

# शान्ति



वर्ष ३

अंक ३

आषाढ, २०६९

# शान्ति

वर्ष ३,

अङ्क ३

आषाढ, २०६९

## सम्पादक मण्डल

|                        |             |   |            |
|------------------------|-------------|---|------------|
| ध्रुवप्रसाद शर्मा      | सचिव        | - | अध्यक्ष    |
| साधुराम सापकोटा        | सह सचिव     | - | सदस्य      |
| लक्ष्मीकुमारी बस्नेत   | सह सचिव     | - | सदस्य      |
| प्रेमप्रसाद सञ्जेल     | उप सचिव     | - | सदस्य      |
| दामोदर भण्डारी         | उप सचिव     | - | सदस्य      |
| सुप्रभा ढुङ्गेल (खनाल) | शाखा अधिकृत | - | सदस्य सचिव |

नेपाल सरकार  
शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय  
सिंहदरवार, काठमाण्डौ  
नेपाल

## सम्पादकीय

मुलुक शान्ति प्रक्रियाको अभियानमा रहेको छ । शान्ति प्रक्रियाका सवालहरुलाई प्राथमिकता दिई यसैमा मुलुकको समग्र ध्यान केन्द्रित भएको छ । विस्तृत शान्ति सम्झौता पश्चात् आजका दिनसम्म शान्ति प्रक्रियाका प्रशस्त उपलब्धिहरु पनि हासिल भएका छन् । शान्ति प्रक्रियाका विविध सवालहरुमध्ये प्राथमिकतामा रहेका तत्काल गर्नुपर्ने कार्यहरुलाई उचित समयभित्रै सम्पादन गर्नुपर्ने चुनौति हामी सामू छ । साथै मुलुकको परिवर्तित सन्दर्भमा जनताको बढ्दो आकांक्षालाई व्यवस्थापन गर्न राहत वितरण, पुनर्निर्माण एवं पुनर्स्थापनाका कार्यहरुका अतिरिक्त शान्ति प्रक्रियासंग जोडिएका लडाकुहरुको व्यवस्थापन, बार्ता व्यवस्थापन, संक्रमणकालिन न्याय, स्रोत व्यवस्थापन जस्ता अन्य कार्यहरु प्रभावकारी रुपमा सम्पादन गर्नु आवश्यक छ । यस सन्दर्भमा मुलुकको समग्र शान्ति अभियानलाई निस्कर्षमा पुऱ्याउने आवश्यकतालाई महसुस गरी शान्तिका समग्र विषयहरुका वारेको जानकारी जनसमक्ष पुऱ्याउन शान्ति तथा पुनःनिर्माण मन्त्रालयवाट निरन्तर रुपमा प्रकाशित हुंदै आएको “शान्ति” पत्रिकाको तेस्रो अंक प्रकाशोन्मुख रहेको छ । शान्ति प्रक्रियालाई जनताको आकांक्षा अनुरूप तार्किक निस्कर्षमा पुऱ्याउन भएका अध्ययन, अनुसन्धान, तथ्य तथ्यांक, सूचना तथा विचारहरुलाई पत्रिकाको माध्यमवाट शान्तिका सवै सरोकारवाला निकाय, संस्था तथा व्यक्ति समक्ष पुऱ्याउने कार्यलाई निरन्तरता दिन शान्ति पत्रिकाको यस अंकले उल्लेखनीय भूमिका निर्वाह गर्ने आशा एवं विश्वास लिएका छौं । यस पत्रिकाको माध्यमवाट शान्ति प्रक्रियामा योगदान पुगेमा प्रकाशनको सार्थकता रहने नै छ । यसका लागि सवै पाठक वर्ग एवं शुभचिन्तकहरुको निरन्तर सुभावा, प्रतिक्रिया एवं सहयोगको अपेक्षा गर्दछौं । शान्ति पत्रिकालाई प्रकाशन गर्नका लागि निरन्तर रुपमा आफ्नो अमूल्य समय दिई लेख रचना उपलब्ध गराउनु हुने सवै लेखक वर्गहरु र शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयका सम्बद्ध सवै कर्मचारीहरुलाई हार्दिक धन्यवाद दिन चाहन्छौं ।

**सम्पादक मण्डल**

(नोट : यस पत्रिकामा प्रकाशित भएका लेखहरुमा व्यक्त भएका विचार लेखकका निजी हुन् । यसमा सम्पादक मण्डल तथा प्रकाशक जिम्मेवार हुने छैन ।)

टोप बहादुर रायमाभी

मन्त्री

शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय

पं.सं.: - ०८८८६८

च.नं.: - १८५

नेपाल सरकार



फोन ४२११०८९  
फ्याक्स: ४२११९८६  
४२११५५४

निजी सचिवालय  
सिंहदरवार, काठमाडौं ।

मिति : २०६९।३।१४

## शुभकामना

शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयले विगत वर्षहरुमा जस्तै यस वर्ष पनि "शान्ति" नामक पत्रिका प्रकाशन गर्न लागेकोमा खुसी लागेको छ । शान्ति र संविधानलाई तार्किक निष्कर्षमा पुऱ्याउने हाम्रो प्रयास निरन्तर जारी छ । यस पत्रिकामा संकलित लेख/रचनाहरुले पाठकवृन्दहरुलाई द्वन्द्व र द्वन्द्व व्यवस्थापन लगायत शान्ति र संविधानसँग सम्बन्धित विविध विषयमा आवश्यक जानकारी गराउने नै छ भन्ने आशा गरेको छु ।

पत्रिका प्रकाशनसँग सम्बन्धित सम्पादक मण्डल, लेख/रचना उपलब्ध गराउने विषय विज्ञहरु र पत्रिका प्रकाशन गरी आम जनसमुदाय समक्ष पुऱ्याउन योगदान दिनुहुने मन्त्रालयका सबै सम्बद्ध कर्मचारी साथीहरुलाई धन्यवाद दिदै आगामी दिनहरुमा पाठकवृन्दको सल्लाह र रचनात्मक सुभावलाई दृष्टिगत गरी समय सान्दर्भिक विषयवस्तु समावेश गरी परिमार्जित संस्करण पाठकवृन्दमा पुऱ्याउन मन्त्रालय सफल हुनेछ भन्ने शुभकामना व्यक्त गर्न चाहन्छु । धन्यवाद ।

टोपबहादुर रायमाभी

मन्त्रि

शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय



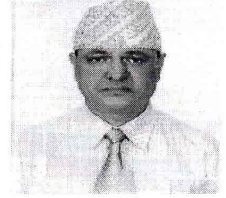
नेपाल सरकार

# शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय

पं. सं.

च.नं.:

सिंहदरवार, काठमाडौं  
नेपाल ।



## शुभकामना मन्तव्य

विगत वर्षहरुमा जस्तै यस वर्ष पनि शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयले “शान्ति” नामक पत्रिकाको प्रकाशनलाई निरन्तरता दिँदै वर्ष ३ अंक ३ पाठक सामु ल्याउन लागेको जानकारी गराउन पाउँदा खुसी लागेको छ ।

यस पत्रिकामा विभिन्न क्षेत्रका विषय विशेषज्ञहरुबाट संकलित १५ वटा लेख रचनाहरु प्रकाशित गरिएका छन् । खास गरी द्वन्द्व र द्वन्द्व व्यवस्थापन, सुशासन र द्वन्द्व व्यवस्थापनका राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय प्रयास र नेपालको सन्दर्भमा संविधान सभा, शान्ति र संविधान वारेका हालसम्मका अनुभवहरुलाई उजागर गर्ने प्रयत्नहरु विगत समय देखि हुँदै आएका हुन् र त्यस सम्बन्धी थप जानकारी पाठक वृन्दले यस पत्रिका बाट प्राप्त गर्न सक्नु हुनेछ भन्ने विश्वास लिएको छु ।

यो पत्रिका प्रकाशनको क्रममा लेख/रचना उपलब्ध गराई सहयोग गर्नुहुने लेखकहरु प्रति आभार तथा प्रकाशनको यो चरण सम्म पुऱ्याउन सहयोग गर्नु हुने मन्त्रालयका सम्बद्ध कर्मचारीहरु तथा उप सचिवद्वय श्री टोपनारायण शर्मा र श्री शिवराम न्यौपानेलाई समेत धन्यवाद दिँदै प्रकाशनको क्रममा देखिएका कमी कमजोरीलाई सुधार गर्दै आगामी अंकमा हालसम्मका अनुभव, पाठक वर्गबाट प्राप्त सल्लाह, सुझावलाई समावेश गरी मन्त्रालय संग सम्बन्धित समय सान्दर्भिक गतिविधि, प्रगति विवरण समावेश गरिने हुँदा सुझावको लागि सम्बद्ध सबै संग आवाहन गर्न चाहन्छु ।

धन्यवाद ।

मिति :- २०६९।०३।१४

ध्रुवप्रसाद शर्मा  
सचिव  
शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय

“शान्ति र संविधान:हाम्रो अभियान”

फोन नं.: ४२१११८९, ४२११०८९, ४२१११७१, ४२१११७६, ४२११५५०  
Website: <www.peace.gov.np>

फ्याक्स : ९७७-१-४२१११८६  
e-mail: info@peace.gov.np

# विषयसूची

| क्र.सं. | लेखको शिर्षक   | लेखकको नाम                  | पृष्ठ संख्या       |
|---------|--|-----------------------------|--------------------|
| १.      | संगठनात्मक द्वन्द्व व्यवस्थापनका सैद्धान्तिक पक्षहरु   | श्री इन्द्रबहादुर देवकोटा   | १-१२               |
| २.      | न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन सिद्धान्त र व्यवहार   | श्री इश्वरी प्रसाद घिमिरे   | १३-१९              |
| ३.      | दिगो शान्तिका लागि द्वन्द्वको सहज रुपान्तरण  | श्री एकनारायण अर्याल        | २०-२५              |
| ४.      | राजनीतिक सङ्क्रमण र सङ्क्रमणकालीन न्याय  | श्री काशिराज दाहाल          | २६-३५              |
| ५.      | सुशासन : सैद्धान्तिक अवधारणा र व्यावहारिक अभ्यास   | श्री गोपीनाथ मैनाली         | ३६-४७              |
| ६.      | मध्य-कालीन खर्च संरचना (MTEF) को वर्णनात्मक प्रस्तुती  | श्री जनकराज गौतम            | ४८-५४              |
| ७.      | शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माणबीचको अन्तरसम्बन्ध र यसका चुनौतिहरु  | श्री टेकप्रसाद हुङ्गना      | ५५-६५              |
| ८.      | प्रशासनिक पुनःसंरचना र निजामती सेवा  | श्री महेन्द्र सैवुले        | ६६-७८              |
| ९.      | रोजगारीको अधिकार तथा सिर्जना र रोजगार प्रत्याभुति कार्यक्रमको स्वरुप   | श्री युवराज पाण्डे          | ७९-८८              |
| १०.     | लैङ्गिक समानता तथा महिलाको मानव अधिकार : एक विवेचना  | श्री लीला अधिकारी           | ८९-९६              |
| ११.     | शान्ति प्रक्रियाको तार्किक निष्कर्ष र सङ्क्रमणकालको थान्को   | श्री श्यामसुन्दर शर्मा      | ९७-१०९             |
| १२.     | Is Nepal's Peace Process in Peril? Transforming the politics of consensus to a culture of coalition  | Dr. Shambhu Ram Simkhada    | ११०-१२०            |
| १३.     | The Culture of Tolerance and Peace Building in Nepal   | Khadga K.C. & Netra Acharya | १२१-१२८            |
| १४.     | Participatory Development and Poverty Alleviation in Nepal   | Gokarna Raj Aryal           | १२९-१३६            |
| १५.     | Concept of Globalization vs. Localization  | Tank Bahadur Mahat          | १३७-१४६            |
| १६.     | <b>अनुसूचीहरु :</b><br>अनुसूची-१ : शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय सम्बन्धी जानकारी<br>अनुसूची-१ : ७५ जिल्लाका स्थानीय शान्ति समितिको कार्यालयको टेलिफोन नम्बर |                             | १४७-१५३<br>१५४-१५५ |

# संगठनात्मक द्वन्द्व व्यवस्थापनका सैद्धान्तिक पक्षहरू

✍ इन्द्रबहादुर देवकोटा\*

## परिचय:

भौतिकशास्त्रीहरूले भनेका छन्— विवाद नउठेको भए पृथ्वी नै हुँदैनथ्यो । त्यसैले संसार द्वन्द्वमय छ भन्ने गरिन्छ । व्यक्ति-व्यक्तिमा, परिवारमा र समाजमा द्वन्द्व भइरहेको हुन्छ । द्वन्द्वविनाको समाज, परिवार र संगठन कल्पना गर्न सकिँदैन । द्वन्द्वले परिवर्तनका लागि बाटो पनि खोल्छ भनिन्छ । द्वन्द्वविहिनताको अवस्थाले परिवर्तनलाई आत्मसात गर्न सक्दैन ।

संगठनमा पनि द्वन्द्व विद्यमान रहन्छ । संगठनमा कार्यरत वा सम्बद्ध व्यक्तिका इच्छामा अवरोध आउनु नै संगठनको द्वन्द्वको सुरुवात हुनु हो । संगठनमा हुने द्वन्द्वलाई प्रभावकारी ढंगबाट व्यवस्थापन गरिएन भने यसले संगठनमा सम्बद्ध व्यक्तिहरू (कामदार, कर्मचारीहरू आदि) बीच असहज परिस्थिति उत्पन्न हुन जान्छ । यस्तो असहज परिस्थितिले संगठनको कार्य वातावरणमा असर/प्रभाव पार्छ ।

द्वन्द्व एक मानसिक प्रक्रिया (Mental Process) को बुझाइ हो । यो पर्यावरणीय कारण (Comes from surrounding) बाट पनि सिर्जना हुन जान्छ । त्यस्तै विपरीत धारणा/विचार (Opposed) का कारणबाट पनि द्वन्द्व उत्पन्न हुन

जान्छ । त्यसैले द्वन्द्व बुझाइ (Perception), स्वार्थ (Interest) र विपरीत धारणा (Opposed) सँग सम्बन्धित हुन्छ भनिन्छ ।

## परिभाषा:

द्वन्द्वलाई विभिन्न विद्वानले विभिन्न प्रकारले परिभाषित गरेको पाइन्छ । कुनै-कुनै विद्वानले “संगठनमा कार्यरत व्यक्तिहरूबीच निरन्तर रूपमा भइरहने अन्तरक्रियाको अवस्था (Conflict is a moment of interaction of desires) नै द्वन्द्व हो” भनेका छन् । त्यस्तै एस.पी. रविन्सले “एउटा कुनै पक्षले अर्को पक्षको स्वार्थ/हितलाई नकारात्मक रूपले असर/प्रभाव पारेको छ वा पाउँछ भनी बुझ्ने एउटा प्रक्रिया नै द्वन्द्व हो” भनेका छन् ।

"Conflict is a process that begins when one party perceives that another party has negatively affected, or is about to negatively affect, something that the first party cares about." – S.P. Robbins

कुनै एक व्यक्ति वा समूहले अर्को व्यक्ति वा समूहको स्वार्थ, लक्ष्य वा उद्देश्य प्राप्त गर्ने क्रममा बाधा अड्चन खडा भएको छ भन्ने महसुस भई दुई पक्षबीच आउने विचारको भिन्नता नै द्वन्द्व हो ।

\*शाखा अधिकृत, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरवार ।

The Foundation Coalition ले “विपरित आवश्यकता, विचार, धारणा, मूल्य मान्यता वा लक्ष्यका कारण जनमानसमा उत्पन्न हुने संघर्ष वा विरोधाभाषपूर्ण अवस्था नै द्वन्द्व हो” भनी परिभाषित गरेको छ । (Conflict is a struggle or contest between people with opposing needs, ideas, beliefs, values or goals.)

त्यस्तै, Hellriegel/Slocum ले “असङ्गत (नमिल्ने) उद्देश्यहरु, विचार/सोच अथवा मनोभावनाका कारणले व्यक्ति, समूह, विभाग वा संगठनहरु बीचमा उत्पन्न हुने असहमतिले सिर्जना गर्ने विरोध/प्रतिरोध नै द्वन्द्व हो” भनेका छन् । "Conflict is an opposition arising from disagreements due to incompatible objectives, thoughts, or emotions within or among individuals, teams, departments or organizations." - Hellriegel and Slocum

रोन फिसर (Ron Fisher) ले द्वन्द्वलाई “दुई वा दुईभन्दा बढी पक्षहरुबीचको सम्बन्धमा एक अर्काले नियन्त्रण गर्ने प्रयत्न र एकापसमा उत्पन्न हुने प्रतिद्वन्द्विताको भावनाका कारण उद्देश्यहरु अथवा मूल्यहरुबीच हुने असंगति/असामञ्जस्य नै द्वन्द्व हो” (Conflict is an incompatibility of goals or values between two or more parties in a relationship, combined attempts to control each other and antagonistic feelings toward each other.) भनी परिभाषित गरेका छन् ।

द्वन्द्वले संगठनमा नकारात्मक (दुश्मनी, काममा बाधा, अवरोध, दुर्घटना आदि) र सकारात्मक (सुधार, सिर्जना, कार्यदक्षता अभिवृद्धि, सेवा प्रवाह प्रभावकारी, सहज वातावरण, टोलीगत

कार्य, समूहगत कार्य) प्रभाव पारेको हुन्छ । नकारात्मक प्रभाव पार्ने खालको द्वन्द्व उत्पन्न हुन नदिई सकारात्मक प्रभाव पार्ने द्वन्द्वलाई बढावा दिनुपर्छ ।

## द्वन्द्वसम्बन्धी धारणा:

संगठनमा उत्पन्न हुने द्वन्द्वका सम्बन्धमा फरक-फरक धारणा रहेका पाइन्छन् । ती यस प्रकार छन्—

### १. परम्परागत धारणा (Traditional Concept)

यो सन् १९३० देखि १९४० को अवधिमा विद्यमान धारणा हो । परम्परागत धारणाले द्वन्द्व संगठनका लागि आवश्यक होइन भन्ने मान्यता राख्दछ । “द्वन्द्वले संगठनलाई बिगार्छ, संगठनका लागि द्वन्द्व खतरा हुन्छ, त्यसैले यसलाई पन्छाउनु पर्छ” भन्ने मान्यता यस धारणाले राखेको पाइन्छ । त्यसैले समयावधिका व्यवस्थापनका सम्पूर्ण अवयव (Tools) हरू संगठनमा द्वन्द्व उत्पन्नै हुन नदिने/द्वन्द्व नल्याउने खालका थिए ।

### २. मानव-सम्बन्धसम्बन्धी धारणा (Human Relation Concept):

यसलाई Relation-orient Research का रूपमा पनि चिनिन्छ । यो सन् १९४० देखि १९७० को मध्य दशकसम्मको धारणा हो । यस धारणाले संगठनमा द्वन्द्व स्वाभाविक मान्दछ । जहाँ मानिस हुन्छ, त्यहाँ विवाद हुन्छ । जहाँ गति हुन्छ, त्यहाँ द्वन्द्व हुन्छ । स्थिरताले द्वन्द्व निम्त्याउँदैन, गतिशीलताले द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ । संगठनमा मानिसको सहभागिताका कारणले द्वन्द्व



अवश्यम्भावी छ, भन्ने मान्यता यस धारणाले राख्छ ।

### ३. संगठनात्मक व्यवहारवादी धारणा

#### (Organizational Behaviourist Concept):

यसलाई Interactionist Approach पनि भनिन्छ । केही विद्वानहरूले यसलाई Balance View पनि भनेका छन् । यस धारणाले “संगठनमा द्वन्द्व हुन्छ, संगठनमा द्वन्द्व सकारात्मक मात्र होइन, संगठनलाई प्रभावकारी रूपले सञ्चालन गर्न द्वन्द्व आवश्यक हुन्छ” भन्ने मान्यता राख्दछ । त्यस्तै, “संगठनको द्वन्द्व उत्पादनमूलक र सकारात्मक हुनुपर्छ । यो एउटा निश्चित तहसम्म रहनुपर्छ” भन्ने मान्यता यस धारणाले राख्दछ । ज्यादै थोरै (Too little) द्वन्द्व प्रत्युत्पादक (Counter productive) हुन्छ । यसले सिर्जनात्मकता र नवीन अन्वेषणलाई बोधो (मलीन) बनाउँछ, अल्छी बनाउँछ, भने धेरै/उच्च

(Excessive) तहको द्वन्द्वले पनि संगठनमा निरस्ता बढाउँछ, सन्तुष्टि घटाउँछ, कार्य सम्पादन घटाउँछ र कृष्ण बढाउँछ, भनिन्छ ।

द्वन्द्वले द्विविधालाई सदाका लागि बन्द गरिदिन्छ, र त्यहीँबाट सिर्जनात्मकताको सुरुवात हुन्छ, (Confusion closes down through conflict, creativity begets from that point.) भनिन्छ ।

#### द्वन्द्वका लक्षणहरू (Symptoms of Conflict):

कुनै पनि संगठनमा कार्यरत व्यक्तिहरूमा द्वन्द्व उत्पन्न भएको थाहा पाउन विभिन्न लक्षणहरूको अध्ययन गर्नुपर्छ । यी विविध लक्षणका पनि चरण हुन्छन् । द्वन्द्व नबुझेर द्वन्द्व रोकथाम/व्यवस्थापन गर्नु हुँदैन । यसले राम्रो कुरालाई रोक्छ ।

|                               |  |                                      |
|-------------------------------|--|--------------------------------------|
| कृष्ण<br>(Frustration) ⇨<br>↓ | कुनै कुरा भन्दा मानेन, सुनुवाई<br>भएन ⇨<br>↓                   | Antecedents of conflict              |
| विचार<br>(Thoughts) ⇨<br>↓    | किन मानेन, प्रस्ताव किन<br>मानेन भनी सोच्ने ⇨<br>↓             | Perceive differences                 |
| महसुस<br>(Feelings) ⇨<br>↓    | यसले भनेको मानेन भन्ने सोच<br>वृद्धि हुन्छ ⇨<br>↓              |                                      |
| व्यवहार<br>(Behaviour) ⇨<br>↓ | त्यस्तै व्यवहार बन्दछ, अर्कोले<br>पनि उसको कुरा मान्दैन ⇨<br>↓ | Manifestation (come up)              |
| प्रभाव/नतिजा<br>(Outcome) ⇨   | व्यवहारमा द्वन्द्व देखिन्छ ⇨                                   | Conflict resolution or<br>management |

## द्वन्द्वका स्रोतहरू (Sources of Conflict):

द्वन्द्वका स्रोतहरूका सम्बन्धमा मानवशास्त्री, अर्थशास्त्री, राजनीतिज्ञ र मनोविज्ञानवेत्ताका आ-आफ्ना धारणा रहेका पाइन्छन् । यी विविध धारणाहरू यसप्रकार उल्लेख गर्न सकिन्छः

| सि.नं. | धारणाकर्ता       | द्वन्द्वका स्रोतहरू                   |
|--------|------------------|---------------------------------------|
| १.     | मानवशास्त्री     | सामाजिक संस्कारमा रहेको विविधता       |
| २.     | अर्थशास्त्री     | स्रोतको असमानुपातिक वितरण             |
| ३.     | राजनीतिज्ञ       | राजनीतिक विचारधाराको फरक मान्यता      |
| ४.     | मनोविज्ञानवेत्ता | व्यक्ति/समूहको उद्देश्यमा रहेको विभेद |

## द्वन्द्वका प्रकार (Types of Conflict):

संगठनमा उत्पन्न हुने द्वन्द्वलाई मुख्यतया दुई प्रकारमा बाँड्ने गरिन्छः

### १. कार्यगत द्वन्द्व (Functional Conflict)

यसलाई सहयोगात्मक द्वन्द्व (Cooperative conflict), रचनात्मक द्वन्द्व (Constructive conflict) र सकारात्मक द्वन्द्व (Positive conflict) भनेर पनि चिनिन्छ । यस प्रकारको द्वन्द्वले संगठनमा सकारात्मक प्रभाव छोड्छ । यसले संगठनको कार्य सम्पादनमा सुधार ल्याउँछ । यस अन्तर्गत संगठनको सुधार गर्ने, नवीन सिर्जनाको अवलम्बन गर्ने, सेवाप्रवाह प्रभावकारी बनाउने, प्रणालीमा सुधार गर्ने जस्ता पक्षहरू पर्दछन् ।

### २. अनुत्पादक द्वन्द्व (Dysfunctional Conflict):

यसलाई ध्वंसात्मक द्वन्द्व (Destructive Conflict) पनि भनिन्छ । अनुत्पादक द्वन्द्वले

संगठनको कार्य सम्पादनमा बाधा उत्पन्न गर्दछ । यसले संगठनमा नकारात्मक प्रभाव छोड्छ । संगठनमा सुधारको सद्दा विकार उत्पन्न गर्छ । त्यसैले संगठनमा असल व्यवस्थापकले कार्यगत द्वन्द्वलाई प्रवर्द्धन गर्ने र अनुत्पादक द्वन्द्वलाई उपचार गर्ने (Promote the functional conflict and prevent the dysfunctional conflict.) कार्य गर्नुपर्छ । त्यसैले भनिन्छ, एउटा असल व्यवस्थापक त्यो हो जो जसले अनुत्पादक द्वन्द्वलाई कार्यगत द्वन्द्वमा परिणत गर्छ (A good manager is that one who can divert the dysfunctional conflict to functional conflict.) संगठनमा मारकाट हुने, विभाजन हुने, संगठनको हितभन्दा व्यक्तिको हित हुनजान्छ भने त्यो Dysfunctional conflict हो । यसको उपचार तुरुन्तै गर्नुपर्ने हुन्छ ।

केही विद्वान्ले द्वन्द्वका प्रकार/किसिम यसप्रकार उल्लेख गरेको पाइन्छः-

| सि.नं. | आधार              | द्वन्द्वका किसिम/प्रकार  |
|--------|-------------------|--|
| १.     | तहको आधारमा       | <ul style="list-style-type: none"> <li>व्यक्तिगत द्वन्द्व</li> <li>अन्तर-व्यक्ति द्वन्द्व</li> <li>संगठनात्मक द्वन्द्व</li> </ul>  |
| २.     | सत्यताको आधारमा   | <ul style="list-style-type: none"> <li>वास्तविक द्वन्द्व</li> <li>अवास्तविक द्वन्द्व</li> </ul>  |
| ३.     | उद्देश्यका आधारमा | <ul style="list-style-type: none"> <li>विषयगत द्वन्द्व</li> <li>वस्तुगत द्वन्द्व</li> </ul>  |
| ४.     | अवस्थाको आधारमा   | <ul style="list-style-type: none"> <li>असंरचनात्मक द्वन्द्व</li> <li>अर्धसंरचनात्मक द्वन्द्व</li> <li>पूर्ण संरचनात्मक द्वन्द्व</li> <li>आमूल परिवर्तनकारी द्वन्द्व</li> </ul> |

## द्वन्द्वको चरण (Steps of Conflict):

विद्वान्हरूका अनुसार संगठनमा निम्न चरणबाट द्वन्द्व उत्पन्न हुनजान्छ ।

१. व्यक्ति र समूहमा विपक्षी स्वार्थको विकास हुन्छ ।
२. त्यस्ता विपक्षी/विपरित स्वार्थको पहिचान हुन्छ ।
३. एकले अर्काको स्वार्थलाई विफल पाउँछ भन्ने भावना उत्पन्न हुन्छ ।
४. अर्काको स्वार्थलाई विफल पार्ने कार्य सुरु हुन्छ ।
५. द्वन्द्व सिर्जना हुन्छ ।

### द्वन्द्व उत्पन्न हुनाका कारणहरू: (The Causes of Conflict)

संगठनमा द्वन्द्व उत्पन्न हुने विविध कारण हुन्छन् । द्वन्द्व उत्पन्न हुने कारण पत्ता नलागेमा त्यसलाई व्यवस्थापन गर्न गाह्रो हुन्छ । यसरी उपरोक्तानुसारको चरणबाट द्वन्द्व सिर्जना गर्ने कारण यसप्रकार छन्:

### १. व्यक्तिगत मूल्य र व्यक्तित्वमा फरक हुनु (Difference in personality and personal values)

व्यक्तित्व अथवा व्यक्तिगत मूल्य-मान्यतामा मतभिन्नता आएमा द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ । व्यक्तित्वमा फरक आएमा विवाद उत्पन्न हुन्छ ।

### २. कार्य-विवरण/ढाँचा बोझिलो हुनु (Vague Job Design)

के काम गर्ने भन्ने थाहा भएन भन्ने द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ । गर्नुपर्ने कार्य-विवरण ज्यादै बोझिलो (Vague) भएमा यसले द्वन्द्व ल्याउँछ ।

### ३. स्रोतमा प्रतिस्पर्धा हुनु (Competition in Resources)

स्रोतमा प्रतिस्पर्धा भएमा संगठनमा द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ । संगठन-संगठनबीच, संगठनका शाखा, विभाग बीच स्रोतको प्रतिस्पर्धा भएमा त्यहाँ द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ ।

### ४. अन्तर विभागीय/अन्तर-समूह प्रतिस्पर्धा (Inter-departmental competition/Inter-group competition)

अन्तर-विभागीय प्रतिस्पर्धा बढेमा, प्रतिस्पर्धा तुलनामा प्रयोग गरेमा नकारात्मक असर उत्पन्न हुन्छ । यस्तो नकारात्मक असरले संगठनमा द्वन्द्व उत्पन्न गराउँछ । त्यस्तै, अन्तर-समूहमा प्रतिस्पर्धा बढेमा पनि द्वन्द्व उत्पन्न हुनजान्छ ।

### ५. अन्तर-विभागीय कार्य निर्भरता (Inter-departmental Task dependency)

एउटा विभागको काम अर्को विभागसँग सम्बन्धित भएमा कुनै एक विभागले कार्य समयमा सम्पन्न/सम्पादन नगरिदिँदा अर्को विभागको कार्य सम्पादन (Performance) नराम्रो हुन गई एकआपसमा द्वन्द्व उत्पन्न हुनजान्छ । सम्पादन गर्नुपर्ने काम अन्तर विभागमा निर्भर भएमा त्यसबाट द्वन्द्व उत्पन्न हुन जान्छ ।

### ६. संगठनात्मक जटिलता (Organizational Complexity)

बहुतहको उत्तरदायित्व/जिम्मेवारी (Multi level accountability) वहन गर्नुपर्ने भएमा संरचना/प्रणाली संगठनमा द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ ।

७. अस्पष्ट नीतिहरू/नियमहरू  
(Unclear policies/rules/regulations)

संगठनमा नीतिहरू/नियमहरू /कानूनहरू अस्पष्ट तथा दोहोरो अर्थ दिने भएमा यसबाट पनि द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ।

८. साँच्चै कठिन कार्य/अवास्तविक कार्य जिम्मेवारी (Tough deadlines/Unrealistic task Assignments)

अवास्तविक कार्य, अस्वाभाविक समयमा सम्पन्न गर्नुपर्ने भएमा त्यसबाट द्वन्द्वको अवस्था आउँछ।

९. सहमतीय निर्णय प्रक्रियामा जोड (Focus on consensus decision making)

निर्णय प्रक्रियामा सबैलाई सहमतीमा ल्याउनु पर्‍यो भने यसले समय लिन्छ र द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ।

१०. अवास्तविक माग/पूरा गर्ने नसकिने माग (Unrealistic demand/Unmet demand)

संगठनमा एक-अर्कामा पूरा गर्न नसकिने माग बढेमा संगठन/व्यवस्थापनले त्यस्ता माग सम्बोधन गर्न सक्दैन र द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ।

११. तदर्थ रूपले मुद्दालाई सम्बोधन गर्ने परिपाटी (Ad hoc address of the issues)

समस्यालाई तदर्थ रूपले सम्बोधन गरेमा वा अस्थायी रूपले समस्यालाई सम्बोधन गरेमा यसबाट दीर्घकालीन रूपमा सकारात्मक नतिजा आउदैन र यस्ता कुराले अनुत्पादक द्वन्द्व (Dysfunctional conflict) तर्फ डोर्‍याउँछ।

द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने तरिका  
(Methods of Managing Conflict):

संगठनमा उत्पन्न भएको द्वन्द्वलाई विभिन्न पद्धतिको अवलम्बन गरेर व्यवस्थापन गर्नुपर्छ। कार्यगत द्वन्द्व र अनुत्पादक द्वन्द्वलाई फरक-फरक पद्धतिबाट व्यवस्थापन गर्नुपर्छ। ती मध्ये केही महत्वपूर्ण पद्धति यस प्रकार छन्-

कार्यगत द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने पद्धति  
(Managing Functional Conflict):

कार्यगत द्वन्द्व (Functional Conflict) लाई विचार र स्वार्थ (Ideas/Interest) को द्वन्द्व पनि भनिन्छ। विचार (Ideas) ले समूह या संगठनको साख बढाउन मद्दत गर्दछ। विचार (Ideas) मा फरक/भिन्नता (differences) आएमा द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ तर यो सकारात्मक हुन्छ।

विचार/मतमा भिन्नता आएमा यसले संगठन वा समूहको बढोत्तरी गर्छ। फरक-फरक मत/ विचारले सिर्जनात्मक कार्यतर्फ उन्मुख गराउँछ। कार्यगत द्वन्द्व (Functional conflict) व्यवस्थापन गर्न दुइटा उपाय/उपकरण/विधि (tools) को प्रयोग गरिन्छ:

१. डेभिल्स छनोट पद्धति (Devil's Choice)

एउटा समूह वा संगठनमा विचारको भिन्नता देखिन्छ। त्यस प्रकारको मत भिन्नतालाई समाधान गर्न एउटा निष्पक्ष व्यक्तिलाई उभ्याएर हरेकको खराबी खोतल्न लगाउने र प्रस्तुत गरिएका हरेक विचारहरूको आलोचनात्मक विश्लेषण गरी उपयुक्त विचारलाई सम्बोधन गर्न लगाउने पद्धतिलाई Devil's Choice पद्धति भनिन्छ।

## २. द्वन्द्वात्मक पद्धति (Dialectic Method)

यदि समूहमा कुनै राम्रो विचार कसैले प्रस्तुत गरिदियो भने अर्कोलाई Provoke गर्ने र त्यसको वैकल्पिक विचार के हुनसक्छ भनी विचार विमर्श गर्ने पद्धति द्वन्द्वात्मक पद्धति (Dialectic Method) हो । यसमा दुई वा दुईभन्दा बढी समूहले मुद्दा (Issue) का सम्बन्धमा विभिन्न धारणाहरूको वृहत एवम् संगत/स्पष्ट ढाँचामा विश्लेषण र संश्लेषण (Synthesize) गर्न विचार विमर्श/छलफल (पहिला छुट्टाछुट्टै र पछि सँगसँगै) गर्छन् र समस्याको समाधान गर्न वा संगठनमा नवीन अन्वेषण ल्याउन सहमतिमा पुग्छन् ।

यो निर्णय निर्माण (Decision making) मा लोकप्रिय पद्धति (Popular method) पनि हो । यस अनुसार द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्न सकारात्मक संस्कृति (Positive culture) चाहिन्छ ।

## अनुत्पादक द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्ने पद्धति (Managing Dysfunctional Conflict):

अनुत्पादक द्वन्द्वले संगठनमा नकारात्मक/ध्वंसात्मक नतिजा उत्पन्न गर्छ (Dysfunctional conflict tries to bring destructive result.) । यसलाई समयमै व्यवस्था गर्न नसकेमा संगठनको पहिचान र अस्तित्वमा नै खतरा ल्याउँछ । अतः यसलाई व्यवस्थापन गर्नुपर्छ ।

अनुत्पादक द्वन्द्वलाई चार तरिका/आधारबाट व्यवस्थापन गर्न सकिन्छ । ती आधारहरू हुन्:

१. स्वार्थ व्यवस्थापनको आधारमा (On the basis of Interest Management)

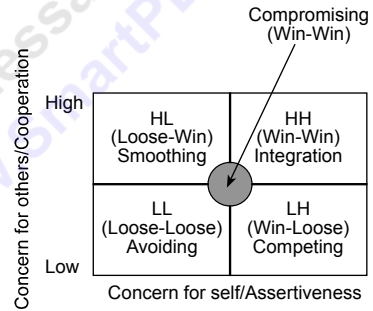
२. वैकल्पिक विवाद समाधान पद्धतिका आधारमा (On the basis of Alternative Dispute Resolution: ADR)

३. वार्ताको आधारमा (Negotiation)

४. संगठनात्मक अभ्यासका आधारमा (Organizational Practice)

## १. स्वार्थ व्यवस्थापनका आधारमा (On the basis of Interest Management):

हरेक द्वन्द्वका पछाडि स्वार्थ जोडिएका हुन्छन् । ती स्वार्थले नै संगठनमा मत भिन्नता खडा गर्छन् । अतः त्यस्ता मत भिन्नतालाई घटाउनु पर्छ । सन् १९७० को दशकमा केनेथ थोमस (Kenneth Thomas) र राल्फ किल्मेन (Ralph Kilmann) ले द्वन्द्व समाधान/व्यवस्थापन गर्दा अवलम्बन गरिने शैलीको विकास गरे । यस शैलीलाई "Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument (TKI)" पनि भनिन्छ । यसका लागि उनीहरूले निम्न शैली अवलम्बन गर्न सकिन्छ भनेका छन्:



## (क) एकीकरण/सहयोगात्मक (Integration/Collaborating)

यो Assertiveness र Cooperation उच्च भएको अवस्था हो । यसलाई "Putting an idea on top of an idea..... in order to achieve the best solution to a conflict" को रूपमा पनि वर्णन गरिन्छ । यो अवस्थामा पुग्न दुबैका सहयोग

गर्ने तत्परता चाहिन्छ । मूल्य-मान्यता (Value) को द्वन्द्व (Conflict) मा यो विधि प्रयोग गर्नु असम्भव छ । समन्वयकारी समाधान निर्माण गरिरहेका पक्षहरूलाई द्वन्द्व महत्वपूर्ण भएको, विषयवस्तु/मुद्दा (Issue) सहमतीका लागि महत्वपूर्ण भएको, दृष्टिकोणहरू सम्मिलन भएको अवस्था, प्रतिवद्धता उच्च भएको र सम्बन्ध सुधार भएको अवस्थामा यो शैली उपयुक्त मानिन्छ ।

यस शैलीको प्रयोग गर्न अरुको विचार प्रभावकारी ढंगले सुन्ने क्षमता, सरोकारहरू पहिचान गर्न सक्ने क्षमता, नधम्काएरै विरोध व्यवस्थापन गर्न सक्ने क्षमता र निवेश विश्लेषण गर्न सक्ने क्षमता जस्ता सीप यो शैलीमा आवश्यक पर्छन् ।

### (ख) सँगसँगै जाने अवस्था (Smoothing/Accomodating)

यो Assertiveness कम र Cooperation उच्च भएको अवस्था हो । मलाई कम भएता पनि अरूलाई राम्रो होस् भन्ने सोचाइ राखियो भने यो अवस्था आउँछ । प्रकारान्तरमा जित्ने (Win) पक्षले गुमाएको (Loose) पक्षसँग सम्झौता (Compromise) गर्ने स्थिति आउँछ । औचित्य सावित गर्न सक्ने, नतिजा देखाउन सकिने, साख सिर्जना हुने शान्ति कायम हुने अवस्था देखा परेमा यो पद्धति अपनाइन्छ । नतिजा/प्रभाव आफूलाई कम महत्वको लागेमा यो शैली प्रयोग गर्ने गरिन्छ ।

यसमा आफ्ना चाहना/इच्छा/आकांक्षा विर्सन सक्ने, समर्पित/अर्पित हुन सक्ने, निस्वार्थीपना र आदेश/मागको सम्मान गर्ने जस्ता सीप आवश्यक पर्छन् ।

### (ग) प्रतिस्पर्धा/हराउने (Competing)

यो Assertiveness उच्च र Cooperation कम भएको अवस्था हो । जे सुकै आफ्नो बल प्रयोग गरी जित्ने प्रयत्न यस अवस्थामा गरिन्छ । जितेमा अत्यन्तै लाभ/फाइदा (Gain) हुने र हारेमा ठूलो घाटा हुने विषय (Issue) मा यस्तो अवस्था हुन्छ ।

कुनै विषयमा शीघ्र प्रतिक्रिया जनाउनु पर्ने आवश्यकता भएको, अलोकप्रिय निर्णय गर्नु पर्ने अवस्था रहेको, अति महत्वपूर्ण (Vital) विषय सम्हाल्नु पर्ने अवस्था आएमा र स्व-हितलाई संरक्षण दिनुपर्ने अवस्थामा यो शैली अवलम्बन गरिन्छ ।

यसमा, बहस/तर्क/वादविवाद गर्न सक्ने, आफ्नो अवस्थामा अडिन सक्ने, आफ्नो पदीय स्थान अथवा प्रभावित गर्न सक्ने, आफ्ना विचार/मत र अनुभूति/भावको दावा गर्न सक्ने, आफ्नो अवस्था स्पष्टरूपले बताउन सक्ने जस्ता सीप आवश्यक पर्छन् ।

### (घ) पन्छाउने (Avoiding)

यो Assertiveness र Cooperation कम भएको अवस्था हो । मुद्दा/विषय (Issue) साह्रै नगण्य (minimal) छ भने यो अवस्था आउँछ । यस्तोमा आँखा चिम्लेर बेवास्ता गर्ने जस्तो अवस्था हुन्छ ।

विषयवस्तु/सन्दर्भ कम महत्वको भएको, तनाव कम गर्न, समय व्यवस्थापन गर्न र आफू कम शक्तिशाली भएको अवस्थामा यो शैली अपनाइन्छ । यस शैलीको प्रयोग गर्न मागलाई

फिर्ता लिन सक्ने, मुद्दा समाधान नभएको अवस्थामा नै छोड्न सक्ने, विषयवस्तुलाई पन्छाउने (Sidestep) र समयको बोध गर्न सक्ने जस्ता सीप आवश्यक पर्दछन् ।

### (ड) सम्भौताको अवस्था (Compromising)

यो Assertiveness र Cooperation दुवै ठिक्क/मध्यम (Moderate) भएको अवस्था हो । यसलाई "giving up more than wanting" र "both parties winning" शैली भनेर पनि चिनिन्छ । समतामूलक वितरण (Equitable distribution) गरौं भन्ने भावना भएमा यो अवस्थामा पुगिन्छ ।

ठिक्कै महत्वको विषयमा सौदावाजी गरिरहेको, समान शक्तिको अवस्था भएको र संकल्पको लागि सवल प्रतिवद्धता भएको अवस्थामा यो शैली अवलम्बन गर्न सकिन्छ ।

यस शैलीको प्रयोग गर्न वार्ता/सौदावाजी गर्न सक्ने, मूल्य-मान्यता निर्धारण गर्न सक्ने, मध्यमार्ग पत्ता लगाउन सक्ने र सहमति बनाउन सक्ने सीप आवश्यक पर्छ ।

## २. वैकल्पिक विवाद समाधान पद्धतिका आधारमा (On the basis of Alternative Dispute Resolution: ADR):

यसलाई तेस्रो पक्ष मध्यस्थता (Third Party Intervention) को रूपमा पनि लिइन्छ । यसमा ५ प्रकारका विधि प्रयोग गरिन्छ:

### (क) सहजीकरण (Facilitation)

यो अनौपचारिक तरिका/विधि (Informal Technique) हो । यसमा दुवै पक्षको

निष्पक्ष व्यक्तिको चयन/छनोट गरिन्छ र उक्त व्यक्तिले द्वन्द्वरत पक्षलाई सहमतिमा ल्याउँछ ।

### (ख) मेलमिलाम (Conciliation)

यो विधि खासगरी राजनीतिक द्वन्द्व (Political conflict) का विषय समाधान गर्न अपनाइन्छ । अप्राकृतिक र अव्यावहारिक रूपले द्वन्द्वरत पार्टीका बीचको सूचना प्रवाह गर्ने कार्यका लागि व्यक्ति चयन गरिन्छ । यस व्यक्तिले द्वन्द्वरत पक्षहरूबीच ठीक सूचना आदान-प्रदान गरिदिन्छ । त्यसबाट द्वन्द्वरत पक्षको बीच रहेको मनोमालिन्य र वैरभावको अन्त हुन्छ र दुवै पक्ष सहमतिमा पुग्ने वातावरणको सिर्जना हुन्छ ।

### (ग) समकक्षी समीक्षा (Peer Review)

दुबैको निमित्त हितैषी हुन सक्ने साथीहरूले गर्ने भूमिका/सल्लाह दिने कार्यलाई यस विधिमा राखिन्छ ।

### (घ) मध्यस्थता (Mediation)

यस विधिमा दुवै पक्षका मान्य हुने व्यक्ति चयन गरिन्छ । चयन गरेको व्यक्ति निर्णायकर्ता भने होइन । यसले दुबैको कुरा सुन्छ र दुबैलाई राम्रो हुने अथवा हित हुने कुरामा सल्लाह दिन्छ । त्यस्तै, यसले द्वन्द्व समाधान गर्न विकल्पहरू पनि दिने गर्छ । यसबाट पनि द्वन्द्वरत पक्ष सहमतिमा पुग्ने वातावरण हुन्छ । यसले जीत-हारको संघारबाट पार गरेर जीत-जीतको अवस्थामा जाने वातावरण बनाउँछ ।

### (ड) तेस्रो पक्षीय मध्यस्थता (Arbitration)

यस विधिमा दुबै पक्षलाई मान्य हुने एउटा निर्णयकर्ता चयन गरिन्छ। निर्णयकर्ता कहाँ द्वन्द्व आउनुको विषय/मुद्दा पेश हुन्छ। मध्यस्थकर्ताले उक्त विषयको विश्लेषण गर्छ र उपयुक्त निर्णय गर्छ। उसको निर्णय सबैलाई स्वीकार्य हुन्छ। यो विधि जटिल समस्यामा प्रयोग गरिन्छ। मूल्य (Value) का अगाडि विकल्पहरूले काम नगरेमा यो प्रक्रिया अपनाइन्छ।

### ३. वार्ता (Negotiation)

द्वन्द्वमा रहिरहेका पक्षहरू आपसमा आएर सम्झौता गरी द्वन्द्वलाई समाधान गर्ने उपाय वार्ता (Negotiation) हो। यो स्वेच्छापूर्ण (Voluntary) प्रक्रियाबाट हुनुपर्छ। द्वन्द्व समाप्त गर्ने प्रक्रिया स्वेच्छापूर्वक सुरु हुनुपर्छ र औपचारिक रूपले समाप्त/अन्त्य हुनुपर्छ। वार्ता (Negotiation) पनि दुईवटा तवरबाट (Aspects) हुन्छ:

#### (क) वितरणकारी वार्ता (Distributed Negotiation)

यसलाई जीत-हार (Win-Lose) को अवस्था पनि भनिन्छ। त्यस्तै, यसलाई Pie-distribution पनि भनिन्छ। यसमा भागबण्डाबाट द्वन्द्व समाधान गरिन्छ। भागबण्डाबाट द्वन्द्व समाधान गरेमा त्यस्ता द्वन्द्व कहिल्यै समाप्त नहुने (Never ending) हुन्छन्। द्वन्द्व समाधान प्रक्रियामा भागबण्डाको अभ्यास/संस्कृति बसेमा (प्रवेश गरेमा) त्यो द्वन्द्व कहिल्यै अन्त्य हुँदैन।

#### (ख) समन्वयकारी वार्ता (Integrative Negotiation)

यसले जीत-जीत (Win-Win) को अवस्था सिर्जना गर्छ। यसमा संगठनलाई सुदृढ

पार्न, कार्यप्रणालीलाई प्रभावकारी एवम् सरल बनाउन र व्यवस्थापनलाई सुधार गरी सक्षम बनाउनका लागि प्रणाली (System) मा सुधार ल्याउने र नीति (Policy) बनाउने प्रक्रियाबाट द्वन्द्व समाधान गरिन्छ।

### ४. संगठनात्मक अभ्यास (Organizational Practices)

द्वन्द्वरत पक्ष दुबैलाई समान हित भयो, दुबैको हितभन्दा माथिल्लो हित सोचियो र यस कुरामा दुबै पक्ष प्रतिबद्ध भएमा द्वन्द्व हट्छ। संगठनात्मक अभ्यासबाट सबैको हित हुने र आफ्नो व्यक्तिगत हित/स्वार्थभन्दा संगठनलाई माथि राखेर द्वन्द्व घटाउन सकिन्छ भन्ने मान्यता छ। संगठनात्मक अभ्यास (Organizational Practice) मा निम्नानुसार विधिबाट द्वन्द्व समाधान गर्ने प्रयास गरिन्छ:

#### क) अस्पष्टता कम गर्ने (Reduce Ambiguity)

संगठनभित्र काममा, कार्यप्रणालीमा, नीतिगत व्यवस्थामा अस्पष्टता, अन्योलता छ भने त्यसलाई हटाएमा द्वन्द्व समाप्त हुन्छ। अतः संगठनभित्र भएका विविध पक्षका अस्पष्टता र अन्योलता हटाउने कार्य गरी द्वन्द्वको अन्त्य गर्नुपर्छ।

#### ख) सञ्चारलाई प्रवर्द्धन गर्ने (Enhance Communication)

सूचना प्रवाह पारदर्शी, वैज्ञानिक र सरल नभएमा त्यसबाट अस्पष्टता सिर्जना भई द्वन्द्व उत्पन्न हुनजान्छ। सूचना प्रवाहलाई राम्ररी/स्पष्ट ढंगबाट विश्लेषण गरेमा त्यसबाट द्वन्द्व (Conflict)



कम हुन जान्छ । त्यसैले, सूचना-सञ्चारलाई प्रवर्द्धन गरी द्वन्द्व कम गर्न सकिन्छ ।

### ग) स्रोत सही ठाउँमा सार्ने (Relocate Resources)

संगठनमा स्रोतको समान र न्यायोचित वितरण नभएमा त्यसले द्वन्द्व उत्पन्न गर्छ । स्रोत-साधनको वितरण न्यायोचित हुनुपर्छ । संगठनभित्र उपलब्ध स्रोतलाई राम्ररी बाँडफाँड गरेमा द्वन्द्व कम गर्न मद्दत गर्छ ।

### घ) प्रोत्साहन/पुरस्कार प्रणाली पुनरावलोकन गर्ने (Revise Reward System)

संगठनमा पाउनु पर्नेले पुरस्कार पाएन र नपाउनुपर्ने व्यक्तिले पुरस्कार पाएमा त्यसबाट द्वन्द्व बढ्छ । नतिजा ननिकाल्नेलाई पुरस्कृत हुनबाट रोक्ने प्रणाली बसाउनु पर्छ । “उसले राम्रो काम गर्‍यो र पुरस्कृत भयो, मैले गर्न सकिन, त्यसैले म पुरस्कृत भइँन” भन्ने महसुस हुने संस्कृतिको विकास गर्नुपर्छ । माफ गर्ने संस्कृतिबाट (Excuse culture) बाट उत्साही संस्कृति (Enthusiastic culture) विकास गर्नुपर्छ ।

### ङ) मानवीय/जनशक्तिलाई परिक्रमण गर्ने (Rotate Human Resource)

मानव स्रोतलाई परिक्रमण (Rotate) गर्ने प्रणाली बसाउनु पर्छ । एकै प्रकारको काम, एउटै विभाग, शाखा/प्रशाखामा बस्दा मान्छेमा नकारात्मक भावना पैदा हुनजान्छ, जसले द्वन्द्व उत्पन्न गर्छ । अतः कार्य-पुष्टिकरण (Job Enrichment) र कार्य परिक्रमण (Job Rotation) प्रक्रिया अवलम्बन गरी द्वन्द्व कम गर्न सकिन्छ ।

### च) संगठनको पुनःसंरचना गर्ने (Restructuring of Organization)

संगठनको संरचना र कार्य वातावरणको कारणबाट पनि द्वन्द्व उत्पन्न हुनजान्छ । अतः संगठनको पुनःसंरचना गरी द्वन्द्वलाई कम गर्न सकिन्छ ।

### छ) स्पष्ट नीति (समतामा आधारित नीति) बनाउने (Clear Policies/Equity-based Policies)

संगठनका नीति, कार्यनीति अस्पष्ट हुँदा द्वन्द्व उत्पन्न हुन्छ । संगठनका नीतिहरू दोहोरो अर्थ लाग्ने हुनु हुँदैन र नीति समतामा आधारित हुनुपर्छ । स्पष्ट र समतामा आधारित नीति निर्माण गरी द्वन्द्व कम गर्न सकिन्छ ।

### निष्कर्षः

द्वन्द्व एक अवश्यभावी प्रक्रिया हो । कार्यगत द्वन्द्व (सकारात्मक) ले संगठनको कार्य प्रणाली, सेवा प्रवाह प्रणालीमा सुधार आउने र संगठनप्रति सबै सरोकारवाला पक्षको अपनत्व बढ्न जान्छ । अनुत्पादक (नकारात्मक) द्वन्द्व व्यवस्थापन गर्न समयमै पहल नगरेमा वा समाधान गर्न नसकेमा यसले संगठनको पहिचानमा नै संकट ल्याउँछ । अतः कार्यगत द्वन्द्वका अवसरहरूलाई कार्यान्वयन गर्ने र अनुत्पादक द्वन्द्वलाई कार्यगत द्वन्द्वमा परिणत गर्नु नितान्त आवश्यक हुन्छ । संगठनको कार्यप्रणाली लगायत सबै पर्यावरणीय पक्षमा सुधार गरी संगठनमा उत्पन्न हुने हरेक प्रकारका द्वन्द्वबाट फाइदा लिन सक्नु नै बुद्धिमानी हुन्छ ।

## सन्दर्भ सामाग्री :

- Afful, Ken (2002) : **Effective Management in the South**, Ekta Books, Kathmandu, Nepal.
- Hellriegel, Don & Slocum, John Jr. (1992) : **Management**, Addison – Wesley Publishing Company, Inc., USA
- Robbins Stephen P. (2005) : **Organizational Behaviour**, Prentice- Hall of India, Delhi.
- Robbins Stephen P. & Coulter, Mary (2007) : **Management**, Prentice -Hall of India, Delhi.
- Corvettee, Barbara A.Budjac (2007) : **Conflict Management**, Dorling Kindersley (India) Pvt. Ltd.
- खनाल, राजन (२०६६) : **सार्वजनिक व्यवस्थापनका सामयिक बहस**, सोपान मासिक, काठमाडौं ।

# न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन सिद्धान्त र व्यवहार

✍ इश्वरी प्रसाद घिमिरे\*

## पृष्ठभूमि :

विश्वमा सत्रौं र अठारौं शताब्दिको औद्योगिक क्रान्ति पछि विभिन्न मुलुकहरूले देश विकासको लागि विभिन्न आयामहरू अवलम्बन गर्न थालेको पाईन्छ । जसको फलस्वरूप वर्तमान अवस्थामा धेरै जस्तो मुलुकहरू आधुनिक रुपमा निकै अगाडि बढ्न सफल भए का छन् भने केही मुलुकहरू सुस्तगतिमा वामे सरिरहेको पाईन्छ । १९ औं र २० औं शताब्दिको अन्त्य सम्म आइपुग्दा विश्वमा विकासको गति तिब्र रुपमा अगाडि बढ्दै गएको देखिन्छ । तर अफ्रिकी तथा एशियन भू-भागमा अवस्थित केही मुलुकहरूले समयसापेक्ष विकासको गतिलाई तिब्रता दिन नसक्दा जनताको आर्थिक तथा सामाजिक अवस्थामा सुधार आउन सकेको पाइँदैन । फलस्वरूप अशान्ति र विद्रोहको बातावरण सृजना हुन गएको छ । यस्लाई न्यूनिकरण गर्ने शिलशिलामा ती राज्यहरूले विभिन्न कार्यक्रमहरू अवलम्बन गरी विकासको गतिलाई तिब्रता दिने प्रयास गरेको पाईन्छ । विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्त अनुरूप राज्यको समानुपातिक विकासको लागि वैज्ञानिक र यथार्थपरक सिद्धान्तलाई अंगिकार गरी अति कम विकसित राष्ट्रहरूले स्थानीय निकायको कार्यसम्पादनमा आधारित अनुदान पद्धति र न्यूनतम शर्त तथा कार्य सम्पादन मापन व्यवस्था (न्यूसकास) अवलम्बन गरेको देखिन्छ ।

## अवधारणा :

कुनैपनि राष्ट्रको समानुपातिक विकासको लागि स्थानीय निकायहरूको कार्यसम्पादन प्रकृत्यालाई आधार मानी केन्द्रिय तहवाट अनुदान प्रदान गर्ने प्रकृत्यागत व्यवस्थापन परीक्षणलाई न्यूनतम शर्त तथा कार्यसम्पादन मापन ( न्यूसकास) भनिन्छ । यो प्रकृत्या आफ्नो कार्यको मूल्यांकन आफैले थाहा पाउने र सुधारको लागि मार्ग निर्देशित गर्ने आधुनिक अवधारणा हो । यस अवधारणाको प्रयोग सर्वप्रथम सन् १९९७ वाट युगाण्डामा लागू गरीएको थियो र सन् २००३ वाट पूर्णरुपमा प्रयोगमा ल्याएको पाइन्छ । सन् २००१ वाट केन्या र माली जस्ता देशहरूले पनि यसलाई पूर्ण रुपमा लागू गरेको पाईन्छ । सन् २००५ देखि तान्जानियाले यस सिद्धान्तलाई अंगिकार गरी वंगलादेश, इण्डोनेशिया, सियरालियोन, घाना, सोलोमन आइल्याण्ड, पाकिस्तान जस्ता देशहरूले विस्तारै न्यूसकास को सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरी स्थानीय विकासको लागि पूर्वाधार खडा गरेको पाईन्छ । यसरी स्थानीय विकासको लागि एशियाका फिलिपिन्स, भारत तथा चीन जस्ता मुलुकहरूले पनि न्यूसकासको सिद्धान्तलाई अवलम्बन गर्दै जाने सोच वनाएको पाईन्छ ।

\* अध्ययन उप-निर्देशक, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, जावलाखेल ।

केन्द्रीय सरकारभन्दा स्थानीय निकाय जनताको लागि नजिक र सहज हुने हुँदा स्थानीय निकाय मार्फत गरीने कार्यक्रमहरु बढी सहभागितामूलक, पारदर्शी, मितव्ययी र जनताको भावना प्रतिविम्बित गर्न सक्ने भएकोले नेपालले सन् २००४ देखि परीक्षणको रूपमा २० जिल्लामा न्युशकासको अवधारणालाई अवलम्बन गर्न थालेको पाईन्छ । सन् २००८ देखि यसलाई पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गरी स्थानीय निकायको विकास कार्यक्रमलाई तिव्रता दिने प्रयास गरीरहेको छ । स्थानीय विकासको लागि केन्द्रिय सरकारबाट स्थानीय निकायहरुलाई विभिन्न किसिमको श्रोतहरु प्रदान गरीने सर्शत तथा निशर्त अनुदान, राजश्वको अंश तथा अन्य प्रकारका सहयोगहरु प्रदान गरीन्छ । अन्य मुलुकहरुमा पनि कूल वार्षिक बजेटको ३०-४० प्रतिशत बजेट स्थानीय निकाय मार्फत खर्च गरीने प्रचलन रहेकोमा स्थानीय निकायलाई प्रदान गरीने श्रोतहरु कार्य सम्पादन मापनको आधारमा प्रोत्साहित गर्ने वा दण्डित गर्ने व्यवस्था अत्यन्त वस्तुपरक मान्न सकिन्छ । त्यसैले न्युशकासको सिद्धान्त वास्तविक रूपमा स्थानीय विकासको मेरुदण्डको रूपमा लिन सकिन्छ । हाम्रो देशमा स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ को दफा २३६ मा प्रत्येक वर्ष नेपाल सरकारले स्थानीय निकायलाई तोकिएको न्यूनतम अनुदान उपलब्ध गराउनुको अतिरिक्त सम्बन्धित स्थानीय निकायको जनसंख्या, विकासको स्तर राजस्व परिचालन गर्न सक्ने संभाव्यता र क्षमता, वित्तीय साधनको आवश्यकता, आय र व्ययको नियमित अभिलेख कार्य लेखापरीक्षणको स्थिति, आर्थिक अनुशासनको स्थिति जस्ता आधारमा थप अनुदान रकम उपलब्ध गराउन सक्ने प्रावधान रहेको छ । यस सिद्धान्तले समाजमा शान्ति सुव्यवस्था र अमनचयन कायम गराउन समेत ठूलो योगदान पुऱ्याउन सक्दछ ।

उक्त प्रावधान वमोजिम स्थानीय निकायहरुलाई तोकिएको कार्य सम्पादन गर्न नेपाल सरकारको निशर्त तथा सर्शत रूपमा न्यूनतम तथा थप अनुदान उपलब्ध गराउदै आएको छ । राजस्व वांडफांडवाट पनि जिविसहरुले उल्लेखनीय रूपमा थप रकम प्राप्त गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ । यसै गरी स्थानीय निकायहरुलाई विभिन्न कर तथा गैर करको श्रोतहरु परिचालन गर्ने अधिकार उक्त ऐनवाट प्रदान गरीएको छ । विभिन्न कार्यक्रमका लागि दातृ निकायहरुको सहयोगका कार्यक्रम, अन्य मन्त्रालयहरुका कार्यक्रम र जनसहभागिता परिचालन हुने कार्यक्रमहरुवाट समेत स्थानीय निकायहरुमा प्राप्त हुने श्रोत वर्षेनी बढदै गएको पाईन्छ । यसरी संकलन गरीएको राजस्व, तथा अनुदान रकमको स्थानीय निकायहरुवाट उपयोगको अवस्थाका वारेमा जनता र सरकारलाई जानकारी हुनुका साथै यस्को आधारमा स्थानीय निकायसंग सरकारवाट गरीने आर्थिक व्यवहार निर्देशित हुनु आवश्यक छ । साथै उनीहरुको संस्थागत क्षमता र व्यवहारको अवस्थामा पनि विशेष ध्यान दिनु अत्यावश्यक रहेको छ ।

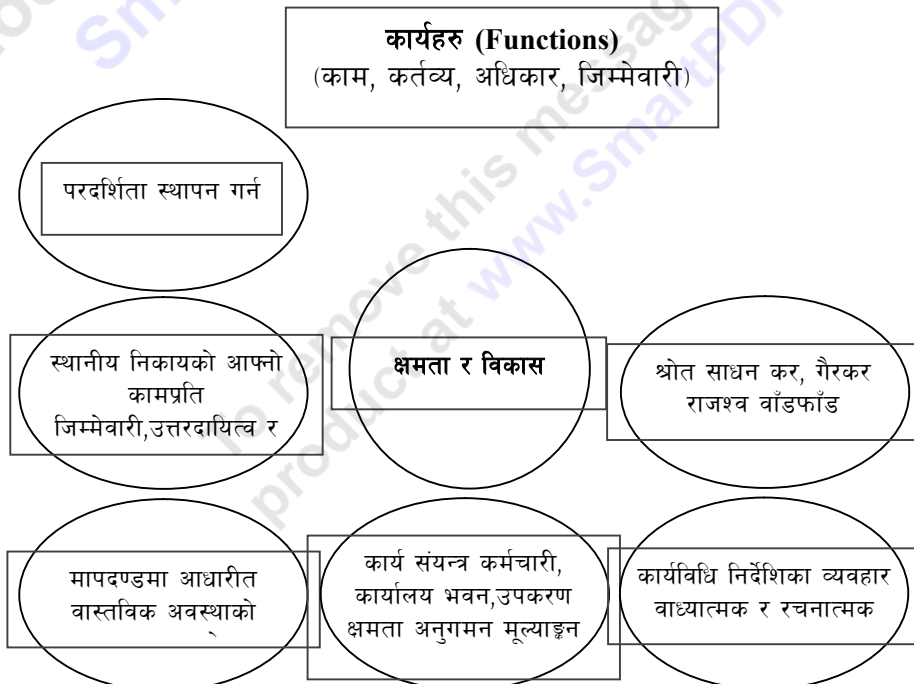
यसै क्रममा नेपाल सरकारले स्थानीय स्वायत्त शासन नियमावलीमा दोस्रो संशोधन गरी स्थानीय निकाय वित्तीय आयोगको सिफारिश समेत लिई न्यूनतम शर्त र कार्य सम्पादन सूचक समेतको आधारमा स्थानीय निकायहरुको मूल्यांकन गरी अनुदानमा थपघट गर्ने तथा पुरस्कृत गर्ने कुरा नियम २७३ 'घ' मा थप गरेको छ । साथै, आव. २०६३/०६४ को बजेट वक्तव्यमा स्थानीय श्रोत परिचालन बढाउन र प्राप्त साधनको प्रभावकारी उपयोग गर्न बढावा दिने उद्देश्यले स्थानीय निकायको कार्य सम्पादनको

आधारमा अनुदान थपघट गर्ने नीति अवलम्बन गरीने कुराको पूनः घोषणा गरेको थियो । यस अनुरूप नेपाल सरकारले स्थानीय निकायहरूलाई कानून वमोजिम प्रदान गरीएको जिम्मेवारी र अधिकार अनुसार स्थानीय निकायहरूले कानूनको परिपालन र कार्य सम्पादन गरे नगरेको (Minimum Conditions/Performance Measures–MCs PMs) मूल्यांकन गरी सोको नतिजाको आधारमा उनीहरूलाई दिइने अनुदान थपघट गर्ने व्यवस्था (Performance Based Grant System–PBGs) अवलम्बन गरेको छ । यसकै आधारमा आ.व. ०६५।०६६ देखि जिविस अनुदान तथा स्थानीय शासन तथा सामुदायिक विकास कार्यक्रम (Local Governance & Community Development Programme–GCDP) को थप अनुदान समेत थपघट र पुरस्कृत गर्ने व्यवस्था प्रारम्भ भै सकेको छ । आ.व. २०६५।०६६ देखि सबै जिविस लगायत नगरपालिकाहरूको MC.PM मूल्यांकन गरी सोको

नतिजाको आधारमा र सबै गाविसहरूको न्यूनतम शर्त (MC) मापन कार्य सम्बन्धित जिविस मार्फत सम्पन्न गरी सो को नतिजाको आधारमा LGCDP वाट थप अनुदान प्रदान गरीदै आएको पाईन्छ ।

### न्यूशकास किन ?

स्थानीय निकायहरूले आफ्नो क्षेत्रको विकासको लागि साधनको परिचालन, विनियोजन र विकासको प्रतिफलको सन्तुलित तथा समान वितरणमा सामाजिक समानता ल्याउने कार्यमा समग्र जनताको सहभागिता अभिवृद्धि गर्दै स्थानीय श्रोत साधनको परिचालन गरी विकास प्रकृत्यालाई संस्थागत गर्ने लक्ष्य लिई न्यूशकासको कार्यान्वयन गर्न थालिएको पाईन्छ । संक्षेपमा न्यूशकासको आवश्यकता निम्न वमोजिम हेर्न सकिन्छ ।



**नेपाल सरकारबाट स्थानीय निकायलाई प्रदान गर्दै आएको विकास अनुदान**

नेपाल सरकारबाट स्थानीय निकायको विकासको लागि निम्न अनुसार अनुदान प्रदान गर्दै आएको पाइन्छ ।

| आ.व.    | स्थानीय निकाय अनुसार विकास अनुदानको बाँडफाँड (रु.दश लाखमा) |             |               |              |
|---------|--|-------------|---------------|--------------|
|         | गा.वि.स<br>३९१५  | न.पा.<br>५८ | जि.वि.स<br>७५ | कूल<br>जम्मा |
| ०५१।०६० | १,९५६  | २००         | ८१०           | २,९६६        |
| ०६०।०६१ | १,९५६  | १६०         | ८१०           | २,९२६        |
| ०६१।०६२ | १,९५६  | १९९         | ८१०           | २,९६५        |
| ०६२।०६३ | १,९५६  | २०६         | १,००५         | ३,१६७        |
| ०६३।०६४ | ३,९१५  | १७६         | १,०९६         | ५,१८७        |
| ०६४।०६५ | ३,९१५  | ३००         | १,१३४         | ५,३४९        |
| ०६५।०६६ | ७,८३०  | ३२५         | ९,३००         | ९,४५५        |
| ०६६।०६७ | ९,०३०  | ६९८         | २,५७५         | १२,२०३       |
| ०६७।०६८ | ९,१९०  | १,६००       | ३,४३०         | १४,२२०       |

**न्यूशकास मापन चक्र :**

स्थानीय निकायहरुको श्रोत प्रवाहसंग कार्यसम्पादन स्तरलाई आवद्ध गरी विधिको पालन तथा उनीहरुको क्षमतालाई श्रोतसंग आवद्ध गर्ने नीतिगत व्यवस्था बमोजिम नेपालका सबै स्थानीय निकायहरुमा कार्यान्वयन गर्ने गरी न्यूशकासका सूचक र विश्लेषण पद्धतिको कार्यविधि तर्जुमा गरी सुशासन विज्ञ तथा वित्तीय व्यवस्थापन विज्ञको माध्यमबाट न्यूशकास कार्यक्रम सम्पादन गरीने प्रावधान रही आएको छ । कार्यक्रम संचालन व्यवस्था निम्न बमोजिम छ ।

**न्यूशकास चक्र**

कार्यविधि, निर्देशन, छनौट र अनुशिक्षण  
(Manual, Districition, Selection & Training)

नतिजा स्वीकृती, सार्वजनिकरण र कार्यान्वयन  
(Approval, Dissemination & Implementation)

छड्के जांचबुभ, सुभावा, संकलन र गुणस्तर जांच  
(Cross Verification, Comments, Compiation & QA)

स्थलगत अध्ययन  
(Field Mobilization)

प्रतिवेदन र जांचबुभ (Reporting Commenting)

## न्यूशकास मापनवाट देखिएका उपलब्धिहरु :

न्यूशकास मापन पद्धतिको कार्यान्वयन पश्चात् यसका सूचकहरु, कार्यविधि-मूल्यांकनकर्ताहरुको दक्षता र गुणस्तर आदि विविध विषयमा समयानुकूल परिवर्तन गर्दै जानु पर्ने यथार्थता रहेता पनि यसवाट हाल सम्म निम्न उपलब्धिहरु हासिल गर्न सकिएको देखिन्छ ।

- १) स्थानीय निकायहरुलाई स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन तथा नियमको मर्यादा र कर्तव्य प्रति सजग रहन संवेदनशील बनाएको छ ।
- २) स्थानीय निकायहरुको कार्यप्रकृया र गुणस्तरमा तुलनात्मक रुपमा सुधार गर्न अभिप्रेरित भएको देखिन्छ ।
- ३) स्थानीय निकायको क्षमता अभाव (Capacity Gap) पत्ता लगाउन सहज भएको छ ।
- ४) आर्थिक अनुशासन कायम गर्न पारदर्शिता र उत्तरदायित्व प्रति स्थानीय निकाय सजग भएको देखिन्छ ।
- ५) कार्यसम्पादनको मूल्यांकनको आधारमा अनुदान सहित पुरस्कार रकम निकाशा हुने व्यवस्थावाट स्थानीय निकायको मनोबल अभिवृद्धि भएको देखिन्छ ।
- ६) विकास निर्माणमा राजनैतिक हस्तक्षेप हुनवाट रोकिइ स्थानीय निकायहरु प्रतिस्पर्धात्मक रुपवाट अगाडि बढेको पाइन्छ ।

७) सूचांकको विश्लेषण समूहगत रुपमा एउटै ठाउँमा गर्न सकिने हुंदा विकासको लागि थप अनुसन्धान तथा प्रयोगको लागि सहज भएको पाइन्छ ।

८) सरकारलाई स्थानीय निकायको आर्थिक भलक प्राप्त भै वित्तीय हस्तान्तरण गर्न विश्वासिलो र वस्तुपरक वन्न सक्ने आधार तयार भएको पाइन्छ ।

९) स्थानीय स्तरमा जनतामा विकास प्रतिको धारणामा उत्सुकता (Awareness) सृजना भएको छ ।

१०) स्थानीय श्रोत र साधनको अधिकतम प्रयोगको लागि अवसर प्राप्त भएको देखिन्छ ।

११) स्थानीय निकायहरुलाई कानून बमोजिम प्राप्त जिम्मेवारी निर्वाह गर्न सक्षम तथा संवेदनशील बनाएको छ ।

१२) स्थानीय निकायको कार्य प्रकृया र गुणस्तरमा सुधार गर्न अभिप्रेरित गरेको पाइन्छ ।

१३) स्थानीय निकायको क्षमता सुधारको क्षेत्र पत्ता लगाउने र क्षमता विकास योजना तयार गर्न सघाउ पुऱ्याएको छ ।

१४) कार्यलाई सूचकमा परिणत गरी राखिएकोले कार्य प्राथमिकता निर्धारण गर्न व्यवस्थापनलाई सजिलो भएको छ ।

- १५) व्यवस्थापनलाई कर्मचारीहरूको कार्य विवरण तोक्न र कार्यसम्पादन मूल्यांकन गर्न सघाउ पुर्याएको छ ।
- १६) अनुगमन प्रणालीमा सुधार भई प्रशासनिक तथा आर्थिक अनुशासन कायम भएको देखिन्छ ।
- १७) दातृ निकायहरूबाट स्थानीय विकासको लागि प्राप्त अनुदानको उचित सदुपयोग गर्न अभिप्रेरित भएको पाइन्छ ।
- ३) अधिकांश स्थानीय निकायहरू न्युशकासको अवधारणा केवल प्रकृयागत रूपमा मात्र हेर्ने र त्यसलाई पूरा गर्न अभिप्रेरित भएको पाइन्छ ।
- ४) न्यूनतम शर्त तथा कार्य सम्पादन मापनको लागि तयार गरीएका सूचकाङ्कहरू वस्तुपरक र यथार्थमा आधारित भएको देखिदैन ।
- ५) मूल्यांकनकर्ताको छनौट र विश्वासप्रति सम्बन्धित निकायको वैज्ञानिक दृष्टिकोणको अभाव देखिन्छ ।

### न्युशकास मापनमा देखिएका समस्याहरू :

स्थानीय निकायहरूको भूमिका र कार्य सम्पादनलाई प्रभावकारी बनाउने उद्देश्यले न्युशकासको सिद्धान्तलाई अवलम्बन गरीएका भएतापनि हाल नेपालमा यस्को उपलब्धिलाई हेर्दा यथार्थ र वस्तुपर नतिजा प्राप्त गर्न सकिएको अवस्था भने छैन । यस्का विद्यमान् समस्याहरू निम्न बमोजिम आंकलन गर्न सकिन्छ ।

- १) द्वन्द्व व्यवस्थापन र शान्ति बहालिको अभावमा स्थानीय निकायले अपेक्षाकृत कार्यसम्पादन गर्न सकेको देखिदैन ।
- २) स्थानीय निकायले आ-आफ्नो वार्षिक र आवधिक योजना संचालन गर्दा सृजित जिम्मेवारीहरू खासगरी अधुरा योजना, मर्मत संभारका कार्य, प्राकृतिक श्रोतको ठेक्कापट्टा, सार्वजनिक-निजी साभेदारीको दायित्व र ऋण । सापटी आदि) प्रभावकारी रूपमा सम्पन्न गर्न असमर्थ भएको पाइन्छ ।
- ६) स्थानीय निकायहरू अनुदान वृद्धि तथा पुरस्कार प्राप्तिको लागि मात्र अभिप्रेरित भएको पाइन्छ ।
- ७) स्थानीय निकाय र मन्त्रालय बीच पर्याप्त समन्वयको अभाव भएको देखिन्छ ।
- ८) स्थानीय स्तरमा कर्मचारीको क्षमता तथा स्तर उन्नतिको लागि मन्त्रालय अनभिज्ञ रहेको पाइन्छ ।
- ९) स्थानीय विकासको यथार्थता र समस्याप्रति मन्त्रालयको दृष्टिकोण न्यून रहेको र स्थानीय कर्मचारीहरू उदासिन भएको देखिन्छ ।
- १०) लामो समय देखि स्थानीय निकायको निर्वाचन नभई जनप्रतिनिधिको अभावले गर्दा जनताको वास्तविक भावना र प्राथमिकताको प्रतिनिधित्व हुन सकेको देखिदैन ।
- ११) कर्मचारी व्यवस्थापन तथा वृत्ति विकासको अभावमा स्थानीय निकायमा कार्यरत कर्मचारीहरू उदासिन भएको देखिन्छ ।



## निष्कर्ष र सुभाव :

न्यूनतम शर्त तथा कार्य सम्पादन मापनको पद्धतिको सफल कार्यान्वयनबाट मात्र स्थानीय निकायहरूको कार्य सम्पादनको स्तरमा सुधार, विधिको शासनको पालना तथा उनीहरूको क्षमता विकास, श्रोत परिचालन वृद्धि र प्राप्त साधनहरूको प्रभावकारी उपयोग, सेवा प्रवाहमा सुधार, सुशासन प्रवर्द्धनमा हुन जाने हुनाले सम्बन्धित निकायले यस तर्फ संवेदनशील हुनु जरुरी छ । जनताका आकांक्षामा दिनप्रतिदिन उल्लेखनीय वृद्धि हुँदै गएको अवस्थामा स्थानीय निकायको प्रभावकारी कार्यसम्पादन प्रकृया अति महत्वपूर्ण हुने भएकोले समय सापेक्ष नीति निर्देशन र कार्यान्वयन पक्षमा प्रभावकारीता ल्याउन सकेमा मात्र स्थानीय निकायको क्षमता अभिवृद्धि र स्थानीय विकासमा टेवा पुग्न जाने देखिन्छ । त्यस्का लागि केन्द्रीयस्तरको मन्त्रालयको कार्यशैली र सोचमा परिवर्तन ल्याउन अनिवार्य छ । साथै, तोकिएका विभिन्न सूचकहरू समानुपातिक रूपमा लागू गर्दा पछि आउने नतिजाको परिणामवारे पूनर्मूल्यांकन गर्नु पर्ने देखिन्छ । काठमाण्डौ र दैलेख नगरपालीकाको

आयश्रोत र जन चाहना समान हुन सक्दैन, त्यस्का लागि स्थानीय आवश्यकता श्रोत र साधनको पहिचान गरी सूचांकहरू (Indicators) तर्जुमा गरीनु पर्दछ । यस्का अतिरिक्त स्थानीय निकायको कार्यसम्पादनको अनुगमन र मूलयंकनको लागि प्रभावकारी समूह छनौट गरी विभिन्न क्षेत्रका विज्ञहरूको टोली बनाई प्रत्येक ३३ महिनामा विकास निर्माण र श्रोत परिचालनको सम्बन्धमा अनुगमन प्रकृयाको थालनी गर्नु पर्ने देखिन्छ । स्थानीय निकायमा कार्यरत श्रोत व्यक्ति (Focal Person) लाई समयसापेक्ष स्वदेशी तथा विदेशी प्रशिक्षण कार्यक्रममा अनिवार्यरूपमा सहभागि गराई उनीहरूको कार्यसम्पादन प्रभावकारी बनाउन सकेमा मात्र न्युशकास मापनको सिद्धान्त बढी व्यवहारीक र प्रभावकारी हुने हुनाले सम्बन्धित निकायले यसतर्फ जिम्मेवार हुन पर्ने देखिन्छ । यसबाट कमजोर देखिएका स्थानीय निकायहरू तथा कार्यक्षेत्रहरूमा सुधार भै सरकारलाई आगामी दिनहरूमा निक्षेपण कार्य अगाडि बढाउन सहज भै संघात्मक राज्य व्यवस्थामा समेत वित्तिय व्यवस्थापन निर्धारण र श्रोत परिचालनमा सहजता आउन सक्ने देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामग्रीहरू:

१. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
२. स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ तथा नियमावली, २०५६
३. स्वशासन पत्रिका - स्थानीय विकास मन्त्रालय
४. प्रशासन पत्रिका - सामान्य प्रशासन मन्त्रालय
५. Inlogs (Institute of Local Governance Studies)
६. खेमराज नेपाल - स्थानीय शासनका आधारभूत कुराहरू - स्वावलम्बन पत्रिका
७. न्युशकास मापन कार्यविधि - २०६६

# दिगो शान्तिका लागि द्वन्द्वको सहज रुपान्तरण

✍ एकनारायण अर्याल\*

## १. द्वन्द्व :

द्वन्द्व व्यक्ति वा समूहहरूको वीचमा हुने सांस्कृतिक सामाजिक राजनैतिक र आर्थिक दृष्टिकोण र बुझाईमा देखिने विभेदको कारणले सिर्जित अवस्था हो। विशेषतः द्वन्द्व मूल्य, मान्यता, विश्वास, बुझाई र अवधारणामा रहने भिन्नताका कारण उत्पन्न हुने मनोवैज्ञानिक अवस्था हो, यो असहमति, प्रतिक्रिया, क्रोध, रिसइवी, दुश्मनी, गाली, हिंसा र युद्धको रूपमा समाजमा देखापर्दछ। द्वन्द्वले सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक सबै क्षेत्रमा असमान्य परिस्थिति सिर्जना गर्ने हुनाले एक अर्का वीचमा विश्वासको वातावरण रहदैन, समाजमा विकृति, आक्रान्तता र अशान्ति देखापर्दछ। परिवार, समुदाय वीचमा असहयोग असमान्यजस्यता सिर्जना हुनाले विकास निर्माणले गति पाउन सक्ने अवस्था रहदैन।

विकासले गति लिन नसक्दा परिवार र समुदायमा गरिबी भन् भन् वढ्दै जाने देखिन्छ। विश्वको इतिहास हेर्ने हो भने। आन्तरिक द्वन्द्वको व्यवस्थापन भए पछि त्यस्ता मुलुकहरूको विकासले द्रुत गति हासिल गरेको छ। द्वन्द्वको समाधान र यसको रुपान्तरणमा राजनैतिक क्षेत्र बाहेक अन्यलाई दोष लाउन सक्ने ठाउँ छैन। हाम्रो मुलुक आक्रान्त द्वन्द्वले Soft State को

रूपमा देखिएको छ। यस्तो अवस्थामा धमिलोमा माछा मार्ने पक्ष पनि त्यति कै सक्रिय भएकोले त्यस तर्फ चनाखो हुन जरुरी छ। जन आन्दोलनबाट प्राप्त उपलब्धिलाई संस्थागत गर्न राजनैतिक दल, प्रशासन, नागरिक समाज लगायत सबै पक्ष त्यति कै सशक्त रूपमा दत्तचित्तका साथ लाग्नु पर्ने देखिएको छ। द्वन्द्वको रूप समाजमा स्वभाविक देखिएता पनि यसको कारण पत्ता लगाई उपचार नगरी साध्य चल्दैन।

## २. द्वन्द्वको वर्गीकरण र व्यवस्थापन :

समाजमा उत्पन्न हुने द्वन्द्वका अनेकन प्रकृति र स्वभाव हुने गर्दछन द्वन्द्वको समयमा सार्थक समाधान हुन नसक्दा त्यसले समाजका अन्य अवयवमा प्रभाव पार्दछ। द्वन्द्व एक परिस्थितिजन्य उपज पनि भएकोले यसको वर्गीकरण देहाय बमोजिम गर्न सकिन्छ।

### २.१. वातावरणीय र प्राकृतिक श्रोतबाट उत्पन्न हुने द्वन्द्व :

- Scarcity of renewable resource
- Population pressure
- Unequal distribution system
- Minority rights

\* सह सचिव, वन तथा भू संरक्षण मन्त्रालय

## २.२. राजनैतिक द्वन्द्व :

- Ideological conflicts
- Structural issues
- Cold war
- Political instability

## २.३. आर्थिक सामाजिक द्वन्द्व :

- Unequal distribution of resource
- Access of resource
- Inclusiveness in economic, social & development activities
- Redistribution Approach
- Economic democracy

## २.४. धार्मिक र पृथक्तावादी द्वन्द्व :

- Cultural rights
- Religious Group conflict
- Disparities between religion

## २.५. संगठनभिन्न देखिने द्वन्द्व :

- Game theory, psychological, organizational behavior, communication style, transparently, Acc

## २.६. आतंकवादसंग सम्बन्धित द्वन्द्व :

- केन्या, इण्डोनेशिया, अफगानस्तान, पाकिस्थान, अमेरिकामा ट्रेड सेन्टरमा अलकायदाको आक्रमणबाट सर्जित द्वन्द्व ।

## २.७. विकाससंग सम्बन्धित द्वन्द्व :

- क्षेत्रीय असन्तुलन, गरिबी, भ्रष्टाचार, गरिबी बढ्दै जानु, विकासमा पहुँच स्थापित नहुनु ।

द्वन्द्वको कारण सरकार प्रति जनताको विश्वास नरहने अवस्था सिर्जना हुँदै जान्छ भने सरकारले पनि जनअपेक्षा बमोजिम कार्य सम्पादन गर्न सक्दैन । जनता र सरकार बीचको खाडल

बढ्दै जाँदा द्वन्द्वको समय तन्कदै जाने अवस्था रहन्छ, द्वन्द्व सामाजिक जीवनको यथार्थता भएतापनि यसको व्यवस्थापन त्यतिकै जटील हुन्छ । द्वन्द्व व्यवस्थापनका निश्चित प्रकृया हुन्छन् जसको माध्यमबाट द्वन्द्वको सहज व्यवस्थापन संभव देखिन्छ, ती प्रकृयाहरु देहाय बमोजिम छन् ।

१. विश्वासको वातावरण सिर्जना गर्ने (Trust & Confidence Building)

२. संवाद र संचारको थालनी गर्ने (Facilitation dialogue and communication)

३. सौहार्दपूर्ण वातावरण सिर्जना (Conducive environment)

४. उचित रणनीतिको छनौट र राम्रो तयारी (Appropriate strategy & Good preparation)

५. वस्तुस्थितिको सही विश्लेषण र बुझाई (Appropriate situation analysis and proper understanding of the problem)

## ३. द्वन्द्व रुपान्तरण :

द्वन्द्व सामाजिक, आर्थिक विकासको प्रमुख अवयव भएता पनि यसको रुपान्तरण सहज र सरल हुनुपर्दछ । द्वन्द्वबाट सिर्जना भएका असमान्य परिस्थितिलाई सम्बोधन गरी जनकेन्द्रित विकास नीति (People Centered Development Policy) अवलम्बन गर्नुपर्दछ । विगतमा देखापरेका समस्या र चुनौतिलाई आत्मसाथ गरी द्वन्द्व रुपान्तरणको चरणमा गर्नु पर्ने कृयाकलापलाई प्राथमिकता तोक्नु पर्दछ । नेपालको सन्दर्भमा द्वन्द्वको विश्लेषण जे जस्तो तौर तरिकाबाट गरिए पनि यहाँ द्वन्द्व सिर्जना हुने परिस्थिति भनेको मूलत मानव गरिबी (Human Poverty) नै हो । विकासमा जनताको पहुँच नहुनु, असमान वितरण,

विभेद जस्ता कारणले हामीकहाँ द्वन्द्व सिर्जना भएको हो । द्वन्द्वको रूपान्तरणको चरणमा द्वन्द्वका आधारभूत कारणहरूको सम्बोधन गर्न सक्नु पर्दछ । संवैधानिक सुधार, राजनैतिक संगठनमा परिस्कृत, नागरिक समाजको क्षमता विकास, सार्वजनिक क्षेत्रमा कार्यरत कर्मचारीहरूको क्षमता विकास, द्वन्द्व निरोध क्षेत्रको विकास, मानव अधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धन, राष्ट्रिय मेलमिलाप शान्ति केन्द्र, स्थानीय शान्ति समितिको विकास, हतियार व्यवस्थापन, सैनिक, प्रहरी प्रशासन एवं सुरक्षा क्षेत्रमा सुधार, जस्ता आधारभूत कुराहरूमा नयाँ ढंगबाट सोच्नु आवश्यक छ । यिनै कुराहरूलाई सम्बोधन गर्दै द्वन्द्व रूपान्तरणको प्रकृत्यामा नयाँ सोच र शैलीका साथ अगाडि बढ्नु पर्दछ । रूपान्तरणको समयमा जनतामा अनेकन अपेक्षा र आशंका रहेको हुन्छ । पुराना नीति निमयले काम गर्न छोडेको र नयाँ नबनिसकेको अवस्थामा राज्य संचालन कसरी कुन विधि र प्रकृत्या अवलम्बन गर्ने भन्ने अन्यौल एकातिर हुन्छ भने अर्का तिर अनेकन Pressure सिर्जना गरी दबाव र शक्तिको भरमा काम गर्ने वर्ग त्यतिकै सक्रिय हुन्छन् । त्यस्ता वर्गको व्यक्तिगत हितको सोच सिवाय केही हुँदैन ।

रूपान्तरण कै सन्दर्भमा भेराइन्ससले निम्न ५ क्षेत्रमा जोड दिएको पाइन्छ :

१. वस्तुस्थिति (Context) मा रूपान्तरण : स्थानीय, राष्ट्रिय र अन्तरराष्ट्रिय परिवेशमा परिवर्तन भएको हुनु पर्दछ ।
२. द्वन्द्वका आधारभूत संरचना (structure) मा रूपान्तरण :
३. सवाल (Issue) मा रूपान्तरण :
४. संलग्न व्यक्ति (Actor) को भावनामा रूपान्तरण द्वन्द्वमा संलग्न व्यक्तिहरूको उद्देश्य

परिवर्तन, धारणामा परिवर्तन, व्यवहारमा परिवर्तन आउनु पर्दछ ।

## ५. संस्कृति (Culture)

विगत लामो समय देखि चलेको आन्तरिक द्वन्द्वले आपसमा असमाञ्जस्यता, विभेदीकरण अझ बढाउँदै लग्ने देखिएको छ । यो हाम्रो देश र नेपाली जनतालाई सुहाउने विषय होइन । नेपालको द्वन्द्व रूपान्तरणको वर्तमान सन्दर्भमा निम्न कुराहरूमा ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ ।

- नयाँ ढंगबाट आर्थिक विकासको थालनी (Rebuilding economy)
- विश्वासको वातावरण तयार गर्ने (Confidence trust)
- प्रजातान्त्रिक संस्कृतिको विकास (Democratic Culture inclusiveness)
- शान्तिपूर्ण सह अस्तित्वको भावनाको विकास गर्न (Peaceful co-existence)
- पिडालाई विर्साउन (Healing) सल्लाह र सान्त्वना (Guidance and Counseling)
- Reconciliation & Social Harmony
- Transitional Justice transitional justice
- Construction & Rehabilitation
- Capacity Building

### (क) अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा द्वन्द्वको रूपान्तरण :

द्वन्द्वको रूपान्तरण विना दिगो शान्ति संभव छैन । अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रमा देखा परेका द्वन्द्वहरूको सहज रूपान्तरण भै दिगो विकास अवलम्बन गरेका अनेकन अनुभव छन् । हालै अफगानिस्थान, सोमालिया लगायत मुलुकहरूको आन्तरिक द्वन्द्वहरू अन्तर्राष्ट्रिय प्रयासको साथै नागरिक समाजको सकृत्यामा समाधान भएको

छ । केन्याको वाजिर क्षेत्रमा जातीय द्वन्द्व समाधानका लागि शान्ति समूहको गठन गरी जनमत तयार गरेका थिए भने अर्जेन्टिनामा आमा समूह मार्फत शान्ति भेला च्यालीको आयोजना गरिएको थियो । श्रीलंकामा छोरा छोरी र श्रीमान् गुमाएका महिलाहरूले युद्धको समयमा वेपत्ता पारिएकाको खोजी गरी द्वन्द्वरत पक्ष बीच मेलमिलाप गराउन ठूलो काम गरेका थिए । त्यस्तै सन् १९९४ मा पपुवा न्यूगिनीका महिलाले शान्ति अभियान संचालन अन्तर्गत प्रशिक्षण दिई लडाकुहरूले हतियार समेत छोडाउन सफल भएका थिए । महिलाहरूले मूलतः हिसाको विरुद्ध शसक्त आवाज जुलुस, भेला सम्मेलन, वेपत्ता र हराएका व्यक्तिको खोजी कार्य अङ्गभङ्ग भएकाको रेखदेख, बाल सैन्य भर्नाको विरोध, अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिको कार्यान्वयनमा जोड र पुनर्स्थापना कार्यमा जोड दिएको देखिन्छ । द्वन्द्वलाई शान्तिमा रुपान्तरण गर्न गाउँ गाउँमा शान्ति स्वयं सेवक परिचालन स्थानीय शान्ति समितिको गठन, शान्ति स्थापना गर्न दवावका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने विश्वासको वातावरण तयार गर्न सम्पूर्ण नागरिक समाज एकजुट भएर लाग्नु पर्दछ, ताकि स्थानीय रुपमा समाजमा मेलमिलापको वातावरण बन्न सकोस् । यसका लागि विद्रोही नेता नेल्सन मण्डेलाको जस्तो शान्ति प्रतिको प्रतिवद्धता, जनताको चाहनालाई कदर गर्ने भावना र लचकता आवश्यक हुन्छ ।

सन् १९६० को दशकमा ग्वाटेमालामा गृहयुद्ध शुरु भयो । भूमिपतिको उपयोग नभएको जमीन वितरण गर्ने निर्णयबाट द्वन्द्व प्रारम्भ भयो । ग्वाटेमालाको अमेरिकी फलफूल कम्पनीले लिएको ४ लाख एकड जमीनको १५% मात्र उपयोग भएको बाँकी जमीन किसानलाई वितरण गर्ने निर्णयको कारण अमेरिकाले होण्डुरसबाट सेना

पठाई दवाउँदा १५०,००० भन्दा बढी मानिसको ज्यान गएको थियो । यो द्वन्द्व समाधान गर्न Grand National Dialogue, National Consensus Forum, Civil Society Assembly ले National Reconciliation Commission गठन गरियो । राजनीतिज्ञ र नागरिक समाजले शान्ति कायम गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेका थिए । त्यस्तै मालीको द्वन्द्व “शान्तिको ज्वाला” कार्यक्रम आयोजना गरी सबै हतियार उठायो । आयरलैण्डको द्वन्द्व Good Friday Agreement बाट निश्चित निष्कर्षमा पुग्यो । यसमा नागरिक समाज मुख्यत महिलाहरूको भूमिका महत्वपूर्ण रह्यो । शान्ति सम्झौताको प्रस्ताव समेत आयरलैण्ड महिलाको कोलिसन र नागरिक मञ्चले तयार गरी शान्ति स्थापना गर्न महत्वपूर्ण भूमिका खेलेका थिए ।

अन्तर्राष्ट्रिय जनतामा द्वन्द्व रुपान्तरणको सन्दर्भलाई लिंदा द्वन्द्वग्रस्त मुलुकमा विशेषत नागरिक समाज, महिला समूह बौद्धिक वर्गले यसको रुपमान्तरणका क्षेत्रमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको देखिन्छ, जुन हाम्रा लागि अनुकरणीय छन् ।

#### (ख) नेपालमा द्वन्द्वको रुपान्तरण :

वि.सं. २०५२ साल देखि चलेको आन्तरिक द्वन्द्वका कारण मुलुकले ठूलो मानवीय र भौतिक क्षति बेहोर्नु पर्यो । द्वन्द्वका क्रममा करिब १७,००० भन्दा बढी व्यक्तिको मृत्यु, २२,८६३ परिवार विस्थापित र १४०० भन्दा बढी व्यक्तिहरू वेपत्ता भएको अनुमान छ । राजनीतिक दल र नागरिक समाजको निरन्तर प्रयासले तत्कालीन द्वन्द्वरत पक्ष र सरकार बीच Comprehensive Peace Accord भएको छ । विस्तृत शान्ति

सम्भौता पश्चात् मुलुकमा आन्तरिक संविधान जारी भै गणतन्त्रको कार्यान्वयन भएको छ । यो स्वाभिमानी नेपाली जनताका लागि ठूलो उपलब्धि हो । निरपेक्ष गरिवी, बेरोजगारी सामाजिक एवं क्षेत्रीय असमानता, विभेद वञ्चितकरण जस्ता द्वन्द्वका कारणहरुलाई सम्बोधन गर्न राष्ट्र प्रतिवद्ध रहेको पाइन्छ । राहत, पुनःनिर्माण, पुनःस्थापना तथा पुनः एकीकरणका कामहरु सम्पन्न गर्दै सामाजिक सद्भाव र मेलमिलाप प्रवर्द्धन गर्दै विकास प्रकृत्यालाई द्रुतगतिमा अगाडि बढाउनु पर्ने क्रम जारी रहेको अवस्था छ ।

नेपालको द्वन्द्व रुपान्तरणको सन्दर्भमा विश्लेषण गर्दा राजनीतिक क्षेत्र विकासमुखी, परिणाममुखी जनप्रेमी हुनुपर्नेमा सत्ताकेन्द्रित (Power Centered) भई दिंदा द्वन्द्व रुपान्तरणको समयले बढी स्थान लिन पुग्यो । जुन मुलुक र जनताका लागि निकै पिडादायी सिवाय केही भएको छैन । हामीकहाँ द्वन्द्व रुपान्तरण भई दिगो शान्ति स्थापना यथासमयमा हुन नसक्नुमा देहायका कारण प्रमुख रुपमा देखिन्छ ।

- विस्तृत शान्ति सम्भौता अनुसार सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग र वेपत्ता सम्बन्धी आयोग समयमा गठन हुन नसक्नु,
- राहत, पुनः निर्माण, पुनःस्थापना तथा पुनःएकीकरणका कामहरु सम्पन्न हुन नसक्नु,
- स्थानीय तहसम्म कार्यक्रमहरु संचालन गर्न भरपर्दो संयन्त्र निर्माण नहुनु,
- साधन श्रोतको कमी हुनु,
- विस्थापितहरुलाई तत्काल पुनःस्थापना गर्न कठिनाई हुनु,
- क्षतिको विवरण पटक पटक थपिदै जानु क्षतिको तुलनामा राहत दिन नसक्नु,

- बलजफ्त कब्जामा रहेका सम्पत्तिहरु फिर्ता दिलाउन नसकिनु,
- पुनःनिर्माण तथा नयाँ निर्माण बीच समन्वय गरेर कार्यक्रम तय गर्न नसक्नु,
- वेपत्ता भएका नागरिकहरुको स्थिति सार्वजनिक गरी सक्रमणकालीन न्याय दिन नसक्नु,
- सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा परेको मनोसामाजिक असरलाई पुनःसामान्यकरण गर्न नसक्नु, द्वन्द्व व्यवस्थापन तथा रुपान्तरणको प्रकृत्यालाई प्रभावकारी रुपमा अगाडि बढाउन नसक्नु ।

द्वन्द्वको रुपान्तरणका निमित्त उल्लेखित कुराहरुलाई राज्यले पहिलो प्राथमिकतामा राखी सम्बोधन गर्नु पर्दछ । शान्तिलाई पूर्णता दिई समृद्ध, आधुनिक एवं न्यायपूर्ण नेपाल निर्माणमा गहकिलो योगदान सवै क्षेत्रबाट पुऱ्याउन जरुरी छ । सहनशील संस्कृति (culture of Tolerance) को प्रवर्द्धन, विधिको शासन मानव अधिकारको संरक्षण र प्रवर्द्धन, सामाजिक एकीकरण (Social integration) गर्ने जस्ता कार्यक्रमहरु, दलित, महिला, पिछडिएको वर्ग, आदिवासी जनजाति, मधेसी, अपाङ्गको आर्थिक र सामाजिक विकासका साथै उनीहरुलाई राष्ट्रिय मूलधारमा ल्याउने कार्यक्रमहरुको कार्यान्वयन, विस्थापितहरुलाई पुनस्थापना गरी उनीहरुको आर्थिक र सामाजिक अवस्था उकास्ने जस्तो रोजगारी एवं सीप विकास संवन्धी कार्यक्रममा जोड दिनु आवश्यक छ । द्वन्द्वलाई शान्तिमा रुपान्तरण गर्न शान्तिपूर्ण सह-अस्तित्वको सिद्धान्तलाई अंगाल्दै नागरिक समाज, सम्पूर्ण महिला, राजनैतिक दलहरु, शिक्षकहरु, धार्मिक संघ संस्थाहरु र मानव अधिकारवादी र शैक्षिक संगठनहरुको सक्रिय पहलबाटमात्र द्वन्द्व शान्तिमा रुपान्तरण हुन्छ । द्वन्द्व रुपान्तरणको चरणमा शान्ति संवेद्य विकास (Peace Sensitive development) मा जोड दिनु पर्ने भएकोले नीति

निर्माता, योजनाकार प्रशासक/व्यवस्थापक लगायत सम्बद्ध पक्षमा द्वन्द्व संवेदनशीलता सम्बन्धी ज्ञान, सीप र क्षमता अभिवृद्धि हुन जरुरी छ ।

द्वन्द्वको सरल र सहज रुपान्तरण विना दिगो शान्ति संभव छैन । शान्ति र विकास एक अर्काका परिपुरक हुन जुन मुलुकको समृद्धिका लागि अत्यावश्यक ठानिन्छ । वर्तमान समयमा संविधान सभाको म्याद थप्दै जाने, तोकिएको समयमा संविधान नवन्ने, विस्तृत शान्ति संभौताले परिलक्षित गरेका कुराहरुलाई राजनैतिक क्षेत्रबाट पालना नगर्ने, सत्ताको गणितीय खेलमा सम्पूर्ण समय खर्चिने, जनतामा दुःख र हैरानी बढ्दै जाने प्रवृत्तिले सबैमा आशंका पैदा हुनु स्वभाविक हो । नेपाली जनताको धैर्यता र मौनतालाई आत्मसाथ गरी प्राप्त उपलब्धिलाई संस्थागत गरी दिगो शान्ति तर्फ उन्मुख हुँदै

संविधान निर्माणमा सम्पूर्ण ध्यान केन्द्रित हुन जरुरी भएको छ । १२ वर्षको जनयुद्ध, त्यस पछि देखापरेको राजनैतिक खिचातानी, सत्ता केन्द्रित लालसले मुलुकले छिटो विकास नपाउने होकी भन्ने आशंका बढी रहेको बेला आपसि सहमति समन्वय र सहकार्यको विकास गरी देशको प्राथमिकता बुझी त्यस तर्फ राजनैतिक दलको ध्यान केन्द्रित हुनु आवश्यक छ । Political Agenda स्पष्ट नहुँदा अन्य क्षेत्रले कार्य गर्ने मार्गदर्शन पाउन नसक्ने यथार्थले मुलुकको विकासले गति लिन सकेको छैन । यस तर्फ सम्बद्ध सबै चनाखो भै आत्मकेन्द्रित (Self Centered) भन्दा जनकेन्द्रित (People Centered) भावनाको विकास गरौ यही आधुनिक नेपाल निर्माणको पहिलो आधार हो जसबाट दिगो शान्ति स्थापित हुन सक्दछ भन्नेमा शंका छैन ।

# राजनीतिक सङ्क्रमण र सङ्क्रमणकालीन न्याय

काशीराज दाहाल\*

## सङ्क्रमणकाल

एउटा राजनीतिक व्यवस्थाको समाप्ती भई अर्को राजनीतिक पद्धति स्थापित भइनसकेको मुलुकको अवस्था “राजनीतिक सङ्क्रमणकाल” हो । विभिन्न स्वार्थले विभक्त समाजमा नयाँ पद्धतिको सहज अवतरण आफैँमा चुनौतीपूर्ण हुन्छ । सङ्क्रमणकाललाई व्यवस्थापन गर्ने कार्य एउटा कठिन कार्य पनि हो । सङ्क्रमणकालबाट मुलुकलाई निकास दिन अग्रगमनका न्यूनतम विषयमा राष्ट्रिय सहमति बन्नु जरूरी हुन्छ । राजनीतिक नेतृत्वमा त्याग र निष्ठा नभएसम्म राष्ट्रिय सहमति बन्ने कुनै जादुको छडी हुँदैन । विभिन्न स्वार्थ र समस्याले आक्रान्त पारेको समाजमा सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापनमा केही अवरोध र समस्याहरू हुने भएपनि विवेकपूर्ण सहमतिबाट टुङ्ग्याउनु बाहेक अर्को विकल्प हुँदैन । सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापनका लागि सत्तामा राजनीतिक शक्तिको साभेदारी र दलहरू बीच विश्वासको वातावरण निर्माण हुनुपर्छ । परिवर्तनलाई आत्मसात गरी उपलब्धीहरूलाई सङ्ग्रहित गर्ने दृढ राजनीतिक इच्छाशक्ति नभएसम्म सङ्क्रमणकाल कष्टप्रद हुन्छ ।

राजनीतिक शक्तिहरूले सङ्क्रमणकाललाई सुभबुभ र जिम्मेवारीका साथ

व्यवस्थापन गर्न सकेनन् भने उपलब्धीहरू गुम्न सक्ने खतराहरू हुन्छन् । द्वन्द्व पश्चात्का मुलुकहरूले सहमतिको संस्कृतिबाट सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापन गरी परिवर्तनलाई संस्थागत गर्दै राजनीतिक स्थायित्व प्रदान गरेका छन् । सहमतीय संस्कृतिलाई अवलम्बन गर्न नसक्दा कतिपय मुलुकहरू भन्भन् द्वन्द्वमा फसेका उदाहरणहरू पनि देखिन्छन् । सङ्क्रमणकाल राजनीतिक शक्तिहरूका बीच मुलुकको अग्रगमनका निमित्त आवश्यक पर्ने न्यूनतम विषयमा न्यायोचित संभौताबाट निकास दिन दलहरू लचिलो नबन्ने हो भने मुलुक सङ्कटको भूवरीमा फस्ने छ ।

सङ्क्रमणकालको सफलताबाट नै लोकतान्त्रिक प्रक्रियाले वैधता प्राप्त गर्ने हो । सङ्क्रमणकालबाटै लोकतान्त्रिक संस्कृतिको विकास प्रारम्भ गर्न सकिएमा मात्र परिवर्तन दीगो हुन सक्छ । द्वन्द्व पश्चात विद्रोही पक्ष र सत्ता पक्ष बीच गरिने शक्ति संभौतामा अन्तरनिहित सिद्धान्त र प्रतिवद्धताको पूर्ण परिपालन र कार्यान्वयनबाट नै मुलुकले निकास पाउने हो । सामाजिक पुनरमिलन, पुनरस्थापन र मेलमिलाप नै दीगो शान्ति निर्माणको आधारभूत पक्ष हो । सामाजिक न्याय र समन्यायमा आधारित नीति,

\* वरिष्ठ संविधान विश्लेषक तथा अध्यक्ष, प्रशासकीय अदालत



योजना र रणनीतिबाटै द्वन्द्वको स्थायी समाधान हुने हो । समन्यायिक र सन्तुलित आर्थिक विकासले नै शान्ति र लोकतन्त्रलाई उर्जा प्रदान गर्ने हो । यसैले नेपालमा विगतका आन्दोलन र क्रान्तिका उपलब्धीहरूलाई सङ्ग्रहित गरी सम्बृद्ध मुलुक निर्माण गर्नका निम्ति संविधान निर्माण र शान्ति प्रक्रिया टुङ्ग्याउन दलहरूले एक अर्काप्रति अतो नथापी विस्तृत शान्ति संभौता, २०६३ र अन्तरिम संविधानले निर्दिष्ट गरेको मान्यता र प्रतिवद्धताको परिधिभित्र रही विकास खोज्नु नै दलहरूको अहिलेको जिम्मेवारी हो ।

आज विश्वका कतिपय मुलुकहरू राजनीतिक सङ्क्रमण (*Political Transition*) बाट गुज्रिरहेका छन् । उन्नाइसौं र बीसौं शताब्दीमा लेखिएका संविधानले उदारवाद, समतावाद, समाजवाद र साम्यवाद जस्ता विभिन्न राजनीतिक विचारधारालाई संविधानको मुलभूत दर्शनको रूपमा अङ्गिकार गरेको देखिन्छ । एकाइसौं शताब्दीको यस युगमा आज राजनीतिक दर्शनका बीचमा “फ्यूजन” छ । नेपालको भावी संविधानको राजनीतिक चिन्तन “सामाजिक लोकतन्त्र”मा केन्द्रित हुन सके समस्याको निकास हुन सक्छ । सामाजिक लोकतन्त्रका दार्शनिक चिन्तनमा उभिएर संविधानका अन्तरविषयवस्तु निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ । संविधान अर्को कुनै मुलुकबाट आयातित गर्ने विषय होइन । अन्य मुलुकबाट आयातित संविधानहरू सङ्ग्रहणीय र पठनीय मात्र भई जीवन्त हुन सक्दैन । मुलुकको आफ्नै परिवेशलाई सम्बोधन गर्ने संविधान नै गतिशील र जीवन्त हुन सक्छ । यसैले विश्वका विभिन्न मुलुकहरूको संवैधानिक पद्धति र त्यस समाजको परिवेशलाई अध्ययन गरी आफ्नै सन्दर्भमा उपयुक्त हुने किसिमबाट संविधान निर्माण गर्नु पर्दछ । संविधान कस्तो बनाउने भन्ने

कुरा कुनै पनि मुलुकको आन्तरिक अधिकारको विषय भएपनि आधुनिक विश्वले आत्मसात गरेको मानव अधिकारको मूल्य, लोकतन्त्रका साश्वत अवधारणाहरू र सुशासनका मान्यताहरूबाट विचलन हुनेगरी संविधान निर्माण गर्न सकिदैन । अन्तर्राष्ट्रिय कानूनका आधारभूत मान्यताहरूको परिधिभित्र रही संविधान बनाउनुपर्ने आधुनिक राज्यको दायित्व हो । यसै मान्यताको जगमा उभिएर संविधान निर्माण गर्न सहमति बन्नु जरूरी छ । अहिले मुलुकलाई निकास दिन केन्द्रित दलहरू इतिहासको अग्निपरीक्षमा रहेका छन् ।

## सङ्क्रमणकालीन न्याय : अवधारणा र अभ्यास

“सङ्क्रमणकालीन न्याय” भन्नाले सत्ता र शासन परिवर्तनको अवस्थामा पूर्ववर्ति सत्ता र शासकले गरेको ज्यादती र द्वन्द्वका बेलामा भएका मानव अधिकार उल्लङ्घनका घटनालाई सम्बोधन र कारवाही गर्ने न्यायको आधुनिक मान्यता हो । सङ्क्रमणकालीन न्याय भित्र फौजदारी न्यायको स्वरूप मात्र नभई परिपूरण (*Reparation*), क्षतिपूर्ति र पुनर्स्थापन जस्ता पीडितका अधिकार समेत समावेश छन् । सत्ता र शासन परिवर्तनको अवस्थामा समाजमा स्थायित्व ल्याउन, परिवर्तनप्रति विश्वास जगाउन, लोकतान्त्रिक शासन प्रणाली निर्माण गर्न, समाजमा दीगो शान्ति कायम गरी लोकतान्त्रिक भविष्यको सुनिश्चितताका लागि वृहत न्यायको परिभाषा भित्रको आधुनिक अवधारणा नै सङ्क्रमणकालीन न्याय हो ।

सङ्क्रमणकालीन न्यायको मुख्य उद्देश्य दण्डहीनताको संस्कृतिको अन्त्य गरी विधिको

शासनद्वारा लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको स्थापना गर्नु हो । राज्य व्यवस्थाको परिवर्तन पश्चात विगतको ज्यादती र मानवअधिकार उल्लङ्घनको घटनाको छानविन गरी त्यस्तो कार्य भविष्यमा हुनबाट रोक्न, मानवअधिकार उल्लङ्घनकर्ताको पहिचान गर्न, त्यस्तो उल्लङ्घनकर्तालाई दण्ड दिन, पीडितलाई परिपूरण र राहत दिन, भविष्यमा त्यस किसिमको कार्य हुनदिन, मुलुकमा मेलमिलापको वातावरण तयार गरी शान्ति र लोकतन्त्रको संस्थागत विकास गर्नु जस्ता उद्देश्य नै सङ्क्रमणकालीन न्याय हो । यस उद्देश्य प्राप्तिकोलागि विगतका ज्यादतीका सम्बन्धमा सत्यको खोजी गर्ने, पीडितलाई परिपूरण र पूनर्स्थापन गरी सामाजिक सम्मान प्रदान गर्ने, दोषीलाई जिम्मेवार बनाउने, कानूनी शासनको प्रवर्द्धन गर्दै लोकतन्त्रको सुदृढीकरणकोलागि संस्थागत सुधार गर्ने र विगतका कटुता र तिक्ततालाई सामान्यीकरण गरी मेलमिलापलाई प्रवर्द्धन गर्ने जस्ता विषयहरू सङ्क्रमणकालीन न्यायभित्र पर्दछन् । पूर्वसत्ता वा सशस्त्रद्वन्द्वका समयमा ज्यादती गर्नेहरूलाई जिम्मेवार बनाई पीडितलाई न्याय दिई नयाँ स्थापित लोकतन्त्रको सुदृढीकरण गर्न र भविष्यमा पनि त्यस्तो ज्यादती गर्नेहरूलाई कारवाही हुन्छ भन्ने कुरा देखाउन सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवधारणा विकास भएको हो ।

सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तको विकास दोस्रो विश्वयुद्ध पश्चात भएको देखिन्छ । खासगरी दोश्रो विश्वयुद्धको समयमा युद्धअपराधको कसुरमा जापान र जर्मनीका सिपाही र तिनका कमाण्डरहरूलाई कारवाहिकालागि अन्तर्राष्ट्रिय तहमा “टोकियो ट्रायल” र “न्युरेम्बर्ग ट्रायल”बाट सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तको विकास प्रारम्भ भएको देखिन्छ । १९७० को दशकदेखि

सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तको स्वरूप र क्षेत्रहरू विस्तार भएका छन् । यस सिद्धान्तको आधारमा १९७५ मा ग्रीसमा र १९८३ मा अर्जेन्टिनामा मानवअधिकारको उल्लङ्घन गरी ज्यादती गर्नेहरू उपर “ट्रायल”(कारवाही) गरिएको दृष्टान्त देखिन्छ । यसैगरी १९७० र ८० को दशकदेखि मानवअधिकारको उल्लङ्घनको विषयलाई फौजदारी न्यायको दायरा भित्र ल्याई दोषीलाई कारवाही गर्ने पद्धतिको विकास भएको छ । सन् १९९० को दशकदेखि मानवअधिकार र मानवीय कानूनको उल्लङ्घनमा पीडकलाई जिम्मेवार बनाई कारवाही गर्ने र पीडितलाई परिपूरणसहितको सम्मानित जीवन यापनको अधिकारको सुनिश्चितता गरी लोकतान्त्रिक प्रणालीको संस्थागत विकास गर्ने सन्दर्भमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्त केन्द्रित भएको देखिन्छ । मानवअधिकार उल्लङ्घन र ज्यादती गर्नेहरूलाई कारवाही गरी शान्ति र मेलमिलापबाट राज्यलाई अग्रगमन तर्फ लैजान सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तले महत्वपूर्ण टेवा पुऱ्याउँछ भन्ने मान्यता रहेको छ ।

आधुनिक मानवअधिकार विधिशास्त्रले मानवअधिकारको संरक्षण र सम्बर्द्धनको सम्बन्धमा अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको महत्वपूर्ण भागको रूपमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तलाई आत्मसात गरेको छ । सन् १९८८ को अन्तर-अमेरिकी मानवअधिकार अदालतले *होन्डुरसको मुद्दामा (Velasquez Rodriguez v. Honduras)* मानवअधिकारको संरक्षणका निम्ति राज्यले मानवअधिधार उल्लङ्घन रोक्न मुनासिव कदमहरू चाल्नु पर्ने, मानवअधिकार उल्लङ्घनका घटनाको अनुसन्धान र छानविन गर्नुपर्ने, उल्लङ्घनकर्ताहरूलाई जवाफदेही बनाउन दण्ड दिनु पर्ने, पीडितहरूलाई परिपूरण र क्षतिपूर्तिको

सुनिश्चितता गर्नु पर्ने जस्ता सिद्धान्त स्थापित गरेको छ । यस सिद्धान्तलाई मानवअधिकार सम्बन्धी यूरोपेली अदालत र संयुक्तराष्ट्रसंघीय मानवअधिकार समितिले समेत अवलम्बन गरेको छ । यस सिद्धान्तका आधारमा पीडितको अधिकारको सम्मान गर्दै दण्डहीनताको अन्त्य गर्नु राज्यको दायित्वहुने कुरालाई अन्तर्राष्ट्रिय फौजदारी अदालतको विधानमा समेत समावेश गरिएको छ ।

पूर्वसत्ता वा सशस्त्र द्वन्द्वका समयमा ज्यादती गर्नेहरूलाई फौजदारी कसुरको दायरा भित्र ल्याई कारवाही गर्ने प्रक्रियाको रूपमा सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्त प्रारम्भ भएको भए पनि विकासको क्रममा यसको क्षेत्र विस्तार भई सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तले देहायका मान्यतालाई आत्मसात गरेको छ :

### क. ज्यादती गर्ने उपर फौजदारी कारवाही (Trials and Prosecutions)

मानवअधिकारको उल्लङ्घन गरी ज्यादती गर्नेहरूलाई फौजदारी कसुर गरेको मानी कारवाही गर्नु पर्ने मान्यता छ । खासगरी नरसंहार (Genocide), मानवता विरुद्धको अपराध (Crimes against Humanity), युद्ध अपराध (War Crimes) र अन्य मानवअधिकारको गम्भीर उल्लङ्घन गरेको कसुरमा त्यस्तो कसुरदारलाई अदालतको कठघरामा उभ्याई दण्डको भागिदार बनाइन्छ । युद्ध अपराध गरेको भन्ने आधारमा दोश्रो विश्वयुद्ध कालमा “न्यूरेम्बर्ग ट्रायल” र “टोकियो ट्रायल”बाट प्रारम्भ भएको कारवाहीको श्रृङ्खला अहिले सिरालियोन राज्यमा विशेष अदालत गठन गरी कारवाही गरिएको र रूवाण्डा, पूर्व युगोस्ताभियामा अन्तर्राष्ट्रिय ट्रिब्यूनल गठन

गरी कारवाही गरिएको उदाहरण देखिन्छ । यसैगरी बोस्निया र हर्जगोभिना, कम्बोडिया, पूर्वी टिमोर र कोसोवोमा पनि मानवअधिकारको गम्भीर उल्लङ्घनको कसुरमा पूर्ववर्ती सत्ताका शासकहरूलाई कारवाही गरिएको घटनाहरू देखिन्छन् । अन्तर्राष्ट्रिय फौजदारी अदालतको स्थापनाबाट गम्भीर मानवअधिकार उल्लङ्घनको कार्यलाई फौजदारी कसुरको रूपमा लिई जो सुकै पनि कारवाहीको दायरामा आउने सिद्धान्तलाई स्वीकार गरेको छ ।

### ख. घटनाका सम्बन्धमा सत्यको खोजी (Truth-Seeking)

विगतमा भएको ज्यादतीका घटना र त्यस्तो घटना गर्ने गराउने व्यक्तिको पहिचान गरी सत्य तथ्यको खोजी गर्नु सङ्क्रमणकालीन न्यायको अर्को महत्वपूर्ण सिद्धान्त हो । सत्यको खोजीगर्न सत्य निरूपणआयोग (Truth Commissions) गठन गरिन्छ । सत्य निरूपण आयोगले घटनाको खोजी गरी पीडितको पीडाको सुनवाई गर्ने, पीडितलाई परिपूरण र पूनर्स्थापनाको सिफारिस गर्ने, दोषीलाई सजायको सिफारिस गर्न, क्षमादान दिनुपर्ने व्यक्तिहरूको पहिचान समेत गरी यथार्थ सत्य तथ्य विवरणहरू सङ्कलनगर्ने जस्ता काम सत्य निरूपण आयोगको जिम्मामा दिनुपर्ने सङ्क्रमणकालीन न्यायको मान्यता हो । सङ्क्रमणकालीन न्यायको विभिन्न सिद्धान्त र स्वरूप मध्ये सत्यको खोजी गर्न सत्य निरूपणआयोगको गठन एउटा महत्वपूर्ण पक्ष हो । सन् १९८० को दशक पछि विभिन्न मुलुकहरूमा ३४ वटा भन्दा बढी सत्य निरूपणआयोग गठन भएका छन् । अर्जेन्टिना (१९८३), चिली (१९९०), एलसल्भाडोर (१९९१), दक्षिण अफ्रिका (१९९५), ग्वाटेमाला (१९९७), पूर्वी

टीमोर (२००१), घाना (२००२), सिरालियोन (२००२) जस्ता मुलुकहरूले सत्य निरूपणआयोग गठन गरी घटनाको सत्य तथ्य छानविन गरी सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तको प्रयोग गरेको देखिन्छ । सत्य निरूपणआयोग आफैँमा एउटा अर्ध न्यायिक आयोग हो । यस किसिमको आयोग गठन गर्नुको मुख्य उद्देश्य विगतमा भएको ज्यादतीका घटनाको सत्य तथ्य छानविन गरी तत्सम्बन्धमा दोषीलाई जिम्मेवार बनाउन, पीडितलाई परिपूरण र राहत प्रदानलाई सहज बनाउन, मेलमिलापको वातावरण सृजना गर्न गराउन र भविष्यमा त्यस्ता ज्यादतीपूर्ण घटनाहरू दोहोरिन नदिन गरिनुपर्ने संरचनागत सुधार लगायतका विभिन्न सुधारका सम्बन्धमा समेत आवश्यक सिफारिस गर्न नै हो । दक्षिण अफ्रिकामा सन् १९९५ मा सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गरियो । यस आयोगलाई मुलतः सन् १९६० देखि १९९३ सम्म भएका ज्यादती र मानव अधिकारको उल्लङ्घनका घटनाहरू छानविन गर्ने, क्षमादान दिनु पर्ने व्यक्तिहरूको पहिचान गरी सिफारिस गर्ने, पीडितलाई आफ्नो पीडा भन्ने अवसर प्रदान गरी पीडितलाई राहत र क्षतिपूर्तीको सिफारिस गर्ने र ज्यादतीका सत्य तथ्य घटना पत्तालगाई भविष्यमा त्यसकिसिमबाट अधिकार दुरुपयोग गर्न नसकिने उपायहरूको सम्बन्धमा आवश्यक सिफारिस सहितको प्रतिवेदन पेश गर्ने कार्यादेश तोकिएको थियो । यस आयोगले विषयवस्तुको गाम्भीर्यतालाई हेरी आयोग अन्तर्गत मानवअधिकार उल्लङ्घनसँग सम्बन्धित समिति, आम माफी समिति र पीडितलाई परिपूरण र पुनर्स्थापन समिति जस्ता विभिन्न समितिहरू समेत बनाएको थियो । यसैगरी एलसल्भाडोर र ग्वाटेमाला जस्ता मुलुकहरूले समेत सत्य निरूपण

आयोग गठन गरी ज्यादतीको सत्य तथ्य घटनाहरू खोजी गरेको देखिन्छ ।

### ग. पीडितकालागि परिपूरण र क्षतिपूर्ति (Reparations to Victims)

अन्तर्राष्ट्रिय कानूनले सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्त अनुसार मानव अधिकारको उल्लङ्घनबाट पीडित भएकाहरूलाई परिपूरणको अधिकार छ । परिपूरण अन्तरगत मौद्रिक र भौतिक मूर्त सम्पति लगायत सम्मान र मर्यादा कायम राख्ने जस्ता विषयहरू पनि पर्दछन् । मृतकहरूलाई सहिद घोषणा गर्ने, निजको सालिक, स्मारक, म्यूजियम बनाई सम्मान गर्ने जस्ता सम्मानका स्वरूपहरूपनि प्रचलनमा रहेको देखिन्छ । दक्षिण अफ्रिका लगायत कतिपय मुलुकहरूले यस किसिमका कार्यहरू गरेको देखिन्छ । यसरी द्वन्द्वपछिको अवस्थामा पीडितहरूलाई परिपूरण, राहत, क्षतिपूर्ती र पुनर्स्थापन जस्ता विभिन्न तरिकाबाट परिपूरण र सम्मान गर्नुपर्ने भन्ने सङ्क्रमणकालीन न्यायको महत्वपूर्ण मान्यता रहेको छ ।

### घ. संरचनागत सुधार (Institutional Reform)

द्वन्द्व पश्चात सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तअनुसार विधिको शासनको वहाली र लोकतन्त्रको संस्थागत विकासका निम्ति राज्यको संरचनागत सुधार अर्को महत्वपूर्ण पक्ष हो । राज्यको संरचनागत सुधारबाट सक्षम, स्वच्छ र सवल संरचनाहरू निर्माण भई जसले मानवअधिकारको सम्मान, शान्तिको स्थापना र विधिको शासनको संरक्षण र सम्बर्द्धनमा सहयोग पुऱ्याउनका निम्ति संरचनागत सुधार आवश्यक

मानिन्छ । यस्तो संरचनागत सुधार गर्दा खासगरी नयाँ संविधान र अन्य कानूनको निर्माण, सुरक्षा निकायको संरचनामा सुधार र प्रहरी र सेनाको आचरणमा सुधार, न्यायपालिका र कारागार लगायत अन्य निकायहरूको संरचनागत र कार्यप्रणालीमा सुधार समेत आवश्यक मानिन्छ ।

सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तको रूपमा अधिकारको दुरुपयोग गर्ने, भ्रष्टाचार गर्ने र ज्यादती गर्नेहरूलाई कानूनको कठघरामा ल्याई जिम्मेबारीको बोध गराउने र त्यस्ता व्यक्तिहरू सार्वजनिक पदका निमित्त भविष्यमा अयोग्य मानिने (*Lustration or Disqualifications*) जस्ता सिद्धान्तहरूपनि विकसित भएका छन् । यूरोप लगायतका केही मुलुकहरूमा यो व्यवस्थाले लोकप्रियता समेत हासिल गरेको छ ।

### सङ्क्रमणकालीन न्याय: प्रवृत्ति र चुनौती

आधुनिक विधिशास्त्रले सङ्क्रमणकालीन न्यायको मान्यतालाई अन्तर्राष्ट्रिय मानवअधिकार कानूनको महत्वपूर्ण भागको रूपमा स्थापित गरेको छ । आधुनिक राज्यहरूले सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तलाई आत्मसात गरी दोषीलाई कारवाही तथा पीडितलाई परिपूरणको उपचार प्रदान गर्ने गरेको देखिन्छ । मानवता विरुद्धको अपराधका सम्बन्धमा क्षमादान नदिई सजायको भागिदार नै बनाउनु पर्ने स्पष्ट मान्यता भएको भए पनि अन्य कतिपय विषयमा भने विभिन्न दृष्टिकोणहरू रहेका छन् । यी विभिन्न मान्यता र दृष्टिकोण अनुरूप विभिन्न मुलुकहरूले विभिन्न अभ्यासहरू गरेको देखिन्छ । ज्यादती गर्नेहरूलाई कारवाही गरी लोकतन्त्रको संस्थागत विकास गर्ने र भविष्यमा त्यस्तो घटना दोहोरिन नदिन

हतोत्साही बनाउनका लागि पनि कारवाही गर्नुपर्ने एउटा सशक्त दृष्टिकोण रहेको छ भने प्रतिशोधको भावनाले कारवाही नगरी मेलमिलापको वातावरण तयार गरी लोकतन्त्रको सुदृढीकरण गर्न विगतको कुरालाई अभिलेखमा राखी क्षमादान दिनु नै उचित हुन्छ भन्ने समेतका मान्यता पनि रहेको देखिन्छ । यसरी हेर्दा न्यायको अन्तिम स्वरूप स्मृती र सम्झना नै भएकाले सबै घटनाहरू कारवाही योग्य हुन पनि नसक्ने भएकाले सबै घटनामा कारवाही गर्नु, दण्ड दिनु, माफी दिनु भन्दा पनि त्यस्तो घटना नबिर्सिने गरी अभिलेख राख्नु पनि एउटा विकल्प हो भन्ने पनि दृष्टिकोण रहेको देखिन्छ । न्यायिक चाहना र राजनीतिक विवेकका बीच सन्तुलन हुने किसिमबाट सङ्क्रमणकालीन न्यायको व्यवस्थापन हुनुपर्छ भन्ने मान्यताहरू पनि त्यतीकै सशक्त देखिन्छन् । यिनै सिद्धान्तका आधारमा कतिपय मुलुकहरूमा पुरानोसत्ता र परिवर्तितसत्ताको बीचमा सम्झौता भई पूर्ववर्ती घटनाका सम्बन्धमा क्षमादान दिएका दृष्टान्तहरू पनि देखिन्छन् । सन् १९८२ देखि १९९६ सम्मको अवधिमा भएका १०१ सशस्त्र द्वन्द्वका घटनाहरू मध्ये ४० वटा घटनाका सम्बन्धमा कारवाही भएको २० वटा मुलुकले आम माफी सम्बन्धी कानून बनाई क्षमादान गरेको दृष्टान्तहरू समेत देखिन्छ । उरूग्वेले सन् १८८९ मा आम माफी दिने सम्बन्धी कानून तर्जुमा गरी जनमतसङ्ग्रहमा लैजाँदा जनमतसङ्ग्रहबाट ५६ प्रतिशतले सो कानूनको समर्थन गरेकाले पूर्ववर्ती शासकलाई आम माफी दिएको उदाहरण समेत देखिन्छ ।

पश्चातदर्शी कानून बनाएर कारवाही गर्नु फौजदारी न्यायको मान्य सिद्धान्तको प्रतिकूल हुने, छानविन ढिलो भएका कारण एकिन सबुत प्रमाणको आधारमा दोषी प्रमाणित गर्न नसकिने,

छानविन ढिलो हुँदा प्रमाणहरू नष्ट भईसक्ने, कतिपय विषयमा कारवाही गर्न कानूनमा हदम्याद समेत नहुने भन्ने जस्ता कारणले पनि कतिपय मुलुकहरूमा त्यस्तो ज्यादती गर्नेउपर कारवाही हुन नसकेका र नगरिएका घटनाहरू पनि देखिन्छन् । यसैगरी नयाँ स्थापित लोकतन्त्रलाई बचाउन पनि सदासयता देखाउनुपर्ने भन्ने मान्यता र दृष्टिकोणहरू पनि रहेका छन् । तर जेजस्ता विचार र दृष्टिकोण भएपनि नरसंहार, मानवता विरुद्धको अपराध जस्ता मानवअधिकारको गम्भीर उल्लङ्घनको घटनामा भने कानून बनाएर भएपनि दोषीलाई सजाय दिलाउनु पर्ने अन्तर्राष्ट्रिय फौजदारी कानूनको आधुनिक मान्यता रहेको छ ।

सन् १९८० को दशकदेखि निरङ्कुशताबाट लोकतन्त्रमा रूपान्तरण भएको सङ्क्रमणकालीन राजनीतिमा लोकतन्त्रप्रतिको विश्वास जगाई विधिको शासन कायम गर्न विगतको ज्यादतीपूर्ण घटनाका सम्बन्धमा कारवाही गरी लोकतान्त्रिक राज्यको भविष्य सुनिश्चित गर्न विभिन्न राज्यहरूले सङ्क्रमणकालीन न्यायका सिद्धान्तलाई आत्मसात गर्न पुगेको देखिन्छ । १९२ मुलुकहरूमा गरिएको अध्ययनमा सत्यको खोजी गर्न ३४ वटा सत्य निरूपणआयोग गठन गरिएको, ५० वटा घटनाका सम्बन्धमा कारवाही गरिएको र त्यसैगरी पीडितको परिपूरणको अधिकार सुनिश्चित गरिएको भन्ने देखिन्छ । यसैगरी सङ्क्रमणकालीन न्यायलाई जीवन्त बनाउन सत्य निरूपणआयोग लगायत अन्य विभिन्न छानविन आयोग गठन भएका भएपनि ती आयोगहरूलाई सत्य तथ्य छानविन गर्न विभिन्न कठिनाई भएको, कतिपय अवस्थामा प्रमाणहरू मासिएको, प्रमाण नभेटिएको, घटना पुरानो भईसकेकाले यथेष्ट

प्रमाण सङ्कलन हुन नसकेको, स्रोत साधनको कमिले अनुसन्धान प्रभावकारी नभएको, मुख्य शासकलाई दोषी बनाउने वा आदेश तामेली गर्ने तल्लो स्तरको व्यक्तिलाई मात्र जिम्मेवार बनाउने भन्ने जस्ता कठिनाई र चुनौतीहरूपनि रहेको भन्ने देखिन्छ । यसैगरी कतिपय राज्यहरूले ज्यादतीका सम्बन्धमा छानविनआयोगहरू गठन गरी त्यस्ता आयोगले अनुसन्धानसहित किटानी प्रतिवेदन पेशगरेकोमा पनि कारवाही गर्न नसक्दा पूर्ववर्ती सत्ताका व्यक्तिहरूले पछि पूर्ण ज्यादती गरेका घटनाहरूपनि त्यतिकै ज्वलन्त रूपमा रहेका छन् ।

## सङ्क्रमणकालीन न्याय र नेपाल

नेपालमा वि.सं. २००७ सालमा भएको परिवर्तन राजनैतिक सम्भौतामा नै टुङ्गिएकाले त्यस समयमा भएको ज्यादतीका घटनाका सम्बन्धमा राज्यको तहबाट स्पष्ट तथ्य खोज गरी नत घटनाको अभिलेख नै राखियो, न त कसैउपर कुनै कारवाही नै गरियो । यसैगरी पञ्चायतकालमा सत्ताको विरोध गर्ने उपर ज्यान लिने, वेपत्ता पार्ने, अपहरण गर्ने, सम्पत्ति जफत गर्ने जस्ता विभिन्न घटनाहरू भएको भए पनि त्यसवेला पीडित पक्षले कुनै प्रभावकारी उपचार पाउन सकेको अवस्था देखिन्न । वि.सं. २०४६ सालको जनआन्दोलनको परिणाम बहुदलीय व्यवस्था पुर्नस्थापना भएपछि जनआन्दोलनको समयमा भएको ज्यादती र धनजनको क्षती सम्बन्धमा सत्य तथ्य छानविन गरी दोषी उपर कारवाहीको सिफारिस गर्न “मल्लिक आयोग, २०४७ ” गठन भएको र सो आयोगले जनआन्दोलनमा ज्यादती गर्नेहरूको नामनामेसी सहित कारवाहीको सिफारिस गरेको भएपनि त्यस

उपर कुनै कारवाही भएन । मल्लिक आयोगको प्रतिवेदन नै तामेलीमा गई त्यसवेला ज्यादती गर्नेहरूलाई कुनै कारवाही नभएकाले पछि तिनै दोषीहरूको मनोबल बढी २०६२/६३ को जनआन्दोलन दबाउन सक्रिय हुन पुगेको तथ्यहरू समेत देखिन्छ । मल्लिक आयोगको सिफारिस कार्यान्वयन नहुँदा राजनीतिमा दण्डहीनता मौलाएको भन्ने समेत मान्यता छ ।

वि.सं. २०६२/६३ को जनआन्दोलनमा ज्यादती गर्ने उपर सत्य तथ्य घटनाको छानविन गरी कारवाहीको सिफारिस गर्न नेपाल सरकारले “रायमाभीआयोग, २०६३” र भ्रष्टाचार शाही आयोगले गरेको ज्यादती उपर छानविन गरी कारवाहीको सिफारिस गर्न “ओम्हाआयोग, २०६३” गठन गरेको र ती आयोगहरूले छानविन गरी दिएको सिफारिस पनि यथार्थमा कार्यान्वयन हुन नसकेको अवस्था छ । ओम्हा आयोग समेतको प्रतिवेदनले लोकतन्त्रको मान्यता विपरित मानव अधिकारको गम्भीर उल्लङ्घन गर्नेलाई सार्वजनिक पदमा समेत नियुक्ति नगर्न सिफारिस गरेको भएपनि त्यो कार्यान्वयन भएको देखिन्न । यसरी नेपालको सन्दर्भमा परिवर्तित व्यवस्थामा विगतको ज्यादतीका सम्बन्धमा कुनै उल्लेख्य कारवाही भएको भन्ने अवस्थाहरू नदेखिएपनि ज्यादतीका घटना र दोषीहरूको अभिलेख प्रतिवेदनमा सम्म राखिएको सन्दर्भलाई इतिहासले अध्ययन गर्ने नै छ ।

वि.सं. २०६२/६३ को जनआन्दोलनको परिणाम विद्रोही पक्ष र राज्य पक्ष बीच भएको २०६३ मंसीर ५ गतेको वृहत शान्ति सम्झौताले सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तलाई आत्मसात गर्ने अभिप्रायले सम्झौतामा उल्लेख गरेको व्यवस्थाको कार्यान्वयन हुन सकेको छैन ।

मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणापत्र, १९४८ तथा अन्तर्राष्ट्रिय मानवीय कानून तथा मानवअधिकार सम्बन्धी आधारभूत सिद्धान्त र मान्यताहरू प्रति प्रतिबद्ध रहँदै जारी गरिएको वृहत शान्ति सम्झौता, २०६३ मा स्थिति सामान्यीकरणका उपायहरू अन्तर्गत सशस्त्र द्वन्द्वबाट उत्पन्न विषम परिस्थितिलाई सामान्यीकरण गर्दै समाजमा शान्ति कायम गराउन तथा युद्धबाट पीडित र विस्थापित व्यक्तिहरूको लागि राहत कार्य र पुनर्स्थापन गराउन राष्ट्रिय शान्ति तथा पुनर्स्थापन आयोग गठन गर्न र त्यसमार्फत यस सम्बन्धी काम अगाडि बढाउने, सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा मानव अधिकारको गम्भीर उल्लङ्घन गर्ने तथा मानवता विरुद्धको अपराधमा संलग्नहरूको बारेमा सत्य अन्वेषण गर्न र समाजमा मेलमिलापको वातावरण निर्माण गर्न उच्चस्तरीय सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोगको गठन गर्ने भन्ने उल्लेख भएको र सो सम्झौता कार्यान्वयन गर्न अन्तरिम मन्त्रिपरिषद्ले राष्ट्रिय शान्ति तथा पुनर्स्थापन आयोग, सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग लगायत आवश्यकता अनुसारका अन्य संयन्त्रहरूको गठन गर्ने भन्ने जस्ता व्यवस्थालाई आत्मसात गरेको भएपनि सम्झौता बमोजिमको कामहरू हुन सकेको देखिन्न ।

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले राज्यको दायित्वको रूपमा सशस्त्र द्वन्द्वको क्रममा मानव अधिकारको गम्भीर उल्लङ्घन गर्ने तथा मानवता विरुद्धको अपराधमा संलग्न व्यक्तिहरूको बारेमा सत्य अन्वेषण गर्न तथा समाजमा मेलमिलापको वातावरण निर्माण गर्न उच्चस्तरीय सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गर्ने भन्ने समेतका विभिन्न व्यवस्था गरेको भएपनि राज्यले सो दायित्व पूरा गरेको

देखिन् । नेपाल सरकारले देहायको उद्देश्यका साथ सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग विधेयक, २०६६ व्यवस्थापिका-संसदमा भने पेश गरेको देखिन्छ :

१. सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा भएका मानव अधिकारको गम्भीर उल्लङ्घन तथा मानवता विरुद्धको अपराध सम्बन्धी घटना र त्यस्तो घटनामा संलग्न व्यक्तिहरूको बारेमा सत्य अन्वेषण गरी वास्तविक तथ्य जनता समक्ष ल्याउन,
२. मानव अधिकारको गम्भीर उल्लङ्घन गर्ने तथा मानवता विरुद्धको अपराधमा संलग्न व्यक्तिलाई कानूनको दायराभित्र ल्याई दण्डहीनताको अन्त्य गर्न, भविष्यमा त्यस्तो काम नदोहोरिने सुनिश्चितता प्रदान गर्न र त्यस्तो काम गरेमा सजाय हुने तर्फ सबैलाई सतर्क गराउन,
३. सशस्त्र द्वन्द्वबाट पीडित व्यक्तिहरूको परिपूरण प्राप्त गर्ने अधिकारको संरक्षण र सम्मान गर्दै निजहरूलाई परिपूरणको व्यवस्था गरी राज्यको तर्फबाट न्यायोचित व्यवहार गर्न, तथा
४. पीडक र पीडित बीच पारस्परिक सद्भाव, सहिष्णुता र भ्रातृत्वको भावना अभिवृद्धि गराई समाजमा शान्ति र मेलमिलापको वातावरण निर्माण गर्न ।

सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग विधेयक, २०६६ ले २०५२ साल फागुन १ गते देखि २०६३ साल मंसिर ५ गते सम्मको सशस्त्र द्वन्द्वको क्रममा भएका मानवअधिकारको गम्भीर

उल्लङ्घन सम्बन्धी घटनाको विवरण र त्यस्तो घटनामा संलग्न व्यक्तिहरूको बारेमा सत्यतथ्य अन्वेषण गर्ने, समाजमा मेलमिलापको वातावरण निर्माण गर्न तथा पीडितलाई परिपूरणको लागि सिफारिस गर्न सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग स्थापना गर्ने, सो आयोगले छानविनबाट कुनै व्यक्ति मानवअधिकारको गम्भीर उल्लङ्घनको आरोपमा संलग्न भएको देखिएमा प्रचलित कानूनबमोजिम मुद्दा चलाउन सिफारिस गर्ने, क्षमादान गर्न मनासिव देखिएमा त्यसको पर्याप्त आधार र कारण खुलाई सरकार समक्ष सिफारिस गर्ने, तर आफ्नो नियन्त्रणमा लिई गरिएको जुनसुकै किसिमको हत्या, निःशस्त्र व्यक्तिको हत्या, यातना, बलात्कार, व्यक्ति बेपत्ता पार्ने, अपहरण तथा शरीर बन्धक जस्ता अपराधमा संलग्न व्यक्तिलाई भने क्षमादानकोलागि सिफारिस गर्न नसकिने, पीडितको परिपूरणको अधिकार अन्तरगत पीडितलाई निजको जफत वा कब्जा गरिएको सम्पत्ति फिर्ता गर्न लगाउन, कुनै किसिमको क्षतीपूर्ति प्रदान गर्न, पुनरूद्धार वा पुनर्स्थापना गर्न वा अन्य कुनै सुविधा उपलब्ध गराउन सरकार समक्ष सिफारिस गर्ने जस्ता व्यवस्थाहरू गरिएका छन् । समय मै विधेयक पारित हुन नसक्दा सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तलाई लागू गर्ने भन्ने राज्यको संवैधानिक दायित्व र संभौताको प्रतिबद्धता अर्थपूर्ण हुन सकेको देखिन् ।

## उपसंहार

सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्त पूर्ववर्ति सत्ताले गरेको ज्यादती वा सशस्त्र द्वन्द्वका समयमा भएको मानवअधिकारको उल्लङ्घनका सम्बन्धमा त्यसलाई सम्बोधन गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय



कानूनको सर्वमान्य मान्यता हो । मुलुकमा दीगो शान्ति, राष्ट्र निर्माण, मानवअधिकार सँस्कृतिको विकास, विधिको शासन र असल शासनको स्थापनाद्वारा मुलुकको भविष्य सुनिश्चितताको लागि सङ्क्रमणकालीन न्यायका अवधारणालाई राज्यले अवलम्बन गर्नु पर्छ भन्ने आधुनिक मान्यता रहेको छ । सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवलम्बनले जवाफदेही बनाउने सँस्कृतिको विकास, दण्डहीनताको अन्त्य, राज्य र नागरिक बीचको सम्बन्धको पुनरनिर्माण, लोकतान्त्रिक संरचनाहरूको श्रृजना जस्ता व्यवस्थाले परिवर्तित राज्य व्यवस्थामा लोकतान्त्रिक पद्धतिको सुदृढीकरण हुन सक्छ । विगतलाई सम्बोधन नगरी भविष्य सुनिश्चित हुँदैन भन्ने मान्यता रहेकोले सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवधारणालाई प्रभावकारीरूपमा लागू गर्न गराउन केही समस्या र चुनौती भए पनि राजनीतिक प्रतिवद्धता, सशक्त जनमत, संरचनागत सुधार, स्वतन्त्र र सक्षम निकायद्वारा तत्सम्बन्धी खोज र कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्रको निर्माण जस्ता व्यवस्थाले सङ्क्रमणकालीन न्यायलाई जीवन्त बनाउँदछ । नेपालले पनि विस्तृत शान्ति सम्झौता, २०६३ मा गरिएको प्रतिवद्धता अनुरूप सङ्क्रमणकालीन न्यायको सिद्धान्तलाई साकार रूप दिनु आवश्यक छ ।

यसैगरी नेपालमा सङ्क्रमणकालको तरल राजनीतिले समयमा नै संविधान निर्माण र शान्ति प्रक्रियालाई निकास दिन नसक्दा मुलुकमा अनेकौं विकृति र विसङ्गती बढ्दो छ । यस्ता समस्याहरूको समाधान गर्न पनि जतिसक्दो चाँडो सङ्क्रमणकाल टुङ्ग्याई सामान्य अवस्थाको सृजना आवश्यक छ । राजनीतिक शक्तिहरूले अग्रगमनका निम्ति न्यायोचित संझौता गरी मुलुकलाई निकास दिन विलम्ब गर्नु हुँदैन । सङ्क्रमणकालमा राजनीतिक नेतृत्वको निजी स्वार्थ र शक्ति संघर्षका कारण लोकतान्त्रिक प्रक्रिया मन्द गतिमा चल्ने र अनेकौं विकृतिहरू पनि भित्रिने समस्यालाई रोक्न दलीय क्रियाकलाप सही मार्गमा केन्द्रित गराउन सामाजिक शक्तिको रूपमा रहेको नागरिक समाजको सक्रिय भूमिका पनि त्यतिकै आवश्यक छ । नागरिक समाजले जनता र राज्यका अधिकारीका बीच मध्यस्थ गर्ने काम समेत गर्न सक्छ । नागरिक समाजले राजनीतिक र सामाजिक अन्तरक्रियाद्वारा मुलुकको निकासका लागि दलहरूलाई जिम्मेवार बनाउन महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याउन सक्छ । अहिलेको अवस्थामा आ-आफ्नो तहबाट सबैले राष्ट्र र जनताको वृहत्तर हितको निम्ति जिम्मेवार भई विवेकपूर्ण कार्य गरी मुलुकलाई निकास दिनु आवश्यक छ ।

# सुशासन : सैद्धान्तिक अवधारण र व्यावहारिक अभ्यास

✍ गोपीनाथ मैनाली\*

## अर्थ र अवधारणा:

सुशासनको विषयमा प्रवेश गर्नु अघि शासकीय व्यवस्था (Governance) का विषयमा बुझ्न आवश्यक हुन्छ । शासकीय व्यवस्था सरकार होइन, यसले त्यो भन्दा बृहद अर्थ र महत्व राख्दछ । राज्य अन्तर्गतका संस्था र सामाजिक निकायहरू एक आपसमा कसरी अन्तरक्रिया गर्दछन् (कुन संरचना, प्रक्रिया र परम्परामा रहेर) ? कसरी तिनीहरू एक अर्कालाई प्रभाव पारी शक्ति, जिम्मेवारी र भूमिका निर्धारण गर्दछन् ? त्यो नै शासकीय व्यवस्था हो । कतिपय विद्वानहरू यसलाई निर्णय निर्माण गर्ने र गरिएको निर्णयलाई कार्यान्वयन गर्ने प्रक्रिया (process of decision making and the process by which decision are implemented) भन्ने गर्दछन् भने कतिपय राजनैतिक शक्तिको अभ्यासबाट राज्य क्रियाकलापलाई प्रभाव पार्ने कार्य (Exercise of political power to manage state affairs' is Governance) का रूपमा लिन्छन् । सारमा भन्दा Governance यस्तो प्रक्रिया हो जहाँ समाज र सस्थाहरू उनीहरूका विषयमा गरिने निर्णय, साधन र शक्तिको विनियोजन र उपलब्धिको उपयोगमा कित सहभागी हुन्छन् वा प्रभाव पारी जवाफदेहिता र सहभागितालाई संस्थागत बनाउछन् ।

यसको उद्भव हुँदा सन् १९७९ तिर विकास व्यवस्थापनका सन्दर्भमा सुशासनको प्रयोग गरिएको थियो तर अहिले सार्वजनिक क्षेत्र सुधारको महत्वपूर्ण रणनीतिका रूपमा सुशासनको प्रयोग हुन थालेको छ । राज्यलाई जनताको नजिक पुऱ्याउन सार्वजनिक क्षेत्रका क्रियाकलापहरूको प्रभावकारिता विस्तार गर्ने प्रक्रिया नै सुशासन हो । यसलाई विभिन्न सन्दर्भ र अर्थमा प्रयोग गर्ने गरिएता पनि एउटै अर्थ वा परिभाषामा समेट्न भने सकिदैन । त्यसैले यो आ-आफ्नै आवश्यकतामा प्रयोग भएको inflated term बनेको छ । यसको सार्वभौम परिभाषा खोज्नु भन्दा विशेषताका आधारमा अर्थ खोज्नु उचित देखिन्छ । अझ साँच्चै भन्दा यो अर्थ भन्दा अनुभूति खोज्नु पर्ने विषय हो । निष्कर्षमा भन्दा शासकीय व्यवस्थामा नागरिक स्वामित्व स्थापना गर्ने प्रक्रिया/रणनीतिका रूपमा सुशासनलाई लिन सकिन्छ ।

शासकीय क्रियाकलापमा वैधता र विश्वासको खोजी पछि सुशासन शब्दले महत्व पाएको हो । राज्य व्यवस्थामा नैतिकताको खस्कदो स्थिति-कर्मचारीतन्त्र माथि विकल्पको खोज जस्ता कारणबाट यसको माग बढ्दै गएको भन्ने भनाई पनि रहि आएको छ । प्रजातन्त्र (वा अहिले भन्न थालिएको लोकतन्त्र) ले सुशासनलाई गन्तव्य मान्दछ । अधिकारकर्मीहरू सुशासनलाई नागरिक

\* सह सचिव, नेपाल सरकार

समाजको संलग्नतामा सञ्चालन गरिने शासन व्यवस्था हो भन्ने गर्दछन् । सर्वसाधारणको बुझाइमा सुशासन भनेको राज्यका तर्फबाट गरिनुपर्ने कामको प्रभावकारिता हो । यसलाई नागरिक समाजका अगुवा डा. देवेन्द्रराज पाण्डेले शक्ति र साधनको न्यायपूर्ण अभ्यास (just exercise of power and resources) भनी अर्थ्याएका छन् । सुशासनका धेरै आयामहरु हुने भएकाले प्रत्येक आयामबाट यसको अर्थ र परिभाषा खोज्न सकिन्छ । संक्षेपमा भन्दा यो प्रत्येकप्रति जवाफदेही बन्ने अवस्था (state of being accountable each to other) हो । त्यसैले यसलाई समष्टिगत रूपमा बुझ्न पर्ने हुन्छ ।

सुशासन शासन र सरकार भन्दा बृहद अर्थ बोक्ने शब्द हो । यो त्यस्तो सामाजिक व्यवस्था हो जस अन्तर्गत समाजका विभिन्न निकाय/अङ्ग र अवयवहरु सामाजिक र राष्ट्रिय उद्देश्यमा आ-आफ्नो भूमिका, जिम्मेवारी र सहभागितामा नैतिक रूपमा बाधिएका हुन्छन् । सुशासन राज्य क्रियाकलापको सकारात्मक र उद्देश्यमूलक आग्रह हो । यो प्रतिनिधिमूलकभन्दा सहभागिता, शक्तिभन्दा बैधानिकता, राजनैतिक भन्दा व्यवस्थापकीय, बन्दभन्दा खुला र नियन्त्रण भन्दा सहयोगका आधारमा सञ्चालन हुने राज्य क्रियाकलापको सामूहिक, खुला र उत्तरदायी व्यवस्थापन हो । यसले एक साथ राज्य, बजार र कर्मचारीतन्त्रमा सुधार र नैतिक मूल्यको आग्रह गर्दछ । यसर्थ यो यस सताब्दीको शासकीय व्यवस्थापनको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण रणनीतिक औजारका रूपमा देखापरेको छ । सुशासनका क्षेत्रगत अर्थहरु यसरी बुझ्न सकिन्छ :

- राजनैतिक दृष्टिकोणमा सुशासन सहभागिता र बैधानिकता हो ।

- प्राविधिक/व्यवस्थापकीय दृष्टिकोणमा साधनको अत्युत्तम विनियोजनबाट अपेक्षित नतीजा प्राप्तीको आशय यसले राख्दछ ।
- नैतिक पक्षबाट हेर्दा यसले नैतिक मूल्य मान्यतामा जोड दिन्छ र शासक र शासितबीच सहज सम्बन्ध र अन्तरक्रिया देखाउँदछ ।
- सामाजिक पक्षबाट हेर्दा यसले समग्र सामाजिक क्रियाकलापको वैध, नैतिक र भरपर्दो अवस्थाको अपेक्षा गर्दछ ।
- समग्रमा सुशासन राज्य/सामाजिक शक्तिलाई मानव विकासका लागि उपयोग गर्ने प्रक्रिया हो जसले असल राज्य संयन्त्रको स्थापना सहज पार्दछ ।

राज्य प्रभावकारिताको माग बढ्न थालेपछि, राज्यको परम्परागत दर्शन अवधारणा बदलिएपछि, जनताका आकांक्षाहरु पनि बदलिएपछि, सरकारमाथि वित्तीय, नागरिक र नीति दवाव पर्न थालेपछि, राज्य संयन्त्रको नैतिकताको स्थिति खस्कन थालेपछि, सुशासनको माग ह्वात्तै बढेको हो । यसले कर्मचारीतन्त्र माथि विकल्पको खोज गर्ने, राज्यको Performance deficit घटाउने, राज्य संयन्त्रको क्षमता विस्तार गर्ने, नागरिक सशक्तीकरण गर्ने र अन्ततः यी उपाय मार्फत शासकीय वैधता स्थापित गर्ने आशय राख्दछ । सामान्य शब्दमाभन्दा शासकीय प्रभावकारिताका विस्तारका लागि सुशासनको अवधारणा विकास भएको हो ।

बेलायत सरकारको सार्वजनिक सेवामा सुशासन सम्बन्धी स्वतन्त्र आयोगले सरकारका लागि प्रवाह गरिने सेवाको प्रभावकारिताका अर्थमा मात्र सुशासनलाई प्रयोग गरेको छ । राज्य र यसका संयन्त्रको प्रमुख काम नै सेवा

प्रभावकारिता विस्तार भएकाले उक्त अर्थ लगाइएको हुन सक्छ । आयोगले यी छ वटा आयामबाट सुशासनलाई हेरेको छ :

- सुशासन भनेको नागरिक सेवाको लागि संगठनलाई उद्देश्य केन्द्रीत र नतिजामुखी बनाउनु हो (Good governance means focusing on the organizations purpose and outcome for citizen and service users)
- सुशासन भनेको परिभाषित जिम्मेवारी र कार्य भूमिका प्रभावकारी रूपमा निर्वाह गर्नु हो (Good governance means effectively in clearly defined function and roles)
- सुशासन भनेको उत्कृष्ट व्यवहार मार्फत सांगठनिक मूल्य प्रवर्द्धन हो (Good governance means promoting values for the whole organization and demonstrating the values of good governance through behaviours)
- सुशासन भनेको तथ्यपरक, स्तरीय र पारदर्शी निर्णय र जोखिम व्यवस्थापन हो (Good governance means taking informed and transparent decision and managing risk)
- सुशासन भनेको सरकारी संयन्त्रको सक्षमता र दक्षता विकास हो (Good governance means developing capacity and capability of the governing body to be effective)
- सुशासन भनेको सरोकारवालाको संलग्नता र वास्तविक जवाफदेहिता हो (Good governance means engaging stakeholders and making accountable real)

### सुशासनका आधार:

सुशासनलाई विना सन्दर्भ जसले जसरी पनि व्यख्या गर्न सक्छ । यो कार्यालय

सहयोगीदेखि प्रधानमन्त्री र सामान्य साक्षरदेखि प्राज्ञसम्म सबैले आ-आफ्नै अर्थ र आवश्यकतामा बुझने, बुझाउने र प्रयोग गर्ने गरिआएका छन् । त्यसैले यसको अर्थ र परिभाषा होइन, अनुभूति खोज्नु पर्छ । विभिन्न विद्वान र निकायहरूले सुशासनका प्रमुख आधारहरूका विषयमा विभिन्न प्रकारले व्यक्त गरेका छन् । व्यक्ति र संस्थाको अभिमुखीकरण अनुसार यसका आधारहरूमा केही भिन्नता पाइन्छ तापनि यसको गन्तव्य भनेको राज्य प्रभावकारिताको विस्तार र वैधता स्थापना भएकाले सारभूत भिन्नता भने पाइदैन । एशियाली विकास बैंकले सुशासनका लागि पारदर्शिता, जवाफदेहिता, सहभागीता र समन्यायलाई प्रमुख आधार मानेको छ । राष्ट्रसंघीय विकास कार्यक्रम अनुसार सुशासनका प्रमुख तत्वहरूमा (१) राजनैतिक उत्तरदायित्व र वैधानिकता, (२) प्रशासकीय जवाफदेहिता, (३) सूचना र अभिव्यक्तिको स्वतन्त्रता, (४) निस्पक्ष र भरपर्दो न्याय प्रणाली, (५) दक्ष र प्रभावकारी सार्वजनिक क्षेत्र व्यवस्थापनलाई लिएको छ । विद्वान HEINZ का अनुसार (१) कानूनको शासन, (२) मानवाधिकार, (३) राजनैतिक सहभागिता, (४) बजारमैत्री आर्थिक प्रणाली र (५) विकासमूलक राज्य क्रियाकलापले सुशासनलाई संभव पार्दछ । नागरिक समाजका अगुवा एवं प्रशासक डा. देवेन्द्रराज पाण्डेले (१) सरकारको वैधानिकता, (२) जवाफदेही, (३) सार्वजनिक नीति निर्माण र कार्यान्वयनमा राज्यको दक्षता र (४) विधिको शासन र मानवाधिकारको प्रत्याभूतिमार्फत नै सुशासनलाई संस्थागत गराउन सकिन्छ । उल्लिखित सबै आधारमा सुशासनका विषयमा एउटा के निस्कर्स निकाल्न सकिन्छ भने यो राज्यको व्यवस्थापकीय कुशलता समेट्ने नवीनतम रणनीति हो । आजभोलि प्रायस राजनैतिक क्षेत्रबाट सुशासनलाई केवल

कर्मचारीतन्त्रमा सुधार र भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सन्दर्भमा मात्र प्रयोग गर्ने गरिएको छ जुन सुशासन नभै यसको निकै सानो आयाम मात्र हो ।

## सुशासनका पाँच निर्देशक सिद्धान्तहरू :

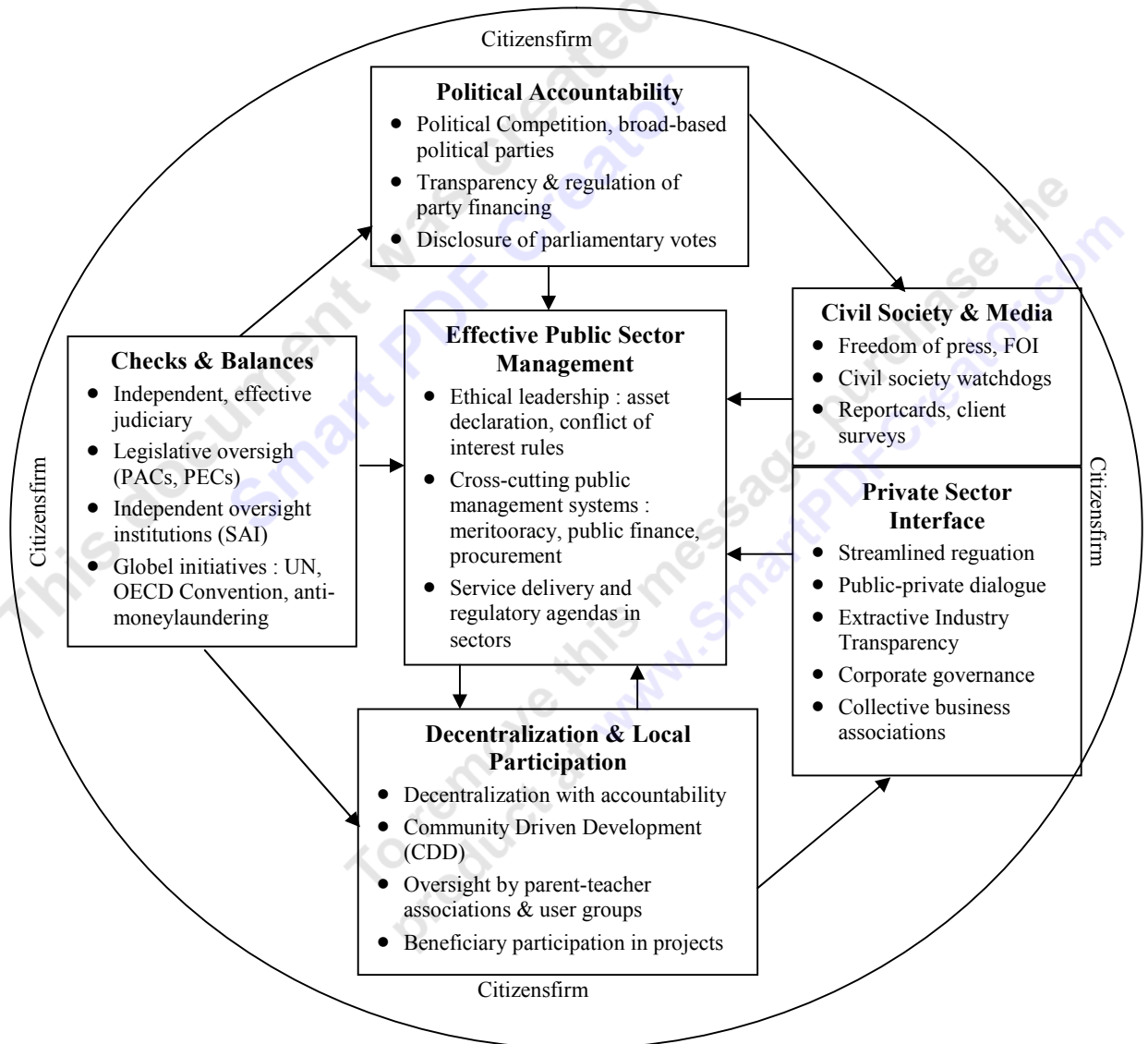
क्यानाडास्थित सुशासन अध्ययन केन्द्रका अनुसार सुशासनका सिद्धान्त आधार र उपायलाई तलको तालिकामा सूत्रात्मक रूपमा उल्लेख गर्न सकिन्छ :

| क्र.सं. | सिद्धान्त                          | आधार   | उपाय  |
|---------|------------------------------------|--|---|
| १       | वैधता र आवाज<br>Legitimacy & Voice | सहभागिता<br>सहमति निर्माण                                    | १. सस्थाहरूको प्रजातान्त्रिककरण<br>२. मानवाधिकार प्रति सम्मान<br>३. लिंग, जात, वर्ण र सम्प्रदायप्रति समानता<br>४. सामाजिक सहभाव<br>५. अरुको भावना प्रति सम्मान<br>६. निर्णय प्रक्रियाको विकेन्द्रीकरण<br>७. नागरिक समाजको संलग्नता<br>८. पात्रहरू बीच उच्च तहको विश्वास |
| २       | दिशाबोध<br>Direction               | रणनीतिक दृष्टिकोण  | स्थिरता, व्यवस्थापन योजना<br>उदाहरणीय नेतृत्व   |
| ३       | कार्यउपलब्धि<br>Performance        | १. सेवाग्राहीप्रति जिम्मेवारीबोध<br>२. प्रभावकारिता र दक्षता | १. लागत प्रभावकारिता<br>२. क्षमता विकास<br>३. समन्वय<br>४. उपलब्धिबोधको पृष्ठपोषण<br>५. जिम्मेवारीबोध-शीघ्र प्रतिक्रिया<br>६. अनुगमन र मूल्यांकन<br>७. Adaptive management<br>८. Risk management  |
| ४       | जवाफदेहिता<br>Accountability       | क) उत्तरदायित्व<br>ख) पारदर्शिता                             | १. Who is accountable for what ? मा स्पष्टता<br>२. सेवा बढाउनु<br>३. नेतृत्व क्षमता<br>४. नागरिक समाज र आम सञ्चार<br>५. पारदर्शिता<br>६. Independent validation   |
| ५       | स्वच्छता<br>Fairness               | १. समानता<br>२. विधिको शासन                                  | १. कानूनको पारदर्शिता<br>२. विधिको सर्वोच्चता<br>३. सांगठनिक सदाचार<br>४. प्रक्रियाको स्वच्छता<br>५. कानूनी उपचार   |

सुशासनका आधार र उपायलाई जसरी व्याख्या गरिएतापनि यसको केन्द्रविन्दुमा सार्वजनिक स्रोत, साधन र शक्तिको व्यवस्थापन रहन्छ, र यसलाई प्रभाव पार्ने पक्षहरु जस्तो कि संस्थात्मक संयन्त्र,

नागरिक समाज, नियामक निकायहरु र स्थानीय नागरिक निकायहरुले त्यो व्यवस्थापन प्रक्रियालाई प्रभाव पार्दछन् । त्यसैले यसलाई राज्यव्यवस्थाको कार्यात्मक प्रणालीको रुपमा पनि हेर्न सकिन्छ ।

## Dimensions of Good Governance



gopi mainali-ratc

उल्लेखित अवयवहरू पनि सुशासनको बृहद अर्थ र महत्तालाई सिद्ध गर्न सक्दैनन् तर यसको धेरैजसो क्षेत्र भने यसले उद्घाटित गर्दछ । यसर्थ देश, काल, परिस्थिति, चेतना र आर्थिक स्तर एवं सामाजिक सस्कृतिका सन्दर्भ सापेक्ष रहेर यसको व्याख्या र विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ । तैपनि मोटामोटी रूपमा भन्दा सुशासन असल जीवन प्रणाली स्थापना गर्न राज्य, यसका आङ्गिक सङ्गठन र दोश्रो पक्ष बजार पनि असफल भएपछि यसको विकल्पमा यी अंगहरूका अलावा समाजका सबै अंग र अवयवको परिचालनका लागि खुला, नैतिक, जवाफदेही र पारस्परिकताका आधार सिर्जना गर्ने नीति तथा व्यवस्थापनको सामूहिक रूप हो ।

हाम्रा सन्दर्भमा भन्दा सुशासन (वा अशल समाज व्यवस्थापन) का लागि यी कारकहरू महत्वपूर्ण देखिन्छन् । सुशासन (प्रयाभूति र व्यवस्था गर्न बनेको) ऐन, २०६४ मुलकको सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, समावेशी तथा सहभागितामूलक बनाउने उद्देश्य स्थापित गरेको छ र जसअनुसार सार्वजनिक प्रशासन (व्यवस्थापन) सञ्चालनका आधार यी हुनुपर्ने उल्लेख गरिएको छ जसलाई हामी सुशासनका सिद्धान्त र आधारका रूपमा पनि लिन सक्छौ ।

- राष्ट्र र जनताको वृहत्तर हित
- समन्याय र समावेशीकरण
- मानव अधिकारको प्रत्याभूति
- पारदर्शिता, वस्तुनिष्ठता, जवाफदेहिता तथा इमान्दारिता
- आर्थिक अनुशासन, भ्रष्टाचारमुक्त, चुस्त र जनमुखी प्रशासन
- प्रशासन संयन्त्रको तटस्थता तथा निष्पक्षता

- प्रशासनिक संयन्त्रमा निर्णयमा सर्वसाधारको पहुँच
- विकेन्द्रीकरण तथा अधिकार निक्षेपण
- जनसहभागिता तथा स्थानीय स्रोतको अधिकतम उपयोग ।

सुशासनका आधार र सिद्धान्त राज्य सञ्चालनका आधार तथा गन्तव्य दुवै हो । राज्य सञ्चालनको मुख्य आधार नै जनताको विश्वास र यसको उद्देश्य (वा गन्तव्य) जनताको सुख समृद्धि हो । त्यसैले राज्य अन्तर्गत संरचित संस्था तथा संयन्त्र, नीति, कानून र व्यवहारलाई यी सिद्धान्तले निर्दिष्ट पार्ने र मानकका रूपमा रहने गर्दछन् ।

### नेपालमा सुशासनको बर्तमान अबस्था

नेपालमा सुशासन छ कि छैन भन्ने विषयमा विश्लेषण गर्नका लागि राज्य सञ्चालनको समग्र पद्धति, यसलाई निर्देश गर्ने कानून तथा यसलाई व्यवहारमा उतार्ने निकायगत संयन्त्रको सैद्धान्तिक तथा व्यावहारिक पक्षको विश्लेषण गर्नुपर्ने हुन्छ ।

**कानूनी ब्यबस्था :** ऐतिहासिक जनआन्दोलन भाग २ को सफलतापछि तत्कालीन आन्दोलनकारी शक्तिको सहमति पत्र विस्तृत शान्ति सम्झौतालाई कार्यान्वयन गर्न बनेको नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ नेपालको मूल कानून हो र यसले सर्वप्रथम जनतालाई सार्वभौम शक्तिका श्रोतको रूपमा स्वीकारी न्यायपूर्ण, निष्पक्ष, गतिशील र पारदर्शी विकेन्द्रित, अग्रगामी र गणतन्त्रात्मक शासन ब्यबस्थाको कल्पना गरेको छ । यसको प्रस्तावना समग्र राज्यको इच्छाका रूपमा स्थापित छ र अन्य धारा तथा यस अन्तर्गत बनेका कानून तथा नीतिहरू राज्य इच्छा पूरा गर्नका खातीर चलायमान हुने

गर्दछन् । यसले बृहद रूपमा राज्य नीतिको प्रारुपण खडा गर्ने र त्यसलाई लागू संयन्त्रको समेत आधार स्थापित गरेको छ । त्यसपछि सबै भन्दा सशक्त कानूनका रूपमा स्थापित नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०६४ र नेपाल सरकार (कार्यसम्पादन) नियमावली, २०६४ रहेको छ, जसले सबैधानिक आशय पूर्तिको लागि कार्यकारिणी अन्तर्गतको नीति भूमिका र संगठन संरचना एवं प्रक्रिया अवलम्बन जस्ता पक्षहरूको उल्लेख गर्दछ । यसलाई नियमावली भनिँएतापनि वास्तवमा यो ऐन भन्दा शक्तिशाली यस अर्थमा छ, कि संपूर्ण कार्यकारी कामको नीति आधार नै यसले बनाउदछ र सरकारी संगठनहरूको आधार पनि यहि हो । अन्य कानूनहरू र कार्यकारी आदेश हरु यसका कार्यविधि र सहयोगी कानून मात्र हुन् ।

सरकारलाई कार्यधार प्रदान गर्न संसदीय कानूनहरूको व्यवस्था गरिएका छन् । व्यवस्थापिका संसद र संसदीय समितिहरू व्यवस्थापिका संसद नियमावली अन्तर्गत सञ्चालित छन् । व्यवस्थापिका संसदले नागरिकहरूको आवश्यकता पूरा गर्न र सामाजिक सदाचार कायम गर्न समय समयमा आवश्यक संभेको कानून बनाई सरकारलाई काम गर्ने आधार र नियन्त्रण गर्ने संयन्त्र खडा गर्दछ ।

प्रत्यायोजित विधायनको परम्परा र विधायिकी शक्तिको सीमित प्रयोगबाट पनि कार्यकारीणी आफैले कानून तथा समकक्षी आदेशहरू जारी गर्दछ । त्यस बाहेक कार्यालय व्यवहारबाट स्थापित हुने मूल्य, परम्परा र मान्यताबाट पनि निकै महत्वपूर्ण मानिन्छन् ।

सुशासन कार्यव्यवस्था ऐन तथा नियमावलीले राजनैतिक तथा प्रशासनिक कार्यकारिणीले गर्ने कार्य तथा राज्य सञ्चालनका आधार र सिद्धान्तहरू स्थापित गरेको छ । वास्तवमा सुशासन ऐन तथा सूचना अधिकार ऐनले राज्य सञ्चालनका संयन्त्रलाई जनजवाफदेही एवं पारदर्शी बनाउने आधार दिएको छ ।

**संगठनात्मक संयन्त्र र भूमिका निर्वाह :** मूल कानून अन्तरिम संविधानले राखेको आशय पूरा गर्न संविधान र यस अन्तर्गतका कानूनले विभिन्न निकाय र प्रशासनिक एजेन्सीको व्यवस्था गरेको छ । सबैधानिक निकायहरू सरकारलाई आफ्नो निरोपित भूमिका पूरा गरी जनताको भलाईका लागि सहयोग, समर्थन र नियन्त्रण गर्ने कार्यमा तल्लीन रहन्छन् । यी निकायहरू सरकारको कार्यप्रणाली र शक्ति तथा साधनको प्रयोगको औचित्यताको परीक्षण, मूल्याङ्कन तथा निर्देशनको कार्य गर्दछन् । सरकार अन्तर्गतका एजेन्सीहरू नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन गरी जनताको आवश्यकता पूरा गर्ने कार्यमा रहन्छन् । चौथो बाहुका रूपमा परिचित कर्मचारीहरूको समूह वा प्रशासनयन्त्र कार्यकारीभित्र र बाहिरका निकायहरूमा कार्यात्मक भूमिका निभाएर राज्य क्रियाकलापको संस्थात्मक निरन्तरता दिने काममा निरन्तर क्रियाशील रहन्छन् ।

**नागरिक समाज र सहभागिता :** नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले विकेन्द्रित र सहभागितामूलक लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक समाज स्थापनाका लागि विभिन्न नागरिक निकाय र जनताबीच आपसी सहभागिता र साभेदारीको परिचालनको आशय राखेको छ । नागरिक समाज र स्थानीय निकायबाट पनि कतिपय स्थानीय



सरोकारका विषयमा आफै केहि गर्ने भूमिकाको माग भैरहेको छ । राज्यका तर्फबाट पनि स्थानीय तथा उपराष्ट्रिय तहमा नागरिक समाज र स्थानिय निकायको परिचालनका लागि कानूनी तथा नीति बातावरण कायम गरिएको छ । स्थानीय स्वायत्तशासन ऐन, २०५५, चालू त्रिवर्षीय आवधिक योजना एवं क्षेत्रगत नीतिले बहुपात्र ढाँचाको राज्य क्रियाकलापको आधार खडा गरिएको छ । विकास साभेदारहरु पनि जनताको घर दैलोमा नागरिक सेवा प्रवाह गरी प्रभावकारी राज्य क्रियाकलापको नीति कार्यसूचि निर्माणमा राष्ट्रिय सरकारलाई सहयोग र दवाव दिईरहेका छन् । उनीहरुको अनुसार सरकार र उसका नागरिकहरुको बीचको दूरी घटाई प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह र अन्तरक्रिया गराउनाले राज्यप्रति स्वामित्वबोध र बैधता प्राप्त गर्ने आधार खडा हने सस्था संरचनाको व्यवस्थाका बाबजुद सुशासन अपेक्षित रुपमा प्राप्त हुन सकिरहेको छैन । यसका पछाडि निम्न कुराहरु रहेका छन् :

- मूल कानून संविधानको कार्यान्वयन प्रस्तावनाको आशय अनुरूप भएको छैन । समय, स्वार्थ र संदर्भ अनुसार संविधान र कानूनी प्रावधानको प्रयोग र व्याख्या हुने गरेको छ ।
- राज्यको उद्देश्य र निर्देशक सिद्धान्त जसले राज्य संयन्त्रलाई निर्दिष्ट गर्दछ, को कार्यान्वयन भएको छ वा छैन भन्ने विषयमा कतै प्रश्न उठाउन पाईदैन । यी विषय सरकारका लागि नैतिक इच्छा मात्र बनेका छन् ।
- संविधानले अपेक्ष गरेअनुरूप कानूनहरु बनेका छैनन्, जस्तो राजनैतिक दलको आचरण ब्यबस्थित गर्ने कानून, पारदर्शिता संबन्धी

कानून आदि जसले शासकीय ब्यबस्थाको स्वविवेकीपनलाई बढावा दिइरहेको छ ।

- प्रमुख कार्यकारी कानूनका रुपमा रहेको सरकारको कार्यविभाजन र कार्यसम्पादन नियमावलीको पालनाका विषयमा कहि कतै प्रश्न उठाउन पाईदैन । साथै यो कानूनको औपचारिक जानकारीबाट जनताहरु परै छन् । यसले सरकारको उत्तरदायित्व निबाहमा नागरिक नियन्त्रण कायम गर्ने आधार नै अवरुद्ध गरेको छ ।
- जनतालाई आवश्यक सेवा प्रवाह गर्ने संदर्भमा नागरिकलाई निस्किय उपभोक्तका रुपमा स्वीकारिएको छ । संविधानले भने भै उनीहरुलाई सशक्तिकृत पार्ने तर्फको चासो र संवेदनशीलता सरकारभित्र र बाहिरका पात्रहरुमा देखिएको छैन ।
- शासकीय सुधारको पहिलो कार्यसूचिका रुपमा रहेको पारदर्शिताको पालना पनि अपेक्षित रुपमा गरिएको छैन । सरकारी कार्यलयमा गोपनीयताको शपथ खाएर गोप्य संस्कृति बसालिएको छ जुन सरकारी कर्मचारी र मंत्रीहरुको गलत स्वार्थ पूरा गर्ने आधार बनेको छ भने सरकारलाई पारदर्शी होस भनी दवाव दिने गैरसरकारी सस्था र नागरिक समाज पनि आफू चाहि अपारदर्शी बन्न नै रमाएका छन् ।
- सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता ल्याउन आवाज र निर्गमन प्रणाली (voice & exit system) को पालना भएको छैन । कारणत सेवा वितरणका गेट, क्यू र काउण्टरमा सेवाग्राही जनताको प्राथमिकताले स्थान पाएको छैन ।

- सहभागिताको पक्ष निकै दयालाग्दो छ । सहभागिताको नाममा सीमित प्रभुत्ववाला व्यक्ति र समूहले सार्वजनिक श्रोत र साधनलाई Capture गरेका छन् ।
- बिगत केही वर्षदेखि नागरिक सुरक्षा प्रणालीमाथि ठूलो चुनौती आएको छ । लामो समय देखि सरकारी साधन र शक्तिको केन्द्रीकरणका कारण यो समस्या आएको हुनसक्ने संभावना व्यक्त गरिदैछ । चाहे जे होस सरकार र यसका एजेन्सीहरु यस समस्याको समाधानमा सफल भैसकेको छैन ।
- भ्रष्टाचार र अनियमितताले सरकारको वैधतामा मात्र आँच पुऱ्याएको होइन कि यसले सम्पूर्ण नागरिक प्रणालीमा नै नराम्रो प्रभाव पार्दैछ ।
- लामो समय देखिको विकास र निर्माणका प्रयासले ठूलो जनहिस्सा सीमान्तीकृत भएको छ । तर यस विषयमा सरकार र जनप्रतिनिधिहरु रणनीतिक संवेदनशीलता देखाउन चुकेका छन् ।
- सरकार र राज्य क्रियाकलापलाई परीक्षण र मूल्याङ्कन गर्ने संसदीय समिति र संबैधानिक अङ्गहरुको भूमिका अनपेक्षित, औपचारिक र निष्क्रिय पनि छ ।
- विधि र मान्यतालाई कडाईकासाथ लागू गरिएको छैन । विधि मिच्च सक्नेहरु प्रतिस्पर्धा गरिरहेका छन् । स्थापित कानून, मान्यता र विधि मिच्च नसक्नेका लागि हुन कि भन्ने देखिएको छ ।
- न्याय प्रणाली ढिलो छ, समन्यायिक होइन कानूनी भएर गएको आरोप लाग्न थालेको छ ।
- नागरिक समाज निष्क्रिय छ । जहा सक्रिय छ त्यहा पनि यो वास्तविक नागरिक समाजको भूमिकामा भन्दा पनि विभिन्न आस्था, आग्रह र बिचारमा बाँडिएको छ । जसबाट नागरिक जाफदेही पूरा गराउने भूमिका भन्दा चाख समूहको Lobbying कार्य मात्र गरिएको छ ।
- सबै भन्दा खट्केको कुरा लैङ्गिक, जातीय र आर्थिक दुरावस्थामा परेका बहुसंख्यक जनताहरु विकास र शासकीय कृयाकलापमा क्रमश Exclusion मा पुगेका छन् । यसले सुशासन कायम गर्ने दिशामा ठूलो मूल्य चुकाउनु पर्ने अवस्था स्पष्ट देखिएको छ ।
- राजनैतिक संक्रमणले राज्यप्रणालीलाई अन्योलग्रस्त बनाएको छ । संविधान निर्माणको प्रक्रिया निकै जटिल र सम्भौतापूर्ण बन्दै गएको छ ।
- लामो समयदेखि स्थानीय निकाय जनप्रतिनिधि विहीन छन् ।
- राज्य संक्रमणको फाइदा पुऱ्याई जातीय, धार्मिक र वर्गीय सहिष्णुतामा खलल पुऱ्याउने र सामाजिक सद्भाव खलल पार्ने प्रयासहरु भएका छन् ।
- द्वन्द्वोत्तर व्यवस्थापनको प्रश्न समाधान भैसकेको छैन । राज्य प्रणाली नरम बन्दै गएको छ ।

व्यापक गरिवी, अशिक्षा, सामाजिक सीमान्तीकरण र बहिस्करण, असुरक्षा र सार्वजनिक सेवाको अवसर र पहुँचबाट टाढा हुनुपर्ने अवस्थाका कारण नेपालमा अहिले पनि सुशासनको स्थिति कमजोर छ । सुशासनको स्थिति मूल्यांकनका लागि केही सूचकलाई आधार मानिन्छ । जसमध्ये शासकीय प्रभावकारिता सूचक

प्रमुख हो । यसले (क) आवाज र उत्तरदायित्व, (ख) राजनैतिक स्थिरता र अहिंसा, (ग) शासनको प्रभावकारिता, (घ) नियमनको गुणस्तर र (ङ) भ्रष्टाचार नियन्त्रणलाई Worldwide Governance Indicators का रूपमा लिएको छ जसको आधारमा सन् २००५ देखि पछिको स्थिति विश्लेषण गर्ने हो भने नेपालले सुधार पथ पैल्योउन नसकेको मात्र होइन, दक्षिण एशियामै न्यून स्थानमा रहेको छ । त्यस्तै CPI (Corruption Perception Indicators) बाट हेर्दा सन् २००९ मा २.३ सूचकमा परेको नेपाल सन् २०११ मा २.२ मा झरेको छ भने देशहरूको सूचीमा पनि १४६ औं पुगेको छ । सार्वजनिक सेवा प्रवाहको छुट्टै विश्लेषण गर्ने गरिएको छैन तर समयमा बजेट तथा कार्यक्रम पारित नहुने, राजनैतिक संक्रमण बढ्दै गएको र त्यसको प्रत्यक्ष असर कर्मचारी प्रशासनमा परिरहेकोले जनता अपेक्षित सेवा मूल्य लिनबाट बञ्चितमा छन् । जीवनप्रणालीका सबै पक्षमा राजनीतिक प्रभाव परिरहेको छ र राजनीति चाहिँ अस्वस्थ बन्दैछ । शासकीय मूल्य प्रणालीलाई संस्थागत गराउन जागरुक प्रयास हुन सकेको छैन । पहरेदारी गर्ने नागरिक समाज आफ्नो आग्रह र विचारको भारी बोकी रहेको छ । यी कारणले सर्वसाधारणमा शासकीय व्यवस्थाप्रति नै नकारात्मक भावना विकास हुँदैछ, जुन कुनैपनि मुलुकको विकासका लागि संकेत होइन ।

**सुशासनका लागि अब के गर्नु आवश्यक छ त ?:**

कुनै पनि जात, बर्ग, सम्प्रदाय र क्षेत्रले आफूहरू शासकीय क्रियाकलापमा चलायमान रूपमा समेटिएको महशुस गरेपछि मात्र सुशासनको मार्ग सहज र दिगो हुन्छ । यसका

लागि राजकीय औपचारिक व्यवस्थाले समेट्ने र नसमेटिए पनि यसबाट प्रभावित हुने समाजका सबै अंग-अवयवले आ-आफ्नो भूमिका संवैधानिक आशय अनुरूप खेल्नुपर्ने आवश्यकता रहन्छ । यसको मतलब सबै पात्रहरू आफ्नो भूमिका निर्वाहमा नैतिक र न्यायपूर्ण पनि हुनु आवश्यक छ । नेपालको सन्दर्भमा नियाल्दा शासकीय व्यवस्थाका प्रमुख आधार जवाफदेहिता, पारदर्शिता, विधिको शासन, प्रक्षेपण योग्यता, सहभागिता र नैतिक आचरणलाई सुधार नगरी सुशासनको कल्पना नै गर्न सकिदैन । यसलाई सुधार गर्नका लागि यी कुराहरू गर्नु आवश्यक छ ।

- राज्यका निकायको कार्यभूमिका निश्चित गर्ने सुशासन कानून नर्माण भए पनि यसको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता देखिएको छैन । यसको कार्यान्वयनको आवधिक स्थिति पत्र जारी गरी नागरिक सुनुवाई गर्ने ।
- संवैधानिक अंगको प्रभावकारिताका लागि त्यहा नियुक्त हुने व्यक्तिका लागि सार्वजनिक बहस र संसदीय अनुमोदनको वास्तविक परम्परा बसाल्ने । हाल यी अंगको नियुक्तिमा हुने संसदीय सुनुवाई व्यवस्था औपचारिक मात्र छ, उपस्थित सदस्य मध्ये एकजनाले मात्र समर्थन गरिदिए पुग्ने । यी अंगहरूको उत्तरदायित्व निर्वाह र यसको परीक्षण हुन नसकिरहेकोले प्रत्यक्ष संसदीय नियन्त्रण र परीक्षण आवश्यक छ ।
- राजनैतिक समाजको सहभागिता अभिवृद्धिका लागि राजनैतिक परिचालन गर्न राजनैतिक दलहरू सक्रिय हुने वातावरण हुनु पर्दछ । यसका अलावा राजनैतिक कार्यकर्ताको योग्यता, इमान्दारिता र सदाचारका लागि कानूनी

व्यवस्था गरिनु पर्दछ । सार्वजनिक जीवनमा गैराचारी र योग्यता नपुगेका व्यक्तिलाई राजनैतिक जिम्मेवारी दिइनु हुदैन । यसो भएमा योग्य, नैतिक र व्यावसायिक व्यक्तिले राजनैतिक पद पाई संसद र संसदीय समितिको सक्रियता र इमान्दारिता बढ्न जान्छ भने अर्को तर्फ क्रमश भाङ्गिदै गएको राजनैतिक अपराधीकरणको शुद्धिकरण पनि संभव हुन्छ ।

- सरकारको कार्यविभाजन तथा कार्यसम्पन्न नियमावली जस्ता अति महत्वपूर्ण कानूनलाई पारदर्शी बनाई जनताले स्पष्ट जान्न र बुझ्न सक्ने वातावरण रहनु पर्दछ । साथै यस अनुरूप काम नभएमा निश्चित निकाय (संसद र अदालत) मा सुनुवाई गर्ने प्रणाली हुनु पर्दछ ।
- सरकारले प्रवाह गरेको सार्वजनिक सेवाको स्तर र आकार बढाउन पारदर्शी प्रक्रिया, जिम्मेवार निकाय, समय र लागतको विवरण सहितको नागरिक जानकारी आवधिक रुपमा प्रकाशन गर्ने र सो अनुरूप काम नभएमा जिम्मेवारी लिने निकायबाट जनताले क्षतिपूर्ति समेत पाउने व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।
- सार्वजनिक नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन र मूल्याङ्कनमा नागरिक संलग्नता र साभेदारीको परिपाटी बसाउनु पर्दछ । नीति कार्यान्वयनका हरेक पक्षमा नागरिक अनुगमन गराउन नागरिक समाज नै परिचालन गरिनु पर्दछ । सहभागितालाई बहुपक्षीय साभेदारी का रुपमा लिइनु पर्दछ ।
- शासकीय क्रियाकलापमा रहने विभिन्न स्वार्थहरूको गठबन्धन (coalition of interest) सामूहिक भलाई र राष्ट्रिय स्वार्थ अनुरूप गर्ने । यसका लागि policy activist र

राजनीतिज्ञहरूले अभिमुखीकरण र चेतना कार्य अगि बढाउनु आवश्यक छ ।

- हाल सरकारी र निजी क्षेत्रबीच कार्यक्षेत्र र जिम्मेवारीको विभाजन परिभाषित छैन । यसर्थ निजीक्षेत्रले सार्वजनिक जवाफदेहिता र नैतिकता निर्वाह गरेको छैन । सरकारी क्षेत्र प्रभाव भन्दा अधिकारको घमण्डमा रहेको छ । यसर्थ सरकार कहा कहा केन्द्रित रहने र सरकारले हस्तक्षेप गर्नु पर्ने क्षेत्र अरु स्पष्ट पार्नु आवश्यक छ ।
- निजीक्षेत्र र नागरिक समाजको स्वचालित विकासका लागि समाजका विभिन्न तहमा self governing network विकास गर्ने । यसको नीति तथा बातावरण सरकारले बनाउने, सक्षम नागरिक समाज र विकास साभेदरहरूले भूमिका प्रदर्शन गरी समाजका सबै क्षेत्रमा प्रभाव पार्ने ।
- सरकार र नागरिकहरूको दूरी घटाउन स्थानीय र उपराष्ट्रिय तहका राजनैतिक निकायलाई जिम्मेवारी, साधन र जवाफदेहिताको निक्षेपण गर्ने । कतिपय जोखीम र ठूला कार्यक्रममा तेश्रो पक्ष साभेदारी (नागरिक समाज, स्थानीय सरकार र केन्द्र) को रणनीतिक ढाँचा अपनाउने, स्थानीय निकायमा राजनैतिक रिक्तता हटाउन राजनैतिक सहमति कायम गर्ने ।
- कार्यलाय कार्यविधिमा रहेको भ्रष्टाचार, ढिला सुस्ती र अकर्मण्यता घटाउन/हटाउन नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन अनुरूप प्रशासनिक भूमिका निर्वाह गर्न कर्मचारीलाई अभिमुखीकरण, सशक्तीकरण र साभेदारीको ढाँचा अपनाउने । हरेक कार्यमा नागरिक सुपरिवेक्षण गर्नका लागि परम्परागत

उत्तरदायित्व रेखामा परिवर्तन गरी बहुउत्तरदायित्व निश्चित गर्ने ।

- समाजमा नैतिक आधारशिला स्थापित गर्न क्षेत्रगत आचार संहिता लागू गरी त्यस अनुरूप कार्यव्यवहार भए नभएको अनुगमन र प्रोत्साहनका लागि क्षेत्रगत अम्बुड्स्म्यानको व्यवस्था गर्ने । समाजमा सदाचारको संस्कृति निर्माण गर्न नैतिक आधारशिला संस्थागत गरिनु पर्दछ ।
- नागरिक समाजको शक्ति परिचालनले सरकार भित्र र बाहिरका पात्रहरुलाई प्रत्यक्ष दबाव पार्ने हैसियत राख्ने हुँदा तेश्रो पक्ष वा नागरिक समाज सशक्त ढङ्गले परिचालित हुने नीति व्यवहार आवश्यक छ ।

#### उपसंहार:

केहि समय अघि विद्वान डा. देवेन्द्रराज पाण्डेले भनेका थिए “The country has plenty of laws, but very little rule of law” हामी कहा कानून नभएको मात्र होइन, भएका कानूनको पालना पनि कमजोर देखिएको छ भने धेरै जसो

#### सन्दर्भ सामाग्री :

- The Good Governance Standards for Public Service, The Independent Commission on Good Governamnce in Public Service, OPM, 2004
- Global Corruption Report, 2010, Transparency International
- Guide to Principles of Good Governance, British and Irish Ombudsman Association, 2009
- The Good Governance Standard of Public services, The Independant Commission of Good Governance in Public Srvcies
- The Principles of Good Governance for 21<sup>st</sup> Century, Institute of Good Governance, 2003
- सुशासन (प्रयाभूति र व्यवस्था गर्न बनेको) ऐन, २०६४
- नेपालको अन्तिरिम संविधान, २०६३
- राज्य सञ्चालनका आधारहरु, (परमार्जित दोस्रो संस्करण, २०६७), गोपीनाथ मैनाली, सोपान मासिक, काठमाडौं ।

अवस्थामा कानूनलाई जिम्मेवारी पन्छ्याउने औजारका रुपमा हेरिएको छ । यसले राज्यको वैधतामाथि नै प्रश्न उठाएको छ । यसर्थ राज्यमा असल शासन कायम गर्नका लागि राज्यसंरचना भित्र र बाहिरका औपचारिक/अनौपचारिक पात्रहरुले आफुले निर्वाह गर्नुपर्ने भूमिका र लिनुपर्ने दायित्व दक्षता र नैतिक रुपमा लिनु आवश्यक छ । तर राज्य भनेको समाजको व्यवस्थापन इकाई भएकोले यो नैतिक, खुला र जनवोधी भएमा मात्र यसको लहरे असर अन्य पात्रहरुमा पर्नजान्छ । सुशासनका तगाराहरुका रुपमा तेर्सिएका दरिद्रता, असमानता, बेरोजगारी, सामाजिक संघर्ष, अनुपयुक्त नीति र भ्रष्टाचारको निराकरणका लागि पनि सुशासन कै रणनीति अख्तियार गर्नुपर्ने भएकाले सबैभन्दा पहिला राजकीय व्यवहार नैतिक र पारदर्शी बनाई राज्य भनेको नैतिक निकाय हो भन्ने भावनाको बिस्तार गर्नु आवश्यक छ । त्यसो भएमा अन्य पात्र/एजेन्सीहरु स्वयमेव र स्वयम् शासति रुपमा परिचालित हुन्छन् जुन सुशासनको अन्तिम लक्ष हो ।

# मध्य-कालीन खर्च संरचना (MTEF) को वर्णनात्मक प्रस्तुती

जनकराज गौतम\*

## १. पृष्ठभूमि

नयाँ परिस्थितिलाई विचार गरेर चक्रीय योजनाको अवधारणाको प्रयोगको लागि विश्वका धेरै मुलुकले Medium-Term Expenditures Framework, (MTEF) को नामले अवलम्बन गरेका छन्। अर्थात एउटा आवधिक निर्धारित योजना भित्र सालवसाली रुपमा आवश्यकता उपर ध्यान पूयाउन चक्रीय कार्यक्रम (Rolling Program) लाई अभ्यासमा ल्याइएको हुन्छ। Rolling Program अनुसार हरेक आर्थिक वर्षमा प्राथमिकताका आधारमा भएका परिवर्तनलाई आवधिक योजनामा समावेश हुनसक्ने लचकता प्रदान गर्नेछ। सामाजिक लक्ष्य र परिवर्तित परिवेशमा भएका थप विचार लाई प्रवेश गराइ अनुपयोगी (Obsolete) हुनवाट जोगाउँछ। विश्वबैंकको परिभाषा अनुसार, MTEF consists of a top down resource envelop, a bottom up estimation of the current and medium term costs of existing policy and ultimately the matching of these costs with available resources in the context of annual budget process. यस परिभाषामा top-down resource envelop भन्नाले समष्टिगत आर्थिक नीतिसंग संबन्धित भई fiscal framework लाई ध्यान दिएर सोही

अनुसारको सोच राखी यसै आधारमा स्रोतको बाँडफाँड गरेको भन्ने बुझिन्छ। त्यस्तै bottom-up estimation भन्नाले bottom up sector program मा मन्त्रालय तथा कार्यालयहरुले आवश्यकता अनुसार बजेट तयार पार्ने, योजनागत निर्णय आफै गर्ने, सून्यमा आधारित खर्च प्रणालीको आधारमा पुनरमूल्याङ्कन गर्ने आयोजनाको कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता ल्याउने कार्य गर्ने भन्ने बुझाउछ।

नेपालको बजेट निर्माण प्रक्रियामा दीर्घकालीन योजनामा मात्र आवद्ध भएर बस्नु भन्दा मध्यकालीन खर्च संरचना (Medium-Term Expenditures Framework, MTEF) को अवधारणाबाट संस्थागत तथा संरचनागत सुधार हुँदै आएका छन्। सीमित सरकारी स्रोत साधनको नियन्त्रण गरी अनुत्पादक खर्च घटाएर रणनीतिक प्राथमिकताका आधारमा प्रभावकारी रुपमा परिचालन गर्न दशौं योजना (२०५९/२०६४) देखि दोस्रो गरीवी न्यूनीकरण रणनीति पत्रको कार्यान्वयनको लागि MTEF को अवधारणा र अभ्यासको शुरु भएको थियो। तर २०६५/६६ को वार्षिक बजेटमा यसलाई निरन्तरता दिइएको थिएन। खर्चको

\*अध्ययन निर्देशक, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

प्राथमिकता र बजेटलाई नीतिमा आधारित बनाउन मध्यकालीन खर्च संरचनाको अवधारणा लाई सार्वजनिक खर्च पूनरावलोकन आयोग, २०५७ अगाडि सारिएको हो । यसै अवधारणालाई नेपालको आवधिक विकास कार्यक्रमलाई २०५९/६० देखि कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो । वार्षिक बजेटको रूपमा प्रस्तुत हुने रातो कितावमा २०६७/६८ देखि राष्ट्रिय योजना आयोगले मध्यकालिन खर्च संरचना, (MTEF), लाई पुनः निरन्तरता दिन थालेको छ । उदाहरणको लागि, तीन बर्षीय अन्तरिम योजना (२०६७/६८ देखि २०६९/७०) भित्रपने आर्थिक बर्ष २०६८/६९ को लागि २०६८/६९ देखि २०७०/७१ सम्मका आवधिक योजना मानेर पूनरावलोकन गरिन्छ ।

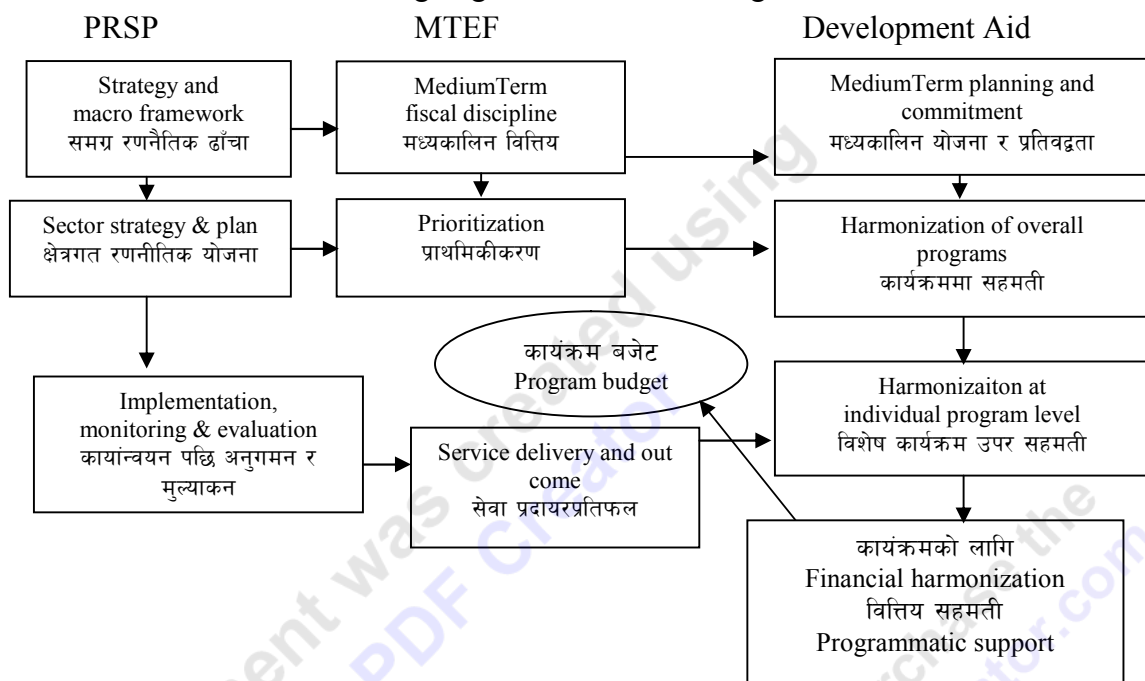
## २. क्षेत्रगत विभाजन

वार्षिक बजेट भन्दा अगाडि नै MTEF प्रयोग गर्नुपर्नेमा कुनै कुनै मुलुकले बजेट तर्जुमाभन्दा पछि पनि अवलम्बन गर्ने गरेका छन् । तसर्थ, बजेटलाई यथार्थपरक, प्राथमिकतामा आधारित र अनुमान योग्य, आवधिक योजनाका लक्ष्य, बजेट खर्च तथा उपलब्धिका वीचमा कम खाडल (Narrow gap) बनाउन मध्यकालीन खर्च संरचना, बजेट

संरचना संग त्रिवर्षिय खर्च प्रक्षेपणबाट विचलन नहुने परिपाटी तर्फ अगाडि बढनु पर्छ । MTEF मा maintain fiscal discipline, allocation of resources and effective use of resources in the implementation are the strategic priorities बारे ध्यान दिइन्छ । MTEF को तयारी २०६२/६३ सम्म दाताहरुको आर्थिक सहयोग, विदेशी सल्लाहकारको परामर्श सेवा र नेपाली कर्मचारीको संयुक्त तयार भएतापनि त्यस पछि नेपाली कर्मचारीले नै तयार गर्न थालेका छन् MTEF को अवधारणा अवलम्बन हुन थालेपछि धेरै क्षेत्रगतकार्यमा व्यवसायिक योजना Sectoral Business Plan का रूपमा तयार हुन थालेको छ । क्षेत्रगत मन्त्रालयको विकास बजेटको तयारीमा MTEF को अभ्यासलाई अभिन्न अंगको रूपमा अपनाइएको छ । क्षेत्रगत मध्यकालीन खर्च संरचना कार्यपत्र सुरु गरी निम्न ५ वटा क्षेत्रमा लागू गरियो:

१. कृषि तथा सहकारी
२. स्वास्थ्य
३. शिक्षा
४. सिचाई तथा विद्युत
५. सडक, खानेपानी तथा शहरी विकास

## Aligning Aid to PRSP through MTEF



### ३. चरणगत विशेषता

प्रत्येक चरणमा देखिएका विशेषता निम्न अनुसार प्रस्तुत गरिएको छ,

| क्र.सं. | चरण   | विशेषता  |
|---------|---|--|
| पहिलो   | समष्टिगत आर्थिक र वित्तीय खाकाको प्रस्ताव     | समष्टिगत आर्थिक र वित्तीय खाकामा राजस्व तथा खर्चको समावेश र उद्देश्यको किटान   |
| दोस्रो  | क्षेत्रगत कार्यक्रमको प्रस्ताव                | क्षेत्रगत उद्देश्य, क्रियाकलाप, अनुमानित लागत र प्रतिफलवारे अनुमान गरी सहमति जनाउने  |
| तेस्रो  | क्षेत्रगत खर्च खाकाको प्रस्ताव                | अन्तर क्षेत्र र आन्तरिक क्षेत्रको विश्लेषण गरी स्रोत साधनको रणनीतिक विभाजनमा सहमति जनाउने  |
| चौथो    | स्रोत साधनको क्षेत्रगत विभाजनमा सरकारको सहमती | मन्त्रपरिषदबाट मध्यमकालीन क्षेत्रगत बजेटको सीमा निर्धारण गरी सोको स्वीकृति   |
| पाचौं   | क्षेत्रगत बजेटको तयारी                        | बजेटको सीमा निर्धारणको स्वीकृतिमा आधारित भई मध्यमकालीन क्षेत्रगत कार्यक्रमको तर्जुमा गर्ने   |
| छैटौं   | संसदीय स्वीकृति                               | व्यवस्थापिका-संसद र मन्त्रपरिषदबाट स्वीकृतिको लागि वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमको प्रस्तुति र आवधिक बजेट तथा कार्यक्रमको हकमा भने संकेतिक स्वीकृति |
| सातौं   | अनुगमन तथा मूल्याङ्कन                         | आवधिक तथा वार्षिक कार्यक्रम कार्यान्वयनको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन  |



#### ४. सम्बन्धित पक्षका अबरोध:

खर्चको प्राथमिकता र बजेटलाई नीतिमा आधारित बनाउन मध्यकालीन खर्च संरचनाको अवधारणालाई अगाडि सारिएको हो । यस्को आधारमा स्रोतको बाँडफाँड गर्दा बजेट व्यवस्थापन बढी पारदर्शी र यथार्थपरक बनाइ

विकास कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा सफलता प्राप्त गर्न सकिन्छ । तर संबन्धित पक्षहरूले देखाएका उदासिनता र अबरोधले गर्दा आयोजना समयममा सम्पन्न हुन नसकेर पनि मध्यकालीन खर्च संरचनाको अवधारणालाई कार्यान्वयनमा ल्याउन सकिएको छैन ।

| क्र.सं. | सम्बन्धित पक्ष        | नकारात्मक प्रवृत्ति, ढिलाइ तथा अबरोध   |
|---------|-----------------------|--|
| १       | मजदुर                 | काम सुरु हुन पाएको छैन विभिन्न माग तेर्साएर आन्दोलन गर्ने  |
| २       | जग्गावाला             | जग्गाको मुआब्जाको नाममा स्थानिय चलन चल्ती भन्दा पनि धेरै रकम लिनका लागि अधिकार मात्र खोजि बखेडा भिकने  |
| ३       | स्थानीय समुदाय        | सामाजिक कार्यक्रम अन्तर्गत विभिन्न क्रियाकलापमा रकम दिएपनि समय समयमा अबरोध गरी आन्दोलित पार्ने   |
| ४       | सरकारी संयन्त्र       | समस्यालाई बर्षौं थाति राखेर जागिरे मात्र हुँ भनी पन्छिन खोज्ने काम र जिम्मेवारी ताकिएका कर्मचारी   |
| ५       | लगानीकर्ता, दातृनिकाय | विभिन्न माग, समय समयमा अबरोध, पन्छिन खोज्ने जिम्मेवारी र अधिकार मात्र खोजिगर्ने प्रवृत्तिले गर्दा लगानीकर्ता र दातृनिकायले लगानी गर्न हच्कने   |
| ६       | निर्माण व्यबसायी      | समयमा काम नगर्ने, गरे पनि काममा गुणस्तर नभएकोले निर्माण कार्य दीगो हुन नसक्ने, कतिपय आयोजना आफ्नो नाममा दर्ता गराएर मात्र राख्ने तर काम नगर्ने   |
| ७       | स्थानीय निकाय         | सामाजिक कार्यक्रम र स्थानीय कार्यक्रम अन्तर्गत विभिन्न क्रियाकलापमा रकम लिने, विभिन्न दलका प्रतिनिधि सम्मिलित निर्णय गरेर अनुदानको रकम समेतलाई कनिका छरे जस्तो गरी टालटुले काम गरेता पनि भूक्तानी दिने । |
| ८       | सुरक्षा निकाय         | कतिपय आयोजनामा विस्फोटक पदार्थ ल्याउन ढिलाइ भएमा उक्त पदार्थ लाई सुरक्षा दिन नसकेपछि काम सुरु हुन नसकेर थन्किएर बस्छ ।   |
| ९       | बातावरण अध्ययन        | EIA र बातावरण सम्बन्धी अन्य अध्ययनको नतिजा प्राप्त हुन बर्षौं लाग्ने   |
| १०      | भंसार कार्यालय        | कुनै कुनै समयमा कर्मचारीको ढिला सूस्तीले आयोजनासंग सम्बन्धित सामग्रीको clearance गर्न बर्षौं लाग्ने ।  |

## ५. फाइदा

MTEF को प्रयोगवाट दीर्घकालीन योजना र वार्षिक योजनाका Input, process, output र outcome मा निम्न लिखित फाइदा पुग्नेछ :

- सरकारी बजेट खर्चका नीतिलाई राष्ट्रिय लक्ष्य तथा क्षेत्रगत कार्यक्रमका उद्देश्यसंग जोड्ने,
- कुनैपनि योजना तयार गर्नु भन्दा एक बर्ष अगाडि नै सो को अवधारणा पत्र तयार गर्न सकिने,
- बजेट थपघटको लागि राजश्व र वैदेशिक स्रोतको जाँच, अनुगमन तथा मुल्याङ्कन गरी हेरफेर गर्न सकिने,
- राष्ट्रिय लक्ष्य, विकास नीति, आवधिक योजना तथा कार्यक्रम र वार्षिक बजेट खर्च वारे तीन वर्षको सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनको प्रक्षेपण गरिने,
- विगत बर्ष देखि बजेटमा टाँसिएर आएका कमजोरी (weaknesses inherited in the traditional budgetary system) लाई हटाउदै वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने महत्वपूर्ण औजार हुने,
- बजेटमा अनुदान, ऋण, राजश्व र खर्चका साथै कार्यक्रम तयार गरी निरन्तरता दिन मद्दत पुग्ने,

- मन्त्रालयगत कार्यक्रमको समीक्षा गरी लक्ष्य र रणनीतिमा आधारित कार्यक्रमको तर्जुमा गर्ने,
- पटक पटक टेण्डर गर्नु नपर्ने हुनाले समयको वचत भई वित्तीय व्यवस्था पारदर्शी हुने,
- केही योजना कम प्राथमिकतामा परेकालाई गाभ्न र हटाउन पनि सकिने । MTEF ले २०० वटा योजना एक आपसमा गाभ्ने, कतिपयलाई बन्द गर्ने र केही लाई हटाउने गरेको थियो ।
- पहिलो प्राथमिकता गरीवमूखी परियोजना संख्यामा वृद्धि गरी पूँजीगत बजेटको ८०% जति खर्च यस्ता परियोजनामा हुने ।

## ६. उपयोगी बनाउने:

देशमा कर्मचारीको बुझाइमा विदेशीले ल्याएका र विकासका साभेदारको दबावमा MTEF तयार भएकोले दात्री निकायले भने जस्तै गरिदिने, उनीहरुलाई अल्मलाईदिने र देखाउनका लागि कागजपत्र तयार गरिदिने जस्ता मानसिकताले स्थान लिएको पाइन्छ । फलस्वरूप, यो अवधारणाको बुझाइ र संस्थागत आन्तरिकीकरण गर्न नसकिएको, कर्मचारीको कम सहभागिता भएको र कानूनी प्रावधान को रूपमा आउन बाँकीरहेकाले पनि समस्या देखिएको हुँदा बजेट तर्जुमा गर्दा यस्का मार्गदर्शनलाई अनुशरण गर्न सकिएको छैन भन्ने बुझिएको छ । यो कार्यक्रमलाई हाम्रो आफ्नै बनाएर लैजान दीर्घकालीन योजना, मध्यकालीन खर्च संरचना, वार्षिक विकास कार्यक्रम र वार्षिक बजेटसंग सम्बन्धित जटिलता, चुनौती, समस्या, र कमजोरी

देखिएका छन् । ती नकारात्मक परिस्थितीलाई औचित्य, उपयोगिता, विशेषता र सान्दर्भिकतामा बदल्न निम्नकार्य गर्नुपर्ने देखिन्छः

### (क) प्राथमिकता

वार्षिक बजेट र खर्चको प्राथमिकतालाई नीतिमा आधारित बनाउन मध्यकालीन खर्च संरचनाको अवधारणालाई अगाडि सारिएको हो । यसको आधारमा स्रोतको बाँडफाड गर्दा बजेट व्यवस्थापन बढी पारदर्शी र यथार्थपरक बनाइ विकास कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा सफलता मिल्न सक्छ । तर बजेट तर्जुमा गर्न मध्यकालीन खर्च संरचनाको अवधारणालाई उपयोगमा ल्याउन सकिएको छैन ।

### (ख) बेमेल

भण्डै ८५ प्रतिशत आयोजनाहरु P1 मा पर्ने गरेकोले मध्यम अवधिको खर्च संरचना संग मेल खाँदैन ।

### (ग) हचूवा एवम् तदर्थ

MTEF को उद्देश्यमा आगामी ३ वर्षमा मन्त्रालयगत अवस्था कस्तो हुन्छ भनी आंकलन गर्नु हो । तर त्यसोहुन सकेका छैन । किनकी, अझै पनि हचूवा एवम् तदर्थ (ad hocism) को आधारमा अयोजनाको छनौट हुने भएकोले वार्षिक बजेट तथा विकास कार्यक्रमको कार्यान्वयनमा फितलो हुनुको कारणहरु मध्येको एउटा पक्ष बनेको छ ।

### (घ) Procurement Plan

बहुवर्षीय कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्दा आयोजनामा Procurement Plan तयारगर्दा

अपनाउनु पर्ने कानूनी व्यवस्था पनि कार्यान्वयनमा आउन सकेको छैन ।

### (ङ) तर्जुमा प्रक्रिया

MTEF को तर्जुमा प्रक्रियामा आवश्यक हुने technical insights, theoretical and practical aspects वारे कर्मचारीलाई जानकारी गराउनु पर्ने हुन्छ ।

### (च) MTEF unit

बढ्दो सरकारी चालू खर्चमा आर्थिक अनुशासन कायम गर्नका लागि क्षेत्रगत मन्त्रालयमा योजना तथा बजेट महाशाखा प्रमुखको अध्यक्षतामा MTEF unit गठन भएतापनि कार्यान्मूख बनाउनु जरुरी छ ।

### (छ) योजनागत

योजनागत विवरणमा उल्लेखित आयोजना MTEF अनुरूपको प्राथमिकताभित्र पर्ने हो की होइन, सो प्रष्ट गर्नु पर्छ ।

### (ज) अङ्गभार

बजेट खर्चको प्राथमिकीकरणको लागि MTEF वमोजिम आधार र अङ्गभारको निर्धारणगरी बजेट तर्जुमा गर्नु पर्छ ।

### (झ) लगानीको प्रभावकारीता

MTEF को पूनरावलोकन गरी क्षेत्रगत प्राथमिकीकरण तथा लगानीको प्रभावकारीताको लागि लागत/प्रतिफल/प्रभाव प्रणाली अवलम्वन गर्नका लागि व्यवस्थापिका संसदबाट पारित

गराउनु पर्ने छ । अर्थात, यस विषयलाई उच्च राजनीतिक नेतृत्वले पनि उचित सहभागिता जनाउन बाँकी छ ।

### (ज) कमजोरी

निम्न कमजोरीलाई न्यून गर्दै लैजानु पर्ने देखिन्छ:

- संचालित योजना मात्र लिने तर पछि आउने योजनाको विषयलाई लिएन,
- नयाँ आवश्यक योजनाको पहिचान नगर्ने तर भएका योजना घटाउने,
- अन्तर क्षेत्रगतको कुरा नगरी एउटा intra-sector को मात्र कुरा गर्छ,
- गरीबी निवारणका रणनीति र आयोजनाका कार्यक्रमको संवन्ध कायम गर्न सकिने ।

### (ट) कार्यान्वयन तालिका

नेपाल सरकारको स्रोतबाट संचालित आयोजनामा कार्यान्वयन तालिकालाई वास्तविक रूपमा अपनाउन नसकिएकोले आयोजना प्राथमिकिकरणका सिद्धान्त र आधारको प्रयोगहुन सकेको छैन ।

### (ठ) वैदेशिक सहायता

आयोजनामा खर्च भएका कतिपय वैदेशिक सहायतालाई MTEF को खाका, राष्ट्रिय

बजेटको परिधि र सरकारी प्रणाली भित्र करीब ७४ प्रतिशत मात्र आउन सकेको उल्लेख गरेको छ ।

### (ड) हाम्रो आवश्यकता

MTEF को अवधारणा दाताहरूले ल्याएकोले हाम्रो आफ्नो नभएको आसयको अभिव्यक्ति सम्बन्धित पक्षले गरका छन् । हामीले हाम्रै आवश्यकताको लागि आएको भन्ने अनुभूति गर्नु पर्छ ।

### (ढ) नियन्त्रण

आयोजनाको कार्यक्रम कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता सुनिश्चितता कायम गर्न क्रियाकलापलाई नियन्त्रण गर्नुपर्छ । अझै पनि वार्षिक बजेट र MTEF बीच inter-linkage स्थापित गर्न नसकेको अवस्था छ ।

### (ण) खर्च अनुमान

वार्षिक विकास कार्यक्रमका साथ २०६६/६७ देखि मध्यम अवधिको खर्च अनुमान पनि प्रकाशित हुने गरेको छ । तर लक्ष्य निर्धारित भएपनि राजस्व प्राप्त कमजोर किसिमले हुने गरेको छ ।

# शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माण वीचको अन्तरसम्बन्ध र यसका चुनौतिहरु

टेकप्रसाद हुङ्गना\*

## १. द्वन्द्वलाई शान्तिमा रुपान्तरण गर्ने र नयाँ संविधान निर्माणको पृष्ठभूमि:

जनवादीसत्ताको स्थापना गर्ने लक्ष्यका साथ २०५२ फागुन १ गतेबाट प्रारम्भ भएको माओवादी जनयुद्धले २०५८ सालमा आइपुग्दासम्म विविध मोडहरु पार गरिसकेको थियो। २०५८ भदौ १४ गते तत्कालिन देउवा सरकारसँग वार्तामा वस्दा गोलमेच सम्मेलन, अन्तरिम सरकार र संविधानसभाको मुख्य माग माओवादीहरुले अगाडि सारेका थिए तर राज्य पक्ष त्यसमा तयार भएन। यसपछिका दिनहरुमा माओवादी गतिविधिको तिब्रतासँगै देशको राजनीतिक संकट अरु गहिरिदै गयो। निर्वाचित प्रधानमन्त्रीलाई अपदस्थ गर्ने र कार्यकारीणीको अधिकार संवैधानिक राजाले आफै ग्रहण गरी मन्त्रीपरिषदको अध्यक्षता गर्नेसम्मका कार्यहरु सम्पन्न भए। तत्कालिन अवस्थामा शान्तिपूर्ण आन्दोलनमा रहेका राजनीतिक शक्तिहरु विद्रोही नेकपा (माओवादी) सँग सहकार्य गरी मुलुकमा लोकतन्त्रको वहाली गर्ने निष्कर्षमा पुगे, जसको फलस्वरुप आन्दोलनको शक्तिले प्रतिनिधिसभाको पुनर्स्थापना गर्ने र त्यसको निर्णयले अधिकार सम्पन्न सर्वदलीय सरकार, माओवादीसँग वार्ता र सहमतिका आधारमा संविधानसभाको निर्वाचन

गरी पूर्ण लोकतन्त्रको स्थापना गर्ने मार्गचित्र सहितको १२ बुँदे समझदारी पत्रमा २०६२ मंसिर ७ गते हस्ताक्षर भयो। यसबाट नेकपा (माओवादी) संविधानसभाको एजेण्डामा सात राजनीतिक दलहरुलाई सहमत गराउन औपचारिक रुपमा सफल भयो।

उक्त मार्गचित्रका आधारमा २०६२ चैत र २०६३ वैशाख महिनामा सञ्चालन भएको १९ दिनको शान्तिपूर्ण संयुक्त जनआन्दोलनको परिणाम स्वरुप २०६३ वैशाख ११ को शाही घोषणाबाट विघटित प्रतिनिधिसभाको पुनर्स्थापना हुनुको साथै सात राजनीतिक दलको मार्गचित्रले समेत औपचारिक मान्यता प्राप्त गर्‍यो। पुनर्स्थापित प्रतिनिधिसभाको प्रथम बैठकबाटै संविधानसभाको निर्वाचन गरी हिंसात्मक द्वन्द्वको दिगो समाधान गर्ने सम्बन्धी जरुरी सार्वजनिक महत्वको प्रस्ताव पारित भएपछि सिंगो मुलुक नै संविधानसभामय हुन पुगेको महसुस गरियो। २०६३ जेठ ४ गते प्रतिनिधिसभाद्वारा जारी घोषणामा संविधानसभाको निर्वाचन प्रक्रिया प्रतिनिधिसभाले निर्धारण गरे बमोजिम हुनेछ भन्ने व्यवस्थासमेत समावेश थियो।

नेपाल सरकार र ने.क.पा. (माओवादी) वीच भएको युद्ध विरामलाई स्थायी शान्तिमा

\* सहसचिव, संविधानसभा सचिवालय।

परिणत गर्न र वार्ताको माध्यमबाट समस्याको समाधान गर्ने उद्देश्यका साथ सम्बत् २०६३ साल जेष्ठ १२ गते नेपाल सरकार र ने.क.पा. (माओवादी) बीच युद्धविराम आचार संहितामा हस्ताक्षर भई युद्धविरामको अनुगमन गर्न राष्ट्रिय समितिको गठन समेत भयो ।

उपर्युक्त ढंगमा राजनीतिक विकासक्रम अगाडि बढेको भएता पनि मुलुकमा बहाल रहेको नेपाल अधिराज्यको संविधान २०४७ ले आफ्नो समाप्तिको परिकल्पना नगरेको र उक्त संविधानका आधारमा संविधानसभाको निर्वाचनसम्म पुग्न नसकिने भएकोले उक्त संविधानलाई विस्थापित गर्ने अर्को संवैधानिक संयन्त्रको आवश्यकता टडकारो हुँदै गइरहेको थियो । यही आवश्यकतालाई दृष्टिगत गरेर सात राजनीतिक दल र नेकपा (माओवादी) का शीर्षस्थ नेताहरूको मिति २०६३।३।२ गते वालुवाटारमा सम्पन्न बैठकबाट भएको आठ बुँदे सहमतीको चौथो बुँदामा अन्तरिम संविधान निर्माण गर्ने सहमतिसमेत भयो । जनतामा रहेको सार्वभौमसत्ता र राजकीय सत्ताको व्यवहारिक प्रयोग गरी परिवर्तनकारी राजनीतिक दलहरूको सहमतिमा २०६३ साल माघ १ गते नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ जारी गरियो । यसमा शान्ति प्रक्रियालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउने र संविधानसभाको गठन गरी नयाँ संविधानको निर्माण गर्ने आधार तयार गरिएको पाईन्छ ।

## २. द्वन्द्वलाई शान्तिमा रुपान्तरण गर्ने कार्यको शुरुवात:

सम्बत् २०६३ साल वैशाख ११ गते भएको शाही घोषणद्वारा प्रतिनिधिसभाको पुनर्स्थापना भएपछि राज्यको तर्फबाट भएका सबै महत्वपूर्ण प्रयासहरू दिगो शान्तिको स्थापना तर्फ

नै परिलक्षित रहेको देखिन्छ । यस क्रममा २०६३ साल जेठ ४ गते भएको प्रतिनिधिसभाको घोषणा, २०६३ साल जेष्ठ १२ गते नेपाल सरकार र ने.क.पा. (माओवादी) बीच भएको युद्धविराम आचार संहिता, सात राजनीतिक दल र नेकपा (माओवादी) का शीर्षस्थ नेताहरूको मिति २०६३।३।२ गते वालुवाटारमा सम्पन्न बैठकबाट भएको आठ बुँदे सहमती र अन्तरिम संविधान जारी गर्ने बारेको २०६३ साल कार्तिक २२ गते भएको शीर्ष नेताहरूको बैठकका निर्णयहरूले शान्ति प्रक्रियालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउनको लागि आवश्यक पर्ने केही आधारहरू तय गरिसकेका थिए । शान्ति प्रक्रियाको अनुगमन संयुक्त राष्ट्र संघको टोलीबाट हुने, माओवादी सेनाका लडाकुहरू सातवटा अस्थायी शिविरहरूमा रहने, सबै हातहतियारहरू शिविर भित्र कन्टेनरमा चावी लगाई भण्डारण गर्ने सहमति दलहरूका बीच भएको थियो । यो प्रक्रियालाई स्थायी, दिगो बनाई व्यवस्थित रूपमा अघि बढाउन नेपाल सरकार र ने.क.पा. (माओवादी) बीच २०६३।८।१५ मा विस्तृत शान्ति सम्झौता र मिति २०६३।८।२२ मा संयुक्त राष्ट्र संघका महासचिवका स्वकिय प्रतिनिधिको रोहवरमा सेना र हतियार व्यवस्थापनको अनुगमन सम्बन्धी संझौता भएको र यी दुवै संझौताहरूले मिति २०६३ साल माघ १ गते जारी नेपालको अन्तरिम संविधानको अनुसूचीमा स्थान समेत पाएको देखिन्छ । अन्तरिम संविधानको धारा १४६ ले माओवादी सेनाका लडाकुहरूको रेखदेख, समायोजन र पुनर्स्थापनाको लागि मन्त्रिपरिषद अन्तर्गत विषेश समिति रहने र धारा १४७ ले सेना र हतियारको व्यवस्थापन र अनुगमन सम्बन्धी व्यवस्था विस्तृत शान्ति सम्झौता र सेना र हतियार व्यवस्थापनको अनुगमन सम्बन्धी संझौता बमोजिम हुने व्यवस्था गरिएको देखिन्छ ।

उल्लेखित नीतिगत व्यवस्थाको अतिरिक्त अन्तरिम संविधानको व्यवस्था बमोजिम मन्त्रपरिषद अन्तर्गत विशेष समितिको गठन गर्ने, विशेष समितिको कामलाई व्यवस्थापन गर्न सचिवालयको व्यवस्था, शान्ति प्रक्रियाको नीतिगत व्यवस्थापकीय तथा नेतृत्वदायी भूमिका निर्वाह गर्न शान्ति तथा पुननिर्माण मन्त्रालयको स्थापना, स्थानीय मागका आधारमा शान्ति प्रक्रियासंग सम्बन्धित कार्यक्रम सञ्चालन गर्न ७३ वटा जिल्लामा स्थानीय शान्ति समितिको गठन, द्वन्द्व प्रभावितहरूका लागि राहत, आर्थिक सहायता लगायतका सुविधाहरू प्रदान गर्न राहत तथा पुनर्स्थापना ईकाई कार्यालयको स्थापना, द्वन्द्वका क्रममा ध्वस्त भएका भौतिक संरचनाको पुननिर्माणको लागि द्वन्द्वोत्तर शान्ति तथा पुननिर्माण परियोजना, शान्ति प्रक्रियाको लागि श्रोत संकलन तथा परिचालनको कार्य गर्न शान्ति कोष सचिवालयको स्थापना गर्ने जस्ता संरचनात्मक प्रयासहरू पनि भएको पाईएको छ ।

### २.१. शान्ति प्रक्रियालाई पूर्णता प्रदान गर्ने सम्बन्धमा हाल सम्म भएका प्रमुख कार्यहरू:

- संविधानसभाको निर्वाचन पश्चात मा. पुष्पकमल दाहाल प्रचण्डको नेतृत्वमा गठन भएको सरकारले ६ महिनामा शान्ति प्रक्रियालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउने प्रतिबद्धता गरेको भएपनि विविध कारणले संविधानसभाको गठन भएको महिनौ वितिसक्दा पनि अपेक्षित रूपमा यो कार्य हुन सकेको छैन । विस्तृत शान्ति सम्झौता र सेना र हतियारको व्यवस्थापनको अनुगमन सम्बन्धी सम्झौताको भावना बमोजिम प्रारम्भमा अनमिनले रेखदेख र अनुगमनको कार्य गरेको र अनमिनको फिर्ता
- पछि विशेष समितिको सचिवालयले अनुगमनको कार्य गरिरहेको ।
- माओवादी सेनाका लडाकुहरूको रेखदेख, समायोजन र पुनर्स्थापना सम्बन्धी विशेष समितिले सहमतिमा पारित माओवादी सेनाका लडाकुहरूको रेखदेख, नियन्त्रण, निर्देशन प्रक्रिया र आचार संहिता सम्बन्धी निर्देशिका, २०६७ अनुरूप विशेष समितिको सचिवालयले अनुगमनको कार्य व्यवस्थित रूपमा गरिरहेको ।
- शिविरहरूको अनुगमनको लागि मुख्य शिविरमा निजामति कर्मचारी सुरक्षा अधिकृत र माओवादी सेनाका लडाकु समेत रहेको १५ जना र सहायक शिविरमा ११ जनाको टोली तैनाथ गरिएको ।
- विशेष समिति सचिवालयमा सबै सुरक्षा अंगका अधिकृत तथा माओवादी सेनाका लडाकु समेतका प्रतिनिधि रहेको सबै शिविरबाट चौविसै घण्टा सूचना आदान प्रदान गर्न सकिने सिचुएशन सेन्टरको स्थापना भएको ।
- एनेकपा (माओवादी) का नेताहरूको सुरक्षामा खटिएका माओवादी सेनाका सबै लडाकु र हतियार सम्बन्धित शिविरमा फिर्ता पठाई दोहोरो सुरक्षा प्रणालीको अन्त भएको । पहिलो पटक एनेकपा (माओवादी) का नेताहरूको सुरक्षा जिम्मा नेपाल सरकारले लिएको ।
- शिविरमा रहेका माओवादी लडाकुहरूका हतियारहरू राखिएका कन्टेनरको साँचो विशेष समितिलाई हस्तान्तरण गरिएको ।

## २.२ सम्पन्न हुन बाँकी रहेका शान्ति प्रक्रियाका मुलभुत कामहरु

- माओवादी सेनाका लडाकुहरुको समायोजन सम्बन्धी ढाँचा (Modality) को निर्धारण
- समायोजनको मापदण्ड (Norms) निर्धारण
- समायोजनको संख्या (Number) निर्धारण
- समायोजनमा जाने लडाकुहरुको दर्जा (Rank) निर्धारण
- पुनर्स्थापना प्रक्रियामा जाने लडाकुहरुको लागि पुनर्स्थापनाको प्याकेज निर्धारण ।
- सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा वेपत्ता पारिएका व्यक्तिहरुको सम्बन्धमा छानविन गर्न कानून निर्माण गरी उच्चस्तरीय वेपत्ता छानविन आयोग गठन गर्ने ।
- सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा मानव अधिकारको गम्भिर उल्लंघन गर्ने तथा मानवता विरुद्धको अपराधमा संलग्नहरुको बारेमा सत्य अन्वेषण गर्न तथा समाजमा मेलमिलापको वातावरण निर्माण गर्न कानून बनाई उच्चस्तरीय सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन गर्ने ।
- सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा कब्जा गरिएका फिर्ता गर्न बाँकी घर जग्गा सम्बन्धित व्यक्तिलाई फिर्ता गर्ने ।

## ३. संविधानसभाबाट संविधान निर्माण गर्ने कार्यको शुरुवात:

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा संविधान निर्माणको संक्षिप्त विधि उल्लेख भएपनि संविधानको विधेयक कसरी तयार हुन्छ, विधेयकको आधारको रूपमा अवधारणा पत्र तयार गर्ने कि नगर्ने भन्ने सम्बन्धमा कुनै व्यवस्था

नभएको सन्दर्भमा संविधान सभाले मिति २०६५ जेठ १५ गते बसेको पहिलो बैठकबाट अन्तरिम कार्यविधि पारित गरी बैठक सञ्चालनको विधि तय गर्‍यो । संविधानसभाको मिति २०६५ जेठ २३ गते बसेको दोस्रो बैठकले ४४ सदस्य रहेको संविधानसभा कार्यविधि नियमावली मस्यौदा समिति गठन गरेको थियो । संविधान निर्माणको कार्य व्यवस्थित रूपमा अगाडि बढाउनका लागि आवश्यक कार्यविधि नियमावली र कार्यतालिका निर्माण गर्न करिब ५ महिनाको समयविधि लागेको हो । संविधानसभाले मिति २०६५।४।१९ मा मात्र सर्वसम्मतिले आफ्नो अध्यक्षको निर्वाचन गरेको, यसवीचमा संविधानसभा सम्माननीय राष्ट्रपति र उपराष्ट्रपतिको निर्वाचन सम्पन्न गर्ने कार्यमा संलग्न समेत भएको थियो । मिति २०६५।८।१३ मा माननीय उपाध्यक्षको निर्वाचन सम्पन्न भएको र मिति २०६५।८।३० मा समितिहरुको गठन भएपश्चात मात्र संविधान निर्माणको लागि आवश्यक पूर्वाधार तयार भई संविधान निर्माणको वास्तविक कार्य प्रारम्भ भएको हो ।

संविधानसभाले नियमावलीमा व्यवस्था भएबमोजिम विकेन्द्रीत रूपमा संविधान निर्माणको कार्य सम्पन्न गर्ने र सबै माननीय सदस्यहरुको संविधान निर्माणको कार्यमा समान सहभागिता र क्रियाशिता सुनिश्चित गर्नको लागि संविधानसभाले २०६५ मार्ग ३० को बैठकबाट १० वटा विषयगत समिति, ३ वटा प्रक्रियागत समिति र एउटा संवैधानिक समिति गठन गरेको थियो । सबै समितिका सभापतिहरुको निर्वाचन २०६५।९।२९ मा एकसाथ सम्पन्न भएको भएतापनि समितिहरुले आफ्नो कार्य भने जेष्ठ माननीय सदस्यको सभापतित्वमा २०६५ पौष १ गतेबाट नै तीव्र गतिमा प्रारम्भ गरेका थिए ।



### ३.१ संविधान निर्माणको क्रममा हाल सम्म भएका प्रमुख कार्यहरू:

- सबै समितिहरूबाट आ आफ्नो कार्यक्षेत्रको अधिनमा रही भावी संविधानको आवधारणा पत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा सहितको प्रतिवेदन तयार (२०६६ माघ १४ भित्र)
- प्रत्येक समितिको प्रतिवेदनमाथि ५ दिन अर्थात ३० घण्टाको दरले सभामा छलफल भइसकेको । (२०६६ माघ २१ भित्र)
- विषयगत समितिका प्रतिवेदनमा कतिपय विषयहरू दोहोरिएका, कतिपय विषयहरू परस्परमा बाभिएका, कतिपय विषयहरू छुट्ट भएका र कतिपय विषयहरू अनिर्णित र विवादास्पद रूपमा रहेकाले त्यसलाई सहमतिपूर्ण ढंगबाट समाधान गरी सबै प्रतिवेदनलाई एकरूपतायुक्त र पूर्णता प्रदान गर्न संविधानसभाको मिति २०६६।२।१३ को २९ औं बैठकबाट १५ सदस्यीय अवधारणा पत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धी प्रतिवेदन अध्ययन समितिको गठन ।
- अवधारणा पत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धी प्रतिवेदन अध्ययन समितिले ३ वटा समितिहरू प्राकृतिक स्रोत, आर्थिक अधिकार र राजश्व बाँडफाँड समिति, संवैधानिक निकायको संरचना निर्धारण समिति र अल्पसंख्यक तथा सीमान्तकृत समुदायको हक अधिकार संरक्षण समितिको प्रतिवेदन अध्ययन गर्ने कार्य पूरा भएको । (२०६६ चैत्र २० भित्र)
- अवधारणा पत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धी प्रतिवेदन अध्ययन समितिको सुझाव समेतका आधारमा संविधानसभाले उक्त ३ वटा समितिका प्रतिवेदन सुझाव र निर्देशन सहित

संवैधानिक समितिमा पठाएको । (२०६६ माघ २१, फागुन १९ र चैत्र २१ मा)

- संवैधानिक समितिबाट प्राप्त ३ वटा समितिका प्रतिवेदनको सम्बन्धमा प्राप्त सुझाव र निर्देशनमाथि छलफल गरी मस्यौदालाई संविधानको खाकामा समावेश गरेको । (२०६६ फागुन महिनामा)
- संवैधानिक समितिबाट प्रस्तावना र अनुसूचीको साथमा संविधानमा रहने अन्तरवस्तुहरूलाई विभिन्न २७ भागमा विभाजन गरिएको भावी संविधानको प्रारम्भिक खाका तयार पारिएको (२०६६ फागुन महिनामा)
- अवधारणा पत्र र प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धी प्रतिवेदन अध्ययन समितिले बाँकी रहेका ८ वटा समितिहरूका प्रतिवेदन अध्ययन गर्ने कार्य पूरा गरेको । समितिबाट टुंगो लगाउन नसकेका २१० वटा प्रश्नावली सहित समितिको अन्तिम प्रतिवेदन मिति २०६७।६।१४ मा अध्यक्षज्यूसमक्ष पेश गरेको ।
- संविधानसभाले संवैधानिक समितिको कार्यक्षेत्र थप गर्दै विवाद समाधान गर्ने जिम्मेवारी समेत संवैधानिक समितिलाई हुने गरी संविधानसभा नियमावलीमा मिति २०६७।१०।४ मा तेस्रो संशोधन गरेको ।
- संविधानसभाले ७ वटा समितिका प्रतिवेदनमा टुंगो लाग्न बाँकी ७८ वटा विषयलाई संवैधानिक समितिले नै थप छलफल गरी टुंगो लगाउने गरी ७ वटा समितिका प्रतिवेदनहरू सुझाव र निर्देशन सहित मिति २०६७।१०।१२ मा संवैधानिक समितिमा पठाएको ।
- संवैधानिक समितिले ७ वटा समितिका प्रतिवेदनमा रहेका ७८ वटा विवादमाथि

एकसरो छलफल सम्पन्न गरेको । ३ वटा विवाद समितिले टुंगो लगाएको । बाँकी रहेका ७५ वटा विवादमा सहमतिको प्रयास गर्न मिति २०६७।१।१३ मा विवाद समाधान उपसमितिको गठन गरेको ।

- संविधानसभाले राज्यको पुर्नसंरचना र राज्य शक्तिको बाँडफाँड समितिको प्रतिवेदनमा टुंगो लाग्न बाँकी ७८ वटा विषयलाई सूचीकृत गर्दै ती विषयमा संवैधानिक समितिले नै थप छलफल गरी टुंगो लगाउने गरी समितिको प्रतिवेदन सुझाव र निर्देशन सहित मिति २०६७।१।२३ मा संवैधानिक समितिमा पठाएको ।
- विवाद समाधान उपसमितिले ७५ मध्ये ५३ वटा विवादमा सहमति कायम गरेको । उक्त सहमति समितिबाट अनुमोदन गर्न बाँकी रहेको ।
- संवैधानिक समितिले मिति २०६८।२।१८ मा विवाद समाधान उपसमितिको कार्यअवधि १०/१० दिनमा प्रगति विवरण दिने गरी कार्यभार सम्पन्न नभएसम्मको लागि थप गरेको ।
- संविधानसभाले राज्यको पुर्नसंरचना र राज्य शक्तिको बाँडफाँड समितिको प्रतिवेदनमा टुंगो लाग्न बाँकी ७८ वटा विषयमाथि एकसरो छलफल मिति २०६८।२।१९ मा सम्पन्न गरी उल्लिखित विवादमा सहमतिको प्रयास गर्न सबै विषय विवाद समाधान उपसमितिमा पठाउने निर्णय गरेको ।
- विवाद समाधान उपसमितिबाट राज्यको पुर्नसंरचना र राज्य शक्तिको बाँडफाँड समितिको प्रतिवेदनमा टुंगो लाग्न बाँकी ७८

वटा प्रश्नलाई पुनर्व्यवस्थित गरि २५ वटा प्रश्नमा कायम गरेको ।

### ३.२ संविधान निर्माणको क्रममा सम्पन्न हुन बाँकी प्रमुख कार्यहरू:

- राज्यको पुनर्संरचना, शासन प्रणाली, निर्वाचन प्रणाली, राजनीतिक अग्राधिकार र आत्म निर्णयको अधिकारको विषयमा रहेका दलिय मत भिन्नताहरूलाई समाधान गरी संविधानको पहिलो मस्यौदा तयार गर्ने
- पहिलो मस्यौदा माथि सभामा सैद्धान्तिक छलफल गरी पारित गर्ने र राजपत्रमा प्रकाशन गर्ने
- पहिलो मस्यौदामा आम जनताको राय सुझाव लिने
- जनताको सुझाव बमोजिम पहिलो मस्यौदा परिमार्जन गरी संविधानको विधेयक तयार गर्ने
- माननीय सदस्यहरूबाट पर्ने संशोधन सहित सभामा धारागत छलफल गरी प्रस्तावना सहित प्रत्येक धारा पारित गर्ने
- पारित संविधानमा सबै सदस्यहरूले हस्ताक्षर गर्ने, अध्यक्षले प्रमाणिकरण गर्ने र राष्ट्रपति महोदयसमक्ष पेश गरी संविधान जारी भएको घोषणा गर्ने ।

### ४. शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माण वीचको अन्तरसम्बन्ध:

सम्बत् २०५२ साल फागुन १ गते देखि ने.क.पा. माओवादीले प्रारम्भ गरेको सशस्त्र द्वन्द्वको मुख्य अभिष्ट कुनै न कुनै रूपमा नेपालमा संवैधानिक सुधार र शासकीय सुधार गर्ने कुरालाई बनाईएको देखिन्छ । बाह्रबुदे समझदारीमा

आन्दोलनको शक्तिले प्रतिनिधिसभाको पुनर्स्थापना गर्ने र त्यसको निर्णयले अधिकार सम्पन्न सर्वदलीय सरकार, माओवादीसँग वार्ता र सहमतिका आधारमा संविधानसभाको निर्वाचन गरी पूर्ण लोकतन्त्रको स्थापना गर्ने मार्गचित्र तय गरिएको थियो । माओवादी सशस्त्र द्वन्द्व र प्रतिनिधि सभाको पुनर्स्थापनाको माग राखी तत्कालिन सात राजनीतिक दलहरूले गरेको शान्तिपूर्ण आन्दोलनबीच समिश्रण (Fusion) भई मिति २०६३।१।११ मा सफलताको शिखरमा पुगेपछि शुरुभएको शान्ति प्रक्रिया र संवैधानिक सुधारको प्रक्रियाबीच अन्योन्याश्रीत सम्बन्ध रहेकोमा विवाद छैन । यो ५ वर्षको बीचमा शान्ति प्रक्रिया र संवैधानिक सुधारको प्रक्रियाले धेरै उकाली ओराली पार गरेको अवस्था छ । माथि उल्लेख भएजस्तो शान्ति प्रक्रियाका धेरै आयामहरू भएपनि यसको केन्द्रीय पक्ष भनेको माओवादी सेनाका लडाकुहरूको रेखदेख, समायोजन र पुनर्स्थापना नै हो । गणतन्त्रको घोषणा र संविधानसभाको निर्वाचनलाई कतैबाट बाधा नपुगोस भनी माओवादी सेनाका लडाकुहरूलाई व्यवस्थित रूपमा क्यान्टोनमेन्टमा राख्ने निर्णय भएपनि उक्त दुई कार्य सम्पन्न नभएसम्म माओवादी सेनाका लडाकुहरूको संगठित शक्ति राज्यलाई आवश्यक रहेको महशुस भएर नै होला यसको तत्काल समायोजनको कुरा गरिएन । माओवादी सेनाका लडाकुहरूलाई व्यवस्थित रूपमा क्यान्टोनमेन्टमा राखेर संविधानसभाको निर्वाचन गर्न दलहरू राजी भए । अन्तरिम संविधानमा पनि संविधान निर्माणको लागि २ वर्षको निश्चित अवधि निर्धारण गरिएपनि सेना समायोजनको लागि कुनै निश्चित अवधि निर्धारण भएको देखिदैन । अन्तरिम संविधान लगायत कुनै पनि दस्तावेजमा संविधान निर्माण र शान्ति प्रक्रियाको अन्तर सम्बन्ध स्थापित गरिएको

पनि छैन । यी दुई राष्ट्रिय कार्यभार सम्पन्न गर्ने जिम्मेवारी पनि फरक फरक निकायलाई सुम्पेको देखिन्छ । तर जब संविधानसभाको गठन भई गणतन्त्रको घोषणा भएपछि भने माओवादी सेनाका लडाकुहरूको रेखदेख, समायोजन र पुनर्स्थापना गर्ने कुरालाई दलहरूले प्राथमिकतामा राखेर उठाउने गरेको देखिन्छ । केही समय शान्ति प्रक्रिया पहिले की संविधान निर्माण पहिले भन्ने विवादमा राजनीतिक दलहरू अल्मलिएको अवस्थाको स्मरण पनि ताजै छ । यही विवादको कारणले गर्दा माओवादी लडाकुहरूको समायोजनको कुरा नयाँ संविधानमा राख्नु पर्छ वा पर्दैन भन्ने विषय संविधानसभा भित्र दलीय विवादको रूपमा बहसमा रही रहेको थियो । संविधानसभाको निर्वाचन पश्चात मा. पुष्पकमल दाहाल प्रचण्डको नेतृत्वमा गठन भएको सरकारले ६ महिनामा शान्ति प्रक्रियालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउने प्रतिबद्धता गरेको तथ्यले संविधानसभाबाट संविधान निर्माण हुनु पूर्व शान्ति प्रक्रियाका आधारभूत कार्य सम्पन्न हुनु पर्ने कुरा शान्ति प्रक्रियाको एउटा महत्वपूर्ण पक्षले नै स्वीकार गरेको देखिन्छ । तत्पश्चात संविधान निर्माण गरी घोषणा गर्ने कुरा चालु शान्ति प्रक्रियाको उपसंहार (Concluding Remarks) हो भन्ने गरिएको पाईन्छ । अबै पनि यी दुई विषयको अन्तरसम्बन्ध औपचारिक रूपमा कही स्थापित गरिएन ।

संविधानसभाको गठन पछि निर्माण भएको पहिलो गणतान्त्रिक सरकारले आफूले निर्धारण गरेको समयवधिभित्र शान्ति प्रक्रियाका आधारभूत कार्य सम्पन्न गर्न नसकेकोले यसको व्यापक प्रभाव संविधान निर्माण लगायत समग्र राष्ट्रिय राजनीतिमा पर्दै गयो । यही कार्य भार पुरा गर्ने एजेण्डामा एक पछि अर्को गठबन्धन

तयार भई सरकारको फेरबदल भई नै रहयो । २०६६ साल माघ महिना देखि शान्ति प्रक्रियाका कामहरु नै अगाडी बढ्न नसकेको कारण संविधानसभा नै अवरुद्ध हुन पुग्यो । प्रत्यक्ष रुपमा संविधान निर्माणको अवरोध पुरा गर्न नसकिएको शान्ति प्रक्रिया हो भनेर दलहरुले औपचारिक रुपमा जनतालाई भनेनन् तर संविधानका अन्तर्वस्तुमा बनावटी र असम्भव अडान राखेर संविधान निर्माण अघि नबढाउने र शान्ति प्रक्रिया अघि नबढेको असन्तुष्टि प्रकट गर्ने रणनीतिमा दलहरु लागेको अनुभूति गरिएको हो । संविधान निर्माणको कार्य सम्पन्न हुन नसकेकोले २०६७ जेष्ठ १४ गते नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ मा आठौं संशोधन गरी संविधानसभाको कार्यावधि १ वर्ष थप गरी ३ वर्ष कायम गरियो । तर शान्ति प्रक्रिया अगाडि नबढेको कारण देखिएको अवरोधलाई संबोधन नगरी म्याद थप गर्ने कार्य भएकोले संविधानसभा सूचारु चलन सक्ने अवस्था भएन र संविधानसभाको थप भएको एकवर्षको अवधि कुनै ठोस उपलब्धी विना खेर गयो । २०६८ साल जेष्ठ १४ गते संविधान सभाको कार्यकाल पुन बढाउन संविधानको नवौं संशोधन गर्ने क्रममा राजनीतिक दलहरुले ५ बुंदे राजनीतिक सहमति गरे जसमा औपचारिक लिखित रुपमा संविधान निर्माण र शान्ति प्रक्रियाका मुलभुत कार्य सम्पन्न गर्ने कुरालाई अन्तरसम्बन्धित (Tie up) गरियो । ३ महिना भित्र शान्ति प्रक्रियाका मुलभुत कार्य सम्पन्न गर्ने र संविधानको पहिलो मस्यौदा तयार गर्ने सहमति भएको थियो । यसबाट संविधान निर्माणलाई पूर्णता दिनु अघि शान्ति प्रक्रियाका मुलभुत कार्य सम्पन्न हुनु पर्ने विषयमा आम सहमति कायम भएको देखिन्छ । यसले शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माण बीच रहेको पेचिलो अन्तरसम्बन्धलाई प्रष्ट रुपमा अभिव्यक्त गरेको छ । दोस्रो पटक थप

भएको संविधानसभाको ३ महिनाको कार्यकालमा शान्ति प्रक्रियाका मुलभुत कार्य सम्पन्न गर्न दलहरु पुन चुकेको कारण संविधान निर्माणले पनि कुनै गति लिन नसकेको कारण हालै भदौ १२ गते गरिएको अन्तरिम संविधानको दशौं संशोधनले पुनः मार्ग १४ गते सम्म संविधानसभाको कार्यवधि ३ महिना थप गरी संविधानसभाको कुल कार्यावधि ३ वर्ष ६ महिना कायम भएको सर्वविदितै छ ।

## ५. शान्ति प्रक्रियालाई पूर्णता प्रदान गर्ने र संविधान निर्माण गर्ने कार्यमा देखिएका चुनौतिहरु:

- प्रमुख राजनीतिक शक्तिहरुको आपसी विश्वास र सहमतिमा प्रारम्भ भएका यी दुवै राष्ट्रिय कार्यभार सम्पन्न गर्न पनि प्रमुख राजनीतिक शक्तिहरुको आपसी विश्वास र सहमति अत्यावश्यक छ । तीब्र गतिमा अघि बढेको राजनीतिक प्रक्रिया संविधान सभाको गठन पछि राजनीतिक दलहरुबीच गहिरिएको अविश्वासको कारण शिथिल बनेको छ । यसमा सुधार नभएसम्म शान्ति प्रक्रियालाई पूर्णता प्रदान गर्ने र संविधान निर्माण गर्ने कार्य मा प्रगति हुन नसक्ने व्यवहारतः पुष्ट भएको छ ।
- नेपालको शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माण प्रक्रिया मौलिक किसिमको देखिएको छ । शान्ति प्रक्रिया अपरिचालन, निशस्त्रीकरण र समायोजन (DDR) को आधारमा नभई समग्र सुरक्षा क्षेत्रको सुधार (SSR) को अवधारणामा अघि बढेको छ । संविधान निर्माण प्रक्रिया पनि जनताको सहभागितामा आधारित (Bottom up) अवधारणामा अघि बढाईएको छ । यी दुवै

कार्यमा राष्ट्रिय अनुभवको कमि रहेकोले जटिलताहरु देखा परेका छन् ।

- संविधान निर्माण र शान्ति प्रक्रिया अन्तर्गत माओवादी सेनाका लडाकुहरुको रेखदेख, समायोजन र पुर्नस्थापना गर्ने कार्य घनिष्ट रुपमा अन्तरसम्बन्धित रहेको कुरा धेरै पछि आएर मात्र स्थापित गरिएको छ । नेपाल सरकार मन्त्रीपरिषदमा रहेको सेना समायोजनको प्रगतिलाई संविधानसभाले प्रतिक्षा गरेर बस्नु परेको छ ।
- शान्ति प्रक्रियालाई सार्थक टुंगोमा पुऱ्याउन गर्नु पर्ने आधारभूत विषय जस्तो कि माओवादी सेनाका लडाकुहरुको समायोजन सम्बन्धी ढाँचा (Modality) को निर्धारण, समायोजनको मापदण्ड (Norms) निर्धारण, समायोजनको संख्या (Number) निर्धारण, समायोजनमा जाने लडाकुहरुको दर्जा (Rank) निर्धारण, पुनर्स्थापना प्रक्रियामा जाने लडाकुहरुको लागि पुनर्स्थापनाको प्याकेज निर्धारणमा पूर्व निर्धारित मापदण्डको अभाव छ । अहिले जारी छलफलमा प्रमुख राजनीतिक शक्ति र एउटै दल भित्र पनि फरक फरक धारणा रहेकोले अगाडि बढाउन निकै असजिलो भएको छ । भावी संविधानको आधारभूत सिद्धान्तमा पूर्व सहमति कायम नगरिएकोले संविधानका आधारभूत अन्तरबस्तुमा दलीय अडान कायम राखिएको छ ।
- संविधानसभामा प्रतिनिधित्व गर्ने दलहरुको आपसी सम्बन्धमा भएको उतार चढावले गठबन्धन सरकार बन्ने र विघटन हुने श्रृंखला जारी रहेको छ । एउटै दलको पनि सत्तामा रहदाको र विपक्षमा रहदाको अवधारणा र प्राथमिकतावीच एकरूपता छैन । प्रधानमन्त्री

हुने, सरकारमा जाने दल र नेताहरुको होडवाजीको चपेटामा शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माण प्रक्रियाले गुज्रनु परेको छ ।

- संविधानसभाको गठन भए देखि नै राजनीतिक दलहरु र शीर्ष नेताहरुको बोलीमा राष्ट्रिय सहमतिमा शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माणको कार्य सम्पन्न गर्ने भन्ने भनाई भुण्डिरहेको छ । यही एजेण्डामा सरकार निर्माण हुने र राजीनामा दिने चक्र चलिरहेको छ । तर बोली र व्यवहारवीच ठूलो खाडल छ । वास्तविक रुपमा पहिलो प्राथमिकतामा सत्ता राजनीति छ । शान्ति प्रक्रिया र संविधान निर्माणको कार्यले प्राथमिकता र न्याय पाउन सकेको छैन ।
- प्रतिबद्धता पूरा गर्नमा देखिएको निरन्तरको असफलता र बारम्बारको संविधानसभाको अवधि थप गर्ने कार्यले राजनीतिक शक्ति, राज्यका राजनीतिक अंग र नेताहरुको विश्वसनियता र बैधता निकै कमजोर हुदै गएको छ । जनतामा चरम आक्रोश र नैराश्यताको अवस्था विद्यमान छ ।
- दलहरुवीचको अविश्वासले राष्ट्रिय सहमति कायम हुन नसकेको, राष्ट्रिय सहमति कायम नभएकोले शान्ति प्रक्रियाका मुलभूत कार्य सम्पन्न हुन नसकको र शान्ति प्रक्रियाका मुलभूत कार्य सम्पन्न हुन नसककोले संविधान निर्माणको कार्यले पूर्णता पाउन नसकेको भन्ने कारण देखाई संविधानसभाको कार्यकाल बढाउने गरी भएका अन्तरिम संविधानको आठौँ र नवौँ संशोधन विरुद्ध परेका निवेदनमा सम्मानित सर्वोच्च अदालतले उक्त कार्यलाई जनताको जनादेश र संविधानको मर्म र भावना

विपरित भनी सकेको छ । अपवादको अवस्थामा संविधान इतरका कार्यलाई वैधता दिने आवश्यकताको सिद्धान्तको त्यान्द्रोले संविधानसभाको अस्तित्व अहिलेसम्म अदालतले बचाई दिएको छ तर यो सिद्धान्त पटक पटक प्रयोग गर्न नसकिने सिद्धान्त प्रतिपादन भईसकेको छ । राजनीतिक सहमतिको अभाव, शान्ति प्रक्रियमा देखिएका समस्या र द्वन्द्व उपान्तको मनोविज्ञान जस्ता आधारलाई गोश्वरा भन्दै यी संविधानसभाको कार्यकाल बढाउने स्थायी आधार हुन नसक्ने निक्यौल अदालतको पूर्ण इजलासले निकालिसकेको अवस्थामा भदौ १२ गते थप भएको ३ महिनाको कार्यकाल अदालतको दृष्टिमा राजनीतिक दल र संविधानसभालाई अन्तिम मौका रहेको भन्ने स्वतः स्पष्ट छ ।

## ६. निष्कर्षः

परिवर्तनकारी दलहरूको मार्ग चित्रको रूपमा राष्ट्रिय लक्ष्यको रूपमा स्थापित शान्ति प्रक्रियाको सार्थक टुंगो र संविधानसभाबाट संविधानको निर्माण अहिलेका प्रमुख कार्यभार हुन । निर्णायक राजनीतिक शक्तिहरूबीच देखिएको अविश्वास र चरम सत्तामोहको कारण यी दुई राष्ट्रिय कार्यभार पुरा गर्न अस्वाभाविक विलम्ब भएको स्वीकार गर्नु पर्दछ । अन्य उपयुक्त विकल्प नभएको कारणले नै आम जनता लगायत अदालतले समेत दलीय अर्कमण्यतालाई समेत विभिन्न आधारमा सहन गर्दै आएको अवस्था हो । तर यसबाट लोकतन्त्र, आवधिक निर्वाचन, संविधानवाद र कानूनको शासन जस्ता मुख्यमान्यता प्रति राजनीतिक शक्तिहरूले सम्मान नगरेको भनी उनीहरूको विश्वसनियतामाथि सारभुत प्रश्न उठी सकेको छ । अर्को विकल्प छैन

भन्दै अरु थप विलम्ब गर्ने र कार्यकाल थप गरिरहन सक्ने ठाँउ अब धेरै साँघुरो भई सकेको छ । शान्ति प्रक्रियालाई पूर्णता दिई द्वन्द्वको व्यवस्थापन गर्नका लागि कसैले दिने र कसैले लिने सोचाई नराखी सबै पक्षले विजयको अनुभूति गर्ने दृष्टिकोण अवलम्बन गर्नु पर्छ भन्ने पूर्व प्रधानमन्त्री श्री भलनाथ खनालको भनाई यस सन्दर्भमा मननीय छ । यो सबैको साझा कार्यभार हो र सामूहिक रूपमा मात्र सम्पन्न गर्न सकिने हुन्छ । नवगठित सरकारले यो यथार्थ अवस्थालाई मनन गरेर शान्ति प्रक्रियाका मुलभुत कार्यहरू जस्तो माओवादी सेनाका लडाकुहरूको समायोजन सम्बन्धी ढाँचा (Modality) को निर्धारण, समायोजनको मापदण्ड (Norms) निर्धारण, समायोजनको संख्या (Number) निर्धारण, समायोजनमा जाने लडाकुहरूको दर्जा (Rank) निर्धारण, पुनर्स्थापना प्रक्रियामा जाने लडाकुहरूको लागि पुनर्स्थापनाको प्याकेज निर्धारणका काम शीघ्र सम्पन्न गरी सक्ने उद्देश्य राखी लडाकुको हतियार रहेको कन्टेनरको साँचो विशेष समितिलाई हस्तान्तरण गरेर राम्रो शुरुवात गरेको छ । सरकारले सार्वजनिक गरेको तत्काल प्रदान गर्ने राहतको कार्यक्रमको सूचीमा व्यवस्थापिका-संसदमा विचाराधीन उच्चस्तरीय वेपत्ता छानविन आयोग गठन सम्बन्धी विधेयक, उच्चस्तरीय सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग गठन सम्बन्धी विधेयक पारित गर्ने र सशस्त्र द्वन्द्वका क्रममा कब्जा गरिएका फिर्ता गर्न बाँकी घर जग्गा सम्बन्धित व्यक्तिलाई फिर्ता गर्ने कार्य तत्काल सम्पन्न गर्ने लक्ष्य घोषणा गरेर शान्ति प्रक्रिया सम्पन्न गर्ने अर्को सारभुत आधार थप गरेको छ । नयाँ संविधानको पहिलो मस्यौदा तयार गर्नुपर्ने आवश्यकता महशुस गरी संविधानसभाका अध्यक्षले संवैधानिक समिति अन्तर्गत गठित प्रमुख दलका शिर्ष नेता नै सदस्य रहेको विवाद

समाधान उपसमितिलाई दिएको दवावले थप आशा गर्ने आधार दिएको छ । यही गति र सकरात्मक सोचाईका साथ दुवै प्रक्रिया अघि बढेमा निराशाको अवस्थामा पुगेको राष्ट्रिय कार्य भार पुरा भई शान्त, लोकतान्त्रिक र समृद्ध

(Peaceful, Democratic and Prosperous) नेपाल निर्माणको जनताको सपनाले साकार रूप लिन सक्ने सम्भावना जिवित रहेको मान्न सकिनेछ ।

## सन्दर्भ सामग्री

१. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
२. विस्तृत शान्ति सम्झौता, २०६३
३. हतियार तथा सेनाको व्यवस्थापनको अनुगमन सम्बन्धी सम्झौता, २०६३
४. शान्ति, वर्ष २, अंक, २, आषाढ, २०६८, शान्ति तथा पुन निर्माण मन्त्रालय ।
५. संविधानसभा गतिविधि, वर्ष १, अंक, १, २०६८ जेष्ठ, नागरिक सम्बन्ध समिति, संविधानसभा ।
६. संविधानसभा गतिविधि, वर्ष १, अंक, २, २०६८ भदौ, नागरिक सम्बन्ध समिति, संविधानसभा ।
७. टेकप्रसाद ढुङ्गाना, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ समीक्षात्मक टिप्पणी, मकालु प्रकाशन गृह काठमाडौं, २०६३ ।
८. बालकृष्ण न्यौपाने विरुद्ध संविधानसभा सचिवालय समेत, रिट नं. ०६७-WS -००७१, आदेश मिति २०६८।५।११
९. बालकृष्ण न्यौपाने विरुद्ध संविधानसभा सचिवालय समेत, रिट नं. ०६६-WS -००५६, आदेश मिति २०६८।२।११
१०. व्यवस्थापिका ससद, सहमति कार्यान्वयन अनुगमन विशेष समितिको प्रतिवेदन, २०६८ ।

# प्रशासनिक पुनःसंरचना र निजामती सेवा

✍ महेन्द्र सैवले\*

## राज्य पुनःसंरचना

१. नेपाल राज्य पुनःसंरचनाको संघारमा छ । पुनःसंरचना भनेको सकारात्मक दिशा उन्मुख परिवर्तन गर्नु हो । समय जहिले पनि परिवर्तनको विन्दूमा हुन्छ । परिवर्तन शास्वत सत्य हो । परिवर्तन विकासको सोपान पनि हो । त्यसैले पुनःसंरचना गर्नु भनेको विकास गर्नु हो भनिन्छ । तर विकास गर्नु भनेको केवल वृद्धि (Just Growth) मात्र होइन, विकास भनेको वृद्धि र गुणात्मक परिवर्तन (Growth + Quality Change) हो । पुनःसंरचना गर्दा यसलाई मूल मूल्य मानि गर्नुपर्दछ ।

२. राज्य भनेको वास्तवमा भूगोल होईन, यथार्थमा जनता हो । राज्यमा संप्रभुता, जनता, सरकार र भूगोल (जमिन) तत्व हुन्छ । ती मध्ये नागरिक प्रमुख हो । त्यसैले व्यक्तिलाई पहिचान स्वरूप नागरिकको सम्मान दिने संस्था हो, राज्य । राज्य भनेको सामाजिक आर्थिक राजनैतिक व्यवस्थाको सुसंगठित ढांचा हो । राज्य समाजवाटै निर्मित र समाजलाई शासन गर्ने नियन्त्रणकारी संयन्त्र पनि हो । राज्य, सार्वजनिक व्यवस्था र प्रशासन कायम गर्ने राजनीतिक क्षमता भएको संस्थाको रूपमा रहन्छ । राज्य शासक हो र समाज शासित हुन्छ । तथापि

राज्यसत्ताको आधार भनेको जनताको इच्छा नै हो । जनइच्छाको पालन गर्नु राज्य वा सरकारको प्रमुख कर्तव्य पनि हो । तसर्थ, राज्यलाई विश्वसनीय, वैधानिक र स्वीकार्य संस्थाको रूपमा विकास गर्ने प्रयास स्वरूप समय समयमा यसलाई पुनःसंरचना गरिने गरेको पाईन्छ । यस्ता पुनःसंरचना गर्ने कार्य राजनैतिक परिवर्तन पश्चात् जनताका परिवर्तित इच्छाका आधारमा रहेर गरिन्छ ।

३. जनइच्छा बमोजिम राज्य संचालनमा परिवर्तन एवं विकास गर्न नेपाली जनताले विगतमा विभिन्न ऐतिहासिक संघर्ष तथा जनआन्दोलन अभियान सफलतापूर्वक सम्पन्न गरिसकेका छन् । देशमा सदियौं देखि विद्यमान रहदै आएको वर्गीय, जातीय, क्षेत्रीय, लैंगिक समस्याहरु तथा विभेदवाट उत्पिडनमा परेका नेपालीले मुक्ति पाउने आशामा यी आन्दोलन गरेका थिए । जनआन्दोलन-२ को सफलता पश्चात् भएको निर्वाचनमा नेपाली जनताले आफ्ना प्रतिनिधिहरु (६०१ जना) पठाई उल्लेखित समस्याहरुको समाधानार्थ राज्यको अग्रगामी पुनःसंरचना गर्न चाहिरहेका छन् जसलाई नेपालको अन्तरीम संविधान, २०६३ ले पनि स्वीकारी सकेको छ । नयाँ संविधानको घोषणासंगै नेपाल संघीय

\*सह सचिव, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय, काठमाण्डौ



लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक देश हुनेछ । त्यसै सन्दर्भमा, संविधान सभाको राज्यको पुनःसंरचना र राज्यशक्तिको वांडफांड समिति र राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिले संवैधानिक समितिमा २०६७ माघ ७ मा अवधारणापत्र, प्रारम्भिक मस्यौदा र टिप्पणी सहितको प्रतिवेदन पेश गरिसकेको छ ।

४. साविक वा विद्यमान अवस्थामा जनइच्छा बमोजिम सकारात्मक परिवर्तन एवं परिष्कृत गर्ने कार्य नै राज्यको पुनःसंरचना (Restructuring) हो भन्ने बुझिन्छ । राज्यको पुनःसंरचना भनेको कुनै नविन राज्यको सिर्जना गर्ने नभई भईरहेको राज्य संरचनालाई आन्तरिक रूपमा परिवर्तन वा फेरबदल गर्ने प्रक्रिया हो । तसर्थ वर्तमान सन्दर्भमा नेपालको हाल विद्यमान अन्तर्राष्ट्रिय सीमा भित्रमा विभिन्न संरचनाका आन्तरिक सीमाहरु पुनर्निर्माण र रेखांकन (विकासक्षेत्र, जिल्ला, गाउँ वा नगर) गरि नयाँ संरचनाहरुको निर्माण गर्नु रहेको छ । राज्यसंरचना र शासकीय तह अर्न्तगत सबै संस्था निकायहरुको राजनीतिक, आर्थिक तथा प्रशासनिक अधिकारको वितरण वा राज्यशक्तिको नयाँ ढंगले वांडफांड गर्ने कार्य नै राज्य पुनःसंरचना हो । यहाँ राज्य पुनःसंरचना भन्नाले निम्न पक्षहरुको स्वरूप, तह, नेतृत्व, कार्यशैली, कार्यप्रकृया र कार्यव्यवहार आदिमा गरिने सकारात्मक परिवर्तन हो भन्ने बुझ्नु पर्दछ ।

- राजनीतिक व्यवस्थाको पुनःसंरचना
- प्रादेशिक पुनःसंरचना
- आर्थिक पुनःसंरचना
- सामाजिक पुनःसंरचना

- सुरक्षा निकायको पुनःसंरचना र
- प्रशासनिक पुनःसंरचना

यी मध्ये हालसम्म पनि संभवत कम छलफल एवं बहस भएको, चर्चा परिचर्चा गरिएको विषय भएकोले प्रशासनिक पुनःसंरचना विषयमा यस लेखमा छलफल गर्ने प्रयास गरिएको छ । विषयवस्तुको गहनता, छलफल र आवश्यकताका आधारमा यसलाई केन्द्रीकृत गर्नका लागि प्रशासनिक पुनःसंरचना भित्र पनि निजामती सेवाको पुनःसंरचनालाई मात्र ध्यान दिने निधो गरिएको छ ।

प्रशासन पुनःसंरचनाका लागि भएका प्रयासहरु

५. स्थायी सरकारको रूपमा रहेको निजामति सेवा वा कर्मचारीतन्त्रका संयन्त्र, संरचना, नीति नियम, कार्यशैली कर्मचारीका व्यवहारमा पुनःसंरचना गर्नु प्रशासनिक पुनःसंरचना भित्रको कार्य हो । राज्य भित्र रहने प्रशासनिक संरचना भन्नाले राजनैतिक नेतृत्व वा व्यक्ति समावेश रहने संयन्त्र बाहेकका अन्य संयन्त्र, जसमा कर्मचारीहरु मात्र समावेश हुने सम्पूर्ण संयन्त्र (कार्यपालिका, व्यवस्थापिका र न्यायपालिका भित्रका इकाईहरु) लाई बुझिन्छ । उक्त प्रतिवेदनलाई आधार मान्दा देशमा तीन तहको शासन प्रणाली केन्द्रमा संघीय सरकार, प्रदेशमा प्रदेश सरकार र स्थानीय तहमा स्थानीय सरकार रहने भएको छ । संघ, प्रदेश, स्थानीय तह र विशेष संरचना (स्वायत्त क्षेत्र, विशेष क्षेत्र, संरक्षित क्षेत्र) सम्म राज्यको शक्ति एवं अधिकार, आर्थिक स्रोतको वांडफांड गरिने प्रस्ताव भएको छ ।

६. यसै विषयलाई मध्यनजर राखी नेपाल सरकारले वि.सं. २०६५ सालमा तत्कालिन सामान्य प्रशासन मन्त्रीको अध्यक्षतामा प्रशासन पुनःसंरचना आयोग गठन गरेको थियो । यस आयोगले करीव २ वर्ष ६ महिना (२०६५ मार्ग ८ देखि २०६७ चैत्र मसान्त) कार्य गर्‍यो । यस आयोगले विद्युतीय सुशासन, सार्वजनिक सेवा वितरण, निजामती सेवामा तालिम, निजामती सेवाको क्षमता अभिवृद्धि, सार्वजनिक संस्थानका कर्मचारी भर्ना, छनौट सम्बन्धी प्रतिवेदन र तत्काल निजामती सेवाले गर्नुपर्ने कार्य विषयका प्रतिवेदनहरू नेपाल सरकारलाई बुझाईसकेको छ ।

७. उक्त आयोगले प्रशासनिक पुनःसंरचनाका सम्बन्धमा मन्त्रालय र संवैधानिक आयोगका सचिवालय मार्फत विज्ञहरूको उपयोग गर्दै ओ.एण्ड.एम. (संगठन तथा व्यवस्थापन कार्यविधि सर्भे) गर्ने कार्य गर्दै आएकोमा सरकारको फेरबदल र राजनैतिक अस्थिरताका कारण आयोग विघटन भएकाले आयोगले गर्दै आएको उक्त कार्य बीच मै रोकिएको छ । वास्तवमा यो कार्यलाई अन्तिम रूप दिनु पर्ने अवस्था छ । त्यसैका लागि २०६८ भाद्र १५ का दिन नेपाल सरकारले प्रशासन पुनःसंरचनाको कार्य गर्ने गरि प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालयका सचिवको नेतृत्वमा एक इकाई गठन गरेको छ ।

८. नेपाली जनता, जो सार्वभौमसत्ता सम्पन्न भएका छन्, उनीहरूको इच्छाको गन्तव्य धेरै माथिसम्म अकासिएको छ । त्यही असीमित इच्छाको प्रतिफल स्वरूप नेपाली नागरिकले संविधान घोषणा गरेको भोलीपल्ट प्रादेशिक र

स्थानीयस्तरमा सरकारका अंगहरूको माग गर्न सक्ने र माग गरेको अवस्थामा नेपाल सरकारले के जवाफ दिई चित्त बुझाउने, प्रश्न अति नै गम्भीर छ । त्यतिवेलासम्म प्रशासनिक पुनःसंरचना गरी संघीय निजामती सेवा तयारी अवस्थामा राख्नु पर्दछ । यद्यपि राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिले निजामती सेवाका वारेमा केही सैद्धान्तिक अवधारणा प्रस्तुत गरिसकेको छ । तथापि ती सिद्धान्तलाई व्यवहारमा उतार्नका लागि गर्नुपर्ने मसिना व्यवस्थापकीय कार्यहरू धेरै गर्न बाँकी देखिएको छ । ती कार्यहरू भर्खरै निर्माण गरिएको प्रशासन पुनःसंरचना इकाईले सम्पादन गर्ने छ ।

## समितिले पेश गरेको संघीय नेपालको भावी निजामती सेवा

९. प्रकरण नं. ३ मा उल्लेख भएको प्रतिवेदन अनुसार नेपाल संघीयता गएपछि गठन हुने नेपालका सरकारी निकायहरूको स्वरूप, ढाँचा र तिनले उक्त सेवाहरू गठन गर्दा लिनुपर्ने केहि आधारभूत नीतिका सम्बन्धमा पनि उल्लेख भएको छ । यद्यपि यस विषयमा संविधान सभाबाट निर्णय हुन त बाँकी नै छ, प्रतिवेदनले समेटेका विषयका सम्बन्धमा सान्दर्भिक देखिएका विषयमा प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरिएको छ ।

- भविष्यमा स्थापना हुने निजामती सेवा सक्षम, सबल, दक्ष, जनमुखी र उपलब्धिमूलक एवं पेशागत रूपमा सरकारको सहयोगी हुनुपर्ने धारणा सहित सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत मार्गदर्शन सिद्धान्तका रूपमा एघार वृंदाहरू प्रस्ताव गरिएका छन् ।

- समितिले पेश गरेको सार्वजनिक प्रशासनको खण्डमा तीन शब्द सार्वजनिक प्रशासन, सरकारी सेवा र सार्वजनिक सेवाको प्रयोग भएको छ । सम्पूर्ण सरकारी सेवालार्इ सार्वजनिक सेवा नामाकरण गर्ने उल्लेख छ ।
- हालको सरकारी सेवालार्इ निजामती सेवा भनिएको र सो नामाकरणवाट राज्यले उपलब्ध गराउँदै आएको सबै प्रकारको सेवाको प्रतिनिधित्व हुन नसकेकाले र विद्यमान परिवर्तनको प्रत्याभुति सरकारी सेवाको नामवाट समेत महसुस हुने गरि निजामती सेवालार्इ नागरिक सेवा वा अन्य नामाकरण गर्ने रहेको छ ।
- सबै सार्वजनिक सेवालार्इ एकै छाता सेवाको रूपमा सार्वजनिक सेवा संचालन ऐनको तर्जुमा गरि सो अर्न्तगत सेवाको प्रकृति अनुरूप छुट्टै छुट्टै कानूनको तर्जुमा गर्ने । संघीय र साभ्ना सूचीका कामका लागि गठन हुने सेवाहरु संघीय कानून मार्फत् र प्रादेशिक र स्थानीय सूचीका कामका लागि गठन हुने सेवाहरु प्रादेशिक कानून मार्फत् संचालन हुने व्यवस्था गरिने छ ।
- सरकारी सेवा अर्न्तगत निजामती सेवा (नागरिक सेवा), न्याय सेवा, संसद सेवा, स्वास्थ्य सेवा, शिक्षा सेवा, नेपाली सेना, सशस्त्र प्रहरी सेवा, नेपाल प्रहरी सेवा र संस्थान सेवा हुने उल्लेख छ । यि सेवा अर्न्तगत केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारले राज्यको प्रशासन संचालन गर्न आवश्यकतानुसार विभिन्न सरकारी सेवाको गठन र संचालन गर्न सक्ने व्यवस्थाको परिकल्पना गरिएको छ ।
- सरकारी सेवाहरु केन्द्रीय, प्रादेशिक र स्थानीयस्तरमा रहने भएका छन् । तदअनुरूप निजामती सेवा पनि संघीय नागरिक सेवा, प्रादेशिक नागरिक सेवा र स्थानीय नागरिक सेवा गरि तीन प्रकारको हुने भएको छ ।
- संवैधानिक निकायको कार्य संचालनमा लागि स्वायत्तता र निष्पक्षता सहित सरकारको प्रभाववाट अलग राख्न संवैधानिक निकायहरुका कर्मचारीहरुको नियुक्ति, सरुवा, बढुवा र सेवाका अन्य शर्त तथा सुविधा समेतका लागि अलग्गै संवैधानिक सेवा गठन गर्ने प्रस्ताव गरिएको छ ।
- सरकारी सेवाप्रवाहलार्इ जनमुखी एवं प्रभावकारी बनाउन र आर्थिक दायित्वमा न्यूनता ल्याउन र विज्ञहरुको अनुभव र शीप राष्ट्र निर्माणमा अधिकतम रूपले लगाउन व्यवसायिक दक्षता हासिल गरेका तथा विज्ञहरु मध्येवाट केहि निश्चित पदमा करारमा नियुक्ति गर्ने व्यवस्था अपनाउन खोजिएको छ ।
- सरकारी सेवाका लागि आवश्यक पर्ने कर्मचारीको नियुक्तिका सम्वन्धमा सिफारिश गर्न हालको लोक सेवा आयोग (जसलार्इ पछि सार्वजनिक सेवा आयोग भनिने) केन्द्रमा संघीय सार्वजनिक सेवा आयोग र प्रत्येक प्रदेशमा प्रादेशिक सार्वजनिक सेवा आयोग रहने व्यवस्था गर्ने र प्रादेशिक तहवाटै स्थानीय तहको समेत कार्य गर्ने प्रस्ताव छ । प्रशासनिक र भौगोलिक सुगमताका आधारमा दुई वा सो भन्दा बढि प्रदेश समेतको काम कारवाहीमा संलग्न रहन सक्ने व्यवस्था पनि गर्ने सोच अवधारणा पत्रमा छ ।

- कुनै पनि आयोगले कर्मचारीको नियुक्ति गर्दा सम्बन्धित प्रदेश वा स्थानीय क्षेत्रका वासिन्दालाई प्राथमिकता दिने र प्रादेशिक आयोगको सदस्यहरूको नियुक्ति गर्ने संस्थाले त्यस्ता आयोगको सदस्यको नियुक्तिमा संभव भएसम्म स्थानीय वासिन्दालाई नै प्राथमिकता दिने प्रावधान राखिने उल्लेख छ ।
- सरकारी सेवालार्इ सवै वर्ग र समुदायको समान पहुँच र सहभागिता सुनिश्चित गर्न नीति निर्माण एवं कार्यान्वयन तहमा सवै वर्ग, क्षेत्र र समुदायको अधिकार सुनिश्चित गर्न समावेशी सिद्धान्त र आधारभूत योग्यता, दक्षताको आधारमा कर्मचारी नियुक्ति गर्ने सोच राखेको देखिन्छ ।
- हाल स्थानीय निकायमा कार्यरत कर्मचारीलाई स्थानीय सरकारमा नै समायोजन गर्ने र हाल कार्यरत निजामती सेवाका कर्मचारीलाई संस्थाको आवश्यकता र कार्यबोझका आधारमा केन्द्रमा राख्ने र बाँकी रहेकालाई प्रदेश र स्थानीय निकायमा तोकिएको आयोगको सिफारिशमा समायोजन गर्ने सिफारिश गरेको छ ।

### समीक्षात्मक टिप्पणी

१०. समितिले प्रस्ताव गरेको सार्वजनिक सेवा, सरकारी सेवा र निजामती सेवाका सम्बन्धमा केही कुराहरू रचनात्मक समालोचन एवं टिप्पणी गरिएको छ ।
- सरकारी सेवा अर्न्तगत केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय सरकारले राज्यको प्रशासन संचालन गर्न आवश्यकतानुसार विभिन्न सरकारी सेवाको गठन र संचालन गर्न सक्ने

व्यवस्थाको परिकल्पना गरिएको छ । कहि सरकारी सेवा र कहि सार्वजनिक सेवा भनि उल्लेख भएकोले बुझ्न कठिन भएको छ ।

- अब वन्ने निजामती सेवाले समावेशीतालाई पहिलो पल्ट समावेश गर्न लागेको अवश्य होइन वर्तमान एकात्मक नेपालको संविधानका व्यवस्था अनुसार नै निजामती सेवा ऐनको पछिल्लो संशोधनमा राखिएको हो । भोलीको सेवामा समेत पारिवारिक मानव विकास सूचकांकको आधारमा समावेशी सिद्धान्त कार्यान्वयन गर्नु राम्रो हुन्छ । तर यस्तो व्यवस्था अपनाउँदा विशेष गरि भारत र श्रीलंकामा भएको व्यवस्थाको सकारात्मक मात्र होईन नकारात्मक पक्षहरूको मिहीन तथा दूरगामी प्रभाव वा असरलाई पनि मिहीन रूपमा केलाउनका लागि पनि सम्बन्धितको विशेष ध्यान जानु आवश्यक देखिन्छ । समावेशी वा प्रतिनिधिमूलक निजामती सेवा बनाउन सवैको प्रतिनिधित्व हुने गरि क्षमता र दक्षतामा सम्भौता नगरि उम्मेदवारको छनौट गर्न सकिने व्यवस्था भनेको खास खास जातिका र क्षेत्रका तथा मानव विकास सूचकांक आधारमा कमजोर व्यक्तिका लागि क्षमता विकास कार्यक्रम र शिक्षा आर्जनमा आरक्षण दिने गरि व्यवस्था गर्नु कता हो कता राम्रो हुन्छ ।
- सरकारी सेवाको पदमा नियुक्तिका लागि भूमीपुत्रलाई प्राथमिकता दिने कुरा नराम्रो भन्न मिल्दैन तर सवै तहका पदमा नियुक्तिका लागि यस्तो व्यवस्था अवलम्बन गर्दा देश भित्रै नागरिकलाई कानूनले असमान व्यवहार गर्ने हो भने हिजोको अवस्थामा

गरेको व्यवहार असमान भयो र विभेद गर्‍यो भन्नेले आफ्ना पालामा कसरी समानता ल्याउन खोजे त नियत कस्तो रहेछ भन्ने प्रष्ट हुदैन र ? यस्तो प्रस्ताव कानूनका अगाडी सवै नागरिक समान हुन्छन् भन्ने सिद्धान्तसंग कति मेल खाला त ? प्रदेश प्रदेश भित्रका नागरिक र स्थानीय सरकारका पदमा हुने नियुक्तिका लागि मात्र स्थानीयलाई प्राथमिकता दिने व्यवस्था गर्नु ठिक हुन्छ होला ।

- सरकारी सेवाको नियुक्तिमा प्रदेश भित्र र स्थानीय क्षेत्रका नागरिकलाई प्राथमिकता दिने प्रस्तावले सवै प्रदेशहरुमा सेवा समूहका पदमा सम्भाव्य उम्मेदवार नहुन सक्ने अवस्था र त्यस्ता उम्मेदवारका लागि ती क्षेत्र र पद आकर्षण नहुन सक्दछ भने त्यस अवस्थामा के कसो गर्ने भन्ने विषय तर्फ पनि समितिले केहि बोलेको भए हुन्थ्यो । भारतमा जस्तो देशको सवै क्षेत्रमा काम गर्ने गरि All Nepal Civil Service Cadre (ANCSC) को स्थापना गर्ने प्रस्ताव भए प्रदेशका लागि पनि सहयोग हुने थियो ।
- व्यावसायिक दक्षता हासिल गरेका तथा विज्ञहरुलाई केहि निश्चित पदमा करारमा नियुक्ति गर्ने व्यवस्था सुन्दा अत्यन्तै सुन्दर देखिन्छ । यस प्रकारको व्यवस्थाले के अमेरिकाको जस्तो लुट प्रणाली (Spoil System) को स्थापना हुदैन भनेर कसरी प्रत्याभूति दिन सकिन्छ ? नेपाल जस्तो हरेक क्षेत्रमा राजनीतिक भागवण्डामा कार्यसंचालन गर्ने संस्कार वसिसकेको मुलुकमा अमेरिकाको अवस्था नदोहरिएला भन्न सकिन्न विचारणीय पक्ष छ विशेष ध्यान दिनु पर्ने देखिन्छ ।

- हाल सार्वजनिक सेवा (समितिले प्रस्ताव गरे बमोजिम) करीव पांच लाख पदहरु रहेको छन् । ती मध्ये को को कुन कुन पदमा कार्यरत कर्मचारी कहां समायोजन हुने हो यस वारेमा समितिले मुख खोलेको छैन् ।

## संघीय प्रणाली अपनाएका देशको अनुभवहरु

११. विश्वका २८ देशले संघीय शासन प्रणाली अपनाएको पाइन्छ । सवै देशको अनुभव यहां उल्लेख गरि विश्लेषण गर्न सकिने अवस्था छैन । त्यसैले यहाँ विशेष रूपमा, दुई देश जर्मनी र भारतको तथा सामान्य रूपमा वेल्जीयम, ब्राजील, स्वीट्जरलैण्ड, अष्ट्रेलिया र द.अफ्रिकाको चर्चा गरिन्छ ।
१२. जर्मनीको अनुभवलाई हेर्ने हो भने त्यहांको सार्वजनिक प्रशासन, संघीय (Federal), प्रादेशिक (Laender), र काउण्टी र कम्युन (स्थानिय प्रशासन) गरि चार तहमा विभाजन गरिएको छ । संघीय प्रशासनमा संघीय मन्त्रालयहरु, संघीय सवैधानिक आयोग र तिनका सचिवालय तथा कार्यालयहरु, संघीय उच्च निकायहरु, मध्यवर्ति निकायहरु र स्थानिय कार्यालयहरु (जस्तै भन्सार, हुलाक, श्रम तथा सामाजिक, रेल सेवा कार्यालय, तथ्यांक, स्वास्थ्य, जनसंख्या, प्रतिलिपी अधिकार कार्यालय) रहेका छन् । त्यस्तै प्रदेश वा लेण्डरमा प्रादेशिक मन्त्रालयहरु, प्रादेशिक उच्च निकायहरु मध्यवर्ति निकायहरु र प्रादेशिक कार्यालयहरु, प्रदेश (Laender) अर्न्तगतका जिल्ला (Bezirk) र नगर तथा गाउँ तह (Verbunds Gemeinde, Gemeinde level) मा सोही बमोजिमका स्थानीय कार्यालयहरु रहेको पाईन्छ ।

१३. जर्मनीले संघात्मक संरचनामा जाँदा केहि मान्यताहरु राखेको पाईन्छ । निजामती सेवाको उच्च संघीय अधिकारीको पदमा नियुक्ति गर्दा प्रान्तबाट समानुपातिकताका आधारमा र अन्य निजामती पदमा नियुक्ति गर्दा जुन ठाँउमा सेवा गर्नुपर्ने हो सोही प्रान्तका नागरिकबाट गरिनुपर्ने सिद्धान्तलाई स्वीकार गरिएको छ । निजामती सेवाको संरचनामा चार किसिमका पदहरु प्रशासनिक, कार्यकारिणी, कारिन्दा र सहायक पद रहेकाछन् । वृत्ति प्रणाली योग्यता प्रणालीमा आधारित छ । न्याय प्रणालीमा सबै प्रदेश वा लेण्डरहरुमा (Laender) एकरूपता हुने, संघीय कानूनद्वारा नै सार्वजनिक प्रशासनको संचालन हुने भएको, आर्थिक व्यवस्थामा एकरूपता र प्रशासनिक संरचना पनि एकरूप कै हुने वनाईएको छ ।

१४. भारतमा संघीय राज्य प्रणालीको अवधारणा अनुसार सरकारका तह अनुरूप निजामती सेवाको स्वरूप निर्धारण गरिएको छ । भारतमा Union Cadre, State Cadre र AIS Cadre को समष्टिगत रूप नै भारतको सरकारी सेवा वा निजामती सेवा हो । प्रत्येक तहको सरकारका आफ्नै कर्मचारी संयन्त्र रहेको छ । केन्द्रमा **Union Cadre** र राज्यमा **State Cadre** को व्यवस्था गरिएको छ । यस बाहेक केन्द्र र संघीय राज्यका महत्वपूर्ण जिम्मेवारी वहन गर्न AIS Cadre (all India Service) को परिकल्पना गरिएको छ । यसमा प्रशासनिक, प्रहरी र वन सेवाका कर्मचारीहरुबाट संयोजन गरिएको छ । यस सेवाका कर्मचारीहरु देशभरका सरकारी निकायहरुमा कार्य गर्नेछन् । स्थानीय सरकारका आफ्नै कर्मचारी सेवा छ । प्रमुख

प्रशासनिक पदहरुमा केन्द्रीय वा संघीय निजामती सेवाद्वारा नेतृत्व दिने व्यवस्था रहेको छ । त्यस्तै केन्द्र तथा प्रान्तीय संसदीय सभामा काम गर्न आवश्यक पर्ने कर्मचारीका लागि अलगगै Cadre को व्यवस्था छ ।

१५. Union Cadre र AIS सेवाका लागि Union Public Service Commission ले उम्मेदवारको उपयुक्तताको परीक्षण गर्ने र संघीय राज्य वा प्रान्त र स्थानीय सरकारका लागि State Public Service Commission को व्यवस्था छ । तर त्यहाँ पनि कुनै दुई राज्यका लागि एक आयोगले काम गर्न सक्ने गरि संवैधानिक व्यवस्था गरि खर्च मितव्ययी बनाउने प्रयास गरिएको छ । AIS सेवाका कर्मचारीको पदस्थापना संघीय राज्यहरुमा गरिन्छ र जवाफदेहिता पनि राज्य सरकार र त्यहीका जनता प्रति हुने व्यवस्था छ । तर केन्द्रीय सरकारले मात्र अवकाश दिन सक्ने व्यवस्था छ । AIS को रिक्त पदमा भर्ना गर्दा UNION Cadre र State Cadre बाट बढुवा गर्ने व्यवस्था समेत छ । यस व्यवस्थाले निजामती सेवामा अन्तरघुलन हुने अवस्था सिर्जना भएको छ । सहायक स्तरमा भने मन्त्रालयगत सेवाको व्यवस्था गरिएको छ । भारतमा स्थानीय सरकार पनि ३ तहको जिल्ला, तालुक र ग्राम पंचायतमा रहेको छ । गाउँ र नगरको अधिकार र जिम्मेवारी पनि सन् १९९३ मा भएको संशोधनमा व्यवस्था भएको छ । भारतमा संघीयता साभ्ना इकाई राज्य हो भनि बुझ्ने गरिएको छ ।

१६. मलेसियाको संविधानले सार्वजनिक सेवा भित्र सैनिक बल, न्याय र कानून, सेवा संघको सामान्य सार्वजनिक सेवा, प्रहरी बल, रेलवे

सेवा, संयुक्त सार्वजनिक सेवा, प्रत्येक राज्यको सार्वजनिक सेवा वाहेकका अन्य सेवामा नियुक्ति, बर्खासी लगायतका सेवाका अन्य शर्तहरू संघीय कानूनद्वारा व्यवस्थित गरिने छ भनि उल्लेख भएको छ । तर प्रान्तीय राज्यको अनुरोध भएमा संघीय कानूनद्वारा संघ र एक भन्दा बढि प्रान्तीय राज्यका संयुक्त सेवाहरू संचालन गर्न सकिने व्यवस्थाहरू गरिएको छ ।

१७. वेल्जीयममा संघीय (Federal Government), क्षेत्रीय र सामुदायिक सरकार (Regional and Community Government), प्रान्तीय र सामुदायिक संस्था (Provincial and Communal Institution) र शहरी निकाय (Urban Entities/Federations of Communes) गरि चार तहका प्रादेशिक संरचना छ । त्यसै गरि द.अफ्रिकामा गणराज्य सेवा र प्रान्तीय सेवा तथा अन्य सार्वजनिक सेवा गरि तीन प्रकारका सेवा, स्वीट्जरलैण्डमा संघ, क्यान्टोनहरू (Cantons) र नगरपालिका (कम्यून) रहेको र ब्राजीलमा केन्द्र, राज्य र नगरपालिका गरि ३ तहको संरचना रहेको छ ।

## नेपालमा कस्तो सरकारी सेवा बनाउने

१८. मुलुकको प्रशासन संचालन गर्न नेपाल सरकारले निजामती सेवा र अन्य आवश्यक सेवाहरूको गठन गर्न सक्ने संवैधानिक व्यवस्था अनुसार नेपालमा अहिले १० वटा सेवाहरू, ५२ वटा समूहहरू र ४१ उपसमूहहरू अर्न्तगत मुलुकभरमा अर्थात् आकार ७८ हजार हाराहारीमा निजामती सेवाको कर्मचारी संख्या रहेको छ । यसमा शिक्षक, प्रहरी र

नेपाली सेनाको संख्या (करीव तिन लाख) जोडिएको छैन । त्यसमध्ये मध्यमान्चल विकास क्षेत्र वा राजधानी काठमाडौंमा (केन्द्रीय मन्त्रालय, सचिवालय, विभाग तथा केन्द्रीय स्तरका कार्यालयहरू र संवैधानिक अंगका उपल्लो निकाय सहित अन्य कार्यालयहरू) मात्र कूल कर्मचारी दरवन्दीको २० प्रतिशत रहेको छ । उक्त दरवन्दी संख्यामा ७५ प्रतिशत भन्दा बढि संख्या केन्द्र भन्दा वाहिर विकास क्षेत्र, अंचल र जिल्लास्तरमा रहेको पाईन्छ । त्यसपछि क्रमशः पूर्वाञ्चल, पश्चिमाञ्चल, मध्यपश्चिमाञ्चल र सुदुर पश्चिमाञ्चल (सर्वैभन्दा कम दरवन्दी ९१०९) रहेको छ ।

१९. संघीयतामा जाँदामा पनि वेवरियन सिद्धान्तले व्याख्या गरेका निजामती सेवा (Civil Service) का मान्यता र विशेषताहरू (निरन्तरता, सक्षमता, योग्यता परीक्षण, कानूनी प्रकृत्यामा आधारित हुने, अवैयक्तिकता (Impersonality), वृत्ति प्रणाली, अनुशासन र आचारसंहिता, तटस्थता, निष्पक्षता र श्रम विभाजनमा खासै फरक आउँदैन । निजामती सेवाले विकास गर्दै अपनाउदै आएको मान्यताहरू जस्तै जवाफदेहिता, जनता प्रतिको उत्तरदायित्व, पारदर्शिता, विधिको शासन पालना र सेवाग्राहीको सन्तुष्टि आदिमा कुनै फेरबदल आउँदैन र आउनु हुँदैन पनि । केवल निजामती सेवाको स्वरूप र आकारमा केहि भिन्नता आउने हुन्छ । यसवाट केन्द्रीकृत राज्य प्रणाली अर्न्तगत रहेका निजामती सेवाका विद्यमान कर्मचारीहरूको भर्ना, पदस्थापना, सरुवा, बढुवा, जवाफदेहिताका विधि क्षेत्र र संयन्त्रमा भने अवश्य नै केहि परिवर्तन त आउँछ नै ।

संघीयतामा संघीय सरकारको प्रशासनिक संयन्त्र मुलुकभर कार्य गर्ने अख्तियारी लिएको हुन्छ । प्रत्येक राज्यको आआफ्नो निजामती सेवा वा सार्वजनिक सेवा र प्रशासनिक संयन्त्र हुन्छ । यसले गर्दा सरकारी सेवाको आकारमा बढोत्तरी आउन सक्छ । तर यसलाई सन्तुलन कायम गर्न संघीय सरकार र प्रादेशिक सरकारबाट सम्पादन हुने गरि वांडफांड गरिएको कार्य जिम्मेवारीले निर्धारण गर्दछ । संघीय र प्रादेशिक सरकारहरूका सरकारी सेवा बीचको अर्न्तसम्बन्धका विषयमा भने फरक फरक हुने गर्दछ ।

२०. प्रकरण ३ मा उल्लेख भए अनुसार समितिले पेश गरेको प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको संघ, प्रदेश (१४वटा) र स्थानीय सरकारको कार्यसूची हेर्दा संघमा ३०, प्रदेशमा २७ र स्थानीयमा २० सूची त्यस्तै संघ प्रदेशको साभ्ना सूचीमा (२३ वटा) रहेका छन् । त्यस अनुसार प्रदेश सरकारमा कम्तिमा पनि १३ वटा मन्त्रालयहरू अर्थ, शिक्षा, स्वास्थ्य, प्रादेशिक व्यापार, प्रादेशिक हवाई सेवा, प्रादेशिक रेलमार्ग र लोकमार्ग, नागरिक सेवा वितरण, कृषि, भूमि तथा पशुपालन, पूर्वाधार निर्माण, अनुसन्धान तथा प्राकृतिक श्रोत व्यवस्थापन, संस्कृति, कर्मचारी व्यवस्थापन र शान्ति सुरक्षाको कार्यका लागि रहनेछन् । प्रादेशिक मन्त्रालय वाहेक केहि आयोगहरूका कामहरू सम्पादन गर्ने (निर्वाचन आयोग, लोक सेवा आयोग, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, मानव अधिकार आयोग, महान्याधिबक्ताको कार्यालय, प्रान्तीय लेखा परीक्षक, सांस्कृतिक आयोग, प्राकृतिक श्रोत साधन व्यवस्थापन आयोग आदिका कार्यालय तथा अरु केहि प्रादेशिक स्तरका कार्यालयहरू

रहनेछन् । यसका अतिरिक्त राज्यपाल वा प्रदेश प्रमुखको कार्यालय, प्रदेशको व्यवस्थापिकाको कार्यालय, प्रादेशिक उच्च अदालत, तल्लो अदालतहरू रहनेछन् । त्यसका अलावा त्यस प्रदेश अर्न्तगत रहने जिल्ला र तल्ला तहका कार्यालयहरूको संख्या पनि कम रहदैन । यी सबैमा केही न केही कर्मचारीको व्यवस्था गर्दा संभवतः अहिलेको संख्या बढ्ने देखिन्छ नै । प्रादेशिक सरकारका कर्मचारीलाई नियमित तथा आवश्यकिय प्रशिक्षण दिनका लागि पनि तालिम संस्था/केन्द्रहरूको स्थापना तथा संचालन आवश्यक पर्ने देखिन्छ । हाल कार्यरत प्रशिक्षण केन्द्रहरूको पनि पुनःसंरचना गर्नु पर्ने देखिन्छ ।

२१. संघीय नेपालको निजामती सेवा संघीय, प्रादेशिक र स्थानीय गरि ३ तहको नागरिक सेवा बनाउन उपयुक्त हुन्छ । त्यस अर्न्तगत सहायक, पेशाविद्, र कार्यकारी सेवा गरि तीन तहको सेवा बनाउने र प्रत्येकमा दुई तह र चार पांच तलव स्केल राखिनु वेश हुन्छ । जसले Vertical/Horizontal Promotion को कार्य गर्दछ ।

२२. संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको सार्वजनिक सेवा, व्यवसायिक (Professional), उत्कृष्टता (Excellence), स्वतन्त्र, स्वायत्त र मर्यादित मूल्यमा सन्चालन हुने गरि मार्गदर्शन सिद्धान्त संविधानमा नै व्यवस्था गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

२३. सरकारी सेवाका जनशक्तिलाई सदैव तिखारि राख्नका लागि Single Loop Learning (हाल देखिएका समस्या समाधान गर्न र अहिलेको



कार्यक्रम मात्र संचालन गर्न सक्ने गरि ज्ञान, शीप, र व्यवहार सिकाउने) र Double Loop Learning (अहिलेको कार्यक्रम संचालन, समस्या समाधान गर्न सक्ने तथा भविष्यमा पर्न सक्ने समस्या र कार्यका लागि तयारी अवस्थामा राख्नका लागि) विधि वाट प्रशिक्षण दिने गरि व्यवस्था गर्नु पर्ने देखिएको छ ।

२४. निजामती सेवालाई आकर्षक बनाउने, उच्च क्षमता, लगाव र मनोबल भएको कांघमा जिम्मेवारी दिने, हृदयमा इमान्दारी र मष्तिस्कमा समझदारी भएको जनशक्तिलाई समेट्ने प्रयास गर्नुपर्दछ । केन्द्रीय सरकार छरितो, सानो तर काम गर्ने, प्रभावकारी तथा अग्रिम शुरुवाती कार्य गर्ने खालको बनाउन पर्छि पनु हुदैन । यसैमा संघीय नेपालको सुदूर भविश्य गांसिएको छ ।

२५. संघ र प्रदेश वीचको कार्यक्षेत्र र कार्यवोभ वांडिने भएकाले कार्यवोभ, कार्य प्रकृति र कर्मचारीको सेवा समूहका आधारमा केन्द्रीकृत संरचनामा कार्यरत कर्मचारीलाई विभिन्न तहका सरकारी निकायहरुमा स्थानान्तरण र समायोजन आवश्यक हुन्छ । यी कार्य सम्पादन गर्दा निजामती संरचना र कर्मचारी व्यवस्थापन संक्रमणकालीन व्यवस्थापन आयोग बनाई जिम्मेवारी दिनु राम्रो हुन्छ ।

२६. सरकार भनेको देखिने र सुनिने हो, कर्मचारी भनेको भेट्ने, देख्ने, जानिने र कार्य गरिदिने सरकार हो । त्यसैले, पुनःसंरचनामा केवल राजनीतिक क्षेत्र मात्र होइन, प्रशासन अर्थात् कर्मचारीतन्त्रको संयन्त्रलाई समेत विशेष ध्यान दिनु पर्दछ । कर्मचारीतन्त्रको पुनःसंरचना गर्दा यसको संरचनागत पक्ष

स्वरूप, ढांचा, लगायत सोच, कार्यशैली र व्यवहारलाई पुनःसंरचना नगरेसम्म वास्तवमा जनताले परिवर्तनको अनुभूति गर्न सक्दैनन् ।

२७. संगठन प्रति गौरव गर्ने र राष्ट्र निर्माणमा लाग्ने जांगरिला कर्मचारी संयन्त्रको विकास गर्नु पर्ने भएको छ । जसले नेपालको महत्वपूर्ण रहेको Time, Energy and Money वचत गर्न सक्दछ । त्यसको मूल मर्म तथा मान्यतामा संचालन गर्न आवश्यक भैसकेको छ ।

२८. भारतमा जस्तै स्थानीय निकायको आफ्नै कर्मचारी संयन्त्र हुने व्यवस्था गर्नु पर्दछ जसवाट काम सपार्दा र विगार्दा केन्द्र प्रति मात्र जिम्मेवार हुनुपर्ने अवस्थाको अन्त्य भई स्थानीय सरकार, प्रतिनिधि जनता र सेवाग्राही प्रति जवाफदेहि हुने कर्मचारीतन्त्रको विकास हुने हुन्छ ।

२९. माथि उल्लेख गरे बमोजिम प्रशासनिक पुनःसंरचना गर्दा निम्न विषयमा सक्रिय, अर्थपूर्ण र गम्भीर एवं संवेदनशिल भएर छलफल गरि निष्कर्षमा पुगनुपर्ने देखिन्छ ।

- प्रशासनिक संरचना तह, स्वरूप र ढांचा,
- संघ, राज्य र स्थानीय तहको राजनैतिक इकाईले गर्नुपर्ने काम, कार्यक्षेत्र, कार्य प्रकृति र प्राप्त हुने अधिकार र जिम्मेवारीको मापन गर्ने सो बमोजिम जनशक्ति, भौतिक व्यवस्था र कानुनी व्यवस्था समेतको आंकलन र कार्यान्वयन,
- संघीय, राज्य र स्थानीय सरकारको स्वरूप, र त्यस अर्न्तगत पर्ने अंगहरु, निकायहरु,

- सरकारी वा सार्वजनिक सेवा दिने निकायहरू (संख्या, तह, केन्द्र वा सदरमुकाम),
- केन्द्रकृत संरचनामा रहेको प्रशिक्षण संस्थाहरूको पुनःसंरचना,
- निजामती कर्मचारीसंग सम्बन्ध राख्ने सार्वजनिक संस्थानहरूको पुनःसंरचना (कर्मचारी संचय कोष, नागरिक लगानी कोष आदि),
- कर्मचारी दरवन्दी संख्या, गुणस्तर, सेवासमूह विभाजन, संगठनात्मक संरचना, संचार र समन्वयको व्यवस्था र प्रकृया, कर्मचारीको नियुक्ति, पदस्थापना, सरुवा, बढुवा, विभागीय कारवाही र पुरस्कार, र प्रकृया, कर्मचारीका आचरण र व्यवहार,
- प्रदेश र स्थानीय सरकारलाई आवश्यक पर्ने कर्मचारीहरू मौजूदा निजामती तथा अन्य सरकारी सेवावाट कसरी समायोजन गर्ने, स्थानान्तरण गर्ने र नपुग भएमा कसरी नियुक्ति गर्ने,
- आवश्यक कानून, नीति, नियम, निर्देशिका, कार्यविधिको व्यवस्था,
- सम्बन्धित अभिलेखहरूको विभाजन र हस्तान्तरण विधि तथा कार्यान्वयन,
- भौतिक सम्पत्ति (भवन, जग्गा जमिन, मेशिन औजार, सवारी साधन र अन्य )को वांडफांड, हस्तान्तरण विधि, कार्ययोजना, कार्यप्रकृया र कार्यसम्पादन,
- आर्थिक श्रोत संकलन, परिचालन र बजेट व्यवस्था तथा प्रतिवेदन ।

## निष्कर्ष

३०. निजामती सेवाले अहिले अनिश्चितता भित्र निश्चितता खोजी कार्य सम्पादन गर्नु पर्ने अवस्था छ । यस्तो अवस्था रहेसम्म प्रभावकारी कार्य सम्पादन हुदैन । कांठमा जिम्मेवारी लिने, हृदयमा इमान्दारी र मष्तिस्कमा समझदारी भएको जनशक्तिलाई विश्वका निजामती वा सार्वजनिक सेवाका जनशक्तिको तुलनायोग्य हुने गरि योग्यता र दक्षतामा सम्भौता नगरि प्रतिनिधिमूलक तथा प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता भएको संघीय नेपालको सार्वजनिक सेवा बनाउनु पर्ने भएको छ । यसैमा नेपालको आधुनिकता, समृद्धता र विकास संभव देखिन्छ ।

## सन्दर्भ सामाग्री:

१. नेपालको अन्तरीम संविधान, २०६३
२. के.सी. डा. सुरेन्द्र - नेपाल राज्य पुनः संरचना र संविधान सभा, पैरवी प्रकाशन (दोश्रो संस्करण) २०६४
३. भण्डारी, डा. वुद्धि प्रसाद - संविधान सभा, लोकतन्त्र, समावेशीकरण र संघीय राज्य प्रणाली, पैरवी प्रकाशन, २०६४ काठमाण्डौ ।
४. ज्ञवाली, चन्द्रकान्त - संविधान, संविधानवाद, संविधान सभा र राज्यको पुनःसंरचना (दोश्रो) - आषाढ २०६४, काठमाण्डौ ।

## प्रतिवेदनहरु

५. राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समिति, संविधान सभाको अवधारणात्मक एवं व्याख्यात्मक टिप्पणी सहितको प्रारम्भिक मस्यौदा प्रतिवेदन, २०६६ माघ ७
६. राज्यको पुनसंरचना र राज्य शक्तिको बाडफांड समिति, संविधान सभाको अवधारणात्मक र प्रारम्भिक मस्यौदा सम्बन्धि प्रतिवेदन, २०६६
७. प्रशासन पुनः संरचना आयोग, दोश्रो अन्तरीम प्रतिवेदन (क) नेपालमा विद्युतीय शासनको प्रवर्द्धन, २०६६।१०।१८
८. प्रशासन पुनः संरचना आयोग, दोश्रो अन्तरीम प्रतिवेदन (ग) निजामती सेवा तालिम, २०६७।२।६
९. प्रशासन पुनः संरचना आयोग, दोश्रो अन्तरीम प्रतिवेदन (ख) सार्वजनिक संस्थानका कर्मचारी भर्ना छनौट सम्बन्धि प्रतिवेदन, २०६७।२।६
१०. प्रशासन पुनः संरचना आयोग, प्रथम अन्तरीम प्रतिवेदन - सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार सम्बन्धी, २०६५ फाल्गुण १५
११. सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, सिंहदरवार परिवर्तित सन्दर्भमा निजामती सेवाको स्वरूप अध्ययन प्रतिवेदन, २०६५ - राजपत्रांकित प्रथम श्रेणीका अधिकृतहरुको अध्ययन समूह,

## पत्रिकाहरु

१२. उपाध्याय, प्रेम प्रसाद - संघीयतामा निजामती सेवा, “निजामती सेवा पत्रिका” लोक सेवा आयोग Vol No 1 आषाढ २०६७, पेज ५१-५४
१३. ढकाल, आनन्दराज - संघीय राज्य प्रणाली, निजामती सेवा र भारतीय अनुभव, प्रशासन, वर्ष ३९ अंक ३ पूर्णाङ्क १०९ आषाढ २०६५, ८१-९०
१४. ढुंगेल द्वारिका नाथ - राज्यको शासकीय स्वरूप निर्धारण समितिको दृष्टिकोणमा संघीय नेपालको निजामती सेवा, एक समीक्षा - प्रशासन, वर्ष ४२ अंक १ पूर्णाङ्क ११६ कार्तिक २०६७, पेज २५-४०
१५. मैनाली गोपीनाथ, निजामती सेवा पनि पुनसंरचनाको पर्खाईमा, प्रशासन, वर्ष ३८, अंक ३ पूर्णाङ्क १०९ आषाढ, २०६४ पेज ३९-४४
१६. दाहाल काशीराज - संघीय संविधान र कर्मचारी प्रशासन, प्रशासन, वर्ष ४० अंक २ पूर्णाङ्क १११ चैत्र २०६५ पेज १४-२२
१७. दाहाल काशीराज संविधान निर्माणका ७२ प्रश्नहरु र सार्वजनिक प्रशासन “निजामती सेवा दर्पण” वर्ष ६ अंक ६ भाद्र २०६६, पेज २०-३१ काठमाण्डौं
१८. दाहाल काशीराज - संविधान सभा र निजामती सेवा, “निजामती सेवा दर्पण” निजामती सेवा दिवस, भाद्र २०६४ वर्ष ४ अंक ४, पेज ३० - ३९ काठमाण्डौं ।
१९. न्यौपाने, शिवराम - निजामती सेवाको पुनसंरचना गर्दा ध्यान दिनु पर्ने विषयहरु पेज “निजामती सेवा पत्रिका” लोक सेवा आयोग, Vol No 1 आषाढ २०६७ पेज ७८-८३

२०. दाहाल सुमन - नेपाल निजामती सेवा राज्य पुर्नसंरचनाको सन्दर्भमा प्रशासन वर्ष ४१ अंक २ पूर्णांक ११४, २०६६ फाल्गुण, पेज ११३ -११६
२१. सैवुले, महेन्द्र, संघीय नेपालको निजामती सेवावाट नागरिकले राखेका अपेक्षाहरु, प्रशासन, वर्ष अंक पूर्णांक २०६६ फाल्गुण, पेज ११७ -१३६
२२. श्रेष्ठ, शान्त वहादुर - कर्मचारीतन्त्र : सार्वजनिक प्रशासन देखी सशासनसम्म, प्रशासन, वर्ष ३७ अंक १ पूर्णाङ्क १०१, कार्तिक २०६२, पेज ४४-५०

# रोजगारीको अधिकार तथा सिर्जना र रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमको स्वरूप

✍ युवराज पाण्डे\*

## १. परिचय (Introduction)

जीविका वा इलम उद्योगको निम्ति गरिने कुनै काम वा काम धन्दा वा व्यवसाय वा पेशालाई नेपाली शब्द रोजगारले जनाउँछ । (नेपाली बृहत नेपाली शब्द रोजगारी र अंग्रेजी शब्द इम्प्लोइमेण्ट) Employment एउटै अर्थमा प्रयोग हुन्छन । अंग्रेजी शब्द इम्प्लोइमेण्ट (Employment) ले सामान्यतया पैसा कमाउनका निम्ति गरिने कार्य (work, especially when it is done to earn money) वा मानिसले काम पाएको अवस्था (The situation in which people was work) लाई जनाउँछ (Oxford Advanced Learner's Dictionary) । यसरी आय आर्जन गर्ने हिसाबले कुनै कार्य वा व्यवसाय गर्ने मानिसलाई रोजगार भएको ब्यक्ति र त्यस्तो कार्य वा व्यवसायमा संलग्न नरहेको ब्यक्तिलाई वेरोजगार (unemployed) ब्यक्ति भनिन्छ । मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा पत्रले रोजगारलाई मानिसको आधारभूत अधिकारको रूपमा लिएको छ । घोषणापत्रको धारा २३ ले भनेको छ -

Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favorable conditions of work and to

protection against unemployment (Article 23(i), Universal Declaration of Human Rights, 1948)

त्यसैगरी आर्थिक सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धिको धारा ६ ले पनि प्रत्येक ब्यक्तिलाई आफ्नो जीविकाको निम्ति काम गर्ने अधिकारको प्रत्याभूति गरेको छ । सो महासन्धिले भनेको छ -

The states parties to the present covenant recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accept and will take appropriate steps to safeguard this right (Article 6(i), international covenant on Economic, Social and Cultural Right, 1966)

यसरी संयुक्त राष्ट्र संघको महसभाले पारित गरेका उल्लेखित घोषणापत्र र महासन्धि दुवैले आ-आफ्नो मुलुकका नागरिकहरुलाई रोजगारीको अवसर उपलब्ध गराउने दायित्व सम्बन्धीत मुलुकको सरकारमा रहन्छ भन्ने कुरा समेत स्पष्ट पारेका छन । यसबाट नेपाली नागरिकहरुलाई रोजगारीको अवसर दिने दायित्व नेपाल सरकारको हुन्छ भन्ने कुरा स्पष्ट हुन्छ ।

\* पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले पनि नेपाली नागरिकलाई रोजगारी दिने काम नेपाल सरकारको हो भन्ने कुरालाई सैद्धान्तिक रूपले स्वीकार गरेको देखिन्छ । अन्तरिम संविधानको धारा १८ को उपधारा (१) ले प्रत्येक नागरिकलाई कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम रोजगारीको हक हुनेछ भन्ने व्यवस्था गरेको छ । यस अघिका संविधानले नेपाली नागरिकलाई रोजगारीको हक हुनेछ भन्ने व्यवस्था गरेका थिएनन् । त्यसैले नेपाली नागरिकले रोजगारीको संवैधानिक हक प्राप्त गरेको कुरालाई ऐतिहासिक जनआन्दोलन २०६२/६३ को एउटा मुख्य उपलब्धिको रूपमा समेत उल्लेख गर्न सकिन्छ । तर संविधानमा व्यवस्था भए बमोजिमको रोजगारीको हक सम्बन्धी कानून अहिले सम्म नबनेको हुनाले नेपाली जनताहरूले अहिलेसम्म पनि संविधानले आफूलाई दिएको हकको वास्तविक रूपले उपभोग गर्ने पाएका छैनन् ।

## २. नेपालमा रोजगारीको अवस्था (Employment Situation in Nepal)

नेपाल श्रम शक्ति सर्वेक्षण सन् २००८ ले नेपालमा १५ वर्ष र सो भन्दा बढि उमेरको १ करोड १७ लाख ३५ हजार जति परम्परागत वा निर्वाहमुखी कृषि क्षेत्रमा आधारित रहेको कुरा समेत सो सर्वेक्षणले देखाएको छ । यसरी कूल जनसंख्याको ८१.७ प्रतिशतले रोजगारी प्राप्त गरेको र रोजगारी प्राप्त जनसंख्याको ६४ प्रतिशत निर्वाहमुखी कृषिक्षेत्रको रोजगारीमा संलग्न रहेको कुरा श्रम शक्ति सर्वेक्षणले देखाएको छ । रोजगार प्राप्त कूल जनसंख्यामा आफ्नो रोजगारीबाट पारिश्रमिक वा ज्याला पाउने मानिसको संख्या १६.९ प्रतिशत १९ लाख ९१ हजार मात्रै रहेको देखिन्छ । रोजगार पाएको जनसंख्यामा हप्ताको

४० घण्टा वा सो भन्दा बढी समयसम्म काम गर्ने जनसंख्या चाहि ६८.२ प्रतिशत रहेको देखिन्छ । सर्वेक्षणले आर्थिक रूपले जनसंख्याको ३० प्रतिशत श्रमको अल्प-उपयोग (under-utilization) भएको समेत देखाएको छ भने कूल श्रम शक्तिको २.१ प्रतिशत अर्थात कूल श्रमशक्ति १ करोड २० लाख ३२ हजारमा जम्मा २ लाख ५३ हजार पूर्ण रूपले बेरोजगार रहेको समेत देखाएको छ ।

यसरी श्रम शक्ति सर्वेक्षण सन् २००८ ले नेपालमा पूर्ण रूपले बेरोजगार रहेको जनसंख्या कूल श्रम शक्तिको २.१ प्रतिशत मात्रै देखाएको भए पनि रोजगारी गरेर पैसा पाउने मानिसको संख्या कूल रोजगार प्राप्त जनसंख्याको १६.९ प्रतिशत मात्रै रहेको र रोजगार प्राप्त जनसंख्याको ३१.८ प्रतिशत र कूल श्रम शक्तिको ३० प्रतिशतको अल्प-उपयोग भइरहेको देखाएको हुनाले नेपालमा आर्थिक रूपले सक्रिय जनसंख्याको ठूलो हिस्साको अर्थात् भण्डै एक तिहाई जतिको श्रमशक्ति खेर गइरहेको छ भन्ने कुरा स्पष्ट हुन्छ । आर्थिक रूपले सक्रिय जनसंख्याको ७० प्रतिशतको मात्रै पूर्ण रूपले उपभोग भइरहेको अवस्थाले नै पनि नेपालमा बेरोजगारी ठूलो समस्याको रूपमा रहेको छ र रोजगारी सिर्जना ठूलो चुनौतिको रूपमा रहेको छ भन्ने देखिन्छ ।

चालु त्रिवर्षिय योजना (२०६७/६८-२०६९/७०) ले रोजगारी केन्द्रित समावेशी तथा समन्यायिक आर्थिक वृद्धि गरी गरिवी निवारण र दिगो शान्ति स्थापनामा सघाउ पुऱ्याउँदै आम जनताको जीवनमा परिवर्तनको प्रत्यक्ष अनुभूति दिलाउने उद्देश्य राखेको हुनाले सरकारले पनि बेरोजगारीलाई मुलुकको एउटा ठूलो समस्याको रूपमा लिएको देखिन आउछ तापनि प्रत्येक वर्ष

श्रम बजारमा थपिने करीव ४ लाख मानिसलाई देशभित्रै रोजगारीका अवसर प्राप्त हुने र ७० प्रतिशत बेरोजगार तथा अर्ध-बेरोजगार जनसंख्यालाई पूर्ण रोजगारी प्राप्त हुने अवस्थाको सिर्जना गर्नको लागि वस्तुगत र व्यवहारिक कार्यक्रमको तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्ने कुराले अहिलेसम्म पनि पाउनुपर्ने जति प्राथमिकता र महत्त्व पाएको देखिदैन ।

### ३. रोजगारीको प्रकार र रोजगारीका क्षेत्रहरू (Types and sources of Employment)

रोजगारीको अवस्थालाई मुख्यतया निम्न ३ भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ :

- (१) रोजगारी/पूर्ण रोजगारी : हप्तामा ४० घण्टा वा सो भन्दा बढी अवधिको कार्यमा संलग्न रहेको अवस्था ।
- (२) अर्ध-बेरोजगारी/अल्प रोजगारी : हप्तामा ४० घण्टा भन्दा कम अवधि मात्रै काम गर्ने मानिसहरू ।
- (३) बेरोजगारी (unemployment): आय आर्जन हुने काम नपाएको वा काममा संलग्न नरहेको अवस्था ।

अर्कोतिर रोजगारीमा संलग्न रहेको ब्यक्तिलाई उसले आफ्नै व्यवसाय वा उद्योग संचालन गरेको छ, की पारिश्रमिक लिष्ट अरु कसैले संचालन गरेको संस्थामा कार्य गरिरहेको छ भन्ने कुराको आधारमा पनि विभिन्न वर्गमा विभाजन गर्न सकिन्छ । यसरी रोजगारीलाई पारिश्रमिक पाउने (paid employment) र स्व-रोजगारी (self-employment) भनेर २ भागमा बाँड्न पनि सकिन्छ । त्यसैगरी दैनिक

ज्यालादारीमा गर्ने कार्य र मासिक ज्याला वा पारिश्रमिक पाउने गरी गर्ने कार्य भनेर रोजगारीलाई दुई पृथक भागमा विभाजन गर्न पनि सकिन्छ ।

रोजगारीलाई औपचारिक क्षेत्रको रोजगारी र अनौपचारिक क्षेत्रको रोजगारी भनेर विभाजन गर्न समेत सकिन्छ ।

अल्प रोजगारीको अवस्थालाई सीप अनुसारको काम नपाएको अवस्था, अपर्याप्त ज्यालामा काम गरिरहेको अवस्था र अल्प समय काम गरेको अवस्था भनेर ३ विभिन्न भागमा विभाजन गर्न समेत सकिन्छ ।

नेपाल श्रमशक्ति सर्वेक्षण २००८ ले संस्थागत क्षेत्रको रोजगारीलाई पनि सरकारी क्षेत्रको सेवा (government service), वित्तीय सार्वजनिक संस्थानको सेवा (financial public corporation service), गैर-वित्तीय सार्वजनिक संस्थानको सेवा (non-financial public corporation service), गैर सरकारी संस्था (NGOs/INGOs) को सेवा, निजी क्षेत्रका स्वीकृत प्राप्त वित्तीय कम्पनीको सेवा (private registered financial company service) र निजी क्षेत्रका दर्ता नभएका संस्थाको सेवा (private unregistered organization service) तथा अरु प्रकारका सेवाहरू (other services) भनेर विभिन्न भागमा विभाजन गरेको छ ।

यसबाट रोजगारीलाई रोजगारीका क्षेत्र, निर्धारित दरमा पारिश्रमिक पाउने नपाउने अवस्था, कार्य समय आदि विभिन्न पक्षको आधारमा भिन्दा भिन्दै ढंगले विभिन्न वर्गमा विभाजन गर्न सकिन्छ ।

नेपालमा कृषि क्षेत्र रोजगारीको सबै भन्दा ठूलो क्षेत्रको रूपमा रहेको देखिन्छ । श्रम शक्ति सर्वेक्षण, २००८ ले निर्वाहमुखी कृषिमा रोजगार प्राप्त जनसंख्याको ६४ प्रतिशत र व्यावसायिक कृषि (market agriculture) मा ३.१ प्रतिशत जनसंख्या आश्रित रहको देखाएको छ । सो श्रम सर्वेक्षणले नेपालमा रोजगार प्राप्त जनसंख्याको ८३.१ प्रतिशत स्व-रोजगार (self-employed) रहेको र बाँकी १६.९ प्रतिशत पारिश्रमिक पाउने रोजगारीमा रहेको (paid employed) रहेको कुरा समेत देखाएको छ ।

नेपालको भण्डै २५ लाख श्रमशक्ति वैदेशिक रोजगारीमा गएको अनुमान छ । यो संख्या कूल श्रमशक्तिको भण्डै २१ प्रतिशत हो । त्यसैले नेपालमा रोजगारीको अवस्थाको चर्चा गर्दा रोजगारीलाई स्वदेशको रोजगारी र वैदेशिक रोजगारी भनेर २ भागमा विभाजन गर्न समेत सकिन्छ र वैदेशिक रोजगारीलाई राष्ट्रिय रोजगारी नपाएको जनसंख्याको रूपमा लिने हो भने पूर्ण रूपले बेरोजगार श्रमशक्तिको प्रतिशत २३ भन्दा माथि पुग्ने देखिन्छ । यस तथ्यले नेपालमा बेरोजगारीको समस्या कति डरलाग्दो छ भन्ने कुरा स्पष्ट हुन्छ । यस कुराले नेपालको निम्ति रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्ने काम कति महत्वपूर्ण छ भन्ने कुरा समेत स्पष्ट पार्छ ।

#### ४. नेपालले रोजगारी सिर्जना गर्नको निम्ति अपनाएका उपायहरू (Measures to create employment opportunities in Nepal)

श्रमशक्ति सर्वेक्षण, २००८ ले नेपालमा पारिश्रमिक प्राप्त रोजगारीमा लागेको श्रमशक्ति १९९१ हजार रहेको र सो मध्ये ३३८ हजार अर्थात्

पारिश्रमिक प्राप्त रोजगारीमा लागेको जनसंख्याको भण्डै १७ प्रतिशत सरकारी संगठनको रोजगारीमा संलग्न रहेको देखाएको छ । त्यसमा सार्वजनिक वित्तीय संस्थामा आवद्ध रहेको १८ हजार र अरु सार्वजनिक संस्थानमा आवद्ध रहेको ५५ हजारलाई समेत थप्ने हो भने सार्वजनिक निकायको रोजगारीमा संलग्न रहेको जनसंख्या ४ लाख ११ हजार अर्थात् पारिश्रमिक प्राप्त रोजगारीमा संलग्न जनसंख्याको २०.६ प्रतिशत पुग्ने देखिन्छ । यसमा सार्वजनिक विद्यालय, सार्वजनिक विश्वविद्यालयहरू र स्थानीय निकायहरूको रोजगारीमा रहेको जनसंख्या भण्डै २ लाख रहेको अनुमान गरी सो समेत थप्ने हो भने सार्वजनिक क्षेत्रले रोजगारी प्रदान गरेको श्रमशक्तिको अनुपात अब्धै उल्लेखनीय रूपले बढेर भण्डै ३०.७ प्रतिशत पुग्ने देखिन्छ । त्यसै गरी ७५३ हजार वा पारिश्रमिक पाउने रोजगारीमा लागेको जनसंख्याको ३८ प्रतिशत निजी क्षेत्रका कम्पनी वा प्रतिष्ठानको रोजगारीमा लागेको र राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय तहका गैर-सरकारी संगठनको रोजगारीमा लागेको जनसंख्या ५७ हजार अर्थात् पारिश्रमिक प्राप्त रोजगारीमा लागेको जनसंख्याको भण्डै ३ प्रतिशत रहेको कुरा समेत सो सर्वेक्षणले देखाएको छ । यसबाट सार्वजनिक निकायहरू र निजी क्षेत्रबाट संचालित व्यावसायिक प्रतिष्ठान वा कम्पनीहरूलाई नेपालका रोजगारीको महत्वपूर्ण स्रोतको रूपमा लिनुपर्छ भन्ने कुरा स्पष्ट छ । स्थानीय निकायहरू समेतका सार्वजनिक निकायहरूले संचालन गर्ने विकास आयोजनाहरूमा अस्थायी ढङ्गको रोजगारीमा संलग्न रहेको जनसंख्या समेत थप्ने हो भने सार्वजनिक निकायले रोजगारी दिएको जनसंख्याले पारिश्रमिक पाउने रोजगारीमा लागेको जनसंख्याको अब्धै ठूलो हिस्सा ओगट्ने कुरा पनि स्पष्ट छ । अर्कातिर रोजगार प्राप्त जनसंख्याको ७३.९ प्रतिशतलाई कृषि क्षेत्रले रोजगारी प्रदान



गरेको र गैर कृषि क्षेत्रले २६.१ प्रतिशतलाई रोजगारी प्रदान गरेको देखिन्छ । त्यसमा पनि रोजगार प्राप्त श्रमशक्तिको ६४ प्रतिशतले निर्वाहमुखी कृषि क्षेत्र (Subsistence Agriculture) लाई आफ्नो रोजगारीको आधार बनाएको छ ।

त्यसैले नेपालमा रोजगारीको अवसरहरूको सिर्जना गर्नका निमित्त रोजगारीका स्रोतहरूको रूपमा उल्लेखित विभिन्न क्षेत्रमध्ये कुनै वा केहीमा थप अवसरको सिर्जना गर्ने र रोजगारीका नयाँ स्रोतहरूको पहिचान गर्नुपर्ने देखिन्छ । सरकारी संगठनको आकार ठूलो बनाउँदा सरकारी खर्चमा वृद्धि हुने र सरकारी खर्चमा हुने वृद्धिको अनुपातमा राजस्वमा पनि वृद्धि गर्न आवश्यक हुने भएकोले सरकारी संगठनमा स्थायी प्रकृतिको रोजगारीका अवसरको सिर्जना गर्ने मुलुकको क्षमता अत्यन्त सिमित रहेको मानिन्छ । त्यसैले कृषि क्षेत्र, पूर्वाधार निर्माणको क्षेत्र र उद्योग वाणिज्य क्षेत्रमा नयाँ रोजगारीको अवसरको सिर्जना गर्न सकेमा मात्रै रोजगारीका अवसरहरूमा उल्लेखनीय रूपले वृद्धि हुन सक्ने कुरा स्पष्ट छ । अर्कातिर निर्वाहमुखी कृषि क्षेत्रमा आश्रित रहेको श्रमशक्तिको अहिले नै पनि पूर्ण रूपले उपयोग हुन सकेको छैन भन्ने कुरा अध्येता र अनुसन्धाताहरूले बताउने गरेका छन् । त्यसैले निर्वाहमुखी कृषि क्षेत्रलाई पनि रोजगारीको अवसरहरूको नयाँ र आकर्षक स्रोतका रूपमा लिन नसकिने देखिन्छ । तापनि कृषि क्षेत्रको आधुनिकीकरण र व्यावसायीकरण गरेर कृषि क्षेत्रलाई रोजगारीको आकर्षक क्षेत्रको रूपमा विकास गर्ने संभावना रहेको कुरा अध्येता र अनुसन्धाताहरूले बताउने गरेका छन् । त्यसैले औद्योगिक क्षेत्रको विस्तार, कृषि क्षेत्रको आधुनिकीकरण र पूर्वाधार क्षेत्रको विकास एवं

सेवा क्षेत्रको विकासलाई रोजगारीका अवसरहरूको सिर्जना गर्ने प्रमुख उपायको रूपमा लिनुपर्छ । सीप विकास कार्यक्रमको संचालन र विस्तार रोजगारमूलक कर्जाको प्रभावकारी प्रवाह, श्रममूलक प्रविधिको प्रयोग माथिको जोड, स्थानीय स्रोत र सीपको उपभोग, श्रमको सम्मान गर्ने संस्कृतिको विकास एवं सिर्जनशील र उद्यमशील जनशक्तिको विकास गर्नका निमित्त उपयुक्त शिक्षा प्रणालीको विकास र अवलम्बन जस्ता रणनीतिक उपायको माध्यमबाट मात्र रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गर्ने राष्ट्रिय लक्ष्यको प्राप्तमा मद्दत पुग्ने देखिन्छ ।

वेरोजगार श्रमशक्तिले रोजगार प्राप्त गर्ने र त्यस्तो रोजगारीको माध्यमबाट पूर्वाधार विकासको प्रक्रियामा पनि मद्दत पुग्ने खालका बहुउद्देश्यीय कार्यक्रमको तर्जुमा र संचालन गर्न सक्ने हो भने एउटा मट्याङ्गाको प्रयोग गरेर दुईवटा फल भार्न सकिने कुरा पनि स्पष्ट छ । कामको लागि खाद्यान्न कार्यक्रम (food for work program) र रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम (Employment Guarantee Schemes) जस्ता कार्यक्रमको संचालन गर्दा रोजगारीको अवसरको सिर्जना गर्ने र पूर्वाधारको विकास गर्ने दुईवटा लक्ष्यको प्राप्तमा एकसाथ योगदान पुग्ने देखिन्छ ।

बंगलादेशमा ग्रामीण विकास बैंकले गरीबी निवारणमा महत्वपूर्ण योगदान पुऱ्याएको कुरा प्रमाणित भएकोले ग्रामीण विकास बैंकको आधारभूत दर्शनका प्रयोगको रूपमा मोहमद युनुसले विश्वव्यापी प्रतिष्ठा प्राप्त गरेको तथ्यसँग हामीहरू परिचित नै छौं । ग्रामीण विकास बैंकको बंगलादेशी प्रयोगको सिको गर्दै नेपालमा पनि ग्रामीण विकास बैंकको स्थापना र संचालन गर्ने प्रयास भएको तथ्यसँग पनि हामी नेपालीहरू

परिचित नै छौं । कृषि विकासका निम्ति कृषकहरूलाई ऋण उपलब्ध गराउने सोच राखेर कृषि विकास बैंकको स्थापना र संचालन भएको पनि लामो समय भइसकेको छ । ग्रामीण स्वावलम्बन कोष र निर्धन बैंक जस्ता संस्थाको माध्यमबाट निजी क्षेत्रले पनि गरिव र पछाडि परेका समुदायका मानिसहरूलाई स-साना व्यवसाय गर्नका निम्ति ऋण उपलब्ध गराउनका लागि ग्रामीण वचतको संकलन र परिचालन गर्ने जस्ता काम गर्ने अग्रसरता देखाएको पनि पाइन्छ । स्थानीय निकाय मार्फत् गाँउघरमा स-साना ऋण तथा वचत समूहहरूको गठन गरेर त्यस्ता समूहमा आवद्ध रहेका घरपरिवारबाट वचत संकलन गरी समूहका सदस्यहरूलाई पशुपालन, सिलाई-बुनाई जस्ता घरेलु प्रकृतिका उद्योग संचालन गर्नका निम्ति ऋण उपलब्ध गराउने जस्ता कार्यक्रमहरू पनि कहिले एउटा र कहिले अर्को नाउँबाट संचालन हुँदै आएका छन् ।

मानिसलाई स्व-रोजगारको सिर्जना गर्न सक्षम बनाउने उद्देश्य राखेर विभिन्न किसिमको व्यावसायिक तालिम दिने काम पनि विभिन्न सरकारी निकायहरूले गर्दै आएका छन् ।

त्यसैगरी मानिसलाई व्यवसाय संचालन गर्न सक्षम बनाउनको निम्ति ऋण उपलब्ध गराउने कार्यक्रमको तर्जुमा गरी कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धता समेत सरकारले प्रकट गरेको छ । बेरोजगार शिक्षित युवालाई व्यवसाय संचालन गर्नेका निम्ति अनुदान स्वरूप सहयोग उपलब्ध गराउने जस्ता कार्यक्रमको परिकल्पना गर्ने काम पनि हुँदै आएको छ । नयाँ सरकारले तत्कालिन राहत कार्यक्रममा पनि युवा-स्वरोजगार कार्यक्रमको कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धता प्रकट गरेको देखिन्छ ।

त्यसैगरी श्रममूलक प्रविधिको प्रयोग गर्ने उद्योग कलकारखानालाई कर छुट एवं भन्सार छुट जस्ता सहूलियत प्रदान गरेर पनि रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गर्ने काममा लगानीकर्ताहरूलाई आकर्षित गर्न सकिन्छ भन्ने मान्यता रहेको छ । सरकारी क्षेत्रले संचालन गर्ने विकास निर्माणका काममा पनि श्रममूलक प्रविधिको प्रयोग गर्ने नीति लिन सकिन्छ । स्वदेशी उत्पादनको प्रयोगमा प्रोत्साहन दिने खालका नीतिको माध्यमबाट पनि स्वदेशभित्र रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्ने काममा मद्दत पुग्न सक्छ ।

राष्ट्रिय विकास स्वयंसेवक सेवा कार्यक्रम जस्ता कार्यक्रमले पनि निश्चित योग्यता र सीप भएका व्यक्तिहरूलाई छोटो समयका निम्ति सीप र ज्ञानको प्रयोग र विकास गर्ने अवसर प्रदान गर्ने हुनाले यस्ता कार्यक्रमहरूलाई पनि रोजगारीको सिर्जना गर्ने कार्यक्रमको रूपमा लिन मिल्ने देखिन्छ ।

यसरी रोजगारीको सिर्जना गर्ने कार्यक्रमहरूलाई प्रत्यक्ष रूपमा रोजगारी उपलब्ध गराउने र रोजगारीका अवसरको सिर्जना गर्ने कार्यमा अप्रत्यक्ष रूपले सहयोग पुऱ्याउने काम भनेर दुई भागमा विभाजन गर्न सकिन्छ । व्यावसायिक सीप प्रदान गर्ने खालका कार्यक्रमहरू र श्रममूलक प्रविधिको प्रयोग गर्ने उद्योग व्यवस्थालाई प्रोत्साहन दिने खालका कार्यक्रमहरूले रोजगारी सिर्जना गर्ने काममा अप्रत्यक्ष रूपले योगदान पुऱ्याएका हुन्छन् भने व्यवसाय सञ्चालन गर्नका निम्ति लगानी गर्न आवश्यक पर्ने रकम ऋण वा अनुदान स्वरूप उपलब्ध गराउने स्वरोजगार कार्यक्रम जस्ता कार्यक्रमहरू र बेरोजगार श्रमशक्तिलाई निश्चित न्यूनतम अवधि काम गर्ने अवसर उपलब्ध गराउने रोजगार

प्रत्याभूति कार्यक्रम जस्ता कार्यक्रमहरूले रोजगारी सिर्जना गर्ने काममा प्रत्यक्ष रूपले योगदान पुऱ्याएका हुन्छन् । हाल कर्णाली अञ्चलका जिल्लाहरूमा लागू गरिएको कर्णाली रोजगार कार्यक्रम (Karnali Employment program) लाई रोजगारीको सिर्जना गर्ने कार्यमा प्रत्यक्ष रूपले योगदान पुऱ्याउने कार्यक्रमको रूपमा लिनुपर्छ ।

## ५. रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम (Emmloyment Guarantee Schemes) को अवधारणा :

रोजगार (Employment) र सुनिश्चितता वा प्रत्याभूति (Guarantee) दुई वटा शब्दको अर्थको समष्टीले रोजगार प्रत्याभूति (Employment Guarantee) को अवधारणालाई सामान्य हिसावले परिभाषित गर्न सक्दछ । वेरोजगार व्यक्तिलाई रोजगारको प्रत्याभूति दिने कार्यक्रमहरूलाई नै रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम (Employment Guarantee Program) भनिन्छ ।

रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमले मानिसलाई निश्चित न्यूनतम समयको काम गर्ने अवसर उपलब्ध गराएको हुन्छ । रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमको जन्म र विकास प्रत्येक व्यक्तिलाई आफ्नो जीवनयापन गर्नका निम्ति काम गर्ने अधिकार हुन्छ भन्ने मान्यताको जगमा भएको देखिन्छ । मानिसलाई उसको आधारभूत हकको उपभोग गर्ने अवसर राज्यले प्रदान गर्नुपर्छ भन्ने मान्यताले नै रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमको आधारको काम गरेको देखिन्छ । यसरी मानिसलाई निश्चित न्यूनतम अवधिको काम गर्ने अधिकारको प्रत्याभूति गर्ने कार्यक्रमलाई रोजगार प्रत्याभूति

कार्यक्रम भनिन्छ । ल्यू कि सोङ् र फिलिपले भनेका छन् –

Emmloyment Guarantee Programs/Schemes (EGP/S) refer to long term rights based programmes in which some level of entitlement to work is provided.

– Maikel Lieuw - Kie-song and Dr Kate Philip, Mitigating a jobs crioin: Innovations in Targeted Employment programes (ITEP), April 2010.

उक्त परिभाषाले पनि रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमले निश्चित तहको काम गर्ने हकको प्रत्याभूति गर्छन भन्ने कुरा स्पष्ट पारेको देखिन्छ । रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम संसारका कतिपय मुलुकहरूले लागू गरेका भए पनि भारतको महाराष्ट्र रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम (Maharastha employment guarantee scheme) लाई यस्तो प्रकारको सबभन्दा पुरानो कार्यक्रमको रूपमा लिनुपर्छ भन्ने कुरा अध्येताहरूले उल्लेख गरेका छन् । नेपालमा रोजगारीको समस्या समाधान गर्नका निम्ति लक्षित रोजगार मूलक कार्यक्रमहरूको के कस्तो संभावना छ भन्ने विषयमा अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठन (ILO) को तर्फबाट ल्यू कि सोङ् र डा. फिलिपले तयार गरेको उक्त कार्यक्रममा उनीहरूले भनेका छन् -

EGPs are still rare in the world. The oldest and longest running scheme in the Maharastra Employment Guarantee Scheme which for many years was the only one of its kind. It is now part of the nations programme in India. The national Rural Development Gurantee Programme (NREGP) under an EGP, a state guarantees

work, at a specified minimum wage rate, to all those who demand it. Such a guarantee can be a legal guarantee, and in that case can also offer legal recourse to individuals such as unemployment benefits when the state does not provide them with work when required. The Government of India has taken this approach with the passing of the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA) in 2005, which mandates the establishment of the NREGP. (Maikel Lieuw-Kie-Song and Kate Philip)

यसबाट भारतले राष्ट्रिय ग्रामीण रोजगार प्रत्याभूति ऐन, २००५ ले भारतीय नागरिकहरूलाई न्यूनतम निश्चित ज्यालादरमा निश्चित अवधिको काम गर्ने अधिकार प्रदान गरेको देखिन्छ। काम गर्न इच्छुक मानिसहरूलाई सरकारले न्यूनतम अवधिको काम उपलब्ध गराउन नसकेमा पनि निश्चित अवधिको ज्याला वापत हुन आउने रकम वरावरको रकम काम नपाएका मानिसहरूले पाउँछन्। भारतको राष्ट्रिय ग्रामीण रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमले ग्रामीण क्षेत्रमा बसोबास गर्ने बेरोजगार मानिसहरूलाई बर्षमा कम्तिमा १०० दिनको रोजगारीको अधिकार प्रदान गरेको छ। यसबाट रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमहरूले बर्ष भर काम पाउने हकको प्रत्याभूति नदिएर निश्चित न्यूनतम दिन मात्रै काम पाउने अधिकारको प्रत्याभूति दिएका हुन्छन्। यस्तो कार्यक्रम देशका सबै ठाउँमा लागू नगरेर निश्चित समुदाय र क्षेत्रलाई मात्रै लाभान्वित बनाउने हिसाबले लागू गरिएका समेत हुन्छन्। नेपालले लागू गरेको कर्णाली रोजगार कार्यक्रमले कर्णाली अञ्चलमा बसोबास गर्ने मानिसहरूलाई मात्रै बर्षमा निश्चित न्यूनतम अवधिको काम उपलब्ध गराउने व्यवस्था गरेको कुरा प्रस्तुत सन्दर्भमा

स्मरणीय हुन आउँछ। त्यसैगरी दक्षिण अफ्रिकाको सामुदायीक कार्य सम्बन्धी कार्यक्रम (Community works programme) केही नगरपालीकाहरूमा मात्रै लागू भएको देखिन्छ भने भारतको राष्ट्रिय ग्रामीण रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमले ग्रामीण क्षेत्रका वासिन्दाहरूलाई मात्रै कामको अधिकारको प्रत्याभूति दिएको छ। केन्याको युवारोजगार कार्यक्रम (Youth employment programme) ले १८ बर्ष देखि ३५ बर्षको उमेर समूहका युवाहरूलाई रोजगारको प्रत्याभूति दिएको छ। सो कार्यक्रमलाई केन्यामा KKV अर्थात Kazi Kwa Vijana भनिन्छ। वंगलादेशको सय दिवसीय रोजगार सिर्जना कार्यक्रम (100 Day Employment Generation Programme) ले १८ बर्ष देखि ५० बर्ष सम्मको उमेर समूहका गरिव मानिसहरूलाई बर्षमा १०० दिनको रोजगारी उपलब्ध गराउने प्रतिवद्धता प्रकट गरेको छ। सो कार्यक्रमले एक परिवारबाट एक जनालाई मात्र त्यस्तो रोजगारीको प्रत्याभूति दिएको छ। भारतको राष्ट्रिय ग्रामीण रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रमले पनि प्रत्येक परिवारको एक जनालाई रोजगारीको प्रत्याभूति दिएको छ। यस कार्यक्रम अन्तरगत गाउँको ५ किलोमिटर को दूरी भित्र कामको अवसर प्रदान गर्ने र सो दूरी भन्दा टाढाको रोजगारी दिएमा थप १० प्रतिशत ज्याला दिने व्यवस्था समेत गरेको छ। यस्तो कार्यक्रम अन्तरगत न्यूनतम ज्यालादर अनुरूपको ज्याला उपलब्ध गराउने प्रचलन समेत रहेको पाइन्छ।

## ६. नेपालमा रोजगार प्रत्याभूती सम्बन्धी कानून निर्माणको प्रयास

नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले प्रत्येक नेपाली नागरिकलाई रोजगारीको हक प्रदान गरेको भए पनि सो हकको प्रत्याभूतिका

नीम्ति अहिलेसम्म कानूनको निर्माण भएको छैन । नेपालमा पनि रोजगार प्रत्याभूति सम्बन्धी कानूनको निर्माण गर्न आवश्यक भएको महसुस गरि राष्ट्रिय योजना आयोगले २०६६ साल मंसिरमा आयोगका तत्कालीन सदस्य सचिव युवराज पाण्डेको संयोजकत्वमा गरीवि निवारणका लागि रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम सम्बन्धी कार्यदलको गठन गरेर सो कार्यदललाई गरीवी निवारणको लागि रोजगार प्रत्याभूति ऐनको मस्यौदा तयार गर्ने जिम्मेवारी दिएको थियो । सो कार्यदलले विभिन्न छलफल एवं बैठक समेत गरि तयार गरेको सो सम्बन्धी ऐनको मस्यौदा आफ्नो प्रतिवेदन सहित २०६७ कार्तिक ९ गते राष्ट्रिय योजना आयोगमा प्रस्तुत गरेको देखिन्छ । राष्ट्रिय योजना आएकोले उक्त प्रतिवेदन प्राप्त भए पछि एक पटक प्राप्त ऐनको मस्यौदामा सरोकारवाला एवं विशेषज्ञहरुको राय लिने काम गरेको भए पनि अहिले सम्म उक्त मस्यौदालाई आफ्नो तर्फबाट अन्तिम रूप दिएर स्वीकृतिको निम्ति प्रकृया अधि बढाउन सकेको चाहि देखिदैन ।

रोजगार प्रत्याभूति ऐनको प्रस्तावित मस्यौदाले गरीविको रेखामुनिका परिवारका कसैले पनि रोजगारी प्राप्त गरेका छैनन् भने त्यस्तो परिवारका १६ वर्ष देखि ६५ वर्षको उमेर सम्मका १ जना सदस्यलाई निर्माण कार्य वा अन्य आयमूलक कार्यमा बढीमा १०० दिनको श्रममूलक कार्यका लागि रोजगारी उपलब्ध गराउने कानूनी व्यवस्था गर्न सुझाव दिएको देखिन्छ । ऐनको मस्यौदामा गा.वि.स.मा अध्यक्षको अध्यक्षतामा स्थानीय रोजगार समन्वयन समितिको गठन गर्ने र रोजगार गर्न चाहने व्यक्तिले प्रत्येक आर्थिक वर्षको कार्तिक महिना भित्र उक्त समितिमा आवेदन दिनु पर्ने र समितिले त्यसरी पर्न आएका निवेदकहरुलाई पहिले आवेदन दिनेलाई पहिले

रोजगारीको अवसर उपलब्ध गराउने गरी क्रमसः १०० दिनको रोजगारी प्रदान गर्ने समेतका प्रकृयाहरुको प्रस्ताव भएको देखिन्छ । जिल्ला विकास समितिका अध्यक्षको अध्यक्षतामा जिल्ला रोजगार समन्वय समितिको गठन गर्ने र राष्ट्रिय योजना आयोगका अध्यक्षको अध्यक्षतामा केन्द्रिय रोजगार समन्वय समितिको गठन गर्ने जस्ता व्यवस्थाहरुको प्रस्ताव समेत सो मस्यौदाले गरेको देखिन्छ । रोजगारी प्रत्याभूति कोषको निर्माण वा स्थापना गर्ने प्रस्ताव समेत पाण्डे कार्यदलले प्रस्तुत गरेको छ ।

उक्त कार्यदलले रोजगार प्रत्याभूति सम्बन्धी कार्यक्रमले वेरोजगार परिवार सबैलाई समेट्नु पर्छ कि गरिबहरुलाई मात्रै लक्षित गरेर यस्तो कार्यक्रमको संचालन गर्नु पर्छ भन्ने विषयमा छलफल हुँदा पहिलो चरणमा गरिब परिवारका एकजनालाई रोजगारी उपलब्ध गराउने लक्ष्य राखेर कार्य संचालन गर्न उपयुक्त हुन्छ भन्ने टुंगोमा कार्यदल पुगेको कुरा समेत कार्यदलको प्रतिवेदनमा उल्लेख भएको छ । शिक्षित वेरोजगारलाई लक्षित गरेर रोजगारमुखी कार्यक्रम संचालन गर्न समेत उपयुक्त हुन्छ भन्ने सुझाव समेत सो कार्यदलले आफ्नो प्रतिवेदनमा दिएको देखिन्छ ।

## ७. उपसंहार

नेपालले अनुमोदन गरेका मानवअधिकारको विश्वव्यापी घोषणा र आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी महासन्धि समेतका मानव अधिकार सम्बन्धी अन्य कतिपय सन्धि, सम्झौताहरुले राज्यले आफ्ना नागरिकहरुलाई रोजगारी उपलब्ध गराउनु पर्छ

भन्ने मान्यतालाई स्वीकार गरेका छन् । अन्तर्राष्ट्रिय श्रम सगठनको सदस्य राष्ट्रको रूपमा नेपाल आफ्ना नागरिकहरूलाई न्यूनतम सामाजिक संरक्षण प्रदान गर्ने प्रतिबद्धता समेत प्रकट गरेको छ । भारत, बंगलादेश लगायतका विश्वका विभिन्न राष्ट्रहरूले आफ्ना नागरिकहरूलाई निश्चित रोजगारीको प्रत्याभूति दिने खालका कार्यक्रम लागू गरेका छन् भने नेपालले पनि कर्णाली रोजगार कार्यक्रम जस्तै कार्यक्रम लागू गरेको छ । नेपालको संविधानले नेपाली नागरिकहरूले कानून बमोजिम रोजगारीको हक

उपयोग गर्न पाउने व्यवस्था समेत गरेको छ । यस पृष्ठभूमिमा नेपालले एउटा रोजगार प्रत्याभूति सम्बन्धी कानूनको निर्माण गर्न आवश्यक देखिन्छ । राष्ट्रिय योजना आयोगका पूर्व सचिवको संयोजकत्वमा गठित कार्यदलले पेश गरेको प्रतिवेदन र सो प्रतिवेदन साथ संलग्न गरीवी निवारणका लागि रोजगार प्रत्याभूति ऐनको संलग्न मस्यौदाले नेपालको निम्ति उपयुक्त रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम निर्माण र सो सम्बन्धी कानूनी व्यवस्थाको तर्जुमा गर्नका निम्ति आधारका रूपमा काम गर्न सक्छन् ।

### सन्दर्भ सामग्रीहरू :

१. गरीवी निवारणका लागि रोजगार प्रत्याभूति कार्यक्रम सम्बन्धी कार्यदलको प्रतिवेदन, २०६७ राष्ट्रिय योजना आयोग ।
२. मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा पत्र, १९४८ ।
३. आर्थिक सामाजिक र सांस्कृतिक अधिकार सम्बन्धी अन्तराष्ट्रीय महासन्धि, १९६६ ।
४. Maika Lieuw kie song and Kate Philip mitigating a tobs crisis innovations in Targeted Dmployment Programmes (ITEP), 2010
५. नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३
६. 100 day Employment Generation Program, Government of the People's Republic of Bangladesh, Ministry of Food and Disaster Management.
७. The National Rural Employment Guarantee Scheme, India, A case Study.

# लैङ्गिक समानता तथा महिलाको मानव अधिकार : एक विवेचना

लीला अधिकारी\*

## पृष्ठभूमि

महिला र पुरुषबीच जन्मजात लिङ्गभेद (Sex) बाहेक अन्य कुरामा असमानता छैन । सृष्टिमा जसरी महिला र पुरुषको समान योगदान अनिवार्य छ, त्यसरी नै सभ्यताका लागि दुवै वर्गको समान सहभागिताको आवश्यकता पर्दछ । तथापि पितृसत्तात्मक सोचले गर्दा यत्रतत्र पुरुषको तुलनामा महिलाहरू पछाडि परेका छन् । महिला र पुरुषका बीचमा रहेको विद्यमान खाडललाई मानव अधिकारको दृष्टिकोणबाट समेत पृथक रुममा लिने गरेको पाइन्छ । हुन त “Women’s right are human rights” भन्ने गरिन्छ, तर पनि व्यवहारमा महिला र पुरुषका बीचमा रहेको भेदभावलाई टड्कारो रूपमा देख्न सकिन्छ । महिलाहरूलाई पनि पुरुष सरह मतदान गर्ने अधिकार प्रदान गरि मार्च ८ का दिनलाई महिला दिवस मनाउन थालेको शताब्दी नाघिसक्दा समेत महिलाको अवस्थामा खासै सुधार आउन सकिरहेको छैन । घरेलु हिंसा तथा मानव बेचबिखनका दयनीय घटनाबाट महिलाहरूले अबै पनि उन्मुक्ति पाउन सकिरहेका छैनन् । मानव अधिकार सम्पूर्ण वर्गका लागि नैसर्गिक हुने तथा जात, जाति, भाषा, धर्म लिङ्ग, राष्ट्रिय वा राष्ट्रियता, उत्पत्ति वा अन्य कुनै कुराका आधारमा उपभोग गर्नबाट बञ्चित गरिदैन भनेता पनि सिद्धान्त जस्तो व्यवहारमा नपाइएको व्यहोरा

विभिन्न घटना तथा अध्ययनहरूले देखाएका छन् । मानव जीवन अभिशाप होइन, वरदान हो भन्ने अनुभूति गराउन सकियोस् भन्ने मान्यताका आधारमा समेत यस्ता मानव अधिकारहरूको विकास भएको पाइन्छ । यसै मान्यता अनुरूप लैङ्गिक समानता कायम गरी महिलाको हक अधिकारको स्थापना गर्नका लागि नेपालले महिला उपर हुने सबै प्रकारका भेदभावको उन्मूलन गर्ने महासन्धि, १९७९ बेजिङ कार्यमञ्च लगायत लैङ्गिक समानता र महिला विरुद्ध हुने सबै प्रकारका विभेदको अन्तका लागि राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा अन्तराष्ट्रिय रूपमा प्रतिवद्धता व्यक्त गरेको भए तापनि वास्तविक व्यवहारमा भने यस्तो व्यवस्थाको पूर्णरूपले कार्यान्वयन हुन सकिरहेको छैन ।

## अन्तराष्ट्रिय सन्दर्भ

मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषणा पत्र, १९४८ ले नै महिलाहरूका लागि बेग्लै प्रोटोकलको व्यवस्था गरेको छ । साथै विश्वव्यापी महिला आन्दोलनले Women rights agenda मा निम्न कुराहरूलाई समेत समेटेको पाइन्छ :-

- Sexuality and health,
- Reproductive rights and reproductive health issues,

\*उप सचिव, स्थानीय विकास मन्त्रालय, पुल्चोक ।

- Fair pay and access to work outside the homes,
- Violence against women and children,
- Legal rights to land and to political decision making,
- The fight against big corporations destroying community and nature,
- The struggle for peace,
- The basic needs of the economic poor,
- North-South inequalities,
- Gender blindness of economics and development policy.

त्यसै गरी संयुक्त राष्ट्र संघ, सुरक्षा परिषद्को प्रस्ताव १३२५ र त्यसैको आधारमा आएका अन्य प्रस्तावहरू १८२०, १८८८ एवं १८८९ हरूले पनि महिलालाई नीति निर्माणका तहमा पुऱ्याउनु पर्ने तथ्यलाई केन्द्र विन्दुमा राखेको पाइन्छ । अन्य अन्तर्राष्ट्रिय तथा क्षेत्रीय सम्मेलन, अन्तर्राष्ट्रिय महिला सम्मेलनहरू Vienna, Copenhagen, Cairo, Beijing, Beijing plus- Rome र NewYork सम्मेलन लगायतले समेत mainstreaming का लागि “Women as both objects and subjects, became part of the public sphere of development discourse.” लाई सिद्धान्तको वा सूत्रका रूपमा आत्मासात गरेको पाइन्छ । त्यस्तै संयुक्त राष्ट्र संघीय सुरक्षा परिषद्को प्रस्ताव १३२५ का चार महत्वपूर्ण खम्बाहरू “Participation”, “Reservation”, “Prevention”, “Relief Recovery” द्वारा शान्ति निर्माण प्रक्रियामा द्वन्द्व प्रभावित महिलाहरूको पूर्ण सहभागिता हुनुपर्ने कुरा स्पष्ट पारिएको छ । त्यसै गरी महिला माथि हुने सबै प्रकारका भेदभावहरू अन्त्य गर्ने महासन्धिले सारभूत समानताको सिद्धान्तहरूलाई अवलम्बन

गरी राज्य संचालनका सबै प्रक्रियाहरूमा महिलाको पूर्ण सहभागिता गराई महिलामाथि हुने सबै प्रकारका भेदभाव उन्मूलन गर्न राज्यद्वारा प्रतिवद्धताको माग गर्दछ । यसका साथै मानव अधिकारको विश्वव्यापी घोषण-पत्र नागरिक, राजनैतिक तथा सामाजिक-आर्थिक अधिकार सम्बन्धी प्रतिज्ञापत्रहरू, मानवअधिकार, सामाजिक विकास लगायतका विश्व महिला सम्मेलन जस्ता विभिन्न नैतिक एवं वाध्यकारी दस्तावेजहरूले समेत राज्यले समानताको सिद्धान्त प्रतिपादित गरी महिला पुरुषको मानव अधिकार सुनिश्चित गर्नुपर्दछ र यसको प्रमुख जिम्मेवारी राज्यद्वारा लिइनुपर्दछ भन्ने स्पष्ट उल्लेख गरेको छ ।

## नेपालको सन्दर्भ

नेपाल सरकारले समेत महिला उपर हुने सबै प्रकारका भेदभावको उन्मूलन गर्ने महासन्धि, १९७९ (CEDAW) का आधारमा महिला सशक्तीकरण, लैङ्गिक सरोकारको मूलप्रवाहीकरण र लैङ्गिक समानताको प्राप्तिका लागि राष्ट्रिय कार्ययोजना तयार पारी कार्यक्रम संचालन गर्नुका साथै बेजिड कार्यमञ्च लगायत लैङ्गिक समानता र महिला विरुद्ध हुने विभेदको अन्तका लागि राष्ट्रिय, क्षेत्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा प्रतिवद्धता व्यक्त गरेको छ । त्यसै गरी नेपालको राज्य संयन्त्रमा कम्तिमा ३३% महिला प्रतिनिधित्वका लागि राजनीतिक संकल्प व्यक्त गरिएको तथा द्वन्द्व समाधान र शान्ति स्थापनाको प्रक्रियामा समेत महिला सहभागिताई वढावा दिएको छ ।

महिला विरुद्धको भेदभाव हटाउनका साथै महिलाको अधिकार संरक्षण गर्ने सम्बन्धमा नेपालले विगतमा विभिन्न प्रयासहरू नगरेको भने होईन । वि.सं. २०४६ सालको जनआन्दोलन पछि



आएको 'नेपाल अधिराज्यको संविधान,- २०४७' ले मौलिक हकमा नै महिला र पुरुषका लागि समान हक अधिकारको प्रत्याभूति गर्दै महिलालाई प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशबाट विशेष व्यवस्था गरेको थियो । त्यसपछि दश वर्षे सशस्त्र द्वन्द्वकालमा समेत यदाकदा महिला लगायत पिछडिएका वर्गको उत्थानका लागि केही आवाज उठाउदै आएको पाइन्छ । वि.सं.२०६२।०६३ को जन आन्दोलन-२ पछि सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापन तथा नयाँ संविधान निर्माण नहुँदा सम्मका लागि जारी भएको 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' को प्रस्तावनामा नै “.....लैङ्गिक समस्याहरूलाई समाधान गर्न राज्यको अग्रगामी पुनर्संरचना गर्ने संकल्प उल्लेख भएको छ ।” साथै संविधानले मौलिक हक, राज्यको दायित्व, निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू मार्फत महिला हक अधिकारको प्रत्याभूति गर्न खोजेको छ । यही विशेषताका आधारमा 'नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३' ले माथि उल्लेख गरिएका समावेशी तथा मानवअधिकारका सिद्धान्तहरूलाई आत्मसात गर्न खोजेको अनुभूति गर्न सकिन्छ । संविधानतः सबैलाई समान व्यवहार गर्नु, लैङ्गिक विभेदको अन्त गरी महिलाका लागि पौत्रिक सम्पत्तिमा समान हक र प्रजनन सम्बन्धी हकको प्रत्याभूत गर्नु, महिलाहरूमाथि हुने सबै प्रकारका हिंसाजन्य कृत्याकलापलाई दण्डनीय मान्नु तथा महिला वर्गको शिक्षा, स्वास्थ्य र रोजगारीको लागि राज्यले विशेष नीति लिनुपर्ने कुरा उल्लेख गरी लैङ्गिक समानता तथा महिलाको मानव अधिकारलाई स्पष्ट स्थान दिन खोजेको पाइन्छ ।

## कानूनी तथा नीतिगत व्यवस्था

निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दोस्रो संशोधन २०६४ मा समावेशीकरणको नीति अवलम्बन ; मानव बेचबिखन तथा ओसारपसार (नियन्त्रण) ऐन २०६४ तथा नियमावली, २०६५ र

घरेलु हिंसा (कसूर र सजाय) ऐन, २०६६ तथा नियमावली, २०६७ जारी भएपछि महिला माथि हुने हिंसाको अन्त तथा निर्णयतहमा महिलाको प्रतिनिधित्व बढाउनका लागि प्रभावकारी कानूनी आधार तयार भई कार्यान्वयनमा आएको छ । जनआन्दोलन २ पछि जनताले आफ्ना लागि आफैँ संविधान बनाउन गठन भएको ऐतिहासिक संविधान सभामा भण्डै ३३% प्रतिनिधित्व स्थानीय निकायमा महिला सहभागिता २०% भन्दा बढीको सुनिश्चितता र निजामती सेवा, नेपाल प्रहरी, नेपाली सेना लगायतका राज्यका विभिन्न अंगहरूमा महिला सहभागिता बढाउने सन्दर्भमा नीति तथा कार्यक्रम कार्यान्वयन तहमा समेत लैङ्गिक सम्पर्क विन्दुहरूको सञ्जाल स्थापना तथा मन्त्रालयहरूमा क्षेत्रगत लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण रणनीति तर्जुमा गरिएको छ । यसका साथै स्थानीय शान्ति समितिहरूमा सम्पूर्ण सदस्य संख्याको एक तिहाई महिला सदस्यताको प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गरिएको छ ।

## वार्षिक बजेट तथा आवधिक योजनामा गरिएको व्यवस्था

लैङ्गिक उत्तरदायी बजेटतर्फ मुलुकको कूल बजेटको १७.३% को अनुपात र स्थानीय निकाय अनुदानको ५ % रकम महिला सशक्तीकरण तर्फ छुट्याउनु पर्ने व्यवस्था भई कार्यान्वयनमा आएको छ ।

त्यसै गरी वि.सं.२०१३ देखि विकास योजनाको थालनी भए तापनि छैठौँ पञ्चवर्षीय योजनाभन्दा अगाडिका योजनाले महिला विकासका लागि ठोस नीति तथा कार्यक्रम अगाडि ल्याएको पाइँदैन । संयुक्त राष्ट्र संघले सन् १९७५ लाई अन्तराष्ट्रिय नारी वर्ष अनि १९७६-८५ लाई

दशकको रूपमा मनाउन आवाहन गरेपछि विश्वमा अन्य मुलुकमा जस्तै नेपालमा पनि महिलाहरूलाई विकास कार्यमा प्रत्यक्षतः संलग्न गराउने र उनीहरूको आर्थिक, सामाजिक स्तरोन्नति गर्ने खालका कार्यक्रमहरू अघि सारिएको पाइन्छ । यसरी छैठौं पञ्चवर्षीय योजना देखि महिला समानता तथा सशक्तीकरणका सवाललाई उल्लेख गर्ने गरेको पाइएता पनि नवौं पञ्चवर्षीय योजना देखि यस विषयलाई विशेष जोड दिई त्यसका निम्ति विभिन्न कार्यक्रमहरू समेत संचालन गरेको पाइन्छ । त्यसै गरी नवौं योजनादेखि नै मानव अधिकारको संरक्षण एवं सर्वद्वनको लागि पनि विभिन्न नीतिगत तथा संस्थागत व्यवस्थाहरू हुँदै आएका छन् । नागरिकहरूको हक अधिकारको संरक्षण र सर्वद्वन गर्न नेपाल सरकारले त्रिवर्षीय मानव अधिकार राष्ट्रिय कार्य योजना ( २०६७/०६८-२०६९/७०) सार्वजनिक गरेको छ । मानव अधिकारको संरक्षण, सर्वद्वन गर्न संस्थागत रूपमा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग, पाँच वटा क्षेत्रिय कार्यालय र तीन वटा उप-क्षेत्रिय कार्यालय एवं प्रधानमन्त्री तथा मन्त्री परिषद्को कार्यालय लगायत अन्य सरकारी निकायहरू र अन्तर्राष्ट्रिय र राष्ट्रिय गैर-सरकारी संस्थाहरू क्रियाशील रहेका छन् । मानव अधिकारसंग सम्बन्धित १२ वटा विधेयकहरू र ३ वटा सन्धी/सम्झौताहरू व्यवस्थापिका संसदमा पेश गरिएको छ । तथापि, योजनामा गरिएको लैङ्गिक समानता तथा मानव अधिकारका मूल्य तथा मान्यता अनुसार महिलाहरूको स्थितिमा अपेक्षित सुधार हुन भने सकेको छैन ।

## चालु त्रिवर्षीय योजनामा गरिएको व्यवस्था

चालु त्रिवर्षीय योजनाले महिलाको मूलभूत तथा समान अधिकार सुनिश्चित गर्दै समुन्नत, न्यायपूर्ण, लैङ्गिक रूपले समावेशी र

समतामूलक नयाँ नेपाल निर्माण गर्ने दीर्घकालीन सोच राख्नुका साथै त्यसलाई पूरा गर्नका लागि निम्नानुसारका उद्देश्य तथा रणनीति लिएको छ :-

## उद्देश्य

१. सबै वर्ग र क्षेत्रका महिलाहरूको सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक सशक्तीकरण गर्दै दिगो शान्ति एवं विकासमा महिलाहरूको भूमिकालाई सशक्त बनाउने ।
२. महिलाविरुद्धका विभिन्न प्रकारका लैङ्गिकतामा आधारित हिंसा एव विभेदको अन्त्य गर्ने ।

## रणनीति

१. विकास प्रक्रिया, सेवा प्रवाह र शासकीय प्रणालीका सबै क्षेत्रमा लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरणलाई सुदृढ गर्ने ।
२. लैङ्गिक बजेट प्रणालीलाई सुदृढ गर्दै स्थानीय स्तरसम्म विस्तार गर्ने ।
३. महिलाविरुद्धका विभिन्न हिंसा र विभेद रोकथाम तथा नियन्त्रणका लागि अभियानको रूपमा कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने ।
४. ग्रामीण क्षेत्रका सीमान्तकृत महिलाहरूको क्षमता अभिवृद्धि एवं जीवनस्तर सुधारका लागि लक्षित संरक्षणात्मक, सेवामूलक तथा सशक्तीकरणका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने ।
५. द्वन्द्व समाधान र शान्ति स्थापना गर्ने कार्यमा महिलाहरूको सार्थक सहभागिता सुनिश्चित गर्ने ।

उपरोक्त बमोजिमको नीतिगत, कानूनीगत तथा कार्यक्रमगत कार्यान्वयनका आधारमा गरिएको Gender Gap Review मा

नेपालको स्तर निम्नानुसार क्रमिक रूपले बढिरहेको पाइएको छ

- Economic participation and opportunity,
- Access on education
- Health and livelihood
- Political empowerment र
- Overall gender gap.

## महिलाको वास्तविक अवस्था

संविधान, कानून तथा नीतिमा महिला समानता तथा महिला अधिकारका सम्बन्धमा विभिन्न व्यवस्था गरिएको भएता पनि वास्तविक व्यवहारमा भने यस्तो व्यवस्थाको पूर्णरूपले कार्यान्वयन हुन सकिरहेको छैन । नेपाली महिलाहरु राज्यद्वारा अभै विभेदित छन् । दोस्रो दर्जामा स्थापित हुन बाध्य छन् । सदियौं देखि पितृसत्तात्मक सोचमा हुर्केको हाम्रो समाजले संविधानले प्रदत्त गरेको हकको कार्यान्वयनलाई समेत सहज मान्न सकिरहेको छैन । यसको स्पष्ट प्रतिविम्ब हाल शान्ति निर्माण प्रक्रियाका सम्बन्धमा चलेको बहस र गरिने कार्य लगायत विभिन्न निकायमा रहेका र पुगेका महिला माथि गरिएको व्यवहारले स्पष्ट रूपमा झल्काईरहेको पाइन्छ । लैङ्गिक समानता तथा महिला अधिकारका सम्बन्धमा विभिन्न नीति, कानून तथा दस्तावेजहरुमा भाषिक रूपमा जतिसुकै सिंगारिएका र रंगीन शब्दावालीहरुको प्रयोग गरिएको भएतापनि पुरातनवादी सोच भएको हाम्रो समाजमा त्यसको कार्यान्वयन पक्षको रंग भने ज्यादै फिका पर्न गएको कुरा तलका आंकडाहरुबाट सहजै अनुमान गर्न सकिन्छ :-

जनसंख्या :- ५१.४४%

महिला साक्षरता :- ४२.५ % (पुरुष साक्षरता ६५.१ % र औषत ५३.७ %)

मन्त्रीपरिषद्मा महिला सहभागिता :- १२ जना (२४.४९%) मिति २०६८।७।२७ गतेको तथ्यांक व्यवस्थापिका-संसदमा महिला सदस्य :- ३३ %

## निजामती प्रशासनमा महिला सहभागिता :

राजपत्रांकित तहमा :- ६%,

राजपत्रअनंकित तहमा :- १५.१% र

श्रेणीविहिन तहमा :- ६.३%

औषतमा :- ११.२%

न्यायधीशमा महिला सहभागिता:- ९.५%

जि.वि.स.मा महिला सहभागिता :- ६.०७ %

स्थानीय शान्ति समितिहरुमा सहभागिता :- ३६७ जना (एक तिहाई) २३.८१% (०६६ पौष मसान्तसम्ममा)

घरजग्गाको स्वामित्व परिवर्तनमा (महिलामा) सहभागिता :- २३%

लैङ्गिक विकास सूचकाङ्क :- ०.५४५

लैङ्गिक सशक्तीकरण मापक :- ०.४९६

मथिका तथ्यहरुलाई आधार मान्दा महिलाको आर्थिक, सामाजिक तथा राजनैतिक स्थितिमा खासै उल्लेखनीय सुधार हुन सकिरहेको छैन । ऐतिहासिक संविधानसभाको गठनमा भएको महिलाहरुको ३३ प्रतिशत सहभागितालाई अधि सादै उक्त स्थितिमा महिलालाई ल्याई पुऱ्याउन सहभागी अरु महिलाहरुको मुद्दालाई सँधै पाखा पारिनुका साथै आफ्नै बल बुता र खुबीले राज्यका केही महत्वपूर्ण स्थानमा पुगेका महिलाहरुलाई समेत प्रोत्साहन गर्नुका साटो हतोत्साही तुल्याउने र अवसरबाट बञ्चित गर्ने कार्य राज्य संचालनका अभिकर्ताहरुबाट भएको पाइन्छ ।

नेपालमा महिलाहरु दोस्रो दर्जामा स्थापित छन् । उनीहरुले निर्वाह गर्ने प्रजनन

भूमिका कै कारण उनीहरूलाई कमजोर ठान्ने, अयोग्य घोषणा गर्ने र पाखा लगाउने प्रचलन छ। चाहेको बेलामा महिलाबिना घर-देश चल्न सक्दैन, महिलाहरूले गरेको काम सफल गराएरै छोड्छन्, महिला कमजोर छैनन् भनी ठूला ठूला कुरा गरी काम गराउने तर महिलाको अधिकार सुनिश्चित गर्ने कुरामा महिलालाई सधैं अयोग्य मात्र देख्ने परम्परा अद्यापी छैदैं छ।

- मानव अधिकार हनन भएका विषयमा राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोगले गरेका नीतिगत निर्णयहरू प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन नसक्नु
- मानवअधिकारको सम्मान, संरक्षण र सम्बर्धन गर्ने संस्कृतिको विकास हुन नसक्नु, आदि।

### समस्या समाधानका उपायहरू

#### विद्यमान समस्याहरू

- समाजमा पितृसत्तात्मक सोच अभै कायम रहनु,
- महिलाहरूको राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक, कानूनी सशक्तीकरणका प्रयासहरू फैलावट र गुणस्तरका दृष्टिले अपर्याप्त हुनु,
- सशस्त्र द्वन्द, लैंगिक हिंसा, मानव वेचबिखन, एच.आई.भि./एड्स तथा गरीबीको प्रभाव महिलाहरूमा बढनु,
- संस्थागत व्यवस्थालाई सुदृढीकरण गर्न पर्याप्त मात्रामा भौतिक, वित्तीय एवं मानवीय स्रोत परिचालन गर्न नसकिनु,
- महिला अधिकारका क्षेत्रमा कार्यरत संस्थाहरूबीच समन्वय र क्षमताको कमी हुनु
- राज्यका संयन्त्रहरूमा मानव अधिकारका विश्वव्यापी मूल्य, मान्यता र आदर्शलाई आधार मानी कार्य गर्ने संस्कृतिको विकास हुन नसक्नु,

- महिलाहरूको राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक अधिकारहरूको संरक्षण, प्रबर्द्धन तथा प्रचलनमा हालसम्म भएका उपलब्धिहरूलाई सुदृढीकरण गर्दै राज्यको संरचनामा महिला प्रतिनिधित्व ३३ प्रतिशत माथि पुऱ्याउनु पर्ने,
- महिला सशक्तीकरण, क्षमता अभिवृद्धि, क्षेत्रगत लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण र समावेशीकरणलाई अभियानका रूपमा अधि बढाइनु पर्ने,
- लैङ्गिक मूलप्रवाहीकरण तथा महिला सशक्तीकरणको क्षेत्रमा क्रियाशील संस्थाहरू तथा जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि तथा सशक्तीकरण गर्नुका साथै सरकारी, गैरसरकारी, निजी तथा सामुदायिक क्षेत्र र दातृसमुदाय वीचको सहकार्यलाई अभि प्रभावकारी बनाउनु पर्ने,
- समष्टिगत आर्थिक ढाँचा, समग्र लेखा र तथ्याङ्क प्रणालीलाई लैङ्गिकमैत्री बनाउनुका साथै समय र श्रम बचत गर्ने प्रकारका कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्ने,

- लैङ्गिक मूलप्रवाहिकरणकालागि राष्ट्रिय लैङ्गिक रणनीति तयार गरी लागु गर्ने,
- आयोजनाहरूलाई बढीभन्दा बढी रोजगारीमूलक र लैङ्गिक दृष्टिले उत्तरदायी बनाउन आयोजना तर्जुमाको क्रममा Gender Analysis, Gender Audit तथा Gender Impact Assessment गर्ने पद्धतिको सुनिश्चितता गर्ने,
- लैङ्गिक बजेट प्रणालीलाई सबै क्षेत्रगत कार्यक्रम तर्जुमा प्रक्रियामा बढी प्रभावकारी, सार्थक र संस्थागत बनाउँदै स्थानीयस्तरसम्म विस्तार गर्ने,
- महिलाका विरुद्ध हुने सबै प्रकारका हिंसा, शोषण तथा विभेदहरूको रोकथाम एवं नियन्त्रणका लागि कानूनी उपचार, सामाजिक संरक्षण र सामुदायिक अग्रसरतालाई प्रोत्साहन गर्दै लैङ्गिक हिंसा संबोधन प्रणालीको विकास गर्ने,
- महिला तथा बालबालिका लगायत मानव ओसारपसार तथा वेचविखन विरुद्धमा नयाँ राष्ट्रिय कार्ययोजना तयार गरी विभिन्न सरोकारवाला निकायहरूले सञ्चालन गरिरहेका निरोधात्मक, संरक्षणात्मक र उपचारात्मक प्रयासहरूबीच समन्वय गरी प्रभावितहरूको उद्धार तथा पुनःस्थापनका लागि आकस्मिक कोषको व्यवस्था गर्ने,
- महिला मानव अधिकारको पक्षमा नेपालले जनाएको अन्तर्राष्ट्रिय प्रतिबद्धता अनुसार तर्जुमा भएका राष्ट्रिय कार्ययोजनाहरू, महिला उपर हुने सबै प्रकारका भेदभाव उन्मूलन गर्ने

महासन्धी, वेइजिङ्ग कार्यमञ्च, संयुक्त राष्ट्र संघ सुरक्षा परिषद्को महिला, शान्ति र सुरक्षा सम्बन्धि प्रस्ताव १३२५ तथा महिला शान्ति र विकाससम्बन्धी प्रस्ताव १८२० र मानव वेचविखन विरुद्धको राष्ट्रिय कार्य योजना अर्न्तगत विभिन्न निकायबाट सम्पन्न हुने र हुनुपर्ने कार्यक्रमहरूको कार्यान्वयन र त्यसको प्रभावकारी अनुगमन र नियमित प्रतिवेदनको पद्धति विकास गर्ने,

- विभिन्न किसिमका लैङ्गिक हिंसामा परेका महिला तथा किशोरीहरूलाई पुनःस्थापना तथा सेवा केन्द्र स्थापना गरी जीवनोपयोगी सीप मार्फत क्षमता विकास गर्ने, आदि ।

## निष्कर्ष

अन्त्यमा कुनै पनि विषयमा सुधार वा परिवर्तन हुनका लागि सब भन्दा पहिले मानवीय सौचमा परिवर्तन भै लागु गरिएका कानूनहरूको कार्यान्वयन हुनु जरुरी छ । जवसम्म पुरातनवादी पितृसत्तात्मक सोच हावी भैरहन्छ, तवसम्म नीति तथा कानूनमा मात्रै सुधार गरेर उल्लेख्य प्रगति हासिल गर्न नसकिने कुरामा कसैको द्विमत नहोला । तसर्थ विद्यमान नेपाली समाजमा रहेका सामाजिक, साँस्कृतिक कुरीतिहरू, विकसित संस्कार र स्थापित मान्यताहरूलाई परिवर्तन गर्न सबै सरोकारवालाहरू प्रतिबद्ध हुनु समिचीन देखिन्छ । यसबारे सचेत हुँदै नेपाल सरकारले निश्चित मापदण्ड तयार गरी अविलम्ब लागु गर्नका साथै यस्ता मापदण्डहरू संयुक्त राष्ट्र संघीय प्रस्ताव नं. १३२५, सो को आधारमा निर्णय भएका प्रस्तावहरू १८२०, १८८८ र १८८९ लगायत महिलामाथि हुने सबै खाले भेदभाव उन्मूलन गर्ने महासन्धीका साथै नेपालले बनाएका विद्यमान ऐन कानूनका प्रावधानहरूमा आधारित हुनु जरुरी छ । यसरी प्रतिबद्ध भै कार्यान्वयन गरेको खण्डमा हाल महिला र पुरुषबीच जुन

खाडल देखिएको छ, त्यसलाई केही हदसम्म कम गरी वास्तवमा महिला समानता कायम भै संविधानद्वारा प्रदत्त हकहरूको उपयोग गर्न सकिने

वातावरण तयार हुने र “Women’s right are human rights” भन्ने कथनलाई व्यवहारमा उतार्न सकिने कुरामा आशावादी हुन सकिन्छ ।

## सन्दर्भ सामाग्री :

- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३,
- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७,
- महिला विकास कार्यक्रम, वार्षिक प्रगति प्रतिवेदन, २०६६/०६७, महिला, बालबालिका तथा समाज कल्याण मन्त्रालय, महिला तथा बालबालिका विभाग
- त्रिवर्षीय योजना (२०६७/०६८-२०६८/०७०), राष्ट्रिय योजना आयोग
- त्रिवर्षीय मानव अधिकार राष्ट्रिय कार्य योजना (२०६७/०६८-२०६९/७०), राष्ट्रिय मानव अधिकार आयोग
- Wendy Harcourt “Global Women’s Rights movements-feminists in transformation”, Development Dialogue No 52, August 2009, The Dag Hammarskjold Centre, Sweden,
- ४९ औं CEDAW समितिको निष्कर्ष प्रतिवेदन माथि शान्ति र संविधानका लागि “महिला दबाव अभियान” द्वारा महिलामुखी दृष्टिकोणबाट सेना समायोजन सम्बन्धमा गरिएका कार्यहरूको आधारमा तयार गरिएको प्रतिवेदन, website मार्फत
- एसियाली आप्रवासी मञ्च-नेपाल (ओरेक नेपाल, आप्रवासी नेपाली समन्वय समिति, पौरखी, युथ एक्सन नेपाल, अखिल नेपाल महिला संघ) को तर्फबाट आप्रवासी महिला कामदारको मुद्दाहरूलाई लिएर तयार पारिएको प्रतिवेदन, website मार्फत

# शान्ति प्रक्रियाको तार्किक निष्कर्ष र सङ्क्रमणकालको थान्को

श्यामसुन्दर शर्मा\*

## विषय प्रवेश

अहिले देशका सबै प्रकारका मुद्दाहरू एक किसिमले थाती रहेर शान्ति प्रक्रियालाई टुङ्गापुऱ्याउने विषयले प्राथमिकता पाइरहेको छ । सशस्त्र द्वन्द्व अन्त गरी दिगो शान्ति बहाली गर्ने ध्येयले २०६३ सालमा राज्य र तत्कालीन विद्रोही पक्ष बीच भएको विस्तृत शान्ति सम्झौताले करिब पाँच वर्षको अन्तराल पार गरेपछि शान्ति प्रक्रियाको मुद्दा मात्र राज्यको एक नम्बरको प्राथमिकतामा पर्नुले यो विषय देशको सम्बृद्धिका लागि कति महत्वपूर्ण रहेछ भन्ने कुराको पुष्टि हुन्छ । हुन त सशस्त्र द्वन्द्व प्रारम्भ भएदेखि नै दिगो शान्तिको आवश्यकता नेपाली समाजमा देखिन थालेको हो । विस्तृत शान्ति सम्झौताको एक मात्र ध्येय देशमा भइरहेको सशस्त्र द्वन्द्व अन्त गरी नेपाली समाजलाई दिगो शान्तिको अनुभूति दिनु नै थियो । तर राजनीतिदेखि आर्थिक विषयहरू समेत राष्ट्रिय मुद्दाका विषय भएकोले शान्तिको विषय धेरै मुद्दाहरूमध्ये एउटा मुद्दा रहेको थियो । धेरै हण्डर, ठक्कर र चुनौतीबाट गुज्रिसकेपछि र राष्ट्रले ठूला ठूला नोक्सानी खपिसकेपछि राष्ट्रिय विकासको द्रुततर गति, दिगो शान्ति, नवीन संविधान, सामाजिक अग्रगमन सबै उपलब्धिका लागि शान्ति प्रक्रियाको तार्किक वा सर्वमान्य निष्कर्ष नै मुख्य पूर्वाधार वा पूर्वशर्तको रूपमा रहेको तथ्य सबै क्षेत्र, खास गरी

राजनीतिक क्षेत्रले अनुभूति गर्न थालेको छ । यो ज्यादै राम्रो सङ्केत भएकोले शान्ति प्रक्रियाको अन्तिम चरणको दृश्य हेर्न धेरै कुर्नु नपर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ ।

## मूल मुद्दा

लामो समयदेखि थाती रहेको शान्ति प्रक्रिया सम्बन्धमा मुद्दाहरू धेरै हुनु स्वाभाविक हो । शान्ति प्रक्रियाको तार्किक निष्कर्षका लागि सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनका मुद्दाहरू एकातिर छन् भने राज्य व्यवस्थापन वा शासकीय प्रणालीका मुद्दाहरू पनि उतिकै छन् । सामाजिक र आर्थिक मुद्दाहरू त हुने भइहाले । यसो भए पनि शान्ति प्रक्रियाका मूल मुद्दा भने सङ्ख्याको दृष्टिकोणले धेरै छैनन् । अहिले आएर हेर्ने हो भने यस प्रक्रियाको मूल मुद्दाको रूपमा शिविरमा रहेका माओवादी सेनाका लडाकुको व्यवस्थापन नै रहेको छ । यस कुरालाई आधार मानेर हेर्ने हो भने शान्ति प्रक्रियाका मूल मुद्दाहरू निम्न अनुसार देखिन्छन् ।

## १. माओवादी सेनाका लडाकुहरूको समायोजन

जबसम्म शिविरमा हतियार हुन्छन् र माओवादी सेनाका लडाकुहरू व्यापकमा भैं समूहगत रूपमा रहन्छन् तबसम्म शान्ति प्रक्रिया अर्थपूर्ण रूपमा सम्पन्न हुँदैन । यही मुद्दा अहिले

\* अध्ययन निर्देशक, नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान

सबभन्दा गम्भीर र चासोको रूपमा रहेको प्रति त हुन्छ । शिविरमा रहेको हतियार र लडाकु विशेष समिति अन्तर्गत आउनु पर्ने विषय नै शान्ति प्रक्रियाको पहिलो खुड्किलोको रूपमा देखापरेको छ । माओवादीको पार्टीगत निर्णयपछि हतियारको साँचो विशेष समितिलाई बुझाइएको त छ तर सो पार्टीभित्र यसै विषयलाई लिएर चरम विवाद पनि सिर्जना भएको छ । साँचो बुझाइएको प्रसँग साँच्चै साँचो हो वा यस विषयले जटिलता थप्छ भन्ने कुरा पर्खेर हेर्नु पर्ने अवस्था रहेको छ । तर हतियारको साँचो राज्यको नियमित संरचनाभित्र आउनु भनेको अहिलेको शान्ति प्रक्रियाको पहिलो खुड्किलो पार गर्नु भने पक्कै हो । साँचोको प्रसङ्ग एउटा सांकेतिक अभिव्यक्ति पनि हो । शान्ति प्रक्रियाप्रतिको इमान्दारिता सम्बन्धमा । यस घटनाले शान्ति प्रक्रियाको तार्किक निष्कर्षले मूर्त रूप लिन थालेको अवस्थाप्रति निर्धक्कता बढाएको छ । यो प्रसङ्ग एउटा शुरुवात मात्र हो । यो बाटोबाट लामो दूरी तय गर्न बाँकि नै छ । तर ठिक मार्गमा हिँड्न प्ररम्भ भएको र अब गति अनुसार गन्तव्यमा पुग्न सकिन्छ भनेर भन्न सकिने अवस्था भने छ ।

शिविरको कुरा गर्दा हतियार कसको व्यवस्थापन वा नियन्त्रणमा रहने भन्ने विषय मात्र छैन । ती हतियारको अवस्था अब कस्तो हुन्छ भन्ने कुरा सबैको चासोमा रहेको छ । साँचो मात्र हस्तान्तरण भएको हो कि हतियारको स्वामित्व नै हस्तान्तरण भएको हो ? हतियार कन्टेनर मै रहिरहन्छ कि सरकारको उपयुक्त सुरक्षा निकायको भण्डारमा जान्छ ? या नस्ट गरिन्छ ? थुप्रै निर्दोष नेपालीहरूलाई मृत्युको मुखमा पुऱ्याएका ती हतियार अब पुनः प्रयोग हुन सक्छन् कि सदाका लागि बेकम्मा भइसके ? यस्ता केही प्रश्न छन् जसको उत्तर अब खोज्न थाल्नु पर्छ ।

मुद्दाको मूल विषय त लडाकु व्यवस्थापन नै हो । शिविरमा रहेका लडाकुको व्यवस्थापन कसरी हुन्छ ? के कति सङ्ख्यामा लडाकुहरू सुरक्षा निकायमा जान्छन् ? ती लडाकु समूहगत पहिचानमा रहन्छन् कि सुरक्षा निकायभित्र व्यक्तिगत पहिचानका रूपमा ? यस्तो लडाकुको सङ्ख्या हतियार सङ्ख्याको आधारमा हुन्छ कि सम्बन्धित पक्षहरूको सहमतीको आधारमा हुन्छ कि लडाकुको रोजाईको आधारमा हुन्छ ? समायोजनको मापदण्ड के हुने हो ? सुरक्षा निकायमा समायोजन हुन नसकेकाहरूको पुनर्स्थापना मापदण्ड के हुन्छ ? उनीहरूले के कस्तो प्याकेज पाउँछन् ? उनीहरूको सामाजिक हैसियत के हुन्छ ? यी प्रश्नहरूको उत्तर नै लडाकु व्यवस्थापनको आधार हुने कुरा देखिएको छ । सबभन्दा मूल प्रश्न त यी प्रश्नको उत्तर कहिलेसम्म पाइन्छ अथवा शिविरहरू कहिलेसम्ममा पूर्ण रूपमा खाली हुन्छन् भन्ने हो । जुन दिन शिविर खाली हुन्छन् तब यो मुद्दाले थान्को पाउँछ ।

## २. कब्जा गरिएका सम्पत्ति फिर्ता :

अर्को मूल मुद्दा देखिएको छ- माओवादीले कब्जा गरेको सम्पत्ति सम्बन्धित व्यक्तिलाई फिर्ता हुनुपर्ने । यो मुद्दाले थान्को नपाएसम्म शान्ति प्रक्रिया तार्किक निष्कर्षमा पुग्न सक्दैन । कब्जा गरिएका सम्पत्ति फिर्ता सम्बन्धमा पनि कैयौं प्रश्नहरू छन् । पहिलो प्रश्न त यस्ता सम्पत्ति फिर्ता हुन्छ वा हुँदैन । कब्जा गरिएको भनिएको माओवादीको भनाइ हेर्ने हो भने ती सम्पत्ति माओवादी पार्टीले कब्जा गरेको होइन, जनताले कब्जा गरेको हो । यसैले यस बारेमा माओवादीले गर्नु पर्ने वा गर्न सक्ने खास काम छैन । जसको सम्पत्ति कब्जा भएको छ उनीहरूको भनाइलाई



आधार मान्ने हो भने माओवादी पार्टी वा त्यसको भातृ संगठनहरूका कारण सम्पत्ति फिर्ता हुन सकेको छैन । हुन त संपत्ति कब्जा गरिएका व्यक्तिहरूको सङ्ख्या तुलनात्मक रूपमा कम होला र लामो समयदेखि कब्जामा रहेकोले सम्पत्तिको अवस्था पनि अज्ञात होला । विस्थापित व्यक्तिहरूले कुनै न कुनै रूपमा आफ्नो बन्दोवस्त गरिसकेका पनि होलान् । यसो भए पनि शान्ति प्रक्रिया, राजनीतिक परिवेश र व्यक्तिको मौलिक हकका कारण यो मुद्दा निकै संवेदनशील रहेको छ । सम्पत्ति जस्ताको तस्तै फिर्ता, राज्य वा कब्जा गरिएकाबाट क्षतिपूर्तिमध्ये कुनै न कुनै तरिकाले यो मुद्दालाई सम्बोधन नगरिए शान्ति प्रक्रियाको तुष बाँकी रहिरहने देखिएको छ ।

### ३. नागरिक राजनितक दलहरू :

शान्ति प्रक्रियाको अर्को महत्वपूर्ण मुद्दाको रूपमा रहेको विषय भनेको सबै राजनीतिक दलहरू नागरिक दलको रूपमा प्रतिष्ठापित वा रूपान्तरित हुनु पर्छ भन्ने छ । नागरिक दल हुनुको अर्थ मूलतः दुइ वटा पाटोबाट हेर्ने गरिन्छ । कुनै पनि राजनीतिक दलसँग हातहतियार हुनु हुन्न । अर्थात् हतियारको आडमा राजनीति गर्नु हुन्न । देशको राजनीतिक प्रणालीको मूलप्रवाहमा रहने हो भने प्रत्यक्ष वा परोक्ष कुनै रूपमा पनि राजनीतिक दलले हतियार राख्न पाउँदैन । यो कुरा मूलतः माओवादी दललाई लागू हुने देखिन्छ । नागरिक दलको पहिचान भनेको हातहतियारसँग मात्र सम्बन्धित छैन । उसँग अर्ध सैनिक संरचना वा समूह पनि रहनु हुन्न । वाइसियल, युथफोर्स जस्ता अर्धसैनिक संरचनाले राजनीतिक दललाई नागरिक दल हुनबाट वञ्चित गर्छ ।

अर्को पाटो भनेको राजनीतिक दलहरू प्रजातान्त्रिक मूल्य र मान्यता अनुरूप स्थापित वा सञ्चालित हुनु पर्छ भन्ने हो । आधारभूत प्रजातान्त्रिक मूल्य र मान्यता अङ्गिकार गर्न नसकेको दललाई नागरिक दल भनिँदैन । प्रजातन्त्रको आधारभूत मान्यता भनेको बहुदलीय राजनीतिक व्यवस्था, नियमित रूपमा निष्पक्ष र स्वतन्त्र निर्वाचन, जनताको वर्चस्व तथा सर्वमान्य मानवअधिकार अथवा मौलिक हकको संरक्षण हो । यान्त्रिक वा प्राविधिक रूपमा माथिका दुइवटा मुद्दा सम्बोधन हुने तर राजनीतिक दलहरूले प्रजातन्त्रका आधारभूत मान्यता अवलम्बन नगर्ने हो भने पनि शान्ति प्रक्रियाले सही रूपमा थान्को पाउँदैन ।

शान्ति प्रक्रियाका अरु पनि कैयौं मुद्दाहरू छन् । द्वन्द्वबाट प्रभावित र पीडितहरूको राहत तथा पुनर्स्थापना, नष्ट भएका संरचनाहरूको पुनर्निर्माण, सुरक्षा निकायहरूको सुधार, हिंसाको अन्त्य, द्वन्द्वबाट पुगेको क्षतिको परिपूरण आदि शान्ति प्रक्रियाका स्वाभाविक मुद्दाहरू हुन् । सङ्क्रमणकालीन न्याय अर्को मुद्दामा पर्छ । अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डको पालनालाई पनि अर्को पाटोको रूपमा लिन सकिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय जगतलाई विश्वासमा लिएर शान्ति प्रक्रियालाई अगाडि बढाइएन भने त्यसले मान्यता पाउन कठिन हुनसक्छ । संयुक्त राष्ट्र संघ जस्तो निकायको प्रत्यक्ष सहयोग र चासो सफल शान्ति प्रक्रियाको लागि आवश्यक हुन्छ । यसो भए पनि माथिका तीन वटा मुद्दाहरू अहिलेको शान्ति प्रक्रियाका मूल मुद्दाका रूपमा लिन सकिन्छ जसलाई सम्बोधन नगरी शान्ति प्रक्रियाले तार्किक निष्कर्ष पाउन सक्दैन ।

## शान्ति व्यवस्थापनका मुख्य काम

शान्ति प्रक्रियाका मुख्य मुद्दा यी हुन् भने शान्ति व्यवस्थापनलाई टुङ्गोमा पुऱ्याउन अब गर्न बाँकी मुख्य कामहरू के बाँकी छन् त ? वस्तवमा भन्ने हो भने अब धेरै काम गर्न बाँकी नै छैन, तर जति छ त्यति काम सम्पादन गर्न सबै नेपालीहरू एक जुट नहुने हो भने सजिलो पनि छैन । जब हाम्रो देश सामान्य वा नियमित राज्य व्यवस्थापनको चरणमा प्रवेश गर्छ तब शान्ति व्यवस्थापनको मूल काम सम्पादन भएको मान्न सकिन्छ । यो अवस्थामा पुग्न कम्तीमा पनि निम्न अनुसारका काम सम्पादन हुनु पर्छ :

### १. शान्ति प्रक्रियाका मुद्दाहरूलाई टुङ्गोमा पुऱ्याउने :

माथि उल्लेख गरिएका मुद्दाहरूलाई संघैका लागि समाधान हुने गरी टुङ्गोपुऱ्याउने काम शान्ति व्यवस्थापनको काम हो । सशस्त्र द्वन्द्वमा कोही पर्न नपरोस्, शिविरमा रहेका लडाकु र हतियारको सर्वमान्य ढङ्गले बन्दोबस्त भई कहिले पनि खोल्न नपर्ने गरी शिविरहरू खाली होउन् । कब्जा भएका सम्पत्ति फिर्ता होओस् र सबै राजनीतिक दलहरूको आधारभूत स्वरूप नागरिक होस् । यही नतिजा हासिल गर्न शान्ति व्यवस्थापनका काम केन्द्रित हुनु पर्छ । तर यी काम हेर्दा जति सजिलो देखिन्छ त्यति गर्त सजिलो छैन । यसको अर्थ हतियार उठाएको माओवादीलाई निसशस्त्र मात्र होइन सैन्य संरचनाबाट उसलाई अलग गर्नु पर्ने हुन्छ । एक दलीय सर्वसत्तावादी व्यवस्थाका लागि वकालत गर्दै आएको दललाई बहुदलीय प्रजातन्त्रमा रूपान्तरण गर्नु पर्छ र हिंस्रक राजनीति गर्दै

आएकोलाई मूल्यमा आधारित प्रतिस्पर्धी राजनीतिमा ल्याउनु पर्छ । यो काम त्यति सजिलो हुने कुरै भएन । तर पनि समय र हण्डरका कारणले राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय परिस्थिति बुझेको, शिविरमा लामो समयसम्म रहेर धैर्य गुमाउन लागेको लडाकुलाई व्यवस्थित गर्नु परेको र अरु राजनीतिक दलसँग प्रतिस्पर्धा गर्दै मिल्दै अगाडि बढ्नु पर्ने परिस्थिति सामना गर्न परिरहेको कारणले यी मुद्दाहरू अरु दलहरूको अतिरिक्त माओवादीको लागि पनि उत्तिकै अहं भएकोले यो काम सम्पादन गर्न सकिने र हुन सक्ने परिस्थिति सिर्जना भइसकेको छ । माओवादीबाटै सरकारको नेतृत्व भइरहेकोले अनुपातिक रूपमा यो काम गर्ने मूल जिम्मेवारी पनि माओवादी कै भएकोले शान्ति प्रक्रियाका मुद्दाहरू अब टुङ्गोमा पुऱ्याउन सकिन्छ भन्ने कुरामा आशावादी हुन सक्ने पर्याप्त सङ्केत र सूचकहरू देखिन थालेका छन् ।

### २. संविधान निर्माण :

शान्ति व्यवस्थापन कै अर्को कामको रूपमा संविधान सभाबाट नयाँ संविधान निर्माण हुनु पर्ने छ । संविधान सभाको निर्वाचन नै संविधान बनाउन भएको हो । दुइ वर्षको अवधि रहेको यस सभाले साढे तीन वर्षको अवधि लिइसकेको छ र संविधान निर्माणका लागि सबभन्दा बढी दवाव पनि अहिले खेपिरहेको छ । संविधान निर्माणका कतिपय काम सकेर केही मुद्दामा अल्झेर बसिरहेको छ । संविधान सभाको काम हेर्दा लग्छ यस सभाले संविधान निर्माणको आधारभूत काम सकिसकेको छ र राजनीतिक परिस्थिति बन्ने हो भने छोटो समयभित्र नै संविधान बनाउन सक्छ । राज्यको पुनर्संरचना, कार्यकारी स्वरूप, न्यायपालिकाको अधिकार क्षेत्र र

निर्वाचन प्रणाली बारेमा सहमती हुनासाथ संविधान निर्माणको मार्ग पूर्णतः प्रशस्त हुन सक्ने अवस्था देखिएको छ ।

तर यो काम तब मात्र सम्पन्न हुन सक्छ जब शान्ति प्रक्रियाका मुद्दाहरू टुङ्गिन्छन् । यो काम जति जटिल वा सरल भए पनि शिविरसम्बन्धी मुद्दा र सम्पत्ति फिर्तासम्बन्धी मुद्दा नटुङ्गिएसम्म नयाँ संविधान निर्माण हुन सक्दैन । एकातिर संविधान सभाको म्याद तीन पटक थप भई सकेको छ र बारम्बार बढाउनका लागि उचित कारण फेला पर्न छोडेका छन् । यसको अर्थ कि संविधान बनाउ कि संविधान सभा भङ्ग गर भन्ने परिस्थितिमा राष्ट्र रहेको छ । अर्को तर्फ शिविर व्यवस्थापनको कामले केही आकार, गति र गन्तव्य लिन लागेको देखिएको छ । यसरी नयाँ संविधान निर्माणका लागि बाटो खुल्दै गरेको सङ्केतहरू प्रसस्त देखिन थालेका छन् । नयाँ संविधान निर्माण शान्ति व्यवस्थापनको अर्को अनिवार्य कामको रूपमा रहेको भने अवश्य छ ।

### ३. नयाँ संविधान अनुसार राज्यका अङ्ग र संरचनाको स्थापना :

संविधान निर्माण भएर मात्र शान्ति व्यवस्थापनको काम सम्पन्न हुन्छ । संविधान अनुसार राज्य सञ्चालन प्रारम्भ पनि हुनु पर्छ । बनिनसकेको संविधानसँग जोडेर राज्य संयन्त्रको कुरा गर्न कठिन हुन्छ । संविधान कस्तो बन्ने हो ? बन्न कति समय लाग्ने हो ? सो संविधानलाई समाजका विभिन्न पक्षले कसरी लिने हुन् ? अझ पनि भूमिगत रहेका वा सशस्त्र विद्रोहमा रहेका समूहहरूले कस्तो व्यवहार देखाउने हुन् ? भन्न

वा अनुमान गर्न कठिन छ । एउटा कुरा के स्पष्ट छ भने संविधान सभाका विभिन्न विषयगत समितिका प्रतिवेदन र संवैधानिक समितिको अहिलेसम्मको काम हेर्दा नयाँ संविधानले समेट्ने धेरै कुरा भन्न सकिने अवस्था पनि छ । यसै आधारमा भविष्यको नेपालको राज्य संरचना कस्तो हुन्छ भनेर अनुमान गर्न सकिन्छ ।

संविधान निर्माण भएपछि सबभन्दा पहिलो काम निष्पक्ष निर्वाचनद्वारा राज्यका आधारभूत संयन्त्रहरूको स्थापना गर्नु हुनेछ । केन्द्र र प्रान्त सरकारको निर्माण, व्यवस्थापिका र न्यायपालिकाको प्रतिष्ठापन, सुरक्षा निकाय लगायत निजामती प्रशासनको पुनर्वाहली, नागरिक समाजको भूमिकाको पुनरावलोकन आदि विषयहरू तत्काल अगाडि आउँदछन् । यी सबै कुरालाई निरूपण गर्नु पर्ने हुन्छ । जब राज्यका आधारभूत संयन्त्रले नियमित रूपमा काम गर्न थाल्छ, र नागरिकहरू सामान्य जीवन व्यतित गर्ने अवस्थामा हुन्छन् तब मात्र शान्ति व्यवस्थापनको काम सम्पन्न हुन्छ । यस पछि शान्तिलाई दिगो राख्न र सुरक्षा व्यवस्थापन गर्नु पर्ने आवश्यकता हुँदैन भन्न खोजिएको होइन । यी काम राज्यका नियमित संयन्त्रले गर्न थाल्छन् । अहिलेको शान्ति व्यवस्थापनको मूलभूत जिम्मा यो तैस्रो काम सम्पन्न गरेपछि सकिन्छ भन्न खोजिएको मात्र हो ।

यस अवस्थामा आइपुगेपछि मात्र राज्य पुनर्स्थापित हुन्छ । नेपालीहरूले नयाँ नेपाल निर्माण गर्ने प्रक्रिया प्रारम्भ हुन्छ । यस अवस्थासम्म सङ्क्रमणकाल रहिरहन्छ, शान्ति प्रक्रियाका मुद्दाहरू रहिरहन्छन् र शान्ति व्यवस्थापनको जिम्मेवारी पूरा भएको हुँदैन ।

## मुख्य निर्धारक तत्वहरू

के शान्ति प्रक्रियाका मुद्दाहरू सम्बोधित होलान् ? के सङ्क्रमणकालले थान्को पाउँछ ? के शान्ति व्यवस्थापनले आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न सक्छ ? के दिगो शान्ति बहाली हुन्छ ? अब नेपालीले सशस्त्र द्वन्द्व फेरि व्यहोर्न पर्ला वा नपर्ला ? शान्ति व्यवस्थापनको कुरा गर्दा यी प्रश्नहरू हरेक नेपालीको मनमा उठ्ने गर्छ । विगतको एक दशक लामो द्वन्द्व व्यहोरेका नेपालीलाई सशस्त्र द्वन्द्व अथवा सङ्गठित हिंसा अथवा अशान्तिको कल्पनाले मात्र पनि सशङ्कित बनाउने गर्छ । दिगो शान्तिका लागि नेपालीले धेरै दुःख पाएका छन्, त्याग गरेका छन् र सहेर बसेका छन् । यसैले शान्ति व्यवस्थापनको तार्किक निष्कर्ष, सङ्क्रमणकालको सादाका लागि अन्त र दिगो शान्ति बहालीका लागि नेपालीहरूले धैर्य गरिरहेका छन् । साथै माथि उल्लेख गरिएका प्रश्नहरू मनमा खेलाएर बसेका छन् । जबसम्म यी प्रश्नहरूको चित्तबुझ्दो उत्तर हुन्न नेपालीहरूको मनमा दिगो शान्तिलाई लिएर त्रास रहिरहन्छ ।

यी प्रश्नहरूको उत्तर के हुन्छ त ? नेपालीहरूले चाहे जस्तै उत्तर आउला ? यो कुरा परिस्थितिमा भर पर्छ । अहिले टड्कारो रूपमा देखिएका केही यस्ता तत्वहरू छन् जसले यी प्रश्नहरूको उत्तरलाई निर्धारण गर्छ । थुप्रै तत्वहरू हुन सक्छन् जसले उत्तरलाई आकार देलान् । यहाँ पाँच वटा तत्वहरू मात्र उल्लेख गरिएको छ जसले निर्विवाद र उल्लेख्य रूपमा उत्तरलाई निर्धारण गर्न प्रयत्न गर्छ । यिनै तत्वहरूमा निर्भर छ नेपालको शान्ति प्रक्रिया र यसको दिगोपन ।

## १. आम सहमति :

संविधान निर्माण लगायतका शान्ति प्रक्रियाका सबै कामहरू पारदर्शी तथा औचित्यका आधारमा हुनु आवश्यक छ । यसको अर्थ शान्ति प्रक्रियामा संलग्न सबैको सहमतीमा काम हुनु पर्छ । यसो भएमा प्रत्येक कदम वा चरणमा सबैको विश्वास जित्न सकिन्छ र सम्पन्न गरिएका कामहरूमा कसैको विमति वा विरोध रहँदैन । राष्ट्रिय सहमतिको नामबाट चिनिने यस्तो सहमतिमा विगतमा कैयौं पटक अवरोध आएको छ । अहं, अडान, सिद्धान्त, बटमलाइन, पूर्व शर्त, भागबण्डा आदिको नामबाट सहमति भाँडिने वा बन्नै नपाउने अवस्थाहरू कति आए कति । सहमतिको बाटोमा दरार आएमा शान्ति प्रक्रिया कुनै बेला पनि उल्टो दिशामा घुम्न सक्छ र अहिलेसम्मका नतिजा वा उपलब्धि बेकामका बन्न सक्छन । आम सहमतिको जति सम्भावना छ वा जति आम सहमती बन्न सक्यो त्यति नै विश्वसनीय ढङ्गले शान्ति प्रक्रियाले दिशा र गति लिन सक्छ ।

## २. आम जनताको विश्वास :

आम सहमतिको मुख्य आधार आम जनताको विश्वास पनि हो भनेर जान्नु निकै आवश्यक छ । अहिले सञ्चार माध्यम र नागरिक समाज निकै सशक्त छन् जसले परोक्ष रूपमा आम जनताको प्रतिनिधित्व गरिरहेका छन् भने जनतालाई प्रशिक्षित पनि गरिरहेका छन् । राजनीतिक दल अथवा नेतालाई भन्दा सञ्चार माध्यम र नागरिक समाजलाई जनताले विश्वास गरेको मामिलाहरू विगत केही समयदेखि प्रशस्त देख्न पाइएको छ । यसरी एकातिर जनता सशक्त

भइरहेका छन् भने अर्कोतिर चेतनशील पनि । यसैले शान्ति प्रक्रियामा भइरहेका कामहरूका बारेमा आम जनताले गहिरो चासो दिइरहेका छन् भने आफूलाई चित्त नबुझेका कुराहरूमा दबाव सिर्जना गरिरहेका छन् । लोकतन्त्रमा जनताको सशक्त भूमिका हुने कुरालाई नेपालको परिवेशले पुष्टि गरिरहेको छ । यसैले अहिले शान्ति प्रक्रियाका प्रत्येक अंश र गतिविधिमा जनताको नियन्त्रण भएको देखिन्छ । कुनै दल वा समूह वा कोही पनि जनताको चाहना विपरित जाने आँट गर्न सक्ने देखिएको छैन । यसैले शान्ति प्रक्रियाका प्रत्येक चरण र विषयमा आम जनतालाई विश्वासमा लिनु पर्ने अवस्था छ । यदि लिन सकिएन भने यस प्रक्रियाले के कस्तो रूप लिन्छ भन्न सकिन्न । शान्ति प्रक्रियाको सफलता असफलता पनि आम जनताको विश्वासमा निर्भर रहन्छ ।

### ३. व्यवस्थापन कुशलता :

शान्ति व्यवस्थापन यस्तो मोडमा पुगेको छ कि यसले तार्किक निष्कर्ष लिने आशा राम्रोसँग पलाएको छ । यसमा व्यवस्थापन कुशलताको योगदान पनि रहेको छ । सरकारी निकाय, नागरिक समाज, अन्तर्राष्ट्रिय निकाय, निजी क्षेत्र लगायत समाजका सबै जसो वर्गको योगदान यस पक्षमा रहेको छ । सङ्क्रमणकालको करिब पाँच वर्षको अवधिमा धेरै वर्ग र तप्काका मानिसहरूले शान्ति व्यवस्थापनलाई सफल पार्न अथक परिश्रम गरेका छन् । यस परिश्रमले अब रूपरङ्ग देखाउन थालेको छ । तर व्यवस्थापनको कुशलतामा अतिकति मात्र आँच आयो वा आफ्नो मार्ग छोड्यो भने अहिले पलाएको आशा धराशयी हुन सक्छ । राजनीतिक परिस्थिति, सामाजिक परिवेश, सरकारी कार्यक्रम आदिको अवस्था जस्तो सुकै

भए पनि शान्ति व्यवस्थापन उपयुक्त तरिकाले अगाडि बढिरहेमा शान्ति प्रक्रियाले निर्धारित मार्ग लिइरहन सक्छ । यसैले शान्ति व्यवस्थापनको कुशलतालाई एउटा निर्धारक तत्वमा राखिएको हो ।

### ४. अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र मान्यता :

नेपालको शान्ति प्रक्रियालाई यो ठाउँसम्म ल्याइपुऱ्याउन अन्तर्राष्ट्रिय जगतको सहयोग अविश्रमणीय छ । अहिले फर्किसकेको भए पनि अनमिनको भूमिकालाई कम आँकन मिल्दैन । विस्तृत शान्ति सम्झौतादेखि हतियारलाई कन्टेनरमा राख्ने, लडाकुलाई रुजु गरी शिविरमा राख्नेसम्मको शिविर व्यवस्थापनमा अनमिनको योगदान उल्लेखनीय छ । संयुक्त राष्ट्र सङ्घ लगायत अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ संस्था, द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय बैदेशिक सहयोगहरू र अन्तर्राष्ट्रिय जगतले नेपालको शान्ति प्रक्रियामा राखेको चासो तथा सहयोगले यस प्रक्रियालाई सँधै सही बाटोमा राख्न र सक्रिय बनाइराख्न योगदान पुऱ्याएका छन् । शान्ति प्रक्रिया जस्तो संवेदनशील र कठिन विषयलाई आन्तरिक रूपमा मात्र समाधान गरेर पुग्दैन । यसको अन्तर्राष्ट्रिय आयाम पनि छ । अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्ड र मान्यताको अनुकरणले मात्र विश्वव्यापी रूपमा शान्ति प्रक्रियाले मान्यता पाउन सक्छ जुन कुरा उपलब्धिपूर्ण प्रक्रियाका लागि नितान्त आवश्यक कुरा हो । अर्को कुरा अन्तर्राष्ट्रिय जगतले प्राविधिक र आर्थिक सहयोग पुऱ्याएर यस प्रक्रियालाई सहज बनाएको छ । नेपालस्थित वैदेशिक संघ संस्था, नियोग र निकायहरूले निरन्तर तथा सक्रियताकासाथ नेपालको शान्ति प्रक्रियामा चासो राखिरहेका छन् । शान्ति

प्रक्रियाको सफल अवतरणका लागि यस आयामलाई सकारात्मक रूपमा उपयोग गर्न सकिन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय जगतको समर्थन र सहयोग विना शान्ति प्रक्रियाको निष्कर्ष सार्थक हुन सक्दैन । यो कुरा सर्वमान्य सिद्धान्त भित्र नै पर्छ । यसैले भविष्यमा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग र मान्यताको अवस्थाले नेपालको शान्ति प्रक्रियाको स्थायित्व निर्धारण हुन सक्छ ।

## ५. लोकतान्त्रिक संस्था र प्रक्रियाको अवस्था :

शान्ति प्रक्रियाको अवस्थालाई लोकतान्त्रिक संस्था र प्रक्रियाले पाएको प्राथमिकता र महत्वको अवस्थाले सिधै प्रतिबिम्बित गर्छ । सङ्क्रमणकाल व्यवस्थापन, शान्ति व्यवस्थापन वा जुनसुकै अवस्थामा पनि लोकतान्त्रिक संस्था र प्रक्रियाले संस्थागत विकास हुने अवसर पायो भने दिगो शान्ति हासिल गर्न सजिलो हुन्छ । लोकतान्त्रिक वातावरणले मात्र सर्वसाधारण जनताको हित संरक्षण गर्न सक्छ । समाजलाई आधुनिकीकरणको मार्गमा डोर्‍याउन सक्छ र राष्ट्रलाई अक्षुण्ण राख्न सक्छ । यसैले लोकतान्त्रिक संस्थाको कदर गर्ने र प्रक्रियालाई अनुकरण गर्ने संस्कारको विकास कायम रहिरहेमा शान्ति प्रक्रियाले तार्किक निष्कर्ष पाउने सम्भावना अत्यधिक रहन्छ । नेपालको शान्ति प्रक्रियाको निर्धारक तत्वमा लोकतान्त्रिक संस्थाहरूको स्वाभाविक विकासले अत्याधिक प्रभाव पारिरहेको छ ।

## सङ्क्रमणकालीन अवस्थाको व्यवस्थापन

वि.सं. २०५२ मा प्रारम्भ भएको सशस्त्र द्वन्द्वले नेपाली समाजको प्रत्येक क्षेत्रमा विखण्डन र अवरोध ल्यायो । एक प्रकारको सामाजिक तथा आर्थिक विकासको पथमा अगाडि बढिरहेको

समाजमा एकाएक हलचल उत्पन्न भयो । राजनीतिकदेखि आर्थिक क्षेत्रसम्ममा सशस्त्र द्वन्द्वले यसरी प्रभाव पायो कि हरेक क्षेत्रको विकासक्रममा या त पूर्णविराम लाग्यो या दिशा बदलियो । यस बेलादेखि नै नेपालले सङ्क्रमणकाल बेहोर्न पर्ने भएको हो । २०६३ सालमा विस्तृत शान्ति सम्झौता भएपछि सङ्क्रमणकालले अझ मूर्त रूप लियो । राज्य पक्ष र विद्रोही पक्ष राज्यलाई पुनसंरचना गर्दै नयाँ नेपाल निर्माण गर्ने प्रतिबद्धताकासाथ एउटा साझा परिधिमा आएर राज्य शक्तिलाई बाँडफाँड गर्दै राज्यको व्यवस्थापन गर्ने कुरामा सहमत भए । विस्तृत शान्ति सम्झौता सशस्त्र द्वन्द्वरत पक्ष र राज्य पक्ष एकाकार भएर अगाडि बढ्ने संरचना र प्रक्रियाको दस्तावेजको रूपमा लिन सकिन्छ । यस सम्झौताले दुवै पक्षलाई एक ठाउँमा ल्यायो तर एकाकार गर्न यस सम्झौताको कार्यान्वयन गरिनु पर्ने भयो । एक किसिमले भन्ने हो भने यस सम्झौताको कार्यान्वयन नै सङ्क्रमणकालीन अवस्थाको व्यवस्थापन हो । सम्झौताले सङ्क्रमणमा परेको देशलाई कसरी व्यवस्थापन गर्ने भन्ने आधार दियो भने कार्यान्वयनले सङ्क्रमणकाललाई अन्त गरी देशलाई सामान्य अवस्थामा ल्याउने अवसर प्रदान गरिरहेको छ । यसैले सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापन गर्दा विस्तृत शान्ति सम्झौता आधारभूत दस्तावेजको रूपमा देखा पर्दछ ।

जब कुनै राष्ट्र, समाज वा प्रणालीमा ठूलो उथलपुथल आउँछ र त्यसलाई सामान्य अवस्थामा ल्याउन विशेष उपायबाट व्यवस्थित गर्नु पर्छ भने त्यो अवस्था सङ्क्रमणकाल हो । सशस्त्र द्वन्द्वले नेपालमा ठूलो उथलपुथल ल्यायो र यस उथलपुथललाई व्यवस्थित गर्न विशेष उपायहरू अपनाउनु पर्ने भयो । राज्य पक्ष

मानिएको तत्कालीन सरकार र विद्रोही पक्ष मानिएको तत्कालीन माओवादी बीच सशस्त्र द्वन्द्वलाई अन्त गरी राष्ट्रलाई पुनसंरचना गरी सामान्य अवस्थामा ल्याउने ध्येयले विस्तृत सम्झौता भएपछि सो सम्झौताको कार्यान्वयन नै देशको पहिलो प्राथमिकता भयो । यो सम्झौताको कार्यान्वयन राज्यको नियमित संरचनाले मात्र गर्न नसक्ने र शान्ति संयन्त्र लगायत विभिन्न विशेष उपायहरू अवलम्बन गर्नु पर्ने भएकोले राज्यले एकातिर शासकीय प्रणालीलाई सामान्य रूपमा व्यवस्थित गर्नु पर्ने भयो भने सम्झौता कार्यान्वयनका लागि विशेष व्यवस्था पनि गर्नु पर्ने भयो । यसै कार्यान्वयनलाई सङ्क्रमणकालीन अवस्थाको व्यवस्थापन भनेर चिन्दा उपयुक्त हुन्छ ।

सङ्क्रमणकालीन अवस्थाको व्यवस्थापन गर्दा ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने कुराहरू के के हुन् ? यो व्यवस्थापनको काम कहिले सम्पन्न हुन्छ ? कति काम सकियो र कति बाँकी छ ? के यो छुट्टै व्यवस्थापन हो ? शान्ति प्रक्रियाको सन्दर्भमा यी प्रश्नहरू आम रूपमा उठ्ने गरेका छन् । अहिले विकसित भइरहेको परिस्थिति, शान्तिप्रतिको चाहनाले लिइरहेको आकार, संविधान निर्माणमा भइरहेको प्रगति र शान्ति प्रक्रियाले लिइरहेको गतिलाई ध्यानमा राख्दा सङ्क्रमण व्यवस्थापनमा अहिले निम्न अनुसारको परिदृश्य देखिन्छ ।

## १. नियमित शासन प्रणाली र विस्तृत शान्ति सम्झौताको कार्यान्वयन :

सङ्क्रमणकालमा देशको नियमित शासन प्रणालीलाई दैनिक प्रशासनको रूपमा सञ्चालन गर्नु पर्ने आवश्यकता छ भने सशस्त्र द्वन्द्वलाई

अन्त गरी शान्ति प्रक्रियामा ल्याउन सफल विस्तृत शान्ति सम्झौताको व्यावहारिक कार्यान्वयन गर्नु पर्ने आवश्यकता छ । यी दुई कुराको सन्तुलित व्यवस्थापन कति जटिल छ ? भन्ने कुरा हाम्रै देशको विगत पाँच वर्षदेखिको अवस्थालाई हेरे पुग्छ । यदि यी दुईमा सन्तुलन राख्न सकिएन भने एकातिर सङ्क्रमणकाल लम्बिन जान्छ भने अर्कोतिर शासकीय प्रणाली प्रभावकारी किसिमबाट सञ्चालन हुन सक्दैन । राज्यको शासकीय प्रणालीलाई ठिक ठाउँमा राख्न सकिएन भने जनता वा समाजबाट राज्यको उपादेयता वा आवश्यकता विलिन भएर जान सक्छ । राज्यबाट जनता वितृष्णा हुन पुग्छन् । शान्ति सम्झौताहरूको कार्यान्वयन हुन सकेन भने सम्झौता गर्ने पक्षहरू बीच असमझदारी बढ्छ र शान्ति प्रक्रिया नै भंग हुन जान्छ । यसैले सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनको एउटा मूल दायित्व शासन प्रणाली र सम्झौताको कार्यान्वयन बीच सन्तुलन कायम गर्दै शान्ति प्रक्रियालाई अगाडि बढाउनु हो । कतिपय अवस्थामा नियमित शासन प्रणाली र शान्ति सम्झौताका प्रावधानहरू बीच सामन्जस्यता नहुन सक्छ । सङ्क्रमणकालको मूल चुनौति भनेकै राज्यका कानून, विधि र व्यवस्थापनका कुराहरूमा नचुकी शान्ति सम्झौतालाई निष्कर्षमा पुऱ्याउनु हो ।

## २. राज्यको पुनसंरचना र त्यसका लागि पूर्वाधारको विकास :

शान्ति व्यवस्थापनले शान्तिको दिगो वहाली मात्र माग गरिरहेको हुन्न राज्यको रूपान्तरणका लागि राज्यको पुनसंरचनाका प्रावधान वा पूर्वाधारको तयारी पनि खोजिरहेको हुन्छ । यसको अर्थ भविष्यमा राज्यको संरचना

कस्तो हुन्छ सो संरचनाले कसरी काम गर्छ भन्ने विषयमा सबैको चासो रहन्छ । यसै विषयमा आधारित रहेर अर्थात् राज्यको संरचनामा आफ्नो स्थान तथा भूमिका कस्तो रहन्छ ? भन्ने प्रत्याभूतिमा आधारित रहेर शान्ति प्रक्रियाका पक्षधरहरूले आफ्नो धारणा र अडान्त तय गर्छन् । अहिले हामीकहाँ गणतन्त्रको स्वरूप कस्तो हुने ? निर्वाचन प्रणाली कस्तो रहने ? प्रान्तहरूको संरचना कस्तो बन्ने ? शासकीय प्रणालीमा केन्द्र र प्रान्त बीच शक्तिको सन्तुलन कस्तो रहने ? भन्ने प्रश्नहरू राज्यको पुनर्संरचनाका मूल मुद्दाका रूपमा रहेका छन् । राज्यको संरचनाको विषय नयाँ संविधानले तय गर्ने विषय भए पनि संविधान बन्नुभन्दा अगाडि नै यी विषयहरूको स्पष्ट खाकाको माग शान्तिका पक्षधरहरूको रहिआएको छ । यति मात्र होइन, संरचनाको खाका बने पनि त्यसले पाउने मूर्त रूपका लागि के कस्ता पूर्वाधारहरू विकसित भइरहेका छन् अर्थात् संरचनाका भौतिक, राजनीतिक, प्रशासनिक, साधन बाँडफाँड जस्ता विषयमा के कस्ता तयारी भइरहेका छन् ? भन्ने चासो अत्यधिक रहेको पाइन्छ । यी कुरा आफ्नो अनुकूल हुँदा शान्ति प्रक्रियालाई तीव्र बनाई सङ्क्रमणकाललाई छोट्याउन उद्दत रहेको तर प्रतिकूल हुँदा सङ्क्रमणकाल लम्ब्याउन उत्प्रेरित भएको घटनाहरू हाम्रो देशमा प्रसस्त भेटिन्छन् । राज्यको पुनर्संरचना बारेमा संविधान सभामा बहस भइरहेको र राजनीतिक दलहरूले आ-आफ्नो धारणाहरू प्रस्तुत गरेको कुरा जन समक्ष छ । यिनैधारणाहरू बीच भोलिको राज्यको स्वरूप निर्धारण होला भनेर अनुमान गर्न सकिन्छ । तर पुनर्संरचनाका लागि पूर्वाधारको तयारी भने निकै कम भइरहेको भान हुन्छ । राज्य पुनर्संरचना आयोग बनाउने वा समिति वा कार्यदल बनाउने भन्ने विवाद यसैको द्योतक हो । प्रशासन

पुनर्संरचना आयोगले पनि पूर्वाधार तयारीका लागि खास उपलब्धि हासिल गर्न नसकेको परिस्थिति छ । सङ्क्रमणकालको व्यवस्थापनका लागि यी कुरामा पर्याप्त ध्यान पुऱ्याउनु पर्ने आवश्यक देखिन्छ ।

### ३. राष्ट्रिय विविधताको एकीकरण र एकताको विविधिकरण :

अहिले हाम्रो देशमा राष्ट्रिय एकतालाई समाजको विविधता अनुसार पुन व्याख्या वा व्यवस्था गर्नु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ । यसै गरी विविधताहरू बीच एकताका उपायहरू पहिल्याउनु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ । भनिन्छ, थरिथरिका फूलका सुन्दर माला गाँसे भैं देशको विविधतालाई पनि राष्ट्रियताको मालामा गुँथ्नु पर्छ । सङ्क्रमणकालको अहिलेको अवस्थामा देशभरीबाट राज्यले विगतदेखि संरचनागत रूपमै छुटाएको भन्दै पछाडि पारिएका समुदायले शासकीय व्यवस्थापनमा आफ्नो हिस्सा खाजिरहेका छन् भने शासकीय व्यवस्थापनमा हालमुहाली गरिरहेको भनी भनिएका समुदाय देशको एकीकृत संरचना भत्कन गई राष्ट्रको विखण्डन हुने त होइन भनी पिरोलिइरहेका छन् । यी दुवै वर्गलाई उनीहरूको चासो र मागमा प्रतिकूल प्रभाव नपर्ने गरी व्यवस्थापन गर्नु सङ्क्रमणकालको एउटा महत्वपूर्ण र सामना गर्ने पर्ने चुनौति बनेको छ । यो मुद्दालाई सम्बोधन नगरिएसम्म सङ्क्रमणकाल सकिने अवस्था छैन ।

### ४. सङ्क्रमणकालीन न्याय :

सङ्क्रमणकाल व्यवस्थापनको सबभन्दा दुरुह पक्ष भनेकै सङ्क्रमणकालीन न्यायलाई प्रत्याभूत गर्नु हो । सङ्क्रमणकालमा सबभन्दा संवेदनशील पक्ष भनेको मानव अधिकारलाई



संरक्षण गर्नु वा प्रत्याभूत गर्नु हो । किनभने यस अवस्थामा सबभन्दा हनन् हुन सक्ने विषय भनेको मानव अधिकार नै हो । यो यस्तो पक्ष हो एक पटक हनन् भएपछि त्यसको परिपूरण हुन करिब असम्भव छ । सङ्क्रमणकालमा सबभन्दा जोखिममा समाजका कमजोर वर्ग नै पर्छन् । कमजोर वर्गमा बालबालिका, महिला, अपांग, द्वन्द्वबाट विस्थापित व्यक्तिहरू पर्छन् । यिनीहरूको मानव अधिकार संरक्षण गर्नु निकै कठिन हुन्छ भने दैनिक जीवनयापन पनि दुरुह हुने गर्छ । शान्ति प्रक्रिया प्रारम्भ हुँदा यिनीहरूको अवस्था जति नाजुक थियो अहिले त्यति नभए पनि उनीहरूको अवस्थामा उल्लेखनीय सुधार भएको पनि देखिन्छ । सङ्क्रमणकालीन न्यायको एउटा सूचक सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग र वेपत्ता पारिएका व्यक्तिहरूसम्बन्धी आयोगको गठन हो । तर यतिका वर्षसम्म पनि यी आयोगहरू गठन हुन नसक्नुले सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवस्था कस्तो छ ? भन्ने कुरा बताउँछ । मुद्दा फिर्ता लिने, राहत वितरण गर्ने, भौतिक संरचनाका पुनर्निर्माण गर्ने जस्ता विषयहरूमा देखा पर्ने विवादहरू पनि सङ्क्रमणकालीन न्यायको अवस्था बताउने सूचक हुन् । सङ्क्रमणकालीन न्याय सुनिश्चित नभएको शान्ति प्रक्रिया प्राण नभएको जीवन जस्तै हो ।

## राज्यको उपस्थिति र उपयोगिता

जबदेखि नेपालमा सशस्त्र द्वन्द्व प्रारम्भ भयो त्यसबेलादेखि राज्य र गैर राज्य पक्ष विषयमा मुद्दाहरू उठ्न थाले । स्वभावतः द्वन्द्वरत पक्ष माओवादी गैर राज्य पक्षको रूपमा परिचित रहयो । शान्ति प्रक्रियाको मूलभूत मुद्दा त्यसबेलादेखि नै राज्य र गैर राज्यको विभाजनलाई कसरी निर्मूल पारेर सबै पक्षहरू

राज्यभित्र समेटिन सक्छन् भन्ने रहँदै आएको छ । विस्तृत शान्ति सम्झौताले यो विभाजनलाई क्रमशः मेट्दै राज्यलाई सबल र प्रभावकारी बनाउने ध्येय राखेको छ । यो सम्झौता भएको दिनदेखि राज्य सम्बन्धमा भएको विभाजन प्राविधिक रूपमा अन्त भएको देखाउँछ ।

यसो भए पनि सशस्त्र द्वन्द्वका कारणले नेपालमा राज्य आफू भने कमजोर हुँदै आएको छ । यहाँसम्म कि सामान्य शासकीय प्रणाली सञ्चालन गर्न वा कानूनी राज्य प्रतिष्ठापित गर्न पनि नसक्ने अवस्थामा राज्य पुगेको देखिन्छ । जबसम्म शान्ति प्रक्रिया थान्कोमा पुग्दैन राज्य व्यवस्थापन नियमित प्रक्रियामा प्रवेश गर्दैन । राज्य कमजोर हुने क्रम जारी नै रहन सक्छ । भनिन्छ राज्य कमजोर मात्र भएको छैन । सर्वसाधारण जनताको मन मष्तिष्कबाट नै विस्थापित भइसकेको छ । यसैले राज्यको तर्फबाट भएका र हुने कामहरूमा जनताको आत्मविश्वासको मात्रा निकै कम छ । भौतिक रूपमा राज्यलाई पुनर्स्थापित गरेर मात्र पुग्दैन मानसिक रूपमा पनि पुनर्स्थापना गर्न आवश्यक छ ।

शान्ति प्रक्रियाको बाटोलाई अवलोकन गर्दा राज्यलाई पुनर्स्थापित गर्ने वा व्यवस्थित गर्ने कामको आधार विस्तृत शान्ति सम्झौता नै हो । यसैले उक्त सम्झौताले अन्तरिम संविधानको मूल अङ्गको रूपमा मान्यता पाएको छ । यसरी अन्तरिम संविधान नै राज्यको उपस्थिति र उपयोगिताको साभा थलो बन्न वा मञ्च हुन पुगेको छ । शान्ति प्रक्रियाका जति पनि कामहरू भए वा प्रगति भयो सो सबै काम यसै सम्झौताको आधारमा भएको छ ।

यो सम्झौता भएको २०६३ सालपछि धेरै घटनाक्रमहरू भइसके । संविधान सभाको निर्वाचन भयो । चार वटा त सरकार मात्र बनिसके । दुइ वटा सरकारको नेतृत्व त माओवादीले नै गरिसक्यो । शान्ति सम्झौता हुँदा माओवादीका लडाकूलाई शिविरमा राख्न सकिन्छ कि सकिन्न भन्ने समस्या रहेको अवस्थाबाट अब शिविर कहिलेसम्ममा खाली होला ? भन्ने अनुमान लगाउन सक्ने अवस्थामा पुगेको देखिन्छ । सरकारको साभा कार्यक्रमको रूपमा होस् या विभिन्न राजनीतिक दलहरूबीच भएका सम्झौताहरू हुन् वा अन्य कुनै प्रकारका सहमति वा सम्झौता र तिनका कार्यान्वयनबाट शान्ति प्रक्रियामा केही प्रगति भइसकेको छ । संविधान सभाको अवधि समेत तीन पटक थपिइसकेको छ । यो प्रगतिले राज्यलाई सबल बनाउने काम गरिरहेको प्रतित हुन्छ ।

तुलनात्मक रूपमा नयाँ राजनीतिक दल एनेकपा माओवादी र मधेशी मोर्चा अहिले सरकारमा छन् । लोकतान्त्रिक भनी मानिएका पुराना दलहरू नेपाली काङ्ग्रेस र नेकपा एमाले प्रतिपक्षमा छन् । आम सहमति, शक्ति सन्तुलन, दलगत राजनीति तथा राजनीतिको विशिष्ट परिवेशले सरकारको गठन, उसको काम र सरकार भङ्ग हुने प्रक्रिया प्रभावित भइरहेको छ । कहिले शान्ति प्रक्रियाले टुङ्गो पाउने भयो भन्ने प्रतित हुन्छ भने कहिले शान्ति प्रक्रियाले टुङ्गो पाउँदैन कि भन्ने शंका प्रतित हुन्छ । यिनै दुई पाटोमा राज्यको व्यवस्थापन चलिरहेको छ ।

भर्खर गठन भएको माओवादी र मधेशी मोर्चाको संयुक्त सरकार शान्ति प्रक्रियामा विस्तृत शान्ति सम्झौताको आधारमा अन्तिम विकासको रूपमा प्रयोग भएको भने भै लाग्छ । यो

सरकारले शान्ति प्रक्रिया टुङ्ग्याउन सकेन भने शान्ति प्रक्रिया नै धरासयी हुनसक्ने खतरा देखिएको छ । राज्य पुनः राज्य र गैर राज्य पक्षमा विभाजित हुन सक्ने संभावना पनि छ । सशस्त्र द्वन्द्वले पुनः आकार लिन सक्ने सम्भावना पनि देखिन्छ । राष्ट्र नै विखण्डन तर्फ जान सक्ने सम्भावना पनि छ । निरंकुशता पुन उब्जन सक्ने सम्भावना पनि नदेखिने होइन । दुइ पक्षमध्ये एउटा पक्षको अवसान भई एउटा पक्षले मात्र राज्य संचालन गर्ने हो कि भन्ने सम्भावना पनि रहेको देखिन्छ । सङ्क्रमणकालको अवधि बढ्ने कुरा त स्वतः सिद्ध छ । यसरी अहिले पनि शान्ति प्रक्रियाले टुङ्गो पाएन भने र कानूनी शासनले बलियो जग फेला पारेन भने र सङ्क्रमणकालले थान्को पाएन भने माथि लेखिएका कुनै पनि अवस्था सिर्जना हुन सक्छ । ती सबै अवस्था ज्यादै जोखिमपूर्ण रहेको छ । यो जोखिमपूर्ण अवस्थाबाट देशलाई बचाउन सबैले मिलेर शान्ति प्रक्रियालाई टुङ्गोमा पुऱ्याउनु नितान्त अनिवार्य छ ।

## सम्बृद्धिको पर्खाइ

शान्ति प्रक्रियाले टुङ्गो नपाउने हो कि भन्ने जोखिम बाहेक अब नेपालको भविष्य सम्बृद्धितर्फ उन्मुख रहेको स्पष्ट देखिन्छ । सशस्त्र द्वन्द्वको सम्भावना दिनहुँ टर्दैछ र दिगो शान्ति बहालीका सम्भावना दिनहुँ टड्कारो रूपमा देखिँदै छ । हाम्रा राजनीतिज्ञ, नागरिक समाजका अगुवा तथा शान्ति प्रक्रियाका कर्ताहरूले जतिसुकै ढिलो गरे पनि अथवा पटक पटक चुके पनि अन्ततोगत्वा ठूलो गल्ती गर्दैनन् र सही काम गर्छन् भन्ने आशा पलाएको छ । यसरी दिगो शान्ति कायम भई नयाँ संविधान तयार हुने र सो संविधान अनुसार राष्ट्रको काम सुचारु हुने कुरामा थोरबहुत ढक्क हुन सकिने अवस्था देखिँदै आएको छ ।

द्वन्द्वको चपेटामा एक दशक विताएको र सङ्क्रमणकालीन अवस्थामा पाँच वर्ष गुजारेको हाम्रो देशले जनधनको धेरै नोक्सानी खपिसकेको छ । उन्नति र विकासका धेरै सम्भावनाहरू चुकाइसकेको छ । विश्वव्यापीकरणको अवसरबाट बञ्चित भएको त लेखाजोखा नै छैन । द्वन्द्वले जर्जर भई विकासका थुप्रै अवसरहरू गुमाइसकेको छ सामाजिक रूपमा पनि निकै पछाडि परेको यो देशले अब कति कठिनाइ खेप्नु पर्ने हो थाहा छैन । तर शान्ति प्रक्रियाले निष्कर्ष पाएको खण्डमा निर्विवाद रूपमा प्रगतिको बाटोमा लम्कन अब देश तयार भएर बसेको छ ।

प्राविधिक तथा व्यवस्थापकीय विकासका कारणले विश्वव्यापी रूपमा आएको प्रगतिको केही मात्र भए पनि फल चाख्न नेपालका लागि ढिलो भइसकेको छ । छिमेकी मुलुकहरूले गरेको अद्भूत प्रगतिबाट सिकेर उनीहरूसँग काँधमा काँध मिलाएर अगाडि बढ्ने नेपालीको इच्छा पूरा हुन पनि उत्तिकै आवश्यक छ । यस्तो अवस्था देखिन्छ कि अलिकति मात्र अवसर पाए पनि नेपालले द्रुततर विकास गर्न सक्छ । उन्नतिको शिखर चुम्न सक्छ । सम्बृद्धिको फल उपभोग गर्न सक्छ ।

नेपाल आमा सम्बृद्धि कुरेर बसेकी छिन्, शीर्ष नेपालीका लागि । खाली हामी नेपाली सम्बृद्धिसम्म पुग्नु वा सम्बृद्धिलाई हामीसम्म

आउने मार्ग प्रसस्त गर्नु आवश्यक छ । यो किनारमा हामी छौं र ऊ किनारमा सम्बृद्धि कुरेर बसेकी नेपाल आमा छिन् । एउटा जघाँर नाघ्नु पर्छ । एउटा सेतु तर्नु पर्छ । सम्बृद्धिसँग नेपालीको साक्षात्कार भइहाल्छ । त्यो जघाँर वा सेतु भनेको शान्ति प्रक्रिया हो । हिउँदमा जगर तर्न सजिलो हुन्छ भने भैँ अब नेपालीहरूको मौसममा हिउँद आइपुगेको जस्तो देखिन्छ अथवा हिउँद आउने पर्छ ।

## निष्कर्ष

माओवादीले सशस्त्र द्वन्द्व प्रारम्भ गर्दा राज्यलाई पुनर्संरचना गरी सबै नेपालीको साझा नेपाल बनाउने ध्येय राखेको थियो । विगत पन्ध्र वर्षमा नेपालमा सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक र शासकीय प्रणालीमा ठूला परिवर्तन भइसकेका छन् । हुन त यस अवधिमा नेपालले ज्यूधनको ठूलो नोक्सानी व्यहोरिसकेको छ । तर अब आएर अवलोकन गर्दा पूरानो नेपाल अहिले छैन । नेपालको प्रत्येक पक्षमा निकै ठूलो परिवर्तन भइसकेको छ । यो बेला शान्ति प्रक्रियाले निष्कर्ष पाउने र सङ्क्रमणकाल टुङ्गाने बेला भइसकेको छ । यसैले सङ्क्रमणकाल थान्को लागेर शान्ति प्रक्रियाले मूर्त रूप लिन धेरै समय बाँकी छैन भनेर आशालाग्दो किसिमले भन्न सकिन्छ ।

# Is Nepal's Peace Process in Peril?

## Transforming the politics of consensus to a culture of coalition

✍ Shambhu Ram Simkhada \*

*I shall not ask you all to become saints. I shall not bid you to love one another. I shall merely say: Change this system, which provides so many opportunities for hatred, for another, which encourages and calls for solidarity. Now, no such change will occur in the city...save if it has first taken place within you. If you would alter the future, alter yourselves" - Denis de Rougemont, L'avenir est notre affaire (the future is up to us).*

The Politics of Consensus and the Peace Process that has brought Nepal to this point and the Constituent Assembly (CA) now in session represent aspirations of Nepalis from Himal, Pahad and Tarai-Madhesh to live in peace and freedom, be governed democratically under a Constitution written by their own elected representatives. In this journey Nepalis today are witness of a new history of their own making. As we celebrate this historic change, it is perhaps apt also to remember someone who wrote

*"Change is inevitable, progress is not".* Like many changes Nepalis have witnessed in the past, unless managed well this change too can end up bringing power and glory to a few new or not so new Nepalis, but people as a whole could continue to suffer like in the past or even worse. So, the challenge of creating a democratic, peaceful and prosperous New Nepal for the happiness of all Nepalis has only begun.

Amidst growing individual / local, ethnic/ linguistic / community/regional aspirations, need of collective better livelihoods, diverse political parties' interests, Nepal's national needs and changing regional/global demands, how to take the peace process to its logical end? What happens to Nepal and Nepalis in the future will ultimately depend on how the Politics of Consensus - starting from the Five Steps Path<sup>1</sup> to the 12-Point Understanding between the erstwhile Seven Party Alliance (SPA-SPC)<sup>2</sup> and the Communist Party of Nepal Maoists (CPNM)

\* Dr. Shambhu Ram Simkhada is now a member of the Secretariat of the Special Committee for the Supervision, Integration and Rehabilitation of the Maoist Army Combatants. This article, based on a Paper "Politics of Consensus to a Culture of Cooperation" Dr. Simkhada presented at a seminar at the Shangrila hotel in Kathmandu on 26 July, 2008 when he was a member of the Peace and Conflict Management Committee, seems still relevant in the context of Nepal's Peace Process today.

<sup>1</sup>The Five Steps Path was the Roadmap presented by the President of the Nepali Congress and Leader of the SPA leading the People's Movement for the Restoration of Peace and Democracy in Nepal which laid the groundwork for the 12-Point Understanding and other political developments that followed.

<sup>2</sup>It should have been Seven Party Coalition (SPC) from the start as there are significant differences between Alliance and Coalition and the SPC was a collection of disparate political parties with the Nepali Congress Democratic on the right to many left parties and regional party such as the Sadbhavana, formed on short term interests but without long term goals let alone shared values.

coming together to lead the historic People's Movement (PMII), Comprehensive Peace Agreement (CPA) all the way to the swearing-in of the President and Prime Minister of the Republic - is managed. Current state of affairs indicates, challenges are many but the challenge to the Nepali intellect may be the most serious.

**The Intellectual Challenge:** In his foreword of a recent book *Common Wealth* – which can be described as an executive summary of the current global political-economy by Prof. Jeffrey Sachs, Edward O. Wilson, Professor Emeritus at Harvard University and Honorary Curator in Entomology at the Museum of Comparative Zoology writes “we exist in a bizarre combination of stone age emotions, medieval beliefs, and god-like technology. That, in a nutshell, is how we have lurched into the early twenty-first century.”<sup>3</sup> If this is how thinkers in societies we regard advanced, from which we are one way or the other influenced and inspired feel one can only imagine what societies at the *tail end of the spectrum of intellect*, suffering from what an Indian thinker-diplomat calls *tragedy of mimicry* must be going through.

Although presented powerfully, expressions of concern such as the above by thinkers and scholars that the way mankind is organizing itself politically and economically is leading to dangerous divergences is however not new.<sup>4</sup> Tremendous transformation in science and technology has enhanced the potential of peaceful and positive transformations but also increased the risks of uneven developments or more serious conflict and chaos. The challenge of increasing globalization of economics characterized by increased flow of goods, services, capital and labor but further localization of politics with its impact on further fragmentation of societies along ethnic, regional, linguistic, religious and regional lines is worldwide.<sup>5</sup>

**The Nepali Story:** How do these developments affect what is happening in Nepal? First and foremost, unless we can think better and act faster societies like ours can experience the *worst of both the worlds*. It also means that we cannot rely on conventional wisdom to explain the problems facing us today nor look elsewhere for answers. We have to delve deeper into the depths of our own wisdom<sup>6</sup> as well as fly high in our creative imagination based on our own history and experiences. But it is

<sup>3</sup>Sachs, Jeffrey *Common Wealth Economics for a Crowded Planet* Allen Lane Penguin Group, UK 2008

<sup>4</sup>Among many others, the recent Report of the UN High Level Panel on UN Reform, for instance talks of the growing cultural abyss in the world

<sup>5</sup>Scholars warned of the growing discord between geo-centric economics and ethno-centric politics in the 1970s. Today the world faces the contradiction between globalization of economics, localization of politics. Paul Kennedy's *Preparing for the Twenty First Century*, Samuel Huntington's *Clash of Civilizations*, Noam Chomsky's *Failed States* and Pawan K. Varma's *The Great Indian Middle Class* best highlight the contradictions of the dynamics of Time and Technology but the rigidity of the Human emotions. How to reconcile between these two trends, both important for human development? See Simkhada Shambhu Ram *Issues Before the SAARC Summit*, Bangladesh Institute of International and Strategic Studies, Volume 10, No. 4 (1989), Dhaka, Bangladesh.

<sup>6</sup>See Simkhada et al, *Causes of Internal Conflicts and Means to Resolve Them, Nepal a Case Study*, Occasional Paper 3/2004, PSIO, Graduate Institute of International Studies, Geneva August 2004

Also see Simkhada, Shambhu Ram *The Sadako Ogata Question*, The Kathmandu Post 30 January, 2006

equally important that we are open to ideas and cooperation from anywhere as long as they promote peaceful and positive transformation as well as help us better comprehend our local necessities, national realities and global complexities as we live in an increasingly globalizing world with great opportunities but also serious risks.

In such a context, Nepal's recent peace process is indeed unique; what could be a more significant achievement of the politics of consensus than the swearing-in of a citizen's son as President by making the King, inheritor of thousands of year monarchic history as a citizen peacefully? The rebel leader on whose head was a price tag and his organization still in the terrorist list not so long ago, went to address the United Nations General Assembly as Prime Minister of Nepal and was welcomed by the world leader who *wrote the book on his so-called war on terror*. And all these developments took place in three years. In this sense, politics of consensus has indeed produced some political miracles. On the foundations of these changes building a democratic, peaceful and prosperous New Nepal for all Nepalis can start in earnest. But while politicians, top echelons of the civil service, security services and civil society were celebrating the oath taking of the newly elected President, Vice President and Prime Minister, what was happening outside Shital Niwas, let alone in distant corners of the country and the world, give some signals of the challenges ahead. Sadly, many seem almost unaware of these serious challenges.

**Happiness of the People-Substance of Politics:** At times of great changes politics often revolves around some slogans for or against some symbols and institutions. But as the dust settles politics must move to its more substantive agenda, address the welfare of the people. That is why a great thinker once emphasized *happiness of the people is the end of government*. Symbolically, the swearing in of a citizen as the Head of the Nepali State and the rebel leader as the Executive Head of the Government is a great victory of *loktantra*? And yet Presidents, Prime Ministers, political parties, bureaucracy and security services are only institutions (instruments) created to promote the welfare of the people – their safety, security, freedom from fear and want. And in that respect with people being killed everyday, strikes and *bands* making movement within the country more difficult, scarcities and skyrocketing prices making even essentials outside the reach of people and the same political parties which brought the peace process to this point now going for *each others' throats*, Nepali politics is moving backwards; happiness of those in power is becoming the real agenda of Nepali politics and successive Nepali governments; Nepalis were struck by the notable absence of the leader of largest political party in the CA and later PM Dahal in the swearing-in ceremony of the President and Vice-President; controversy created by the language in which the Vice President took his oath; lack of focus on the main mandate of the CA, namely the drafting of the new Constitution even after the election of the President of the CA and the PM and

the continuing turmoil in the Tarai-Madhesh are some indications. Controversy within the largest party on whether to stick to Federal Democratic Republic as mandated by the People through PMII or go for a People's Republic obviously create further currents in the stormy sea of Nepali politics. The nation faces the gravest threat since its creation but Nepali political elite engage in the culture of national self-annihilation. Have we not had enough of the politics of division, death, destruction and despair? Is it not time to embark on the politics of healing and hope? If not, what is the politics of consensus and the peace process all about?<sup>7</sup> These questions naturally lead one to ask:

**Is Consensus in Crisis? And if so why?** At the end, monarchy ended peacefully and Maoists are in the mainstream. Clearly, this is an achievement of the politics of consensus. But the CA election, centerpiece of this politics amplified the confusion marking the consensus from the start. Scenes inside the CA, public admission of “confusion” by the man most responsible for leading the transition from monarchy to Loktantra in his last speech at the CA before vacating the post of the Prime Minister, continuing problem in Tarai-Madhes, difficulty in forming the government naturally led to frustration in the popular mood in the streets of the new Republic. The Maoists have declared the Nepali Congress

and its leader without whose help their entry into the mainstream of Nepali politics would not have been easy as their main enemy. This is the biggest paradox of courage-confusion, vision-short sight, promise-deceit and success-failure of leadership in this great political “gamble”.<sup>8</sup>

**Crisis of Comprehension:** There are many aspects of this paradox but the crisis of comprehension is paramount. Many people have today forgotten the death, destruction and despair at the height of the so-called *people's war* let alone understand why the devastating conflict started and how it ended.<sup>9</sup> Deaths of Nepalis in the hands of Nepalis in the cycle of violence and counter violence persuaded some *crying souls* to challenge the *intellectual traffic jam* resisting necessary changes perpetuating unnecessary violence.<sup>10</sup> Nepal's local necessities, national realities and regional-global political-strategic complexities meant ending the PW would be possible only by creating a new peaceful national democratic progressive political centre, marginalizing extremists on all sides.<sup>11</sup> Such intellectual audacity combined with political courage of some leaders willing to *gamble* their history and dogma to stop the massacre of Nepalis in the name of change or to suppress it created the national/international convergence that ultimately changed the dynamics of the conflict. This intellectual-

<sup>7</sup>See Simkhada, Shambhu Ram *Highways of Hope and Healing*, the Kathmandu Post 04-10-2008 and Politics of Healing and Hope, 05-01-2008

<sup>8</sup>Presenting his roadmap G. P. Koirala said “If I win in this gamble it will be the victory of the people, nation and democracy, if I loose it will be my personal loss”.

<sup>9</sup>See Simkhada et al *Causes of Internal Conflicts...* op.cit

<sup>10</sup>See Simkhada, Shambhu Ram *The Crying Soul*, The Kathmandu Post 04-08-2004

<sup>11</sup>See Simkhada, Shambhu Ram Challenges of Change the Kathmandu Post...t.

political *Milan-Bindu* is at the heart of the Politics of Consensus that has brought Nepal to this point.

Having demonstrated extraordinary courage as leader of the SPC, after coming to power the same leader (and party) presiding over the peace process succumbed to the swings from opposition to any deal with the Maoists to giving-in to all their bargains. As a result, instead of reaping the peace dividend he and his party became the casualties of a flawed peace deal; elections were postponed repeatedly for reasons many saw as weak and then it was held with legitimate security apparatus paralyzed but other paraphernalia of intimidation intact. Any wonder, election “supposed to solve all problems, made things more complicated”?<sup>12</sup> On their part, Maoists mastered the politics of rebellion utilizing contradictions of Nepali politics, economy and society as well as exploiting the weaknesses of their competitors and using the goodwill of their supporters outside. What else can one say but *hats off* to them for so successfully turning compulsion to strength, presenting Marxism-Leninism-Maoism as new ideas and Marx-Lenin-Stalin-Mao as symbols of new leadership for a new Nepal? Confusion of patrons/clients preparing victory reports or writing the Maoists off with 10-15 seats in the CA election is obviously the other

explanation.<sup>13</sup> Many people were shocked by the outcome of the election but objective analysts saw this coming long ago.

Politics of consensus started amongst a coalition of disparate ideologies/interests forced into an alliance of short term objective but no long term goals let alone common values; it is called a “nationally driven” peace process but often no one knows who drove it; CA election was finally held but it was contested as periodic election; congratulated for great victory, many “heroes” of the peace process are down if not out; there is confusion; what happened and what to do? But warning signs were ignored;<sup>14</sup> Old actors wasted national/international convergence so creatively constructed; new ones with sufficient credentials are yet to emerge. President, Vice-President and Prime Minister’s election brought the “state capture” race to a head-on collision; formation of the new government clearly demonstrated the beginning of the end of the politics of consensus. Competition amidst confusion can easily lead to confrontation and crisis.

Whatever the numbers in the CA, the mandate of the people to all political parties is to work together to complete the peace process, draft the constitution and hand over

<sup>12</sup>All Nepali political leaders are on record for saying “election will solve all our problems” prior to the CA election but “election has made things more complicated” after it. But this writer had warned long ago that the way the SPC was behaving, they would give a walkover to the CPNM. While Nepali leaders themselves bear the main responsibility the international community and so-called experts should have been able to better advise them that an election in a conflict situation without addressing the security dimension of a peace deal itself could become the cause of contention exacerbating the conflict.

<sup>13</sup>Just before the CA election there was an e-mail circulating within a section of the Nepali elite that UML would emerge as the largest party, the NC coming second with the CPNM getting no more than 15 seats. It is difficult to explain if this was pure misjudgment or deliberate disinformation.

<sup>14</sup>See for example PM-II and Nepal’s Struggle for Democracy, the Kathmandu Post 3 May, 2006.



power to a new government elected under this new constitution. Now, for the executive to govern effectively as well as to facilitate the drafting of the new constitution, a coalition government according to the mandate of the people is necessary. For all parties to fulfill the mandate of the people clear recognition of the inherent ideological differences among them but consensus and commitment on specific issues based on the needs and demands of the Nepali people is essential. How can this be achieved?

**Consensus National Agenda:** One of the difficulties of the Politics of Consensus has been, everyone talks of consensus but no one has been able to clearly define, consensus on what? Lack of consensus among the key political actors on the main issues of national interest has been the primary problem of post 1990 Nepali politics. Now, the following could be identified as the principal national agenda for consensus among all the major political actors until a new government is formed after election to a new legislature under the new Constitution of the Federal Democratic Republic of Nepal:

- **Peace and Democracy:** Nepalis want far-reaching changes, inclusive democracy and restructuring of the state but they want change to be peaceful and democratic. This is the mandate of the Nepali people through PMII. Drafting a new Constitution reflecting the spirit of PMII, able to address the aspirations of peace, prosperity and democracy of Nepalis from Mechi to Mahakali, Himal

to Tarai-Madhesh, promulgating it and holding election for a new legislature based on the new Constitution as soon as possible; this is the mandate of the people to the CA.

- **Drafting the New Constitution:** Representation is important, wisdom and foresight are essential for making a constitution that can address present problems and future challenges. CA election has been successful in “mirror imaging” the current Nepali class, caste, gender, ethnic-cultural-regional structure. The challenge now is not only depicting the destitution and persecutions in the canvas of the past but more importantly draw the picture of peace and prosperity which Nepalis want in the future. Together the task of the CA is to prepare a blueprint for new success based on the experiences of old failures. In search for state power, key political actors have overshadowed the constitution making process itself. They must now reorient themselves towards this main mandate of the people, agenda of the country through consensus on key constitutional principles.
- **Effective Governance:** Taking credit for the peace process, leaders collectively must acknowledge the *governance deficit during the time of the interim government*; politics of consensus or the lack of it turned Nepal into a “stateless” state; leaders signed agreements cadres violated them, they promised end of violence but people

keep getting killed and the State does nothing. There are shortages of essentials and the looming global energy, environment, financial and food crisis could make things worse. Unless addressed properly and timely the Tarai-Madhesh problem is becoming more intractable by the day. If the ideological conflict degenerates into regional, ethnic or territorial one its resolution could be even more difficult.

- **Culture of Cooperation:** To improve the first order of priority is for the government to present itself as clean and capable fully accountable to the people. Besides facilitating the constitution making process, enforcing agreed codes of conduct, law and order from Kathmandu to villages, availability of essentials and no *bands* and *burning tires* will give some relief to the people making the new Nepal different from the old. Alliances to keep out one or the other major winners of the CA election could be detrimental to the peace process. Popular mandate neither gives any one party monopoly of state power nor a whole-sole right to implement their single agenda. The mandate of the CA election is the drafting of the new constitution and effective governance. In a democracy checks and balances are mandatory. President from NC, Vice President from MJF, Prime Minister from CPNM and CA President from the UML clearly fits the mandate of the people. The problem is why couldn't leaders come to such an understanding

rather than stumble on to it by default? It is a real reflection of the crisis of wisdom and leadership gripping the Nepali political landscape. Now that a woman has been elected Vice President of the CA, a supreme body to manage the transition could be created by inducting a Dalit and the leader of the opposition.

- **Leadership of wisdom and courage:** Meeting aspirations of individual identities with hopes of collective better livelihoods, reconciling demands of self-rule with needs of shared rule and applying global norms while struggling with "*minimum values consensus*" internally require wisdom, knowledge, experience of local necessities/national realities and regional/global complexities. At times of great changes available political capital must first be invested on new political culture and leadership. Leaders as examples of merit based reward-punishment with the State taking care of the weak and vulnerable are foundations of such new culture and leadership.
- **Who gets what, when and how?** New leadership must know how to build on the achievements avoiding the failures of the past. For this they must comprehend upward-mobility as inherent human desire and the role of leadership in determining the path; politicians want power, officials want promotions, businessmen want to make

more money, youths want jobs, the poor want their basic needs met and *new entrants* want a *share of the cake*. There is nothing wrong in that. In fact reward and recognition lead to competition which fuels the engine of prosperity and propels society to a higher level of development. The critical issue is the *rule of the game-who gets what, when and how?* Mesmerism of consumerism without the opportunity of or habit of hard work for it makes people want everything, right now and without working for it. And why shouldn't they when they see many people become rich overnight, getting promoted or rewarded not because of their contribution, sacrifice, intelligence and diligence but because of proximity to power? After having raised expectations and promised *bridges even where there are no rivers*, the pressure on the new rulers to fulfill these expectations and promises will be enormous. The challenge of political leadership today and more so in the future will be to convince their cadres that political change has no immediate and automatic economic dividend. Only with *performance-based upward mobility*, where honesty, hard work and competence get rewarded, the *dull and lethargic* do not move up faster than the intelligent and the diligent and crooks and corrupt get punished society thrives. People get the inspiration to work hard, take initiative and prosper, sharing part of their prosperity with society at large. Such a culture helps enlarge the *cake*

and more beneficiaries can share it. Such a new norms-base and values-system will take time and require application of wisdom and experience. Intellectuals, civil society, business and community leaders must be involved in creating the right norms and values. Politics of course ultimately decides *who gets what, when and how?* When the reward and punishment system is distorted, as has often been the case in Nepal even after major political changes, discontent against the political process and those in power grows, society faces stagnation, decline and collapse. One can envision Nepal as Singapore or Switzerland. But only a leadership willing to change, compromise or sacrifice, able to exact same from other partners, inspire people and capable of bringing together a team of committed thinkers and competent professionals can translate dreams into reality.<sup>15</sup>

- **Healing and Hope:** Accountability is the lifeline of democracy; wrongs of the past must be accounted for, impunity end and victims compensated/rehabilitated. Only leadership bold enough to accept its past wrongs can start future politics of healing and hope. To show seriousness new government must establish Truth and Reconciliation, Disappearances, High Level Peace and State Restructuring commissions making use of *best national minds*. Leadership of

<sup>15</sup>Simkhada, Shambhu Ram *New Nepal Singapore, Switzerland or ...?* The Kathmandu Post 07-07-2008

new Nepal must reconcile with history and free itself from the “thulo or afno manchhe” mindset.<sup>16</sup>

- **Reform, Reconciliation, Rehabilitation and Reconstruction (RRRR):** Massive job creation to absorb those seeking work is critical for smooth transition. Creating RRRR structures for development/delivery can give much needed relief to the people at the grass-roots who have suffered the most during these long years of conflict and chaos. A well structured RRRR structures can even fill the vacuum in the districts in the absence of elected local government officials. The Local Peace Committees (LPCs) already established by the Peace and Conflict Management Committee (PCMC) formed by the Interim Government with the agreement of all the main political parties/leaders can be activated to fulfill this role until a full fledged High Level Peace Commission starts functioning and local government bodies are appointed/elected.
- **Particular attention on the Security Sector:** Monopoly over legitimate violence and its judicious use is the most important test of State-viability. Concluding provisions relating to the Agreements on Monitoring and Management of Arms and Armies (AMMAA), bringing parallel military/para-military outfits within the structures of the civilian State authority

remains the key challenge to the entire peace process and constitution making. Society can be infected with chronic crime and violence if the security aspect of the peace process is mishandled. Controversy over integration and rehabilitation of the Maoist Army Combatants (MACs) in cantonments is a serious issue that should have been resolved long ago and must be resolved now without further delay.

- **Friendship with all Hostility towards none:** In his interesting work on Failed States Noam Chomsky’s argument that mostly in the developing world state failure today is primarily a result of external interference deserves attention. Nepal’s current conflict can be attributed as much to the failure of internal political wisdom as to the inability to manage conflicting external demands. Foreign policy has always been a challenging aspect of Nepali politics. Nature of politics at this critical time and location makes this particularly challenging. Foreign Policy of friendship with all hostility towards none with early farewell to UNMIN after *mission accomplished* will create an international setting conducive to politically nurture the infant republic translating goodwill of the international community into cheques necessary to finance RRRR. Such a policy will be particularly essential for a government headed by the Maoists whose past

---

<sup>16</sup>For an insight into the role of religion, culture and tradition on Nepali society see Bista, Dor Bahadur (1991) *Fatalism and Development Nepal’s Struggle for Modernization Orient Longman Ltd. Patna.*

rhetoric and current verbal acrobatics make a credible foreign policy and capable people to deal with it highly urgent and challenging.

**Conclusions:** At times of changes politics is often guided by slogans revolving around symbols. As the dust settles politics must move on to its substance – welfare of the people. That is not easy. All political wisdom, conventional or modern, Oriental or Western, accepts power as the primary instrument of politics but justice its end. Capturing state power is one thing, using that power to give justice to people is a whole new *ball game*. Politics of rebellion thrives on slogans against symbols discredited by outdated institutions weakened by ignorant and arrogant individuals at the helm; but effective governance demands leadership of integrity, understanding and vision supported by competent, committed and credible team of professionals.

Before PMII royalists misjudged and mishandled politics. Before CA election NC and UML misunderstood themselves and misused the Maoists. By shooting the *hen that gave them the golden egg*, Maoists are repeating the same mistakes now; politics of consensus has changed to competition for power; but brute contest for power is the cause of political conflict and violence. So, Nepal's politics of consensus and peace process has again arrived at a new turning point.

The challenge in translating the dreams of PMII into the realities of future Nepali politics, economy and society lies in reconciling between the powerful pressures of the *winners take all* mindset and the demands for a more just and equitable sharing of political power and economic resources. Traditionally this dilemma revolved around the monarchy. Now, political leadership must reconcile between the contesting ideologies and interests for taking the peace process to its logical end. This demands a new culture of cooperation among the political parties and caring and sharing in society. *War begins in the minds of men and it is in the minds of men that defenses for peace must start*; mindset is at the heart of preventing politics of consensus degenerating into confusion, confrontation and crisis. In this sense it is essentially a question of political wisdom and leadership.

Nepal has always been a difficult laboratory of state formation and nation building. History, geography and paradigmatic shifts in post Cold War global political-economy make the task even more complex. And today conventional wisdom will not help nor can we look elsewhere for answers. Only a leadership of wisdom can come up with answers necessary to fulfill the needs and aspirations of Nepalis of so many different ethnicities, speaking so many different languages, divided in so many culture, caste, class, religion and region, with so much burden of the past and influenced by different ideologies and interests on how best to move forward.

Historically, Nepali leadership standing on its own wisdom and courage is neither encouraged within nor appreciated outside. So, there is often a gap between popular will and leadership behavior, popular support and countrywide and international recognition. PMII was unique because it saw the creative convergence (C2) *Milan-Bindu* of intellectual audacity and imagination with politics of courage and determination. This convergence inspired the decisive role of people power bringing together ideologies that have otherwise been at war with each other for long, causing death, destruction and despair of many. It also proved the ultimate futility of violence as an instrument of political change.

Paradoxically post-PMII Nepali State understands only the vocabulary of violence and pressure of the crowd ignoring individual voices of reason. This was the biggest governance deficit for which many have now paid the price. In its aftermath Nepalis expected many things, most of all, freedom from the old politics of conspiracy, manipulation, pressure and violence to honest and transparent leadership accountable to the people, dedicated to peace, democracy and people centered development. Unless understood and acted upon, this may yet prove to be the biggest threat to the current Peace Process as it was to Democracy after the political changes of 1990.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup>See Simkhada, Shambhu Ram Threat to Democracy: Chemistry of Corruption, Lies and Political Leadership, Economic and Political Monthly, March 1994 Kathmandu

# The Culture of Tolerance and Peace Building in Nepal

✍️ Khadga K.C. & Netra Acharya \*

## 1. Background

When a person, society or a nation wants peace, it may not always be for the same reason. However, peace is the basic condition where prosperity, happiness, coexistence or anything desired can flourish. Since time immemorial scholars, philosophers, social scientists or spiritual teachers throughout the world are striving to discover the ways how a peaceful society can be maintained. Surely, there may not be a formula which can work like a magic wand for the making of peace. Nevertheless, this article attempts to explore the possibilities of the same in the blending of two basically different schools of thoughts: social and spiritual aspects of peace building.

To begin with, it would be practical to ponder on why there is intolerance among individuals and why there is violence or conflict in society as Leland R. Beaumont says, "Lasting peace will come only from a profound understanding of violence."<sup>1</sup> By only exploring the true nature of human being, we may be able to trace out the

logical resolution of the conflict further ahead.

## 2. The Basic Nature of Mankind

From the beginning of western philosophy until the end of 18th century, it was believed that reason was the essence of man, reason made man different from the rest of the animal world which is solely guided by passion. Philosophers from Socrates to Kant said that man had a rational soul. Man should listen to his rational soul, not to his animal passion. Man should let his rational part rule his animal part.

Arthur Schopenhauer thoroughly denied the propositions of his predecessors. He said, "Most human actions are prompted by the unconscious, the will. Thus, he reduced the importance of the rational soul. Everywhere in nature, there is strife, competition, conflict and a suicidal alternation of victory and defeat. In every species," Schopenhauer further says "Fights for the matter, space and time of the other and we find *homo homini lupus*."<sup>2</sup>

---

\*Dr. Khadga K.C. did MS and PhD in International Affairs at Nagasaki University, Japan, teaches at the Central Department of Political Science, Tribhuvan University, Kirtipur, Kathmandu, Nepal.

Mr. Netra Acharya, did MA in English Literature and Buddhist Philosophy at Tribhuvan University and Nepal Sanskrit University, Nepal, edits books and works as a freelance writer.

<sup>1</sup><http://www.religioustolerance.org/peace.htm>

Friedrich Nietzsche replaced Schopenhauer's theory of will to life and Charles Darwin's will to existence by a theory of the will to power. Whatever man does it is because of his deep driving desire to overpower his fellow beings. Nietzsche speculates, whether a person is giving gifts, claiming to be in love with someone, praising or harming someone, the psychological motive is the same: to enforce one's will over the other. "Even in love of truth is the desire to possess it, perhaps to be its first possessor, to find it virginal."<sup>3</sup> Power exercise is the only thing human mind is interested into, so concludes Nietzsche.

After Nietzsche, Freud postulated mankind's dualistic nature further ahead. He said, human instincts are of two kinds; erotic or creative instinct and destructive or death instinct. These are the well known opposites, love and hate, transformed into the oriental entities. They may also be another aspect of those eternal polarities, attraction and repulsion. While asked by Albert Einstein, what are the ways for the prevention of war, Freud said, "Mankind's destructive instinct is seldom given the attention that its importance warrants with the least of speculative efforts we are led to conclude that this instinct functions in every living being, striving to work its ruins and reduce life to its primal state of inert matter. Indeed, it might well be called the death instinct."<sup>4</sup>

world must have beneficial effects. This is the biological justification, as Freud explained, for all these vile, pernicious propensities which we know are combating.

Most of the thinkers agree that there are dualistic instincts inherent in mankind: rational soul or animal passion, will to life or will to power, creative instinct or destructive instinct. The conflict within a human mind goes on and on. Sometimes it breeds violence, at other times it leads towards peace and prosperity.

### 3. Conflict and Violence

When a government completely ignores its people's needs and rights and goes on ruling through despotic and arbitrary policies, then it is people's right to alter or abolish it and to institute a new government. As a government goes on becoming irresponsible towards its citizens, or when the people are suppressed of their due rights, sooner or later, the society gradually becomes restless. As John Locke says, a government is legitimate only so long as it continues to secure its people's inalienable rights (life, liberty and property). When the government becomes destructive of these ends Locke says, "It is the right of the people to alter or abolish it."<sup>5</sup>

Whatever the popular opinion, the ruler and despots around the world are

---

<sup>2</sup> Quoted in Durant (Man is a wolf to man. p.325).

<sup>3</sup> Quoted in Duran. P. 421

<sup>4</sup> Freud, Sigmund. 1932. *Quoted in Essays on Creation of Knowledge.*

<sup>5</sup> Quoted in A History of Knowledge 225

So, Freud said that the diversion of the destructive impulse towards the external

waging war against the rebellions. The history of the previous century shows to



what extent humans have become expert in the craft of violence. Today's rulers are never tired of repeating the words such as peace and democracy. But we usually see them shamelessly doubling their military force and accumulating destructive weapons from all over the world just to prolong their reign.

So, it is not violence *per se* which is to be condemned but the ultimate goal which determines its character, as good and desirable, or evil and detestable. The use of violence is thus can only be sanctified for the liberation of the oppressed. All the major religions of the world have had their sojourn with violence. All the religions do preach and practice nonviolence, but they take nonviolence only at its extreme to restore order in society and grant justice to the suffering people. The radical Christianity's 'just war', Islam's famous 'jihad' and Hindus and Sikh's 'dharmauddha' reflect the same.

#### 4. Conflict and Peace

The significance of violence is justified as a means to an end that is the welfare of all. Even the greatest apostle of nonviolence such as Mahatma Gandhi in the twentieth century had also permitted violence for the sake of one's honor, justice, freedom and dignity. That is why Birindar Pal Singh says: 'Gandhi's approval for certain type of violence is without ambiguity.'<sup>6</sup>

<sup>6</sup> *The Problem of Violence*. p.177

<sup>7</sup> Neupane, Shivram, *Shanti*. 2068 BS. Kathmandu: Ministry for Peace and Reconstruction. Ashadh, Year 2, Number 2.

While observing the history of mankind, one can see that there were considerable number of personalities who loved peace, rationality and civilization. It is owing to them that today, war is hardly favored. At least publicly, war is never praised. War is no longer widely viewed as natural, instinctive, glorious or noble. The force of prevailing circumstances and the greater possibility of their incessant perpetuation only compelled some reasonable people to use the means of violence temporarily. The thinkers and policy makers now agree that conflict is one of the ingredients of development and civilization. Observing the widely prevalent nature of conflict now they seem to be attempting the resolution of conflict and not the elimination of it. Shivaram Neupane in an article agrees, "Conflict is an indispensable reality of human society... Conflict creates fundamental necessities for peace and prosperity."<sup>7</sup> As conflict is one of the ingredients of life, attempts should be made to turn it into the peace and prosperity of the society. The history of mankind reflects that most of the countries achieved lasting peace and prosperity after wars. We have seen clearly that the peace, stability and prosperity achieved by the countries which were badly affected by the World War II.

So the only challenge is how to turn conflict into peace and prosperity. As

conflict is the basic ingredient of human

mind, we may have to begin the transformation from that very beginning point: the human mind itself. Developing tolerance can be one of the alternatives for the conflict resolution.

## 5. Tolerance

Tolerance is the capacity for or the practice of recognizing and respecting the beliefs or practices of other people. In other words, it is willingness to accept behavior and beliefs which are different from one's own, although he might not agree with or approve of them. The more we become tolerant the more we contribute in the making of a peaceful society. For the same, we need to develop such a mindset that is caring about diversity, equal opportunity and respect for differences in society. Tolerance is one of the basic ingredients in the tradition of eastern spirituality. The scriptures of Buddhism and Hinduism or the common practice of these religious traditions reveal much of it. Religious harmony which we can see here in Nepal is simply a proof of it. However, same kind of harmony is yet to prevail in social, political and all other sectors. As we have a very long tradition of maintaining harmony in our society and as our basic guiding principles are certainly nothing other than our ancient scriptures, we need to explore them to find the threads that may connect us in a bond once again. Before exploring the scriptures, let's examine the basic grounds where tolerance would be preferable and more convincing to us.

From the previous analysis, it has

[http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1309/is\\_1\\_41/ai\\_n6363893/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1309/is_1_41/ai_n6363893/)

become obvious that we have dualistic nature. Either we think of creation or destruction, in terms of tolerance or intolerance. And another obvious thing is if mankind had not cultivated creativity or tolerance and get rid of the feelings of destruction or intolerance, human civilization would never have developed to this state. Majority of people felt their responsibility to humanity and its civilization, that's why we could enjoy life in peace and be superior being in the animal world. As Nepal is in a transitional period since five years, it is high time the country people should choose tolerance or intolerance.

There is a lot of discussion about tolerance and peace today. Patricia A Szczerba had narrated an anecdote in The DePaul University's School for New Learning which gives us all a lot to think about: "It is an American Indian folk tale about a boy's conversation with his grandfather, who tells of the two wolves that live in his heart-one is angry and militaristic, the other peaceful and loving. The boy asks which wolf wins the war in the grandfather's heart, and the older man simply answers, 'the one I feed'."<sup>8</sup> The choice is our own; whether to feed out militaristic instinct or peaceful and loving instinct.

While urging that we should feed only the positive instincts for developing tolerance and thereby peace and prosperity would prevail everywhere, we should be

aware that only information or knowledge of this won't help much. Negative instincts are deeply rooted in human mind, so we need a deeper level of understanding to uproot them. The complexities of living conditions and the lawless environment everywhere compels even a good person think or act accordingly. The education system should be able to educate him the value of coexistence, harmony and love. He should be enlightened in these values, and then only he can be genuinely moral as well as a person with good nature. Some of the people seem to be only technically moral or having good nature which would be leading nowhere. And the amazing thing is we are not much aware of the significance of having genuine moral living and thinking or acting positive. Doing so is a wonderful reward in itself! Only a person whose mind is in rest, whose mind is calm and contented, can realize this. To acquire mental serenity the spiritual teacher of has developed meditation methods.

## **6. Cultivating Concern for Peace building**

As things stand now, no matter what our preferences might be, our mind is often filled with worries and troubles. We spend a great deal of time consumed by painful thoughts, plagued by anxiety or anger, licking the wounds we receive from other people's harsh words. When we experience these kinds of difficult moments, we wish we could manage our emotions; we wish we could master our mind to the point where we could be free of these afflicting emotions. It

would be such a relief. However, since we don't know how to achieve this kind of control, we take the point of view that, after all, this way of living is 'normal' or 'natural', and that it is 'human nature'. Even if it were natural, that would not make it desirable. We can very well control our mind and our spiritual tradition has discovered a way for that: meditation. Meditation is a proven way to discipline oneself. And "to discipline one's self is the highest thing."<sup>9</sup>

Meditation practitioners achieve peace of mind which is the most sought after thing in contemporary world. Peaceful individuals create a peaceful society. However, this simple and unique technique of meditation is still neither widely known nor practiced. In today's world human mind has become the most polluted thing mostly by information overflow and craving for individual happiness and meditation would be the wonderful way to purify one's mind. Meditation practitioners will be peaceful and loving people in the society where they will further inspire other people for meditation and gradually, formation of a peaceful society will be on the way.

Meditation paths try to find a synthesis between the inner life and the outer life. It is important to stand with both feet in life and not to shun work or society. At the same time, the highest goals are not only in the outer world, in outer power, position or material wealth, but in the growth of inner wealth, inner peace and inner satisfaction. Modern meditation methods are also founded on tolerance.

---

<sup>9</sup> Quoted in Durant. P. 427

One's own path is never the only one or even the best one for everybody. All real paths look for truth and are right for certain people. Different religions and philosophies are not so important; important is mutual acceptance and mutual respect as a basis for a peaceful coexistence.

It is with deep understanding that Emerson said that, "Nothing can bring you peace but yourself."<sup>10</sup> We have to cultivate peacefulness ourselves. We have to indoctrinate ourselves with the values of coexistence. Can't we all just get along as Veda says since time immemorial? *Sahanavabatu, sahanau bhunaktu, sahaveeryam karavabahai, tejsvinabadheetamastu, ma biddwishabahai ... Sangachchhaddhwam ...* which means : "Let's all just get along ... let's get victory over our unruly drives and develop along, let's never hate each other."<sup>11</sup> Let us prosper together without any unfair competition, whatever I know is ours and whatever you know is ours too. This is the common ground our ancestors had developed for coexistence.

The ultimate goal of meditation is to cultivate in our hearts the concern a dedicated mother feels for her child, and then focus it on more and more people and living beings all around the world. This is a heartfelt, powerful love. Such feelings give us a true understanding of human rights that

is not grounded just in legal terms, but rooted deeply in the heart. Finally we have to come to the understanding that there is no way to peace; peace is the way.

In this regard, various socio-economic and political impacts have been observed since the armed conflict in Nepal began on February 13, 1996. The decade long armed conflict has national and international dimensions, impacts on internal security and gender issues. Positive side of the conflict includes the peace accord signed among the warring parties without third party mediation and by and large major violation of the accord has not been reported. In the process of uprooting the remnants of feudalism, monarchy has been abolished, the comprehensive peace agreement between the government and the rebel Maoist, the successful elections of Constituent Assembly and federal democratic republic proclaimed. The mixed election system used for the election of the Constituent Assembly ensured inclusion of women, dalits, and persons from backward, remote areas, various ethnic groups including downtrodden and ostracized section of the society. In the front of women's liberation, the conflict established a landmark, "when the armed struggle started in 1996, it was like the opening of a prison gate with thousand of women rushing forward to call an equal place in the war."<sup>12</sup> Recruitment of women

---

<sup>10</sup> Lights from Many Lamps XV

<sup>11</sup> Bharatiya Darshan P. 39

<sup>12</sup> Onesto, Li, 2003. "Reports from the People's War in Nepal" in Deepak Thapa (ed.) *Understanding the Maoist Movement in Nepal*, Kathmandu: Center for Social Research and Development. .

in and security forces and representation of fair sex from lower clusters of community in the Constituent Assembly are ocular proofs the conflict.

Similarly, historical inequality among classes, castes, genders etc are identified as roots of conflict, but it was only the Maoists who brought these issues to the fore. Although high-intensity conflict has ended, significant levels of communal and political tension are still to be found throughout society due to the limited presence of the state and weak law enforcement apparatuses. In the aftermath of violent conflict and authoritarianism, the people of Nepal were granted freedoms they had never enjoyed before, but with those freedoms, came new civic responsibilities for which the public was unprepared. In the meantime, splinter groups and newly formed armed groups active primarily in the Terai seem to be freely operating along the open border with India, abducting people for money, targeting civilian groups based on identity or religion, and carrying out other criminal activities such as smuggling and theft. As a consequence, civilian security is compromised on a daily basis. Much of the public also has to deal with long-standing issues of discrimination, marginalization, and economic disparity. The Terai alone is believed to have more than one hundred armed outfits. Sporadic armed assaults are reported primarily to obtain ransom from individuals. Sectarian feelings are reflected in such incidents where people of hill origin are involved. The psychology of madhes vs. pahade, Limbu vs Brahman Chettri are

coming up as serious threats to keep out inherited culture of tolerance and religious and cultural harmony.

## 7. Discussion

Undoubtedly, when injustice prevails in a society, when the government system treats its citizens unequally and discrimination prevails everywhere, conflict creeps in society. Conflict jeopardizes the law and order of a nation and life becomes difficult to live to each and everybody. The poor governance, centralization of authority, a weakened central government, exclusive politics, demoralized, divided, indecisive security situation, identity politics, and unresolved societal issues, inter alias escalated conflict and furthermore incepted the culture of violence in the community. Therefore, to mitigate the adverse impacts of upcoming ethnic, cultural, religious conflicts, state needs to broaden the space of intercommunity, civil society, and state of dialogue. The broad-based dialogue will open more opportunities for engaging political and ethnic and sectarian leaders. This can be achieved by secularization of state, rationalization of leadership behaviors with governmental policies and their effective implementation. The parliamentary committees and governmental institutions can be more open to public consultations, by requiring that major policy matters be subjected to public consultations, and by enabling civic groups to make submissions on major policy issues to the parliamentary committees. In the longer term, conflict resolution and peace building will only be

sustainable if government of Nepal move away from short-term and populist affirmative action measures and adopt a vigorous developmental framework. Domestic political stability, a sustained policy environment and a selective development of sectors that fully utilize Nepal's human capital and best combination of local and international private-sector skills are necessary to create meaningful

jobs in the urban sector and linked opportunities for those in the rural sector. Despite, the cultural of tolerance and religious and cultural harmony what we have been inherited from the time immemorial should be preserved and kept in tact for peaceful, harmonious and tolerant future of Nepal.

## References

1. Birindar Pal Singh. 1999. *The Problem of Violence* Manohar: Indian Institute of Advanced Study, Rastrapati Bhavan Simla.
2. Doren, Charles Van. 1991. *A History of Knowledge*. New York: Ballantine.
3. Durant, Will. 1961. *The Story of Philosophy*. New York: Washington Square Press.
4. Freud, Sigmund. 1932. Quoted in *Essays on Creation of Knowledge*. Kathmandu: Ratna Pustak Bhandar.
5. <http://www.religioustolerance.org/peace.htm>
6. [http://findarticles.com/p/articles/mi\\_m1309/is\\_1\\_41/ai\\_n6363893/](http://findarticles.com/p/articles/mi_m1309/is_1_41/ai_n6363893/)
7. Li Onesto, 2003. "Reports from the People's War in Nepal" in Deepak Thapa (ed.) *Understanding the Maoist Movement in Nepal*, Kathmandu: Center for Social Research and Development.
8. Shanti. 2068 BS. Kathmandu: Ministry for Peace and Reconstruction. Ashadh, Year 2, Number 2.
9. Upadhaya, Baladev. (Date not available) *Bharatiya Darshan*. Varanasi: Sasta Sahitya Mandal.
10. Watson, LE. (Editor). 1951. *Lights from Many Lamps*. New York: A Fireside Book.

# Participatory Development and Poverty Alleviation in Nepal

✍ Gokarna Raj Aryal\*

## 1. Background of Participatory Development

The development paradigm is continuously shifting from centrally controlled, paternalistic and top down to bottom up, decentralized and participatory. The prevailing poverty in rural areas clearly reveals that the real development has not been succeeding to alleviate devastating poverty and the poor people remain poor despite these efforts. This is mainly due to the centralized top-down approach where the needs felt by the people are not reflected due to lack of meaningful participation of the poor people and sharing of their ideas in making plans. The poverty trend among the poorer clearly reveals that the declared objectives of any project/programmes cannot be fully achieved unless people meaningfully participate in it. Realizing the importance of people's participation, contemporary development scholars have been advocating the inclusion of poor people in development projects or programmes at local and national levels.

Different people understand participation differently. According to

World Bank "Participation is the process through which stakeholders' influence and share control over priority setting, policy-making, resource allocations and access to public goods and services". Participation is not just a process where external agents inform, instruct, motivate and educate people to take development action as per their needs. Cernia has defined participation as "Empowering people to mobilize their own capacities, be social actors, rather than passive subjects, manage the resources, make decisions and control the activities that affect their lives".

The meaningful people's participation in development activities covers the participation of people in planning, decision making, implementation, monitoring and evaluation, and benefit sharing. The main theme of the people's participation lies on the notion that development should be for the people, with the people, by the people. It encourages development to be socially adaptable, culturally acceptable and environmentally viable. It equally imparts sense of ownership and control to people, management and skill transfer to people, monitoring and

---

\*Deputy Director of Studies, Nepal Administrative Staff College

evaluation with the people as well as follow up and maintenance by the people.

## 2. Types of Participation

Participation can take different forms, ranging from information sharing and consultations to mechanisms for collaboration and empowerment that give people more influence and control. The major types of people's participation found in one or more development activities are as follows :

1. **Passive participation:** Participation by unilateral announcement by project management without any listening to people's responses.
2. **Participation in information giving:** People participate by answering questions posed by extractive researches using questionnaire surveys or similar approaches.
3. **Participation by consultation:** People participate by being consulted and external agents listen to views.
4. **Participation for material incentive:** People participate by providing resources, for example labor, in return for food, cash, or other material incentives.
5. **Functional participation:** People participate by forming groups to meet predetermined objectives related to the project. These groups are formed as per the instructions of the external initiators

and facilitators and tend to be dependent on them.

6. **Interactive participation:** People participate in joint analysis, which leads to action plans. These actions leads to take control over local decisions through the formation of new local institutions and people have a stake in maintaining structures or practices.
7. **Self-mobilization:** People participate by taking initiatives and collective actions. These self-initiated mobilization and collective actions tends to change existing inequitable distribution of wealth and power.

## 3. Background to Participatory approaches

The concept of "Participation" applied to development work, arose in the 1970's, inspired by Paulo Freire's philosophy and activist movement. The activist movement is based on the fundamental recognition that poor and disempowered people and marginalized communities have plentiful knowledge, creativity and capacities but are not recognized or valued by external researchers and development practitioner. Freire is best-known for his attack on what he called the "banking" concept of education, in which the student was viewed as an empty account to be filled by the teacher. According to him education must begin with the solution of the teacher-student contradictions. He also criticized the culture of silence among the



oppressed and suggested that the learner must develop a critical consciousness in order to recognize that this culture of silence is created to oppress. These efforts have helped to move from the attitude that we need to “change” people, to the attitude that change can happen without being “prescribed from the outside” but rather, stimulated within communities through real engagement, conversations, dialogue and stimulating facilitation.

The notion that any development and social research process can benefit from being participatory, came about from the Applied Anthropology. The researchers in this field have shown that the research methods focused on valuing more the local knowledge and culture, the understanding of people’s behaviours and attitudes through taking the time to observe, engage and establish a rapport, rather than acting as information collectors are more effective.

In the field of Agro-ecosystem analysis in late 1970s a group of researchers in Thailand introduced visualization techniques and the use of simple local materials for local resource analysis. They develop and use checklists instead of questionnaire methods. Scientists working in the field of farming systems research had developed and used participatory tools and linked development efforts to real felt problems of the people and worked within the capacity of farmers and their resource endowment. Local people actively participated in the analysis of farming systems. They used holistic approach and

used many participative techniques of extensive survey and field experimentation in the area of farming systems analysis and development.

Institute of Development Studies at Sussex and Khon Kaen University in Thailand worked on the Rapid Rural Appraisal (RRA) in 1970s and early 1980s. RRA can be defined as a qualitative survey methodology using a multi-discipline team to formulate problems for research and development. It involves external experts teaming up with local community in a process of knowledge sharing.

Participatory Rural Appraisal (PRA) grew out of RRA and other participatory tools in the field of research and development. Robert Chambers cites the weaknesses of questionnaire method of inquiry and main biases of rural development tourism. The main biases of rural development by him are spatial biases – urban adjoining, roadside and accessible places, biases, project biases - neglecting non-project areas and non-targeted people, personal biases - meeting the less poor and more powerful rural people, men rather than women, users of services rather than non-users, and so on), season biased - travelling in favourable season and protocol biases - lack of courtesy and convention, lack of adaptation to local conditions. Chambers put forward the PRA, a family of approaches and methods to enable rural people to present, share and analyze their knowledge of life and conditions to plan and act.

Appreciative Inquiry (AI) emerged in 1990 as a response to the disempowerment from the need based approaches. It circles the lens on valuing the skills that exist in people and factors that trigger success among individuals and groups. It leads to the building up of community action plans, through a process of positive inquiry and stimulus. This approach is builds on the “4 D’s” steps i.e. Discovery, Dream, Design and Delivery.

Participatory Learning and Action (PLA) has evolved from Rapid Rural Appraisal (RRA) and refers to a process that empowers local people to act upon, change their conditions and situations. The vision in this approach is that people, when guided and facilitated properly, are more likely to come up with appropriate solutions to problems and issues themselves. The PLA approach emphasizes to help people to bring out their capacity to identify what needs to be done, to prioritize, to organize and take action. Outsiders can play a catalyst role, and a linking role, where groups identify a need for external resources or expertise. With the emphasis on learning defined as a result of “self-development through experience’ rather than the result of formal teaching. PLA proposes approaches, methodologies and tools around the principle of guiding self-development, both with individuals and groups.

Appreciative Participatory Planning and Action (APA) combines the framework of Appreciative Inquiry and the tools of Participatory Learning and Action (PLA). Its

objective is to find and emphasise the positive, successes and strengths as a means to empower communities, groups and organisations to plan and manage development and conservation activities.

Asset-based Community development (ABCD) is grounded on the philosophical principle of communities, groups, people, being “in charge” in making decisions and drawing action plans to improve their life. The principles of Asset-based Community development rest on the recognition that many successful community-driven initiatives have taken place through self-guided leadership rather than institutions from the centre. Communities are able to recognize and use their strengths, skills, capacities, social, financial and human capital. It uses a range of methods and tools that are also used in PRA , PLA and CA approaches, and in some cases, adapts existing tools to better suits the local context.

The Capability Approach (CA) was developed by Amartya Sen and is based on the principles of foundation for human development and clearly spells out that economic growth is the means of human well-being rather than the end itself. In this approach, participation is put “at the centre of development and includes tools to bring awareness to disparities (race, gender, age, class and others) between people, communities and nations.

## 4. People's Participation in Nepalese Context

### 4.1. Participatory Development Policies

The long-term vision of the present three year interim Plan (2010/11 to 2012/13) is to create a prosperous, peaceful and just Nepal, within two decades. In such situation, there will be minimum people living below poverty line, peace and good governance prevails in all spheres and all people will avail equal opportunities with no discriminations and inequalities in the society. The Plan has envisioned active involvement of people in the process of sustainable development and nation building. The major policies taken by this plan in the area of peoples participation are listed here.

- Develop clear base for the selection of development programs with the direct participation of local people.
- Utilize the resources, skills and technology under the direct involvement of local people to fulfill the basic services of people.
- Promote Awareness, skill development and empowerment through social mobilization and involvement of local people in planning process and budget allocation.
- Increase the accessibility of socially, economically and geographically deprived class, region and community to

the available resources by empowering them through the principles of equity and inclusion.

- Improve the living standard of the people by creating job opportunities at local level utilizing local resources, labor-centered technology and environment friendly participatory approach in infrastructure development.
- Manage to implement programs clarifying the roles of public and social organization, users' committees, and stakeholders and make them accountable to local bodies.

### 4.2. Legal provisions

Nepal is making continuous efforts to promote peoples' participation in the development activities and has made some legal and institutional provisions in this field. The major legal and institutional provisions made by the government of Nepal to promote the participatory development and poverty alleviation are as follows.

- Interim Constitution
- Periodic plans including present interim plan
- Legal Provision (LSGA)
- Social mobilization guideline 2066
- Gender and social inclusion policy 2066
- Poverty focused programmes and projects.
- DDC, VDC and municipality grant procedures 2067

- Reserve fund guideline of ministry of local development
- Local governance and community development programme
- Guidelines developed by different departments and projects
- Provision of different institutional mechanism to promote participative development. The major institutions for this purpose are:
  - Local Bodies
  - CBOs, NGOs,
  - Shelf-help and other groups
  - Cooperatives
  - Civil Societies and their Networks
  - Private sector
  - Users' Group and Users' Committee
  - Users' Monitoring Committee
  - (District) Technical Offices

## 5. Major Achievements

The participatory development efforts made so far are found highly useful and effective to empower the poor people and to mobilize them in the mainstream of development. The major achievements from the participative development approach in the country and abroad could be summarized as follows.

- realized the fact that communities are prime stakeholders among development actors to identify problems, improve and maintain their settlements.
- internalized key tools and techniques that are useful in linking research finding to people's problems, to their goals and

visions, and giving them control over decisions.

- facilitated to 'break the silence' of the poor and disadvantaged sections, recognize the value of their traditional knowledge, skills and capabilities.
- established the catalysts role of external supporters for enabling and empowering the people.
- facilitated to bring "power" back to the people and encourage their own "take charge" attitude.
- enlarged realization among the actors and increased the capacity both as supply and demand side.
- developed Acts, guidelines and institutional mechanisms.
- improved ownership, transparency, accountability, solidarity and social networks.
- increased the acceptance of people centered and right based approach of development.
- realized that the genuine participation requires community involvement in all phases of development: planning, implementation, maintenance and monitoring.
- resulted success cases within the country (community forestry, rural sanitation and

infrastructure development) that could serve the source of knowledge dissemination.

## **6. Issues Inhibiting the Participatory Development**

The involvement of the people in development activities has been realized by the development agencies and reflected in their policies and plans. Some admiring achievements are made but the desired results are yet to be materialized. Despite the prioritized efforts made from the government and other agencies to promote peoples' participation in Nepal, there is a difference between ambitions poverty alleviation and the reality of prevailing poverty at various level. Different issues are responsible for this. The major issues inhibiting the meaningful participation of peoples in development projects are listed here.

- Poor legal and policy framework and weak legal enforceability mechanisms.
- High political interference in the development activities.
- Non-participatory attitude among the development professional & politicians as well as the passive attitude among public.
- Arising questions on ethical accountability of duty holders and politicians.

- Authoritative working culture among the development practitioners as well as politicians and less conscious on peoples' rights.
- Weak efforts to promote social accountability among the development professionals and politicians.
- Less efforts to develop capacity and institutionalization of participatory tools and techniques.
- Less focused efforts to address social exclusion and to change power dynamics at the local level.
- Pseudo-users' committee.
- Weak Users' Committees' capacity and technical knowhow.
- Less efforts to take advantage of the revolution in information technology.

## **7. Recommendations**

There is also growing appreciation of peoples' participation in development efforts. Apart from democratization of the political system the democratization of development process itself should be recognized for balanced and sustainable development. There is an urgent need that HMG-N, political parties, donors and civil society should come up with the decisions to promote peoples' participation in the development endeavors. The government

and other development agencies should follow the following suggestions to achieve the meaningful participation of all peoples in decision-making at all levels of development activities.

- Develop sound and clear legal and policy frame works, implementation guidelines and monitoring and evaluation guidelines.
- Create national environment for the institutionalization participatory tools and techniques.
- Promote culture of respecting people and their rights.
- Create environment to mainstream the development by accepting the principles of equality and equity of rights.
- Develop a large critical mass busted by training, research and information on

demand and supply sides of participatory development and poverty alleviation.

- Promote professionalization of participative practitioners and their networks.
- Create forums for sharing information, transparency and respecting the diversity.
- Promote culture of inclusive decision making and participative attitude among the government staffs, politicians and professionals.
- Create environment for the orientation of local leaders to participatory approach.
- Create environment to mainstream the development by accepting the principles of equality and equity of rights.

# Concept of Globalization vs. Localization

✍️ Tanka Bahadur Mahat\*

## Introduction of Globalization:

Globalization has become a buzzword in socio-economic and political arena for the last three decades with a lot of controversies. The term "globalization" which came into common usage in the 1980s, refers to the increasing integration of economies around the world, especially by way of trade and financial flows across the global. Globalization has known as various terms- westernization, universality, modernization, internationalization, commoditization, monoculture, and cultural imperialism etc.

Although it is not easy to define globalization, we shall refer to it as increasing and intensified flows between countries of goods, services, capital, ideas, information and people, which produce national cross-border integration of a number of economic, social and cultural activities. Thus, globalization includes a variety of trends and tendencies. It is not a single process, but a combination of different processes. It has increasingly taken on a multidimensional character, not only economic, but also political, social, cultural, religious, knowledge and science. There are

two concept of globalization:

- (1) **Globalization is as interdependence concept:** Free flows of goods, services, capital, ideas, information and people from one country to another country without any barriers.
- (2) **Globalization is as time-space compression concept:**
  - (a) Global village due to global networking
  - (b) It is borderless world or transaction concept.

Definitions of globalization:

In the words of **George Soros** "globalization is the development of global financial market, the growth of trans-national corporations and their increasing domination over national economies".

**World Bank** "Globalization is the continuing integration of the countries in the world."

**UNDP, 1999** "Globalization is a process integrating not just economy but culture technology and governance".

---

\*Section Officer, Nepal Law Commission

**Joseph Stiglitz** : (Nobel prizewinner-2001) : Globalization as the closer integration of the countries and peoples of the world which has been brought about by the enormous reduction of costs of transportation and communication and the breaking down of artificial barriers to the flow of goods, services capital, knowledge and people across boarder.

### **Characteristics of Globalization:**

- It is a process of integration and interdependence of nation.
- It is a process of internationalization of national economy.
- It is free flows of goods, services, capital, ideas, information, technology and people across borders of nation.
- It has multidimensional character: economic, political, social, cultural etc.
- It is beyond the control of national government.
- The borderless world/transactions (Kenichi Ohmac).
- Merging of national economies into global economies.

### **Dimension of Globalization:**

**Economic:** It is mainly characterized the rapid expansion of international trade, foreign direct investment and capital market. It has contributed in growing of liberalization, deregulation, privatization etc.

**Political:** Democracy, political freedom, people's participation, voting right, self-

governance, less government, responsibility etc are related with Political Globalization.

**Social:** Education system, information technological development, human development, healthy environment etc are concerned with Social Globalization.

**Cultural:** Religions, customs, values, beliefs, norms etc are concerned with cultural Globalization

**Environmental:** Global warming, depletion of the ozone layer, trans border pollution, Global ecology, floods, soil erosion, water pollution etc are related with environmental globalization.

### **Method of Globalization in changing global business scenario:**

- Exporting
- Licensing and franchising facilities.
- Fully owned manufacturing facilities.
- joint venture.
- Merger and acquisitions.
- Strategic Alliance.
- Branding, packaging, trade mark and copy right authority.

### **Significance of globalization:**

- World Trade.
- Promoting the role of Multinational Companies (MNCs).
- Global outsourcing.
- Global Corporation.
- Technology innovation.



- Most favored nation treatment: (Same treatment for all foreigners)
- National treatment ( Same treatment for foreigners and domestic)
- Globalization of capital.
- Transnational factors of production.

### Factors for increasing the globalization:

- Technological innovation
- Reduction of communication cost.
- Economic transformation
- Democratization of politics
- Modernization
- Due to increasing the role of MNCs.

Benefits of Globalization: *David Ricardo* also advocated international specialization based on comparative advantages.

- Possible for comparative advantages/ public choice theory.
- Access to international market.
- Access to capital at the lowest cost.
- Efficiency of production and allocation of resources.
- Available for foreign investment, economic openness opportunities.
- Economic price stability.
- Public and private partnerships in business.
- Access to information.

### History of Globalization:

Globalization is viewed as a centuries long process, tracking the expansion of human population and the

growth of civilization that has accelerated dramatically in the past 50 years. Early forms of globalization existed during the Roman Empire. Global integration continued through the expansion of European trade, as in the 16th and 17th centuries.

Globalization became a business phenomenon in the 17th century when the Dutch East India Company, which is often described as the first multinational corporation, was established. Because of the high risks involved with international trade, the Dutch East India Company became the first company in the world to share risk and enable joint ownership through the issuing of shares.

Liberalization in the 19th century is sometimes called "The First Era of Globalization", a period characterized by rapid growth in international trade and investment, between the European imperial powers, their colonies, and later, the United States. The modern concept of globalization is developed by due to the following factors:

- **IBRD (1945):** Establishment for economic stability.
- **IMF (1945):** Establishment for economic development.
- **UNO (1945):** International forum for countries.
- **GATT (1947):** International trade regulation.

**In 1970s the failure of public enterprises due to:**

- Inefficient operating system.
- Lack of effective controlling mechanism.
- Poor management.
- Unable to fulfill the demand of people.

**Changing concept of globalization: after 1970s**

- Economic stability program 1985
- Structural Adjustment program launched by IMF 1987
- Structural Adjustment Program enhanced by IMF & World Bank 1992.
- Oil crisis/debt crisis 1970

- *Theaturism* (UK) and *Reganism* (USA) , 1979
- Soviet Union dissolution.
- Washington consensus (Economic reform program) 1980.
- Good governance / good corporate governance concept emerged.
- WTO (establishment of World Trade Organization), WIPO etc.
- Enhancement the role of SAPTA/ BIMSTEC/ OECD
- Establishment European Union.

**IMPACTS OF GLOBALIZATION:**

The term globalization is associated with both positive & negative impacts.

**Positive impacts**

|                 |   |                        |
|-----------------|---|------------------------|
| Economic        | ❖ Liberalization.   | ✓ Financial sector     |
|                 | ❖ privatization   | ✓ Fiscal sector        |
|                 | ❖ Foreign Direct Investment   | ✓ industrial sector    |
|                 | ❖ Establishment of WTO.   | ✓ Trade sector         |
|                 |   | ✓ Tax sector           |
|                 |   | ✓ Export/import sector |
|                 |   | ✓ private sector       |
| Administration  | ❖ Good governance/ good corporate governance  |                        |
|                 | ❖ New management/quality/ flexi management.   |                        |
|                 | ❖ Debureaucratization/ Deregulation   |                        |
| Political       | ❖ Liberal democracy   |                        |
|                 | ❖ Better governance.  |                        |
|                 | ❖ Decentralization.   |                        |
|                 | ❖ Pluralism.  |                        |
| Social/cultural | ❖ Social change: social awareness, Education, information, environment, health, human right etc . |                        |
| Legal system    | ❖ Law making process  |                        |
|                 | ❖ Law executing process and   |                        |

- ❖ judicial system

### Negative impacts

- ❖ Diminishing the role of state
- ❖ Increase gap of have or have not.
- ❖ Increase inequality,
- ❖ Increase environment pollution
- ❖ Increase terrorism activities
- ❖ It creates the risk of sovereignty,
- ❖ It losses the welfares activities of nation,
- ❖ Increase the colonialism, imperialism concept
- ❖ It increases organized crimes,
- ❖ Increase monopoly of developed countries,
- ❖ It is not possible to establish balanced development,
- ❖ It destroys the indigenous, original values etc

### Localization

Localization means to restrict something to a particular area or part. It is development process by which local culture, values, custom, local entities are promoted. It focuses on community development, people participation, inclusive process, self-dependence and nationality. Local bodies, civil society, community, local organization, ethnic movement are the main actors of localization. It is process of development for a locality, village town, a city or any other particular area smaller than state by representing local institutions. It highly focuses on self development, self rule, shared rule, promotion and protection of originality, rule of law etc.

According to the localization industry stands Association "Localization involves taking a product and making it linguistically and culturally appropriate to the target local (country, region and language) where it will be used and sold.

According to Helena *Norberg-Hodge* "What is needed is not the large Scale promotion of the large scale, but the large scale promotion of the small scale". This represents a shift away from global dependence towards local interdependence and there would be established in locally accountable entities and therefore a corresponding increase in local responsibility.

**According *Lolin Hines*"** Localization is a process which reverses the trend of globalization by discriminating in favour of the local. It ensures that all goods and services that can reasonably be provided locally should be. Local' is ..... defined as part of the nation state, although it can be the nation state, it can be the nation state itself or occasionally a regional grouping of nation states. According to him the route to localization consists of seven interrelated and self-reinforcing policy areas. They are:

- Reintroduction of protective safeguards for domestic economies;

- A site-here-to-sell-here policy for manufacturing and services domestically or regionally;
- Localizing money, such that the majority stays within its place of origin;
- Local competition policy to eliminate monopolies from the more protected economies;
- Introduction of resource taxes to increase environmental improvements and help to protect locally from global trend of environmental degradation by contributing fund.
- Increased democratic involvement politically and economically to ensure the effectiveness and equity of the movement to more diverse local economies;
- Reorientation of the end goals of aid and trade rules such that they contribute to the rebuilding of local economies and local control.

### **Objective of localization**

- to establish sustainable and balance development.
- to focus on community development, people center development, inclusiveness.
- to promote the local values, custom, culture through international standard.
- to develop the local level through using global process and technology.
- to promote and protect language, culture, values, skill, knowledge.
- to focus rural development and increase employment.

### **Principle of localization**

- Theory of legitimacy

- Theory of representation
- Theory of social reorganization
- Theory of ownership building
- Theory of empowerment
- Theory of equal justice
- Theory of Functionalism

### **Pre- requisition of Localization**

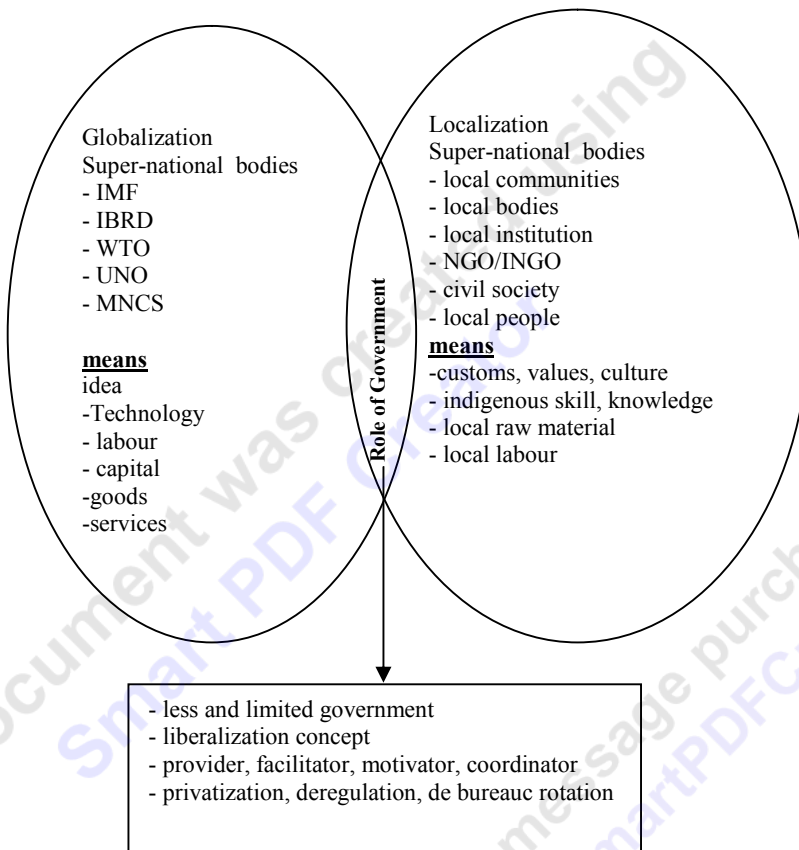
- Democratic political system
- Decentralized system
- Development of private sector.
- Adequate resources development
- liberalize economic system
- Institutional development
- Leadership development

### **Interrelationship between globalization and localization:**

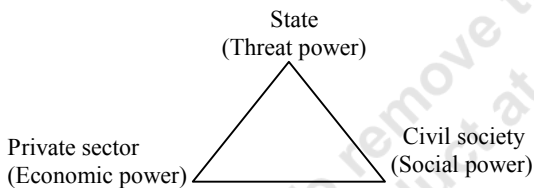
Globalization and Localization both concepts are related to development process. These both concepts are necessary for balance and sustainable development, good governance, people centred development, rural development, people empowerment, social justices, social inclusion, reduction of poverty, increase employment, protection of indigenous values, social norms etc. All these development activities will not possible without combination of both concepts. The term globalization refers to the coverage of the whole territory of earth whereas localization concept indicates particular area of a country. However localization concept is not appeared as the rejection of globalization but it helps to solve the problems of globalization. Localization concept tries to rectify the negative aspect of globalization and also

tries to establish the local knowledge, market.  
 norms, values, practices in the global

**These figures help to understand the concept of globalization and localization**



Development actors



Modern development process



- These concepts are based on globally thinking and locally acting.
- These both concepts are comprehensively related with development agenda.
- Localization is not alternative of globalization but supplement of globalization.
- These both concepts have interrelation for balanced and sustainable development.

- To take benefit from globalization and to minimize its negative effects, the state needs to reinforce localization process.
- Global culture mixes up with local culture and new culture expands nationally or internationally which helps as preservation and enhancement of local culture at local level.
- On the one hand globalization will not be successful without the help of localization, on the other hand local development is impossible without globalization.
- Globalization provides technology idea, capital, service, to local area and localization adopts them by abolishing local barriers.
- Globalization cannot exist in isolation, so localization makes appropriate route for globalization. That means localization helps to eradicate barriers of globalization.
- Globalization is theoretical aspect whereas localization is practical aspect.
- Globalization is not occurring in a vacuum. Receding government, deregulation and shrinking of social obligations are the domestic counterpart of the intertwining of national economics. Globalization could not have advanced without managing these complementary forces.
- Macroeconomics management and openness, there remain many domestic barriers to integration. These domestic barriers include inadequate transport infrastructure, poor governance, bureaucratic harassment of small business, a lack of electricity and

unskilled work force, poorness of health, education, social protection. In this context international community should act for these priorities through enhancement of localization.

**Philosophical view:** Globalization and localization have quite long root with the history of human civilization. Of course they are not new phenomena but to some extent, process and pace are greatly varied with the early genesis. It is an evolving concept. So some basic philosophical concept may be studied as jurisprudence view. for instance :

### **Diverse View**

- Universalism vs. particularism.
- Universalism vs. culturalism.
- Homogeneous society vs. heterogeneous society.
- Concept of law vs. idea of law.
- Universal justice vs. relative justice.
- International law vs. local law.
- Fittest may survive vs. Co-operation for survival.
- Borderless development vs. community based development.
- Universal law vs. living law.
- Monopolies vs. empower development.
- Cultural sanitation vs. cultural adaptation.
- Unitary vs. federal system.

### **Similarities view**

- Limited /less government.
- Open market/ market access.
- Interdependence concept.
- Technology based development.

- Liberal economic policy.
- Personal freedom/liberty.
- Equal opportunity for all.
- Modernization
- Economic transformation

**Some diverse concept between globalization and localization:**

|                  | GLOBALIZATION  | LOCALIZATION   |
|------------------|--|--|
| concept          | Global concept   | Local concept.   |
| Guided policy    | theoretical thought  | Practical thought.   |
| Operating factor | international policy   | State policy   |
| Flows            | Super national body  | Sub-national body  |
|                  | Investment, technology, labor, market, capital, information, Idea, | custom, value, culture, local skill, raw material, local community, natural resources etc. |
| Requires         | Cultural sanitation.   | Cultural adaptation.   |
| Scope            | Macroeconomic  | Microeconomic  |
| Nature           | Universalism   | Culturalism , pluralism, localism  |
|                  | survive for fittest  | cooperation for survive  |
| justice          | universal justice  | relative justice   |
|                  | concept of law   | Idea of justice  |
| society          | Homogeneous  | Heterogeneous  |

**Conclusion**

Globalization simply means to make something global. It is an invincible process. It is here and now, whether Governments and countries want it or not. The question now is not whether to accept or reject globalization but how to manage it. Because we must understand that globalization is not just a slogan or myth. If we can prepare ourselves well, we will benefit it and if we cannot, we will lag far behind and suffer. Time and tide wait for no one. So, it is up to countries, governments and peoples themselves to make necessary preparation and embrace globalization as positive force. Globalization is like a tidal wave. if you ride

it you will go far. If you try to stop it you will be blown away. Reform has to be continued and it is an on going process.

Localization is not alternative of globalization but supplement of globalization. It is a development process of a particular area or any part of state through using global technology. It promotes and protects local production, technology, resources as well as language, culture, values, skill, knowledge in the global perspective.

Today globalization and localization is the inevitable feature of development. British Sociologist Roland Robertson (1997) preferred to call this process "glocalization".

According to him glocalization is the process of making the fusion of the global and local cultural traits. That means it is combination of globalization and localization.

There is diversity in every aspect of our country. It is a mosaic of several colors where every race and religion, caste and creeds have grounds to flourish. These unique culture limited in different nook and corner of the country may get place in globalization because it is a kind of cultural integration. A new culture flavor would spread when global culture mixes up with local culture.



## **Bibliography:**

### **Books:**

1. Ananda P. Shrestha, *WTO Globalization and Nepal*, Nepal Foundation for Advanced Studies (NEFAS) United States Embassy, Kathmandu
2. Rajani Tiwari, *WTO in Our Spectacle: Imbursement and Misinterpretation*, Business Law Jurnal, Nepal, Commercial Law Society Nepal Kathmandu, vol 6, 2004
3. Dr. Shyam K. Shrestha, Nirajan Baral, *WTO South Asia and Nepal*, Book Palace, Exhibition Road, Ktm
4. Dev raj Dahal et al *good governance and decentralization in Nepal*. Nepal Foundation for Advanced Studies (NEFAS) .

### **Journal:**

1. Business Law Journal, Nepal, Various Issues
2. Rajsua Various Issues
3. Sopan monthly Various Issues
4. Trade and development monthly Various Issues

### **Websites:**

1. [http://www.localization vs globalization](http://www.localization%20vs%20globalization)
2. [http://en.wikipedia.org/wiki/WTO accession and membership](http://en.wikipedia.org/wiki/WTO_accession_and_membership)

# शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय सम्बन्धी जानकारी

## पृष्ठभूमि

नेपाल सरकार र नेकपा (माओवादी) बीच २०६३ मंसिर ५ गते विस्तृत शान्ति सम्झौता सम्पन्न भएपछि सम्झौताले निर्देश गरे बमोजिम द्वन्द्वका नकारात्मक प्रभावहरूलाई न्यून गर्ने, द्वन्द्वपीडितहरूलाई तत्काल राहत प्रदान गर्ने, पुनःनिर्माण र पुनःस्थापन गरी सामाजिक एकीकरणका माध्यमबाट समाजमा रहेका दरारहरूलाई न्यून गर्दै मुलुकमा दिगो शान्ति कायम गर्नुका साथै सो सम्झौताको प्रभावकारी कार्यान्वयन गरी शान्ति प्रक्रियालाई तार्किक निष्कर्षमा पुऱ्याउने गहन जिम्मेवारी शान्ति सचिवालयबाट भन्दा एउटा छुट्टै मन्त्रालयबाट निर्वाह गर्दा बढी उपयोगी र प्रभावकारी हुने देखी नेपाल सरकार, मन्त्रपरिषद्को मिति २०६३/१२/१८ को निर्णयानुसार तत्कालीन शान्ति सचिवालय खारेज गरी शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयको गठन भएको हो ।

नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०६४ अनुसार शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयको कार्यक्षेत्र अन्तर्गत देहायका विषयहरू समावेश छन् :-

१. शान्ति स्थापना, द्वन्द्व व्यवस्थापन, विकास र द्वन्द्वबाट क्षति भएका भौतिक संरचनाको पुनर्निर्माणका लागि तत्कालीन र दीर्घकालिन नीति, रणनीति, योजना तथा कार्यक्रमको तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ।
२. द्वन्द्वपीडित क्षेत्रको सामाजिक तथा आर्थिक विकासको नीति, रणनीति र कार्यक्रम ।
३. विस्तृत शान्ति सम्झौतालगायतका अन्य सम्झौता, सहमति र निर्णयको कार्यान्वयन, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ।
४. दिगो शान्ति कायम गर्न आवश्यक संस्थागत, प्रकृयागत तथा प्राविधिक विषय ।
५. शान्ति स्थापना तथा द्वन्द्व व्यवस्थापनसम्बन्धी, अध्ययन, विश्लेषण तथा अनुभवको आदान-प्रदान ।
६. द्वन्द्वबाट पीडित तथा विस्थापित व्यक्तिको राहत, आर्थिक सहायता तथा पुनःस्थापन ।
७. द्वन्द्व-संवेदनशील प्रणाली (Conflict Sensitivity Approach) बारे अध्ययन तथा अनुसन्धान ।
८. शान्ति स्थापना एवं द्वन्द्वको व्यवस्थापनसम्बन्धी सूचना, अध्ययन सामग्री र अध्ययन प्रतिवेदनको अभिलेख केन्द्र (Depository and Documentation Center) तथा शान्ति र द्वन्द्व व्यवस्थापनको प्राविधिक स्रोतकेन्द्रसम्बन्धी ।
९. शान्ति प्रक्रिया र द्वन्द्वको संक्रमणकालीन व्यवस्थापन ।
१०. द्वन्द्वको कारणबाट क्षति भएका भौतिक संरचनाको पुनर्निर्माण तथा पुनःस्थापनाको योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा क्षेत्रगत निकायसँगको समन्वय ।
११. शान्ति कोषबाट सञ्चालित योजना तथा कार्यक्रमको सञ्चालन र अनुगमन ।

१२. माओवादी सेनाका लडाकुको शिविर व्यवस्थापन र रेखदेख ।
१३. शान्ति स्थापना र द्वन्द्व व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित सरकारी, गैरसरकारी तथा अन्तर्राष्ट्रिय सङ्घ-संस्थाको सम्पर्क ।
१४. सत्य निरूपण तथा मेलमिलाप आयोग ।
१५. वेपत्तासम्बन्धी छानबिन आयोग ।
१६. शान्ति तथा पुनःस्थापनासम्बन्धी परामर्श समिति ।
१७. शान्ति प्रक्रियासम्बन्धी उच्चस्तरीय अनुगमन समिति
१८. स्थानीय शान्ति समिति ।

उल्लिखित कार्यक्षेत्र अन्तर्गत चालु आ.व. २०६८/६९ को वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रम यहाँ समावेश गरिएको छ ।

(रकम रु. हजारमा)

| क्र.सं. | कार्यक्रम/आयोजना                                   | आ.व.<br>२०६८/६९ को<br>वार्षिक बजेट |
|---------|--|------------------------------------|
| १       | शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय                  | ७९६०९                              |
| २       | शिविर व्यवस्थापन केन्द्रीय समन्वय कर्ताको कार्यालय | १२०५८४५                            |
| ३       | शान्ति कोष   | ३५५००००                            |
| ४       | <b>पुनर्निर्माण तथा पुनस्थापन</b>                  | <b>३६३९४४०</b>                     |
|         | (क) राहत तथा पुनस्थापन                             | २३०००००                            |
|         | (ख) पुनर्निर्माण                                   | १३३९४४०                            |
| ५       | शान्ति प्रक्रिया सहयोग आयोजना                      | ७०३३२४                             |
| ६       | स्थानीय शान्ति समिति                               | २९६२३६                             |
| ७       | द्वन्द्व प्रभावित क्षेत्र विशेष कार्यक्रम          | १०००००                             |
| ८       | शान्तिको लागि विकास कार्यक्रम                      | २०००००                             |
|         | <b>कूल जम्मा</b>                                   | <b>९६८६४४६</b>                     |

शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयबाट चालु आ.व. २०६८/६९ मा हालसम्म सम्पन्न भएका मुख्य-मुख्य कार्यहरूको विवरण :

#### १. राहत तथा पुनस्थापना तर्फ

द्वन्द्वपीडितहरूका लागि उपलब्ध गराइएको राहत/आर्थिक सहायता चालु आ.व. २०६८/६९ बैशाख मसान्त सम्मको विवरण देहायको तालिकामा प्रस्तुत गरिएको छ ।

| सि.नं  | द्वन्द्वपीडित र राहत प्रकार   | आ.व.<br>२०६७/६८ को<br>कूल संख्या | आ.व. २०६८/६९      |                  |                            |
|--|---|----------------------------------|-------------------|------------------|----------------------------|
|  |   |                                  | वार्षिक<br>लक्ष्य | निकासा<br>संख्या | निकासा रकम<br>(रु. हजारमा) |
| १  | वेपत्ता पारिएका व्यक्तिका हकदारलाई राहत<br>(निर्देशिका अनुसार रु. १ लाख प्रत्येक हकदारलाई)                                | १५१४                             | २२५               | १७५              | १७५००                      |
| २  | सम्पत्ति क्षतिको राहत<br>(निर्देशिका अनुसार विभिन्न रकमहरु)   | १४४३८                            | १५४२              | १४०१             | ६००००                      |
| ३  | अंगभंग अपाङ्ग भएकालाई आर्थिक सहायता<br>(निर्देशिका अनुसार घाइतेको प्रतिशतका आधारमा)                                       | ६८११                             | २०००              | १२०१             | १०४०००                     |
| ४  | अपहरणमा परेका व्यक्तिलाई राहत<br>(निर्देशिका अनुसार प्रत्येकलाई रु. २५,०००/- का दरले)                                     | २९८५                             | १०००              | १०००             | २५०००                      |
| ५  | जनआन्दोलन घाइते (५०%) मासिकवृत्ति   | २३                               | २३                | २३               | ९९९                        |
| ६  | जनआन्दोलन शहिद पारिवारिक वृत्ति   | २६                               | २६                | २६               | १९३४.४                     |
| ७  | जनआन्दोलन घाइतेका सन्तान छत्रवृत्ति   | २६                               | २६                | २८               | ४१६                        |
| ८  | शान्ति सम्झौता पश्चातका घटनामा परी मृत्यु हुनेका हकदारलाई राहत<br>(निर्देशिका अनुसार मृतकका हकदारलाई रु. १ लाख ५० हजार)   | ११०                              | १००               | ३०               | ४५००                       |
| ९  | ऐतिहासिक जनआन्दोलनका घाइतेलाई राहत<br>(प्रतिशतका आधारमा)  | ३९८४                             | २००               | ५०               | २८५                        |
| १०   | आमाबाबु दुबै गुमाएका बालबालिका पुनःस्थापन कार्यक्रम<br>(निर्देशिका अनुसार प्रत्येक बालबालिकालाई मासिक रु. ५०००/- का दरले) | ३८४                              | ३२५               | ३४८              | २१०१०                      |
| ११   | <b>थप विशेष राहत</b>  |                                  |                   |                  |                            |
|  | (क) मृतकका हकदारलाई आर्थिक सहायता रु. २ लाख थप  | -                                | ९०००              | ८९३६             | १७८७२००                    |
|  | (ख) वेपत्ता पारिएका व्यक्तिका हकदारलाई आर्थिक सहायता रु. २ लाख थप   | -                                | १०००              | १२८६             | २५७२००                     |
| (ग) वेपत्ता पारिएका व्यक्तिका पत्नीलाई थप आर्थिक सहायता रु. २५,०००/- का दरले | -   | ५००                              | ५९८               | १४९५०            |                            |
| १२   | मानव अधिकार आयोगको सिफारिश वमोजिम   | -                                | -                 | ११               | १०००                       |

## २. पुनर्निर्माण तर्फ :

| क्र.सं. | आयोजना                          | पुनर्निर्माण गरिएका आयोजना संख्या |                            |
|---------|---------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
|         |                                 | आ.व. ०६७/६८                       | शुरु देखि आ.व. ०६७/६८ सम्म |
| १       | विद्यालय भवन                    | १२४                               | ४३८                        |
| २       | गा.वि.स. भवन                    | २६५                               | ६०२                        |
| ३       | सदरमुकाम स्थित सरकारी कार्यालय  | ४६                                | ३४७                        |
| ४       | इलाका स्तरीय सरकारी कार्यालयहरु | ५८                                | ३०६                        |
| ५       | प्रहरी इकाई                     | १०२                               | १०७                        |
| ६       | पार्क स्मारक आदि                | २१                                | ३५                         |

|                     |                       |            |            |
|---------------------|-----------------------|------------|------------|
| ७                   | अन्य विभिन्न योजनाहरु | २२         | ७७१        |
| जम्मा आयोजना संख्या |                       | ६३८        | २६०६       |
| जम्मा खर्च          |                       | १७४५७४८००० | ६३०१७५८००० |

- चालु आ.व. २०६८/६९ को हालसम्ममा १३० वटा आयोजना सम्पन्न भएको रेकर्ड प्राप्त भएको छ ।

### ३. स्थानीय शान्ति समिति तर्फ :

- ७५ जिल्लाका स्थानीय शान्ति समितिहरुबाट कार्यक्रम बनाई रकम माग भइ आए बमोजिम प्रत्येक स्थानीय शान्ति समितिका लागि ५ लाखका दरले अख्तियारी उपलब्ध गराइएको ।
- ३२ जिल्लाहरुमा स्थानीय शान्ति समितिका पदाधिकारीहरुलाई अभिमुखीकरण तालिम प्रदान गरिएको ।
- ७५ जिल्लाका स्थानीय शान्ति समितिहरुलाई मागमा आधारित कार्यक्रम अन्तर्गत ३,६८,४५,०००/- रकम निकास भएको ।
- ७५ जिल्लाका स्थानीय शान्ति समितिहरुलाई मागमा आधारित कार्यक्रम अन्तर्गत ३,६८,४५,०००/- रकम निकास भएको ।
- ३० जिल्लाका स्थानीय शान्ति समितिका संयोजक, सदस्य र एकजना महिला सदस्यलाई अन्य ३ जिल्लाको अवलोकन भ्रमण गराइएको ।
- स्थानीय शान्ति समितिका नवनियुक्त सचिवहरुलाई २ पटक अभिमुखीकरण तालिम प्रदान गरेको ।
- आ.व. २०६८/६९ को अन्त सम्मा ७५ जिल्लास्तरीय, २५ नगरपालिकास्तरीय र करिव २००० गाउँ विकास समितिस्तरीय शान्ति समितिहरु गठन गरिएको ।
- स्थानीय शान्ति समितिलाई मन्त्रालयको सम्पर्क बिन्दु (Focal Point) को रुपमा कार्य गराउँदै आएको ।

### ४. शान्तिकोष तर्फ :

- हालसम्म शान्तिकोषको आर्थिक सहयोगमा ४० वटा आयोजना संचालन भएकोमा २४ वटा आयोजनाहरु सम्पन्न भइसकेका र १६ वटा आयोजनाहरु संचालनमा रहेका । सम्पन्न भइसकेका आयोजनाहरुमा शान्तिकोषबाट जम्मा रु. ३ अर्ब ५० करोड लगानी भएको ।
- हालसम्म शान्तिकोष बाट आयोजना संचालनको लागि रु. १० अर्ब ८७ करोड स्वीकृत भएको ।
- हाल संचालन भैरहेका आयोजनाहरुका लागि शान्तिकोष बाट रु. ६ अर्ब ९० करोड स्वीकृत भएको ।
- शान्तिकोष बाट हाल संचालित प्रमुख आयोजनाहरु :
  - शिविर व्यवस्थापन आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति आयोजना ।

- प्रहरी इकाई निर्माण आयोजना (१०० वटा इकाई निर्माण) - पहिलो चरण ।
- शिविरमा खानेपानी आयोजना ।
- शिविरमा पहुँच सडक निर्माण आयोजना ।
- शिविरमा स्वास्थ्य व्यवस्थापन आयोजना ।
- द्वन्द्वपीडितहरूको लागि पुनस्थापन आयोजना ।
- विशेष समितिको सचिवालय सहयोग आयोजना ।
- बारुदी सुरुङ्ग आयोजना ।
- स्थानीय शान्ति समिति सुदृढीकरण आयोजना ।
- प्रहरी इकाईहरूको निर्माण आयोजना-दोस्रो चरण ।
- मतदाता नामावली संकलन सहयोग आयोजना-दोस्रो चरण ।
- शिविर व्यवस्थापन आयोजना ।
- पुनस्थापन केन्द्र (वि.पी. कोइराला स्वास्थ्य प्रतिष्ठान) ।
- द्वन्द्वका कारण अपाङ्ग भएका व्यक्तिहरूको पुनस्थापन सेवा (National Disabled Fund) ।
- आदिवाशी जनजातीको अधिकारका सम्बन्धमा छलफलद्वारा शान्ति निर्माणमा सहयोग (Peace building through dialogue on indigenous Nationality) ।

#### ५. मन्त्रालयबाट सम्पादित अन्य मुख्य मुख्य कार्यहरू :

- सत्य निरुपण तथा मेलमिलाप आयोग र बेपत्ता पारिएका व्यक्ति सम्बन्धी छानवीन आयोग गठन गर्ने सम्बन्धमा विधेयक तयार गरी व्यवस्थापिका-संसदमा प्रस्तुत गरिएकोमा नेपाल सरकारको निर्णयानुसार फिर्ता लिएको ।
- मुलुक संघीय पद्धतिमा जानेक्रममा शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयको संरचनागत स्वरूपका सम्बन्धमा अध्ययन गरी सो को प्रतिवेदन तत्कालीन प्रशासन पुनसंरचना आयोगलाई उपलब्ध गराइएको ।
- भ्रष्टाचार विरुद्धको रणनीति तथा कार्ययोजना कार्यान्वयनमा ल्याइएको ।
- मन्त्रालयमा E-attendance लागु गरिएको ।
- स्थानीय स्तरमा शान्ति सन्देश फैलाउने उद्देश्यले विभिन्न ५० वटा स्थानीय एफ.एम. रेडियो मार्फत शान्ति तथा पुनर्निर्माण सम्बन्धी गतिविधि लगायतका सूचनामूलक सन्देश एवं शान्ति प्रवर्द्धनात्मक कार्यक्रमहरू प्रशारण गरिएको ।
- नेपाल टेलिभिजन मार्फत साप्ताहिक रूपमा “शान्ति अभियान” नामक खोजमूलक कार्यक्रम र रेडियो नेपाल मार्फत साप्ताहिक रूपमा “शान्ति तथा पुनर्निर्माण र नयाँ विहानी” कार्यक्रम सञ्चालन गरिएको ।

- सशस्त्र द्वन्द्वबाट प्रभावित बालबालिकाको पुनस्थापना एवं पुनःएकिकरणको लागि राष्ट्रिय कार्ययोजना तयार गरी नेपाल सरकार मन्त्रपरिषद्बाट मिति २०६७ पुष १४ गते स्वीकृत प्राप्त गरी सार्वजनिकीकरण गर्नुको साथै कार्ययोजना छपाई गरी सरोकारवाला तथा जिम्मेवार निकायहरुमा कर््यान्वयनको लागि वितरण गरिएको । **परियोजना प्रस्ताव तयारीमा**
- संयुक्त राष्ट्र संघ, सुरक्षा परिषद्बाट पारित प्रस्ताव नं. १३२५ र १८२० कार्यान्वयन राष्ट्रिय कार्ययोजना तयार गरी नेपाल सरकार मन्त्रपरिषद्बाट मिति २०६७ माघ १८ गते स्वीकृत प्राप्त गरी सार्वजनिकीकरण गर्नुको साथै कार्ययोजना छपाई गरी सरोकारवाला तथा जिम्मेवार निकायहरुमा कार्यान्वयनको लागि वितरण गरिएको ।
- सरकारी वार्ता टोली र नेपाल पिछडावर्ग, क्षत्री राष्ट्रिय आन्दोलन समिति, महिला दवाव अभियान, ब्राम्हण समाज नेपाल, चुरेभावर राष्ट्रिय एकता पार्टी, किराँत जनवादी वर्कर्स पार्टी, अखिल तराई मुक्ति मोर्चा र नेपाल शैक्षिक गणतान्त्रिक मञ्च लगाएत विभिन्न समूह विच वार्ता भई हालसम्ममा विभिन्न ५१ वटा समूहहरुसंग विभिन्न सहमति कायम भएको ।
- शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालयबाट स्थानीय स्तरमा संचालन हुने राहत, पुनर्निर्माण तथा पुनर्स्थापन सम्बन्धी कार्य लगायतका कार्यक्रमहरुलाई प्रभावकारी बनाउन पाँचै विकास क्षेत्रहरुमा भएको प्रमुख जिल्ला अधिकारीहरु र सुरक्षा निकायका प्रमुखहरु सम्मिलित गोष्ठीमा मन्त्रालयका कार्यक्रमहरुको बारेमा अवगत गराईएको ।
- द्वन्द्वकालमा विच्छ्याइएका सम्पूर्ण ५३ स्थानका वारुदी सुरुङ्ग नष्ट गर्ने कार्य सम्पन्न भएको ।
- UNMIN को प्रमाणीकरणबाट योग्य नठहरिएका ४००८ जना माओवादी सेनाका लडाकुहरुको वहिर्गमन भएको ।
- शिविरमा रहेका १९६०२ माओवादी सेनाका लडाकुहरुलाई नियमित रुपमा मासिक भत्ता र भरणपोषण उपलब्ध गराइएको ।
- व्यवस्थापन सूचना प्रणाली स्थापना गर्ने कार्य भइरहेको ।
- पुनर्निर्माण पुनस्थापना एवं राहतका कार्यहरुको प्रभावकारी अनुगमनको लागि पाँचै विकास क्षेत्रमा मन्त्रालयका पाँच जना सहसचिवहरुको संयोजकत्वमा छुट्टा छुट्टै अनुगमन टोली गठन गरी अनुगमनको कार्यलाई प्रभावकारी बनाइएको ।
- **लडाकुहरुको समायोजन तथा पुनर्स्थापन**

| क्र.स. | शिविर    | समायोजन |       |       | स्वैच्छिक अवकाश |       |       | पुनर्स्थापना |       |       | जम्मा |
|--------|----------|---------|-------|-------|-----------------|-------|-------|--------------|-------|-------|-------|
|        |          | पुरुष   | महिला | जम्मा | पुरुष           | महिला | जम्मा | पुरुष        | महिला | जम्मा |       |
| १      | इलाम     | २२६     | २२    | २४८   | ९८८             | २८१   | १२६९  | ०            | ०     | ०     | १,५१७ |
| २      | सिन्धुली | ३२३     | ३६    | ३५९   | ७०८             | २२६   | ९३४   | ३            | ०     | ३     | १,२९६ |
| ३      | चितवन    | ५७३     | ५२    | ६२५   | २११३            | ६०९   | २७२२  | ०            | ०     | ०     | ३,३४७ |
| ४      | नवलपरासी | ४३८     | ४३    | ४८१   | १५७३            | ५६८   | २१४१  | ०            | ०     | ०     | २,६२२ |
| ५      | रोल्पा   | ४८७     | ३६    | ५२३   | ११७५            | ४८३   | १६५८  | ०            | ०     | ०     | २,१८१ |

|       |         |       |     |       |        |       |        |   |   |   |        |
|-------|---------|-------|-----|-------|--------|-------|--------|---|---|---|--------|
| ६     | सुर्खेत | ५५५   | १७  | ५७२   | १८३८   | ५४८   | २३८६   | ० | ० | ० | २,९५८  |
| ७     | कैलाली  | ३०३   | १२  | ३१५   | २१८७   | ६२५   | २८१२   | ३ | ० | ३ | ३,१३०  |
| जम्मा |         | २,९०५ | २१८ | ३,१२३ | १०,५८२ | ३,३४० | १३,९२२ | ६ | ० | ६ | १७,०५१ |

\* स्वैच्छिक अवकाशमा जाने कूल १३९२२ जना लडाकुहरुलाई स्वैच्छिक अवकाश वापत कूलजम्मा रु. ३ अर्व ५६ करोड ३ लाख रकम वितरण गरिएको ।



७५ जिल्लाका स्थानीय शान्ति समितिको कार्यालयको टेलिफोन नम्बर

| सि.न. | जिल्ला     | टेलिफोन नं.        | सि.न. | जिल्ला    | टेलिफोन नं.        |
|-------|------------|--------------------|-------|-----------|--------------------|
| १     | ताप्लेजुङ  | ०२४-४६०५६६         | ३९    | बागलुङ    | ०६८-५२२६८६         |
| २     | पाँचथर     | ०२४-५२०५०१         | ४०    | पाल्पा    | ०७५-५२०१६९         |
| ३     | इलाम       | ०२७५२०९८८          | ४१    | नवलपरासी  | ०७८-५२०५२          |
| ४     | भापा       | ०२३-५४२९०८         | ४२    | रुपन्देही | ०७१-५२४३६६         |
| ५     | तेह्रथुम   | ०२६-४६०१३३, ४६०६९५ | ४३    | कपिलवस्तु | ०७६-५६११३          |
| ६     | धनकुटा     | ०२६-५२१४८६,        | ४४    | अर्घाखाची | ०७७-४२०२०९, ४२०७३१ |
| ७     | संखुवासभा  | ०२९-५६०५३३, ५६०७६४ | ४५    | गुल्मी    | ०७९-५२११४१         |
| ८     | भोजपुर     | ०२९-४२०५१७/५०३     | ४६    | लमजुङ     | ०६६-५२०१३४         |
| ९     | मोरङ       | ०२१-४४०५८२         | ४७    | गोरखा     | ०६४४२०२३६          |
| १०    | सुनसरी     |                    | ४८    | कास्की    | ०६१-४६५९३६         |
| ११    | सप्तरी     | ०३१-५२२१३१         | ४९    | तनहुँ     | ०६५-५६१९४०         |
| १२    | सिराहा     | ०३३-५२०१५६         | ५०    | स्याङ्जा  | ०६३-४२०२११         |
| १३    | उदयपुर     | ०३५-४२०९०३, ४२०१३३ | ५१    | मनाङ      |                    |
| १४    | खोटाङ      | ०३६४२०५५५          | ५२    | रुकुम     | ०८८-५३०१९७, ५३००९० |
| १५    | ओखलढुङ्गा  | ०३७-५२०१४५         | ५३    | रोल्पा    | ०८६-४४०१३३         |
| १६    | सोलुखुम्बु | ०३८-५२०२०८         | ५४    | सल्यान    | ०८८-५२०१९७, ५२०१२१ |
| १७    | दोलखा      | ०४९-४२१३३९         | ५५    | प्युठान   | ०८६-४२०२२४         |
| १८    | रामेछाप    | ०४५-५४०५०१         | ५६    | दाङ       |                    |
| १९    | सिन्धुली   | ०४७-५२०५९१         | ५७    | जाजरकोट   | ०८९-४३०१३०         |
| २०    | सर्लाही    | ०४६-५२०१७४         | ५८    | दैलेख     | ०८९-४२०४०५, ४२०११२ |
| २१    | धनुषा      | ०४१-५२०४५०, ५२२३८५ | ५९    | सुर्खेत   | ०८३-५२३८७७         |
| २२    | महोत्तरी   | ०४१-५२११२२         | ६०    | बाँके     | ०८१-५२७८८६         |
| २३    | मकवानपुर   |                    | ६१    | बर्दिया   | ०८४-४२१२०४         |
| २४    | बारा       |                    | ६२    | जुम्ला    | ०८७-५२०३१०         |
| २५    | पर्सा      | ०५१-६९०९७१, ५२४०६६ | ६३    | हुम्ला    |                    |
| २६    | रौतहट      | ०५५-५२१४४२         | ६४    | मुगु      |                    |

|    |       |                    |    |         |            |
|----|-------|--------------------|----|---------|------------|
| २७ | चितवन | ०५६-५३३८३१, ५२०७४७ | ६५ | कालिकोट | ०८७-४४०२११ |
|----|-------|--------------------|----|---------|------------|

| सि.न. | जिल्ला         | टेलिफोन नं.        | सि.न. | जिल्ला   | टेलिफोन नं.        |
|-------|----------------|--------------------|-------|----------|--------------------|
| २८    | रसुवा          | ०१०-५४०२४१         | ६६    | डोल्पा   | ०८७-५५००३३         |
| २९    | सिन्धुपाल्चोक  | ०११-६२०३८०         | ६७    | बझाङ     | ०९२-४२१२२४, ४२१२३२ |
| ३०    | धादिङ          | ०१०-५२०२७७         | ६८    | बाजुरा   | ०९६-४२०७०१         |
| ३१    | नुवाकोट        | ०१०-५६०२७७, ५६१७०१ | ६९    | डोटी     |                    |
| ३२    | काठमाण्डौ      | ४७८४६५१            | ७०    | अछाम     | ०९७-६२०१३३         |
| ३३    | भक्तपुर        | ६६१९२९६            | ७१    | कैलाली   | ०९१-५२०६८२         |
| ३४    | ललितपुर        | ५०००१९०            | ७२    | दार्चुला | ०९३४२०४४९          |
| ३५    | काभ्रेपलान्चोक | ०११-४९०९१८         | ७३    | बैतडी    | ०९५-५२०३०९, ५२००३४ |
| ३६    | पर्वत          | ०६७-४२११७२         | ७४    | डडेलधुरा | ०९६-४२०७०१         |
| ३७    | मुस्ताङ        | ०६९-४४०१८८         | ७५    | कञ्चनपुर | ०९९-५२०१८२         |
| ३८    | म्याग्दी       | ०६९-५२०१३३, ५२०९९४ |       |          |                    |

This document was created using  
Smart PDF Creator

To remove this message purchase the  
product at [www.SmartPDFCreator.com](http://www.SmartPDFCreator.com)

---

नेपाल सरकार

शान्ति तथा पुनर्निर्माण मन्त्रालय

सिंहदरवार, काठमाण्डौ

फोन नं. ४२१११७६, ४२१११७८, ४२१११८९

फ्याक्स नं. ४२१११८६ इमेल : [info@peace.gov.np](mailto:info@peace.gov.np)

वेभ : [www.peace.gov.np](http://www.peace.gov.np)