INTELLECTUAL INCEPTION: A Multidisciplinary Research Journal of Bhojpur Campus
(Peer Reviewed)
ISSN: 2990-7934, Volume 4, Issue 1, July 2026, pp 162-177
Published by Research Management Cell (RMC), Bhojpur Multiple Campus, Bhojpur
E-mail: rmcbhojpur@gmail.com

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग (वि.सं. २०४८) का सिफारिसहरू कार्यान्वयनको अवस्था

Uttar Bahadur Khadka
MA, Political Science, TU, Kirtipur, Kathmandu
ORCID: https://orcid.org/0009-0000-3079-4380

Article History: Submitted 24 April 2026; Reviewed 20 June 2026; Revised 21 July 2026
Corresponding Author: Uttar Bahadur Khadka, Email: khadkauttar2046@gmail.com
DOI: https://doi.org/10.3126/iimrjbc.v4i1.97875

शोधसार

सार्वजनिक प्रशासन राज्य सञ्चालनको प्रमुख कार्यकारी संयन्त्र हो, जसले राज्यका नीति, योजना तथा कार्यक्रमहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयनमार्फत सरकार र नागरिकबीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित गर्दछ । प्रभावकारी, पारदर्शी, उत्तरदायी तथा जनमुखी सार्वजनिक प्रशासनलाई लोकतान्त्रिक शासन प्रणालीको आधारभूत आवश्यकता मानिन्छ । नेपालको प्रशासनिक विकास प्रक्रियामा विभिन्न समयमा गठन भएका प्रशासन सुधार आयोगहरूले प्रशासनिक संरचना, मानव स्रोत व्यवस्थापन, सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा संस्थागत क्षमताको सुदृढीकरणका लागि महत्त्वपूर्ण सिफारिसहरू प्रस्तुत गरेका छन् । यसै सन्दर्भमा वि.सं. २०४८ मा गठित उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सुधारको इतिहासमा एक महत्त्वपूर्ण सुधार प्रयासका रूपमा रहेको छ ।

प्रस्तुत अध्ययन उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ को प्रतिवेदनको कार्यान्वयन अवस्थाको विश्लेषणमा केन्द्रित छ । अध्ययनको उद्देश्य नेपालको प्रशासनिक संरचना तथा सुधार प्रयासहरूको सैद्धान्तिक र व्यवहारिक पक्षको समीक्षा गर्नु, आयोगका प्रमुख सिफारिसहरूको कार्यान्वयन अवस्था मूल्याङ्कन गर्नु तथा कार्यान्वयनमा देखिएका राजनीतिक, संस्थागत र प्रशासनिक चुनौतीहरूको विश्लेषण गर्नु हो । यस अध्ययनको मुख्य योगदान आयोगका सिफारिसहरूको वर्णनमा सीमित नरही तिनको कार्यान्वयन अवस्थाको समग्र मूल्याङ्कन गर्नु, कार्यान्वयनलाई प्रभावित गर्ने बहुआयामिक कारकहरूको अन्तरसम्बन्ध स्पष्ट गर्नु तथा प्रशासनिक सुधारको सफलताका लागि कार्यान्वयनमुखी शासन संस्कृतिको अपरिहार्यता स्थापित गर्नु हो । यस अर्थमा अध्ययनले प्रशासनिक सुधारलाई नीति निर्माणको दृष्टिले मात्र नभई कार्यान्वयनको दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गर्ने नयाँ आयाम प्रस्तुत गरेको

छ । अध्ययनमा गुणात्मक अनुसन्धान पद्धति अवलम्बन गरी द्वितीयक स्रोतमा आधारित वर्णनात्मक तथा विश्लेषणात्मक विधि प्रयोग गरिएको छ ।

अध्ययनले प्रशासन सुधार आयोगका सिफारिसहरूले लोकतान्त्रिक, उत्तरदायी र प्रभावकारी प्रशासन निर्माणमा महत्त्वपूर्ण योगदान दिन सक्ने देखाए पनि तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसकेको निष्कर्ष निकालेको छ । राजनीतिक अस्थिरता, कमजोर कार्यान्वयन संयन्त्र र प्रशासनको राजनीतिकरण प्रमुख अवरोध बनेका छन् । त्यसैले सफल प्रशासनिक सुधारका लागि राजनीतिक स्थायित्व, संस्थागत क्षमता, स्पष्ट कार्यान्वयन प्रणाली र उत्तरदायी शासन संस्कृतिको विकास आवश्यक रहेको अध्ययनले औँल्याएको छ ।

शब्दकुञ्जी: उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग,प्रशासन रूपान्तरण; संस्थागत क्षमता विकास; प्रशासनको राजनीतिकरण; शासन सुधार; नेपाल ।

परिचय

राज्यले नागरिकको सर्वाङ्गीण विकास, सामाजिक न्याय, आर्थिक समृद्धि तथा सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनका लागि सञ्चालन गर्ने सम्पूर्ण लोककल्याणकारी क्रियाकलापलाई व्यवस्थित, संस्थागत र प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन गर्न सार्वजनिक प्रशासनको विकास भएको हो । सार्वजनिक प्रशासन राज्यको नीति, योजना तथा कार्यक्रमलाई व्यवहारमा कार्यान्वयन गर्ने प्रमुख संयन्त्र हो । राज्यले निर्माण गर्ने नीति आफैंमा पर्याप्त हुँदैन; त्यसलाई जनतासम्म पुऱ्याउने, कार्यान्वयन गर्ने र परिणाममुखी बनाउने जिम्मेवारी प्रशासनिक संयन्त्रले निर्वाह गर्दछ। त्यसैले सार्वजनिक प्रशासनलाई सरकार र नागरिकबीचको महत्वपूर्ण सेतुका रूपमा लिइन्छ । नागरिकले राज्यको उपस्थिति र सरकारको प्रभावकारिता प्रशासनमार्फत अनुभव गर्ने भएकाले सार्वजनिक प्रशासनलाई शासन व्यवस्थाको मेरुदण्डका रूपमा स्वीकार गरिएको छ (पौडेल, २०७४) ।

लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्थामा सार्वजनिक प्रशासनको भूमिका अझ बढी महत्वपूर्ण हुन्छ । जनताको अपेक्षा अनुरूप छिटो, सरल, पारदर्शी, उत्तरदायी र गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्नु आधुनिक प्रशासनको प्रमुख आवश्यकता बनेको छ । सार्वजनिक प्रशासन केवल सरकारी निर्णय कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र मात्र नभई राज्य र नागरिकबीच विश्वास निर्माण गर्ने माध्यम पनि हो । प्रशासन प्रभावकारी, निष्पक्ष र जनउत्तरदायी भएमा नागरिकमा राज्यप्रतिको विश्वास बढ्छ भने कमजोर, ढिलासुस्तीपूर्ण र भ्रष्ट प्रशासनले राज्यप्रति असन्तुष्टि सिर्जना गर्दछ । त्यसैले वर्तमान समयमा सार्वजनिक प्रशासनलाई सेवामुखी, जनमुखी र परिणाममुखी बनाउनु राज्यको प्रमुख चुनौतीका रूपमा रहेको छ ।

राजनीति र प्रशासनबीच घनिष्ठ तथा अन्योन्याश्रित सम्बन्ध रहन्छ । राजनीतिक नेतृत्वले नीति, योजना तथा कार्यक्रम निर्माण गर्दछ भने प्रशासनिक संयन्त्रले ती नीति तथा कार्यक्रमलाई कार्यान्वयन गरी वास्तविक परिणाममा रूपान्तरण गर्दछ । प्रशासनविना राजनीतिक निर्णयहरू

व्यवहारमा कार्यान्वयन हुन सक्दैनन् । यस अर्थमा प्रशासन राजनीति र सरकारको सहयोगी मात्र नभई शासन प्रणालीको अभिन्न अंग हो । राजनीति र प्रशासनबीचको समन्वय, स्पष्ट भूमिका र पारस्परिक विश्वासले मात्र प्रभावकारी शासन सम्भव हुन्छ (नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान, २०६७) । राजनीतिक हस्तक्षेप, प्रशासनिक अस्थिरता र संस्थागत कमजोरीले प्रशासनको व्यावसायिकता र निष्पक्षतामा असर पार्ने गर्दछ ।

सार्वजनिक प्रशासनको स्वरूप र कार्यक्षमता सम्बन्धित देशको राजनीतिक प्रणाली, सामाजिक संरचना, आर्थिक अवस्था र ऐतिहासिक परिवेशबाट प्रभावित हुन्छ । लोकतान्त्रिक, गणतान्त्रिक वा अन्य राजनीतिक प्रणालीअनुसार प्रशासनको संरचना, कार्यशैली, पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको स्तर फरक हुने गर्दछ । राजनीतिक नेतृत्वको सुधारप्रतिको प्रतिबद्धता, प्रशासनप्रतिको दृष्टिकोण तथा संस्थागत संस्कारले प्रशासनिक सुधारको सफलतामा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ । राजनीतिक उदारता वा अनुदारताको प्रभाव प्रशासन सुधारका लागि गठन गरिएका आयोगका सिफारिसहरूको कार्यान्वयनमा समेत देखिन्छ (रेग्मी, २०७४) । यसकारण प्रभावकारी प्रशासन निर्माणका लागि प्रशासनिक सुधारसँगै राजनीतिक संस्कारमा समेत सुधार आवश्यक हुन्छ ।

सार्वजनिक प्रशासन एक गतिशील प्रणाली हो, जुन आफ्नो आन्तरिक तथा बाह्य वातावरणबाट निरन्तर प्रभावित हुन्छ । प्रशासनलाई वातावरणसँग अन्तरसम्बन्धित प्रणालीका रूपमा व्याख्या गरेका छन् (भट्ट, २०७१) । प्रशासनिक संरचना, कार्यशैली र सुधारका प्रयासहरू सामाजिक, आर्थिक, सांस्कृतिक, भौगोलिक तथा अन्तर्राष्ट्रिय परिवेशअनुसार परिवर्तन भइरहन्छन् । त्यसैले कुनै एउटा देशमा सफल भएको प्रशासनिक सुधारको नमुना अर्को देशमा पूर्ण रूपमा लागू हुन सक्छ भन्ने मान्यता उपयुक्त हुँदैन । प्रशासनिक सुधारका नीति निर्माण गर्दा सम्बन्धित देशको आवश्यकता, सामाजिक अवस्था, जनअपेक्षा र संस्थागत क्षमतालाई ध्यानमा राख्न आवश्यक हुन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा सार्वजनिक प्रशासन र निजामती सेवा राज्य सञ्चालनको प्रमुख आधारका रूपमा रहेका छन् । नेपालमा प्रशासनिक सुधारको प्रयास लामो समयदेखि हुँदै आएको छ । २००७ सालपछि विभिन्न चरणमा प्रशासन सुधारका लागि आयोग तथा समितिहरू गठन गरिए । प्रशासन सुधार योजना आयोग, २०१३ लगायत विभिन्न आयोगहरूले नेपालको प्रशासनलाई व्यवस्थित, सक्षम र आधुनिक बनाउने उद्देश्यले महत्वपूर्ण सुझावहरू प्रस्तुत गरेका थिए । पछि प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ लगायत अन्य आयोगहरूले पनि संरचनात्मक सुधार, सेवा प्रवाह सुधार, विकेन्द्रीकरण, पारदर्शिता र उत्तरदायित्व अभिवृद्धिका लागि विभिन्न सुझाव दिएका थिए ।

शासकीय सुधारका प्रयासहरूलाई केवल निरपेक्ष दृष्टिकोणबाट मात्र अध्ययन, व्याख्या र विश्लेषण गर्दा शोध एकपक्षीय तथा अपूर्ण हुने सम्भावना रहन्छ । त्यसैले यस्ता अपूर्णता, अभाव र सीमाहरूलाई न्यूनीकरण गर्दै सम्भव भएसम्म समग्र र बहुआयामिक शोध प्रस्तुत गर्ने उद्देश्यले यस अध्ययनमा प्रशासनमा भएका सुधार प्रयासहरूलाई राजनीतिक, संस्थागत, सामाजिक तथा अन्य

प्रभावकारी कारण र कारक तत्वहरूसँग सापेक्ष रूपमा विश्लेषण गर्ने प्रयास गरिएको छ । यही कारणले प्रस्तुत शोधको औचित्य र महत्त्व स्थापित हुन्छ ।

प्रशासन सुधारको क्षेत्रमा सुधार आयोगहरू गठन गरी विगतदेखि हालसम्म गरिएका योजनाबद्ध प्रयासहरू कति हदसम्म व्यवहारमा रूपान्तरित भए, कति प्रयासहरू सफल हुन सकेनन्, त्यसका पछाडि के-कस्ता कारणहरूले भूमिका खेले तथा कार्यान्वयन प्रक्रियामा देखा परेका समस्या र चुनौतीहरू के-के थिए भन्ने यथार्थपरक जानकारी प्रस्तुत गर्नु यस शोधको मुख्य प्रयोजन हो । साथै, प्रशासन सुधार योजनाहरूलाई प्रभावकारी बनाउन सरकारले कुन-कुन पक्षमा विशेष ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्छ भन्ने विषयलाई विभिन्न दृष्टिकोणबाट विश्लेषण गरिएकोले यस शोधको महत्त्व अझ सशक्त हुन्छ ।

त्यस्तै, वि.सं. २००९ सालदेखि हालसम्म प्रशासन सुधारका लागि गरिएका विभिन्न प्रयासहरूका बाबजुद पनि अपेक्षाकृत सुधार किन हासिल हुन सकेन भन्ने प्रश्नको खोजी यस अध्ययनको अर्को महत्वपूर्ण पक्ष हो । के प्रशासन सुधारलाई मात्र एकोहोरो रूपमा अघि बढाउँदा सुधार योजनाहरू अपेक्षित रूपमा सफल हुन नसकेका हुन् ? यदि त्यस्तो हो भने, प्रशासन सुधारलाई प्रभाव पार्ने अन्य क्षेत्र र पक्षहरूलाई पनि समयसापेक्ष रूपमा सँगसँगै सुधार गर्दै लैजाँदा मात्र प्रशासन सुधार योजनाको सफलता सुनिश्चित हुन सक्छ कि सक्दैन भन्ने प्रश्नमाथि समेत गम्भीर विमर्श गरिएको छ । यस अर्थमा प्रस्तुत शोधपत्रको बहुपक्षीय र दीर्घकालीन महत्त्व रहेको छ । यसका अतिरिक्त, यस प्रकृतिका विषयमा थप गहिरो अनुसन्धान गर्न चाहने शोधार्थीहरूका लागि मात्र नभई, प्रशासनिक क्षेत्रका नीति-निर्माताहरू, नीति कार्यान्वयनमा संलग्न निकायहरू, राजनीतिक नेतृत्व तथा विभिन्न सामाजिक दबाब समूहहरूका लागि पनि यो शोधपत्र उपयोगी हुन सक्ने भएकाले यसको औचित्य र महत्त्व अझ व्यापक रूपमा स्थापित हुन्छ ।

यस अध्ययनले नेपालमा प्रशासन सुधार आयोगहरूको गठन, सिफारिस प्रणाली र कार्यान्वयनको प्रभावकारिता मूल्याङ्कन गर्ने उद्देश्य राख्दछ । यस सन्दर्भमा मुख्य अनुसन्धान प्रश्नहरू यस प्रकार छन :

- प्रशासन सुधार आयोगहरूको गठन र कार्यक्षेत्र निर्धारण प्रक्रिया कत्तिको संस्थागत, पारदर्शी र प्रभावकारी रहेको छ ?
- आयोगहरूले आफ्नो सिफारिस कार्यान्वयनका लागि आवश्यक स्रोत, साधन र राजनीतिक प्रतिबद्धताको मूल्याङ्कन बिना प्रस्तुत गर्दा तिनीहरूको प्रभावकारिता कति सीमित भएको छ ?
- उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ का सिफारिसहरूको कार्यान्वयन अवस्था र यसको प्रशासनिक तथा राजनीतिक प्रभाव कस्तो रहेको छ ?

उपरोक्त प्रश्नहरूको उत्तर खोज्ने क्रममा यस अध्ययनका उद्देश्यहरू निम्नानुसार छन :

- नेपालको प्रशासनिक संरचना र सुधार प्रयासहरूको सैद्धान्तिक तथा व्यवहारिक पक्षको विश्लेषण गर्नु ।
- प्रशासन सुधार आयोगहरूको गठन, सिफारिस र कार्यान्वयन प्रक्रियाको संस्थागत मूल्याङ्कन गर्नु ।
- नेपालमा प्रशासनिक सुधारसम्बन्धी विभिन्न अध्ययनहरूले प्रशासन सुधार आयोगहरूको गठन, सिफारिस तथा सार्वजनिक प्रशासन सुधारका अवधारणाहरूको विश्लेषण गरेका छन् ।

नेपालमा प्रशासनिक सुधारका प्रयासहरू अपेक्षित रूपमा सफल हुन सकेका छैनन् । धेरै आयोगहरूले दिएका सुझावहरू व्यवहारमा पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुन नसक्नु नै नेपालको प्रशासनिक सुधारको प्रमुख समस्या हो। राजनीतिक अस्थिरता, सरकार परिवर्तनसँगै प्राथमिकतामा आउने परिवर्तन, प्रशासन सुधारप्रतिको कमजोर राजनीतिक प्रतिबद्धता, कार्यान्वयन संयन्त्रको अभाव, कमजोर अनुगमन प्रणाली र संस्थागत इच्छाशक्तिको कमीले सुधारका प्रयासहरू प्रभावकारी बन्न सकेका छैनन् । प्रशासन सुधारका प्रतिवेदनहरू तयार भए पनि तिनको कार्यान्वयनमा निरन्तरता र जिम्मेवारी निर्धारण हुन नसक्नु ठूलो चुनौती बनेको छ ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा अझै पनि ढिलासुस्ती, प्रक्रियामुखी कार्यशैली, निर्णय प्रक्रियामा जटिलता, भ्रष्टाचार, राजनीतिक प्रभाव, जिम्मेवारी वहनमा कमजोरी र सेवाग्राहीमैत्री संस्कृतिको अभावजस्ता समस्याहरू देखिन्छन् । नागरिकले सरकारी सेवा प्राप्त गर्न कठिनाइ भोग्नुपर्ने अवस्था, सेवा प्रवाहमा हुने ढिलाइ र प्रशासनप्रतिको अविश्वासले प्रशासनिक सुधारको आवश्यकता झन् स्पष्ट बनाएको छ । संघीय शासन प्रणाली लागू भएपछि पनि प्रशासनिक संरचना, अधिकार बाँडफाँड, कर्मचारी व्यवस्थापन र समन्वयका क्षेत्रमा देखिएका समस्याहरूले सुधारको आवश्यकता अझ बढाएको छ। यस अध्ययनको मुख्य समस्या भनेको नेपालमा लामो समयदेखि प्रशासनिक सुधारका प्रयासहरू हुँदै आए पनि सार्वजनिक प्रशासन अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी, पारदर्शी, उत्तरदायी र जनमुखी बन्न नसक्नु हो। विभिन्न प्रशासन सुधार आयोगहरूले दिएका सुझावहरू किन प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेनन्, प्रशासनिक सुधारका प्रमुख अवरोधहरू के हुन्, राजनीतिक तथा संस्थागत पक्षले सुधार प्रक्रियामा कस्तो प्रभाव पारेको छ र भविष्यमा प्रभावकारी प्रशासन निर्माणका लागि कुन पक्षमा सुधार आवश्यक छ भन्ने विषय यस अध्ययनको मुख्य चासो हो ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सुधारको समस्या केवल प्रशासनिक संरचना वा कर्मचारी व्यवस्थापनसँग मात्र सम्बन्धित विषय होइन; यो राजनीतिक प्रतिबद्धता, संस्थागत क्षमता, शासन संस्कार, कार्यान्वयन प्रणाली र उत्तरदायित्वसँग समेत जोडिएको बहुआयामिक विषय हो। प्रभावकारी सार्वजनिक प्रशासन निर्माणका लागि निरन्तर सुधार, स्पष्ट कार्यान्वयन रणनीति, बलियो अनुगमन प्रणाली, राजनीतिक इच्छाशक्ति र नागरिक केन्द्रित सेवा संस्कृतिको विकास आवश्यक देखिन्छ । यही सन्दर्भमा नेपालमा प्रशासनिक सुधारका प्रयास, उपलब्धि, समस्या र सुधारका सम्भावनाहरूको अध्ययन गर्नु सान्दर्भिक रहेको छ ।

पूर्वकार्यसमीक्षा

सार्वजनिक प्रशासन सुधारसम्बन्धी अध्ययन तथा अनुसन्धान विश्वव्यापी रूपमा लामो समयदेखि हुँदै आएका छन् । शासन प्रणालीलाई प्रभावकारी, उत्तरदायी, पारदर्शी तथा जनमुखी बनाउने उद्देश्यका साथ विभिन्न देशहरूले समय-समयमा प्रशासनिक सुधारका प्रयास गरेका छन् । यस सन्दर्भमा विकसित तथा विकासशील दुवै मुलुकमा प्रशासनिक सुधारलाई राज्यको समग्र विकास प्रक्रियासँग जोडेर हेरिएको पाइन्छ । हरेक देशका शासक आफ्ना आवश्यकता र चाहनालाई कार्यान्वयन गरी लक्ष्यमा पुग्न सक्षम र प्रभावकारी प्रशासन संयन्त्र निर्माण गर्न चाहन्छन् सार्वजनिक प्रशासन सुधार कुनै एकपटक सम्पन्न हुने कार्यक्रम नभई निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया हो, जसले बदलिँदो राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक तथा प्रविधिगत परिवेशसँग प्रशासनिक संयन्त्रलाई अनुकूल बनाउने काम गर्दछ (मैनाली, २०७४) ।

नेपालमा सार्वजनिक प्रशासन सुधारसम्बन्धी पूर्वकार्यहरू विशेषत: २००७ सालपछिको राजनीतिक परिवर्तनसँगै तीव्र रूपमा अगाडि बढेका देखिन्छन् । राणाशासनको अन्त्यपछि प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थाको स्थापना हुँदा जनमुखी प्रशासनको आवश्यकता तीव्र रूपमा महसुस गरियो । त्यसै सन्दर्भमा वि.सं. २००९ मा एन.एम. बुचको अध्यक्षतामा गठन भएको प्रशासनिक पुनर्गठन समितिले नेपालको प्रशासनिक संरचनामा सुधारका लागि प्रारम्भिक सिफारिसहरू प्रस्तुत गरेको थियो (पोखरेल, २००९) । मोन्टगोमरीका अनुसार प्रशासन सुधार भनेको प्रशासनको स्थिर प्रकृतिलाई गतिशील राजनीतिक यथार्थसँग अनुकूल बनाउने प्रक्रिया हो । एम.पी. शर्माका अनुसार प्रशासनमा विद्यमान अव्यवस्था तथा कमी-कमजोरीहरू हटाउने सन्दर्भमा वर्तमान संरचनाको पुनर्निर्माण तथा फेरबदल नै प्रशासन सुधार हो (भण्डारी, २०७३) । त्यसैगरी, रमेश के. अरोरा र रजनी गोयलले आफ्नो लक्ष्य प्राप्त गर्न प्रशासनिक प्रणालीको क्षमतामा अभिवृद्धि गर्ने प्रक्रियालाई प्रशासन सुधारका रूपमा परिभाषित गरेका छन् (पाण्डे, २०७४) । यद्यपि उक्त समितिका अधिकांश सुझावहरू नेपालको सामाजिक-राजनीतिक परिवेशसँग मेल नखाने भएकाले सीमित मात्रामा कार्यान्वयनमा आए । यसले प्रशासन सुधारमा विदेशी मोडेलको यान्त्रिक प्रयोग प्रभावकारी नहुने तथ्य उजागर गर्यो ।

वि.सं. २०१३ मा टंकप्रसाद आचार्यको अध्यक्षतामा गठन भएको प्रशासन सुधार आयोगले निजामती सेवा ऐन, तलब संरचना, पदोन्नति प्रणाली तथा कर्मचारी व्यवस्थापनसम्बन्धी महत्वपूर्ण सुझावहरू दिएको थियो, जसले नेपाली प्रशासनलाई संस्थागत रूपमा अघि बढाउन योगदान पुर्यायो । त्यसपछि वि.सं. २०२५ मा वेदानन्द झाको अध्यक्षतामा गठित आयोग तथा वि.सं. २०३२ मा भेषबहादुर थापाको अध्यक्षतामा गठित प्रशासनिक सुधार आयोगले पनि प्रशासनिक संरचना, तालिम व्यवस्था, वित्तीय नियन्त्रण प्रणाली र संगठनात्मक क्षमतामा सुधारका प्रस्तावहरू अघि सारे (आचार्य, २०५८) । राजनीतिक परिवर्तन, आन्तरिक सङ्कट, आर्थिक परिवर्तन, सामाजिक तथा सांस्कृतिक पक्षमा भएका हेरफेर, जनसंख्याको घटबढ आदि कारणबाट विद्यमान संरचनाको पुनर्निर्माण र

फेरबदल प्रशासन सुधारमा हुन्छ (प्रसाई, २०६२) । यी प्रयासहरूले नेपालको प्रशासनिक प्रणालीलाई आधुनिक बनाउने दिशामा केही सकारात्मक आधार तयार गरे तापनि कार्यान्वयन पक्ष सधैँ कमजोर रह्यो ।

वि.सं. २०४६ को जनआन्दोलनपछि बहुदलीय लोकतन्त्रको पुनःस्थापनासँगै प्रशासन सुधारले नयाँ गति पायो। वि.सं. २०४८ मा गठित उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोगले निजामती सेवा ऐन संशोधन, खुला प्रतिस्पर्धा प्रणालीको विस्तार, तथा संगठनात्मक पुनर्संरचनाजस्ता सुधार प्रस्ताव गर्यो । यस अवधिमा सार्वजनिक प्रशासनलाई पारदर्शी, जवाफदेही र परिणाममुखी बनाउने प्रयासहरू गरिए तापनि राजनीतिक अस्थिरता र बारम्बार सरकार परिवर्तनका कारण सुधार प्रक्रियामा निरन्तरता कायम हुन सकेन (रिजाल, २०७४) ।

यसपछि सार्वजनिक प्रशासनको पच्चीस वर्षे गुरुयोजना, शासकीय सुधार कार्यक्रमको मार्गचित्र, निजामती सेवाको सोचपत्र जस्ता दस्तावेजहरू तयार गरिए । यिनले सेवा प्रवाह सुधार, सुशासन प्रवर्द्धन, सूचना प्रविधिको प्रयोग तथा मानव संसाधन विकासलाई प्राथमिकतामा राखे । यद्यपि यी योजनाहरू व्यवहारमा अपेक्षित रूपमा कार्यान्वयन हुन नसक्दा प्रशासनिक क्षमता अभिवृद्धि सीमित मात्रामा रह्यो ।

संघीय संरचनाको कार्यान्वयनसँगै वि.सं. २०७४ पछि प्रशासनिक पुनःसंरचनाले नयाँ आयाम प्राप्त गर्यो । संघीय प्रशासनिक पुनःसंरचना समितिले कर्मचारी समायोजन, मन्त्रालय संख्या घटाउने तथा संघ-प्रदेश-स्थानीय तहबीच समन्वय कायम गर्ने सिफारिसहरू प्रस्तुत गर्यो । यस चरणमा प्रशासनिक सुधार संरचनात्मक मात्र नभई कार्यप्रक्रियागत र व्यवहारगत परिवर्तनतर्फ उन्मुख भएको देखिन्छ । तर कर्मचारी समायोजन, अधिकार प्रत्यायोजन तथा संस्थागत समन्वयमा देखिएका जटिलताले सुधार प्रक्रिया अझै चुनौतीपूर्ण रहेको संकेत गर्दछ (शिवाकोटी, २०६८) ।

नेपालमा गरिएको अधिकांश पूर्वअध्ययनहरूले प्रशासनिक सुधारको मूल समस्या नीति निर्माण नभई कार्यान्वयन पक्षमा रहेको निष्कर्ष निकालेका छन् । राजनीतिक इच्छाशक्तिको अभाव, नोकरशाही प्रतिरोध, ब्युरोक्रेसीको राजनीतीकरण, संस्थागत क्षमताको कमजोरी तथा नागरिक सहभागिताको न्यूनता सुधारका प्रमुख अवरोधका रूपमा पहिचान गरिएका छन् । साथै सुधार आयोगका सिफारिसहरू प्रायः व्यवहारिक नहुनु तथा अनुगमन संयन्त्र कमजोर हुनुका कारण सुधार प्रयासहरू अपेक्षित सफलतामा पुग्न सकेका छैनन् ।

अध्ययनले सार्वजनिक प्रशासन सुधार बहुआयामिक प्रक्रिया भएको देखाउँछ, जसमा राजनीतिक नेतृत्व, प्रशासनिक प्रतिबद्धता, आर्थिक स्रोत, मानव संसाधन र सामाजिक दबाब निर्णायक तत्वका रूपमा रहेका छन् । नेपालका सन्दर्भमा सुधार प्रयासहरू प्रायः राजनीतिक परिवर्तनपश्चात प्रतिक्रियात्मक रूपमा गरिने गरेको पाइन्छ, जसले दीर्घकालीन संस्थागत सुधारभन्दा अल्पकालीन संरचनात्मक परिवर्तनलाई प्राथमिकता दिएको देखिन्छ ।

पूर्वकार्यहरूको समीक्षाबाट स्पष्ट देखिन्छ कि नेपालमा सार्वजनिक प्रशासन सुधारका प्रयासहरू विगतमा बारम्बार भएका भए पनि ती प्रयासहरूले अपेक्षित परिणाम प्राप्त गर्न सकेका छैनन् । यसको मुख्य कारण निरन्तरता, समन्वय, रणनीतिक योजना, र कार्यान्वयन क्षमताको अभावमा निहित रहेको देखिन्छ । साथै, राजनीतिक हस्तक्षेप, संसाधनको सीमितता, र संस्थागत संरचनागत कमजोरीहरूले पनि सुधार प्रक्रिया प्रभावकारी रूपमा अघि बढ्न नदिएको पाइएको छ । यसै सन्दर्भमा, भविष्यमा सार्वजनिक प्रशासन सुधारलाई केवल नीति र योजना बनाउन सिमित राख्नुको सट्टा, तिनलाई योजनाबद्ध, सहभागीमूलक र परिणाममुखी ढंगले कार्यान्वयन गर्न आवश्यक रहेको देखिन्छ । यसका लागि राजनीतिक इच्छाशक्ति, संस्थागत क्षमता, दक्ष मानव संसाधन, पारदर्शिता, जवाफदेहिताको सुनिश्चितता, र दीगो सुधार रणनीतिमा विशेष ध्यान दिनु अपरिहार्य छ । यस्ता उपायहरू अपनाएमा मात्र नेपालमा सार्वजनिक प्रशासनको गुणस्तर उन्नत हुने र नागरिक तथा राज्यबीचको अन्तरक्रिया थप प्रभावकारी बन्ने सम्भावना रहन्छ ।

समग्र अध्ययनबाट उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ ले नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सुधारका लागि महत्वपूर्ण वैचारिक तथा संस्थागत आधार तयार गरेको स्पष्ट हुन्छ । आयोगका सिफारिसहरूले प्रशासनलाई लोकतान्त्रिक मूल्य, व्यावसायिकता, पारदर्शिता, सुशासन तथा नागरिकमुखी सेवातर्फ उन्मुख गराउने आधार निर्माण गरेका थिए । केही क्षेत्रमा उल्लेखनीय सुधार भए पनि आयोगका अधिकांश उद्देश्य पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुन नसक्नुको प्रमुख कारण राजनीतिक अस्थिरता, प्रशासनमा राजनीतिक हस्तक्षेप, कमजोर अनुगमन प्रणाली, संस्थागत क्षमता अभाव, सीमित स्रोतसाधन तथा प्रशासनिक संस्कृतिमा अपेक्षित परिवर्तन हुन नसक्नु रहेको अध्ययनले देखाएको छ ।

यस अध्ययनले प्रशासन सुधारलाई केवल कानुनी वा संरचनागत परिवर्तनका रूपमा नबुझी व्यवहारगत, सांस्कृतिक तथा संस्थागत रूपान्तरणको प्रक्रियाका रूपमा लिनुपर्ने आवश्यकता औँल्याएको छ । प्रभावकारी सार्वजनिक प्रशासन निर्माणका लागि स्पष्ट कार्यान्वयन रणनीति, जिम्मेवार निकाय, नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली, नेतृत्व विकास, कर्मचारी क्षमता अभिवृद्धि, सूचना प्रविधिको प्रभावकारी उपयोग, पारदर्शिता, जवाफदेहिता तथा नागरिक सहभागितालाई समान रूपमा प्राथमिकता दिन आवश्यक देखिन्छ । यस्ता उपायहरू अवलम्बन गर्न सकेमा मात्र उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ को मूल उद्देश्यअनुरूप सक्षम, उत्तरदायी, पारदर्शी तथा नागरिकमुखी सार्वजनिक प्रशासन निर्माण गर्न सम्भव हुने निष्कर्ष यस अध्ययनले प्रस्तुत गरेको छ ।

विधि तथा सामग्री

यस अध्ययनमा गुणात्मक अनुसन्धान पद्धति अवलम्बन गरिएको छ । अध्ययन वर्णनात्मक, विश्लेषणात्मक तथा व्याख्यात्मक अनुसन्धान ढाँचामा आधारित छ । वर्णनात्मक ढाँचामार्फत

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, वि.सं. २०४८ को प्रतिवेदनमा उल्लिखित प्रशासन सुधारका प्रमुख विषय, उद्देश्य तथा सिफारिसहरूको पहिचान र प्रस्तुति गरिएको छ । विश्लेषणात्मक ढाँचामार्फत आयोगका सिफारिसहरू, तिनको कार्यान्वयन अवस्था, कार्यान्वयनमा देखिएका अवरोध तथा सार्वजनिक प्रशासनमा परेको प्रभावको आलोचनात्मक परीक्षण गरिएको छ । त्यसैगरी, व्याख्यात्मक अनुसन्धान ढाँचाको प्रयोग गरी आयोगका सिफारिसहरू पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन हुन नसक्नुका राजनीतिक, प्रशासनिक, संस्थागत तथा संरचनागत कारणहरूको व्याख्या गरिएको छ ।

अध्ययनको केन्द्रविन्दु उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, वि.सं. २०४८ को प्रतिवेदन तथा त्यसको कार्यान्वयन अवस्था रहेको छ । आवश्यक तथ्याङ्क मुख्यतः द्वितीयक स्रोतहरूबाट सङ्कलन गरिएको हो । स्रोत चयन गर्दा अध्ययनको विषयसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित, आधिकारिक, विश्वसनीय र अनुसन्धानका उद्देश्य पूरा गर्न सहयोगी सामग्रीलाई प्राथमिकता दिइएको छ । यसअन्तर्गत आयोगको मूल प्रतिवेदन, नेपाल सरकारद्वारा प्रकाशित नीति तथा कानुनी दस्तावेजहरू, नेपालको संविधान, निजामती सेवा ऐन तथा नियमावली, प्रशासन सुधारसम्बन्धी अन्य आयोगका प्रतिवेदनहरू, समालोचित जर्नल लेख, पुस्तक, शोधप्रबन्ध तथा आधिकारिक प्रकाशनहरू समावेश गरिएको छ ।

स्रोत छनोटका क्रममा मुख्यतः वि.सं २०४८ देखि हालसम्म प्रकाशित वा प्रयोगमा रहेका प्रशासन सुधार, निजामती सेवा, सार्वजनिक प्रशासन तथा संस्थागत सुधारसँग सम्बन्धित सामग्रीहरू समावेश गरिएको छ । आयोगको प्रतिवेदनसँग असम्बन्धित, आधिकारिकता पुष्टि गर्न नसकिने, अप्रमाणित तथा अध्ययनको उद्देश्यसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध नराख्ने सामग्रीहरूलाई विश्लेषणबाट बाहिर राखिएको छ ।

सङ्कलित सामग्रीको विश्लेषण दस्तावेज विश्लेषण तथा विषयगत विश्लेषण विधिबाट गरिएको छ । दस्तावेज विश्लेषणअन्तर्गत आयोगको प्रतिवेदन, कानुनी दस्तावेज तथा अन्य आधिकारिक प्रकाशनहरूमा रहेका नीति, संरचना र सुधारसम्बन्धी विषयवस्तुको व्यवस्थित अध्ययन गरिएको छ । विषयगत विश्लेषणमार्फत आयोगका प्रमुख सिफारिसहरूलाई प्रशासनिक संरचना सुधार, निजामती सेवा सुधार, जवाफदेहिता, राजनीतिक-प्रशासनिक सम्बन्ध तथा कार्यान्वयन चुनौतीजस्ता प्रमुख विषयगत क्षेत्रमा वर्गीकरण गरी विश्लेषण गरिएको छ ।अध्ययनको विश्वसनीयता र वैधता सुनिश्चित गर्न स्रोत त्रिकोणीकरणको प्रयोग गरिएको छ । यसका लागि आयोगको मूल प्रतिवेदनमा उल्लेखित विषयहरूलाई सरकारी कानुनी दस्तावेज, पछिल्ला प्रशासन सुधारसम्बन्धी प्रतिवेदन, शैक्षिक अनुसन्धान तथा विद्वत् विश्लेषणहरूसँग तुलना गरी तथ्यहरूको पुष्टि गरिएको छ । एउटै विषयमा विभिन्न स्रोतहरूबाट प्राप्त सूचनाबीच समानता, भिन्नता तथा परिवर्तनशील अवस्थाको परीक्षण गरी निष्कर्ष निकालिएको छ । अनुसन्धानको वैधता कायम गर्न प्राथमिक आधिकारिक स्रोतहरूलाई आधार बनाइएको छ र विश्लेषण गर्दा अनुसन्धानका उद्देश्यसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित प्रमाणमा आधारित निष्कर्ष निकालिएको छ। विश्वसनीयता कायम गर्न स्रोतहरूको छनोटमा स्पष्ट मापदण्ड अपनाइएको, सामग्रीहरूको पुनरावलोकन गरिएको तथा विश्लेषण प्रक्रिया व्यवस्थित र पारदर्शी बनाइएको छ ।

सम्पूर्ण अध्ययनमा शैक्षिक नैतिकताको पालना गर्दै प्रयोग गरिएका सबै स्रोतहरूको उचित सन्दर्भ उल्लेख गरिएको छ ।

नतिजा तथा छलफल

यस अध्ययनले उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ का सिफारिसहरूको कार्यान्वयन अवस्था, उपलब्धि, चुनौती तथा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा परेको प्रभावको समग्र विश्लेषण गरेको छ । अध्ययनबाट प्राप्त तथ्य, दस्तावेजीय अध्ययन तथा पूर्वअध्ययनहरूको तुलनात्मक विश्लेषणका आधारमा प्रशासन सुधारका लागि नेपालमा विभिन्न समयमा आयोग गठन, नीति निर्माण तथा कानुनी सुधार गरिए पनि तिनको कार्यान्वयन अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी हुन नसकेको निष्कर्ष प्राप्त भएको छ । प्रशासन सुधारको मूल समस्या नीति निर्माणभन्दा कार्यान्वयन, अनुगमन तथा संस्थागत प्रतिबद्धतामा केन्द्रित रहेको देखिन्छ । यस अध्ययनले प्रशासन सुधारलाई एकपटक सम्पन्न हुने कार्यक्रम नभई बदलिँदो राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक तथा प्रविधिगत परिवेशसँगै निरन्तर अद्यावधिक गरिरहनुपर्ने प्रक्रियाका रूपमा स्थापित गरेको छ ।

नेपालमा सार्वजनिक प्रशासन सुधारको इतिहासलाई अवलोकन गर्दा राजनीतिक परिवर्तनसँगै नयाँ प्रशासन सुधार कार्यक्रम तथा आयोग गठन गर्ने परम्परा रहेको देखिन्छ । वि.सं. २००९ को प्रशासनिक पुनर्गठन समिति, २०१३ को प्रशासन सुधार आयोग, २०२५ को वेदानन्द झा आयोग, २०३२ को भेषबहादुर थापा आयोग तथा २०४८ को उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोगले प्रशासनिक संरचना, कर्मचारी व्यवस्थापन, वित्तीय अनुशासन, सार्वजनिक सेवा प्रवाह तथा संगठनात्मक विकासका क्षेत्रमा महत्त्वपूर्ण सिफारिसहरू प्रस्तुत गरेका थिए । तथापि, अध्ययनबाट अधिकांश आयोगका प्रतिवेदनहरू कार्यान्वयनको चरणमा राजनीतिक परिवर्तन, प्रशासनिक प्रतिरोध तथा संस्थागत कमजोरीका कारण अपेक्षित रूपमा कार्यान्वयन हुन नसकेको र त्यसअनुरूपका परिणाम हासिल गर्न नसकेको देखिन्छ। यसबाट प्रशासन सुधारको सफलता केवल सिफारिसहरूको गुणस्तरमा मात्र निर्भर नरही तिनको प्रभावकारी कार्यान्वयन क्षमता, राजनीतिक प्रतिबद्धता तथा संस्थागत सुदृढीकरणमा समेत निर्भर रहने तथ्य स्पष्ट हुन्छ ।

यस अध्ययनले उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ का सिफारिसहरूको कार्यान्वयन अवस्था, प्रभाव तथा वर्तमान सार्वजनिक प्रशासनमा परेको प्रभाव विश्लेषण गर्न दस्तावेजीय अध्ययन विधि प्रयोग गरेको छ । अध्ययनका लागि आयोगको मूल प्रतिवेदन, नेपाल सरकारका प्रशासन सुधारसम्बन्धी नीति तथा कानुनी दस्तावेज, निजामती सेवा ऐन तथा नियमावली, संघीयता कार्यान्वयनसम्बन्धी कानुन, सार्वजनिक सेवा सुधारसम्बन्धी प्रतिवेदन, महालेखा परीक्षकका प्रतिवेदन, प्रशासन सुधारसम्बन्धी पछिल्ला आयोगका प्रतिवेदन तथा सम्बन्धित अनुसन्धानमूलक अध्ययनहरूलाई द्वितीयक स्रोतका रूपमा प्रयोग गरिएको छ ।

दस्तावेज छनोट गर्दा तीनवटा आधार अपनाइएको छ : प्रशासन सुधारसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध भएको, आयोगका सिफारिस कार्यान्वयनको अवस्था देखाउन सक्ने सरकारी नीति, कानुन वा संस्थागत व्यवहारमा परेको प्रभाव मूल्याङ्कन गर्न सकिने । तथ्यको विश्वसनीयता बढाउन आयोगका सिफारिस, कानुनी प्रावधान, सरकारी निर्णय तथा स्वतन्त्र मूल्याङ्कन प्रतिवेदनबीच तुलनात्मक परीक्षण गरिएको छ । यस प्रक्रियाबाट नीति निर्माण र वास्तविक कार्यान्वयनबीच रहेको अन्तर पहिचान गरिएको छ ।

तालिका १

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ का प्रमुख सिफारिस र कार्यान्वयन अवस्था

क्र सं	आयोगको प्रमुख सिफारिस	कार्यान्वयन अवस्था	प्रमाण र नीतिगत विकास	कार्यान्वयन कमजोरी
१	निजामती सेवालाई व्यावसायिक र योग्यता आधारित बनाउने	आंशिक रूपमा कार्यान्वयन	लोकसेवा आयोगमार्फत प्रतिस्पर्धात्मक छनोट प्रणाली निरन्तर रह्यो; निजामती सेवा ऐन, २०४९ ले	बढुवा, सरुवा र पदस्थापनमा कार्यसम्पादनभन्दा अन्य प्रभाव कायम रह्यो
२	कार्यसम्पादनमा आधारित मूल्याङ्कन प्रणाली	कमजोर कार्यान्वयन	निजामती सेवा नियमावलीमा कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको व्यवस्था गरियो	मूल्याङ्कनको व्यवस्था गरियो मूल्याङ्कन प्रक्रिया औपचारिकतामा सीमित रह्यो; उत्कृष्ट कार्यसम्पादन र पुरस्कारबीच कमजोर सम्बन्ध
३	प्रशासनिक तटस्थता कायम गर्ने	पूर्ण रूपमा हासिल हुन सकेन	कानुनले कर्मचारीको राजनीतिक निष्पक्षताको व्यवस्था गर्‍यो	व्यवहारमा सरुवा, बढुवा तथा जिम्मेवारी वितरणमा राजनीतिक प्रभाव देखियो
४	प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण	क्रमिक रूपमा लागू	स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन, २०५५ तथा पछि संविधान	अधिकार हस्तान्तरण भए पनि कर्मचारी, स्रोत र संस्थागत क्षमता पर्याप्त भएन

			२०७२ मार्फत संरचना स्थापना	
५	सेवा प्रवाह सुधार	आंशिक उपलब्धि	नागरिक बडापत्र, सार्वजनिक सुनुवाइ, डिजिटल सेवा प्रणाली विकास	सेवा गुणस्तर र नागरिक अनुभवमा समान सुधार हुन सकेन
६	भ्रष्टाचार नियन्त्रण र पारदर्शिता	संस्थागत विकास भए पनि प्रभाव सीमित	संस्थागत विकास भए पनि प्रभाव सीमित	निगरानी कमजोर, निर्णय प्रक्रियामा पारदर्शिता अभाव

स्रोतः प्रशासन सुधारसम्बन्धी विभिन्न आयोगका प्रतिवेदनहरूको आधारमा तयार गरिएको

सिफारिस कार्यान्वयनमा देखिएको अन्तर

अध्ययनबाट देखिएको मुख्य तथ्य के हो भने आयोगका धेरै सिफारिसहरू कानुनी तथा संरचनागत रूपमा स्वीकार गरिए पनि व्यवहारगत र संस्थागत तहमा पूर्ण कार्यान्वयन हुन सकेनन् । उदाहरणका लागि, प्रशासनिक तटस्थता र व्यावसायिकताको विषय आयोगको प्रमुख प्राथमिकता थियो। तर २०४८ पछि बनेका विभिन्न सरकारले निजामती कर्मचारी सरुवा तथा पदस्थापनलाई प्रशासनिक व्यवस्थापनभन्दा राजनीतिक व्यवस्थापनको साधनका रूपमा प्रयोग गरेको विभिन्न प्रशासन सुधारसम्बन्धी प्रतिवेदनहरूले देखाएका छन् ।

बहुदलीय व्यवस्था पुनःस्थापनापछि बनेका सरकारहरूले प्रशासन सुधारलाई प्राथमिकतामा राखे पनि सरकार परिवर्तनसँगै सुधारका प्राथमिकता फेरिँदै गए। २०४८ पछिको नेपाली कांग्रेस नेतृत्वको सरकारले आयोगका केही सिफारिसलाई आधार बनाएर निजामती सेवा कानुनी सुधार अघि बढायो । निजामती सेवा ऐन, २०४९ ले कर्मचारी व्यवस्थापन, पद संरचना र सेवा शर्तलाई व्यवस्थित गर्ने प्रयास गर्‍यो। तर आयोगले अपेक्षा गरेको राजनीतिक हस्तक्षेपमुक्त प्रशासन निर्माण गर्ने पक्ष कानुनी व्यवस्थाभन्दा व्यवहारमा कमजोर रह्यो ।

त्यसपछि आएका विभिन्न सरकारले प्रशासन सुधारका नयाँ कार्यक्रम घोषणा गरे पनि पुराना सुधार कार्यक्रमको संस्थागत अनुगमन गर्ने संयन्त्र विकास गर्न सकेनन्। परिणामस्वरूप प्रशासन सुधार निरन्तर प्रक्रिया बन्नुभन्दा सरकार परिवर्तनसँगै पुनः सुरु हुने कार्यक्रमको रूपमा रह्यो ।

राजनीतिक प्रभावभन्दा कार्यान्वयन क्षमताको समस्या

प्रशासन सुधार असफल हुनुको कारण केवल राजनीतिक अस्थिरता मात्र नभई कार्यान्वयन संरचनाको कमजोरी पनि रहेको देखिन्छ । कार्यान्वयन सिद्धान्त अनुसार नीति सफल हुन स्पष्ट

उद्देश्य, पर्याप्त स्रोत, जिम्मेवार संस्था र प्रभावकारी समन्वय आवश्यक हुन्छ । नीति निर्माण र कार्यान्वयनबीचको दूरी बढ्दै जाँदा सुधार कार्यक्रम असफल हुने सम्भावना बढ्छ ।

नेपालको प्रशासन सुधारमा पनि यही समस्या देखिन्छ । आयोगले स्पष्ट सुधार प्रस्ताव गरे पनि कार्यान्वयनको समयसीमा निर्धारण भएन, जिम्मेवार निकाय स्पष्ट गरिएन, प्रगति मापन गर्ने सूचक निर्माण भएन, नियमित अनुगमन गर्ने स्थायी संयन्त्र बनेन । यस कारण सुधार कार्यक्रमहरू प्रतिवेदन र कानुनी दस्तावेजमा सीमित भए ।

सैद्धान्तिक पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण अनुसार प्रशासन आफ्नो राजनीतिक, सामाजिक र आर्थिक वातावरणबाट अलग रहन सक्दैन। कुनै पनि देशको प्रशासनिक प्रणाली त्यहाँको सामाजिक संरचना, राजनीतिक व्यवस्था, आर्थिक अवस्था र सांस्कृतिक परिवेशबाट प्रभावित हुन्छ ।

नेपालको प्रशासन सुधारको अनुभवले पनि यही कुरा देखाउँछ । प्रशासनिक संरचनामा परिवर्तन गरिए पनि यदि राजनीतिक संस्कृति, शक्ति सम्बन्ध, नेतृत्वको व्यवहार र संस्थागत कार्यशैलीमा परिवर्तन आउँदैन भने सुधारको प्रभाव सीमित रहन्छ। केवल नियम, संरचना र प्रक्रिया परिवर्तन गरेर मात्र प्रशासन प्रभावकारी बन्न सक्दैन; त्यसका लागि समग्र वातावरणमा पनि सुधार आवश्यक हुन्छ ।

सैद्धान्तिक पारिस्थितिकीय दृष्टिकोण मात्र नेपालको प्रशासन सुधारलाई बुझ्न पर्याप्त छैन। नेपालको अनुभवलाई नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन र संस्थागत सिद्धान्तका आधारमा पनि विश्लेषण गर्न आवश्यक हुन्छ । नेपालको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापनले प्रशासनमा दक्षता, परिणाममुखी कार्यसम्पादन, सेवाग्राही केन्द्रितता र निजी क्षेत्रका व्यवस्थापकीय अभ्यासको प्रयोगमा जोड दिन्छ भने संस्थागत सिद्धान्तले प्रशासनमा रहेका औपचारिक नियम, अनौपचारिक मूल्य, परम्परा र संस्थागत व्यवहारले सुधारको सफलतामा पार्ने प्रभावलाई व्याख्या गर्छ । त्यसैले नेपालको प्रशासन सुधारलाई बुझ्न रिग्सको दृष्टिकोणसँगै यी अन्य सिद्धान्तहरूको समेत प्रयोग आवश्यक हुन्छ ।

संघीयता र प्रशासन सुधारको नयाँ सन्दर्भ

२०७२ को संविधानपछि नेपाल संघीय शासन प्रणालीमा प्रवेश गरेपछि आयोग, २०४८ का सिफारिसहरू नयाँ सन्दर्भमा पुनः मूल्याङ्कन गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना भयो। संघीयताले स्थानीय तहलाई सेवा प्रवाहको केन्द्र बनाउने अवसर प्रदान गऱ्यो। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय तहलाई महत्वपूर्ण प्रशासनिक अधिकार प्रदान गऱ्यो ।

संघीयता कार्यान्वयनमा देखिएका समस्याले प्रशासन सुधारका पुराना चुनौतीलाई नयाँ रूपमा प्रस्तुत गरे:

- कर्मचारी समायोजन प्रक्रिया लामो र विवादित भयो ।

- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच अधिकार तथा जिम्मेवारी स्पष्ट गर्न कठिनाइ भयो ।
- स्थानीय तहमा प्रशासनिक क्षमता र प्राविधिक जनशक्ति अभाव देखियो ।
- तीन तहबीच समन्वय संयन्त्र प्रभावकारी बन्न सकेन ।

यसबाट स्पष्ट हुन्छ कि आयोग, २०४८ ले उठाएका विकेन्द्रीकरण, क्षमता विकास र उत्तरदायित्वका विषयहरू संघीय नेपालमा अझै सान्दर्भिक छन् । अध्ययनले देखाएको छ कि उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८ ले नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सुधारका लागि महत्वपूर्ण आधार तयार गरे पनि यसको कार्यान्वयन आंशिक मात्र भयो। कानुनी सुधार, प्रतिस्पर्धात्मक कर्मचारी छनोट, समावेशीकरण र डिजिटल सेवा विस्तारजस्ता क्षेत्रमा उपलब्धि हासिल भए पनि प्रशासनिक तटस्थता, कार्यसम्पादनमुखी व्यवस्थापन, संस्थागत उत्तरदायित्व र प्रशासनिक संस्कृतिमा परिवर्तन अपेक्षित स्तरमा हुन सकेन ।

यसको मुख्य कारण राजनीतिक परिवर्तन मात्र नभई कमजोर कार्यान्वयन संयन्त्र, अनुगमन अभाव, संस्थागत क्षमता कमजोरी र प्रशासनभित्रका परम्परागत व्यवहार रहेको देखिन्छ। त्यसैले भविष्यको प्रशासन सुधारले नयाँ आयोग गठनभन्दा बढी विद्यमान सिफारिसहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन, प्रमाणमा आधारित अनुगमन, संस्थागत क्षमता विकास र राजनीतिक-प्रशासनिक सम्बन्धको पुनर्सन्तुलनमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ ।

निष्कर्ष

यस अध्ययनले उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, वि.सं. २०४८ का सिफारिसहरूको कार्यान्वयन अवस्थाको विश्लेषणबाट नेपालको प्रशासन सुधारको मूल समस्या सुधार अवधारणा वा नीतिगत प्रस्तावको कमी नभई कार्यान्वयन शासनको कमजोरी रहेको निष्कर्ष निकालेको छ । विभिन्न प्रशासन सुधार आयोगका प्रतिवेदन, महालेखा परीक्षकका प्रतिवेदन, सरकारी मूल्याङ्कन तथा प्रशासन सुधारसम्बन्धी अध्ययनहरूले सार्वजनिक प्रशासनमा अझै पनि निर्णय प्रक्रियाको जटिलता, कमजोर उत्तरदायित्व, सेवा प्रवाहमा ढिलासुस्ती र समन्वय अभावजस्ता समस्या कायम रहेको प्रमाण प्रस्तुत गरेका छन् ।

अध्ययनको नयाँ दृष्टिकोणअनुसार नेपालको प्रशासन सुधारलाई सिफारिस कार्यान्वयन भयो वा भएन भन्ने सीमित दृष्टिले मात्र हेर्न सकिँदैन । वास्तविक समस्या सुधार सिफारिसलाई संस्थागत प्रणालीमा रूपान्तरण गर्ने क्षमता कमजोर हुनु हो । विगतमा आयोग गठन भए, प्रतिवेदन तयार भए र केही कानुनी सुधारसमेत भएस तर कार्यान्वयनको स्पष्ट जिम्मेवारी, समयसीमा, परिणाम सूचक र अनुगमन संयन्त्रको अभावका कारण सुधारहरू दिगो संस्थागत परिवर्तनमा रूपान्तरण हुन सकेनन् । प्रमाणहरूले देखाउँछन् कि निजामती सेवा ऐन, प्रतिस्पर्धात्मक कर्मचारी छनोट प्रणाली, सूचना प्रविधिमा आधारित सेवा प्रणाली र संघीय संरचनापछि स्थानीय तहमा अधिकार विस्तारजस्ता

क्षेत्रमा प्रगति भएको छ । तर कर्मचारी व्यवस्थापनमा राजनीतिक प्रभाव, कमजोर कार्यसम्पादन संस्कृति, संस्थागत समन्वयको कमी र नागरिकले अनुभव गर्ने सेवा गुणस्तरमा अपेक्षित सुधार नहुनुले संरचनागत सुधार र व्यवहारगत सुधारबीच अन्तर कायम रहेको पुष्टि गर्दछ ।

यस आधारमा अबको प्रशासन सुधारको दिशा स्पष्ट रूपमा कार्यान्वयन केन्द्रित हुन आवश्यक छ । पहिलो, विगतका प्रशासन सुधार सिफारिसहरूको कार्यान्वयन अनुगमन गर्ने अधिकारसम्पन्न स्थायी संयन्त्र स्थापना गर्नुपर्छ। दोस्रो, प्रत्येक सुधार कार्यक्रमका लागि जिम्मेवार निकाय, समयसीमा, स्रोत र मापनयोग्य परिणाम सूचक निर्धारण गर्नुपर्छ। तेस्रो, कर्मचारी सरुवा, बढुवा र कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनलाई पारदर्शी तथा परिणाममुखी प्रणालीसँग जोड्नुपर्छ। चौथो, संघीय संरचनाअनुसार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको प्रशासनिक क्षमता विकासलाई प्राथमिकता दिनुपर्छ।

नेपालको प्रशासन सुधारको आगामी चरण नयाँ आयोग गठन गर्नेभन्दा बढी विद्यमान सुधार प्रयासहरूको प्रभावकारी कार्यान्वयन, निरन्तर अनुगमन र परिणाम मापनमा केन्द्रित हुनुपर्छ । प्रशासन सुधारको सफलता अब कानुन र संरचना परिवर्तनबाट होइन, नागरिकले प्राप्त गर्ने सेवाको गुणस्तर, प्रशासनिक उत्तरदायित्व र संस्थागत कार्यसम्पादनबाट मापन गरिनुपर्छ। त्यसैले नेपालको प्रशासन सुधार प्रतिवेदन निर्माणको चरण बाट कार्यान्वयन, उत्तरदायित्व र परिणाममुखी शासनको चरण मा प्रवेश गर्नुपर्ने निष्कर्ष यस अध्ययनले प्रस्तुत गर्दछ ।

सन्दर्भसामग्री

आचार्य, कृष्णप्रसाद (२०५८), *प्रशासन सुधारका लागि गरिएका प्रयासहरू,* काठमाडौं ।

नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान (२०६७), *नेपाली बृहत् शब्दकोश,* काठमाडौं, नेपाल प्रज्ञा प्रतिष्ठान ।

पाण्डे, युवराज (२०७४), *विकास व्यवस्थापन, काठमाडौं,* विद्यार्थी पुस्तक भण्डार ।

पोखरेल, शोभा (२००९), नेपालको प्रशासनिक सुधारका आयामहरू, त्रिभुवन विश्वविद्यालय, २६(१), १०१- ११४ https://doi.org//10.3126tuj.v26i1.2801

पौडेल, पदमराज (२०७४), *नागरिक सेवामा आधारित प्रशासन,* काठमाडौं, ऐश्वर्य प्रकाशन प्रा.लि ।

प्रसाई, दीपक (२०६२), *प्रशासन सुधारका सैद्धान्तिक र व्यवहारिक पक्षहरू,* काठमाडौं, सोपान ।

भट्ट, भीमदेव (२०७१), *प्रशासनका कुरा,* काठमाडौं, रत्नसागर प्रकाशन प्रा.लि. ।

भण्डारी, बुद्धिप्रसाद (२०७३), *सार्वजनिक प्रशासन,* काठमाडौं, पैरवी प्रकाशन ।

मैनाली, गोपीनाथ (२०७४), *राज्य सञ्चालनका आधारहरू,* काठमाडौं, सोपान ।

रिजाल, रमेश (२०७४), *प्रशासन सुधार,* काठमाडौं, सोपान ।

रेग्मी, दामोदर (२०७४), *प्रशासन सुधारको सैद्धान्तिक पक्ष र नेपालमा प्रशासन सुधार : अवसर र चुनौती* काठमाडौं, ऐश्वर्य प्रकाशन प्रा.लि. ।

शिवाकोटी, गोपाल (२०६८), *द्वन्द्व, शान्ति र विकास* , काठमाडौं, पैरवी प्रकाशन ।