राज्यको पुन:संरचना, संघीयता र सार्वजनिक प्रशासन

✍ **मोहन कुमार घिमिरे** *

संघियता आफैमा पुर्ण समाधान होईन यो स्वामित्व स्थापित गर्ने एउटा माध्यम हो । व्यवस्थित ढङ्गले मुलुक संघियतामा जान सकेन भने यसले गृहयुद्ध समेत निम्त्याउन सक्छ । तसर्थ मुलुक संघियतामा व्यवस्थापन हुनु अगावै अन्तर प्रादेशिक सम्बन्ध लेनदेन र वहुप्रादेशिक योजनाका सम्बन्धमा, आर्थिक आधारहरूको सुनिश्चीततता, अन्तरप्रादेशिक विवाद र द्वन्द समाधानको व्यवस्था, केन्द्र, प्रदेश र स्थानिय तहको शासकीय अधिकारको शुरुमै स्पष्ट रूपले बाँडफाट जस्ता,विषयवस्तुमा गम्भीरता पुर्वक ध्यान जानु पर्दछ । त्यसै गरी संघ र प्रदेश निर्माणमा जातिय सघनता, भाषित, साँस्कृतिक आधार विविधता एकता जस्ता पहिचानको आधार र भौगोलिक वनोट, आर्थिक अन्तर सम्वन्ध, पुर्वाधार विकासको सम्भावना, प्रशासनीक सुगमता जस्ता सामर्थ्यको आधारहरूलाई संयोजन गरी ५ देखी ८ वटा प्रदेशहरू निर्माण गरी स्वशासन र स्वायततालाई सवैभन्दा तल्लो तहवाटनै वलियो वनाउदै ३०० को हाराहारीमा नगर तथा ७०० को हाराहारीमा गाँउ सरकारको अवधारणा अघि वढाउनु सान्दर्भीक हुन्छ तर यसो गरी राख्दा जुन काम तल्लो तहले गर्न सक्छ त्यसलाई त्यही छाडी त्यसले गर्न नसक्ने काम माथिल्लो तहले गर्ने नीतिमा आधारित हुनु पर्दछ ।

त्यसै गरी प्रशासन र राजनीतिको अर्न्तरसम्बन्ध लाई समेत मध्यनजर गरी प्रशासनिक संयन्त्रलाइ निदिष्ट ऐन कानुनवाट स्वःस्फुर्त संचालन गर्ने, अन्तर प्रादेशिक सरुवा र वढुवा व्यवस्थापन, योग्यता प्रणालीमा मात्र कर्मचारी भर्ना गरिने पद्धती निर्माण, वर्तमान कर्मचारीको समायोजन र वाडफाडको विषयलाई विवादरहित वनाउने जस्ता विषयवस्तु प्रति समयमै सचेत र सजगता अपनाउनु आवश्यक छ । यीनै विषयवस्तुहरूको सेरोफेरोभित्र रहेर यस आलेखमा संघीयता प्रणालीको शासन व्यवस्था र सार्वजनिक प्रशासन कस्तो हुनुपर्ला ? भनी छलफल र वहसका विषय प्रस्तुत गर्ने जमर्को गरिएको छ ।

१. राज्यको पुन:संरचना किन ?

- ०६२।६३ को जनक्रान्तिको भावना
- २४० वर्ष देखिको सामन्ती राज्य ढाँचा
- २०४६ साल पछिको अभ्यास र त्यसको परिणाम
- अन्तरिम संविधान २०६३ को व्यवस्था
- जातिय र क्षेत्रीय आन्दोलन
- अधिकारको केन्द्रीकरण
- क्षेत्रीय असन्तुलन
- विकास निर्माणमा असन्तुलन
- सम विकासको चाहना
- राजनीतिक नेतृत्व विकास
- जातिय, क्षेत्रीय भावनाको सम्बोधन र पहिचान गर्न
- राज्य पुनर्संरचना र समग्र राज्य माथि आम जनताको स्वामित्व स्थापित गर्न
- विगतको एकात्मक राज्य ढाँचा र प्रशासनिक विकेन्द्रकरणको असफलता
- क्षेत्रीय असन्तुलनको अन्त्य र आर्थिक विकासको लागि

* **महासचिव, नेपाल निजामती कर्मचारी संगठन**

- स्थानीय स्रोतको समुच्चित प्रयोग र आफ्नो क्षेत्रको विकास त्यहीका जनताले गर्न
- प्रदेश र स्थानीय नेतृत्वको विकास गर्न

२. **संघीयता के हो ?**

- केन्द्रीय सरकार र प्रान्तिय सरकार बीचको सम्बन्ध तथा प्रान्तिय-प्रान्तिय राज्यहरू बीचको अन्तरसम्बन्धलाई स्थापित गर्ने सिद्धान्त संघीयवाद हो ।
- ***समन्वय र स्वन्त्रताको मान्यतामा केन्द्र र राज्यका बीच राज्य शक्तिको विभाजन गर्छ, संघात्मक भनेको एकात्मक हुनु होइन, संयुक्त हुने इच्छा हो ।" - के.सी. ह्वेयर***

३. **संघीयताः विश्व इतिहास**

- १८औं शताब्दीबाट संघीयता शुरु
- विश्वका २६ मुलुकहरूमा संघीय शासन व्यवस्था
- विश्वको कुल जनसंख्याको ४०% जनसंख्या संघीय शासनमा रहेको
- सन् १९४८ मा स्वीजरल्याण्ड गृहयुद्ध पछि संघीयतामा गएको
- एकात्मक राज्यबाट संघीय राज्यमा परिणत भएको मुलुकः बेल्जियम (सन् १९९३)
- विभिन्न राज्यहरू एकीकृत भएर संघ निर्माण भएको विश्व इतिहास
- जातीय र क्षेत्रीय र भाषिक र सांस्कृतिक र प्राकृतिक श्रोतको वितरणको व्यवस्थालाई उचित सम्बोधन गर्ने
- संघीय संरचना, समानुपातिक प्रतिनिधित्व र आरक्षणको संयोजन गर्ने केन्द्र, प्रदेश र स्थानीय तहको शासकिय अधिकार शुरुमै स्पष्ट रूपमा बाँडफाँड गर्नु पर्छ
- प्रदेश निर्माणमा भौगोलिक र आर्थिक सक्षमतालाई आधार लिनु पर्छ र स्थानीय निकाय निर्माणमा जातीय तथा भाषिक, सांस्कृतिक आधारलाई समेत ध्यान दिनु पर्छ ।
- अन्तर प्रादेशिक सम्बन्ध र लेनदेन, बहुप्रादेशिक योजनाका सम्बन्धमा शुरुमै स्पष्ट गरिनु पर्छ ।
- आर्थिक आधारको सुनिश्चितता गरिनु पर्दछ ।
- अन्तर प्रादेशिक विवाद र द्वन्द समाधानको व्यवस्था स्पष्ट गर्नु पर्छनेपालको जातीय अवस्थाः
- स्वशासन र स्वायत्ततालाई सबैभन्दा तल्लो तहबाटै बलियो बनाउनु पर्छ । जुन काम तल्लो तहले गर्न सक्छ, त्यसलाई त्यहीं छाडी त्यसले गर्न नसक्ने काम माथिल्लो तहले गर्ने नीतिमा आधारित हुनु पर्दछ ।

४. **संघ निर्माणको आधार के ?**

क. पहिचानको आधार

जातिय सघनताको आधार

क्षेत्रीयताको आधार

भाषिक, सांस्कृतिक आधार

विविधता भित्र एकता

ख. **सामर्थ्यको आधार**

भौगोलिक बनौटको आधार

आर्थिक अन्तरसम्बन्धका आधार

प्राकृतिक श्रोत तथा क्षेत्रीय विकासको संभावना

पूर्वाधार विकासको अवस्था र संभावना

प्रशासनिक सुगमता

५. सरकारका स्वरूप निर्धारणका मुलभूत प्रश्नहरू

सरकारको तहगत व्यवस्था कस्तो रहने ?

प्रत्येक तहको कार्य जिम्मेवारी के हुने ?

वित्त र वित्तीय आधार के कस्तो हुने ?

क्षेत्रीय विषमता कसरी व्यवस्थापन गर्ने ?

स्थानीय सरकारलाई कसरी समावेशी वनाउने ?

विभिन्न तहको सरकारहरू वीचको अन्तर सम्वन्ध कस्तो हुने ?

कसले कसलाई प्रतिवेदन गर्ने ?

६. संघीय सरकारको तहगत स्वरूप र कार्य जिम्मेवारीको बाँडफाँड कसरी ?

संघीय संरचनाभित्र केन्द्रीय, प्रान्तीय र स्थानीय सरकार गरी तीन तहको तहगत व्यवस्था हुनु उपयुक्त हुन्छ। यसरी तहगत व्यवस्था गर्दा एक संघिय (केन्द्रीय) सरकार, ५ देखि ८ सम्मको संख्याका प्रान्तीय सरकार, प्रान्तीय सरकारकै हैसियत भएको एक संघीय राजधानी र १००० को हाराहारीमा गाउँ र नगर सरकार रहनु उपयुक्त हुन्छ।

स्थानीय सरकारको रूपमा गाउँ र नगर सरकारको अतिरिक्त खासखास जाती प्रजाती बसोबासो गरेको क्षेत्र वा विशेष प्रकृतिका क्षेत्रहरूमा विशेष प्रकृतिका स्वायत्त सरकारहरू (उदाहरणका लागि प्रजा, राउटे जिरेल, राजवंसी, सतार आदि) आवश्यकता अनुरूप रहन सक्नेछन्। यसो भएमा वर्तमान अवस्थामा रहेका जिल्ला सरकारहरूको आवश्यकता देखिंदैन। त्यसैगरी संसदीय क्षेत्रलाई प्रशासनिक इकाई पनि बनाउन आवश्यक देखिदैन। जिल्लाले गर्दै आएका कार्यहरू प्रान्तीय सरकार र स्थानीय सरकारमा आवश्यकता एवं औचित्यता हेरी हस्तान्तरण गरिनु पर्छ। संघीय संरचनाभित्रका केन्द्रीय, प्रान्तीय र स्थानीय सरकार बीचमा विभाजन गरिने कार्य जिम्मेवारीको स्पष्ट रूपमा किटानी गर्नु सबभन्दा महत्वपूर्ण कार्य हुन्छ।

संघीय राज्य (केन्द्रीय सरकार (Federal Government)
राज्य र प्रान्तीय सरकार (State Government 5-8)
स्थानीय सरकार (Local Government) (नगर सरकार ३००, गाउँ सरकार ७००-८००)

क. **केन्द्रीय सरकार**

केन्द्रीय सरकार अन्तर्गत देहायका कार्य जिम्मेवारी राखिनु उपयुक्त हुन्छ :

- राज्यको आन्तरिक एवं बाह्य सुरक्षा,

- नागरिकता,
- परराष्ट्र एवं बैदेशिक सम्बन्ध,
- मौद्रिक नीति र आर्थिक स्थायित्व,
- अध्यायगमन र सीमा व्यवस्थापन,
- अन्तरराष्ट्रिय व्यापार, भन्सार, आयकर र मूल्य अभिवृद्धि करको नियमन,
- राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको विकास तथा राष्ट्रिय स्रोत एवं सम्पदाको परिचालन, बाँडफाँड र नियमन,
- ठूलो लगानी लाग्ने र उच्च प्रविधि उपयोग हुने एवं विशेष प्रकृतिको विशेषज्ञता जरुरी पर्ने पूर्वाधार संरचनाको निर्माण (उदाहरणका लागि Hydro-Electric Dam, Specialized Hospital, National Highway, National Grid System, International Airport, Universities आदि),
- राष्ट्रिय पूर्वाधार र प्रान्त एवं स्थानीय सरकारले गर्न नसक्ने ठूलाठूला पूर्वाधार विकासका कार्यहरू,
- अन्तर प्रान्त/अन्तर स्थानीय सरकारका क्षेत्राधिकार भन्दा बाहिर रहेका विकास निर्माण र समन्वयका कार्यहरू
- द्वन्द्व व्यवस्थापन सम्बन्धी कार्य,
- समग्र केन्द्रीय एवं क्षेत्रगत नीति निर्माण गर्ने कार्य,
- मापदण्ड एवं गुणस्तर निर्धारण गर्ने तथा संघिय तहको अनुगमन र नियमन गर्ने बिषयहरू,
- अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धी र राज्यबाट अन्तराष्ट्रियस्तरमा प्रतिवद्धता जाहेर भएको बिषयहरूको कार्यान्वयन र प्रतिबेदन
- बृहत्तर अध्ययन, अनुसन्धान र खोजमूलक कार्यहरू,
- राष्ट्रिय स्तरको जोखिम/प्रकोप व्यवस्थापनका कार्यहरू,
- प्रान्त र स्थानीय सरकारको हितामा दातृसंस्था परिचालन,
- उच्चस्तरको मानव स्रोत विकास, रोजगारका अवसरहरूको सृजना र निजामती सेवाको समस्टीगत व्यवस्थापन,

केन्द्रीय सरकार र प्रान्तीय सरकार बीच क्षेत्राधिकार स्पष्ट नभएका कार्यहरू (Concurrent Activities) केन्द्रीय सरकारको जिम्मामा रहने व्यवस्था हुनुपर्दछ ।

ख. प्रान्तीय सरकार

प्रान्तीय सरकार अन्तर्गत देहायका कार्य जिम्मेवारीहरू राखिनु उपयुक्त हुन्छ :

- केन्द्रीय नीति अनुकूल हुनेगरी प्रान्तीय एवं क्षेत्रगत नीति तर्जुमा र मापदण्ड निर्धारण,
- प्रान्तीय विकासका प्राथमिकता र क्षेत्रीय योजना तर्जुमा,
- प्रान्तीय कर तथा गैरकरको व्यवस्थापन,
- अन्तर स्थानीय सरकार बिषयक विकास निर्माणका कार्यहरू,
- प्रान्तीय र स्थानीय स्तरमा सुरक्षाको प्रत्याभूतिका कार्यहरू
- प्रान्तिय एवं स्थानीय स्तरको द्वन्द्व व्यवस्थापन,
- प्रान्तीय स्रोत साधनको Vertical (स्थानीय सरकार बीच) र Horizontal (प्रान्त-प्रान्त बीच) बाँडफाँड र उपयोग,

- राष्ट्रिय आवश्यकता र सार्वभौमिकता अक्षुण राख्ने प्रबन्धकिय कार्यहरू,
- मानव स्रोत विकास, रोजगारीका अवसरहरूको सृजना, प्रान्तीय प्रशासनको संयन्त्र निर्माण र संचालन तथा स्थानीय सरकारको प्रशासनिक संयन्त्र निर्माणमा सहयोग,
- केन्द्रीय र स्थानीय तह बीच समन्वय, सहजीकरण र स्रोत प्रवर्द्धन गर्ने कार्य,
- क्षेत्रीय स्तरको जोखिम/प्रकोप व्यवस्थापन,
- उपराष्ट्रिय तथा उपक्षेत्रिय सडक (Sub-National Road/Sub Regional Road),
- उच्चस्तरको औपचारिक/अनौपचारिक तथा प्राविधिक शिक्षा, स्वास्थ्य सेवा, वनजंगलको संरक्षण एवं वातावरण संरक्षण कार्यहरू,
- भाषिक, सांस्कृतिक तथा खेलकूद विकास सम्वन्धी कार्यहरू,
- समावेशी विकास तथा समतामूलक समाज निर्माण गर्ने रणनीति तर्जुमा र मानव अधिकारको प्रत्याभूतिका कार्यहरू,
- वृद्धबृद्धा, बालबालिका र शारीरिक अशक्तताको हित र संरक्षणका कार्य,
- प्रान्त र स्थानीय सरकारभित्र राजनीतिक तथा प्रशासनिक स्वरूप समावेशी हुने नीति, रणनीतिको तर्जुमा तथा अवलम्वन गर्ने गराउने कार्यहरू ।

प्रान्तीय सरकार र स्थानीय सरकारबीच क्षेत्राधिकारको स्पष्टता नभएमा त्यस्ता कार्यहरू (Concurrent Activities) प्रान्तीय सरकारको जिम्मेवारीमा रहनु पर्दछ ।

ग. स्थानीय सरकार

स्थानीय सरकार जनताको घरदैलो नजिक रहेर स्थानीय जनताकै सक्रिय सहभागितामा उनीहरूकै माग र आवश्यकता अनुरूप आधारभूत सेवा प्रवाह गर्ने संरचना हो । स्थानीय सरकार हुनका लागि आफूले गरेका कार्यहरूमा स्थानीय जनताप्रतिको उत्तरदायित्व (Accountability), आफ्नो निर्णय प्रक्रिया, काम, कारबाही, योजना, बजेट र कार्यप्रगतिको यथास्थिति सम्बन्धी पारदर्शिता (Transparency), योजना तर्जुमा र छनौट तथा सरकार संचालन सम्बन्धी महत्वपूर्ण निर्णयमा सरोकारवालाको सहभागिता (Participation), र सरकारले गरिरहेका र गर्ने कार्यहरूको सन्दर्भमा पूर्वानुमान (Predictability) जस्ता सुशासनका आधार स्तम्भ (Basic-Pillars) हुन जरुरी हुन्छ ।

राज्यको पुनसंरचना पश्चात स्थानीय सरकारको संख्यामा सीमितता रहनुपर्ने हुन्छ । गाउँ र नगर सरकारहरूले स्थानीय सरकारको रूपमा रही जनतामा पुऱ्याउनुपर्ने सेवाको व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो स्थितिमा गाउँ र नगर सरकारको संख्या र संरचनामा बृहत् अध्ययन विश्लेषण गरी यिनीहरूलाई निगम स्थानीय सरकार (Corporate Local Government) को रूपमा स्थापित गरिनुपर्दछ । यस सन्दर्भमा स्थानीय सरकारको कार्य जिम्मेवारी देहाय बमोजिम हुनु उपयुक्त देखिन्छ :-

- स्थानीय स्तरको विकास निर्माणको नीति (केन्द्रीय र प्रान्तीय नीति प्रतिकूल नहुने गरी) र दीर्घकालिक योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन,
- सेवा प्रवाह तथा विकास निर्माणमा केन्द्रीय/प्रान्तीय मापदण्डको पालना,
- जनतामा सेवा प्रवाहसम्बन्धी सबै कार्यहरू,
- स्थानीय कला र संस्कृतिको प्रबर्द्धन, शिक्षा र मनोरञ्जन सम्बद्ध श्रव्य-दृष्य सम्बन्धी संस्थाहरू जस्तैः सामुदायिक रेडियो, सामुदायिक टेलिभिजन जस्ताको संचालन,

- विद्यालय शिक्षा, अनौपचारिक र व्यवसायिक शिक्षा, प्राथमिक स्वास्थ्य सेवा र प्रतिकारात्मक तथा प्रवर्द्धनात्मक स्वास्थ्य सेवाका कार्यहरू र खेलकूदको विकास,
- स्थानीय स्तरको सरसफाइ, वातावरण संरक्षण र प्रवर्द्धन,
- स्थानीय सडक/यातायात,
- कृषि उपजको विविधिकरण र बजार व्यवस्थापन एवं सहकारीको प्रवर्द्धन,
- लघु कर्जा, स्थानीय स्तरको कर, सेवा र शुल्कको व्यवस्था एवं राजस्व बाँडफाँड,
- स्थानीय भाषा र सस्कृतिको संरक्षण,
- विकाससँग सम्बद्ध गैरसरकारी संस्थाहरूको परिचालन/नियमन,
- मानव स्रोत विकास, रोजगारीका अवसरको सृजना र स्थानीय प्रशासनको संचालन,
- केन्द्रीय/प्रान्तीय सरकारले गर्ने भनी तोकिए बाहेकका सबै कार्यहरू,
- सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कार्यहरू, मानव अधिकारको संरक्षण, समतामूलक समाज निर्माण कार्य,
- समाज कल्याणका कार्यहरू र समावेशीकरण तथा समुदायलाई सशक्तिकरणका कार्यहरू, र
- जनताको सरोकार र संलग्नतामा हुने विकास निर्माणका सम्पूर्ण कार्यहरू ।

संघीय सरकारको प्रशासनिक स्वरूपको नमूना

प्रान्तीय सरकारको प्रशासनिक स्वरूपको नमूना

नगर सरकारको प्रशासनिक स्वरूपको नमूना

गाउँ सरकारको प्रशासनिक स्वरूपको नमूना

७. सरकारको प्रशासनिक संरचनाको व्यवस्थापन

क) कर्मचारी प्रशासनः

- केन्द्र, प्रान्तीय तथा स्थानीय तहमा छुट्टा छुट्टै सेवा गठन गर्ने
- केन्द्र तथा सबै प्रान्तमा अध्यक्ष सहितको ५ सदस्यीय लोक सेवा आयोग गठन गर्ने
- स्थानीय तहको लागि एउटा छुट्टै स्थानीय सेवा आयोग गठन गर्ने
- योग्यता प्रणाली (Merit System) बाट मात्र कर्मचारी लिने गरी मापदण्ड तय गर्ने
- स्थानीय र प्रान्तीय सेवामा सम्बन्धित क्षेत्रमा स्थायी बसोवास गरेका उम्मेदवारले मात्र प्रतियोगी हुने व्यवस्था गर्ने
- केन्द्रीय सेवामा जुनसुकै क्षेत्रमा वसोबास गर्नेले योग्यताका आधारमा उम्मेदवार हुन पाउने व्यवस्था गर्ने
- अस्थायी, ज्यालादारी र करारमा कर्मचारी भर्ना नगर्ने
- सरकारले गर्नु पर्ने सबै कामका लागि अनिवार्य रूपमा स्थायी कर्मचारी लिने व्यवस्था मिलाउने

- विशिष्टिकृत क्षमता भएका केन्द्र, प्राप्त वा स्थानीय सरकार सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई सम्बन्धित सरकारको सहमति र केन्द्रीय लोक सेवा अयोगको परामर्शमा निश्चित प्रतिशतका आधारमा अन्तर सरकार सरुवाको व्यवस्था गर्ने
- सेवा प्रवेश भई सकेपछि सबै सेवाका प्रतिस्पर्धामा उमेद्वार हुन पाउने व्यवस्था गर्ने गाउँरनगर सरकारका वडाहरूमा सानो संख्यामा वडा सचिवको नेतृत्वमा विविध कर्मचारी राखी वडा स्तरबाटै सबै सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने ।
- जिल्ला सरकारको प्रशासनिक र राजनीतिक संरचना सहजीकरण गर्ने निकायको रूपमा ज्यादै सानो बनाउने ।
- कार्य जिम्मेवारी अनुरूप संगठन विकास (OD Study) अध्ययन गरी कर्मचारीतन्त्र आकार निश्चित गर्ने ।
- प्रत्येक सेवामा पेशाविद्, व्यवस्थापकिय र सहायक कर्मचारीहरू रहने व्यवस्था गर्ने ।
- स्थानीय स्तरमा शान्ति सुरक्षाको लागि प्रहरीको व्यवस्था प्रान्तीय प्रहरीबाट गर्ने ।

(ख) प्रहरी र सेनाः

- स्थानीय स्तरमा शान्ति सुरक्षाको लागि प्रहरीको व्यवस्था प्रान्तीय प्रहरीबाट गर्ने ।
- प्रहरीको पदपूर्ति र प्रशिक्षण दिन एक "प्रान्तिय प्रहरी प्रतिष्ठान" को व्यवस्था गर्ने ।
- सेना र सशस्त्र प्रहरी को गठन, संचालन र व्यवस्थापन केन्द्रीय सरकारले गर्ने

ग) न्याय सेवाः

राज्य तहको न्यायिक व्यवस्था

- राज्यस्तरमा दुई तहको न्यायिक निकाय रहने
- राज्यको उच्च न्यायालयका न्यायाधीशहरूको नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिशमा राज्य सरकारले गर्ने
- अन्य तहका न्यायाधीहरूको नियुक्ति राज्य तहकै संवैधानिक निकायको सिफारिशमा राज्य सरकारले गर्ने

केन्द्रीय तहको न्यायिक व्यवस्था

- केन्द्रमा एउटा सर्वोच्च न्यायिक निकाय रहने
- अन्तर प्रादेशिक विवाद र संवैधानिक विवादको अन्तिम निरूपण गर्ने
- न्यायाधीश नियुक्ति संवैधानिक परिषद्को सिफारिशमा सरकारले गर्ने

घ) सेवा सुविधाः

- कर्मचारीहरूको तलव भत्ता सेवा ऐनले निर्दिष्ट गरे बमोजिम गर्ने । तर थप सेवा सुविधा सम्बन्धित सरकारले दिन सक्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- कर्मचारीहरूको आचार संहिता, कार्य विवरण, कार्यसम्पादन सूचक र उत्तरदायित्व प्रणालीलाई ऐनद्वारा नै व्यवस्थित गर्ने ।
- क्षतिपूर्ति सहितको नागरिक सेवा प्रवाहको ग्यारेन्टी ऐनद्वारा नै गर्ने

(ङ) समायोजन व्यवस्थाः

- हाल निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई राज्यका सबै तहमा जान सक्ने गरी छनौटको अवसर दिने
- विद्यमान सेवा सुविधामा कटौती नहुने स्पष्ट व्यवस्था गर्ने
- हालको निजामती कर्मचारीलाई प्रान्त तथा स्थानीय सरकारमा समायोजन गर्दा एक तह बढुवाको व्यवस्था गर्ने
- राज्य वा स्थानीय तहमा जान नचाहनेलाई केन्द्र सरकार अन्तर्गत नै राख्ने र आवश्यकता

अनुसार केन्द्र सरकारले राज्य वा स्थानीय तहमा छोटो अवधिका लागि काजमा खटाउन सक्ने

(च) युनियन सम्बन्धी व्यवस्था:

- सबै पेशाकर्मीलाई राजनीतिक अधिकार सहितको ट्रेड युनियन अधिकार प्रदान गर्ने
- उप सचिव तहसम्म ट्रेड युनियन अधिकार प्रदान गर्ने
- आधिकारिक ट्रेड युनियनमार्फत वार्ता, छलफल, संवाद र सौदाबाजीको अधिकार प्रदान गर्ने
- प्रत्येक स्थानीय सरकारको तहमासमेत युनियन गठन गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- स्थानीय र प्रान्तीय ट्रेड युनियनहरूको संघ र केन्द्रमा महासंघको व्यवस्था गर्ने

छ) दक्षता अभिवृद्धि सम्बन्धी व्यवस्था:

- सामान्य र मध्यमस्तरको दक्षता अभिवृद्धि गर्न प्रत्येक स्थानीय सरकारको संरचनामा ज्च्म ऋभलतभच स्थापना गर्ने ।
- उच्च, मध्यम र उच्च तहको ज्च्म का लागि एचयखष्लअष्बरिँभमभचबा ज्च्म म्भउबचतकभलत ले गर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- वैदेशिक छात्रवृत्तिमा विदेश अध्ययन गर्न जाँदा संघीय सरकारको अनुमती लिनु पर्ने व्यवस्था मिलाउने ।
- देशमा प्राप्त छात्रवृत्ति मध्ये ६० प्रतिशत प्रान्तिय र स्थानीय सरकारलाई दिने व्यवस्था कानूनद्वारा नै व्यवस्थित गर्ने ।

ज) विविध :

- स्थानीय सरकारका सबै तहमा कम्तिमा Officer-Led हुनै पर्ने व्यवस्था गर्ने ।
- स्थानीय सरकारमा तहगत प्रणाली लागू गर्ने । कुन तहको ऋभ्इ र कर्मचारी राख्ने OD study गर्दा तय गर्ने ।
- हिमाल, पहाड र तराईरउपत्यकाका लागि अलग अलग प्रशासनिक संरचना निर्माण गर्ने ।
- प्रत्येक स्थानीय सरकारको तहमा Ombudsman अनिवार्य रूपमा राख्ने ।
- संघीय र प्रान्तीय दुबै तहका वित्तिय आयोगमा स्थानीय सरकारको समेत प्रतिनिधित्व हुनै पर्ने व्यवस्था गर्ने ।
- संघीय राजधानीलाई प्रान्तीय सरकार सरहको अधिकार दिइनु पर्ने ।
- विशेष स्वायत्त क्षेत्रको प्रशासनिक संरचना "विशेष" प्रकृतिको बनाइनु पर्छ र कर्मचारीहरू "विशेष आरक्षण" अन्तर्गत प्रान्तीय एवम स्थानीय सेवा ऐन अनुरूप भर्ना गर्नुपर्ने व्यवस्था मिलाउने ।

उपसंहार

- जातिय, भाषिक, क्षेत्रीय, आर्थिक अन्तरसम्बन्ध र प्रशासनिक सुगमतालाई समेत ध्यानमा राखी ५ (८ वटासम्म प्रान्तिय राज्यहरू बनाउन उपयुक्त हुन्छ ।
- बढी प्रान्त रहेको सरकार विद्यमान आर्थिक स्रोतबाट धान्न नसकिने अवस्था ।
- स्थानीय सरकारको निर्माणको आधार जातिय, भाषिक वा सांस्कृतिक हुने अवस्था भएता पनि संघहरू निर्माणको आधार भौगोलिक अवस्थिति र आर्थिक विकासको संभावना नै प्रमुख हुन सक्दछ ।
- केन्द्र, प्रान्त र स्थानीय सरकारको काम संविधानद्वारा नै स्पष्ट गर्नु पर्छ
- संघीय प्रणालीमा स्थानीय सरकारको भूमिका ज्यादै अहम हुन्छ । स्थानीय सरकारलाई अधिकारयुक्त वनाइनु पर्दछ ।
- विभिन्न तहका सरकार वीच स्पष्ट कार्य जिम्मेवारी (Functional Mandate), कार्य जिम्मेवारी अनुरूप कार्य गर्न लाग्ने श्रोत साधन व्यवस्था (Funding) र कार्य संयन्त्र (Functionaries) लाई एकै पटक स्थानीय सरकार सम्म पुऱ्याउने गरी उपयुक्त संख्याको चुस्त प्रशासन र नवीनतम सरकारीतन्त्रका अवधारणा लागू गर्न सक्ने गरी स्वायत्त सरकार वनाउन सके त्यसले संघीय प्रणालीलाई उर्जा दिने देखिन्छ ।
- संघीय संरचना आफैंमा पूर्ण समाधान होइन, यो स्वामित्व स्थापित गर्ने प्रकृया हो ।

वित्तीय व्यवस्थापन (Financial Management)

✍ शङ्करप्रसाद पाण्डे*

वित्तीय व्यवस्थापन धेरै गहन विषय हो । सरकारी क्षेत्र, निजी क्षेत्र, व्यक्तिगत क्षेत्र आदि सबै क्षेत्रले वित्तको उपलब्धता, प्रयोग, नियन्त्रण(व्यवस्थापन) सम्बन्धी व्यवस्था गर्नुपर्दछ । तत् सम्बन्धी प्रबन्धकीय कार्य नै वित्तीय व्यवस्थापन हो । उक्त क्षेत्रहरूमध्ये सरकारी क्षेत्र र निजी क्षेत्रको वित्तीय व्यवस्थापन निकै जटिल र गहनतम रूपमा रहन्छन् । राष्ट्रको सर्वाङ्गीण विकासका लागि वित्तीय क्षेत्र अन्तर्गतका योजना(नीति) सङ्गठन (कार्यरूप), आदेश (सञ्चार), समन्वय (सामूहिक लक्ष्योन्मुख) र नियन्त्रण (अनुगमन) सम्बन्धी सिद्धान्तहरूको प्रतिपादन, प्रयोग एवम् प्रबन्ध समुचित रूपमा गर्नु नै वित्तीय व्यवस्थापन हो ।

१. विषय प्रवेश

वित्तीय व्यवस्थापनका विविध पक्षहरू मध्ये प्रस्तुत लेखलाई नेपाल सरकारको वित्तीय व्यवस्थापन र सो अन्तर्गतका विभिन्न पक्षहरूलाई सङ्क्षेपसमेट्ने प्रयास यहाँ गरिएको छ । नेपाल सरकारको वित्तीय व्यवस्थापनले बृहत् विषयहरू समेट्ने हुँदा ती सवैको प्रतिनिधित्व हुने गरी देहायका विषयहरूमा केन्द्रीत रहने गरी तर्जुमा गरिएको छ ।

- बजेट व्यवस्थापन
- ऋण व्यवस्थापन
- खर्च व्यवस्थापन
- वित्तीय कारोवार
- अनुगमन एवम् नियन्त्रण

२. बजेट व्यवस्थापन

वित्तीय व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण अङ्ग बजेट हो । बजेट स्वयम्मा एउटा वित्तीय योजना हो, वित्तीय नीति हो र समग्र रूपमा सरकारको अर्थ नीतिको बार्षिक कार्ययोजना समेत हो ।

बजेटले देशमा उपलब्ध साधन स्रोतलाई देशको समग्र विकासको लागि निर्धारित प्राथमिकताक्रमका आधारमा लगानी गर्ने निर्णय गर्दछ । यस सन्दर्भमा राष्ट्रको आवश्यकता अनुरूप साधन श्रोतको उपलब्धता क्षेत्रहरूको परिकल्पना गर्नु एवम् नीति निर्माण गर्नु, साधनस्रोत सङ्कलन गर्नु एवम् समुचित रूपमा परिचालन गर्नु जस्ता कार्यहरू वित्तीय व्यवस्थापनले गर्नुपर्दछ । साधन/स्रोतको परिचालन गर्दा नागरिकमा अवस्थित हक एवम् अधिकारहरूको पालना गर्नुको साथसाथै प्रजातान्त्रिक सरकारले जनताको सर्वोपरि हिततर्फ सदैव सचेष्ट रहनुपर्ने हुन्छ । तसर्थ कर राजस्व, गैर कर राजश्व सम्बन्धी व्यवस्था गर्दा उक्त कुरामा व्यवस्थापक सजग रहनु पर्दछ । त्यस्तै अन्तर्राष्ट्रिय दातृसंस्था एवम् मुलुकहरूलाई विश्वासमा लिई बाह्य अनुदान एवम् ऋण प्राप्त गरी विकास निर्माणमा लगाउनु पर्दछ । यसरी पनि नपुग हुने रकम आन्तरिक ऋण लिइ पुऱ्याउने गरिन्छ ।

उपलब्ध साधन श्रोतको लगानी सम्बन्धमा पनि उत्तिकै सजग रहनु आवश्यक छ । राष्ट्रले परिकल्पना गरेको विकासको प्रारूप अनुरूप तर्जुमा गरिएका दीर्घकालीन, आवधिक एवम् बार्षिक योजना अन्तर्गतका कार्यक्रमहरू सम्पन्न हुने गरी रकमको व्यवस्था बजेटले गरि दिनुपर्छ । राष्ट्रिय प्राथमिकताक्रम निर्धारण गर्दा विशेष ध्यान पुऱ्याउन सकिएन भने राष्ट्रको परिकल्पना (Vision) साकार हुन सक्दैन ।

उपरोक्त कार्यहरू राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय र सम्बन्धित मन्त्रालयहरू मार्फत हुने गर्दछन् ।

*सेवानिवृत्त, नेपाल सरकार शिक्षा सचिव

३. ऋण व्यवस्थापन

आजको विश्वमा सबैजसो मुलुकहरू कुनै न कुनै किसिमको ऋण लिई देश विकासमा जुटेका छन् । यसरी लिइने ऋणमा बाह्य र आन्तरिक दुवै प्रकारका ऋणहरू रहेका छन् ।

बाह्य ऋणतर्फ विश्व बैंक, अन्तराष्ट्रिय मुद्रा कोष, एशियाली विकास बैंक जस्ता बहुपक्षीय दातृसंस्थाहरू र विकसित मुलुकहरूको द्विपक्षीय सहयोगको योगदान महत्वपूर्ण रहेको छ । यी संस्था एवम् मुलुकहरूबाट ऋण प्राप्त गर्ने, लगानीका क्षेत्रहरू तोक्ने र ऋणको सावा, व्याज फिर्ता बुझाउने सम्बन्धी व्यवस्था तालिका बमोजिम गर्नुपर्ने हुन्छ । यी संस्था एवम् मुलुकबाट प्राप्त ऋण सरकारी एवम् गैर सरकारी संस्था मार्फत कार्यान्वयन हुने भएमा सहायक ऋण संझौता गरी ती संस्थाबाट साँवा व्याज असुली गर्ने व्यवस्थाका साथै अन्तर्राष्ट्रिय दातृ संस्थालाई बुझाउने सम्बन्धी व्यवस्थापन समुचित रूपमा गर्नुपर्दछ ।

आन्तरिक ऋण तर्फ भने बजेट घाटा पूर्ति गर्ने गरी बैङ्किङ क्षेत्र एवम् निजी क्षेत्रबाट ऋण प्राप्त गरिन्छ । नेपाल राष्ट्र बैंक (केन्द्रीय बैंक) सँग ओभरड्राप्ट (अधिविकर्ष) समेतको व्यवस्था गरिएको हुन्छ । विकास ऋण पत्र, ट्रेजरी विलहरू जस्ता साधनको माध्यमबाट आन्तरिक ऋण उठाउने गरिन्छ । बजेट घाटालाई निश्चित सीमाभित्र राख्ने र निजी क्षेत्रमा अनुत्पादनशील रूपमा रहेको बचत रकमलाई उत्पादनशील क्षेत्रमा लगानी गर्ने व्यवस्था मिलाउनु ऋण व्यवस्थापनको महत्वपूर्ण कार्य हो ।

प्रत्येक बर्ष संसदले कानुन तर्जुमा गरी ऋणको सीमा निर्धारण गर्ने हुँदा सोही सिमाभित्र रहेर सरकारले ऋण लिने र सो रकम उत्पादनशील क्षेत्रमा परिचालन गर्ने गर्दछ ।

४. खर्च व्यवस्थापन

खर्च व्यवस्थापनको प्रक्रिया बजेट तर्जुमा देखि नै सुरु हुन्छ । साधारण खर्चमा नियन्त्रण र पूँजीगत खर्चमा बृद्धि गर्ने चाहना प्रत्येक बर्षको बजेटले गरेको हुन्छ । साधारण खर्च उपभोग भएर जाने प्रकृतिको हुन्छ भने पूँजीगत खर्चले पूँजी निर्माण गर्दछ ।

आर्थिक कार्यविधि ऐन, २०५५ र नियमावली २०६४ मा उल्लेख भए बमोजिम बजेट तर्जुमा प्रक्रिया पूरा हुन्छ । संसदबाट बजेट स्वीकृत भएपछि अर्थ मन्त्रालयले सम्बन्धित मन्त्रालयलाई अख्तियारी प्रदान गर्दछ र मन्त्रालयले विभाग र विभागले कार्यालयलाई अख्तियारी प्रदान गर्दछ । गतबर्षको खर्चको निश्चित प्रतिशत रकम यस्तो अख्तियारी आउनु अगाडि नै चालुकोषको रूपमा जिल्ला स्थित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयले निकासा दिने र प्रत्येक महिना भएको खर्चको कोष पूर्ति (सोधभर्ना) गर्दै जाने व्यवस्था छ । हाल नेपाल सरकाले क्रमिक रूपमा सबै जिल्लामा एकल खाता प्रणाली लागू गर्न थालेको छ । यसअन्तर्गत केही जिल्लामा यो प्रणाली सुरु भइसकेको हुँदा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट कोष पूर्तिको सट्टा चेक काट्ने (भुक्तानी दिने) गरिएको छ ।

खर्च व्यवस्थापन सम्बन्धित कार्यालय/आयोजनाबाट सुरु हुन्छ । कार्यालयले बजेट तर्जुमा गर्दा नै खर्चको प्रक्षेपण गर्दछ भने बजेट स्वीकृत भएपछि प्रत्येक महिनाको खर्चको प्रक्षेपण गरी कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयमा प्रस्तुत गर्दछ । सम्बन्धित विभाग र मन्त्रालयले अख्तियारी प्रदान गर्दा वा वर्षको वीचमा पनि खर्च माथि नियन्त्रण (निकासा रोक्का),थप निकासा, रकमान्तर आदिको माध्यमबाट खर्च व्यवस्थापन गर्दछ । त्रिवर्षीय चक्र प्रणाली (Three Years Rolling Programme) को प्रयोग पनि नेपालमा सुरु भइसकेकोले यसको माध्यमबाट पनि ३ बर्ष अगावै खर्चको प्रक्षेपण र कार्यक्रमको निर्धारण गर्ने गरिन्छ ।

खर्च व्यवस्थापनमा खास गरेर जिल्ला स्थित कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयहरू संलग्न छन् । त्यस्तै अर्थ मन्त्रालय, राष्ट्रिय योजना आयोग र सम्बन्धित मन्त्रालयको भूमिका रहन्छ ।

५. वित्तीय कारोवार व्यवस्थापन

वित्तीय व्यवस्थापन अन्तर्गत देशमा हुने र गरिने वित्तीय कारोवारको व्यवस्थापन पनि गर्नुपर्ने हुन्छ। देशमा रहेका वित्तीय संस्था एवम् व्यक्तिहरूबाट गरिने वित्तीय कारोवारको समुचित व्यवस्थापन नभएमा देशको अर्थतन्त्रमा नकरात्मक असर पर्न जान्छ।

बैंकिग क्षेत्र (बैंक, फाइनान्स कम्पनी, सहकारी संस्था आदि) बाट स्वीकार गरिने निक्षेप, प्रदान गरिने कर्जा र ती निक्षेप एवम् कर्जामा तोकिएका व्याजदरहरूले मुद्रा प्रदाय र मुद्रास्फितिलाई निश्चित सीमा भित्र राख्न सकिएन भने अर्थ व्यवस्थामा नकरात्मक असर पर्ने हुँदा सरकारले केन्द्रीय बैक मार्फत तुरुन्तै कदम चाली बजारमा हस्तक्षेप गर्नुपर्दछ। निश्चित सीमाभित्रको मुद्रा प्रदाय एवम् मुद्रास्फिति राख्न सकिएमा आर्थिक उन्नतिमा सकारात्मक असर पर्ने हुँदा वित्तीय कारोवारको समुचित व्यवस्थापन गरी अर्थतन्त्रलाई लचिलो बनाउदै देश विकास गर्ने दायित्व सरकारमा रहन्छ।

सरकारी खर्च, घाटा बजेट, आन्तरिक ऋण, व्याजदर, विदेशी लगानी एवम् विदेशी मुद्राको कारोवार आदिमा समुचित व्यवस्थापन गर्नुपर्ने हुँदा नेपालमा नेपाल राष्ट्र बैक मार्फत नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालयले वित्तीय कारोवारको व्यवस्थापन गर्दछ।

६. अनुगमन एवम् नियन्त्रण

वित्तीय व्यवस्थापन लगायत सम्पूर्ण व्यवस्थापकीय कार्यमा अनुगमन र नियन्त्रणको व्यवस्था नभएमा छाडा घोडा जस्तै नियन्त्रण वाहिर जान्छ र त्यसबाट नकरात्मक क्रियाकलापमा बृद्धि भै अर्थतन्त्रमा नकारात्मक असर पर्न जान्छ। अनुगमनको व्यवस्था राष्ट्रिय योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय र सम्बन्धित मन्त्रालय तथा नेपाल राष्ट्र बैकबाट गरिने व्यवस्था छ। महालेखा नियन्त्रक कार्यालय,कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय र खास गरेर सम्बन्धित कार्यालय/आयोजनाबाट अनुगमन हुन्छ। सम्बन्धित विभाग मन्त्रालयको आन्तरिक निरीक्षण, कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट प्रत्येक महिना गरिने आयोजना/निकायभित्रैको लेखापरीक्षण व्यवस्थालाई वैज्ञानिक र व्यवस्थित गरिएमा बढी प्रभावकारी हुन्छ। तदनुरूप प्रतिपादन गरिएका सिद्धान्तहरूलाई कार्यरूपमा परिणत गर्ने सम्बन्धमा अपनाइएका व्यवस्था एवम् प्रवन्धहरू परिकल्पना गरिए अनुरूप सञ्चालित भए नभएको अनुगमन गर्ने र निर्धारित ढाँचा (Track) बाहिर जान नदिन नियन्त्रण समेत गरिनु पर्छ।

७. उपसंहार

नेपालमा वित्तीय व्यवस्थापनको जिम्मेवारी मुख्यतया अर्थ मन्त्रालयमा निहित रहेको छ। राष्ट्रिय योजना आयोगको सल्लाह सहयोगमा महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, नेपाल राष्ट्र बैक, सम्बन्धित मन्त्रालय आदिको माध्यमबाट वित्तीय व्यवस्थापन सञ्चालित छ।

हामीले सवै किसिमका प्रयोगहरू ल्याउने प्रयास गरेका छौ। बजारमुखी र खुला उदारवादी आर्थिक नीति अन्तर्गत रहेर वित्तीय नीतिहरू तर्जुमातर्फ कार्यक्रममूलक बजेट, खर्चतर्फ कोष पूर्ति निकासा प्रणाली, आर्थिक विकासको लागि उद्योग तर्फ बैदेशिक लगानीको आकर्षण, Delicensing, Deregularization एकद्वार प्रणाली जस्ता माध्यमहरू अपनाइएको छ। निजीकरण एवम् नीति निर्माणमा निजी क्षेत्रको सहभागिता सुरु गरिएको छ।

कुनै पनि व्यवस्था राम्रोसँग परिचालन गर्न अनुगमन र नियन्त्रणसम्बन्धी पारदर्शी एवम् प्रभावकारी व्यवस्था हुनु आवश्यक छ। नेपालमा यस कुराको कमी टड्कारो रूपमा पाइन्छ, जुन वित्तीय व्यवस्थापनमा पनि विद्यमान छ।

सरकारको अर्थ, परिभाषा, स्वरूप र कार्यक्षेत्र

श्यामकुमार भट्टराई*

सारांश

कुनै पनि देशको सार्वभौमसत्ताको उच्चतम अभ्यास गर्ने वैधानिक संयन्त्र नै सरकार हो। सरकारले मुलुकको शासन व्यवस्था संचालन गर्ने जिम्मेवारी प्राप्त गरेको हुन्छ। शासन पद्धतिका आधारमा सरकारको कार्यक्षेत्र निर्धारण भएको हुन्छ। एकात्मक सरकार भएको देशमा अधिकारको केन्द्रीकरण हुन्छ। संघीय शासन पद्धति अपनाइएको देशमा सरकारको अधिकार विभिन्न एकाईमा बाँडफाड गरिने हुँदा केन्द्रीय सरकार छरितो र प्रभावकारी हुन्छ। त्यसैगरी राष्टपतीय शासन भएको सरकारमा सरकारको उत्तरदायित्व जनता तथा व्यवस्थापिकाप्रति रहन्छ भने संसदीय शासन व्यवस्था अपनाएका देशमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् संसदप्रति सामूहिक तथा व्यक्तिगत रूपमा समेत उत्तरदायी भएको हुन्छ। प्रस्तुत लेखमा सरकारको अवधारणागत पक्ष र यसका अन्य सान्दर्भिक विषयमा संक्षेपमा चर्चा गर्ने प्रयास गरिएको छ।

१. थालनी

- युनानी विचारधाराले राज्यलाई सामाजिक विकासको साधन मानेको थियो भने सरकारलाई नैतिक आचरणको महान रूप। राज्य वा सरकार महामानव हो र व्यक्ति त्यसैको लघुरूप हो भन्ने यो मतको दृष्टिकोण रहेको थियो।
- समाजको शक्तिशाली वर्गले सरकारको हैसियतमा राज्य शक्तिको प्रयोग गरी नागरिकहरू माथि अन्याय र दमन गर्ने गरेको अनुभवबाट सरकारलाई व्यवस्थित र सीमित रूपमा सञ्चालन गर्ने विभिन्न मान्यताहरू अगाडि आए।
- प्लेटोले यसै उद्देश्यका लागि सम्पत्ति र परिवारको साम्यवादको सिद्धान्त भित्र्याए।[1] शासकहरूले सत्ताको दुरूपयोग गरी वैयक्तिक स्वार्थ पूरा नगरुन् भन्ने उनको धारणा रहेको थियो।
- प्लेटोका चेला अरस्तु (अरिष्टोटल) ले कानूनको सार्वभौमसत्ताको धारणा अगाडि सारे।
- आधुनिक सरकारको अवधारणाको सूत्रपात गर्ने दार्शनिक अरिष्टोटल हुन्, उनले नगर राज्यको परिकल्पना गरे। यस अघिको ग्रीक राजनीतिक चिन्तनले विवेकको सर्वोच्चता (Supremacy of reason) को पक्षमा तर्क प्रस्तुत गरेको पाइन्छ।
- मध्ययुगमा राजा र पादरीहरूले राज्य शक्तिको प्रयोगका सम्बन्धमा धेरै विवाद गरे। केही समय (सेन्ट अगन्स्टाइन) पादरीहरू नै सत्ताको अभ्यासमा संलग्न रहे र चर्चले सरकारको स्वरूप लियो।
- राजनीतिशास्त्रमा विकास भएको सामाजिक संझौताको सिद्धान्तले राज्यको उत्पत्ति र सरकारको अर्थ, कार्यक्षेत्र र विशेषताका बारेमा फरक फरक दर्शनको वकालत गरे।
- हव्स (१५८८ इंगल्याण्ड) - व्यक्तिहरूद्वारा सामाजिक सुरक्षाका लागि एकतर्फी रूपमा शासकलाई अधिकारको समर्पण गरी शासन गर्ने पूर्ण स्वतन्त्रता (कर्तव्यविहीन) प्रदान गरे। यो धारणाले निरंकुश राजतन्त्रात्मक सरकार र सरकारी स्वेच्छाचारिताको समर्थन गरेको आरोप लाग्यो।

- **लक (१६३२-इंगल्याण्ड)** - राज्य निर्माणका लागि दुई प्रकारका संझौता भयो । पहिलो संझौता समाजको स्थापना र दोस्रो संझौता शासकलाई अधिकार दिने विषयमा थियो । उनका अनुसार कानून बनाउने, व्याख्या गर्ने र लागू गर्ने अधिकार शासकलाई सुम्पियो । सबै अधिकारको समर्पण गरिएन । जनताको सहमति नै शासनको मूल आधार हो भन्ने उनको धारणा रहेको थियो । उनलाई प्रजातान्त्रिक शासन व्यवस्थाका जनक र संसदीय शासन प्रणालीका सूत्राधारको रूपमा लिने गरिन्छ ।

- **रुसो (१७१२- जेनेभा)** - व्यक्तिहरूको जीउ, धन र स्वतन्त्रताको संरक्षणका लागि साझा मञ्चको रूपमा राजनीतिक समाजको स्थापना गरी आफ्ना अधिकारको संरक्षण खातिर General Will का नाममा आफूलाई समर्पण गरे । उनले व्यक्तिलाई नभएर सामूहिक शक्तिलाई अधिकारको स्रोत मानेका छन् ।[2] उनलाई हव्स र लकको विचारको सम्मिश्रण गर्ने दार्शनिक पनि भनिन्छ ।

- अर्को तर्फ मार्क्सवादी दृष्टिकोणले सरकारलाई उच्च वर्गको संरक्षण तथा कमजोर वर्गको शोषण गर्ने औजारको रूपमा राज्य र सरकारलाई परिभाषित ग-यो ।[3] तर उदारवादीहरूले सरकारलाई प्रकृतिक अधिकारको संरक्षक माने ।

- विभिन्न दार्शनिक चिन्तन र विचारधाराबाट प्रवाहित हुँदै सरकारले क्रमशः आकारमा स्पष्टता पाउँदै गयो । समयक्रमसंगै सरकारको परिभाषा र कार्यक्षेत्रमा पनि निरन्तर परिवर्तन आइरह्यो ।

२. परिभाषा

संकुचित अर्थमा सरकार भनेको कार्यपालिका वा कार्यकारिणी हो भने व्यापक अर्थमा सरकार भनेको समग्र शासकीय एकाईहरू हुन् । डिक्सनेरी अफ पोलिटिकल साइन्सले गरेको सरकारको परिभाषा यसप्रकार रहेको छ :The term government is a general one which is used to describe both the body that is having power in a given unit whether national, regional or local- and the whole constitutional system, there are many diffirent form of government like Democracy, autocracy and dictatorship. सरकारको बृहत परिभाषा भित्र कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका र अन्य संवैधानिक निकायहरू तथा सरकारी र सार्वजनिक एकाईहरू पर्दछन् । सरकारको सबैभन्दा स्पष्ट परिभाषा Black's Law Dictionary मा गरिएको छ - जस अनुसार सरकार भन्नाले

1. The Structure of principles and rules determining how a state or organization is regulated.
2. The sovereign power in nation or state.
3. An organization through which a body of people exercises political authority, the machinery by which sovereign power is expressed.

उल्लिखित परिभाषाले सरकारका विभिन्न चरित्र र विशेषताहरूको समष्टिगत स्वरूपलाई समेटेको छ । सरकारको परिभाषा भित्र राज्य सञ्चालन गर्ने नियम र सिद्धान्तहरूको संरचना पनि पर्दछ, सार्वभौम अधिकार प्रयोग गर्ने अख्तियारी पनि पर्दछ र राजनीतिक अधिकार प्रयोग गर्ने संयन्त्र पनि पर्दछ । यो परिभाषाले स्वरूप, संगठन र शक्ति तीनै ओटाको सम्मिश्रणलाई सरकारको परिधि मानेको छ ।

टोपबहादुर सिंहको कानुनी शव्दकोषले सरकारलाई एउटा यन्त्र जसबाट राज्यमा सार्वभौम शक्तिले आफ्नो इच्छा व्यक्त गर्दछ र आफ्ना कार्यहरूमा प्रयोग गर्दछ भनी परिभाषित गरेको छ । सो शव्दकोषमा

भनिएको छ कि सामूहिक रूपमा विचार गरिएको कार्यकारी वा पदासीन व्यक्तिहरूको निकाय वा सम्पूर्ण श्रेणी जसमाथि राज्यका कार्यकारिणी, न्यायपालिका, व्यवस्थापिका र प्रशासनसम्वन्धी कार्यहरू आधारित रहेका छन्। सो शव्दकोषले मुलुकको सार्वजनिक मामिलामा प्रशासन गर्न योग्य अधिकार पाएको अधिकारीको रूपमा सरकारलाई चित्रण गरेको छ।

३. राज्य र सरकारमा अन्तर

निश्चय नै राज्य र सरकार समानअर्थी वा पर्यायवाची शव्द होइनन्। सरकार राज्यको एउटा तत्व मात्र हो। राज्य समग्रता हो भने सरकार त्यसको एउटा पक्ष। तर सरकारलाई जीवन्तता दिने र गतिशीलता प्रदान गर्ने तत्व सरकार नै हो। त्यसैले भनिन्छ सरकार विनाको राज्य अपूर्ण हुन्छ, राज्य विनाको सरकारको कुनै औचित्य नै रहदैन। राज्य र सरकारका बीचको अन्तरलाई देहायको तालिकाबाट स्पष्ट पार्न सकिन्छ :

राज्य	सरकार
● राज्य धेरै तत्वको योग हो।	● सरकार राज्यको एउटा तत्व हो।
● राज्यले बृहत अर्थ बोकेको हुन्छ यो समष्टि हो।	● तुलनात्मकरूपमा सरकारले सकुचित अर्थ बोकेको हुन्छ।
● राज्य अन्तर्राष्ट्रिय कानूनको प्राथमिक विषय हो।	● सरकार राज्यको वैधानिक प्रतिनिधिमात्र हो जसले सार्वभौमसत्ताको अभ्यास गर्दछ।
● राज्य स्थायी प्रकृतिको हुन्छ।	● सरकार स्वभावैले आवधिक र अस्थायी प्रकृतिको हुन्छ।
● राज्य भूगोलद्धारा सीमित हुन्छ।	● सरकार कानूनद्धारा सीमित हुन्छ।

४. सरकारका आवश्यक शर्त

कुनै पनि सरकारको वैधानिक अस्तित्वका लागि देहायका विषयहरूको उपस्थिति अनिवार्य मानिन्छः क) निश्चित भूभाग ख) जनसंख्या ग) सार्वभौमसत्ता घ) वैधानिकता

उल्लिखित पूर्वशर्त पालना गरी गठन भएको सरकारले मात्र वैधानिक मान्यता प्राप्त गर्दछ। सरकार राज्यको गतिशीलता प्रवर्द्धन गर्ने सजीव औजार हो। कुनै पनि राज्यलाई कानूनी परिधिमा सञ्चालन गर्नका लागि सरकारको आवश्यकता पर्दछ। त्यसैले राज्य व्यवस्था सञ्चालनको वैधानिक संयन्त्रको रूपमा राज्यलाई लिने गरिन्छ।

अरिष्टोटलको दृष्टिकोण

अरिस्टोटलले सरकारको नेतृत्वमा सहभागिता र नेतृत्वको शासन सञ्चालनको उद्देश्य र शैलीका आधारमा देहायका ३ चरणमा विभाजन गरेका छन् -

१) **पहिलो वर्गमा** - एक व्यक्तिको शासन पर्दछ - जसमा असल नियतले शासन गरेमा त्यो राजतन्त्र (Monarchy)[4] रहन्छ र स्वार्थपूर्ण रूपमा शासन गरेमा त्यो तानाशाहीमा (Tyranny)[5] मा रूपान्तरण हुन्छ।

२) **दोस्रो वर्गमा** - केही व्यक्ति वा सीमित वर्गको हातमा सत्ता रहन्छ, उनीहरूले असल नियतले काम गरुन्जेल त्यो कुलिनतन्त्र (Aristocracy)[6] हुन्छ र स्वार्थपूर्ण रूपमा काम गरका त्यो स्वल्पतन्त्र (Oligrachy)[7] मा परिणत हुन्छ।