुधारगर्दा वा संघीय निजामती सेवा ऐन बनाउँदा सदैव सरकार र प्रशासनको मन मिल्ने वातावरण बनाउँन र बृहत्तर दूरगामी परिणाम हासिल गर्ने दृष्टिकोण राख्न आवश्यक हुन्छ ।

सन्दर्भग्रन्थहरू:

नेपालको संविधान, २०७२

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा (समन्वय र अन्तरसम्बन्ध) ऐन २०७७

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४

अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन २०७४

Tanka Mani Sharma and Dinesh Pant, Administrative Restructuring in the Context of Federalization, 2016, <https://dms.nasc.org.np/sites/default/files/documents/Paper.pdf>

The Nepal Civil Service and re-structuring of State, Ministry of General Administration, Government of Nepal and UNDP, 2014

Iswor Thapa, A Study Note on Administrative System in Nepal for MPA 508 Tribhuban University, Nepal, Technical Report, 2019, <https://www.researchgate.net/publication/331714764>

कमनवेल्थबाट प्रकाशित सार्वजनिक क्षेत्र सुधारका प्रमुख सिद्धान्तहरु, २०१६ (Key Principles of Public Sector Reform, 2016)

B.K. Gokhale, Political Science, 2007, Himalayan publishing House, Delhi, India

लक्ष्मी विलास कोइराला, लोक सेवा र प्रशासन, प्रकाशक सोपान मासिक, २०७

4th International Conference on Federalism, 2007, India, compiled by Rupak Chattopadhyay, publisher Inter State Council Secretariat, India

नेपालमा संघीयता कार्यान्वयन



श्यामसुन्दर शर्मा*

१. विषय प्रवेश

नेपालको संविधान विराम सम्बन्ध २०७२ असोज ३ गते जारी भएपछि, नेपालमा संघीयता कार्यान्वयन हुन थालेको ६ वर्ष पुगिसकेको छ । संघीयता कार्यान्वयनलाई लिएर विभिन्न प्रकारका टिकाटिप्पणीहरू हुने गरेका छन् । कसैको धारणामा संघीयताले सफलताका साथ संस्थागत रूप लिइरहेको देखिएको छ भने कसैको नजरमा नेपालमा संघीयता असफल भइसक्यो, यसको विकल्प खोज्नु पर्ने आवश्यकता देखिन्छ । वास्तवमा के हो त संघीयता कार्यान्वयनको अवस्था ? निष्पक्ष समीक्षा हुनु पर्ने बेला आइसकेको छ । यो लेखले यस्तै समीक्षा गर्ने प्रयास गरेको छ ।

नेपालका लागि संघीय शासकीय व्यवस्था नितान्त नौलो हो । नेपालीहरूले सधैं एकात्मक व्यवस्था मनपराए, यसमै अभ्यस्त भए । सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक, धार्मिक सबै क्षेत्रहरूमा एकात्मकताको प्रभाव रह्यो । यसो भन्दा पनि हुन्छ कि यी सबै क्षेत्रले एकात्मक शासकीय प्रणालीको अभ्यास गरिरहे । बहुलतामा एकता खोजिरहे । विविधतालाई एक सूत्रमा उन्ने प्रयास गरिरहे । राज्यका सबै पक्षको विकास राजकीय व्यवस्थाले गरोस् भनेर निश्चिन्त भइरहे । राजकीय व्यवस्थाले केही हदसम्म नेपाललाई एउटा सुदृढ राष्ट्र र राज्य बनाउन सहयोग गर्‍यो । औपनिवेशिक शक्तिहरूबाट नेपाललाई जोगाइ रह्यो । नेपालको प्रतिष्ठा विश्वभर फैलाउन मदत पनि गरिरह्यो ।

तर कतिपय क्षेत्रमा एकात्मक राज्य प्रणाली चुक्यो । शासकीय प्रणालीमा समावेशिता एउटा ज्वलन्त उदाहरण हो । आर्थिक असमानता, सामाजिक भेदभाव, सामाजिक वर्गहरूबीच सांस्कृतिक अतिक्रमण, एकांकी राज्य सञ्चालन विधि केही यस्ता उदाहरण हुन् जसले एकात्मक राज्य व्यवस्थालाई चुनौती दिन थाल्यो । संघात्मक व्यवस्थाको वकालत हुन थाल्यो ।

फलतः वि.सं. २०६३ मा जनआन्दोलनले निरंकुशता र एकात्मकतालाई संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रले प्रतिस्थापित गरिदियो । हुन त संघात्मक संविधान निर्माण हुन करिब एक दशक लाग्यो, तर पनि एकात्मकताबाट संघीयतातर्फ उन्मुख हुन यो एक दशक सेतुको रूपमा देखियो । यस अवधिलाई राजनीतिशास्त्रीहरू सङ्क्रमण काल पनि भन्दछन् ।

संघीय शासकीय प्रणाली अभ्यास हुन थालेको आधा दशक पूरा भइसकेको छ । संघीय शासन व्यवस्था स्थापना गर्ने दिशामा केही कोशे ढुङ्गाहरू राखिएको छ । यसमा नेपालको संविधान २०७२ जारी हुनु र

* श्री शर्मा नेपाल सरकारका पूर्व सहसचिव हुनुहुन्छ ।

सात वटा प्रदेश तथा ७७ जिल्ला र ७५३ वटा स्थानीय तहमा राजनीतिक विभाजन हुनुलाई महत्वपूर्ण उदाहरणको रूपमा लिन सकिन्छ ।

अहिलेको बेलामा एकात्मक तथा संघीय शासन व्यवस्थाका हिमायतीहरु सरोबर रूपमा देखिन थालेका छन् । देश एउटा गम्भीर राजनीतिक चौबाटोमा रहेको कुरा समाजका सबै क्षेत्रका व्यक्तिहरुले महसुस गरिरहे भैं देखिन्छ । सुभ्रबुभ्रका साथ राजनीतिक प्रणालीलाई नहाँक्ने हो भने नेपाल भड्खालोमा पर्न सक्ने तर्क गर्नेहरुको संख्या बढ्न थालेको छ । सदियौँदेखि स्वतन्त्र र सुदृढ रहेको नेपाल विखण्डन र असफलतातिर धकेलिएको अनुभूति गर्नेहरु पनि देखिन्छन् । संघीयताले मात्र समाजको विविधतालाई पृष्ठपोषण गर्न सक्छ र अग्रगामी दिशा दिन सक्छ भन्ने व्यक्तिहरु पनि कम छैनन् ।

यसै सेरोफेरोमा यो लेख केन्द्रित छ । यस लेखले नेपालमा संघीयताको कार्यान्वयन अवस्थालाई विश्लेषण गर्ने जमर्को गरेको छ ।

२. संवैधानिक व्यवस्था

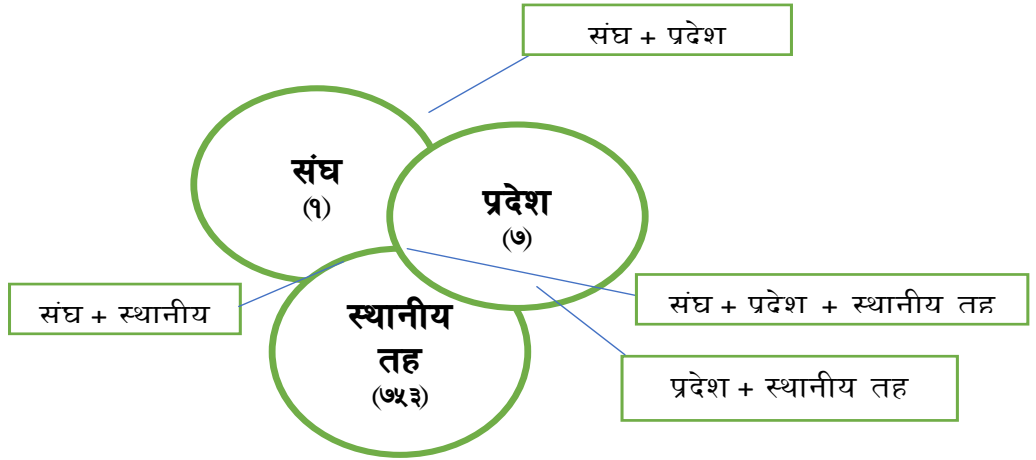
(क) प्रस्तावना र प्रावधान

विक्रम सम्बत् २०७२ मा दुई वटा संविधान सभामा व्यापक छलफल भएर जारी भएको नेपालको संविधानले के कस्तो संघीयताको परिकल्पना गरेको छ भन्ने विषयमा समीक्षा गरौँ । संविधानको सात अनुच्छेदको प्रस्तावनाको अन्तिम अनुच्छेदमा “संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र सम्मृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्न” भन्ने वाक्यांश लेखिएको छ । यसको अर्थ संविधानलाई देशको मूल कानून मानेर संघीयताको माध्यमबाट मूलतः चार वटा कुरा - दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र सम्मृद्धि हासिल गर्ने ध्येय लिइएको देखिन्छ । यी चार कुरा प्राप्त गर्ने तर्फ राष्ट्रको गति र दिशा कस्तो छ, यही कुरा समीक्षा गर्न सकियो भने संघीयताको उपादेयता पुष्टि हुन्छ ।

नेपालको संविधान जारी र संशोधन	
१. नेपालको संविधान जारी	२०७२ असोज ३
२. पहिलो संशोधन	२०७२ चैत्र १६
३. दोस्रो संशोधन	२०७७ असार ४

संविधानको धारा ४ ले नेपाल “स्वतन्त्र, अविभाज्य, सार्वभौमसत्तासम्पन्न, धर्मनिरपेक्ष, समावेशी, लोकतन्त्रात्मक, समाजवाद उन्मुख संघीय लोकतन्त्रात्मक गणतान्त्रिक राज्य हो” भनेको छ । यसको अर्थ संघात्मक राज्य व्यवस्थाबाट स्वतन्त्रताको रक्षा, अविभाज्यताको सुनिश्चिता, सार्वभौमिकताको रक्षा, धर्मनिरपेक्ष चरित्र, समावेशी राज्यका अङ्ग, लोकतान्त्रिक सिद्धान्तको अनुसरण, समाजवाद लक्षित राज्यको परिकल्पना गरिएको स्पष्ट हुन्छ । सामान्यतः सार्वभौम राष्ट्रले अंगिकार गर्ने यी विषयहरुलाई हाम्रो संविधानले समेटेको छ । यी आकांक्षाहरु संघीयताबाट प्राप्त हुन सक्नेछन् भन्ने अठोट पनि

देखिन्छ । संघीयताको दिशा र मार्ग यिनै आकांक्षा परिपूर्ति गर्नेतर्फ निःसृत हुनु पर्ने स्वतः सिद्ध छ ।



धारा ५६ देखि ६० सम्मले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले कसरी राज्य शक्ति र साधनको बाँडफाँड र व्यवस्थापन गर्छन् भन्ने कुरा उल्लेख गरेको छ । संघीयता व्यवस्थापनका मूल प्रावधानका रूपमा रहेका यी धाराहरूले सबै तहका सरकारहरूको अधिकार र साधनमाथिको पहुँच सुनिश्चित गरेको छ । यिनै प्रावधानहरूले नै सबै तहका सरकारहरूको अधिकार, हैसियत र व्यवस्थापन इंगित गर्दछ ।

धारा ५६ ले राज्यको संरचना उल्लेख गरेको छ । संघ सरकार, सात वटा प्रदेश सरकार, ७७ वटा जिल्ला समन्वय समिति र ७५३ वटा नगर तथा गाउँपालिकाको व्यवस्था गरेको छ । जिल्ला र पालिकाहरूलाई स्थानीय तहको दर्जामा राखिएको छ ।

धारा ५७ ले राज्यको शक्तिको बाँडफाँडको व्यवस्था गरेको छ । संघीयताको परिकल्पना नै राज्यको शक्ति बाँडफाँडमा केन्द्रित रहने गर्दछ । शक्तिको बाँडफाँड जसरी भएको छ, त्यसरी नै संघीय प्रणालीमा रहेका विभिन्न तहका सरकारले आफ्नो व्यवस्थापन प्रणाली निर्धारण गर्न सक्छन् । सरकारहरूको हैसियत कस्तो छ भन्ने कुरा शक्तिको बाँडफाँडले इंगित गर्दछ ।

यस धाराले अनुसूची ५ देखि ९ सम्मको एकल तथा साझा अधिकारको क्षेत्र सुचीकृत गरेको छ । संघ सरकारमा अधिकांश अधिकारहरू निहित रहेको र अवशिष्ट अधिकार पनि असीमित रूपमा रहेको छ । फलतः संघ सरकार सबैभन्दा बलियो, सशक्त र साधनसम्पन्न देखिन्छ । संघीय सरकार बलियो हुनु स्वाभाविक तथा सर्वमान्य सिद्धान्त नै हो । त्यसमाथि एकात्मक राज्य प्रणालीमा सदियौँदेखि हुर्किएको नेपाल जस्तो देशमा कमजोर संघ सरकार कल्पना गर्ने कुरा पनि भएन । एकात्मक व्यवस्थाका अवशेषहरू पनि संघ सरकारमा रहने नै भए ।

धारा ५८ ले अवशिष्ट अधिकारको व्यवस्था गरेको छ जुन अधिकार संघ सरकारलाई मात्र छ । संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको अधिकारको सूची वा साझा सूचीमा उल्लेख नभएको वा यो संविधानमा कुनै तहले प्रयोग गर्ने गरी नतोकिएको विषयमा संघको अधिकार हुनेछ भन्ने व्यवस्था रहेको छ ।

धारा ५९ ले आर्थिक अधिकारको प्रयोग बारे उल्लेख गरेको छ। यस धाराअनुसार सबै तहका सरकारहरूले कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने र नीति तथा योजना तयार गर्ने, तथा तिनको कार्यान्वयन गर्ने अधिकार पाएका छन्। साभा सूचीको विषय र आर्थिक अधिकारका अन्य क्षेत्रमा आवश्यक नीति, मापदण्ड र कानून संघ सरकारले बनाउन सक्छ।

धारा ६० ले राजस्व स्रोतको बाँडफाँडका प्रावधानहरू उल्लेख गरेको छ। सबै तहका सरकारहरूले आफ्नो आर्थिक अधिकारको क्षेत्रभित्र कर लगाउन र राजस्व उठाउन सक्नेछन्। यस अधिकारलाई नेपालमा संघीयताको व्यवस्थामा कोशे ढुङ्गाको रूपमा हेर्न सकिन्छ। साभा सूचीबाट संकलन भएका कर संघ सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहमा न्यायोचित वितरण गर्नु पर्नेछ। यस्तो वितरण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिशमा “वित्तीय हस्तान्तरण परिमाण” निर्धारण गरिन्छ।

(ख) संघीयताको संरचना

तीन तहको सरकार रहने गरी संघीयताको संरचना गरिएको कुरा उल्लेख भइसकेको छ। संघीयता परिकल्पना गर्दा संविधान सभाले यी तीनै तहका सरकारको आन्तरिक संरचना स्पष्ट रूपमा कोर्ने प्रयास गरेको देखिन्छ। सबै तहका सरकारहरू कार्यगत रूपमा स्वायत्त रहनु र आफ्नो क्षेत्रको काम गर्दा कसैमा निर्भर हुन नपरोस् भन्ने विषयमा पर्याप्त हेक्का राखेको पाइन्छ। संविधानको भाग ६ देखि २० सम्ममा सबै तहका सरकार कसरी स्वतन्त्र रूपमा सञ्चालन हुन सक्छन् र यी बीचका अन्तरसम्बन्धलाई कसरी व्यवस्थित गर्न सकिन्छ, भन्ने विषयमा प्रावधानहरू राखिएका छन्।

संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको संरचना

संघ

- भाग ६ - राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपति
- भाग ७ - संघीय कार्यपालिका
- भाग ८ - संघीय व्यवस्थापिका
- भाग ९ - संघीय व्यवस्थापन कार्यविधि
- भाग १० - आर्थिक कार्यप्रणाली
- भाग ११ - न्यायपालिका
- भाग १२ - महान्यायाधिवक्ता

प्रदेश

- भाग १३ - प्रदेश कार्यपालिका
- भाग १४ - प्रदेश व्यवस्थापिका
- भाग १५ - प्रदेश व्यवस्थापन कार्यविधि
- भाग १६ - प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणाली

स्थानीय तह (गाउँ/नगर पालिका र जिल्ला समन्वय समिति)

- भाग १७ - स्थानीय कार्यपालिका
- भाग १८ - स्थानीय व्यवस्थापिका
- भाग १९ - स्थानीय आर्थिक कार्यप्रणाली

संघमा रहने संरचनामा संविधानले भाग ६ देखि १२ सम्म व्यवस्था गरेको छ, जसमा राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपति, संघीय कार्यपालिका, संघीय व्यवस्थापिका, संघीय व्यवस्थापन कार्यविधि, आर्थिक कार्यप्रणाली, न्यायपालिका, र महान्यायाधिवक्ता रहेका छन्। यी संरचना मिलेर संघीय सरकार

बनेको छ । संविधानले लिएको लक्ष्य र निर्दिष्ट गरेको मार्गचित्रलाई पछ्याउने काम यही संरचनाले गर्छ । यो संरचना जति जनमुखी हुन्छ, जति कार्यकुशल हुन्छ, र जति लोकतान्त्रिक हुन्छ, नेपालको शासकीय प्रणाली उति नै सफल र नतिजामूलक हुन्छ ।

यसै गरी प्रदेश संरचना पनि भाग १३ देखि १६ सम्म उल्लेख गरिएको छ जसमा प्रदेश कार्यपालिका, प्रदेश व्यवस्थापिका, प्रदेश व्यवस्थापन कार्यविधि, र प्रदेश आर्थिक कार्यप्रणाली रहेका छन् । यी प्रावधान अनुसार नेपालमा सात वटा प्रदेश रहेको कुरा उल्लेख भइसकेको छ । संविधान जारी हुँदा प्रदेशहरूलाई १ देखि ७ नम्बरमा पहिचान दिइएको थियो । अहिले प्रदेश १ र २ बाहेक अरु प्रदेशले आफ्नो नामाकरण गरिसकेका छन् - वागमती, गण्डकी, लुम्बिनी, कर्णाली, र सुदूर पश्चिम । प्रदेशको नामलाई ध्यान दिएर हेर्ने हो भने पहिले अञ्चल व्यवस्था हुँदाको नामलाई नै अनुमोदन गरे भैं देखिन्छ । हुन पनि नेपालको भूगोल नदी प्रणालीले विभाजित गरेको छ । प्रदेशको नाम राख्दा भूगोलको बनोटलाई ध्यानमा राखिएको कुरा वाञ्छनीय नै देखिन्छ ।

स्थानीय तहलाई अवलोकन गर्ने हो भने जिल्ला समन्वय समिति र पालिकाहरूमा विभक्त छन् । पालिकाहरू पनि गाउँपालिका, नगरपालिका, उपमहानगर पालिका र महानगरपालिकामा वर्गीकृत छन् जसमा ४६० वटा गाउँ पालिका, २७६ वटा उपमहानगरपालिका र ६ वटा महानगरपालिका रहेका छन् । संवैधानिक प्रावधान अनुसार स्थानीय तहको आकार र संख्या पुनरावलोकन गर्न सकिने हुनाले आवश्यकताको आधारमा यी संख्या घटबढ हुनसक्छ । मूलतः भूगोल र जनसंख्यालाई आधार मानिएकोले वि.सं. २०७८ मा भएको जनगणनाले पहिल्याएको जनसंख्याको बनोटको आधारमा स्थानीय निकायको संख्यामा फेरबदल हुने सम्भावना रहेको छ ।

यी संरचनालाई अवलोकन गर्ने हो भने सरकारका परम्परागत तीन वटा अङ्ग - कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, र न्यायपालिका - तीन वटै तहका सरकारहरूमा व्यवस्था गरिएका छन् । स्थानीय तहमा न्यायिक समितिको प्रावधान राखेर पालिकास्तरले स्थानीय स-साना मुद्दा र उजुरीमा आफ्नो फैसला दिनसक्ने व्यवस्था गरेको छ । यो फैसलाको पुनरावलोकन वा मुद्दा अदालतमा लाग्न सक्छ ।

अदालतलाई संघीय संरचनाअनुसार सबै तहमा रहे पनि प्रदेश र स्थानीय तहको शक्ति सन्तुलनको परिधिबाट बाहिर राखिएको छ । केन्द्रमा सर्वोच्च अदालत, प्रदेशमा उच्च अदालत र जिल्लामा जिल्ला अदालत रहेका छन् । पालिकामा न्यायिक समिति रहेको छ । संविधानको प्रावधानहरू स्पष्ट पार्नु पर्‍यो, वा संविधानसँग सम्बन्धित मुद्दाहरू छिनोफानो गर्नु पर्‍यो भने प्रधानन्यायाधीशले अध्यक्षता गर्ने संवैधानिक इजलासको प्रावधान रहेको छ । यसैगरी एक र अर्को प्रदेश बीच कुनै असमझदारी वा विवाद आयो भने समाधान गर्न प्रधानमन्त्रीको अध्यक्षतामा सबै मुख्यमन्त्रीहरू रहेको अन्तरप्रदेश परिषद रहेको छ । संविधानको प्रयोग र व्यवस्थापन गर्दा कुनै व्यावधान देखियो भने त्यसलाई फुकाउन बाधा अड्चन फुकाउने धारा राखिएको छ ।

यी सबै प्रावधान र संरचना अवलोकन गर्दा संघीयता नेपालको लागि नौलो भएकोले यसमा व्यवधान आउन सक्ने र असमझदारी निस्कन सक्ने हुनाले यस्ता कुराको निराकरण गर्न संविधानले थुप्रै प्रावधान राखेको छ । यी प्रावधानहरू पर्याप्त र सिद्धान्तनिष्ठ छन् कि छैनन् भन्ने कुरा अभ्यास गर्दै गएपछि निकर्षण गर्न सकिने विषय हो ।

(ग) राष्ट्रिय आयोग र अन्य संरचना

तीन तहका सरकारहरूको अतिरिक्त संघीय संरचनामा सरकारको कामलाई सघाउन र सरकारको कामको परीक्षण गर्न विभिन्न संरचनाहरू राखिएका छन्। यी संरचनाहरू आयोग, संगठन, दल र अन्य संरचनाका रूपमा रहेका छन्। संविधानले किटेर प्रावधान राखेका राष्ट्रिय आयोगहरूमा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, महालेखा

राष्ट्रिय आयोग र अन्य संरचना

राष्ट्रिय आयोगहरू

- भाग २१ - अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग
- भाग २२ - महालेखा परीक्षक
- भाग २३ - लोक सेवा आयोग
- भाग २४ - निर्वाचन आयोग
- भाग २५ - राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग
- भाग २६ - राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग
- भाग २७ - अन्य आयोगहरू (राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाती आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग, मुस्लिम आयोग)

अन्य संरचना

- भाग २९ - राजनीति दल
- धारा २६६ - राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद
- धारा २६७ - नेपाली सेना
- धारा २६८ - नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल, राष्ट्रिय अनुसन्धान संगठन
- धारा २८४ - संबैधानिक परिषद
- धारा २८५ - सरकारी सेवा (निजामती)
- धारा २८६ - निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोग
- धारा २८७ - भाषा आयोग

परीक्षक, लोक सेवा आयोग, निर्वाचन आयोग, राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, र राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग रहेका छन्। यसैगरी भाग २७ ले अन्य केही आयोगहरूको व्यवस्था गरेको छ, जसमा राष्ट्रिय महिला आयोग, राष्ट्रिय दलित आयोग, राष्ट्रिय समावेशी आयोग, आदिवासी जनजाती आयोग, मधेशी आयोग, थारु आयोग, र मुस्लिम आयोग व्यवस्था गरेको छ।

अन्य संरचनामा राजनीतिक दल, राष्ट्रिय सुरक्षा परिषद, नेपाली सेना, नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी बल, राष्ट्रिय अनुसन्धान संगठन, संबैधानिक परिषद, सरकारी सेवा (निजामती), निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोग र भाषा आयोग रहेका छन्। राष्ट्रिय योजना आयोग जस्ता संविधानमा उल्लेख नभएपनि ऐन, नियम र कार्यकारी आदेशबाट स्थापित निकायहरू पनि सक्रिय रहेका छन्। प्रदेश र स्थानीय तहले आवश्यकता र औचित्यका आधारमा संबैधानिक प्रावधानभित्र रहेर प्रदेश योजना आयोग जस्ता विभिन्न संरचनाहरू तयार पारेका छन्। यी आयोगहरूले संघीयता कार्यान्वयनमा आफूलाई तोकेका जिम्मेवारीहरू पूरा गर्ने गरेका छन्।

सबभन्दा महत्वपूर्ण कुरा भनेको यी संरचनाहरू क्रियाशील हुँदा संबैधानिक प्रावधानमा खलल नपुगोस्, एक अर्कोको क्षेत्राधिकारभित्र अतिक्रमण नहोस्, सुशासन र सम्मृद्धिलाई टेवा पुगोस् भनेर हेक्का राख्नु पर्छ। साभा अधिकार सूचीमा रहेको प्रदेश र स्थानीय तहका प्रहरी स्थापना गर्ने सन्दर्भमा संघको अधिकार क्षेत्र परिधिलाई नाघेर केही प्रदेशले कानून ल्याउन खोज्दा विवाद भएको थियो। प्रदेश र स्थानीय तहको क्षेत्राधिकार स्पष्ट नहुँदा पनि केही असमञ्जस्ताको अवस्था सिर्जना हुने गरेका छन्।

(घ) राजनीतिक आयाम

संघीयतालाई संबैधानिक प्रावधानबाट मात्र हेरेर पुग्दैन, राजनीतिक आयामबाट पनि हेर्नु पर्ने हुन्छ। तर त्यो राजनीतिक आयामलाई संबैधानिक परिधिभित्र रहेर हेर्नु पर्छ। संबैधानिक प्रावधान र राजनीतिक परिवेशबीच जति मेल हुन्छ उति नै संघीय प्रणाली प्रभावकारी हुन्छ। राजनीतिक धार एकातिर र संबैधानिक प्रावधान अर्कोतिर भयो भने यी दुबैले दुर्गति व्यहोर्नु पर्ने निश्चितप्रायः देखिन्छ।

राजनीतिको परिवहन राजनीतिक दलहरू हुन्। यसैले राजनीतिक दललाई परिवर्तनको संवाहक पनि भनिन्छ। नेपालमा जति पनि राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक परिवर्तनहरू भए प्रायः सबै राजनीतिक दलहरूको अगुवाइमा वा आन्दोलनमा भए। संघीय प्रणाली पनि राजनीतिक दलहरू कै उपज हो। उनीहरू कै अगुवाइ र पहलमा संघीय प्रणालीले संबैधानिक स्वरूप पाएको हो।

हुन त, परिवर्तनका मुख्य संवाहक जनता हुन्। यसैले त अहिलेको संविधानको प्रस्तावनामा जनताले बनाएको संविधान भनेर लेखिएको छ। हुन पनि जनताले निर्वाचित गरेको संविधान सभामा रहेका प्रतिनिधिहरूले बनाएको हुनाले जनताले बनाएको भनेर लेखिएको हो। तर जनतालाई डोऱ्याउने त उनै राजनीतिक दल हुन्।

राजनीतिक दलहरूको आचरण, चरित्र, संस्कार, कार्यशैली, सोचाइ व्यवस्थित छ भने यिनीहरूको गतिशीलता संबैधानिक प्रावधानका मर्म र भावनाअनुसार हुन्छ। हैन छाडा र स्वेच्छाचारी छ भने देशको शासकीय प्रणाली उल्टो दिशातिर जान थाल्छ। यसैले नेपाली समाजले अपेक्षा गरिरहेको कुरा भनेको नेपालको राजनीतिक चरित्र लोकतान्त्रिक होस्, गणतन्त्रात्मक होस्, संघीय प्रणाली अनुकूल होस्, मूलतः संविधानले परिकल्पना गरे जस्तो होस् भन्ने हो। अभ्यास र सिकाइबाट राजनीतिक चरित्र परिपक्व हुँदै जाओस्। राजनीति कुशलताले आकार लिँदै जाओस्। राजनीति र नेपाली समाजको अपेक्षा एकाकार होस्। यिनै कुराको अपेक्षा नेपाली समाजले गरेको छ।

राजनीतिक चरित्रलाई केलाउने हो भने नेपाली समाजले अपेक्षा गरे भैँ देखिन्छ। संघीयता, गणतन्त्रजस्ता संविधानका मूल विशेषताप्रति नै राजनीतिक स्वामित्व नभएको अनुभूति हुन थालेको छ। अहिलेको संविधानलाई स्वामित्वमा लिन यसका प्रवर्तक दलहरू नै तयार देखिइरहेका छैनन्। संविधानलाई लिएर सबैजसो प्रमुख राजनीतिक दलको गुनासो छ र कि, यो संविधान उनीहरूले चाहे जस्तो बनेको छैन। यो त एउटा वाध्यकारी सम्झौताको दस्तावेज मात्र हो।

संघीयताको पृष्ठभूमिलाई नियाल्ने हो भने भिनो र धमिलो रूपमा नै किन नहोस् २००७ सालमा जानु पर्ने हुन्छ। त्यस बेलाको परिवर्तनमा संघीयताको आवश्यकता देखिएको थियो। यसको स्पष्ट पृष्ठभूमि भने माओवादीको सशस्त्र द्वन्द्वकालमा देखिएको हो। बहुचर्चित १२ बूँदे दिल्ली सम्झौताले यस कुरामा आधारशिला हाल्यो। २०६३ सालको आन्दोलनले यसलाई मूर्त रूप दिन रेखा कोर्‍यो। २०७२ सालको संविधानले संस्थागत स्वरूप दियो। २०७४ सालको निर्वाचनले संघीय प्रणालीलाई स्थापित गरिदियो।

नेपाली समाजमा संघीयताको एजेण्डा किन र कसरी स्थापित हुन पुग्यो भन्ने विषय रोचक हुनसक्छ। सृष्टिदेखि नै एकात्मक समाजमा रमाएको नेपाली जनतालाई एक्कासी किन संघीय प्रणाली आवश्यक भयो होला, विधिवत् खोजको विषय हुन सक्छ। सरसर्ती हेर्दा आफ्नो शासन आफैँले गर्ने रहर र आवश्यकता नै मुख्य कारण हो। संघीयताका पक्षपातीहरूले आफैँले शासन गर्दा हुने लाभका बारेमा यस्तरी व्याख्या गर्न सके कि नेपाली जनता सजिलै आकर्षित भए। आफैँ शासन गर्दा शासित हुन नपर्ने र आफ्नो इच्छानुसार शासकीय विधि निर्धारण गर्न पाउने भएकोले संघीयतातर्फ रुचि बढेको हुनुपर्छ।

अर्को पनि कारण छ। नेपाल एउटा विविधतामा एकता पहिल्याएर एक भएर बाँचेको समाज हो। विविध सामाजिक बनेट भए पनि एकतालाई उच्च प्राथमिकता दिएर “विविधतामा एकता” को राष्ट्रको पहिचान पाइसकेको थियो नेपालले। अब एकतामा विविधता खोज्ने रहर बढेर आयो। आफ्नो मौलिक पहिचान, छुट्टै अस्तित्व र छुट्टै संस्कृति खोज्न नेपाल समाज उत्सुक भयो। एकतामा विविधता खोज्ने चरणमा नेपाली समाज प्रवेश गर्‍यो। यसको लागि संघीय प्रणालीको राजकीय व्यवस्था जस्तो उपयुक्त शासन प्रणाली अर्को के हुन सक्थ्यो र!

अर्को एउटा कारण यहाँ उल्लेख गरौं। शासकीय प्रणालीलाई सबैको आंगनमा पुर्‍याउने कसरी? शासकीय प्रणाली सिंहदरबारमा सीमित भएको, बढी भन्दा बढी कुलिन वर्गको आंगनसम्म पुगेको अनुभूति नेपालीहरूले गरिरहेका थिए। यस्तो प्रणाली आफ्नो आंगनसम्म ल्याउन सके आफू पनि कुलिनको वर्गमा पर्ने अभिलाषा जाग्न थालेको हुनु पर्छ। “घर घरमा सिंहदरबार” भन्ने नाराले सबैलाई आकर्षित गर्‍यो। संघीयताले सिंहदरबारलाई घर घरमा पुर्‍याउन सकिन्छ भन्ने कुराले मान्यता पनि पायो।

हुन पनि केन्द्रीय शासनको प्रतीकको रूपमा रहेको सिंहदरबार प्रकारान्तरले प्रदेशको राजधानी र पालिका तथा वडाहरूमा सजिलै पुग्यो। अहिले जनताको अधिकांश काम वडामा नै टुङ्गिने व्यवस्था छ। यदि टुङ्गिएन भने पालिकामा जानु पर्छ। त्यो पनि भएन भने प्रदेशले हेरचाह गर्छ। केन्द्रले त नीति, आधारभूत कानुन, कार्यक्रम, मापदण्ड र कार्यविधि बनाउने मात्र हो। अनुगमन, मूल्याङ्कन र गुनासो व्यवस्थापन पनि गर्छ।

३. प्रशासकीय व्यवस्था

अहिले संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी ७६१ वटा सरकार छन्। सबै स्वायत्त छन्। यसले गर्दा

एकातिर प्रशासनिक जटिलताहरू आइरहेका छन् भने अर्कोतिर प्रशासनिक खर्च बढ्दो क्रममा छ । प्रत्येक सरकारका आफ्नै प्रशासनिक संरचना, नियमित खर्च, विकास खर्चको बढ्दो माग, सरकारका सदस्यहरूको सुख सुविधा, यी सबैले संघीयताको प्रशासनिक र आर्थिक जटिलता दिनहुँ बढ्दै गएको छ ।

क्र.सं.	सरकार	संख्या
१	संघ सरकार	१
२	प्रदेश सरकार (प्रदेश १, २, वागमती, गण्डकी, लुम्बिनी, कर्णली, सुदूर पश्चिम)	७
३	जिल्ला समन्वय समिति	७७
४	महानगरपालिका	६
५	उपमहानगरपालिका	११
६	नगरपालिका	२७६
७	गाउँपालिका	४६०
८	वडा समिति	६,६८४
	जम्मा	७,५१३

जनतालाई प्रभावकारी सेवा दिने, सुशासन कायम गर्ने र आफ्नो निकायलाई चुस्त आन्तरिक व्यवस्थापन दिने कुरामा यी निकायहरूबीच प्रतिस्पर्धा भइरहेको देखिन्छ । कसले नयाँ काम थालनी गर्ने, कसले नयाँ प्रकारका सेवाहरू जारी गर्ने, कसले दक्ष र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्ने, विकासका पूर्वाधार निर्माण गर्न को अगाडि, यस्ता कुरामा प्रतिस्पर्धा भइरहेको दिनहुँ पढ्न र सुन्न पाइन्छ । यस्तो प्रतिस्पर्धा स्वस्थ र परिणाममूलक भयो भने जनताले खोजेको संघीयता स्थापना भएको अनुभूति हुन सक्छ । यदि अस्वस्थ भयो भने त्यसले जताततै नकारात्मक प्रभाव दिन थाल्छ । गाउँ गाउँमा सिंहदरबारको नारा फोस्रो हुन थाल्छ ।

केही मात्रामा स्वस्थ प्रतिस्पर्धा देखिए पनि कतिपय कुरामा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा देखिन्छ । जनप्रतिनिधिको सुविधा बढाउने, गाडी मोटरसाइकल जस्ता सवारी साधन खरीद गर्ने, आवास भवनको व्यवस्था गर्ने, कार्यालय सजाउने, भ्रमण खर्च बढाउने, मर्मतमा अत्यधिक बजेट राख्ने, लामो समय नखप्ने सामग्री खरीद गर्न प्राथमिकता दिने जस्ता कुरामा हरेक जसो निकायले सकेसम्म बढी बजेट छुट्याउने गरेका छन् । यसै गरी बृद्ध भत्ता, असक्त भत्ता, सामाजिक कुरीती रोक्ने र कमजोर वर्गलाई सुविधा दिने जस्ता गैर उत्पादनमूलक सुविधामा खर्च बढाउने पनि होड जस्तो चलेको छ ।

सबै तहका सरकारहरूको मूल कर्तव्य भनेको विकासका पूर्वाधार निर्माण गर्नु, शिक्षा स्वास्थ्य जस्ता सामाजिक क्षेत्रमा लगानी बढाउनु पनि हो । यी क्षेत्र भनेको ठूलो लगानी गर्नु पर्ने क्षेत्र हुन् । सकेसम्म यस्ता धेरै कार्यक्रम राखेर जनताको ध्यान तान्न सबै निकाय इच्छुक छन् । उपलब्ध साधनले नभ्याउने, राजस्व सङ्कलनमा केही बाध्यकारी सीमा हुने भएकोले सबै निकायहरू घाटा बजेट निर्माण गर्ने परिपाटीमा आकर्षित भएका छन् । फलतः जहाँ सबभन्दा बढी बजेट छुट्टिटनु पर्ने हो त्यहाँ निश्चित स्रोत हुँदैन । यसको परिणाम भनेको योजना तर्जुमा गर्नु तर बजेटको अभावले योजना कार्यान्वयन नहुनु वा अत्याधिक समय लाग्नु हुन जान्छ ।

फलतः राजस्व सङ्कलनमा बोझ बढ्न थालेको छ । केन्द्रबाट पठाउने बजेट सीमित हुने भएकोले अनावश्यक खर्च धान्न स्थानीय राजस्व सङ्कलनमा बोझ पर्नु स्वाभाविक हो । यसले गर्दा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा कर तिर्नु पर्दा जनता हैरान भइरहेका छन् ।

संघीय प्रणालीले निश्चय रुपमा पनि सर्वसाधारण जनतालाई साधन, अवसर, अधिकार, र सार्वजनिक व्यवस्थापनमा पहुँचमा अवसर बढाउन मदत गरेको छ । राज्य व्यवस्थापनमा सर्वसाधारणको सक्रियता प्रत्यक्ष रुपमा बढेको छ । सबै तहको निर्वाचनमा मतदान गर्नु, सार्वजनिक सुनुवाइमा भाग लिनु, विभिन्न अवसरमा जनप्रतिनिधिहरूलाई सुशासनका बारेमा प्रश्न सोध्नु, विभिन्न निकायमा उजूरी गर्नसक्ने व्यवस्था हुनु सक्रियता बढ्नुका केही उदाहरण हुन् । यसै गरी विकास निर्माणको काममा सहभागी हुन पाउनु, राजनीतिक गतिविधिमा भाग लिन पाउनु र तीन तहका सरकारहरूसँग बेलाबेलामा अन्तरक्रियाको अवसर प्राप्त हुनु पनि संघीयताले ल्याएको शासकीय प्रक्रियामा सर्वसाधारणको भूमिका बढ्नुको उदाहरण हो ।

यसका अतिरिक्त सर्वसाधारणले सरकारको प्रभावकारिता नजिकबाट तुलना गरेर हेर्न सक्ने र पाउने भएका छन् । सूचनाका विभिन्न माध्यमबाट स्थानीय तह, प्रदेश र संघका सरकारहरूका गतिविधि नियमित रुपमा नियाल्न सक्ने भएका छन् । आफ्नो निकटतम सरकार र अरु सरकारका काम तुलना गरेर हेर्न सक्ने भएका छन् । पालिकाको काम अरु पालिकाहरूसँग तुलना गर्न सकिन्छ । प्रदेशको काम अरु प्रदेशहरूसँग तुलना गर्न सकिन्छ । राम्रा अभ्यासलाई अनुकरण गर्न सकिन्छ । नराम्रा कामहरू पन्छाउन सकिन्छ । यसरी कामहरू बारे तुलना र समीक्षा गर्न सकिएपछि निकटतम सरकारलाई सुधार वा परिवर्तन गर्न दवाव दिन सकिने भएको छ ।

यसको अर्थ सबै तहका सरकार जनताप्रति पारदर्शी र उत्तरदायी हुन बाध्य छन् । संविधान र कानूनले तोके अनुसार उत्तरदायी हुन बाध्य त छन् नै, शासकीय प्रणालीले ल्याएको विभिन्न प्रावधान तथा परिवेशले गर्दा, नैतिक रुपमा उत्तरदायी हुन पनि उत्तिकै दवाव पर्ने गरेको छ । पारदर्शिता र उत्तरदायित्वबाट कुनै सरकार पनि भाग्न सक्ने स्थिति देखिन्छ ।

यसो भए पनि प्रशासकीय व्यवस्थामा पनि केही विसंगति छन् । एकातिर तीन तहको सरकार भएकोले शासकीय प्रणाली जटिल भयो, फलतः संघीयता व्यवस्थापन गर्न कठिन हुँदै गइरहेको छ भन्ने धारणा विकास भइरहेको छ । दुई तहको मात्र सरकार भएको भए जटिलता निकै कम हुन्थ्यो र साधन स्रोत पनि अनुत्पादक क्षेत्रबाट उत्पादन क्षेत्रमा लगाउन सकिन्थ्यो । स्थानीय तहका संख्या धेरै भएकोले व्यवस्थापन गर्न कठिन भएको र साधन पनि धेरै टुकामा विभाजन गर्न परेकोले प्रभावकारितामा प्रतिकूल असर परिरहेको देखिन्छ ।

सबभन्दा ठूलो समस्या अन्तर सरकार सम्बन्धमा देखिन्छ । सरकारहरू बीच ठाडो र तेर्सो सम्बन्धमा जटिलता उत्पन्न हुने, संघ सरकारसँग साधन बाँडफाँडमा असन्तुष्टि देखिने र कानून निर्माणमा पर्याप्त सामञ्जस्य नहुने अहिलेको मुख्य रोग हो । स्थानीय प्राकृतिक साधन उपयोगमा स्थानीय तहबीच निकै समस्याहरू देखिन थालेका छन् । विकासका पूर्वाधार, नदी तथा वनजन्य साधन, वातावरण संरक्षण, कर व्यवस्थापन जस्ता क्षेत्रमा प्रदेशहरूबीच मनमुटाव देखिन्छ । संविधानले

दिएको अधिकार पनि संघ सरकारले आफुमा राखेर अन्य सरकारलाई निःसृत नगरेको, समय मै कानुन नबनाइएकोले प्रदेश व्यवस्थापनमा समस्या देखिएको, प्रदेशहरूलाई समान व्यवहार नगरिएको र सधैँ अङ्कुश मात्र लगाउन संघ सरकार उद्वेग देखिएको भन्ने गुनासो सामान्य जस्तै भइसकेको छ ।

संघ सरकारको पनि गुनासो कम छैन । प्रदेश र स्थानीय तह संविधानले दिएको र चाहिनेभन्दा बढी स्वायत्त हुन थालेको, बढी अधिकार खोजेको र अनावश्यक भ्रष्टाचार सिर्जना गरेको भनेर संघ सरकार गुनासो गरिरहेको हुन्छ । राष्ट्रिय नीति, योजना, साधन व्यवस्थापन, जनशक्ति व्यवस्थापन, बसाइ सराई, रोगजारीका अवसरजस्ता कुरामा प्रदेश तथा स्थानीय तहले परिधि उलंघन गर्ने गरेको र परिधि नाघ्ने गरेको देखिन्छ ।

४. आर्थिक तथा भौतिक साधन व्यवस्थापन

संघीयताको आवश्यकताका एउटा मूल कारण भनेको राष्ट्रिय साधन स्रोतको समुचित र समानुपातिक किसिमले उपयोग गर्न पाउनु हो । प्राकृतिक, भौतिक, मानवीय र आर्थिक स्रोत र साधन कुनै वर्ग वा क्षेत्रले मात्र शोषण गर्न सक्ने स्थिति नरहोस्, सबै वर्ग र क्षेत्रका जनताले समानुपातिक एवं समताको आधारमा साभेदारी गर्दै उपयोग गर्न पाउनु भन्ने ध्येयले संघीय प्रणाली अवलम्बन गरिएको हो ।

राष्ट्रिय साधनको व्यवस्थापकको रूपमा संघ सरकारलाई हेरिन्छ । यसैले संघ सरकारले यस्ता साधन प्रदेश र स्थानीय तहसँग संविधानले दिएको नीति अनुकूल हुने गरी औचित्यको आधारमा बाँडफाँड गरोस् भन्ने ध्येय रहेको छ । यसको अर्थ राष्ट्रिय साधन स्थानीय स्तरदेखि प्रदेश हुँदै संघ स्तरसम्म कसरी परिचालन गर्ने, कसरी सञ्चालन गर्ने, कसरी वितरण गर्ने र कसरी उपयोग गर्ने भन्ने कुराले संघीयताको कार्यान्वयनको मायाने राख्छ । संविधानले राष्ट्रिय साधन बाँडफाँडका नीति उल्लेख गर्दै कार्यगत रूपमा प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेको सूत्र वा मापदण्डका आधारमा वितरण हुनु पर्ने प्रावधान राखेको छ ।

विकासका भौतिक पूर्वाधारहरू निर्माणको जिम्मा तोकिएका छन् - कुन संरचना कुन सरकारको जिम्मामा रहने भनेर । प्राकृतिक साधनको हक अधिकार बारे पनि संविधानले व्यवस्था गरेको छ । सबै तहका सरकारले राजस्व उठाउन पाउँछन् । यसरी उठेको राजस्व कसरी वितरण गर्ने भन्ने सूत्र पनि बनेको छ । सबै तहका सरकारलाई साधनको अभाव नहोस् भनेर सबैले कुनै न कुनै रूपमा राजस्वसहित आफ्नो साधन व्यवस्था गर्न सक्छन् ।

वास्तवमा भन्ने हो भने साधन बाँडफाँडको यही व्यवस्थाले संघीयता कार्यान्वयन गर्न निकै सघाएको छ । सबै तहका सरकारलाई स्वायत्तता प्रदान गरिएको छ । सबै सरकारले आफ्नो साधनको व्यवस्थापन आफैँ गर्न पाउँछन् । संघीयताको मूल सौन्दर्य पनि यही हो ।

संबैधानिक व्यवस्था अनुसार साधन र स्रोतको बाँडफाँड, अधिकार र सीमा कस्तो देखिन्छ भन्ने तालिका प्रस्तुत गरिएको छ ।

संघीय साधन बाँडफाँड तालिका

आर्थिक साधन

(संविधानको धारा ५९ अनुसार सबै तहका सरकारहरूले गर्न पाउने वा गर्न सक्ने ।)

- कानून बनाउने ।
- वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम बनाउने ।
- नीति योजना तयार पारी कार्यान्वयन गर्ने ।
- बैदेशिक सहायत वा ऋण लिने अधिकार नेपाल सरकारको हुने तर यस्तो ऋण लिँदा देशको समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हुने गरी लिनु पर्ने ।

प्राकृतिक स्रोत साधन

(संविधानको धारा ५९ अनुसार सबै तहका सरकारहरूले गर्न पाउने वा गर्न सक्ने ।)

- प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरणको व्यवस्था ।
- त्यस्ता लाभको निश्चित अंश रोयल्टी सेवा वा बस्तुकोको रूपमा परियोजना प्रभावित क्षेत्र र स्थानीय समुदायमा कानून अनुसार वितरणको व्यवस्था ।
- प्राकृतिक स्रोतको उपयोग गर्दा स्थानीय समुदायले लगानी गर्न चाहेमा कानून बमोजिमको अंश लगानी गर्न दिनु पर्ने व्यवस्था ।

भौतिक पूर्वाधार

- राष्ट्रियस्तरका, राष्ट्रिय गौरव, अन्तरप्रदेशका पूर्वाधार संघीय सरकारको जिम्मा ।
- प्रदेशस्तर, अन्तरपालिकाका पूर्वाधार प्रदेश सरकारको जिम्मा ।
- स्थानीयस्तरका पूर्वाधार पालिकाको जिम्मा ।
- यी बाहेक विशेष संरचना नेपाल सरकारको जिम्मा ।

राजस्व बाँडफाँड

(संविधानको धारा ६० अनुसार सबै तहका सरकारहरूले गर्न पाउने वा गर्न सक्ने ।)

- आर्थिक अधिकारको क्षेत्रभित्रको विषयमा कर लगाउन र राजस्व उठाउन पाउने ।
- नेपाल सरकारले राजस्वको न्यायोचित वितरणको व्यवस्था मिलाउने ।
- वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिश अनुसार हुने ।
- खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा वित्तीय समानीकरण अनुदान वितरण नेपाल सरकारले व्यवस्था गर्ने ।
- नेपाल सरकारले सञ्चित कोषबाट प्रदान गर्ने सशर्त, समपरक वा विशेष अनुदान वितरण कानून अनुसार हुने ।

यति हुँदा हुँदै पनि साधनको बाँडफाँड र उपयोगमा गुनासोको कमी भने छैन । संघीयताले सरकारको खर्च निकै बढाएको अवस्था देखिन्छ । स्थानीय तहको खर्च त स्वतः बढ्ने भयो पहिलेको भन्दा । किनकि यस तहमा काम, जिम्मेवारी र आकार बढ्नुको अतिरिक्त नियमित र विकास खर्चमा पनि निकै चाप परिरहेको छ । सबै जसो स्थानीय तह उनीहरूको आवश्यकताको अनुपातमा

आधाभन्दा पनि कम साधनमा सञ्चालन गर्नु परिरहेको छ । साधारण खर्च नै उपलब्ध साधनबाट पुग्न कठिन छ भने विकास खर्च गर्नका लागि नगन्य साधन मात्र बाँकी रहेको देखिन्छ । फलतः विकासको काम या त अपुग छ या अधुरो छ ।

प्रदेश तह त नयाँ संरचना भइहाल्यो, सबै खर्च पहिलेकोभन्दा अतिरिक्त हो । सम्पूर्ण खर्च थप हो । त्यसमाथि प्रदेश सरकारको आकार बढ्दै जाने र कर्मचारीको संख्या पनि बढिरहेकोले खर्च बढिरहनु स्वाभाविक हो । स्थानीय तहमा जस्तै नियमित खर्च धान्न धौ धौ परिरहेको अवस्थामा विकासका लागि ज्यादै नगन्य साधन बाँकी रहिरहेको छ ।

संघीय सरकारको पनि त्यही हालत छ । आफ्नै आवश्यकता पूरा भइरहेको छैन, प्रदेश र स्थानीय तहसँग साधन बाँड्नु परिरहेको छ । प्रदेश र स्थानीय तहको गुनासो सुन्दा सुन्दा संघीय सरकार आजित भएको देखिन्छ । साधन सङ्कलन र विवरणमा जहिले पनि अपुरो परिस्थिति देखिन्छ ।

यसैले नेपालमा संघीयता खर्चिलो भयो । धान्न सकिन्न । संघीयता खारेज गर्नु पर्छ भन्ने आवाज विस्तारै कर्कस बन्दैछ । कर तिर्नमा चाप परेर जनता आजित छन्, खर्च गर्न साधन नपुगेर सरकारहरू समस्याग्रस्त छन्, साधन वाँडफाँड व्यवस्थित नभएर शासकीय प्रणाली कमजोर भएको छ ।

यति मात्र हैन, खर्चहरू अधिकांश अनुत्पादक क्षेत्रमा भइरहेका छन् भन्ने गुनासो व्यापक देखिन्छ । सर्वसाधारणले सरकारहरूले आफ्नो सजिलोको लागि जथाभावी खर्च गरे भन्ने बुझिरहेका छन् । करको भार जनतामा थोपरे भन्ने असन्तुष्टि रहेको छ । कस्तोसम्म गुनासो सुनिन्छ भने साधनको राजनीतिकरण भयो, राजनीतिक नेता र कार्यकर्ताले साधन र स्रोत कब्जा गरे, राजनीति भागबण्डामा राज्यको स्रोत साधन आफ्नो स्वार्थमा सिध्याए भन्ने छ । जनताको कर जनप्रतिनिधिको विलासिताका लागि, न कि जनताको हितका लागि भन्ने दृष्टिकोणले प्रश्रय पाइरहेको देखिन्छ ।

५. जनशक्ति व्यवस्थापन

संघीयता प्रारम्भ भएपछि राजनीति पछि सबभन्दा व्यापक परिवर्तन भएको क्षेत्र भनेको जनशक्ति व्यवस्थापन हो । एकीकृत (युनिफाइड) जनशक्ति व्यवस्थाबाट वर्गीकृत (स्ट्रेटिफाइड) जनशक्ति व्यवस्थामा नेपालको निजामती सेवा परिणत भएको देखिन्छ । निजामती सेवा एकीकृत र श्रेणी प्रणालीमा थियो भने अहिले पालिकाहरूमा तह प्रणाली लागु भएको छ । समायोजन व्यवस्थाले त निजामती सेवामा अन्य स्थानीय सेवाहरू मिसाएर अझ जटिल बनाएको छ । भर्नादेखि वृत्ति विकाससम्म अन्यौलको अवस्था छ ।

जनशक्ति व्यवस्थालाई विश्लेषण गर्दा निजामती सेवा मात्रलाई लिएर पुग्दैन, समग्र जनशक्ति बनोट र व्यवस्थालाई समेट्नु पर्छ । यसरी हेर्दा अहिले जनशक्ति प्रणालीमा राजनीतिक, निजामती सेवा, प्राज्ञिक क्षेत्र र सीपयुक्त जनशक्तिको रोजगारी परेको देखिन्छ । तलको तालिकाले यस कुरालाई प्रष्ट्याउने प्रयास गरिएको छ ।

संघीय प्रणालीको जनशक्ति



माथि उल्लेखित चार वर्गमा कुन कुन जनशक्ति पर्छन् भन्ने कुरा अब आउने तालिकाले दर्शाउने छ । राजनीतिक वर्गको जनशक्तिलाई पनि वर्गीकरण गर्न सकिन्छ । यसमा संघीय संरचनाको विभिन्न तह र स्वरूपमा निर्वाचित हुने जनप्रतिनिधिहरू पर्छन् जसले कार्यकारी र व्यवस्थापिकाको काम गर्छन् । यसमा सरकारको विभिन्न निकायमा रहेर कार्यकारी काम गर्ने पदहरू पर्छन् ।

यस्तोमा प्रधानमन्त्री, मुख्यमन्त्री, मन्त्रीहरू, पालिकाका मेयर, उपमेयर र वडा अध्यक्षहरू पर्छन् । अर्को वर्गमा राजनीतिक नियुक्तिबाट काम गर्ने जनशक्ति पर्छ । यसमा आयोग, सार्वजनिक संस्था र संस्थान, राज्यले सिर्जना गरेका तत् अनुसारका निकायहरूका राजनीतिक नियुक्ति गर्ने पदहरू पर्छन् । राजनीतिक कार्यकर्ता पनि ठूलो जमातमा छन् जसले संघीय प्रणालीको सबै तहका सरकार हरूको काम कारवाहीमा प्रभाव पारिरहेका हुन्छन् ।

जनशक्ति वर्गीकरण

राजनीतिक

- जनप्रतिनिधि
- कार्यकारी राजनीतिक पद
- राजनीतिक नियुक्ति
- राजनीतिक कार्यकर्ता

प्राज्ञिक

- विश्वविद्यालय तथा विद्यालय
- प्राविधिक तथा व्यावसायिक
- विषयगत विज्ञ तथा परामर्शदाता

निजामती

- निजामती सेवा
- नेपाली सेना
- नेपाल प्रहरी
- सशस्त्र प्रहरी
- राष्ट्रिय अनुसन्धान
- सरकारी संस्थान तथा कम्पनी

सीपयुक्त श्रमशक्ति

- प्राविधिक सीपयुक्त
- दक्ष, अर्धदक्ष र अदक्ष
- वैदेशिक रोजगारी

अर्को वर्गमा निजामती सेवा पर्छ । निजामती सेवामा लोक सेवा आयोगबाट सिफारिस भएर सरकारी निकायहरुमा कार्यरत रहने सबै जनशक्ति पर्छन् । यसमा परम्परागत निजामती सेवा त पर्ने भइहाल्यो । यसको अतिरिक्त नेपाल प्रहरी, सशस्त्र प्रहरी, राष्ट्रिय अनुसन्धान र सरकारी संस्थान तथा कम्पनीमा काम गर्ने जनशक्तिलाई पनि लिन सकिन्छ । प्राज्ञिक जनशक्तिको पनि ठूलो भूमिका छ । बौद्धिक वर्गमा पर्ने यस जनशक्ति मूलतः व्यावसायिक जनशक्ति मानिन्छ जसले सार्वजनिक धारणा निर्माण (ओपिनियन विल्डिङ्ग) मा समेत योगदान दिइरहेका हुन्छन् । यस प्रकारको जनशक्तिमा विश्वविद्यालय तथा विद्यालयका शिक्षक त पर्छन् नै, प्राविधिक तथा व्यावसायिक शिक्षा तथा तालिममा संलग्न जनशक्ति पनि पर्छन् । यसका अतिरिक्त विषयगत विज्ञ र परामर्शदाताहरु पनि प्राज्ञिक क्षेत्र कै जनशक्ति हुन् ।

अर्को वर्गमा सीपयुक्त श्रमशक्ति रहेका छन् जसमा प्राविधिक जनशक्ति पर्छन् । दक्ष, अर्धदक्ष र अदक्षमा वर्गीकृत हुने गरेको यस प्रकारको जनशक्तिले मूलतः श्रमवाजरको मागलाई आपूर्ति गर्छन् । निजी र अनौपचारिक क्षेत्रमा कार्यरत यस्तो जनशक्तिको अनुपात पनि ठूलै छ । यसका अतिरिक्त रेमिटान्सका स्रोतका रुपमा चिनिने बैदेशिक रोजगारीमा संलग्न लाखौं जनशक्ति पनि रहेका छन् ।

यी जनशक्तिको भरमा नेपालको संघीय प्रणालीले सफलता प्राप्त गर्नु पर्छ । सरकारका सबै तहले यी जनशक्तिलाई यथोचित रुपमा परिचालन गर्नु पर्ने कुरामा सदेह छैन । यसमध्ये पनि राजनीतिक जनशक्ति चालक आसनमा रहन्छ भने निजामती सेवा सरकार सञ्चालनको मुख्य अङ्ग हो ।

यी जनशक्तिलाई संघीय प्रणालीका तीनै तहले कहाँ राखेर परिचालन गर्छ भन्ने कुरालाई तलको तालिकाले स्पष्ट पार्दछ ।

क्र.सं.	सरकार	जनशक्तिको तह (निजामती सेवा)
१	संघ	केन्द्र, प्रदेश, जिल्ला
२	प्रदेश	प्रदेश, जिल्ला
३	स्थानीय तह	पालिका, वडा, आयोजना, विषयगत कार्यालय

नियालेर हेर्ने हो भने संघले निजामती सेवाका कर्मचारीहरुलाई केन्द्र, प्रदेश र जिल्लामा खटाएको देखिन्छ । केन्द्रमा मन्त्रालय, विभाग, राष्ट्रिय तहका कार्यालयहरु रहेका छन् । यसैगरी प्रदेशहरुमा पनि यसको संरचना फैलिएको छ । प्रदेश प्रमुखको कार्यालय, भौतिक पूर्वाधार तथा अन्य कामको लागि प्रदेशहरुमा प्रदेशस्तरीय र डिभिजन कार्यालयहरु रहेका छन् । जिल्लामा पनि संघका कार्यालयहरु छन् । जिल्ला प्रशासन कार्यालय लगायत केन्द्रलाई तोकिएका काम गर्न जिल्लास्तरमा कार्यालयहरु स्थापना भएका छन् ।

यसैगरी प्रदेशले आफ्नो तहका कार्यालयहरु खोलेर जनशक्ति व्यवस्था गरेको छ । प्रदेशका मन्त्रालय, विभाग तथा प्रदेशस्तरीय कार्यालयहरु यसका उदाहरण हुन् । जिल्लाहरुमा डिभिजन कार्यालय, जिल्ला कार्यालयहरु स्थापना गरेर आफुलाई जिम्मा दिइएको कामहरु गर्ने प्रयास प्रदेश सरकारले गरिरहेका छन् ।

स्थानीय तहका नगर तथा गाउँ पालिकाहरूको पनि आफ्नै संरचना र जनशक्ति छन् । पालिका कार्यालय, वडा कार्यालय र विषयगत कार्यालयहरू यसका उदाहरण हुन् ।

निजामती जनशक्ति बारेमा हालका अनुभव र अवलोकनले के बताएका छन् भने सबै संघीय तहमा जनशक्ति पुऱ्याउँदा जनशक्तिको माग अत्यधिक बढ्यो तर डेलिभरीमा सुधार आएन, बरु विग्रँदै गयो । निजामती सेवालाई समायोजन गर्ने क्रममा केन्द्र, प्रदेश र पालिकाहरूमा जनशक्तिलाई भाग लगाइयो । जनशक्ति भाग लगाउँदा मापदण्ड बनाउने काम पनि भयो । प्रदेश र पालिकाहरूलाई कार्यक्षेत्र, काम र कामको चापको आधारमा वर्गीकरण गरी तद्अनुकूल जनशक्तिको मात्रा पनि तय गरियो । फलतः जनशक्तिको आकार बढ्न गयो । बढेको अनुपातमा वा अपेक्षा गरिए भैँ सार्वजनिक सेवाको डेलिभरी बढ्न, सुधिएन । शासकीय विधि र प्रक्रियामा पनि सुधार आएन, सुशासन हुन सकेन । संघीय प्रणालीको मुख्य ध्येय नै सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता आओस् र शासक पद्धतीमा सुशासन देखियोस् भन्ने हो । यसो भइरहेको देखिन्छ ।

एकातिर जनशक्तिको परिमाणमा वृद्धि हुँदै गएको छ भने अर्कोतिर सबै तहका सरकारहरूले जनशक्ति अपुग भएको जिकीर गरिरहेका छन् । जनशक्तिको गुणस्तर र कार्य क्षमताको विषय अलग छ । पालिकाहरूको काम, संरचना र जिम्मेवारी हेर्ने हो भने अहिले उपलब्ध भइरहेको जनशक्तिमा अझ धेरै थप गर्नु पर्ने देखिन्छ । संबिधान र कानुनले तोकेका कतिपय संरचनाहरू जनशक्तिको अभावले क्रियाशील हुन सकेका छैनन् । न्यायिक काम, अनुगमन, विषयगत कार्यालयहरूको स्थापना र विस्तार, शिक्षा कृषि तथा स्वास्थ्य जस्ता सेवाहरू सबै कमजोर छन् । कारण पहिल्याउन खोजियो भने साधन खासगरी जनसाधनको कमी रहेको निचोड निस्कन्छ । अझ भन्ने हो भने जनशक्ति नमिलेको (मिस म्याचड) देखिन्छ । चाहिने सीप र दक्षता भएको जनशक्तिको कमी देखिन्छ भने अनावश्यक प्रशासनिक कर्मचारीहरूको बाहुल्य देखिन्छ ।

यसको मूल कारणमा जनशक्ति व्यावसायिक (प्रोफेशनल) नहुनु हो भन्ने निचोड निस्कन्छ । व्यावसायिक नहुनासाथ अनुत्पादक हुन्छ । यसको अर्थ जनशक्तिले साधन त उपभोग गर्छन् तर त्यही अनुपातमा उत्पादनशील हुन सक्दैनन् । फेरि पद सोपानमा आधारित जनशक्ति भएकोले कुनै कामको खास जिम्मेवार को हो भनेर किटन सकिन्छ । अधिकार, कर्तव्य र जिम्मेवारी सोपानमा विभक्त हुने गरेको छ । सोपानमा रहने सबै कर्मचारीबीच जिम्मेवारी विभाजन हुने भएकोले “सबैको जिम्मेवारी भनेको कसैको पनि जिम्मेवारी नहुनु” भन्ने अर्थ लाग्ने गरेको छ ।

संघीय संरचनामा कार्यरत निजामती सेवाको वर्तमान जनशक्ति भनेको समायोजित जनशक्ति हो । निजामती सेवा ऐन अनुसारका जनशक्ति र तत्कालमा स्थानीय तहमा कार्यरत जनशक्तिको समायोजन भन्ने बुझिन्छ । यस प्रणालीले एकातिर दुई वर्गको जनशक्तिलाई एउटै प्रणालीमा समायोजन गर्दा कुनै वर्गले न्यायोचित नभएको अनुभूति गर्ने गरेको छ । न्यायोचित नहुनासाथ त्यहाँ उत्प्रेरणा र पहल गर्ने इच्छाको कमी हुन पुग्यो ।

अर्कोतिर वृत्ति विकास पथ अन्योल जस्तो देखिएको छ । संघीय निजामती सेवा ऐन नबनेकोले निजामती सेवा परिचालनमा कठिनाई देखिएको छ । यस्तो कठिनाई प्रदेश र स्थानीय तहमा मात्र होइन, केन्द्रमा पनि रहेको छ । कर्मचारीको भर्ना, सरुवा, बढुवा, वृत्ति विकास, कार्यसम्पादन,

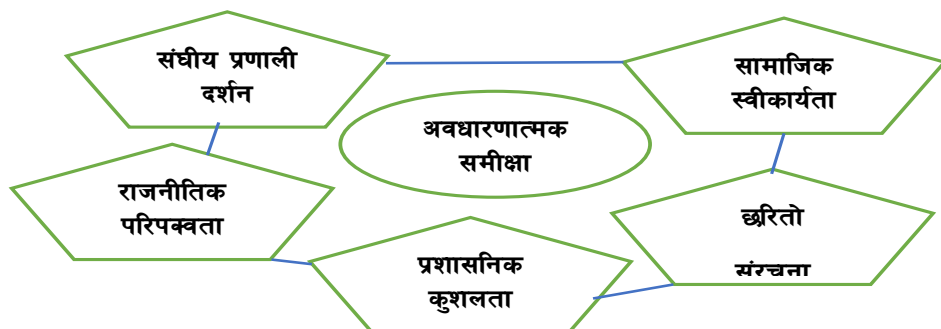
कार्यविवरण सबैजसो क्षेत्रमा द्विविधा रहेको छ । निजामती सेवालार्ई केन्द्रले लिइरहेको स्वामित्वमा स्खलन भइरहेको छ भने प्रदेश र पालिकाले पूर्ण स्वामित्व लिन सकिरहेका छैनन् ।

जसरी विश्लेषण गरे पनि जनशक्ति परिचालनमा गम्भीर समस्याहरु देखिएका छन् । जटिलता र अन्योलले गाँजिरहेको देखिन्छ । संघीय प्रणालको ध्येय एवं विशेषतासँग जनशक्ति व्यवस्थापन मिलिरहेको देखिन्छ । सेवा प्रवाह, उत्पादकत्व एवं उत्प्रेरणामा गम्भीर समस्याहरु देखिन्छन् ।

६. अवधारणात्मक समीक्षा

संघीयताको अवधारणात्मक पहलुलाई पनि केलाउनु उपयुक्त हुन्छ । अन्तरिम संविधान २०६३ बन्दा र नेपालको संविधान २०७२ जारी हुँदा संघीयतालाई निकै प्राथमिकतामा राख्नुको कारण के होला ? सात प्रदेश बनाउनु कारण के होलान् ? स्थानीय तह, पालिका र संघ गरी तीन तहको सरकारी संरचनाले नेपालको संघीयताले लिएको उद्देश्य कसरी आत्मसात गर्ला ? यी प्रश्नका उत्तर खोज्ने क्रम जारी छ र केही वर्ष रहने अनुमान सहजै लगाउन सकिन्छ । यी प्रश्नहरुको पृष्ठभूमिमा संघीयताको अवधारणात्मक पक्षलाई एकछिन केलाउने प्रयास गरौं ।

(क) **संघीय प्रणाली दर्शन** - सामान्यतः संघीयताको प्रादुर्भाव राज्यहरु एक आपसमा मिलेर बृहत्तर सार्वभौम राज्य निर्माण गर्ने क्रममा भएको हो । स्वतन्त्र र सार्वभौम राज्यहरु कारणवश आफ्नो स्वतन्त्रता, वा सार्वभौमिकता वा शासकीय प्रणालीलाई धान्न नसक्ने अवस्थामा एकभन्दा बढी स्वतन्त्र राज्यहरु मिलेर नयाँ राज्यको रूपमा विलय हुन्छन् भने त्यस राज्यलाई संघीय राज्यको रूपमा अङ्गिकार गरिन्छ । लोकप्रिय उदाहरणमा संयुक्त राज्य अमेरिकालाई लिने गरिन्छ । बेलायती उपनिवेशबाट मुक्त हुन तत्कालका स्वतन्त्र राज्यहरुले आपसमा मिलेर एउटा बलिष्ठ राज्य निर्माण गर्ने अठोट गरी त्यस राज्यहरुको एउटा संघ निर्माण गरे, जसलाई संयुक्त राज्य अमेरिका नामाकरण गरियो । एउटा बलिष्ठ सार्वभौम राज्यमा अनेकन राज्यहरु विलय भए आफ्ना छुट्टै अस्तित्वकासाथ । यी राज्यहरुले आफुलाई चाहिने शासकीय अधिकारहरु आफैँसँग राखे, संघीय राज्यलाई खटाएर अधिकार दिए - सुरक्षा, बैदेशिक सम्बन्ध, आर्थिक प्रणाली, आधारभूत शासकीय स्वरूप र सबै राज्यलाई संघभित्र गाँसिरहने जिम्मेवारी । यसरी राज्यको अधिकारको निक्षेपण माथितिर गरेर राज्यहरुले एउटा संघीय राज्य निर्माण गरे ।



अर्को प्रकारको संघीय राज्यको उदाहरणमा भारतलाई लिने गरिन्छ । बेलायती सरकारले भारतलाई उपनिवेश बनाउने क्रममा त्यहाँ रहेका राजा रजौटाहरूका राज्यहरूलाई उपनिवेशमा विलय गर्दै एउटा केन्द्रकृत राज्य निर्माण गर्दै गए । बेलायतको शासकीय प्रणाली जस्तो थियो करिब त्यस्तै शासकीय प्रणाली स्थापना गर्दै आफ्नो बर्चस्व बढाउँदै गए । यसो भए पनि त्यहाँको साविकका राज्य तथा गणराज्यहरू कुनै न कुनै अस्तित्वमा रहिरहे । भारत स्वतन्त्र भएपछि आफैले निर्माण गरेको संविधान संघीय प्रणाली अनुसार बनाए । फलतः भारत संघीय राज्य बन्यो । संविधानले राज्यहरूको अधिकार तोकिदियो, एकल र साभा अधिकारको रूपमा । यसरी संविधान निर्माणको क्रममा अधिकार निक्षेपण गरी राज्यहरूलाई प्रदान गरेर भारत एउटा सवल संघीय राज्य बन्यो ।

वि.सं. २०६३ मा नेपालमा भएको जनआन्दोलनले संबैधानिक राजतन्त्र भएको केन्द्रीकृत राज्य प्रणालीलाई गणतन्त्रात्मक संघीय राज्यमा रूपान्तरण गर्ने लक्ष्य लियो । फलतः अन्तरिम संविधान २०६३ ले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपाल स्थापनाको उद्घोष गर्‍यो । वि.सं. २०७२ असोज ३ मा जारी भएको नेपालको संविधानले संघ, ७ प्रदेश र ७५३ स्थानीय तह सहितको शासकीय प्रणाली रहेको “नेपाल” को स्थापना गर्‍यो । सबै तहका एकल राजकीय अधिकार र साभा अधिकार सूचीबद्ध गर्‍यो । संघीय सरकारमा अवशिष्ट अधिकार कायम रहने व्यवस्था पनि गर्‍यो । यसरी नेपालमा एउटा मौलिक प्रकारका संघीय राज्य प्रादुर्भाव भयो ।

(ख) **सामाजिक स्वीकार्यता** - भनिरहनु पर्दैन कि हाम्रो सामाजिक परिवेश पनि आफ्नै प्रकारको छ । सानो ठाउँ र थोरै जनसंख्या भए पनि सामाजिक विविधता व्यापक छ । भाषा, भेष र संस्कृति पनि अनेक अनेक छन् । धेरै प्रकारका रहनसहन र संस्कार एउटै राष्ट्रमा समाहित भएर बस्ने बानी परेको छ समाजलाई । सरकारलाई हेर्ने र स्वीकार्ने दृष्टिकोण पनि अलग छ । सरकारी कामकाज र शासकीय व्यवस्थालाई चुनौती दिने र असन्तुष्टि पोख्ने बानी निकै कम छ । सार्वजनिक आदेश निर्देशलाई हाम्रो समाजले शिरोपर गर्ने गर्छ ।

यस पृष्ठभूमिमा संघीय संरचनालाई कतिको सामाजिक स्वीकार्यता प्राप्त छ भनेर लेखाजोखा गर्नु अति आवश्यक छ संघीयता कार्यान्वयनको सिलसिलामा । संविधानले संघीयता व्यवस्था गर्‍यो । जनआन्दोलनको बेलामा संघीयताको आवश्यकताको नारा पनि लागेको हो । संघीय प्रणालीअनुसार निर्वाचन भएर जनप्रतिनिधिहरू चुनिए, उनीहरूले सरकारी संयन्त्रलाई सञ्चालन गरेको पनि लामो समय भइसक्यो ।

अर्कोतिर हेर्ने हो भने समाजको ठूलो वर्ग अझ पनि संघीय प्रणालीको अवयववाट अलग रहेको देखिन्छ । केन्द्रीकृत शासन प्रणालीमा बानी परेको वर्ग अझ पनि संघीयताले राष्ट्रको हित नगर्ने कुरामा विश्वास गर्छन् । तीन तहको सरकार जटिल भयो, सरकारी कामकाज भद्रगोल भयो, नागरिकले सरकारसँग राख्ने सम्बन्धमा असमञ्जस्ता बढ्यो भन्नेहरू धेरै छन् । यस व्यवस्थाले सार्वभौमिकता कमजोर बनायो, समाजको विश्वास सरकारप्रति पातलो भयो भन्नेहरू पनि उत्तिकै छन् ।

संविधानले रूढैमा र सार्वजनिक क्षेत्रले पोस्दैमा संघीयता हुकँदैन । यसलाई मलजल गर्न समाजको हार्दिक स्वीकार्यता चाहिन्छ । यस्तो स्वीकार्यता प्रवर्द्धन गर्दै जानु पर्ने देखिन्छ । सरकारको कामकाजमा सर्वसाधारणको व्यापक सहभागिता, सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सहजता र नागरिकलाई सम्मान गर्न सक्ने सरकारी रवैया आवश्यक छ ।

- (ग) **राजनीतिक परिपक्वता** - संघीय प्रणालीलाई कुशलतापूर्वक सञ्चालन गर्न राजनीतिक परिपक्वता चाहिन्छ । राज्य सञ्चालनको जिम्मा नै राजनीतिक क्षेत्रलाई हुने गर्छ । अहिलेको संविधान जनताको प्रतिनिधि संविधान सभाले बनाएको हुँदा यसको स्वामित्व राजनीतिक दलहरूमा निहित रहेको छ । राजनीतिक सुझबुझबाट नै संघीयताको कार्यान्वयन हुनुपर्छ । नेपालमा राजनीतिक दलले खुला रूपमा काम गर्न पाएको वि.सं. २०४७ साललाई मान्नु पर्छ जब संबैधानिक राजसंस्था सहितको बहुदलीय प्रजातन्त्र स्थापना गरियो । हुन त २००७ सालको परिवर्तनलाई प्रजातन्त्रको उदय भएको मान्न सकिन्छ, तर कालान्तरले वि.सं. २०४७ लाई त्यस्तो समय इंगित गरिदियो जबदेखि निरन्तर बहुदलीय प्रजातन्त्र कायम रहिआएको छ । यसरी लोकतन्त्र अभ्यास हुन थालेको तीन दशकभन्दा बढी भइसकेको छ भने संघीयताको विजारोपण भएको १५ वर्षभन्दा बढी र संघीयताको अभ्यास हुन थालेको पाँच वर्षभन्दा बढी भइसकेको छ ।

राजनीतिक दलहरूले परिपक्वता प्राप्त गर्दैछन् । अनुभवले खारिन्छ, अध्ययन र ज्ञानले भविष्यको बाटो कोर्न सघाउँछ, र इच्छाशक्तिले आँटोको काम फत्ते गर्न सकिन्छ । यही कुरा नेपालमा संघीयता कार्यान्वयनको विषयमा पनि लागु हुन्छ । संघीय संरचनाअनुसार निर्वाचन भई राज्य प्रणाली प्रारम्भ भएर अब अर्को अवधिको लागि देश चुनावको संघारमा छ । संघीयतालाई संस्थागत गर्ने यो अर्को एउटा कोशेढुङ्गा सावित हुन सक्छ ।

राजनीतिक दलहरूबीच अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा भयो भने, राजनीतिले सर्वसाधारण जनतासँगको प्रत्यक्ष सम्पर्क गुमाउँदै गयो भने र राजनीति नेतृत्ववर्गमा विवेक र नैतिकता हराउँदै गयो भने राजनीति क्षेत्रले परिपक्वता गुमाउन थाल्छ । केही समयको राजनीति गतिविधिहरू हेर्दा यस प्रकारको आशंका गर्न सक्ने ठाउँ फराकिलो हुँदछ ।

यसैले संघीयतालाई कुशलतापूर्वक कार्यान्वयन गर्ने हो भने राजनीतिक क्षेत्रले सुझबुझ देखाई परिपक्वता प्रमाणित गर्नु पर्छ । परिपक्वता भनेको जनताको विश्वास जित्नसक्नु हो, संविधानलाई अक्षरशः पालना गर्नु हो र उच्चस्तरीय नैतिकता देखाउनु हो ।

- (घ) **प्रशासनिक कुशलता** - निजामती प्रशासन राज्य सञ्चालन गर्ने अपरिहार्य यन्त्र हो जसले शासकीय प्रणालीलाई सुचारु राख्छ, र राजकीय अधिकारलाई दिशाबोध गर्छ । नेपालको निजामती प्रशासन एकीकरणको बेलादेखि नै अक्षुण्ण रहिआएको छ । राजनीतिक र सामरिक उतार चढावका बेलाहरूमा पनि निजामती सेवा अविचलित रह्यो र शासकीय व्यवस्थालाई चुस्त दुरुस्त राख्न निर्णायक भूमिका खेलिरह्यो ।

प्रारम्भदेखि नै केन्द्रीकृत प्रणालीमा हुर्केको निजामती प्रशासन बि.सं. २०७२ देखि संघात्मक संरचनामा रुपान्तरित भएको छ। निजामती प्रशासन संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका सरकार हरुमा वर्गीकृत भएको छ। एकल प्रशासनिक नेतृत्वमा हुर्केको प्रशासन अब बहुनेतृत्वमा समावेशी बनेकोछ। यो रुपान्तरित संरचनामा राम्ररी ढलन भने बाँकी रहेको देखिन्छ।

संघीयता कार्यान्वयनका लागि प्रशासनिक संरचना र विधि संघीय ढाँचामा परिवर्तित हुनु अनिवार्य छ। जबसम्म संघीय संरचनामा पूरा रुपमा समायोजित हुँदैन, विभिन्न खालका अन्योल र जटिलता रहरहन्छन्। जबसम्म अन्योल रहन्छ, प्रशासनले पूर्ण कुशलतामा काम गर्न सक्दैन।

केन्द्रीकृत निजामती सेवा संघीय संरचनामा समायोजित भइसकेको छ। प्रशासन सञ्चालनका लागि आवश्यक पर्ने ऐन नियम र कार्यविधिहरू धमाधम बनिरहेका छन्। सबै तहका सरकारहरूले निजामती प्रशासनलाई आफ्नो मातहत राखेर काम गर्न थालेको पनि पाँच वर्ष भइसकेको छ। यसरी प्रशासनले संघीय संरचना अपनाइसकेको देखिन्छ।

तर यति मात्र पर्याप्त छैन। निजामती सेवाको समायोजनपछि देखिएका समस्या र कमजोरीहरूलाई यथोचित सम्बोधन गरिएको छैन। संघीय निजामती सेवा ऐनले मूर्त रुप लिइसकेको छैन। विभिन्न तहका सरकारहरू सहज सञ्चालनका लागि चाहिने संघीय र प्रादेशिक कानूनहरू बनिसकेका छैनन्। स्थानीय तहमा पनि ऐन कानूनहरू एकातिर पर्याप्त बनिसकेका छैनन् भने सबैमा एक रुपताको पनि अभाव छ। यस प्रकारले संघीय प्रशासन सञ्चालन गर्न कानुनी र व्यवस्थापकीय संरचनाले पर्याप्तता हासिल गर्न बाँकी नै छ।

यसको साथै, सार्वजनिक सेवाको प्रवाह, विकासका पूर्वाधार, शिक्षा स्वास्थ्य जस्ता सामाजिक सेवा प्रत्याभूति, जस्ता विषयहरूमा आवश्यक पर्ने विधि, प्रक्रिया, संस्कृति र संस्कार राम्ररी हुर्कन बाँकी नै छ। यी सबका कारणले प्रशासनिक कुशलतामा निकै ठूलो खाडल रहेको अनुभूति हुने गरेको छ। त्यसमाथि भ्रष्टाचारका कारणले सार्वजनिक प्रशासन कमजोर देखिएको छ। संघीयता कार्यान्वयनमा “सुशासन” प्रमुख मुद्दा बनिरहेको छ। कतिपय अवस्थामा त केन्द्रीकृत प्रशासनमा भन्दा अहिले प्रशासनको कुशलता सीमित भएको अनुभूति गरिन्छ। कुशलतामा स्खलन भएको देखिएको छ।

(ड) **छरितो संरचना** - संघीय संरचना बोझिलो भएको विषय सँधैजसो एउटा मुद्दाको रुपमा देखिन्छ। हाम्रो जस्तो मुलुकमा ७ वटा प्रदेश नै धेरै हो भन्नेहरू प्रशस्त छन्। हुन त प्रारम्भमा १४ वटा प्रदेश हुनु पर्ने कुरा आएको पनि हो। यस दृष्टिकोणले हेर्ने हो भने सात वटा प्रदेश धेरै होइन। तर पाँच वटा विकास क्षेत्रको अभ्यास गरेको देशमा सात वटा प्रदेश पनि बोझिलो भएको निष्कर्ष निस्कने गर्छ।

त्यसमाथि ७५३ स्थानीय सरकार निकै बोझिलो भएको कुरा जताततै सुनिन्छ। ७७ वटा जिल्ला यति धेरै स्थानीय तह साँच्चिकै धेरै हो। जिल्ला समन्वय समिति भए पनि संघीय संरचनामा जिल्ला एकाइ नभएकोले यति धेरै स्थानीय तह व्यवस्थापन गर्न व्यवस्थापन,

आर्थिक भार र कानुनी दृष्टिकोणले बोझिलो भइरहेको छ । जति धेरै संख्या, उति धेरै जटिलता ।

संघीयता कार्यान्वयनका क्रममा यी कुराहरु ध्यानमा राख्नु अति जरुरी छ । नेपालको संघीयता न कसैको प्रतिलिपि हो, न अरु कुनै राष्ट्रको अनुभवसँग ठ्याक्क मिल्छ । हाम्रो आफ्नै परिवेश छ । आफ्नै इतिहास, समाज र संस्कृति छ । राजनीतिक पृष्ठभूमि र भौगोलिक अवस्थिति पनि फरक छ । सामाजिक वनोट, रहनसहन र शासकीय व्यवस्थामा पनि आफ्नै प्रकारका मान्यता र अनुभव छन् । यसैले धेरै दृष्टिकोणबाट हेर्दा नेपालका लागि संघीयता कार्यान्वयन गर्नु नितान्त नयाँ अनुभव हो । सिक्दै काम गर्दै गर्नु पर्ने अवस्था छ ।

७. उपसंहार

नेपाल संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक राष्ट्र हो । संघीयतालाई संस्थागत गर्दै समृद्धि र विकास हासिल गर्नु बाहेक अरु विकल्प छैन । तर संघीयताको कार्यान्वयन त्यति उत्साहजनक नभएको कुरा यस लेखमा गरिएका विवेचनाहरुले पुष्टि गर्छन् ।

संघीयता मननपराउने वा नचाहनेहरुको आफ्नै तर्कहरु छन् । संघीयता हाम्रो सामाजिक र राजनीतिक संस्कार होइन । हाम्रो समाजले संघीय प्रणाली पचाउन सक्दैन । संघीय प्रणाली खर्चिलो भयो, हाम्रो औकातले भ्याउँदैन । संसारका २०/३० देशले मात्र अपनाएको संघीय प्रणाली नेपालमा किन अनिवार्य हुन्छ र ! संघीयताले नेपाली समाजमा विभाजन ल्याउन थाल्यो । तीन तहको र ७६१ वटा सरकार भएर शासकीय व्यवस्थामा जटिलता ल्याइरहेको छ । कानुन, कर व्यवस्था, सेवा प्रवाह, विधि र पद्धतिजस्ता राज्यका आधारभूत व्यवस्थामा सरकारहरुबीच एक रुपता देखिएन । यस्तै तर्क सुनिन्छन् संघीयत मननपराउने वर्गमा ।

संघीयता पक्षधरहरुको तर्क अलि फरक छ । संघीय प्रणालीले शासकीय व्यवस्थालाई जनताको घर आंगनमा पुऱ्याइरहेको छ । समाजका सबै वर्ग र समुदायको पहुँच र सहभागिता शासकीय प्रणालीमा प्रचूर मात्रामा पुऱ्याउन सकिएको छ । विकास केन्द्रहरु प्रचूर मात्रामा स्थापना भएका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहहरु सामाजिक सेवा र भौतिक पूर्वाधार निर्माणमा केन्द्रित छन् । राजनीतिक कर्मीहरुलाई काम गर्ने प्रशस्त स्थान र अवसर प्राप्त भइरहेको छ । प्रशासकीय प्रणालीमा जनताको सहभागिता बढ्दो छ । सबैले आ-आफ्ना संस्कृति र भाषा भेषहरु प्रवर्द्धन गर्न पाएका छन् । प्राकृतिक र अन्य साधनहरु अझ धेरै परिचालन हुन सकेको छ । शासकीय व्यवस्था स्थानीयकरण हुन सकिरहेको छ ।

यी दुवै तर्कहरु आ-आफ्ना ठाउँमा ठीक छन् । अहिलेसम्मको संघीय प्रणाली कार्यान्वयनको अवस्था हेर्दा “बुभनेलाई श्रीखण्ड, नबुभनेलाई खुर्पाको बिण्ड” भने जस्तो भएको छ । राजनीतिक सुभबुभ, प्रशासकीय कौशल र साधनको बुद्धिमत्तापूर्ण प्रयोगको अभावमा संघीयता नेपालमा खुर्पाको बिण्ड जस्तो भइरहेको छ । यसलाई श्रीखण्ड बनाउने प्रयास गरिनु पर्छ ।

Quality of Higher Education: Myth or Reality?



✉ *Narendra Raj Paudel, Ph.D.**

✉ *Umesh Bhakta Joshi**

✉ *Subas Sharma**

Abstract

This paper aims to discuss existing issues of higher education quality taking into account the global scenarios and review the models which support minimizing the paradoxes surrounding its quality phenomena. New public management-driven reforms largely triggered the policy of liberalization and privatization in higher education posing debate on the very definition of its quality. The higher education service delivery has been found mostly elite-captured even though it has been constitutionally promised and committed in all countries in general and developing countries in particular that ordinary citizens as well would get the benefits from its fruits equitably. Paradoxes are whether higher education is counted as public good or private good, is elite-centric or ordinary citizen-centric and is influenced by student's choice or national need and priority. The models of the Trilogy for Excellence focus on the roles of educational leadership. Likewise, the feedback model focuses on the comments, criticisms and suggestions of its stakeholders to enhance the quality of higher education through teaching-learning activities continuously to the needy citizens without compromising social values, norms and social justices rather than embarking on its commodification.

Keywords: *Higher-quality education, excellence, feedback, commodification, etc.*

1. Background

Higher education, in general, has become a matter of great global concern because of its being based on innovation and creativity which affect the whole world directly or indirectly. Whatever the nature of university establishment, each university assumes equal status theoretically. However, some universities acquire higher status while others do not. The differentiating factor is, of course, its quality.

In the late twentieth century, a student's college choice for higher education was influenced by inherent characteristics such as performance, aptitude and aspirations as well as external

* Dr. Paudel is an Associate Professor at Public Administration Campus, Tribhuvan University, (TU).

* Mr. Joshi is a PhD Scholar at Faculty of Management, TU.

* Mr. Sharma is a Deputy Coordinator at Central Department of Public Administration, TU.

factors such as family, teachers or friends (Chapman, 1981). Others argue that available courses and potential benefits are the most relevant factors students consider when selecting the institution (Erdmann, 1983; Sevier, 1987).

Equity in higher education service distribution and redistribution, the furnished role of higher educational institutions and resistance to risk and uncertainty by the society due to poverty, disaster, discrimination, pandemic and climate change are theoretically challenging the very purpose of higher education in general and especially in a developing country like Nepal. In this context, the paradoxes of quality education are observed as being elite vs citizen-focused, public goods vs. private goods-driven and national priority vs students choices-guided. Thus, the definition of quality education is lacking both in developed and developing countries. The debate of higher education quality is an ongoing issue. The aim of this article is to define quality education through the literature review and put forward ways for ensuring quality education.

2. The debate of quality higher education

Elite vs citizen-focused education: The foremost debate of quality higher education is whether it focuses elites or ordinary citizens or both. After World War II, the students who enrolled in higher education belonged to elite families. Those who had paying capacity got the opportunity of enrolling into higher education. The identified reason including others was paying capacity. As the wave of democracy spread all over the world, reform attempts were made to provide higher education to the commoners. The underlined assumption was that citizens should not be bared due to the lack of paying capacity. The reform attempts focused on scholarship, grants from the government, reservations, aid, loans from the bank and so on to provide higher education to the needy citizens. However, these attempts solved the issues partially, and There is still a tendency of elite capture in higher education . It is observed that in some countries there are two types of quality education, one focusing the elites and the other taking care of commoners. This has happened despite the lofty promotes by politicians and the noble commitment in the countries' constitutions that equity will be maintained in accessing higher education opportunities. .

Higher education as **public good or private good:** The question whether higher education is considered public good or private good is found pertinent globally due to its perceived commodification caused by the privatization of higher educational institutions along the line of new public management-driven reforms . In other words, this kind of concept is triggered by the concept of globalization and liberalization policy adopted globally. Commodification refers to the production and delivery of goods and services for monetized exchange by capitalist firms in pursuit of profit. Thus, higher education is perceived to be a kind of commodity which is meant only for profit or monetary gain. In this system, students are considered and treated as customers. Eagle and Breman(2007) argue that educators hurry up for the adoption of fees. They further argue that this tendency encourages them to demand more for their money either by virtue of an institution's reputation to secure the advantage in the job market or by the exchange value of their degree. Thus, this concept ignores social values, culture, and national interests.

On its flip side is the argument made by United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (UNESCO) which aptly concludes as 'Higher education has gone for sale'. Ball (2004) argues that the commodification of higher education may well be unsuited to developed countries and even dangerous for developing countries. Likewise, Naidoo(2007) argues that commercialized forces propelled universities to function less as institutions, with social, cultural and indeed intellectual objectives. Besides, universities are considered as producers of commodities that can be sold on the international marketplace. Thus the issue of higher education as public good or private good is still very much active and alive.

Students' choice vs national priority: The understanding of students' choices is a key element for quality higher education marketing and the long-term success of the university (Adefulu et al, 2019). Considerably, from a general perspective, choosing university for higher education is a high-risk, complex process (Le, Dobebe, and Robinson, 2019). This understanding can shape engagement and relationship between the students and the university, providing relevant information and contributing to enhance the students' experience. The choices of the students are influenced by a wide range of factors such as the personality of the student, characteristics of the institution or influential information sources (Hemsley-Brown & Oplatka, 2015). On the other hand, the societal/national needs and priorities in relation to quality higher education may not be synchronized with the students' choices. It is observed that the students' choices were influenced by the privatized universities' commodification strategies to earn more profit by attracting more students. Therefore, the issue comes forward as to the investment of money by the government in the higher education sector. Often, governments of developing countries are not in the position to invest more money in higher education whereas privatized universities may not see more profit in the national priorities or societal needs. The situation of publicly funded universities has not been managed efficiently and effectively due to undue intervention by the political elites. Therefore, quality education will face the fate of a distant dream.

3. Higher education quality: the meaning

To find exact definition of quality education is itself a great difficulty. Quality improvement process includes both at the macro and university level and at the micro and educational-delivery level. Quality assessment becomes confusing in terms of its focus on administrative functions or continuous improvement process in educational delivery. While one approach values quantitative measures to demonstrate quality, the other values qualitative measures for assessing the overall impact (Jones, 2003:223).

Further, on defining the concept of quality, Harvey, Green and Burrows (1993:144) indicated that there are a number of ways for doing this. They outlined six different notions of quality as follows:

- The first notion relates to what they called the traditional concept of quality. The concept associates quality with an idea of exceptionally high standards.
- The second notion perceives quality in terms of consistency, focusing 'on process and

sets specification that it aims to meet'. It relates to the concept of zero defects.

- Their third approach to quality is that of fitness for purpose, where quality is judged 'in terms of the extent to which a product or service meets its stated purpose' (p. 144).
- The fourth concept of quality is that of value for money and thus concerns accountability. It relates to the increasing pressures in the British public service, including education, to be accountable to the public, funders and others. They acknowledged that this trend is spreading all over Europe.
- The fifth notion of quality perceives it as a transformative process, or an ongoing transformation of the participants.
- The sixth concept of quality is a pragmatic approach, where it is defined in terms of a range of qualities. This concept recognizes the fact that an institution may be of high quality in relation to one factor but of low quality in relation to another .

Thus, quality is a complex, multi-dimensional issue and its meaning is often difficult to articulate. Quality is defined in terms of value for money, fitness for purpose, zero defects, consistency, transformative process and others . This definition explains the political perspective of the government. This is criticized as being single-dimensional, schematic and simplistic. This concept overlooks the issues of complexities, multidimensionality and also the personalized view of academic quality. Despite having differing views on the meaning of quality, the higher education sector has moved to recognize quality as a culture with the aim to improve the educational experiences of stakeholders. However, it is difficult to render an overall verdict on higher educational quality with respect to its effectiveness and determine what universities are really supposed to do to improve their quality assessment system.

4. Why quality higher education?

It is a crucial question as to why quality is needed in higher education in general and especially in the context of developing countries. The reasons which justify its rationality are as follows. First, higher education, especially the one provided by universities, is operated and funded to produce high-level human resources that possess the research ability required for the nation. The research skills are imparted in higher education in such as way that graduates can apply their knowledge in the field where they will be employed afterward. Second, quality management is another crucial field for bringing out change in nation's behavior and character . Quality management applies to both educators and students through educational reforms. When educators and students focus on quality, eventually quality products/services will begin to be produced (Maguard and Krone, 2012).

The following phenomena are important in this respect:

- The large increase in student numbers (massification) associated with national agendas for extending participation is driven by new expectations in terms of qualifications for subsequent employment (OECD, 2008). Associated with greater participation and larger student numbers has been the growth in the diversity of people enrolling on

higher education (OECD, 2008). Internationalization, especially in terms of international students attending domestic campuses (OECD, 2008) and universities' off-shore campuses, is engaging them in transnational education.

- The entry of new higher education providers into the market includes private, single-purpose and corporate Universities (Morey, 2004).
- The transformational effect of information technology in all areas of higher education including teaching and learning, research and training, and new and increased opportunities for student contact and support has become strikingly evident (Murphy et al., 2001; Crosling and Webb, 2002).
- Requirements for effective and efficient management and accountability have become relevant given that universities are now multi-million or billion-dollar enterprises (King, 2007).

There have also been associated societal trends towards greater competition, the spread of the market economy, the user (student) fees, increased consumer (student) choice and sovereignty, and protection and increased opportunities for litigation.

Higher education scholars seek to contribute to both the advancement of knowledge and social change. In the word of Gerring (2012), "It follows that, as a field, we should strive to make scholarly contributions that are clear on their purposes and are cumulative". In other words, this definition of quality education focuses on the competing policy alternatives for equitable outcomes and equity and paradoxes involved to achieve efficiency, effectiveness, and collective well-being. Thus, it emphasizes to address the national need and priority of educational policy precision, clarity and transparency for quality education. However, in the word of Hausman and McPherson (2006); Roemer (2009a), the emphasis and commitment for 'equal opportunity' expressed in equity-enhancing policy is common agenda on one hand. On the other hand, there are fewer discussions on the ways and methods to be equalized in welfare, wealth, resource, capabilities and opportunity.

Moreover, Stone (2001) argued that there are also not perfect understandings of the differences between concepts of equity and equality. Arneson(2008) argues that all stakeholders of policymakers often use incongruent definitions of the conceptions, justifications and types of equal opportunity even though government, policymakers and stakeholders express commitment and promise as political and economic ideas.

Higher education scholars often fail to make full use of the theoretical and methodological insights of other disciplines also concerned with social justice issues. Further, social scientists often neglect the ideas provided by political and economic philosophers (Hennessy et al., 2009). It is crucial to understand how higher education policy may be used as a tool to promote more egalitarian social outcomes in the name of quality education.

5. Accreditation system for quality education

Accreditation system is a method based on the indicators of higher education to ensure

quality education adopted globally. The origins of the accreditation system were adopted in US higher education in the early twentieth century (Woodhouse, 2004), whereas it was adopted in the British system of higher education in the mid-nineteenth century (DETYA, 2000). The quality accreditation system was found as a worldwide phenomenon since the 1980s and grew rapidly in the 1990s (Woodhouse, 2004).

Many current higher education quality models were not found criticism-free, though. The accreditation system or models were heavily focused on the predominantly qualitative, objective and measurable aspects of higher education quality. But, these models were silent on measuring the socio-economic changes in higher education around the globe, and had to bring the changes in the traditionally adopted definition of quality higher education. The aspects of quality that really matter to academics on a more individual, personal level have increasingly been judged as unimportant (Brown, 2004, 162).

Brown (2004, 162) summarised the key assumptions for quality education which are as the following:

- The underlying purpose must be an improvement;
- The regime must focus on what is necessary for quality improvement;
- The regime must bolster, not undermine, self-regulation;
- The arrangements must be meaningful to, and engage, all those involved;
- The arrangements must promote diversity and innovation;
- There must be adequate quality control;
- There must be clear accountability of the agency; and

There must be proper coordination with other regulators or would-be regulators.

6. The trilogy of excellence: a model for quality education

The 'trilogy of excellence' was the concept considered as an important driver for effective leadership at Monash University. This concept emphasizes the three aspects- excellence in scholarship, excellence in engagement and excellence in management. The excellence in scholarship encompasses the mission and values of the institution. According to Baldwin(2007), the focused areas of excellence in scholarship are changing contents and skills, evaluation of knowledge and its synthesis, employability skills and vocational education, and innovation emerging from the interaction among teachers, students as well as others. Excellence in engagement recognizes the importance of relationship building and communication for effective leadership. Leadership engagement implies participation and involvement in any activity – learning or organizational development. The engagement of students in the content, management and evaluation of teaching-learning activity promotes quality education. Likewise, the engagement of non-teaching staff in the teaching, learning as well as implementation of planned changes leads toward quality education. Engagement is crucial for sustaining the

culture of improvement (Scott, 2007). Similarly, the implementation of change strategies needs to recognize local context and the use of existing expertise to build trust and shared values. Indeed, lack of participation and engagement was often cited as the missing or poorly executed element in endeavours to lead improvement in learning and teaching. Excellence in management has been identified as the third element in the 'trilogy of excellence'. Effective leaderships cultivate and make the appropriate infrastructure, policies, systems and resources to support learning and teaching excellence.

7. Feedback model for quality higher education

The feedback provides rationality and irrationality of higher education policy experienced through its implementation/practice when it is concerned with the higher education quality. The feedback providers are its stakeholders in general, and the feedback as such can be further categorized into students-level, institutional-level, faculty-level, educational program-level and educational module-level.

Feedback from the student: On the one hand, it is assumed that student views are usually collected in the form of 'satisfaction' feedback in one way or another. Sometimes, there are specific efforts to obtain student views on the improvement of educational policy provisions when it is concerned with the potential and desired educational quality. The main contents to collect feedback from students for quality education include appropriateness of instrument used to evaluate the course, institutional and individual performance, decision-making process, available resources and staffing to support educational programs. Feedback from students mainly furnishes two functions- internal information to guide improvement and external information for potential students and other stakeholders. In addition, student feedback data can be used for control and accountability purposes when it is part of external quality assurance process. Making effective use of feedback requires that the institution has in place an appropriate system at each level that identifies and delegates responsibility for action; encourages ownership of plans of action; requires accountability for action taken or not taken; communicates back to students on what has happened as a result of their feedback (closes the loop), and commits appropriate resources. For example, from the US experience, the role of student evaluation of instruction in staffing decisions (continuation, promotion, tenure) is distinguished from programme/unit performance (Arreola, 2007).

Institutional-level feedback: Institution-wide surveys tend to encompass most of the services provided by the university. Institution-wide feedback seeks to collect data that provide information for management designed to encourage action for improvement and, at their best, the feedback is based on the student perspective rather than on the preconceived notions of managers. Such feedback can also provide an overview of student opinion for internal and external accountability purposes, such as reporting to boards of governors or as evidence to quality auditors.

Faculty-level feedback: Faculty-level feedbacks are similar to those undertaken at the institutional level. They tend to focus only on those aspects of the experience that the faculty controls or can directly influence. They often tend to be an unsatisfactory combination of

general satisfaction with facilities and an attempt to gather information on satisfaction with specific learning situations. However, they are rarely linked to a meaningful improvement action cycle.

Program-level feedback: Feedback on educational programs is concretized through qualitative discussion sessions- focus group discussion and interviews. Besides, informal feedback on programs adds values for continuous improvement of efforts between students and lecturers. Program-level feedback focuses on the teaching and learning, course organization and program-specific learning resources to enhance higher educational quality. However, in a modularised environment, program-level analysis of the learning situation tends to be 'averaged' and does not necessarily provide clear indicators of potential improvement of the program without further enquiry at the module level.

Module feedback: Similarly, module feedback tends to focus on particular teaching-learning activities. The module feedback plays pivotal role to mediate feedback from students to teachers with the aim of enhancing quality education (Swain, 2009).

Faculty-appraisal feedback: Some universities focus on the performance of teaching staff rather than wider aspects of student feedback. The methods used to appraise the teachers performance include student's evaluation, and peer- and self-assessment approach to teaching quality. Teacher-appraisal feedback may provide some inter-program comparison of teacher performance (William and Cappuccini-Ansfield, 2007).

8. Conclusion

As the wave of democratic governance systems has spread globally in the developed and developing countries alike, the focus on quality higher education has changed. The reform approaches—such as traditional, market-based, higher education service-based, decentralized concept-based, and inclusiveness- and performance-based --were found important to provide higher educational service effectively, efficiently, economically and equally. However, the expectations from reform efforts have been met only partially because the dilemmas such as whether higher education is public good or private good and elite centric or citizen-centric, and also that whether it is based on students' choices or national need and priority are found still unresolved. UNESCO argues that while higher education should not be put on sale on the one hand, the commercialization of higher education is increasing day by day. The definition of higher education quality was measured in terms of the value of money, zero defects, consistency, fitness of purpose and transformation process. This definition was found insufficient to meet the national need and priority as well as measure the prosperity of the citizens. Two models- trilogy of excellence and feedback model of higher education quality--emphasize on the societal values and national need and priority rather focus on private good, paying capacity and students' choices, though these are also considerable ingredients. Thus, in a nutshell, higher education quality means meeting the needs of citizens and civilization in an equitable manner without compromising societal values.

References

- Adefulu, A., Farinloye, T., & Mogaji, E. (2019). Factors influencing post graduate students' university choice in Nigeria. In E. Mogaji, F. Maringe, & R. E. Hinson (Eds.), *Higher education marketing in Africa—Explorations on student choice*. Cham, Switzerland: Springer.
- Arneson, R. J. (2008, Fall). Equality of opportunity. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy*. Retrieved from <http://plato.stanford.edu/archives/fall2008/entries/equal-opportunity>
- Baldwin, G. (2007). *The Teaching Research Nexus*. Melbourne University, CSHE. Available at: http://www.cshe.unimelb.edu.au/pdfs/TR_Nexus.pdf (accessed 9 April 2020).
- Ball, S.J. (2004) Education for Sale! Commodification of everything? Annual Education Lecture at the Karl Mannheim Professor of Sociology of Education Institute of Education, University of London. Available at: firgoa.usc.es/drupal/node/25448
- Brown, R. (2004) *Quality Assurance in Higher Education: The UK Experience since 1992*. London: RoutledgeFalmer.
- Brown, R., & Carasso, H. (2015). *Everything for sale?: The marketisation of UK higher education*. Abingdon: Routledge.
- Chapman, D. W. (1981). A model of student college choice. *The Journal of Higher Education*, 52(5), 490–505.
- Crosling, G. and Webb, G. (eds) (2002) *Supporting Student Learning: Case Studies, Experience and Practice from Higher Education*. London, UK and Sterling: Kogan Page.
- Department of Education, Training and Youth Affairs (DETYA) (2000) *Quality Assurance and Accreditation in Australian Higher Education: An assessment of Australian and international practice*. Report prepared by D. Anderson, R. Johnson and B. Milligan (Centre for Continuing Education, Australian National University). Commonwealth of Australia.
- Eagle, L. and Brennan, R. (2007) Are students customers? TQM and marketing perspectives, *Quality Assurance in Education*, 15(1): 44–60.
- Erdmann, D. G. (1983). An examination of factors influencing student choice in the college selection process. *Journal of College Admissions*, 100, 3–6.
- Gerring, J. (2012). *Social science methodology: A unified framework*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Harvey, L., Green, D and Burrows, A. (1993) 'Assessing Quality in Higher Education: a transbinary research project', *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18(2): 143–8.
- Hausman, D. M., & McPherson, M. S. (2006). *Economic analysis and moral philosophy* (2nd ed.). Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Hemsley-Brown, J., & Oplatka, I. (2015). University choice: What do we know, what don't we know and what do we still need to find out? *International Journal of Educational*

Management, 29(3), 254–274.

- Hennessy, J., McPherson, M., & Callan, E. (Speakers). (2009, June 29). *Ethical issues in higher education* [Audio podcast]. Stanford: McCoy Family Center for Ethics in SocietyStanford University. Retrieved from <http://itunes.apple.com/WebObjects/MZStore.woa/wa/viewPodcast?id=385630287>
- Jones, S. (2003) 'Measuring the quality of higher education: linking teaching quality measures at the delivery level to administrative measures at the university level', *Quality in Higher Education*, 9(3): 223–9.
- Le, T. D., Dobele, A. R., & Robinson, L. J. (2019). Information sought by prospective students from social media electronic word-of-mouth during the university choice process. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 41(1), 18–34.
- Maguard, B. A and Krone, R.M(2012) *Managing quality for higher education: Systemic perspective*, Retrieved from www.bookboon.com at 14 April 2020.
- Morey, A.I. (2004) 'Globalisation and the emergence of for-profit higher education', *Higher Education*, 48: 131–50.
- Murphy, D., Walker, R. and Webb, G. (eds) (2001) *Online Learning and Teaching with Technology: Case Studies, Experience and Practice*. London and Sterling: Kogan Page.
- Naidoo, R. (2007) HE as a global commodity, Observatory on Borderless Higher Education. Available at: www.obhe.ac.uk
- Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) (2008) *Education at a Glance: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- Roemer, J. (2009b). Prospects for achieving equality in market economies. In W. Salverda, B. Nolan, & T. M. Smeeding (Eds.), *The Oxford handbook of economic inequality* (pp. 693–708). New York: Oxford University Press.
- Roemer, J. E. (2009a). Equality: Its justification, nature, and domain. In W. Salverda, B. Nolan, & T. M. Smeeding (Eds.), *The Oxford handbook of economic inequality* (pp. 24–37). New York: Oxford University Press.
- Sevier, R. (1987). How students choose a college. *Currents*, 13(10), 46–52.
- Stone, D. (2001). *Policy paradox: The art of political decision-making* (3rd ed.). New York: W. W. Norton & Company.
- United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation (UNESCO) (1998) World Declaration on Higher Education. Available at: www.unesco.org/education/educprog/wche/declaration_eng.htm
- Woodhouse, D. (2004) 'The Quality of Quality Assurance Agencies', *Quality in Higher Education*, 10(2): 77–87.

Evolution of the Study of Public Administration



*✍️ Dr. Hari Prasad Adhikari**

Abstract

Public administration is relatively a young discipline but, as an activity, it is as old as human civilization. Public administration plays significant role in not only formulating and enforcing policies and helping maintain stability and order but also in securing welfare of the people and national integration. So, it is a social science. The methods of pure science are not applicable to administrative phenomena. The purpose of this article is to examine the evolution of public administration from the 19th century to the 21st century. The methodology used for the study is the descriptive-cum-analytical on secondary information from different sources such as reports, articles, books, etc. The major issues dealt with in this article are: background of the study, objective of the study, methodology of the study, scope of the article, five different paradigms such as politics / administration dichotomy, principles of administration, public administration as political science, public administration as management, public administration as public administration and, conclusion.

Keywords: politics/administration dichotomy, public administration as political Science, public administration as management, public administration as public administration.

1. Background of the study

Public Administration is an important part of modern government. It is considered as the 'heart' of civilization, and also as 'backbone of nations' machinery'. Public administration is carried out in public interest. As an independent subject of a social science, it has a recent origin.

As a discipline, public administration focuses on the machinery and procedure of government while formulating and implementing policies and that its analysis helps develop new ideas. These ideas are then applied to the activities of the government to test whether it increases efficiency. Therefore, public administration is a theory and a practice, which are both interdependent.

In the contemporary world, the burden of public duties on government has been steadily increasing. It seems that public administration is indispensable because contemporary civilization cannot progress without a sound administrative system. Caiden, Gerald E. (1971) observed that positivistic-interventionist role of government would automatically find reactions

* Dr. Adhikari is an Associate Professor at Tribhuvan University

in academic inquiry, and as history has shown, the importance of public administration as a discipline has been closely associated with the increasing activist role of the governments everywhere. In the context of the newer and the wider duties and responsibilities thrown on the state, the role of public administration is more vital and important than of almost any other branch of government. As a growing field of practice and knowledge, Public Administration has attempted to meet this challenge. In this context, this study attempts to answer the research question, i.e. how have the trends in public administration been based on a series of public reforms, the move towards a new public management?

2. Objective of the study

The objective of the present article is to analyze the evolution of public administration from the 19th century to the 21st century.

3. Methodology of the study

The methodology used for this study is the analytical research design based on secondary information. The design of a study also depends on the stage of advancement of knowledge in the research area (Wolff. & Pant, 2005). The secondary data were taken by reviewing the related reports, policy documents, journal articles, books and other relevant documents published in Nepali and English languages.

4. Scope of the article

The article is of great use for the students, teaching staff, policy makers, executive planners and all those who take a keen interest in gaining additional knowledge about evolution of public administration.

5. Analysis and discussion

The literature indicates that there have been several important changes that have happened in public administration over the years. The first observation in literature is that in the 1800s, the term 'public administration' was not commonly used, but the common term that was used was 'administration' (Caiden, 1971). Public administration has developed gradually in five different paradigms from 1900 till the present state (Henry, 2007):

5. 1. Politics / Administration Dichotomy

This is the first paradigm in the evolution of public administration which came into view between 1900 and 1926. The politics-administration dichotomy has been one of the most disputed theories of public administration. It represents the existence of a contradictory and exclusive relationship between political policies and administrative processes.

In the early period, two different stands of thought, quite unrelated to each other, provided the basis for the doctrine. Woodrow Wilson was the father of conventional views of separation between politics and administration. The formula is simple:

politics is concerned with policy, the higher order things, and administration deals with implementation of policy.

The second stand of thought comes from Max Weber. According to him, a division between administration and politics is a central organizing principle in all modern political systems. However, the neutrality of the civil service/ bureaucracy is related to professionalization.

Public administration scholars have developed three models to characterize the relationship between elected and appointed officials in democratic governments: (a) the orthodox politics-administration dichotomy, (b) the modified dichotomy, and (c) partnership model.

5.1.1 Orthodox Politics- Administration Dichotomy

This model preceded the others and is relatively well-known. It emphasizes on a rather strict separation of politics and administration, with distinct functions assigned to each. Politics determines the goals and policies of government, and administration implements those goals and policies. Further, the administrator is to be neutral politically. Strict-version neutrality applies to formulating policy, but at the same time, minimum neutrality applies to partisan neutrality. This version of dichotomy stresses insulation from politics by positing that elected officials cannot interfere with the administration or implementation of policy (Robert Montjoy, and Douglas Watson, 1995).

The politics-administration dichotomy is often attributed to early public administration scholars, Woodrow Wilson and Frank Goodnow. Wilson wrote, "the field of administration is a field of business. It is removed from the hurry and strife of politics." Wilson argued further that "administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions, they are managerial questions. Broad plans of governmental actions are not administrative; the detailed execution of such plans is administrative."

Frank Goodnow is the second intellectual ancestor of the dichotomy. He wrote the first book-length treatment of public administration in 1900. Goodnow noted that politics has to do with policies or expressions of the state will. Administration has to do with the execution of these policies. Several scholars have argued for Goodnow's traditional view of the politics-administration dichotomy.

5.1.2. The modified politics-administration dichotomy

Many public administration scholars expressed doubt about the orthodox view of the dichotomy even during the height of its popularity. John Pfiffner (1935), James Svara (1998), Robert Montjoy, and Douglas Watson (1995) advocated modified politics-administration dichotomy. This model describes the relationship between local government administrators and elected officials. The dichotomy

holds for politics and administration, not for policy and administration. What this means in practice is that managers can participate in the policy process. In general, it is fair to conclude that the modified dichotomy model permits public administrators to provide policy leadership to elected officials, but elected officials should leave implementation and general management questions to professional administrators.

5.1.3. The partnership model of politics-administration dichotomy

This model focuses on the interconnectedness between politics and administration describing the relationship between the managers and elected officials. It holds that administrators can and often do have great impact on policy making and that elected officials can and often do have great impact on administration.

While the modified dichotomy model sanctions administrators venturing into policy making, the partnership model sanctions elected officials venturing into administration by being involved in implementing and executing laws and policy.

Goodnow views of the idea with a concern for how the connection between politics and administration worked in practice. Goodnow stopped short of arguing for a full partnership, because he believed that political control of administration must be mediated. For example, the “general conduct, but not concrete actions” of those who exercise administrative functions “should be subject to control”. Goodnow wrote that too much control by “politics” will inevitably “produce evil rather than good” by fostering “inefficient administration”.

Krause (1999) argues that those who study the relationship of elected and appointed officials in a democracy should examine the impact each has on the other. A number of studies emphasize the impact of elected officials on administration.

Administrators participate in politics and elected officials participate in administration (this view highlights a partnership between administrators and the elected officials).

5.2. The principles of Administration

This was the second paradigm arising between 1927 and 1937. The principle refers to a rule or law or standard or behavior concerning the functioning of natural phenomena or processes of the system. In other words, it is a fixed or predetermined policy or mode of action as well as basic essential quality or element that determines essential nature or characteristics. The principles are based on personal experience and observations and experience of how the existing organizations are administered. Principles for public administration are shared by different countries with legal traditions and different systems of governance. The main administrative law principles are: Reliability and predictability (legal certainty or judicial security), Openness and transparency, Accountability, Efficiency to effectiveness.

Luther Gulic and Urwick promoted seven “principles” of administration as POSDCoRB. It stood for P = Planning, O = Organizing, S = Staffing, D = Directing, Co = Coordinating, R = Reporting, B = Budgeting.

Modern writers on Public Administration do not accept that there are some ‘principles’ of administration. They have described these principles as being ‘commonplace’. Herbert A. Simon, the pioneer of behavioral approach to administration, attacked the traditionalist for enunciating principles of administration. He labeled these principles as proverbs. Distinguished authors shared basic public administration’s values and principles are deemed to have led to some convergence amongst national administration. We have already explained that public Administration is not only an art but also a science – a body of systematized knowledge, and therefore, it must be possible to sum up in ‘principles’ some leading truths of administration having general application. Lord Sydenham says, “All efficient systems of administration confirm to ascertainable principles. Such principles are independent alike of form of government or the nature of undertakings and of the extent of the monetary transactions involved. They are external: their violation inevitably entails disorganization, inefficiency and waste.” Principles they provide clues to the cause or elements of the phenomena which a theory of social action must account for or explain. Therefore, without any fear, it may be claimed that there are such things as ‘principles’ of Public Administration. A brief description of these principles is given below: Principle of Political Direction; Principle of Authority; Principle of Public Responsibility; Principle of Social necessity: social action is impossible without administrative action; Principle of Efficiency; Principle of Organization: “coordination”, “correlation” and “integration” are blessed words covering a multitude of administrative virtues; Principle of Public Relation: technology of social relationship; Principle of Evaluation and Progress: momentum of Public Administration increased; Principle of Research: fact finding activity.

Public administration faced several problems from 1938 – 1950. It was the period of transition and many challenges appeared in the growth of public administration.

5.3 Public Administration as Political Science

It is the third paradigm that emerged between 1950 and 1970. Politics and administration had been disputed over for a long time that there was no clear separation between them. Writings on Public Administration in 1950s spoke of the field as an “emphasis” on “area of interact”, or even as a “synonym” of Political Science. Public Administration is very closely related to the study of political science (P.A. was born in the house of political science). It is still a fact that “an understanding of Public Administration politics and administration are the two sides of single coin”. (P.A. is an instrument for the exercise of political power - according to Millett). Most of the authoritative writers on the subject have found it difficult, even impossible, to make a distinction between politics and administration. Pfiffner(1935) has rightly said that in some cases, politics and administration are so intermingled and confused that a clear distinction is difficult,

and he further adds that “the line between the two should be shaded from black to various shades of gray, finally merging almost imperceptible in to the white.” There is no denying the fact that there is a difference between the duties of political officers and those of administrative officers (Policy making and policy implementation). Wilson said “Administration lies outside the proper sphere of politics. Administrative questions are not political questions although politics sets the tasks for administration.”

Now, what is the concept of state from the people’s point of view? Or how does the state come in contact with the people? Is it not through ‘administration in action’ that, the people realize the existence of state? Certainly, it is so, political science studies the various forms of government in order to find out which particular form of government can best administrator to the needs of the people and it is here that the political science and public administration meet so closely. There is the field of political theory which has so long been divorced from the study of P.A., the chief reason being the political theory is philosophical whereas Public Administration is empirical in nature. But, of late, this divorce between the two has ended in a happy re-union. Political science is a study of state and government. The functions of the government flow from the functions of the state. According to Leslie Lipson, “Government is a continuous process. It is true that the process contains phases. Legislation is one phase, administration is another, but they are merged together and at certain points become indistinguishable. No clear-cut line of demarcation can be drawn to say that here politics ends and administration begins. Thus we can conclude with the words of John M. Gaus that “a theory of Public Administration means in our time a theory of politics too.”

5.4 Public Administration as Management

It was the fourth paradigm that came forth between 1956 and 1970. Simply, Public Administration has been defined as managing the public affairs whereas management as process of performing certain tasks systematically and rationally. As a paradigm, management provides a focus but not a locus. It offers techniques, often highly sophisticated techniques that require expertise and specialization. The emergence of the generic movement has as much to do with changes in business administration as it do in Public Administration. Reasons for the emerging concept of management are:

- Process oriented to result oriented
- More government to good governance
- More effectiveness to efficiency
- For accepting the change
- To fulfill the concept of leave and thin management.

Management is a cooperative endeavor for achieving a particular objective. The heart of administration is the management of programmes designed to serve the general welfare. Being a comparatively new discipline the term management is variously

used. It is used to explain the whole system of administration. According to Millett – “Management is the process of directing and facilitating the work of people organized in formal groups to achieve desired goal.” In this sense management is the means for ensuring utilizing limited resources to accomplish maximum output with speed and efficiency. Thus, management is a process of achieving a desired goal. It is not about doing things but about getting them done (Rosenbloom D.H.& Kravchuk, R.s. ,2005) Considering everything above, the following are the characteristics of management,

- Management is a process of organized activities,
- The organized activities are directed towards an objective or set of objectives,
- The goal oriented organized activities established relationships among the available resources which include material, money, men, and machine in the organization.
- Management involves working through others to accomplish the desired objectives,
- Management involves decisions to get things done by others.

The management option (which is sometimes called “administrative science” or generic management) was an available alternative for a significant number of scholars in Public Administration (Pradhan, Goreksha Bahadur N,2007). There are some general commonalities and differences between Public Administration and Management.

Commonalities:

1) Functions and Procedure

'POSDCoRB' is the common function of public administration and management. Similarly, accounting, filing, computerizing, decision making, information collections are the common procedures/techniques.

2) Rationalization and systematization of Performance

Legal frameworks, policy guidelines, and setting up standards are the same for public administration and management.

3) Same scholars

Philosophy developers of both public administration and management are same. The common scholars are Woodrow Wilson, Henry Fayol, Pfiffner, F.W. Taylor, Elton Mayo etc.

4) People-the Focal point

Both consider people as the focal point and work for the people.

Differences:

1) First School of thought:

Administration is concerned mainly with the overall policy making while management is concerned with policy implementation.

2) Second School of thought:

Management as a 'generic term' for the total process of executive control in industries, or commerce and administration as that part of management which is concerned with the installation and carrying out the procedures (programme is laid down, and progress activities checked against plan)

3) Third School of thought:

This thought is represented by Khorshed D.P. Maden and Homai MC. Dowell. According to this school of thought, Public Administration is concerned with the management of the public affairs while management in general is concerned with managing the affairs of Public Administration, industry and commerce.

On the other hand, there are differences between Public Administration and Management politically, functionally, administratively, financially and socially.

Politically – Public Administration is headed by political master responsible to the people while, Management is headed by either a civil servant or by other official of enterprises concerned.

Functionally – Public administration is much wider than management (security etc) Management deals with some specific task.

Administratively – Public Administration is responsible and accountable to the external agency (parliament) for performance of functions while Management enjoys autonomy (operational freedom)

Financially – Public administration is mandatorily approved by the parliament or other competent authority. But in case of management, it enjoys authority to formulate its own budget without external interference. Public Administration is related service and management is profit motive.

Socially – Public Administration's job especially in developing countries is considered somewhat prestigious than management.

In this context, public management includes the following topics:

- Providing leadership,
- Shaping policy,
- Planning programs,
- Designing organizational environments,

- Communicating with (constituencies) other,
- Budgeting processes and resources,
- Staffing,
- Directing workflow

Besides the mentioned points, the other points included in management during the period are:

- Organizational research
- Working different in public and private organization,
- Science, technology and public policy,
- New public administration
- Publicness and privateness
- Interest – who gets benefitted or who suffers i.e. interest
- Agency – who works on behalf of someone else
- Access – degree of openness as space, information, resource etc.

5. 5 Public Administration as Public Administration

It is the fifth paradigm that came forth in 1970 and still prevails. “Public administration as public administration” refers to public administration’s successful field of study and practice. Public Administration faced vast changes from 1900 to 1970 (although some writers say that 1960s and early 1970s were the period of turbulence, instability and confusion in the west, particularly in the USA). During this period, many principles, facts, rules exercises etc. were developed.

This paradigm asserts that Public Administration differs from other types of management, private management in particular in meaningful ways and that the objective of the normal science research with this paradigm is to improve public service performance and resolve various problems encountered in public administration practice.

At present, Public Administration is also known as administration science. Public Administration as a field of systematic study is much more recent. Public Administration as an aspect of governmental activity has existed as long as political systems have been functioning and trying to achieve program objectives set by the political decision makers (Shrestha, T. N., 2007). Public Administration is multidisciplinary in character and the study of Public Administration covers the following areas:

- Political science and policy analysis,
- Sociology and cultural studies,
- Organization management and business studies, which has been interpreted to

include organizational behavior (OB), Human Resources (HR) sub decision as well as economics, law and other range of related field.

The goal of the field of Public Administration are related to democratic values of improving equality, justice, security, efficiency, and effectiveness of public services. Nowadays Public Administration has become a public service, bureaucracy, administrative science, generic management and action center and also a matured separate special subject. Universities compose of some colleges that offer M.Phil and then PhD after the completion of Master of Public Administration (M.P.A.) programme.

Although Public Administration is a matured discipline, some people consider a **sixth paradigm** in the development of public administration which is **governance**. A number of trends emerged in the 1980s that changed our perception of government and its administration. The trends were grouped under globalization, redefinition and devolution which caused enormous changes among the three sectors - public, private, and nonprofit.

Globalization: The internet and multinational corporations are challenging the traditional pace and powers of governments.

Redefinition: Governments are empowering government workers and citizens, introducing competition, satisfying customers, etc. in an attempt to reinvent themselves in terms of partnership and collaboration rather than power and hierarchy.

Devolution: Governments are stopping their traditional powers to individual citizens, groups of citizens, public authorities, and other governments.

At present, the role of public administration is towards more of governance, than of direct involvement. Public administration plays enabling, collaborative, cooperative, partnership and regulatory roles. It plays a direct role in the core areas such as defense, law and order, foreign policy. In certain other areas such as telecommunications, airlines, insurance, etc., it has to compete with the private sector, for which there should be regulatory commissions to provide for equal level playing fields for both the sectors. Public administration can also have partnership with the citizens in some areas like maintenance of schools, hospitals, irrigation water and civic amenities for efficient delivery of services.

6. Conclusion

The trends in public administration have been based on a series of public reforms, the move towards a new public management that is based on electronic governance and response to globalization. This has included accountability, and democratization through promoting public participation. At first, Public Administration was limited to processes and procedures rather than results. In the next phase, Public Management, focused on the application of management principles, including efficiency in utilization of resources, effectiveness, customer orientation, reliance on market forces, and greater sensitivity to public needs. New Public Management

(NPM), continued the previous trends. It focused on outcome-oriented partnerships between the public and the private sector to provide services to citizens. At present, public administration is focused more towards governance which has been defined as a system of values, policies, and institutions by which a society manages its economic, social, and political affairs through interactions within and among the state, civil society and the private sector. Three actors are involved in governance: the State, which creates a conducive political and legal environment; the private sector, which generates jobs and income; and civil society, which facilitates social and political interaction. The essence of governance is to foster interaction among these three types of actors to promote people-centered development. Although governance is one fabric, for the sake of analysis and entry points for action, it can be divided into three dimensions. Political governance means the range of processes through which a society reaches consensus and implements regulations, human rights, laws, and policies. Economic governance is the architecture for national and international economic activities, including processes to manage the production of goods and services and to marshal and protect natural, fiscal and human resources. Social governance is the set of norms, values, and beliefs that guide society's decisions and behaviours. Each dimension of governance affects and interacts with the other two dimensions.

References:

- Bhagwan, Vishnuo and Bhushan, Vidya (2007). Public administration, New Delhi: S. Chand & Company Ltd.
- Caiden, Gerald E. (1971). The Dynamics of public administration guidelines to current transformations in theory and practice, USA: Hinsdale, Illinois Dryden Press.
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V. (2009). Public administration, India: Rawat Publication
- Frederickson, H.G., & Smith, K.B. (2008). The public administration theory primer. New Delhi: Rawat Publications.
- Henry, Nicholas (2007). Public administration and public Affairs, New Delhi: Prentice hall of India Private Limited.
- James H. Svara (1998). The politics- Administration Dichotomy model as Aberration, U.S.: Wiley
- John, Pfinner (1995). Public Administration, New work: The Ronald Press.
- Daniel, Krause (1999). The antecedents of buying firms' efforts to improve suppliers, *Journal of operation management*: Portland State University.
- Maheshwari, Shriram (2003). Administrative Thinkers, New Delhi: Macmillan India Ltd.
- McNabb, D.E. (2012). Research methods in public administration and nonprofit management: quantitative and qualitative approaches. New Delhi: PHI Learning Private Limited.
- Miller, Hugh T. & Fox, Charles J. (2007). Postmodern public administration, New Delhi: Prentice hall of India Private Limited.

- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing government*. New Delhi: Prentice hall of India Private Limited.
- Pradhan, Goreksha Bahadur N. (2007). *Some reflections on Nepalese public administration and management*, Kathmandu: Indusgrafiqs.
- Raymond W. Cox III, Susan J. Buck and Betty N. Morgan (2004). *Public administration theory and practice*, India: Pearson Education.
- Robert montjoy and Douglas Waston (1995). *A case for Reinterpreted Dichotomy of politics and administration as a professional standard in council Manager Government, U.S.:* University of Taxax Dallas
- Rosenbloom, D. H & Kravchuk, R. S.(2005). *Public administration understanding management, politics, and law in the public Sector*, New York: Mc Graw Hill International.
- Shrestha, T.N. (2007). *Public administration*. Kathmandu: Ratna Pustak Bhandar.
- Wolff, H.K. & Pant, P.R. (2005). *Social science research and thesis writing*. Kathmandu: Buddha Academic Publishers and Distributors Pvt.

Impact of Power Distance on Organizational Performance: A case of local government unit in Nepal



*Dr. Sushmita Acharya**

Abstract

The purpose of this study is to explore how Power Distance exerts influence on the behavior of organizational members and how it impacts on organizational performance. This study examines power distance with respect to authority and power sharing within organization and also in relation to the communication relationship between service seekers and local officials responsible for delivering services. Hence, the study analyses power distance from two different perspectives: (i) the perspective between service seekers and local officials, and (ii) the perspective between officials in the hierarchy. The study applied a case study research design with mixed methods encompassing in-depth interviews with both service seekers and providers. The findings show the following facts: Power distance is pervasive in organization as juniors are reluctant to discuss freely with seniors; and service seekers have limited access to municipal officials. Further, it reveals information and accessibility gaps between service providers and service seekers.

Introduction

Organizational culture is the broader concept which represents the behaviors, attitudes, belief system, practices and over all philosophies that define and determine the organizational performance. In an organizational context, it is the pattern of doing things in a more disciplined way. In this study the cultural aspects have been examined with special focus on power distance and the communication pattern.

Hofstede and Hofstede (2005) have identified power distance as powerful fundamental dimensions of the national culture. Power distance is one of the vital dimensions of culture, here, resembles the communication gap as well as social gap between service providers and service seekers. As per Daniels et al (2014) "Power distance is a value that differentiates individuals, groups, organizations, and nations based on the degree to which inequalities are accepted either as unavoidable or as functional. Understanding power distance is especially important in organizational research because power is fundamental to all relationships, is inherent in hierarchical organizations, and affects many organizational processes and outcomes". This study examines the power distance with respect to authority and power sharing within organization and also to the communication relationship between service

* Dr. Acharya is a Lecturer at Tribhuwan University

seekers and local officials responsible for delivering services. This study tries to explore how culture can exert influence on the behavior of organizational members and how impacts on organizational performance. Organizational performance here resembles the services delivered to the public by local authority. It has been assumed that the stronger the power distance, the higher the number of rules and regulations in an organization. These rules may bring rigidity and inflexibility and in some cases may resist change and innovation. It has been assumed that citizen's accessibility to officials foster the performance of local authority in delivering services. Likewise open communication between the boss and subordinates in the hierarchy might help to lower the power distance in the organization and in turn enhances the performance of the local bodies in delivering services to the people.

Literature Review

Culture has profound influence on organizational functioning. Culture is deep rooted and constantly depicted in our own actions, mindset and interactions with others; and in long run it becomes our routines, rules, behavior or values and norms that guide and constrain the behavior of the individual and of the organization. A person can never be detached from their culture as it surrounds us all the times. Schein(2004), has opines that "when one brings culture to the level of the organization and even down to groups within the organization, one can see clearly how culture is created, embedded, evolved, and ultimately manipulated, and, at the same time, how culture constrains, stabilizes, and provides structure and meaning to the group members. These dynamic processes of culture creation and management are the essence of leadership and make one realize that leadership and culture are two sides of the same coin". 'Once a group has a culture, it will pass elements of this culture on to new generations of group members' (Louis, 1980; Schein, 1968; Van Maanen, 1976; Van Maanen and Schein, 1979 as cited in Schein, 2004).

Every organization, whether it be public or private, consists of people having different personalities and experiences coming from different backgrounds and cultures, and it is the universal truth that in any organization, there exists a power gap, the extent or degree of which may vary depending upon the national culture and context. Professor Hofstede calls this phenomenon 'power distance'. Now, the question is to what extent the power distance has influence on local governance performance in the context of developing countries like Nepal? This study tries to explore the answer based on two different dimensions: (i) between the officials in the hierarchy (subordinate officers and boss); and (ii) gaps between service providers and users. Power Distance in this study, basically, focuses on communication and accessibility gaps. According to Hofstede, there are countries whereby people do accept that there is power inequality in society and these countries will score high on Power Distance Index (Hofstede, 2011).

Culture normally means the beliefs, values and perceptions inherent in the society. Nepalese culture can be characterized as having a feudal structure and patron-client relationship between administrators and citizens, power-oriented behavior and corrupt behavior and practices with lack of transparency in the system. Culture has been defined and interpreted

by different writers in different ways. In an administrative cultural context Jamil et al. (2015) has illustrated organizations as 'miniature societies reflecting broader societal culture' and defined in such a way that administrative culture as an association of dominant values and norms impacts on organizational performance and outcomes influencing the wider society. In the 1980's, Edgar Schein's research studies have expanded the scope of culture to modern organizations. Regarding the organizational culture, Edgar Schein, has set the assumptions that organizations have their own specific values and that values shape practices and behavior within the organization, which, in long term, becomes the culture of that organization. Goffee, R., & Jones, G. (1996) have characterized organizational culture as the "glue that holds organizations together". In the view of Chatman, J. A., & Jehn, K. A. (1994), Culture can support linkages between technology adoption and organizational growth. According to Edgar Schein(2004, p.11), "Any social unit that has some kind of shared history will have evolved a culture". Likewise, Schein believed that culture is the most difficult organizational attribute to change and that it can outlast products, services, founders and leaders. *"Culture implies some level of structural stability in the group. When we say that something is "cultural," we imply that it is not only shared, but also stable, because it defines the group. Once we achieve a sense of group identity, it is our major stabilizing force and will not be given up easily. Culture survives even when some members of the organization depart. Culture is hard to change because group members value stability in that it provides meaning and predictability"* (Schein, 2004, p.14). According to Hofstede and Hofstede (2005), 'culture refers to collective programming of the mind that distinguishes the members of one group or category of people from others'. Culture determines the pattern of communication and the way of doing things so cultural dimension is very important for any organization and institutions to perform better. It has been clear from the above discussions that every individual is unique in terms of their behavior. Likewise, every organization is also unique because of its organizational culture. So, the most defensible point of difference for any organization is its culture as nobody can copy its culture exactly.

Hence, it is very difficult to adopt any specific culture in a single day for any organization; it can be said with confidence that culture is reflection of any organizations past activities, plans and policies. Grindle (1997) based on evidence from organizations from different countries has reached the conclusion that organization having a mission, management style and performance expectations contributed more to a positive organizational culture and better performance than others. These arguments suggest that the socio-cultural systems influence the administrative and organizational system of the nation and it is prone to developing countries like Nepal. For achieving the performance of organization, it requires an organizational culture that promotes innovation, flexibility, transparency, decentralization, responsiveness, openness among others. It demands two-way communication and accessibility which could only be possible by having lower power distance or no power gap between two groups of people.

In this study, the impact of culture to the performance of municipality is examined through perceptions of both service-users and providers. Culture being a broad term, in this study, just one basic criterion i.e. 'Power Distance' has been selected to measure the communication and information gaps and accessibility gaps. Similarly, the cultural impact to the performance

of municipality has been examined internally by 'cohesiveness of the organization' from the perceptions of officials and externally by 'social responsiveness' from the perceptions of service users. Cohesiveness in this study determines the hierarchical communication gap between the subordinates and supervisors. Similarly, 'Social responsiveness' means the existing accessibility gaps between service providers and service users of the municipality.

In this study, the power distance orientation of culture has been focused and tried to analyze from both service providers' and service users' perspectives i.e. within the organization between the hierarchy of officials; and relationship between the service users and officials. Hence, this research tries to examine the role of power distance on cohesiveness i.e. towards authority and power sharing and on social responsiveness towards society- administration interface as proposed by Jamil et al. (2013). The cohesiveness as defined by Jamil et al. (2013) has been further expanded in this study by adding the concept of accountability that is prevalent within the organizational hierarchy. In the context of Nepal, the official at the higher rank should be more accountable for his actions. After the enactment of decentralization act, local level officials have also been given some responsibility and decision making power, which makes them more responsible for their actions.

In recent days, local government of Nepal has undergone a series of changes especially, in their roles and responsibilities with an increased focus on democratic institutions and improved local services. Nowadays, the 'Good Governance' principle has been perceived as an integral part of local government performance achievement in service delivery by overall improvement in the quality of local services. A meaningful implementation of good governance reflects citizens' priorities, institutional support through senior management and staff, and includes transparency and easy access to local services. Likewise, transparent communication of service standards generates public pressure to deliver services as promised. According to researchers like Tsumagari and Gupta (2019), "*Listening to citizens' voices to improve public service delivery has become an undeniable global trend*".

Cohesiveness

It is the influence of power distance at the national administrative culture (Jamil et al., 2013). This study considered organizational cohesiveness as the existence of power distance towards authority and power sharing which might have direct impact on organizational performance. It may connote the communication gap between the subordinates and supervisions.

Social responsiveness

It is the power distance towards society-administration interface. In a context of service delivery, this principle means that there are existing gaps between the service provider and the user. As per Hofstede, high Power Distance means having high social gap where people cannot directly talk and give opinions to the officials as head, chief or any elite groups. In his words, it is the 'Level of acceptance of people, who have no power, of the unequal spread of power in their society' (Hofstede, 2011). In simple words, in a context

of hierarchy, it can be said that people are willingly accepting the orders as naturally mandatory. They are culturally so grounded that even though they know that it is wrong; they do not oppose the order.

Research Methodology

This study follows a case study research design with mixed methods. The total sample size is 52. Service users as respondents are those people who are the residents of Lalitpur metropolitan city and who came in municipalities for doing various categories of work such as mandatory registrations, tax related issues, building construction and so on. The selection of respondents has been done on random basis so as to get variations in responses. In addition, few in depth interviews have been conducted later on with those respondents who have already filled the questionnaire form. The respondents are key informants, service providers and service users.

This study examines and explores the influence of PD as independent variable impacting on functioning of municipality. PD has been operationalized as (i) degree of open communication, (ii) degree of citizen's accessibility to officials. Agrawal (2001b, p. 34) argued that "Nepalese management lacks professionalism". In a centralized organization, important decisions almost always are taken at the superior level, and these decisions are expected to be followed up at the lower levels. In contrast, such decisions in a decentralized organization are generally delegated to a lower level.

From the discussion above, it can be said that, organizational functioning demands a flexible and facilitative approach. Organizational structures at local level are crucial components for the delivery of services to people. A role expectations and rules for who should or can do what and how each task should or can be done needs to be clearly prescribed in every formal organization. A distinction can be made between formal and informal norms. Formal norms are often outlined in organizational charts, rules and job descriptions. Such structural characteristics have a central position in instrumental perspectives. They specify procedures, methods, responsibilities, rights and duties assigned to various units and positions. Assuming that the structure prescribes a certain behavior of the organizational members, it is important to design organizational structure in such a way that its rules match the ecological, cultural and environmental context. Here, the researcher tries to explore about how organizational culture exerts influence on organizational performance. It has been assumed that clarity on information and ease of communication determine organizational functioning

Findings and conclusions:

The Cohesiveness, in this study is examined with the officials' views on supervision and innovativeness as shown in Table 1.

Table 1 Results on Cohesiveness

N=22

Statements	Agree%	Disagree%
Subordinates feel comfortable to work under supervision than independently	70	30
Subordinates feel comfortable to ask questions to officials in higher level of hierarchy (Boss and immediate boss)	42	58
In my office innovation is appreciated	44	56

(Note: The % figures are rounded and 5 point scales used (1- disagreed completely, 2 partially disagreed, 3-neutral, 4-partially agreed and 5- completely agreed). In this table, the agreed % includes both partially and completely agreed, likewise the disagreed % includes both partially and completely disagreed, Source; Field Survey, 2018-2019).

It has been found that 70% of officials agreed on the statement, 'Subordinates feel comfortable to work under supervision than independently' while 30% disagreed. Regarding the statement 'In my office innovation is appreciated', just 42% of officials agreed while the majority 58% disagreed. Several studies have shown that innovativeness does improve organizational performance. According to Anderson et. al. (2014), 'Creativity and innovation in any organization are vital to its successful performance'. It can be said that lack of or negligible presence of innovativeness has been the hindrance to cope with the changing environment and globalized context with the tremendous development of internet and other communications media .

Subordinates are used to accept and obey the order of their boss. That's why they prefer to work under close supervision than independently. It also indicated the lack of decentralized mode of work pattern in the organization and more independent decision resembles more autonomy which is found to be of lesser extent in the municipality.

In this study the social responsiveness is examined by citizen's views on their accessibility with municipal officials as shown in the Table 2.

Table 2 Citizen's Access with officials

Citizens' Access with officials	Deteriorated (1+2) (%)	Neither deteriorated nor improved (%)	Improved (4+5) (%)	Mean value	N
Now	10	29	61	3.68	30
5 years back	45	15	40	3.25	30

(1-Deteriorated substantially, 2-Deteriorated to some extent, 3-Neither improved nor deteriorated, 4-to some extent Improved, 5. Improved Substantially, Source: Field Survey, 2018-2019)

As depicted in Table 2, it has been found that 61% of respondent have said that Citizens' Access with officials "Now" has improved as compared to five years back. Likewise, mean value also supported the result obtained from percentage values as it has been found that there is significant difference between the mean values of two options of citizens' access

with officials: 'now' having Mean=3.68 and '5 years back' having Mean = 3.25 in a scale of 5. It has been found that there are considerable changes in accessibility with officials in these 5 years, as reflected by net change % on people's accessibility to officials now and 5 years back, in improved (4 + 5) category, it was found to be of 21% increments in accessibility which is remarkable. However, 29% of people still believe that there has been no improvement in accessibility to officials and in this category the net change % in 'now' and '5 years back' is 14%.

Further, to substantiate the findings on accessibility of citizens' towards officials' semi-structured questionnaire has been administered focusing on the issues of communication pattern.

Table 3. Citizens' accessibility with officials

Feel free to discuss an issue with officials	Yes	40%	N=30
	No	60%	

(Source: Field Survey, 2018-2019)

The question "Do you feel free to discuss things with municipal staff and other higher officials?" has been put to service users and majority, 60%, out of 30 said that 'they do not feel free to discuss an issue with officials'. Further, the respondents were requested to clarify 'why there is hesitation to talk with officials?' Here, the views of two respondents are presented as representative cases.

"If I talk more and want some answers , the officials may respond me lately as they are also involving on other issues as well. So I generally don't want to bother them in their work. If I want to know more, I take help from the middle man (dalal) with whom I feel more comfortable to consult as I don't want to take unnecessary hurdles"_ Service User.

"Officials demand more formal papers if I go for doing it, but if have taken help from a middleman he handles it easily. So, I prefer a middleman in some situation"- Service User.

Hence, this result corroborates with the theoretical finding as portrayed by Hofstede as a sign of societies having high power distance where normal people, they do not really feel free to discuss an issue with officials in the hierarchy.

This result signifies that there exist a big social gap between service provider and service seekers. From the above narratives, it can be easily said that there is existence of higher degree of power distance on relationship between officials and citizens. Regarding the Cohesiveness, it has been found that there exists a communication gap between different levels in the hierarchy as subordinates are found to be hesitant to talk freely and confidently with the senior officer. They just follow the order resulting in poor understanding of work. It seems that there exists some sort of informational gap between the subordinates and higher level officers in municipality. Also, regarding the 'Social responsiveness', the findings show that citizens' ease of communication with officials has not been found to be strong. Hence, the study shows that in both categories - cohesiveness and social responsiveness - there are communication and accessibility gaps.

Besides power distance, the existence of the culture of buck-passing, lack of punctuality and transparency, lack of reward and punishment system are found to be other factors responsible for weakening organizational functioning. In the context of developing countries like Nepal, research scholars have found that citizen's participation in the policymaking process is minimal. This is not so pronounced, and the channels for participation are also limited. Findings of this study corroborate with above findings that there is a lack of meaningful representation and participation of citizens in local matters.

From the research it has been found that there are information and accessibility gaps between service providers and users. This provides ground for middlemen (so called dalal in Nepal) and this leads to the development of system of 'afno manche'. The lack of transparency and innovativeness have also been identified as major challenges for improving the performance of local institutions like Lalitpur Municipality in Nepal. Regarding the involvement of Agency (middleman) in delivering public services, one of the respondents (service user) replied 'If I take help from a middleman, it is easier to get work done, otherwise I have to visit the office several times'. This statement signifies that most of the people rely on middle-men to complete the formalities. Some people just use personal connections instead of taking the system approach. If everything is delivered by the system, "afno-manche" and middlemen may not be necessary. It may also help in reducing corruption and saving time. In a context of developing countries like Nepal where literacy rate of people is very low, most of the illiterate people usually take help from a middleman to fill up the forms. It has also been noticed that literate people too follow the same way: they take help from a middleman against some payment for the work done from the municipal officials. This generally happens in a situation where service users don't have or have lost some documents. Personal access is also found to be influential for getting work done in time. The other reason for not getting work done on time is found to be associated with the lack of proper documentation.

The basic significance of this research is that for getting the proper functioning of service delivery organizations, there is a need for mass awareness and advocacy. This was found to be lacking at the local level. Some of the obstacles and pitfalls of service delivery are associated with the awareness and literacy status of people; no effective e-governance facilities to service recipients, corruption/commission and resource constraint (human, physical i.e. infrastructure and technological). Other weaknesses observed in the field were lack of commitment from service providers to enhance service delivery.

The major challenge of service delivery as noticed by the researcher in the field concerns influence of nepotism and favoritism in getting the work done on time. It has been found as well as observed that in order to get the work done in time, people generally use one of the following means: 'dalal' taking help of middlemen; 'bhansun'- from elite group; and 'afno-manche' closer social relationship or kinship. These factors are responsible for making the system corrupt and biased, which directly impacts on municipal performance in service delivery.

The professionalism of employees and their motivation to work were also found to be less supportive of performance improvement in the municipality. In the context of Nepal, it has

been found that there is lack of in-depth study on organizational culture and its impact on local government performance.

On the part of service users, unwillingness to participate and inability to play their citizens' role is hindering the proper functioning of a local government entity like the municipality. Moreover, municipalities are facing ever increasing funding and financing gaps. The flow of fiscal transfers from the central government to local is sluggish. This condition also hinders the proper focus on mobilizing and utilizing resources. Besides funding, other challenges like existence of power distance, culture of buck-passing, lack of punctuality and transparency, lack of reward and punishment system are found to be other factors responsible for weakening the organizational performance. Previous studies have shown that a combination of lower level of awareness regarding citizens' rights, the right to information,, poor dealing with customers, and an unfriendly behavior of the service provider side results in sluggish services.

Conclusion

This study concludes that power distance erodes the effective communication between the service recipients and service providers, which in turn results in delay in services requiring people to wait longer to get work done.

Regarding cultural orientation, it has been found that there exists a high power distance in organizations example of which is reflected in the fact that subordinates simply obey the orders and hesitate to take any initiatives . It means that there is a prevalence of higher extent of power distance between the subordinates and the superiors; also reflected in the fact that there exists some sort of communication gap in organizations. Additionally, the findings are in themselves sufficient supporting evidence that social responsiveness as well as cohesiveness is facing high power distance. The findings also show that citizens are still not fully assured about their citizenship rights.

References

- Acharya, S. (2011). Citizen's Charter for improving Municipal Services: Myth or reality? Effective Implementation of Citizen's Charter at the Local level in Nepal, LAP Lambert Academic Publishing, Germany, 2011.
- Anderson, N., Potočnik, K., & Zhou, J. (2014). Innovation and Creativity in Organizations: A State-of-the-Science Review, Prospective Commentary, and Guiding Framework. *Journal of Management*, 40(5), 1297–1333.
- Chatman, J. A., & Jehn, K. A. (1994). Assessing the relationship between industry characteristics and organizational culture: how different can you be? *Academy of Management Journal*, 37(3), 522-554.
- Irwin, Bill & St-Pierre, Paul. (2014). Creating a culture of meaningful evaluation in public libraries: Moving beyond quantitative metrics. *SAGE Open*. 4. 1-15. 10.1177/2158244014561214.
- Daniels, M. A., & Greguras, G. J. (2014). Exploring the Nature of Power Distance: Implications

for Micro- and Macro-Level Theories, Processes, and Outcomes. *Journal of Management*, 40(5), 1202–1229.

Goffee, R., & Jones, G. (1996). What holds the modern company together? *Harvard Business Review*, 74(6), 133- 149.

Grindle, M. S. (1997), Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries, *World Development*, 25(4), 481-495.

Hofstede, G., & Hofstede, G. J. (2005). *Cultures and organizations: Software of the mind*. New York: McGraw-Hill.

Hofstede, G. (2011). Dimensionalizing Cultures: The Hofstede Model in Context. *Online Readings in Psychology and Culture*, 2(1). <https://doi.org/10.9707/2307-0919.1014>

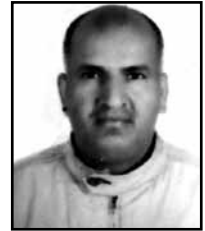
Jamil, I., Askvik, S., & Hossain, F. (2013) Introduction to the Special Issue on Administrative Culture in developing and Transitional Countries, *International Journal of Public Administration*

Jamil, I., Askvik, S., & Hossain, F. (2015). *Administrative Culture in Developing and Transitional Countries*. (Ed.)

Tsumagari, M, I., and Gupta, A, K., (2019). Know Your Citizens for Transforming Public Service Delivery: A Step Taken in Nepal by National Governance Survey *Journal of Management and Development Studies* 29, 69-84. Available online <http://nasc.org.np/journals> ©2019 Nepal Administrative Staff College

Schein, Edgar H.(2004), *Organizational Culture and Leadership*. Third Edition The Jossey-Bass business & management series.

Corporate Governance Practices for Insurers



*Tek Raj Paudel**

Abstract

Now a days corporate governance is implemented in all companies, including insurance companies, which includes the rules, regulations and institutions that regulate the way in which the governance and control of these companies is performed and implement them in practice (Baysinger, B., & H. 1985). The basic requirement of development and implementation of corporate governance is the improvement of all of the stakeholder rights and economic indicators, primarily the long-term sustainable development in the interests of the government, owners and all other stakeholders, including policyholders, creditors, employees, and the wider community. The aim of the article is to analyze the application of corporate governance in the insurance in the world and in Nepal. Since there is no generally accepted framework for standardization of corporate governance, as it differs depending on the specifics of each individual insurance company, the subject of the paper is a general framework of corporate governance applicable to all insurance companies with necessary calibration to the level of individual companies. The paper first points out the importance of the application of corporate governance in the insurance and specifics of the legal framework of corporate governance in insurance companies in Nepal and then analyses the quality of corporate governance, reporting on the implementation of corporate governance and international principles.

Keywords: insurance business, insurance companies, corporate governance, principles, Nepal

1. Introduction

Corporate governance is an evolving subject. Every day we keep hearing about it in the media. The emergence of the first international companies in the 16th and 17th century, such as the East India Company, the Levant Company or Hudson's Bay Company (Becht, M .(2007) provides some context to corporate governance. The East India Company was the first company marked by the distinction between ownership and governance. In corporate governance what was relevant yesterday may not be relevant today, what is relevant today may not be relevant tomorrow (Aggarwal and Prianka. 2013). Let us first start with what is corporate governance. It is a process by which companies are directed and controlled, and it is a field in economics where separation of ownership and control is the focus along with the issues that arise thereafter. It is all about promoting corporate fairness, integrity, transparency, accountability and responsibility.

*Mr. Paudel is a Lecturer at Tribhuvan University

It is to enhance and protect the interest of the stakeholders through efficient performance, transparency and greater accountability. It builds an environment of trust, encourages full disclosure, stays clear of conflicting interest and shows absolute transparency, encourages ethical behavior and goes beyond compliance of laws that we call regulatory guidelines. The term 'director' was generally used for the first time at the end of the 17th century in the Bank of England and the Bank of Scotland. From the historical perspective, the application of corporate governance in its initial stages of development is primarily linked to major companies, but in modern business, it necessarily refers to all forms of a business organization. However, the analysis of historical development of corporate governance is associated with major companies, whereby two market crashes in France and Great Britain and adoption of the law in the 18th century in Great Britain which prohibits establishment of new companies are very important since they crippled the development of initial and earliest beginnings of modern corporate governance. Also, up to the late 19th century, the entrepreneurial form of organization and partnership was predominant even though the concept of risk spreading through joint ownership has had its application since the 17th century. The stated factors conditioned the specific development of corporate governance even though the full development took place between the two world wars, especially after the Second World War. The key initiator for the development of corporate governance was a dispersion of ownership and strengthening the role of professional management. However, the true development of corporate governance is linked to the end of the 20th century and the new millennium. It has become embedded in the regulations of insurance companies. In view of the fact that corporate governance in the USA became "modern" in the 1970s while it gained its international dimension during the 1990s of the 20th century, Cheffins emphasizes that the history of corporate governance is primarily American. International corporate governance is a set of rules and behavior that determine the manner in which the companies are managed and controlled, strategically managing the relations between the managers, members of the Supervisory, Authority and the Board of Directors, members / shareholders and other stakeholders. A relatively broad definition of corporate governance stated above implies the rules that enable an improvement of business which is beneficial for all stakeholders, and which is applied when functions of ownership and governance are set apart. The main goal is to provide a long-term sustainable maximization of stock value, i.e., a long-term sustainable profitable business.

This article points out the significance of corporate governance application in insurance and the specifics of legal framework of corporate governance in insurance companies in Nepal. Then it deals with the analysis of corporate governance quality, reporting on the implementation of corporate governance and international principles.

2. Importance of corporate governance in insurance industry

Traditionally, different values, culture and history concerning economic development and business practice also produce differences in the corporate governance in insurance between countries. Factors decisively influencing the differences in the development and characteristics of corporate governance between countries also include the differences between the structure

and functioning of financial systems, such as bank- versus market driven, governance role of owners versus stakeholders and the political governance of the economy in terms of state-directed, associational or market-driven economies. In addition, specific differences in corporate governance practice can be observed between particular industries and individual subjects within such industries. However, the main principles and goals such as transparency and long-term sustainable profitability are generally applicable independently of the differences existing in different legal systems or industries. This is also where main benefits of corporate governance lie, including better performance, easier access to capital markets, more favorable conditions for capital raising, and better universal reputation. The transformation of social and economic systems in Nepal has taken place in the last thirty-two years (2046-2078). This was the period of corporate governance development which actually started from the scratch. At present the role and quality of corporate governance in this country is not satisfactory.

The main goal of corporate governance is to protect shareholders from company mismanagement. In financial institutions, particularly in insurance industry, it has significant importance in the regulation of relationships and care for not only the shareholders but also the insured, employees, creditors, government and other stakeholders. The application of generally accepted principles and standards from a good practice of corporate governance does not guarantee a complete business success, since the business success of insurance companies depends on numerous factors which are not only of internal character and which are beyond the direct control and influence of management bodies. However, the existence of good, high-quality corporate management in insurance companies is necessary to attract investors' capital and the most qualified and most productive human resources. Market mechanisms, particularly those of human resource and capital markets, will evaluate the application of quality corporate governance creating two key preconditions for the business success of insurance companies. Insurance is an industry of special social interest, with its different functions in a society. The main aim of the modern insurance industry is to minimize the risk by association of the insured into the institutionalized risk communities, i.e., insurance companies, and to ensure direct economic protection against negative effects of risk actuation through indemnity. The aforementioned represents the main function of insurance. However, in addition to this primary function, insurance carries out other numerous functions both for insured individuals and the society at large, such as: credit improvement, exchange and trade, mobilization of funds, effective capital allocation and social function. Successful conduct of insurance industry involves a continuous maintenance of public trust in the insurance institution which is achieved by maintaining solvency, adequate investment policy and prudent underwriting. Analyzing the said insurance functions, it can be concluded that successful management of this industry is crucial for all stakeholders and entire community in which insurance companies operate. Undeniably, the quality of corporate management which enables successful, long-term, sustainable conduct of insurance industry is not only important for shareholders but also for all stakeholders. However, it was recorded that quality corporate governance, which creates the framework for a successful organization and management of insurance companies, has a relatively higher importance than in other industries. The extreme importance of corporate governance in insurance companies is particularly pronounced when

big insured events occur, such as natural and technological disasters that cause huge material losses and also when companies may suffer significant financial losses under the third-party liability insurance for personal data theft or asbestos pollution.

In addition, the importance of corporate governance in insurance industry is supported by the fact that insurance companies increasingly become the members of financial conglomerates and by the threat from negative effects that may result in the actuation of systemic risk. Despite the fact that the danger of systemic risk is higher in case of banks while insurance industry is properly and legally regulated. The problems of a USA company, the American International Group, in 2008, have undoubtedly demonstrated that insurance companies are likely to cause problems in the entire financial system owing to inadequate corporate governance, notably in the aggregate risk management. (Bhattra, H. (2017). Corporate governance largely relates to the rules and structure of company management. However, it also includes the rules for business supervision. The importance of supervision is particularly pronounced in case of financial institutions, including insurance companies. Internal control or internal supervision of operations of insurance companies is carried out by internal auditors and actuaries, whereas external supervision is carried out by government bodies and external auditors (Conyers, M.J.(1994), The actuarial science and audit are complementary approaches to the state supervision, whereby the internal and external audit reports and actuarial opinions should be the basis for state supervision. Having in mind the great importance and benefits from corporate governance in insurance companies, supervisory bodies should encourage its application. One of the examples for improvement of corporate governance in banking and financial institutions was BAFIA (Nepal Rastra Bank 2073) guideline on Banking Supervision, This developed the guidelines to help banks and supervisory bodies assess the quality of corporate governance, highlighting, in the area of supervision, the role of supervisory authority, individuals not included in daily bank operations, direct supervisions of different business areas and independent functions of risk management, compliance and audit. In the insurance industry in Nepal, the state supervisory body, Directives on Corporate Governance for Insurers 2016 plays a significant role. It is perceived as extremely positive that the BIMA SAMITI of Nepal has defined the guidelines for insurance supervision, including the Guidance Paper on Corporate Governance in Insurance Companies.

3. Specifics of corporate governance framework in insurance companies in Nepal.

The legal framework of corporate governance application is constituted of regulations adopted at different levels that define governance implementation. In Nepal, in terms of insurance companies and all other companies, the key elements of the corporate governance legal framework are the insurance act 2049 and rules 2050 and occasional circulars by Bima samiti, Law on government Companies act, NRB Act, security board act and the Corporate Governance guideline in Insurance Companies issued by BIMA SAMITI, the Instrument of incorporation, articles of association, the Code of Corporate Governance and other acts of individual insurance companies. The Companies Act 2063 (Law on Companies) is considered

to be a framework of the highest level for the implementation of corporate governance. The Law regulates the legal status of companies, that is, the issues concerning their incorporation, management, status changes, changes of legal forms, dissolution and other issues of relevance for their status. In Nepal, an attempt was made to put corporate governance into the legal framework by the adoption of the Companies Act in 2063. The key aspects that characterized the application of this Law were the existence of public companies and government company managing boards as the fundamental elements of corporate governance and issues caused by the relations between major and minor owners, i.e., no of shareholders, women's participation in shareholding, expert participation in shareholding, instead of the usual issue between the owner and the management. For the purpose of improvement of corporate governance efficiency, director's responsibility has increased also in safeguarding the interests of minority shareholders. The Law on Insurance as a *lex specialis* defines all important issues concerning incorporation, business and dissolution of insurance companies in Nepal. Contrary to the banking sector where BAFIA to a large extent defines the specific aspects of corporate governance, Insurance Act 2049 and Rules 2050 and periodic regulation by the insurance board of Nepal. However, the Insurance Law specifies the conditions that should be met by some members of management, including also the requirements in terms of educational qualification, qualifications and professional experience. The issues concerning the operation of insurance companies which is handled differently as compared to the other companies and which relate to company bodies are regulated by the BIMA SAMITI under the Insurance Act, rules and occasional regulations procedure.

According to the legal provisions, Bima samiti of Nepal is entitled to approve and withdraw a given approval for carrying out the function of a member of management and a member of the supervisory authority. Obligations and responsibilities of board members and the jurisdiction of the Supervisory Authority are determined as well. Internationally, it is usual for banking and insurance sectors to supplement legal provisions with guidelines which are not binding as a rule but present the best practice. Also, it is usual, in spite of the fact that they are not binding, that regulatory bodies make their best efforts to accept guidelines in business practice of insurance companies. There is a Guidance Paper for insurance companies. It is expected that insurance companies organize their corporate governance so that it does not affect adversely the overall risk exposure and risk profile in the long term and does not prevent or hamper the attainment of business goals, business strategy and operating plans. Also, it is stated that the application of guidelines may significantly improve a company's operations, competitiveness and reputation and prevent some monitoring measures. The Guidance Paper defines the shareholders' rights in detail and it gives them the greatest responsibility in terms of governance and monitoring operation of insurance company. In addition, it gives recommendations to insurance companies on ensuring the equal treatment of shareholders, protection of interests of other stakeholders, above all, insured individuals, beneficiaries, claimants and the state. The Guidance Paper has specially stated the methods of adequate disclosure and transparency in order to comply with the international corporate governance principle, to determine the accurate market value and to protect the solvency and activity of the members of Managing Board and Supervisory Authority. This Guidance Paper was drafted

in accordance with the Insurance Law and the previous Law on Companies which is why it is not completely harmonized with the new Law, primarily concerning the prediction of managing board existence. Taking this into account, it is possible to expect partial amendments to the Guidance Paper in the following period, so it can be completely harmonized with the economic reality of business operations in developed country, as well as amendments to the Insurance Law whose draft will be adopted in the future.

Apart from the above-mentioned general documents for corporate governance, i.e., documents that are applicable to all insurance companies operating in a particular market, acts of individual insurance companies are of great importance as well. These acts primarily include Articles of Association, while the Code of Corporate Governance is of special significance since it explicitly arranges specific and actual issues concerning corporate governance in relation to a specific insurance company (general, life and Re-insurance). The Instrument of Incorporation of a company is important because the practice needed to determine the difference between the legal status and the responsibility of the founder and of other shareholders. According to the Article of the Law on Companies, an Instrument of Incorporation shall be a constitutive act of a company made in the form of a decision on incorporation if a company is set up by one person or in the form of a memorandum of association if a company is started by more than one person. An Instrument of Incorporation may regulate numerous issues including the registered name and seat, business activity, share capital, data on shares, governance method and governance bodies and other issues according to the Laws on Companies. Regarding the issue of corporate governance, the Instrument of Incorporation may include a specific and selected system of corporate governance, a one-tier or a two-tier system, and governing bodies of insurance companies may be included as well. The same article of the Law on Companies regulates the Articles of Association, which is, together with the Instrument of Incorporation, characteristic of joint-stock companies. Namely, the Articles of Association is a document that regulates the governance of a company and other issues according to the Law on Companies. The Articles of Association includes systematized rules of behavior in governing and rules and controlling methods of insurance companies' operations. The Law on Companies regulates the general issues of structure and modifications of the Instrument of Incorporation and the Articles of Association as well as the nullity of the Articles of Association. However, the structure of these documents is defined by individual insurance companies which is why the structure is usually very similar to the aforementioned though the contents differ depending on the insurer. In the field of corporate governance, the Articles of Association usually define the rules and procedures relating to the representation and representatives, proxy i.e., business procurement, internal monitoring, internal audit, persons having special duties and their duties and governing with special and detailed elaboration of issues relating to particular governing bodies including the Shareholders' Assembly (its constitution, participation in operations, competence, voting, method for establishment of quorum, decision making and the like), the Supervisory Authority (constitution, appointment of members, a member's term, method for establishment of the quorum, competence and the like), the method of the Audit Committee operation and other Committees a company has a right to establish according to the Law on Companies, the Executive Board (competence and responsibilities, members' term, method of

operation and the like), the CEO and the Company Secretary. Finally, an important element is the issue of corporate governance is the Corporate Governance Code which usually and to a large extent regulates the issues of mutual relations of specific governing bodies in insurance companies and the transparency and publicity of their work. This document elaborates the goals and basic principles of business, governing bodies and specifics concerning their work in a particular insurance company, the disclosure, issues regarding the auditing and the relation towards the stakeholders of a company, though it may as well include issues of managing and the method of acquisition of own shares and managing of classified information.

4. Quality of corporate governance in insurance and reporting

Quality corporate governance includes management control activities in insurance companies, which enables the implementation of the strategy and the business objectives, i.e., a high efficiency in daily operations, competitiveness, solvency, stable reputation and a long-term sustainable profitability. Quality corporate governance will provide the insurance companies with the possibility to positively evaluate market mechanisms thus enabling them to attract capital under favorable conditions, they will also be able to attract and retain the employees with the best references, continuously attract new and retain the existing customers/insureds and achieve the satisfaction of all other stakeholders in their business. It gains the importance with the shift to market-driven business practice and owing to the changes in the legal framework which is the basis for its application. The application of corporate governance improves the business efficiency and competitiveness on the market of products and services that are the subject of core business of entities, which, observed at the level of the entire national economy, enables a strong economic growth. When ensuring quality corporate governance, it is crucial that the framework clearly defines the roles, responsibilities and authorizations of particular governance bodies as well as appropriate controls. Quality corporate governance is undeniably important for business success and is determined by several factors. Namely, compliance with the mentioned legal framework is the precondition for the application of quality corporate governance in actual business operations of insurance companies in Nepal. It notably requires a high level of investor protection, full protection of their rights in the process of business management and supervision, and the provision of equal treatment of all investors as well as high protection level of all other stakeholders, primarily insured individuals, insurance beneficiaries, third parties and the state. In addition, a proper and transparent work of the Supervisory Authority is important in order to ensure the implementation and objective disclosure of key corporate governance objectives and transparency in the entire business process, which includes the disclosure of all relevant information on company business and performance. Finally, the work of the Board of Directors and the chief executive officer, department head, compliance officer, company security is of particular importance. The entire business success will be largely dependent on the quality of work of the Board of Directors. Quality corporate governance normally involves highly qualified managers, some of whom are independent from the business management and shareholders, which enables the improvement of decision-making quality since the decisions can be made after the interests of all shareholders and other stakeholders have been properly considered. This is of particular

importance in insurance, having in mind the specific characteristics of this industry which is based on the trust of not only investors but also the insureds, insurance beneficiaries and third parties. The role of the Board of Directors is to “balance the interests of different stakeholders in an insurance company. The interests of, for example, shareholders and insureds, are largely balanced, since the profit from insurance business leads to the reduction of costs for the provision of original services, favorable conditions for ceding the risk into reinsurance or achievement of favorable results when investing, which is a win-win situation for all. However, there are situations where the conflicts of interest are obvious. For example, it is in the interest of capital owners that surplus of capital in the insurance company should be reduced to the minimum in order to avoid its unprofitable employment, whereas the insureds are interested in the safest possible business of insurance companies which, as a rule, involves capital surplus, i.e., the lowest ratio between the collected premiums and the available capital. Despite the fact that it is necessary to have in place the procedures for the prevention of the conflicts of interest, the members of the Board of Directors must be capable of fulfilling their authorizations and responsibilities and effectively resolve potential conflicts of interest in accordance with the requirements of the profession and interests of all stakeholders. The members of the Board of Directors certainly need knowledge in life and non-life insurance companies. The decision on acceptance of the so-called major risks, i.e., the risks the actuation of which may produce considerable damage to the insurer, to solvency, investments, coinsurance and reinsurance and mergers and acquisitions with other companies are but a few examples of the complexity of decision-making and the necessity to have highly qualified members of the Board of Directors in terms of their managerial skills, specific characteristics of insurance, and insurance market and capital market operations. Finally, the Board of Directors must provide all preconditions for an efficient conduct of internal controls with the aim to improve the business efficiency and for an independent external audit which will provide its opinion on the capital and financial standing of an insurance company based on the analysis of financial statements. When assessing the quality of corporate governance it is necessary to analyze the definition of relationships of the Board of Directors, the Supervisory Authority and owners, within the legal framework and in actual practice . It is necessary to analyzes numerous factors which include the method of decision making, convening meetings, defining objectives, the daily business management, appointment of members, the members’ mandate, the scope of competences and responsibilities etc. It is particularly important to evaluate the extent to which insurance companies operate in accordance with regulations, particularly in the area of risk management and solvency provision. The conclusion on the quality of corporate governance can be made based on the comparison between the actual state and the standard one. Table 1 shows the criteria of Standard and Poor’s for the assessment of corporate governance quality in business entities and insurance companies. The criteria below are used by this Agency for establishing the credit rating, whereby the impact of corporate governance quality can be neutral or negative, since the Agency considers that the connection between quality corporate governance and higher rating cannot be precisely established, whereas it is possible to identify the negative impact.

Assessment of Corporate governance

Criteria	Neutral impact	Negative impact
Effectiveness of the Board of Directors	The Board of Directors maintains sufficient independence from management and retains control as the final decision making authority with respect to all risks, compensations and/or conflicts of interests.	the Board manifests a lack of independence from management and scrutiny of all risks, compensations and/or conflicts of interest.
Entrepreneurial or controlling ownership	Management and the Board of Directors have professional, independent members who are capably engaged in risk oversight on behalf of all stakeholders, including minority interests. The influence of controlling shareholders is offset by risk-aware professional management that effectively serves the interests of all stakeholders	Controlling ownership negatively influences decision-making to promote the interests of the controlling owners above those of other stakeholders
Management culture	Management is responsive to all stakeholders' interests, appropriately balances those interests, and acknowledges that the Board of Directors is the ultimate decision-making authority	management's own interests or those of a narrow group of stakeholders are its primary concern, where dissent in the executive suite is generally not tolerated or where management proves incapable of managing conflicts of interest arising between different stakeholder groups. Excessive management turnover can be
Regulatory, tax or legal infraction	The enterprise generally remains free of regulatory, tax or legal infractions and has stable relationships with regulatory authorities.	the enterprise has a history of infractions beyond an isolated episode, representing a significant risk.
Communication of messages	The enterprise generally communicates consistent messages to all constituencies	the enterprise communicates conflicting information to different stakeholders on significant issues
internal controls	The enterprise's internal control environment is not viewed as deficient	The enterprise's internal control environment is viewed as deficient based on available evidence, such as restatements or delays in filings
financial reporting and transparency	Accounting choices are usually reflective of the economics of the business	Financial statements obfuscate the true intent or the economic drivers of transactions or the financial statements are insufficient to allow typical users of the financial statements to understand the intent and the economic drivers

Source: General Criteria: Methodology: Management and Governance Credit Factors For Corporate Entities And Insurers, Standard and Poor's, New York, NY, 2012

Transparency is one of the main pre-conditions of the quality corporate governance. Disclosure of information, as the key mechanism of transparent business, mainly relates to financial business reporting. However, the idea to include the reporting on application i.e., quality of corporate governance in the annual operating reports is increasingly advocated. To that extent amendments have been made to the new company Law on Companies. In addition, the Guideline circular by Bima Samiti in different Paper on corporate governance in insurance companies contains the provision relating to the requirement for an insurance company to adopt adequate corporate management policies and practices and publish annual reports on corporate governance. The Statement, Report on publishes information on the implementation of practices in a particular annual period corporate governance code i.e., the quality mainly indicates the key aspects of corporate governance and reports on the comparison between the actual and the standardized conditions, identified deficiencies or confirmation if the corporate governance complies with the corporate governance code. It is customary that this Statement of application of the Corporate Governance Code contains reference to the application of code which is publicly available and the results of internal supervision regarding organizational compliance and actions in accordance with the Corporate Governance Code as well as special segments relating to the work of the Shareholders' Assembly, the Supervisory Authority, the Executive Board and the General Director, own actions, public disclosure of information, privileged information, stakeholders and audit. In accordance with the Law, this Statement must contain the following:

- 1) A reference to the corporate governance code a company applies and the place where the text of that code is publicly available,
- 2) All relevant information concerning the corporate governance practice implemented by a company, including in particular any practices that are not specifically required under the law;
- 3) Any deviations from corporate governance rules referred to in item (1) of this paragraph and justification for such deviations.

5. International principles of corporate governance in insurance

Even though the corporate governance appeared in the 16th and the 17th centuries while the first Law on joint stock companies was drafted in 1844, the appearance of international standards, i.e., internationally aligned principles is more recent. Namely, the first internationally aligned principles were adopted by the Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) in 1999 and they were revised in 2004. To the greatest extent, these principles were created due to the necessity to avoid a repetition of corporate scandals which appeared during the 1990s. The principles were revised when the same scandals appeared again in the new millennium. Even though primarily intended for member countries, these principles are applied in other countries as well. The legal framework of corporate governance in Nepal is mainly aligned with these principles that are the integral part of the Law on Companies and the Corporate Governance Code issued by the Companies Act 2063. The principles are not binding standards and they are an example of good business practice. Apart from

the principles, the document contains implementation guidelines, which can be adjusted to specific characteristics of certain countries, of an economic sector and the companies within the sector. Even though they primarily relate to the companies whose shares are traded on an organized stock exchange, these principles are equally applicable to all companies. The OECD principles of corporate governance include the following:

- 1) ensuring the basis for an effective corporate governance framework (The corporate governance framework should promote transparent and efficient markets, be consistent with the rule of law and clearly articulate the division of responsibilities among different supervisory, regulatory and enforcement authorities.),
- 2) the rights of shareholders and key ownership functions (The corporate governance framework should protect and facilitate the exercise of shareholders' rights.),
- 3) an equitable treatment of shareholders (The corporate governance framework should ensure an equitable treatment of all shareholders, including minority and foreign shareholders. All shareholders should have the opportunity to obtain effective redress for violation of their rights.),
- 4) the role of stakeholders in corporate governance (The corporate governance framework should recognize the rights of stakeholders established by law or through mutual agreements and encourage an active co-operation between corporations and stakeholders in creating wealth, jobs, and the sustainability of financially sound enterprises.),
- 5) disclosure and transparency (The corporate governance framework should ensure that timely and accurate disclosure is made on all material matters regarding the corporation, including the financial situation, performance, ownership, and governance of the company.) and
- 6) the responsibilities of the board (The corporate governance framework should ensure a strategic guidance of the company, an effective monitoring of management by the board, and the board's accountability to the company and the shareholders.). Apart from the OECD principles, the principles of corporate governance adopted by the International Association of Insurance Supervisors (IAIS) are of great importance for insurance companies. This Association was established in 1994 and represents regulators and insurance monitoring bodies. This Association does not act as a regulatory body nor has a legal jurisdiction over the insurance companies but it still affects the national regulators and monitoring bodies by issuing principles, standards, guidelines; it provides training and organizes meetings and seminars. The first international insurance monitoring principles were issued by the IAIS in 2000 which were later revised and expanded to include 28 principles in 2003. Modifications were done in 2011 while the last version of the document relating to key principles, standards, guidelines and methodology of insurance assessment consists of 26 principles and was issued in October 2012. These international principles relate to all insurance companies and every statement on a key principle is presented together with the standards and guidance materials for support in

terms of hierarchical structure on three levels:

- a) **statements** – prescribe the essential elements that must be present in the supervisory regime,
- b) **standards** – set out high level requirements that should be met by a supervisory authority and
- c) **guidance material** – provides detail on how to implement a statement or standard. Since the consideration of the governance and decision-making processes of insurance companies is a key component of insurance supervision, 30 the IAIS made a core principle that addresses corporate governance specifically. Even though it is not explicitly stated, apart from this core principle, other principles relate to corporate governance including:
 - 1) the principle relating to suitable persons (Supervisory bodies require board members, senior management, key persons in control functions and significant owners of an insurer to be and remain suitable to fulfil their respective roles.),
 - 2) the principle relating to changes in control and portfolio transfers (Supervisory approval is required for proposals to acquire significant ownership or an interest in an insurer that results in that person, legal or natural, directly or indirectly, alone or with an associate, exercising control over the insurer. The same applies to portfolio transfers or mergers of insurers.)
 - 3) the principle relating to risk management and internal controls (The supervisor requires an insurer to have, as part of its overall corporate governance framework, effective systems of risk management and internal controls, including effective functions for risk management, compliance, actuarial matters and internal audit.) and
 - 4) the principle relating to public disclosure (The supervisor requires insurers to disclose relevant, comprehensive and adequate information on a timely basis in order to give policyholders and market participants a clear view of their business activities, performance and financial position). The basic principle of corporate governance relates strictly to corporate governance in insurance companies. It is the 7th principle that indicates that the supervisor requires insurers to establish and implement a corporate governance framework which provides for sound and prudent management and oversight of the insurer's business and adequately recognizes and protects the interests of shareholders. In accordance with the requirements of this principle, the corporate governance framework for insurance companies should:
 - a) promote the development, implementation and effective oversight of policies that clearly define and support the objectives of the insurer,

- b) define the roles and responsibilities of persons accountable for the management and oversight of an insurer by clarifying who possesses legal duties and powers to act on behalf of the insurer and under which circumstances,
- c) set requirements relating to how decisions and actions are taken including documentation of significant or material decisions, along with their rationale,
- d) provide for communicating as appropriate, matters relating to the management, conduct and oversight of the insurer to shareholders and
- e) provide for corrective actions to be taken for non-compliance or weak oversight, controls or management.

The application of the principle sets differences between the one-tier and the two-tier forms of corporate governance, governance in joint-stock and mutual companies, governance in group structures and branch operations and it emphasizes the significance of remuneration policy and practices. In view of the fact that detailed analysis of this principle would require a separate key issue of corporate governance that relate to this principle and that include the following:

- 1) objectives and strategies of the insurer (the supervisor requires the Board to set and oversee the implementation of the business objectives and strategies for achieving those objectives, including its risk strategy and risk appetite, in line with the insurer's long- term interests and viability.),
- 2) appropriate allocation of oversight and management responsibilities (the supervisor requires the Board to ensure that the roles and responsibilities allocated to the Board, Senior Management and Key Persons in Control Functions are clearly defined so as to promote an appropriate separation of the oversight function from the management responsibilities and provide adequate oversight of the Senior Management),
- 3) structure and governance of the Board (the supervisor requires the insurer's Board to have, on an on-going basis: a) an appropriate number and mix of individuals to ensure that there is an overall adequate level of knowledge, skills and expertise at the Board level commensurate with the governance structure and the nature, scale and complexity of the insurer's business, (b) appropriate internal governance practices and procedures to support the work of the Board in a manner that promotes an efficient, objective and independent judgment and decision making by the Board; and ,(c) adequate powers and resources to be able to discharge its duties fully and effectively),
- 4) duties of individual Board members (the supervisor requires the individual members of the Board to: (a) act in good faith, honestly and reasonably,(b) exercise due care and diligence, (c) act in the best interests of the insurer and policyholders, putting those interests of the insurer and policyholders ahead of his/her own interests, (d) exercise

- independent judgement and objectivity in his/her decision making, taking due account of the interests of the insurer and policyholders; and (e) not use his/her position to gain undue personal advantage or cause any detriment to the insurer),
- 5) risk management and internal control systems and functions (the supervisor requires the insurer's Board to provide oversight in respect of the design and implementation of sound risk management and internal control systems and functions),
 - 6) remuneration policy and practices (the supervisor requires the insurer's Board to: a) adopt and oversee an effective implementation of a remuneration policy, which does not induce excessive or inappropriate risk taking, is in line with the identified risk appetite and long-term interests of the insurer, and has proper regard to the interests of its stakeholders; and b) ensure that such a remuneration policy, at a minimum, covers those individuals who are members of the Board, Senior Management, Key Persons in Control Functions and other employees whose actions may have a material impact on the risk exposure of the insurer)
 - 7) reliable and transparent financial reporting (the supervisor requires the insurer's Board to ensure there is a reliable financial reporting process for both public and supervisory purposes which is supported by clearly defined roles and responsibilities of the Board, Senior Management and the external auditor),
 - 8) transparency and communications (the supervisor requires the insurer's Board to have systems and controls to ensure the promotion of appropriate, timely and effective communications with the supervisor and relevant stakeholders on the governance of the insurer),
 - 9) duties of Senior Management (the supervisor requires the insurer's Board to have appropriate policies and procedures to ensure that Senior Management: a) carries out the day-to-day operations of the insurer effectively and in accordance with the insurer's strategies, policies and procedures, b) promotes a culture of sound risk management, compliance and fair treatment of customers, c) provides the Board with adequate and timely information to enable the Board to carry out its duties and functions including the monitoring and review of the performance and risk exposures of the insurer, and the performance of Senior Management; and d) provides to the relevant stakeholders and the supervisor the information required to satisfy the legal and other obligations applicable to the insurer or Senior Management and
 - 10) supervisory review (the supervisor has the power to require the insurer to demonstrate the adequacy and effectiveness of its corporate governance framework)

Conclusion

Corporate governance includes the set of rules which enable long-term sustainable business operations. It involves separation of ownership and management and was originally applied with the aim to protect the interests of owners, But lately it has been used to protect the interests of all stakeholders, i.e., owners of capital, managers, employees, suppliers, buyers, depositors,

creditors, insureds and other persons interested in the operations of a company, state and a society at large. Long-term survival, growth and development are not possible without the application of quality corporate governance. With the aforementioned in mind, general economic development is not possible without a proper corporate governance incorporated in the organization of business activities. Bearing in mind that insurance is an industry of special social interest which provides financial security, reduces social costs when insured events occur and improves the entire level of capital accumulation directly influencing economic growth, the application of quality corporate governance in insurance companies gains a particular importance. Generally speaking, poor corporate governance means the inability of company management to attain the set business objectives. Market mechanisms are strict and, as a rule, tend to eliminate those business entities that are not able to achieve a continual growth i.e., to attract financial and human resources, maximize yield for shareholders or take care of employees, business partners and the society in general. The main requirement of quality corporate governance is continuous improvement of organization of business activities, notably in the area of risk management, management and supervision activities aimed at improvement of operation efficiency, i.e., performance, and achievement of a long-term sustainable market positioning. It is necessary to develop a corporate governance framework. However, long-term sustainable success cannot be achieved without proper application and control of actual vs. standardized conditions. At an international level, the OECD Principles of Corporate Governance were adopted for the improvement of corporate governance. This represented the first internationally unified standard and the basis for improvement of corporate governance both in member countries and beyond. For insurance industry, in the context of international application, corporate governance principles adopted by the International Association of Insurance Supervisors are of particular importance. In Nepal, corporate governance is at quite a low level in comparison with other countries like India. The reason for this is of historical nature, i.e., the consequence of social and economic development to date. Lately, however, lots of efforts have been put into creation of the framework for improvements in the area of corporate governance on insurance companies. A completely new institutional and regulatory framework was created to enable insurance companies to implement a one-tier or a two-tier system of corporate governance. It is highly likely that the majority of insurance companies will opt for the two-tier model which involves the participation of the following management bodies: the Shareholders' Assembly, the Supervisory Authority and Directors or the Board of Directors. In the improvement of corporate governance transparency, the Statement of Application of the Corporate Governance Code has a very important role. Generally, it represents a report on the method of application of corporate governance, which was the past practice of insurance companies, has not been an integral part of annual operating reports. In view of the above, it is almost certain that insurance companies in Nepal will follow the patterns of the insurance companies in developed countries and improve their own corporate governance, acting in the interest of all stakeholders. In addition, owing to the fact that quality corporate governance improves business and that business so improved is the foundation of economic growth, the application of quality corporate governance is of general interest and the basis of the future accelerated economic growth in Nepal.

References

- Baysinger, B., & Buttler, H. (1985). Corporate Governance and the Board of Directors: Performance Effects of Changes in Board Composition. *Journal of Law, Economics, and Organizations*, 1, (2), 101- 24.
- Becht, M. (2007) Corporate law and governance. *Handbook of Law and Economic*-2
- Claessens, S., & Yurtoglu, B. (2012). Corporate governance in emerging markets: A Survey *Emerging Market Revives*, 15, (pp. 1-33).
- Aggarwal and Prianka. 2013. Impact of Corporate Governance on Corporate Financial Performance. *IOSR Journal of Business and Management*, 13(3), 01-05.
- Adhikari, D. R., Gautam, D. K., & Chaudhari, M. K. (2016). Corporate social responsibility domains and related activities in Nepalese companies. *International Journal of Law and Management*, 58(6), 673-684
- Chau, G., Gray, S.J. (2010). Family ownership, board independence, and voluntary disclosure: Evidence from Hong Kong. *Journal of International Accounting, Auditing, and Taxation*, 19(2), 93-109.
- Bhattra, H. (2017). Zenith international journal of multidisciplinary research. *Journal of International Accounting, Auditing*, (pp. 97-110)
- Conyers, M.J.(1994), corporate governance changes in U.K. Companies between 1988 and 1993, corporate governance 2.
- BEEMA SAMITI, Directive on Corporate Governance for Insurers 2016
- Nepal Rastra Bank (NRB) , Bank and Financial Institutions Act (Bafia), 2073
- Company act , 2063 government of Nepal, office of company registrar.

नेपालका सामाजिक संस्थाहरूमा संलग्नता र अनुभूतिहरू



डा. गौरी शंकर लाल दास*

पुरातनकालमा सामाजिक सेवा व्यक्तिगत रूपमाहने गरेको थियो । प्राच्य संस्कृतिमा परोपकारको उदात्त भावना गहन रूपले निहित रहेको थियो । संस्कृत वाङ्मयका विभिन्न अभिव्यक्तिबाट पनि यो परिपुष्ट हुन्छ । जस्तो,

- अष्टादश पुराणेषु व्यासस्य वचनद्वयम्
परोपकारः पुण्याय पापाय परपीडनम् ॥
- सेवा हि परमो धर्मः
- राजा रन्तिदेवले प्रार्थना गर्नुहुन्थ्योः
नत्वहं कमये राज्यं न स्वर्गम् नापुनर्भवम् ।
कामये दुःखतप्तानां प्राणिनामाति नाशनम् ॥

अर्थात् म न त राज्यको कामना गर्दछ, न स्वर्ग र मोक्षको, दुःख संतप्त मानवको दुःख शमन होस्, यसको मात्रै कामना गर्दछु ।

पुरुवंशी धर्मपरायण राजा शिविने कपोतको रक्षार्थ आफ्नो मास्नै दान दिनुभएको थियो । त्यस्तै महर्षि दधीचिले आफ्नो हड्डी नै बज्र बनाउन ईन्द्रलाई प्रदान गर्नु भयो । लक्ष्मी प्रसाद देवकोटाको प्रख्यात कविता छ -

कुन मन्दिरमा जान्छौ यात्री, कुन मन्दिरमा जाने हो
कुन सामग्री पजा गर्ने साथ कसोरी लाने हो ।
फर्क फर्क है जाउँ समाउ मानिसहरूको पाउँ
मलम लगाउ आर्तहरूको चहराई रहेको पाउँ ॥

पुरातन कालमा, मानिसहरूले पोखरी, कुवा खन्न लगाउँथे, तिर्खाएकोलाई जलदान दिएर समाजसेवाको भावनालाई तृप्ति दिन्थे, पहाडमा पाटी-पौवा निर्माणको चलन थियो र बटुवाहरूलाई शीतलता प्रदान गर्न पीपल र बटवृक्ष लगाई चौतारी बनाउँथे ।

वर्तमान कालमा आएर संस्थागत रूपमा समाजसेवा गर्ने संस्कारको विकास भयो । नेपालमा संस्थागत सेवा गर्ने परम्पराको विकास भएको एक शतक पनि भएको छैन ।

नेपालको प्रथम सामाजिक संस्था तुलसी मेहरको “श्री चन्द्र कामधेनु चर्खा प्रचारक महागुठी” हो । पछि यसको नाम परिवर्तन गरि “नेपाल चर्खा प्रचारक गान्धी स्मारक महागुठी” राखियो र उहाँको निधन पछि

*डा. दास वरिष्ठ चिकित्सक एवं समाजसेवी हुनुहुन्छ ।

डा. दासले यो मन्तव्य नेपाल जन-प्रशासन संघद्वारा समर्पित हेमबहादुर मल्ल सम्मान, २०७७ ग्रहण गर्दै दिनुभएको हो ।

यसको नाम “नेपाल चर्खा प्रचारक गांधी तुलसी स्मारक महागुठी” राखियो । तुलसी मेहर सादा जीवन उच्च विचारका प्रतिमूर्ति हुनुहुन्थ्यो । कसरी वहाँ भारत गएर गांधीजीको सम्पर्कमा आउनु भयो, चार वर्ष सावरमती आश्रममा बस्नु भयो, गान्धीजीले २ वडल कपास र केही चर्खा र आठसय रुपैया दिएर काठमाण्डौं पठाउनु भयो र पछि भीम शमशेरको पालामा जेलमा थनिनु भयो, एउटा प्रेरक गाथाको रूपमा रहेको छ । वहाँले एउटा स्कूलको पनि स्थापना गर्नु भयो । महिला उत्थानको काम पनि गर्नु भयो एवं खादीको प्रचार प्रसार गर्नु भयो । समाज सेवाको प्रथम अभियन्ताको रूपमा वहाँको नाम अमर रहेको छ ।

विशुद्ध प्रथम सामाजिक संस्थाको रूपमा परोपकारलाई लिईएको छ । यो वि.स. २००४ असोज १० गते स्थापित भएको हो । २००४ सालमा काठमाण्डौंमा हैजाको प्रकोप धेरै फैलियो । अनि दयावीर सिंह कंसाकार र वहाँको साथीहरूले स्वयंसेवकको रूपमा अनुकरणीय काम गर्नु भयो र प्रथम सामाजिक संस्था परोपकारको गठन गर्नु भयो । परोपकारले एउटा अनाथालय र स्कूल संचालन गरेको छ, एवं स्वास्थ्यको क्षेत्रमा “परोपकार श्री ५ इन्द्र राज्य लक्ष्मी प्रसूति गृह”को स्थापना र संचालन गरी अविस्मरणीय योगदान गरेको छ । यसको स्थापना दयावीर सिंहको सक्रियतामा भएको थियो । जग्गा सिंह शमसेर राणाले प्रदान गर्नु भयो र तत्कालीन राजा महेन्द्रले नगद सहायता प्रदान गरी सहयोग गर्नु भएको थियो । यसको विकासमा भारतीय दूतावासको पनि सहयोग रहेको कुरा उल्लेखनीय छ । दयावीर सिंह नेपालको प्रथम रक्तदाता पनि हुनुहुन्थ्यो ।

परोपकार पछि गठन भएको सामाजिक संस्था वि.स. २०१० मा “नेपाल क्षयरोग निवारण संस्था” हो । रमेश कुमार शर्माले भारतमा क्षयरोगको इलाज गराएर नेपाल फर्के पछि यस संस्थाको स्थापना गर्नु भएको हो । क्षयरोगको उपचार र पुनर्वासमा यो संस्थाले सशक्त भूमिका खेलेको छ । एउटा घतलागदो कुराको उल्लेख गर्न चाहन्छु । यस संस्थाको प्रथम अध्यक्ष तत्कालीन प्रधानमन्त्री मातृका प्रसाद कोईराला हुनु एउटा ऐतिहासिक घटना भएको जस्तो लाग्दछ । वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा कुनै जल्दोबल्दो प्रधानमन्त्री सामाजिक संस्थाको अध्यक्ष भई सक्रिय रहनु एउटा अचिन्तनीय विषय हो । पछि मातृका बाबुले डा. नागेश्वर प्रसाद सिंहलाई स्वास्थ्य मन्त्री भएपछि, अध्यक्षता हस्तान्तरण गर्नु भएको हो ।

यस पछि २०१६ सालमा कमल राणा तथा डा. लक्ष्मण पौडेलको सक्रियतामा परिवार नियोजन संघ स्थापित भएको हो । सरकारी स्तरमा परिवार नियोजन सम्बन्धी कुनै कार्यक्रम भएको थिएन र २०२४ सालमा आएर म स्वास्थ्य निर्देशक हुँदा परिवार नियोजन तथा मातृशिशु कल्याण परियोजना प्रारम्भ भएको थियो ।

२०२० साल भाद्र १९ गते नेपाल रेडक्रस संस्थाको प्रादर्भाव भएको हो । डा. नागेश्वर प्रसाद सिंह, तत्कालीन स्वास्थ्य मन्त्री डा. जय नारायण गिरीको अग्रसरतामा यो संस्थाको जन्म भएको थियो । डा. जय नारायण गिरी क्षयरोग बारे उच्च शिक्षा हासिल गर्न बेलायत जानु भएको थियो । त्यहाँको रेडक्रस र St. John Ambulances को गतिविधिबारे वहाँ प्रभावित भएर नेपालमा पनि रेडक्रस स्थापनाको अठोट गर्नु भएको थियो । सिंहदरबारमा कैलास भन्ने एउटा कोठा थियो । सो कक्षमा डा. नागेश्वर प्रसाद सिंह (हामीले नागो बाबु भन्थ्यौं) को अध्यक्षतामा रेडक्रसको तदर्थ समिति गठन गर्न एउटा बैठक बस्यो । जसमा डा. जयनारायण गिरी, रमेश कुमार शर्मा, कमल राणा, यादव प्रसाद पंत, दयावीर सिंह आदिको सहभागिता थियो । बैठकले तत्कालीन श्री ५ अधिराजकुमारी प्रिन्सेक्षशाहलाई संस्थाको अध्यक्षता गर्न अनुरोध गर्ने निर्णय गर्यो । म त्यस बेला टोखा स्वास्थ्य निवासको सुपरिटेन्डेन्टमा रहेकोले प्रथम बैठकमा

सरिक हुन सकिन । त्यसपछि निर्वाचन हुँदा म रेडक्रसको केन्द्रीय कार्यसमितिमा २०२० देखि २०५८ साल सम्म ३८ वर्ष अनवरत सेवारत रहे ।

समाज सेवाको क्षेत्रमा नेपाल रेडक्रस सोसाइटीको उल्लेख्य योगदान रहेको छ । प्रिन्सेक्षशाहको कार्यकालमा यसको ७५ ओटै जिल्लामा शाखा गठन भयो र हेलेन शाहको कार्यकालमा यसको सुदृढीकरण भएको थियो । पछि, जिल्ला जिल्लामा उपशाखाहरू गठन गरिए । यसले सर्वप्रथम एम्बुलेन्स सेवा र प्राथमिक उपचार कार्यक्रम सुरु गर्यो र कुनै प्राकृतिक प्रकोप परेमा राहत कार्यमा अग्रसर हुने प्रथम संस्था बन्यो । यो संस्था गठन हुने बित्तिकै यसले बभाङ्गमा भूकम्प आएको बेला राहत कार्य गर्नु परेको थियो । २०२६ सालमा मनहरी र लोथर खोलाको बाढीले चितवनमा जन-धनको ठूलो क्षति गरेको थियो । अध्यक्ष प्रिन्सेक्षशाहको साथ म पनि राहतमा सरिक भएको थिए । प्रिन्सेष शाहका साथ कमल राणा र म एकै टेबलमा खाना खान्थ्यौं भन्ने कुरा उल्लेखनीय छ ।

रेडक्रसमा सामुदायिक विकास र खानेपानी समिति तथा पदपूर्ति समितिको सभापतिमा सेवा गर्ने मौका पाएँ । त्यस बेला करिब १८-२० जिल्लामा सामुदायिक विकासको कार्य भएको थियो । जापानी रेडक्रसको सहयोगमा खानेपानी कार्यक्रम २० वर्षसम्म पहाडमा गुरुत्वाकर्षण संचालित खानेपानी आयोजना (Gravity water supply) र तराईमा ट्यूब वेल (Tube Well) कार्यक्रम एकसाथ चलेको थियो । रेडक्रसले तिब्बती तथा भुटानी शरणार्थीलाई पनि सघाउ पुऱ्याएको थियो । भुटानी शरणार्थीलाई रेडक्रसले लत्ता कपडा, कम्बल वितरण गरेको थियो । पछि, रासन वितरण कार्यक्रमको अभिभारा पनि लिएको थियो । केन्द्रीय समितिको म आफैँ र स्थानीय समितिको सभापति ज्ञानचन्द्र दुगड हुनुहुन्थ्यो । रेडक्रस धेरै संस्थाहरूको जननी र उत्प्रेरक संस्था पनि रहेको छ । रेडक्रसले आमा मिलन केन्द्र, एस.ओ.एस. बालग्राम (SOS Children Village) को स्थापना गरेको थियो । नेपाल कुष्ठरोग निवारण संस्थाको स्थापनामा यसै संस्थाको हात छ । २०६९ ई. मा म स्वास्थ्य निर्देशक हुँदा कुष्ठरोगबारे एउटा अन्तर्देशीय संगोष्ठी (Inter country seminar) भएको थियो जसमा प्रमुख अतिथि प्रिन्सेष शाह हुनुहुन्थ्यो । कुष्ठरोगी प्रति त्यसबेला धेरै हेय भावना (Stigma) रहेको थियो र संगोष्ठीले कुष्ठरोगबारे एउटा सामाजिक संस्था गठन गर्न सुझाव दिएको थियो । प्रिन्सेषशाहले यसलाई गम्भीरतापूर्वक लिन भयो र रेडक्रसकै त्रिपुरेश्वरस्थित कार्यालयमा यस बारे तदर्थ समिति गठनको निमित्त बैठक बोलाउनु भयो । बैठकमा उहाँले आदेशात्मक स्वरमा भन्नु भयो “शान्ति (तत्कालीन श्री ५ अधिराजकुमारी शान्ति राज्यलक्ष्मी सिंह) तिमिले यस्को अध्यक्षता गर्नुपर्दछ । डाक्टर गौरीशंकर यसको उपाध्यक्ष हुनेछ र म सदस्य बसीदिन्छु ।” यस्तो भनेपछि चाटकारहरूले भने “सरकार यो कसरी हुन्छ, सरकार सदस्य र डाक्टर उपाध्यक्षमा ?” “सामाजिक सेवामा Protocol (मर्यादाक्रम) लाग्दैन”, प्रिन्सेष शाहको मुहतोड जवाफ थियो । निर्वाचन पछि, प्रिन्सेषशाहले सदस्यता छोड्नुभयो । यस प्रकार कुष्ठरोग निवारण संघको स्थापना भएको थियो । नेत्र ज्योति संघ र नेपाल अन्ध अपाङ्ग संघको स्थापना पनि यसैको प्रेरणा स्वरूप भएको थियो ।

सामाजिक सेवा राष्ट्रिय समन्वय परिषद्को गठनमा पनि रेडक्रसकै हात छ । जनकपको मुजेलियामा रेडक्रसको साधारण सभा भएको थियो । त्यसमा प्रा. गणेश राज सिंहले प्रिन्सेष शाह समक्ष निवेदन गर्नु भएको थियो, “सरकार अब सामाजिक संस्थाहरू धेरै भैसकेका छन् । उनीहरूलाई समन्वय गर्न एउटा छात्रा संगठनको आवश्यकता भई सकेको छ ।” प्रो. गणेश राज सिंहलाई प्रिन्सेष शाहले गुरु मान्नुहुन्थ्यो । अतः प्रिन्सेष शाहले तत्कालीन वडामहारानी ऐश्वर्य राज्यलक्ष्मी देवी शाहसंग कुरा गर्नु भयो र २०३३

सालमा तत्कालीन वडामहारानी ऐश्वर्य राज्यलक्ष्मी देवी शाहको अध्यक्षतामा “सामाजिक सेवा राष्ट्रिय समन्वय समितिको” गठन भयो । २०३४ सालमा ऐन बने पछि, यसको नाम “सामाजिक सेवा समन्वय परिषद्” गठन गरियो । यसमा प्रथम सदस्य सचिव गन्द्र वीर गुरुङ्ग हुनुभयो, जो रेडक्रसमा हुनुहुन्थ्यो । परिषद् अन्तर्गत ६ वटा समन्वय समिति गठन गरियो । जसमध्येको स्वास्थ्य सेवा समन्वय समितिको सभापति प्रिन्सेष शाह हुनुभयो र म प्रथम स्वास्थ्य सदस्य सचिव रहेको थिए । लोक सेवा आयोगमा सदस्यको नियुक्ति पछि, मैले यो पद छोड्नु पर्‍यो ।

अब म रेडक्रसमा संलग्न रहँदाको केही रोचक प्रसंगहरू उल्लेख गर्न चाहन्छु । रेडक्रसको “सामुदायिक विकास र खानेपानी समिति” एवं पदपूर्ति समितिको सभापतिको अभिभारा मलाई दिइएको थियो । हामीले नितान्त अविकसित, अनकन्टार र दुर्गम जिल्लामा सामुदायिक विकास कार्यक्रम लाने गर्दथ्यौं । यसै सिलसिलामा हामीले अछाम जिल्ला छनौट गरौं र नेदरल्याण्डको सूजन नामी सल्लाहकारका साथ पदयात्रा गरेर मंगलसेन पुग्यौं । त्यहा पुग्दा कुनै पनि गतिलो होटल थिएन र कुनै पनि होटलमा शौचालय थिएन ! अब परेन फसाद ? हामीत “नील गगनके तले” उत्सृजनको बानी परेका व्यक्ति तर गौरांगीलाई त मुश्किल पर्यो । बल्ल-बल्ल खोज तलाश गर्दा जिल्ला पंचायत कार्यालयमा एउटा शौचालय भएको चाल पाएँ र हाकिमसंग कुरा गरेर विहानको समस्या समाधान भयो । यस पछि हामीले शौचालय कार्यक्रम नै प्राथमिकतामा राखी संचालन गर्यौं ।

अर्को प्रसंग छ, पाल्पाको तानसेनको मगर गाउँको ! त्यहाँ अनुगमनमा जादा एउटा अनौठोको कुरा थाहा पाईयो । कार्यक्रम अघि त्यहाँ यस्तो गंदगी रहेछ कि हिड्न पनि नहुने । गाउँमा पस्ने बेला ईटाका ट्का लिएर जानु पर्ने र ट्का ओछ्याएर खट्टा राख्नु पर्ने, एवं प्रकारले गाउँमा प्रवेश गर्नु पर्ने । भगवान्को कपा र कार्यक्रमको सक्रियताले मैले यस्तो समस्याको सामना गर्नु परेन । एउटा चेपाङ्ग गाउँमा अनुगमनको लागि जाँदा त लुंगी लगाएर मनहरी खोला तरेको र खानेपानीको अनुगमनको लागि बेगनासताल डुंगामा पार गरे पछि गाउँमा पुगेको कुरा स्मरणीय छ ।

पदपूर्ति समितिको सभापति छुंदाको एउटा प्रसंग उल्लेख गर्न चाहन्छु । कुनै पदको लागि सफल उम्मेदवार चयन गर्दा लोक सेवा आयोग जस्तै सबै प्रक्रिया मिलाएको थिएँ । त्यसले गर्दा, निष्पक्ष छनौट हुने गरेको थियो । एक पटक रेडक्रसमा एउटा अधिकृतस्तरको पदमा छनौटको सिफारिस गरियो र केन्द्रीय कार्यसमितिमा नियुक्तिको लागि पेश गरियो । तर केन्द्रीय कार्यसमितिको एकजना सदस्यले तथ्यहीन निराधार लान्छना लगाएर जथाभावी आलोचना गरे । यहाँ सम्मकी मैले गाडी पठाएर उक्त व्यक्तिलाई यहाँ बेलाएर पक्षपात गरी उसलाई सफल बनाएको भनी तथ्यहीन र मर्मन्तुद अभिव्यक्ति दिनभयो । सहनशीलताको सीमा नाघे पछि, मैले पदबाट राजिनामा त्यही पेश गरेर घर आईपुगे । भोलिपल्ट उक्त आलोचक लगायत रेडक्रस अध्यक्ष र साथीहरू घरमा आउनुभयो र आलोचकले माफी मागे पछि, मैले राजिनामा वापस लिएँ । अहिले त्यो व्यक्ति गगन चापागाई International Federation of Red Cross and Red Crescent Society को सर्वोच्च पद सेकेटरी जेनरलको पदमा पुगेका छन् ।

२०२६ साल जेष्ठ २२ गते नेपाल कृष्णरोग निवारण संस्थाको गठन भएको थियो । त्यसमा शान्ति सिंहको अध्यक्षता रहेको थियो । वहाँले छोड्नु भए पछि म अध्यक्ष भएको थिएँ । कृष्णरोग निवारण संस्थाले कृष्णरोगीहरूको पुनर्वास, उनीहरूका बालबालिकाको शिक्षा र व्यावसायिक तालिम केन्द्र (Vocational

Training) स्थापना गरी यस क्षेत्रमा प्रभावकारी सेवा गरेको कुरा उल्लेखनीय छ । यस संस्थाले खोकना कुष्ठ रोगीखानाका धेरै सुधार गरेको र मालुंगा कुष्ठरोगी खानाका सबै विरामीलाई पुनर्वास गरे पछि उक्त रोगीखाना भवन सरकारलाई वापस गरी दिएको छ ।

२०२६ साल पछि २०४७ सालको वरिपरि धेरै संस्थाहरू खोलिएका देखिन्छन् । २०४७ सालमा सक्त नेपाल जनप्रशासन संघको स्थापना भएको थियो । यसले हालसम्म पनि सबल भूमिका खेलीरहेको छ । ज्येष्ठ नागरिकसंग सम्बन्धित सबभन्दा पहिले हामीले २०४८ सालमा प्रा.डा. लीला देवी के.सी.को अध्यक्षतामा प्रौढ कल्याण संघ नेपाल खोलेका थियौं । जुन दिवा सेवा केन्द्र (Day Care Center) को रूपमाहालसम्म पनि संचालनमा रहेको छ । त्यहाँ भजन कीर्तनका साथै योग पनि गरिन्छ । सातामा एकदिन स्वास्थ्य परीक्षण गरिन्छ । ज्येष्ठ नागरिक सम्बन्धी धेरै संस्था खडा भएपछि हामीले ऐक्यबद्ध गर्न २०६० सालमा उनै प्रा.डा. लीला देवी के.सी. के अध्यक्षतामा राष्ट्रिय ज्येष्ठ नागरिक संस्था संजाल नेपालको स्थापना गर्यौं । जसमा नेपालभरका ४० वटा संस्था संस्थागत सदस्य र ७९ जना आजीवन सदस्य रहेका थिए । यो संजाललाई हामीले २०६८ सालमा राष्ट्रिय ज्येष्ठ नागरिक महासंघमा परिणत गौं, जसको हालसम्म ७४ जिल्लामा ज्येष्ठ नागरिक जिल्ला संघहरू रहेका छन् र सातै प्रदेशमा प्रदेश संघहरू पनि रहेका छन् । महासंघ ज्येष्ठ नागरिकको हक हित र अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धनको पक्षमा प्रभावकारी रूपमा वकालत गर्दै विभिन्न कार्यक्रमहरू संचालन गर्दै आईरहेको छ । जहाँ मैले संस्थापक सदस्य रहेर काम गरे र पछि अध्यक्ष भएँ, हाल निर्वतमान अध्यक्षमा रहेको छु ।

वि.पि. नेत्र प्रतिष्ठान २०४८ सालमा संस्थापक न्यायधारी (Founder Trustee) भएर गठन गर्यौं । जसमा म हाल अध्यक्षको रूपमा कार्यरत छु । यसले मनोहरामा एउटा आँखा र नाक, कान, घाँटी सम्बन्धी अस्पताल नया ढंगले संचालन गरिरहेको छ । हामीले संस्थापक न्यायधारी (Founder Trustee) को रूपमा इम्प्याक्ट नेपालको पनि २०५० सालमा स्थापना गर्यौं । जो अपांगताको क्षेत्रमा सक्रिय छ र वीरगंजमा रुंगटा नाक, कान, घाँटी अस्पताल संचालन गरिरहेको छ ।

यसै प्रकार हामीले राष्ट्रिय निर्वाचन पर्यवेक्षण समिति (NEOC) २०६४ सालमा स्थापना गरौं । सामाजिक क्षेत्रमा सक्रिय रूपले योगदान दिईरहेका संस्थाहरूले एक भ्रलक (Passing Reference) मात्र दिईराखेको छु ।

चित्रांशहरूको सामाजिक सेवा कार्यको लागि २०४७ सालमा चित्रगुप्त प्रतिष्ठान स्थापना भयो । नेपाल चित्रगुप्त समाज, २०६७ सालमा गठन हुँदा तदर्थ समितिको अध्यक्षमा सुशील कुमार सिन्हा हुनुहुन्थ्यो भने प्रथम निर्वाचनमा आनन्द मोहनलाल दास अध्यक्ष पदमा चुनिनुभयो । चित्रांशहरूका लागि विभिन्न संस्था समितिहरू जिल्लामा स्थापित भई कार्यरत छन् ।

लायन्स क्लब र रोटरी क्लब उल्लेखनीय छन् । प्रथम लायन्स क्लबको स्थापना विराटनगरमा १९७१ ई. (२०२८ साल) मा भएको थियो । त्यसपछि काठमाण्डौं लायन्स क्लब सन् १९७२ मा स्थापित भयो । लायन्स क्लबको BP Koirala Lion Center Of Ophthalmic Studies को शिक्षण अस्पतालमा निर्माण गरिदिएको थियो, जसमा हाम्रो बी.पि. नेत्र प्रतिष्ठानले औजारहरू प्रदान गरेको थियो ।

मानव अधिकार क्षेत्रमा करिब ५०-६० वटा संस्थाहरू कार्यरत छन्, जसमा सबभन्दा ठूलो संस्था सन् १९९८ मा स्थापित इन्सेकको नाम उल्लेखनीय छ । यसका सबै जिल्लामा शाखाहरू अथवा सम्पर्क कार्यालयहरू

छन् । प्रत्येक वर्ष यसले मानव अधिकार वर्ष पुस्तक सन् १९९२ देखि प्रकाशित गर्दै आईरहेको छ । अपाङ्गताको क्षेत्रमा सबभन्दा पहिले नेपाल अपाङ्ग अन्ध संघ नवजीवन गृहको स्थापना २०२५ सालमा खगेन्द्र बहादुर वस्नेतले गर्नु भएको थियो । वहाँ आफै अपाङ्गता भएको व्यक्ति हुनुहुन्थ्यो । जोरपाटीमा रेडक्रसले उपलब्ध गराएको गाडीमा आफै निर्माण कार्यको सुपरीवेक्षण गर्न जानुहुन्थ्यो । प्रिन्सेक्षशाह उक्त संस्थाको संरक्षक हुनुहुन्थ्यो भन्ने व्यहोरा उल्लेखनीय छ ।

नेपाल अपाङ्ग अन्ध संघबाट छटिएर २०४२ सालमा “नेपाल अन्धा कल्याण संघ” डा. लक्ष्मी नारायण प्रसादको अध्यक्षतामा गठन भएको थियो । यस संस्थाको नाम हाल परिवर्तन गरी नेपाल दृष्टिविहीन कल्याण संघ राखिएको छ । यो संस्थाले अहिले पनि दृष्टि विहीनताको क्षेत्रमा उत्कृष्ट काम गरिरहेको छ । दृष्टि विहीनताको क्षेत्रमा सबभन्दा पुरानो र सशक्त संस्था नेपाल नेत्र ज्योति संघ डा. राम प्रसाद पोखरेलको अध्यक्षतामा २०३५ सालमा स्थापना भएको थियो । यसले १८ वटा अस्पताल संचालन गरी आँखाका रोगको रोकथाम र उपचार गरिरहेको छ । मोती विन्दुको शल्यक्रिया गरी दृष्टि विहीनता अन्त्य गर्नेमा यस संस्थाको भूमिका उल्लेखनीय छ । आँखा रोगको उपचार, विशेषगरी मोती विन्दुको शल्यक्रियाको लागि तिलगंगा आँखा अस्पताल र लहानको आँखा अस्पताल प्रख्यात छन् ।

सुस्त श्रवण कल्याण संस्था २०४१ सालमा नारायण प्रसाद श्रेष्ठ (उर्फ चितरंजन नेपाली) को अध्यक्षतामा गठन भएको थियो । सुस्तमनस्थिति कल्याण संस्था २०४० सालमा डा. महेन्द्र प्रसादको अध्यक्षतामा गठन भएको थियो र यस संस्थामा सच्चिदानन्द श्रीवास्तव महासचिव हुनुहुन्थ्यो ।

यस्तै NGO Federation, नेपाल अपाङ्ग महासंघ, नेपाल अन्धा कल्याण संघ, नेपाल नेत्र ज्योति संघ आदिको नाम पनि उल्लेख गर्न चाहन्छु । यिनीहरूले सामाजिक क्षेत्रमा ठूलो भूमिका खेली रहेका छन् ।

यस प्रकार नेपालमा समाज सुधारमा सामाजिक संस्थाहरूको भूमिका सराहनीय रहेको छ ।

म सबै समाजसेवीलाई, जो समाज सेवाको कंटकाकीर्ण पथमा अग्रसर भई यस यात्राको दौरानमा जुट्नुभयो र आफ्नो भूमिका खेलेर सदाको लागि विछड्नु भयो, श्रद्धा सुमन अर्पण गर्दछु र शतशः नमन गर्दछु ।

अन्त्यमा, प्रशासन र व्यवस्थापनका क्षेत्रमा कार्यरत प्राज्ञिक, प्रशासक र व्यवस्थापक वीचको पारस्परिक पेशागत सम्बन्धलाई मर्यादित र सुदृढ गर्दै सार्वजनिक क्षेत्रको नीति निर्माण, पुनरावलोकन र मूल्यांकनमा व्यावसायिक पृष्ठपोषण गर्ने उद्देश्यले वि.सं. २०४७ सालमा स्थापित नेपाल जनप्रशासन संघले विगतमा जनप्रशासनका विभिन्न विधाहरूमा छलफल, अन्तरक्रिया, गोष्ठी, प्रशिक्षण तथा राष्ट्रिय सम्मान जस्ता कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्दै एउटा उदाहरण प्रस्तुत गरिरहेको मैले पाएको छ । यस्ता बहुउपयोगी कार्यक्रमहरूबाट संघलेप्राप्त गरेको उपलब्धिलाई संस्थागत गर्दै, आगामी दिनमा यसको उपयोगिता अभि बढ्दै जावोस् भन्ने शुभकामना दिन चाहन्छु । यस संस्थाको अध्यक्ष कृष्णहरि बास्कोटा स्वयं एक स्वयंसेवी हुनुहुन्छ । उहाँले छोटो समयमै राष्ट्रिय ज्येष्ठ नागरिक महासंघलाई अगाडि बढाउन महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरिरहनु भएको छ । यसर्थ, अध्यक्ष बास्कोटा र नेपाल जनप्रशासन संघ परिवारलाई हार्दिक आभार एवं धन्यवाद व्यक्त गर्दै म आफ्नो बाणीबाट यही विश्राम लिन्छु । धन्यवाद ।

Impact of Federalization on Governance in Nepal



*Vidyadhar Mallik**

Introduction:

Nepal is on a prolonged transition in pursuit of democratization and good governance for more than 70 years now. With the promulgation of 2015 Constitution, it has adopted a federal system of governance with a plethora of promises in the front of democratization, good governance, inclusion and growth. Despite the promises, not much has changed in terms of service delivery, quality of life or economic growth. Governance indicators are pretty stagnant, if not deteriorated, and democracy indices have also not improved much. Moreover, political stability or hope of prosperity is nowhere in the horizon as the constitutional transition has been protracted after the recent dissolution of Parliament and the announcement of premature elections. This paper revolves around Nepal's current political transition to a federal State and its impact on indicators of good governance. The presentation of some secondary source data on the indicators of both governance and democracy is followed by a brief analysis of gaps and challenges and a presentation of some suggestions on the theme.

Federalization in Nepal

Federalism is a system of government where sovereignty is divided between a central authority and constituent political units such as states or provinces. Federalism defines the relationship between the central national government and its constituent units at regional, state and local levels. It is the presence of separate polities within a comprehensive structure of government (shared rule); and a guaranteed distribution of power between the comprehensive government and the constituent polities (self-rule)¹. In federalism, no level of government can subordinate the other. Federalism recognizes a multi-centered and non-centralized structure of government where each center has a guaranteed portion of power which cannot be removed by others². A federal system is thus different from decentralized government where the periphery can be subordinated to the center. Federalism can help achieve the dual desires

1 Lijphart, A., *Democracies*, 1984, New Haven, Conn.: Yale University Press, p. 169

2 Baldi, B., *Beyond the federal unitary dichotomy*, 1999, Berkeley: University of California, Institute of Government Studies (Working Paper 99-7); p. 4

*Mr. Mallik worked as Finance Secretary to the Government of Nepal. He later became Minister for Federal Affairs and Local Development, and Health and Population of the Interim Election Government of Nepal (between March 2013 and February 2014).

"This paper was presented by Mr Mallik during a talk program on federalism in Nepal hosted by PAAN in Kathmandu on 2077".

of building an efficient and dynamic state and the search for distinctive identities through shared rule and self-rule³. It is a means of constitutional organization that permits action by a shared government for certain common purposes, together with autonomous actions by constituent units for maintaining their distinctiveness, with each level directly responsible to its own electorate. Despite significant variance in federal system of governance, there are some common characteristics that make a system of government federal. They are⁴: a) at least two levels of governments, b) a written constitution that formally allocates legislative, including fiscal, powers to the two orders of governments ensuring some genuine autonomy to each other, c) usually some special arrangements, notably in Upper House, for the representation of constituent units, d) an umpire or procedure (usually involving Courts) to rule on constitutional disputes between governments, and, e) a set of process and institutions for facilitating or conducting relations between governments. A cursory look at the 2015 Constitution of Nepal can find all these federal attributes built into it.

Promulgation of the Constitution of Nepal 2015 on September 20th 2015 rolled out the federalization scheme of governance in Nepal with a promise to fulfill both shared-rule and self-rule aspirations of Nepali people. Despite the facts that: a) there were some strong discontents from some groups aspiring for identity based federal structure especially in Terai-Madhes, b) it took two Constituent Assemblies and a very prolonged desperate deliberation before a compromise–draft of the Constitution could be agreed upon and hastily enacted in a post-disaster distress, and, c) the text had a lot of unworkable promises (on fundamental economic rights particularly) and ambiguities / overlaps which could trigger future conflicts and double-speaks – the 2015 Constitution was a generational achievement for Nepali people striving for inclusive and participatory democracy for more than seven decades – as expressed in generations of peoples’ movements – and more recently through an armed struggle against the-then monarchy and static polity – ultimately culminating in ‘Peoples’ Movement III’ of 2005-06.

The Constitution transformed Nepal into a Federal Democratic Republic where the State power would be used by the three levels of Government – Federal, Provincial and Local – according to the arrangements made in the Constitution and thereby, guiding laws. The powers and responsibilities of the three levels of government – exclusive and concurrent – are discussed in various annexes of the Constitution. The Constitution also envisages a model of cooperative federalism in Nepal where the three levels of government have a relationship based upon cooperation, co-existence and coordination. There are provisions of Inter – provincial Council chaired by the Prime Minister to steer the federalization process based upon the principles of cooperation and coordination and to resolve any political disputes among federal and provincial governments. Similarly, the Constitution provides for arrangements for dispute resolution among various levels of governments.

3 Watts, R., *Federalism today: the relevance today of the federal idea: background paper for the International Conference on Federalism, August 2002, Saint Gallen, Switzerland, August 2002, Ontario: Forum of Federations*

4 Anderson, G., *Federalism: An introduction*, 2008, UK: OUP, pp 3-4; accessible at: <http://www.forumfed.org/publications/a-primer-on-federalism/>

Federalization in Nepal has been executed since 2015 through various legislative and executive measures as envisaged in the Constitution. Foremost was the elections to the three levels of the Government which took place between 14th May and 7th December in 2017. The elections established elected political offices at local, provincial and federal levels of government. This also triggered a legislative transformation process at all levels of government – much needed for creating federal structures in the government. Especially, the federal parliament could now initiate drafting and enacting legislations in the fields of restructured personnel administration, fiscal federalism, local government operations, inter-governmental relationships and sector devolutions in order to establish, enable and facilitate organizations required for federalization of Nepal. Following are some of the important areas where major federalization operations have been executed:

Operation of Local Governments: As the elections to the local governments preceded the elections to other levels of governments, an ordinance was promulgated to make operations of the local governments effective. Later the ordinance was transformed by the federal Parliament into Local Government Operations Act, 2017. This Act deals in detail with the powers and responsibilities of the elected local governments (Municipalities) and their various elected officials and bodies. It also deals with procedures, interrelationships and functions of the local governments with the concept of ‘whole of the government approach’ meaning – dealing with its multiple functions of legislative, executive and judicial branches and dealing with all sectors under its purview.

Fiscal Federalism: The Act enacted by the federal Parliament in the areas of fiscal federalism and fiscal transfers are: National Natural Resources and Finance Commission (NNRFC) Act, 2017, Inter-Governmental Fiscal Arrangements Act (IGFA), 2017 and Financial Procedures and Fiscal Responsibilities Act (FPFRA), 2019. The Constitution envisages creation of NNRFC as an independent constitutional body to look after the policy issues relating to sharing of natural resources among various levels of government and the matters related to fiscal transfers – federal and provincial grants and revenue transfers among the various levels of government. The NNRFC Act makes provisions related to an effective functioning of the NNRFC. Similarly, the IGFA defines the policy matters related to fiscal transfers (grants and revenues) and sets various limits and standards to define the fiscal relationships among the three levels of the government. The FPFRA is a recent legislation replacing the old Financial Procedures Act to lay provisions both on financial procedures to be observed by all levels of government like those related to budget and plan formulation and its execution / reporting and control – and – matters related to assigning fiscal accountability to executing officials of all levels of government.

Federal and Subnational Legislations / Executive Actions: There are a plethora of federal and provincial / local legislations already enacted / developed / drafted - or – in process of conceptualization at federal and other levels of government which are / will helping/help federalization scheme to take roots in Nepal and get it institutionalized. Many of these are related to sector regulation in federal way of governance and others are more related to general federal governance – in the areas of standard setting, policy frameworks, national and sub-national integration of priorities and plans to avoid overlaps and harness the national

resources in a coordinated and cooperative way. Federal ministries (especially, Ministry of Federal Affairs and General Administration – MOFAGA) have also developed a number of model laws, procedural frameworks and ICT infrastructure to support the federalized way of governance and to prepare, empower and enable the provincial and local governments (PLGs) in the discharge of their responsibilities. Many of the executive actions are related to assessing and developing capacity of the PLGs. Some are related to defining the roles of the PLGs, restructuring and limiting the roles of earlier central / federal agencies and providing for mechanisms which build cooperative interrelationships among the related agencies of the three levels of governments. Recently a legislation was enacted⁵ by the federal Parliament to define inter-governmental relationships and provide mechanisms to execute such relationships among the three levels of governments – the federal government, the provincial governments and the local governments. This new legislation is named as, “Federal, Provincial and Local Levels (Coordination and Inter-relationship) Act, 2020” and has provisions for inter-governmental relationships based upon principles of cooperative federalism, coexistence, coordination and mutual cooperation as provided in the Constitution of Nepal. It also furnishes details on the roles of ‘National Coordination Council’ (Inter-provincial body chaired by the Prime Minister) and the ‘Province Coordination Council’ (a provincial body with local governments – chaired by the Chief Minister) in facilitating inter-governmental relationships and ways of resolving political disputes among the various levels of governments⁶. A detailed diagnosis of many of such other legislations or executive actions is beyond the scope of this paper.

Civil Service Restructuring: The ‘Unbundling Report’⁷ – a report on detailing the scope of functions and functionaries of the three levels of government was an early work which led ways to create/restructure civil service, including the design of its size and structure at PLGs. With the elections of PLGs, there came a need for quickly establishing their agencies / ministries / field offices and other line offices which could kick-start service delivery in the near future – also to demonstrate that the federalization scheme has served the rising aspirations of Nepali people. A high level Committee was formed to advise on civil service restructuring and later the federal Cabinet made decisions regarding the immediate organizational structure of the PLGs. Later many of the PLGs were themselves able to do the ‘job surveys’ and ‘staff-need assessments’ and restructure their given organizations. But the Federal Civil Service Act with the provisions of restructured designs and the facilitating Public Service Commission Act is yet to be enacted, which is being seen as a difficult hurdle in the way of smooth restructuring of civil service for federalization. A federal legislation, “Province Public Service Commission (Provision for Basis and Parameters) Act, 2019” has been enacted by the federal Parliament in 2019 March for establishment and functioning of province level Public Service Commissions⁸.

5 On July 28th, 2020

6 Federal, Provincial and Local Levels (Coordination and Inter-relationship) Act, 2020, Nepal Law Commission, Kathmandu

7 A Report on detailing of mandates of the exclusive and concurrent rights of the federal, provincial and local levels as specified in the Annexes 5 – 9 of the Constitution of Nepal, January, 2017, Federalism Execution and Administrative Restructuring Coordination Committee, OPMCM – commonly called ‘the Unbundling report’, Accessible at: <https://www.opmcm.gov.np/federalism-admin/>

8 The Province Public Service Commission (Provision for Basis and Parameters) Act, 2019, Nepal Law

Many of the provinces including Province-2 have come up with their own legislation on civil service and provincial public service commission – which are already established and functioning in some provinces. Power lobbies within the civil service and frequent transfers of PLG civil servants have added challenges. Lack of adequate number of staff at PLG levels is one of their most significant challenges hampering their capacity for service delivery.

Current Status of federalization in Summary: Following are some highlights on current status of federalization in Nepal:

1. As there was not a master-plan or blue-print prepared for the implementation of federalism as per the Constitution, it remains an incomplete and prolonged work with significant push and pulls on mandate, role, resources and desire to execute the scheme. With the dissolution of federal Parliament and adversity caused by the Covid-19 pandemic, the future pathways are more difficult to traverse and goalposts more vague. The federal Parliament had a queue of legislations to be deliberated and enacted for implementation of federal plan – be it civil service restructuring, sector devolutions, parameter setting or policy clarity on detailed mandates / organizations / structures / federal processes / remedies for the three levels of government in the spirit of cooperative federalism. Already, many of such legislative deliberations were stalled in the corridors of power – but now they are off the agenda.
2. Fiscal federalism is not executed to a level of satisfaction where service to citizens and development deliverables could significantly improve – due to a number of reasons. Some of the reasons are: a) NNRFC is still not fully functional, b) Covid-19 pandemic took its toll on fiscal priorities and fiduciary reforms, c) lack of technical capacity and human resources, and, d) poor focus on strategic priorities during transition and political bickering over petty things. A look at the budgeted fiscal grants (budget transfers other than revenue transfers) from federal government to provincial and local governments over a period of three years up-to FY 2020-21 shows a steady increase in transfers but it is still not a significant amount compared to total federal budget and functions assigned to the PLGs. Following Table shows the picture:

Table -1. Federal Grants to Provincial and Local Governments as Percentage of Total Federal Budget FY 2018-19 – 2020-21 (Other than revenue transfer)⁹

Fiscal Year	2018-19	2019-20	2020-21
Grants to PGs as % of total federal Budget	8.6%	6.5%	6.7%
Grants to LGs as % of total federal Budget	14.8%	13.9%	17.8%
Grants to PLGs as % of total federal Budget	23.4%	20.4%	24.5%

Commission, Kathmandu

9 Source: Calculated from the Annex -3 of Budget Speeches of the related Fiscal Years, MOF, Kathmandu

The above table shows that while the federal grants as ratio of total federal budget had significantly decreased in 2019-20 compared to previous year, it has again picked up in FY 2020-21 also due to increased need of funds at PLG levels for health sector in the aftermath of Pandemic which is a more devolved sector. It is also interesting to note that grants to provincial governments have not picked up after they dropped in FY 2019-20 showing reluctance of federal agencies to share functions, functionaries and finances with the provincial governments and underlying power struggles behind the scene among other localized / sector specific conflicts between these levels of government.

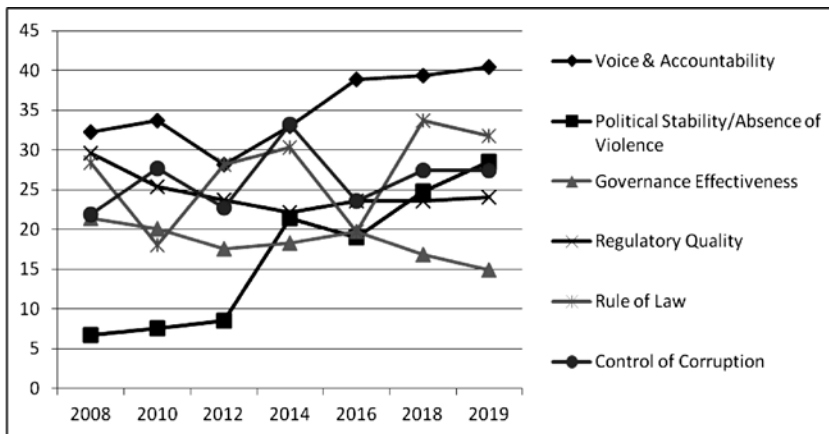
3. PLG structures and organizations – the functionaries, in particular- have still not taken full shape and are not in place properly. They lack technical capacities to deliver and adequate number of staff to handle the organizations. ICT infrastructure is yet to be built in an effective way and other physical infrastructure required to run the organizations is yet to be fully developed. The planning, budgeting and financial management aspects of most of these governments are still weak and rudderless. Staff training has not been provided to run the new PLG agencies and staff turnover is very high. Procedural manuals, SOPs (standard operating procedures) and even legislative frameworks are not available for many of these functionaries.
4. The functions, mandates and roles of PLGs with a concept of ‘whole of the government’ is still not clear and they are witness to role overlaps and duality of functions – horizontally within the level of government – and more particularly, vertically among the levels of government. This is true not only for the concurrent list of functions as laid out in the annexes of the Constitution – but also for the exclusive list of functions for PLG levels because of the lack of federal laws or their amendments - either to enable the constitutional scheme of devolution from old centralized governance – or to facilitate the PLGs to design their own specifics based upon their needs and constitutional mandates (and elaborated by the ‘Unbundling Report’ and adopted by the federal Cabinet). Examples of such overlaps both in functions and functionaries can be abundantly found in the sectors of a) education, b) land administration, c) vehicle and transport management, d) agriculture, e) forest management, and even, f) civilian law and order (a province level function juxtaposed with federal function of national security and related matters). There is progress though in smoothening the sectoral transition to federalized affairs – if recent year progress is compared to previous years. Every new Budget makes promises on such devolution and there is always some progress against target. The sorry state of affairs is the snail’s pace of progress in such devolution and role delineation leading to growing frustration among citizens who don’t feel that they are receiving quality services from PLG agencies in time and at low cost (PLG taxes also overlap ironically – giving a perception of added financial burden of federalized governments to general public).
5. In summary, it can be said that the federalization process in Nepal started with no time-bound execution plans and so far it has been flawed, slow-paced and muddled with some early frustrations, conflicts and failures despite some sporadic and sector-specific

bright spots. It is still too early to judge the federalization scheme in its perfection just 3 years after the elections to the new levels of government and amid mounting challenges of fighting the Coronavirus Pandemic and some other urgent priorities of the political parties who wrote this Constitution. A look at the governance indicators in Nepal over the period of recent federal transition compared to earlier time periods may throw light on alternative achievements or failures of this important period and help in reaching conclusions with suggestions for future course correction, if any.

Governance in Nepal: World Bank Institute Worldwide Governance Indicators (WGIs)¹⁰

The WGIs capture six key dimensions of governance and measure the quality of governance in over 200 countries. The six governance dimensions of WGI are: voice and accountability, political stability and absence of violence, government effectiveness, regulatory quality, rule of law, and, control of corruption. The WGIs for Nepal for 2008–2019 are shown below.

Figure - 1. World Bank Institute WGIs¹¹



Source: World Bank Institute. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>

The ranking for Voice & Accountability, Political Stability & Absence of Violence have improved significantly but the ranking for Control of Corruption and Rule of Law have remained generally static. Governance Effectiveness and Regulatory Quality have deteriorated over the period. A look at the changes between 2016 and 2019 (period post federalization) shows that indicators on Voice and Accountability, Political Stability, Control of Corruption, and, Rule of Law have all improved over the period. But the indicator on Governance Effectiveness has deteriorated while the same

¹⁰ World Bank Institute – Aggregate Governance Indicators. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

¹¹The WGIs show the percentile ranks where, on a continuum from 0% to 100%, a particular country is placed (i.e. it is a relative ranking). 0% represents the worst performance among the countries and 100% the best.

on Regulatory Quality has remained static. This shows that with federalization, governance effectiveness has taken a nosedive despite improvements on other fronts of governance.

Economist Intelligence Unit Index of Democracy¹²

The Index of Democracy examines the state of democracy based on five general categories and places countries into one of four groups: full democracies, flawed democracies, hybrid regimes and authoritarian regimes. The survey consists of 60 questions answered by country experts and draws on public opinion surveys where available. Nepal has been classified as a hybrid regime¹³ over the last twelve years. The 2008–2020 results are as follows:

Table - 2. EIU Index of Democracy

(10: Highest, 0: Lowest)	Overall score	Electoral process & pluralism	Functioning of government	Political participation	Political culture	Civil liberties	Rank (167 countries)
2008	4.05	1.33	4.29	2.78	6.25	5.59	# 115
2010	4.24	1.83	4.29	3.89	5.63	5.59	# 108
2012	4.16	2.67	4.29	3.89	4.38	5.59	# 111
2014	4.77	3.92	4.29	4.44	5.63	5.59	# 105
2016	4.86	4.33	4.29	4.44	5.63	5.59	# 102
2020	5.22	4.83	5.36	5.0	5.63	5.29	# 92

Source: www.eiu.com

The overall score generally improved over the period (from 4.05 to 5.22). The ranking also improved over 12 years from 115 to 92. Given the past elections after the promulgation of federal Constitution, the scores for Electoral Process and Pluralism and Political Participation have gone up from 1.33 to 4.83 and from 2.78 to 5.0 respectively. The score for Political Culture has come down from 6.25 to 5.63 and same for Civil Liberties has come down recently from 5.59 to 5.29¹⁴. The score for Functioning of Government has recently improved from 4.29 to 5.36. If the overall change between 2008 and 2020 is compared with more recent change in Index of Democracy in Nepal between 2016 and 2020 (post federalization period), it can be noted that Nepal improved its ranking from 102 to 92 during this period and improved its overall score from 4.86 to 5.22 with most of the improvements happening within this period with an exception of deterioration of civil liberties explained earlier and which does not have a correlation with federalization.

¹² Economist Intelligence Unit Democracy Index: <https://www.eiu.com/topic/democracy-index> .

¹³ Hybrid regime (score between 4.0 and 5.9) is defined as: “Elections have substantial irregularities that often prevent them from being both free and fair. Government pressure on opposition parties and candidates may be common. Corruption tends to be widespread and the rule of law is weak. Typically, there is harassment of and pressure on journalists, and the judiciary is not independent.”

¹⁴ Thanks to the recent attitude of the government towards CSOs and squeezing of general civic space.

Bertelsmann Foundation Transformation Index¹⁵

The Bertelsmann Transformation Index assesses how countries manage social change toward democracy and a market economy. It presents scores for (a) a Status Index, with scores for democracy status and market economy status (based upon various sub-indicators), and (b) a Governance Index, with scores for governance performance (defined by various sub-indicators). The main scores are given in the following Table.¹⁶

Table - 3. Bertelsmann Transformation Index 2008–2020

10: Highest 1: Lowest	BTI 2008 (2007)	BTI 2010 (2009)	BTI 2012 (2011)	BTI 2014 (2013)	BTI 2016 (2015)	BTI 2018 (2017)	BTI 2020 (2019)
Status Index	4.4	4.6	4.5	4.4	4.7	4.52	5.2
Democracy Status	3.8	5.4	5.0	4.6	5.2	4.9	5.8
Stateness	5.0	6.3	6.0	5.5	5.5	5.0	5.8
Political Participation	3.5	6.5	6.3	5.5	6.8	6.3	7.0
Rule of Law	4.0	5.0	4.3	4.5	4.3	4.3	5.0
Stability of Democratic Institutions	2.5	5.0	4.5	3.0	5.0	5.0	6.5
Political & Social Integration	4.0	4.0	4.0	4.7	4.5	4.0	5.0
Market Economy Status	5.0	3.9	3.9	4.1	4.3	4.14	4.57
Governance Index	5.0	4.2	3.8	4.0	4.1	3.74	4.3
Governance Performance	5.2	4.3	3.9	4.2	4.3	4.0	4.6
<i>Governance Index Ranking</i>	<i>61 of 125</i>	<i>93 of 128</i>	<i>101 of 128</i>	<i>96 of 129</i>	<i>95 of 129</i>	<i>99 of 129</i>	<i># 90 of 138</i>

Source: Bertelsmann Transformation Index <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/NPL>

The overall trend for Nepal in democracy Status is positive (from a score of 3.8 in 2008 to 5.8 in 2020, with significant improvements on Political Participation (3.5 to 7.0), and Stability of Democratic Institutions (2.5 to 6.5). However, the Market Economy Status has worsened slightly (5.0 to 4.57). The Governance index slipped from 5.0 to 4.3, and the ranking went down from 61 out of 125 countries in 2008 to 90 out of 138 countries in 2020. A more recent period comparison between 2016 and 2020 (post federalization) shows slight improvements also – democracy status score from 5.2 to 5.8, market economy status from 4.3 to 4.57, governance index from 4.1 to 4.3, governance performance score from 4.3 to 4.6 and governance index ranking from 95 of 129 to 90 of 138 countries. This shows early good results from federalization scheme of governance.

¹⁵ <https://www.bti-project.org/en/data/rankings/status-index>

¹⁶ BTI scores reflect the status in the previous year, i.e. the BTI 2008 assesses the status as of early 2007.

Transparency International Corruption Perception Index ¹⁷

The CPI ranks countries in terms of the degree to which corruption is perceived to exist among public officials and politicians. It is a composite index that draws on corruption-related data from expert and business surveys. The 2008–2020 results for Nepal are shown in the following Table.

Table – 4. Transparency International Corruption Perception Index

Year	No. of countries	Ranking of Nepal	CPI score*	Confidence range / Standard Deviation	Surveys used
2008	180	121	2.7	2.4 – 3.0	6
2010	178	146	2.2	1.9 - 2.5	6
2012	176	139	27	23 – 31	5
2014	175	126	29	22 – 35	5
2015	168	130	27	22 – 32	5
2016	176	131	29	21 – 35	6
2017	180	122	31	28 – 34	6
2018	180	124	31	SD 1.85	6
2019	180	113	34	SD 1.76	6
2020	180	117	33	SD 1.35	6
2020				84% think corruption is a big problem – Global Corruption Barometer – highest% in Asia	

* The CPI score for 2006–2011 was based on the following: 10: highly clean, 0: highly corrupt. From 2012 onward it is 100: highly clean, 0: highly corrupt.

The CPI score has improved slightly over the period, but corruption among public officials and politicians continues to be perceived as very high. Nepal's ranking remains static with slight improvement in 2019 and again slight deterioration in 2020 (121 in 2008, 131 in 2016, 124 in 2018, 113 in 2019, and, 117 in 2020 out of 180 countries). If the rank of 2016 is compared to the same in 2002, there is a significant improvement from 131 to 117, despite a slight deterioration in 2020. This should also be noted at this juncture that in an Asia Pacific – global corruption barometer – perception survey done in 2020, 84% of the respondents said that corruption is a big problem in Nepal – which is the highest perception percentage in the region.

Audit Objections by the Office of the Auditor General (OAG) of Nepal

The audit reports of various years of the Auditor General Office of Nepal show various trends in audit irregularities / objections and its composition and comparisons. One of such comparison over the time period is to look at the ratios of audit objection amounts to total audited amounts.

¹⁷ <http://www.transparency.org>

An observation of this ratio tells that over the period of last 12 years (FYs), this ratio has remained generally static despite some spikes intermittently. It was 3.91 in FY 2007-08 while it remained 4.05 in FY 2018-19 which included the audit reports from PLGs in the federal governance. The ratio had deteriorated just after the federalization though – it was 6.68 in FY 2015-16 and 5.41 in FY 2016-17. The moving average was 4.18 to the four-year period ending in FY 2010-11 and 5.35 to the four-year period ending in FY 2018-19 showing an uphill task to improve fiscal accountability and reduce fiduciary risks in federal ecosystem of public financial management (PFM).

Table – 5. Trend of Audit Objection Amounts as Percentage of Total Audited Amounts¹⁸

Fiscal Year	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	Average	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	Average
Audit Objection amount as % of Total amount audited	3.91%	4.53%	4.05%	4.26%	4.18%	6.68%	5.41%	5.29%	4.05%	5.35%

The above analyses and data from various international reports on democratization and governance in Nepal along with the OAG audit reports demonstrate that despite myths and rumors around federalization in Nepal depicting it to be associated with bad governance, poor service delivery and lack of fiscal accountability, the elected governments after the political change and promulgation of federal Constitution have not failed to produce good scores on both governance indicators and democracy status indices in comparison to immediate past regimes. The results on these indicators have generally improved – albeit at slow and erratic rates. There are some deteriorations also but they need to be seen in the light of poor preparations and low support level extended to the federalization scheme generally. Continuity of status quo or slow improvements on governance fronts, public delivery or financial accountability are not encouraging signs for the federal aspirations of Nepali people who can quickly get desperate with the ground situation and opt for more sweeping changes yet again¹⁹.

In this perspective, a sum-up of the issues / challenges and major gaps in the execution of federalization design of the Constitution which could enhance inclusive economic growth, enforce accountability, and, effectively provide quality services in time and at a low cost to general public may be useful.

Major Gaps and Challenges Summed – up:

Some deeper gaps and challenges facing the recent federalization scheme in particular and 'power sharing' or decentralization / devolution of power during earlier efforts to establish and

¹⁸ Source: Annual Audit Reports of various Fiscal Years, OAG, Kathmandu, Nepal; can be viewed at: <https://oagnep.gov.np/>

¹⁹ There is already some signals in media about another round of peoples' movement taking place soon.

deepen decentralized governance in Nepal are²⁰: commitment gap, incentive gap, credibility gap, coordination gap, resource gap, outreach gap, and, empathy gap. A detailed analysis of these gaps and underlying reasons for the symptomatic failures or delays in executing the federalization scheme is beyond the scope of this paper. The following is a sum-up of some of such gaps and challenges:

1. **Commitment gap**: A strong political commitment at all levels is required to persuade, push and provide for necessary inputs which could solve the power games, inhibitions and road-blocks in the pathways of federalization. But this is lacking with quite visible apathy on the parts of senior political leadership and the bureaucratic / technocratic leadership. The Constitution itself was a hasty product of post-disaster show-off of political prowess to cover-up multiple failures at managing the disaster and provide some solace to citizens in distress – not only because of earthquake but also because of frustrations arising from day to day examples of bad governance and petty power politicking. A blue-print for execution of the constitution was never worked out and a lot of energy was spent more on controlling the perceived damages of federal project than (by stalling the detailed steps needed for its execution) on its execution.
2. **Resource gap**: The execution of an ambitious project like federalization of a historically unitary State - with a mindset to keep grabbing power than sharing – needs a lot of planning, implementing and monitoring and this iterative process needs a lot of resources – both in terms of technical capabilities and human or financial resources. These resources were in short supply and not much homework was done to identify requirements or assess needs. At a later stage, though, some assessments of needs and available resources have started with support of multiple donors and some early results have created hope²¹
3. **Incentives gap**: Any work design or project – meta, mega, macro or micro – physical infrastructure creation or creation of political institutions – need a proper incentive structure – to get results or get things done in order to achieve the objectives. A constitution has some objectives or a federal design has some objectives – based upon popular aspirations. Political leadership performs in a particular way as does the bureaucratic or technocratic leadership. This particular way of working has direct relationships with the incentives –real or perceived. Often the incentive for a politician to perform in a particular way is to acquire power and to get to high offices of power. In a competitive democratic political ecosystem based upon accountability to fulfill promises

20 Mallik, V., Local and community governance for peace and development in Nepal, 2013, Bonn: The German Development Institute-DIE, Studies: 75, pp. 139-145

21 One big study on capacity need assessment is done by the World Bank (2019) which throws light on various aspects of requirements for transition to federalism. A supportive program to build capacities at PLG levels is 'Provincial and Local Government Support Program (PLGSP)' – a joint government and multi-donor initiative which has replaced the earlier versions of support programs to LGs like LGCDP. There is a Multi-Donor Trust Fund (MDTF) also working on the theme and various GON / Donor programs supporting the current federalization program, especially in the areas of capacity building, PFM reforms and sector devolutions. A comprehensive analysis is beyond the scope of this paper.

made during the election process, a politician will remain honest to his/her promises and do his/her best to accomplish tasks assigned (here the federalization task) by the citizens based upon manifesto. But in 'hybrid' countries like Nepal, mostly such accountability is not required to win elections and get into corridors of power. Corrupt ways and extractive institutions lead them to power positions. An ideal incentives structure built into democratic practices does not work. This results in double-speaks, attention to money and muscle or cronies during the tenures of office and apathy towards constituents. In simple words, failure to abide by the constitution does not kick them out of their office. The correction path is not easy and it can start only with electoral reforms – and ways to 'reject a candidate' or remove an official who does not remain accountable for promises.

4. **Other conspicuous challenges:** Some other conspicuous challenges and gaps which can be named as root causes for the slow and failed execution of federalism in Nepal are – just to name:
- a) Accountability gap especially on local governments' parts, as there is no constitutional provision to challenge their five-year tenure,
 - b) Understanding gap at the federal top political level about the federalism principles of 'self-rule', 'shared rule' and devolution of erstwhile central powers to subnational governments under 'subsidiarity principle',
 - c) Institutional capacity gap especially at the local level,
 - d) Rampant corruption and petty electoral politics,
 - e) Misalignments – overlaps, dualities and ambiguities,
 - f) Lack of remedies and monitoring structures – coordination failure,
 - g) Lack of clarity and technical competence to understand and execute the functional assignments with proper functionaries and adequate finances – where finances do not necessarily follow the functionaries who are not assigned with the functions in effect, and,
 - h) Lack of understanding on relationships between 'subsidiarity principle' and, 'scale of economy' or 'harmonized / integrated / coordinated' functions – issues around 'shared organizational design' and 'shared facilities' for effective achievement of results and higher citizen / client satisfaction.

Some Suggestions for Future Reforms:

Following are some suggestions (not in any preferential order) to generally improve the environment for effective implementation of federalization and maximize its impact on citizen satisfaction through improved governance.

1. **First things first:** The reforms do not happen only by making great promises or paying lip-service to grandiose ideal things. Small steps must be climbed to reach higher floors.

For rapid and time-bound execution of federalism in Nepal, a blue-print / an action plan is a must starting with gap /need analysis and planning for results-based actions coupled with accountability and proper resources. The fiscal federalism and resource plans must follow and align with these actions on federalization.

2. **Focus on Inclusive Institutions:** In their famous book on ‘the origins of power, prosperity and poverty–Why nations fail’, Acemoglu and Robinson talked about why nations fail today and found answers in institutions, institutions and institutions²². There are extractive institutions which fail a nation and there are inclusive institutions which make a nation strong and successful. They talk about the solution to the economic and political failure of nations today is to transform their extractive institutions toward inclusive ones through one or other way to break the vicious circles – by finding some preexisting inclusive elements in institutions or broadening coalitions which work against the iron law of oligarchy. Like-minded change agents in Nepal can work through civil society organizations, professional bodies and young leaders in various areas and within the PLG settings to broaden the horizon and to write and execute a compact between the PLGs and the citizenry which will fulfill their desire of self-rule and create and deepen inclusive institutions. Such inclusive institutions can only satisfy the 21st century aspirations of: fair application of law to everyone, inclusive economic growth, interactions with citizens based upon principles of good governance, and, execution of federalism through participatory processes with respect and dignity for everyone. It may need a long overhaul and a path of struggle with the traditional power centers – but it is worth trying with prospect of lifetime achievements. Once some enthusiasts develop a passion for such transformative institutional reforms, there will be many on the way to follow through and become torch-bearers. This process of institution-building based upon principles of inclusion, meritocracy and empathy for ordinary members of general public can gradually result in efficient, fair and effective Courts which give remedies, inclusive executive offices which listens to unheard voices and functions based upon principles of good governance, and, legislatures at all levels which interacts, deliberates and delivers legislations for serving broader community interests. The incentive designs, commitment levels and resource plans will gradually align with the need of such inclusive institutions once the demand for such institutions grow with a passion and crosses the threshold which triggers the beginning of such transformative and behavioral change.
3. **Electoral reforms and incentives aligned with accountability:** If the politicians are to be made more accountable towards their constituents through democratic ways and exercise of participatory democracy and practice of good governance, the electoral system needs to be reviewed and changed to fit the accountability framework. Not only are reforms needed in the areas of electioneering financing and adoption of best practices in running an election to political offices at various levels, changes are also needed in the direction of calling back of elected officials if they fail in their public duty and opting in for ‘right to reject’. A panel of experts can be appointed for the purpose and

22 Acemoglu, D. and J. A. Robinson, Why nations fail, 2012, London: Profiles Books Ltd, pp. 398-403

based upon wider deliberations, legislative / constitutional changes for such reforms may be considered.

4. *Some Other Reforms Suggested:* Following are some other reforms suggested to help realignment of national priorities which will bring the agenda of federalization and good governance at center-stage:
- a. *Focus on capacity building* – focus should be on completing the needs assessment process and resource mapping and finding gaps where supports are required – leading to augmentation of technical competence, adequate staffing level, training the staff and political officials. If need be, an element of flexibility need to be brought in for timely local recruitments. The federal and provincial support (including that from PLGSP or other federal programs) must align with needs and priorities of PLGs with a holistic approach,
 - b. *Avoiding overlaps and clearing confusions and ambiguities* – Still there is a long way to go on delineating mandates, defining respective job descriptions and focusing on role clarities of various levels of government, their agencies and officials in various positions,
 - c. *Standard and parameter settings* – Federalization does not mean that various levels of government need different standards and parameters in various sectors of development works or service delivery. But all the complicated norms, standards and parameters may not be useful / workable / understandable at PLG – especially at local levels. Hence, the federal specialized agencies need to work 360 degrees on these frameworks and recommend the needful and adequate standards, norms and parameters to be used by the PLG levels – with adequate efforts on coaching and advocacy about such federal norms or standards.
 - d. *Coordination council's effectiveness* – Despite the constitutional and legislative formulations on coordination structures (like the one chaired by the Prime Minister at the federal level and the other chaired by the Chief Minister at the provincial level), these structures are (barely?) functional. Hence they need to be made effective and transformed / institutionalized into alternate dispute resolution mechanisms (ADR) for giving immediate remedies to the aggrieved parties. The Courts also need adequate resources of various sorts in order to make them effective in rendering their services for inter-government dispute resolution,
 - e. *Grass-root structures and participative democracy* – The exercise of participatory and direct democracy at community levels will help strengthen the LGs and especially their outreach structures of ward committees. It should be noted that as the number of LGs is substantially smaller than earlier VDCs, many of the earlier VDCs have been converted into present ward levels and the earlier ward levels are void. Hence, some service extension structures need to be placed at such earlier structures (wards of VDCs which have been abandoned now or any

similar large centers where significant number of families live – *tole / galli, gaun*, etc) in order to give a ‘feel of government-at-doors’. Similarly, the local CSOs can be more effective in outreach activities of the LGs – in the areas of planning, execution and monitoring of projects focusing on small local infrastructure or services to beneficiaries,

- f. *Legislative speed* – The legislative speed both at federal and PLG levels needs to be increased for quicker implementation of the federalization scheme. The legislations do not only mean laws, but also bye-laws, rules, manuals and guidelines / SOPs which help in understanding the mandates, roles and responsibilities of various actors and provide for the procedures of their execution. Already a number of such efforts are being undertaken at sector levels supported by their technical wings. But they also need a prioritized support from agencies responsible for good governance and general constitutional devolution – like MOFAGA, NPC, MOF, NNRFC, OPMCM, FCGO, OCMCM and others. Some templates have been provided to this effect by many of these federal agencies but more need to be done and supported through persuasive techniques to build ownership over such exercises. A general comprehensive federal governance law may be enacted to provide for overarching rules binding to all three levels of governments and within the bounds of constitutional scheme. This law should define the inter-governmental relations in all spheres with delineation of their mandates and procedures to execute them,
- g. *Massive use of ICT* - Standardized intelligent and smart structures for good governance based upon optimal use of available ICT infrastructure should be designed and optimized at the earliest. Currently, the ICT frameworks supplied by the federal agencies like SuTRA from FCGO or PLMBIS from MOF or NPBMS from NPC serve more the needs of these federal agencies (for getting the PLG financial reports – for example) than cater to the comprehensive requirements of these autonomous governments. Also there is a potential in use of ICT for materializing the principle of ‘less governance but effective governance through the use of SMART technologies,
- h. *PFM a priority* – Public Financial Management Reforms (PFM reforms) should be a priority right from the early days of implementation of federalization to avoid fiduciary risks and to enhance the credibility of PLGs in their financial spheres – so that they can attract larger resources in future to execute effective and big projects in the interests of their citizens. The PFM reforms should involve both sides of resource management (better augmentation of Own Source Revenue – OSR) and budget / plan management in terms of augmenting and empowering better structures, legislations, implementation instruments and monitoring tools. This includes the best use of available ICT infrastructure with data integration to other levels of governments for better coordination and recruitment of trained

staff to run the internal control / audit functions and revenue management roles. A competitive scheme of provision for additional federal /provincial grants can be thought of by the NNRFC to encourage the PLGs for optimizing their OSR functions.,

- i. *Finalization of sector devolution* – The sector devolution initiated by the federal line ministries and various federal agencies (the executing federal department for example) need to be completed as soon as possible to avoid continuity of ambiguous roles and mid-of-the-year disturbances of governmental operations. The ‘Unbundling Report’ which was adopted by the federal Cabinet long time ago (2017 January) is still a book of ‘golden Rules’ with very clear mention of delineation of functions and functionaries to be assigned to the three levels of government. This was an exercise done based upon merits under the spirit of the Constitution – just sometime after the promulgation of the Constitution (before the elections had happened) and with a lot of inputs from technical experts and steered by the then political leadership. The Report should still serve the purpose of delineation of roles and assignment of functions to agencies responsible for development sectors or general administration at the three levels of government. Some future tweaking on these devolved roles / assigned functions is always possible upon the basis of experiences gained during the execution of such roles in the coming years. Hence, the current leadership should show a resolve to sort out the differences and implement the Report – as it is.

At the end, it can be said that despite some rhetoric that onset of federalism has resulted in deterioration of governance or quality (with added cost) of service delivery, this has not been proven true if we look at the recent data on indicators of governance or democracy in Nepal. Federal transition itself has many gaps and challenges and not been effectively or whole-heartedly executed. Nepal has deeper governance and democratization challenges and gaps which need to be addressed. Inclusive institutions need to be created and nourished for the purpose which may flourish if wider democratic principles of devolution, ‘self-rule’, ‘shared-rule’ and principles of subsidiarity are practiced in realism. There are signs of hope – as federalization scheme sets- in and stabilizes in the years to come – but there are also deep-rooted structural challenges which need to be faced and worked-upon with resolute and visible actions - specially around mindsets of traditionally centralizing power relationships and inhibitions to shed petty interests. Various capacity issues and technical gaps at the provincial and local levels also need to be addressed with untiring efforts and resources if aspirations of citizens from federal governance are to be met.

नेपाल जनप्रशासन संघ (पान) द्वारा आयोजित निजामती सेवा विधयेक, २०७७ विषयक अन्तरक्रिया कार्यक्रम : नेपाल जनप्रशासन संघको धारणा

नेपालको संविधानको धारा २८५ मा देशको प्रशासन संचालन गर्न संघीय निजामती सेवा रहने प्रावधान छ । यस अनुरूप सरकारले निजामती सेवा ऐन, २०४९ मा संशोधन गर्ने विधयेक संसदमा प्रस्तुत गरी विचाराधिन अवस्थामा छ । यस विषयमा नेपाल जनप्रशासन संघले माननीय सांसदहरु, पूर्व र वर्तमान प्रशासकहरु, विश्व विद्यालयकका प्राध्यापकहरु, ट्रेड युनियनकर्मीहरु र कर्मचारी बीच २०७७ असार १९ गते अन्तरक्रिया गरी प्राप्त सुझाव समेतका आधारमा निम्नानुसारको पान धारणा सार्वजनिक गर्दछ ।

१. प्रदेशका प्रमुख सचिव, सचिव र प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत संघबाट खटिई जाने व्यवस्था गर्ने । यसबाट राष्ट्रिय एकता र कार्यगत एकरूपतालाई टेवा पुग्ने ।
२. खुल्ला र समानुपातिक प्रणालीबाट पदपूर्ति गर्ने सम्बन्धमा हालको समानुपातिकतर्फको ४५ प्रतिशतलाई ४९ प्रतिशतमा बृद्धि गर्न, खस आर्यलाई पनि समवेश गर्न र सबै कल्क्टरमा महिलालाई आधा हिस्सा प्रदान गर्न उपयुक्त हुने ।
३. कर्मचारीको सरुवामा चक्रिय प्रणाली अबलम्बन गरी यसलाई अनुमानयोग्य तुल्याउने ।
४. सबै कर्मचारीले कार्य सम्पादन मूल्यांकनमा शतप्रतिशत अंक हासिल गर्ने वर्तमान प्रणालीमा सुधार गरी सबै पदको कार्यबिबरण हुनुपर्ने र कार्यसम्पादन करारका आधार कार्य परिमाण हेरी अंक दिने प्रणाली लागू गर्ने ।
५. खुल्ला प्रतिस्पर्धाद्वारा, कार्यसम्पादनको मूल्यांकनद्वारा, आन्तरिक प्रतियोगितात्मक परीक्षाद्वारा र कार्यसम्पादन तथा अनुभवको मूल्यांकनद्वारा पद पूर्ति गर्ने तथा खुल्ला प्रतिस्पर्धा र आन्तरिक प्रतिस्पर्धामा बहालवाला कर्मचारीलाई पनि बृत्ति विकासको मौका दिने सम्बन्धमा वर्तमान प्रणालीलाई निरन्तरता दिनु उपयुक्त हुने ।
६. निजामती कर्मचारीको अनिवार्य अबकाशको उमेर ६० पुऱ्याउने ।
७. कर्मचारी ट्रेड युनियनका हकमा साविकको व्यवस्था यथावत गर्ने ।
८. मुख्य सचिव र सचिवको पदाबधि थप गर्नेतर्फ नजाने ।
९. लोक सेवा आयोग र प्रदेश लोक सेवा आयोग बीचको अन्तरसम्बन्ध कायम हुने व्यवस्था गर्ने ।
१०. प्रशासकीय अदालतको भूमिका कर्मचारी र सेवाग्राहीको मर्का सुन्ने गरी विकास गर्ने ।
११. नेतृत्व पहिचान केन्द्र खडा गरी सरुवा र पदस्थापनलाई व्यवस्थित गर्ने ।
१२. अब नियुक्ति हुने कर्मचारीको पेन्सनका हकमा कन्ट्रीव्यूटरी पेन्सन सिष्टममा जाने ।
१३. गजेटेड र ननगजेटेड कर्मचारीको दरार हटाउने ।
१४. कर्मचारीका सुविधाहरुलाई संभव भएसम्म तलबमै मिलान गर्ने ।
१५. उपदान हाल नगदमा एकमुष्ट दिने प्रचलन छ, यसलाई ६० वर्ष पूरा गरेपछि अन्तर्राष्ट्रिय मान्यता प्राप्त फर्मूलामा आधारित भै हिसाब गरेर मासिक सामाजिक सुरक्षा पेन्सन दिने प्रणाली विकास गर्ने ।
१६. कर्मचारीको वर्तमान पेन्सन प्रणालीलाई यथावत राख्ने ।
१७. कर्मचारी कल्याणकोषको प्रबन्ध गर्ने ।
१८. निजामती सेवा विधयेकमाथिको छलफलमा पूर्व प्रशासक, ट्रेड युनियनकर्मी र नेपाल जनप्रशासन संघ जस्ता निकायहरूसंग अनिवार्य छलफल गर्ने प्रबन्ध गर्ने ।

नेपाल जन-प्रशासन संघको

Nepal's Graduation from LDC Category :
Making Smooth Transition and Sustainable

मूल विषयमा हुन लागेको

बाईसौं साधारण सभा

तथा

सोह्रौं राष्ट्रिय सम्मेलनको

सफलताको लागि

हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछौं ।

www.rbb.com.np

खुशी दिएर
नजिक भईरहने
आफ्नै त हो नि !

आफ्नो भन्नेको
आफ्नै हुन्छ



संसारको कुनै पनि ठाउँबाट पठाएको पैसा हाम्रो देशभरी
रहेको शाखा सञ्जाल मार्फत सजिलै प्राप्त गर्नुहोस ।

पैसा र खुशी नजिक ल्याउने भरपर्दो माध्यम



तपाईंको आफ्नै बैंक

नेपाल जन-प्रशासन संघको

Nepal's Graduation from LDC Category :
Making Smooth Transition and Sustainable

मूल विषयमा हुन लागेको

बाईसौं साधारण सभा

तथा

सोह्रौं राष्ट्रिय सम्मेलनको

सफलताको लागि

हार्दिक शुभकामना व्यक्त गर्दछौं ।

कमाएर होइन, बचत गरेर धनी भइन्छ

सबै ATM हरु आफ्नै, न कुनै शुल्क न कुनै चार्ज
नेपाल भरी तपाईं जहाँ गए पनि मुक्तिनाथको साथ *



अब मुक्तिनाथ विकास बैंकको ATM CARD प्रयोग गरी
National Payment Network (NPN) सँग जाबद्ध
देश भरिका ३५ वटा बैंकको ७०० भन्दा बढि
ATM Machine बाट बिना सेवा शुल्क
रकम भिन्न सकिन्छ ।

*NPN Network को ATM बाट
रकम निकाल्न सार्ने सेवा शुल्क
र २०/- अब लाग्नेदैन ।



मुक्तिनाथ विकास बैंक लिमिटेड
MUKTINATH BIKAS BANK LIMITED

नेपाल राष्ट्र बैङ्कबाट 'स' वर्गको इजाजत पत्र प्राप्त विकसित संस्था

केन्द्रीय कार्यालय, पृथ्वीचोक, पोखरा-१६, कास्की
फोन: ०६१-३२२७८८, ३२२७८०, ३२२७७९, ३२२७९६
फ्याक्स: ०६१-३३०८३२
ईमेल: info@muktinathbank.com.np

www.muktinathbank.com.np



कर्मचारी सञ्चय कोष

पुल्चोक, ललितपुर

फोन नं. ०१ - ५०१०१६५, ५०१०१६६, ५०१०१७८

Website : www.epfnepal.com.np

“सुरक्षित भविष्यको लागि निवृत्तभरण र सञ्चय कोष”

कर्मचारी सञ्चय कोषबाट सञ्चयकर्ताहरूलाई आ.ब.२०७७/७८ मा उपलब्ध सेवाहरू :

- (क) सञ्चय कोष र निवृत्तभरण कोष रकममा व्याज प्रदान : २०७७ श्रावण १ गते देखि ७ प्रतिशत ।
- (ख) मुनाफा प्रदान : आ.व. २०७६/७७ मा आ.व. २०७५/७६ को खुद मुनाफाबाट आ.व. २०७५/७६ का शुरु सञ्चय कोष मौज्दातमा १.१५ प्रतिशत ।
- (ग) सापटी सुविधाहरू :
- विशेष सापटी : कोषकट्टी खातामा जम्मा भएको रकमको ८० प्रतिशत सम्म (ब्याजदर ८.२५ प्रतिशत) ।
 - घर सापटी : घर निर्माण गर्न वा घर खरिद गर्न घर जग्गाको धितोमा अधिकतम १५ वर्षको तलब वा बढीमा रु.१ करोड सम्म । (घर सापटीमा लिने ब्याजदर रु.४० लाख सम्म ८.५० प्रतिशत र रु.४० लाख भन्दा माथिमा ८.७५ प्रतिशत ब्याजदर कायम गरिएको छ ।)
 - शैक्षिक ऋण : घर जग्गाको धितोमा सञ्चयकर्ता वा निजको श्रीमान्/श्रीमती/छोरा/छोरीको उच्च शिक्षा अध्ययन गर्न स्वदेशका लागि अधिकतम रु.१० लाख, विदेशका लागि अधिकतम रु.२० लाख सम्म र एम.बी.बी.एस./एम.डी.को लागि रु.२५ लाख सम्म (ब्याजदर ८.५० प्रतिशत) ।
 - सञ्चयकर्ता सरल चक्रकर्जा : घर जग्गाको धितोमा काठमाण्डौ उपत्यकाभित्र न्यूनतम रु.५ लाख र अधिकतम रु.३० लाख (ब्याजदर ९ प्रतिशत) ।
 - घर मर्मत सापटी : घर मर्मत गर्न घर जग्गाको धितोमा अधिकतम ५ वर्षको तलब वा रु.२५ लाख सम्म (ब्याजदर ८.५० प्रतिशत) ।
- (घ) सामाजिक सुरक्षा सुविधाहरू :
- दुर्घटना क्षतिपूर्ति योजना : सेवाकालमा सञ्चयकर्ताको दुर्घटनामा परी मृत्यु भएमा वा पूर्ण अंगभंग भएमा रु.२ लाख ।
 - काजकिरिया अनुदान योजना : सेवाकालमा सञ्चयकर्ताको मृत्यु भएमा रु.४० हजार ।
 - सञ्चयकर्ता स्वास्थ्योपचार योजना : सञ्चयकर्ता अस्पताल भर्ना भई उपचार गरेको साधारण रोगमा रु. १ लाख सम्म र घातक रोगमा रु. १० लाख सम्मको औषधोपचार खर्चको सोधभर्ना कोषबाट हुनेछ ।
 - सुत्केरी तथा शिशु स्याहार सुविधा : प्रति प्रसुति रु. ७ हजार ५ सयका दरले बढीमा दुई पटक गरी रु.१५ हजार ।