

राजनीति र प्रशासनबिचको अन्तरसम्बन्ध: सैद्धान्तिक पक्ष र नेपालको सन्दर्भ

सुरेश अधिकारी*

लेखसार

राजनीति र प्रशासन दुवै शासन व्यवस्थाका अभिन्न अङ्ग हुन । राजनीति जनमतबाट शासनमा स्थापित हुन्छ भने प्रशासन प्रतिस्पर्धात्मक परीक्षा प्रणालीबाट । राजनीति मूलतः विधि निर्माण तथा नीति निर्माणमा संलग्न हुने हो, प्रशासन चाहिँ तर्जुमा गरेका विधि र नीतिको कार्यान्वयनमा क्रियाशील हुनुपर्दछ । यो सैद्धान्तिक मान्यतामा पनि आजभोलि केही परिवर्तन देखापरेको छ । राजनीति पनि नीति कार्यान्वयनबाट निरपेक्ष बस्न सक्दैन किनकी शासनको प्रभावकारिता यसैमा देखिन्छ । प्रशासनले पनि नीति निर्माण प्रक्रियामा सहभागी हुनै पर्दछ । जे भए पनि शासनलाई जनमुखी तथा परिणाममूलक बनाउन दुवै क्षेत्रले योगदान गर्नुपर्ने हुन्छ । आपसी अहम् र पूर्वाग्रह होइन, आपसी सम्बन्ध र सहकार्यबाट नै राजनीति र प्रशासन दुवैले सक्षमता एवम् सफलता हासिल गर्न सक्दछन् ।

शब्दकुञ्जी: तटस्थता, प्रतिबद्धता, वेस्ट मिनिस्टर प्रणाली, गुणतन्त्र (Meritocracy), तटस्थ प्रतिस्पर्धी (Neutral Competent)

१. विषय प्रवेश

राज्यको नीतिगत मार्गदर्शन गर्ने, शासन सञ्चालनमा नेतृत्वदायी भूमिका भएको सङ्गठित क्रियाकलाप हो राजनीति । यो जनप्रतिनिधित्वमूलक हुन्छ, निर्वाचनमा भाग लिन्छ, प्रतिस्पर्धा गर्छ, सरकारमा पुग्दछ । समान आकाङ्क्षा, विचारधारामा आबद्ध र प्रतिबद्ध मानिसहरू मिलेर राजनीतिक दल खोल्दछन् । यस्तो दलले राज्यका विभिन्न एकाइमा रहेर शासनको नेतृत्व गर्दछन् ।

प्रशासन राज्य सञ्चालनको सहयोगी संयन्त्र हो । यो निष्पक्ष, तटस्थ संस्था हो, जुन गुणतन्त्र (Meritocracy) मा आधारित हुन्छ । प्रशासनले सामान्यतः नीति, योजना, बजेटको कार्यान्वयन गर्दछ । सरकारको सारथी

* सचिव, नेपाल सरकार

इमेल: sureshadhikari1968@gmail.com

तथा कार्यकारी भूमिका निर्वाह गर्दछ । यसलाई स्थायी सरकार भन्ने गरिन्छ किनकी राजनीतिमा जस्तो प्रशासनले आवधिक रूपमा निर्वाचित भइरहनुपर्दैन, न त आफ्ना धारणालाई जनताबाट अनुमोदन नै गराउनुपर्दछ । राजनीतिक सङ्क्रमणका समयमा समेत यस संयन्त्रले काम गरेको हुन्छ ।

२. राजनीतिक तथा प्रशासनिक सम्बन्धका सैद्धान्तिक पक्ष

२.१ सिद्धान्तको समीक्षा (Principle Review)

- (क) राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धको विषयमा पहिलोपटक सन् १८८७ मा बुड्रो विल्सनले स्पष्ट दृष्टिकोण प्रस्तुत गरे । "A Study of Public Administration" नामक निबन्धमा उनले राजनीति र प्रशासन फरक विषय वा क्षेत्र भएको भनी औल्याए । जसलाई Dichotomy between Politics and Administration भनिएको छ । राजनीतिले नीति निर्माण गर्ने र प्रशासनले त्यसको कार्यान्वयन गर्ने हो, यी फरक विधा हुन् भन्ने धारणा रह्यो ।
- (ख) सन् १९०० मा गुडनाउले विल्सनको विचारलाई समर्थन गर्दै प्रशासनको छुट्टै अध्ययन अध्यापन हुनुपर्ने कुरामा जोड दिए । अमेरिकी विश्वविद्यालयहरूमा सार्वजनिक प्रशासनको छुट्टै अध्ययनको सुरुवात पनि भयो । सन् १९२६ मा व्यवस्थापनविद् एल. डी. हाइटले "Relationship between Politics and Administration" नामक लेखमार्फत विल्सनको धारणालाई समर्थन गरे । राजनीति र प्रशासन अलग हुन् । यिनीहरूले आफ्नो काम गर्दछन्, यद्यपि राज्य सञ्चालनमा दुवैको भूमिका हुने कुरा औल्याइयो ।
- (ग) सन् १९२२ मा नै प्रकाशित भई १९४० को दशकमा चर्चा कमाएको म्याक्स वेबरको Bureaucratic Theory ले प्रशासनलाई निरपेक्ष रूपमा व्याख्या गर्‍यो । कर्मचारीतन्त्र तटस्थ र निष्पक्ष हुन्छ, गुणतन्त्रमा आधारित रहन्छ, विचारधाराबाट स्वतन्त्र हुन्छ, तलब सुविधाका लागि काम गर्छ, अवैयक्तिकता (Impersonality) रहन्छ भन्ने मान्यताको विकास भयो । प्रशासन राजनीतिभन्दा पृथक् छ भन्ने मान्यता यसभित्र अन्तर्निहित रह्यो ।
- (घ) सन् १९४० को दशकमा व्यवहारवाद (Behaviorism) को सिद्धान्तको विकास भयो । H.A. Simon, Douglas Mc Gregore, Rensis Linkert हरूले व्यवहारवादको वकालत गरे । सङ्गठनमा बाह्य प्रभावको कुरा गरियो । प्रशासन निरपेक्ष हुँदैन, मूल्य प्रणाली (Value System) बाट निर्देशित हुन्छ । समाजसँगको अन्तरसम्बन्ध रहन्छ । यो यन्त्र होइन, मानिस आफ्नो दिमागले काम गर्छ, उसका प्राथमिकता, योजना, सोच हुन्छन् भन्ने कुरा उल्लेख गरियो । यसले प्रशासन राजनीतिसँग पनि अन्तरसम्बन्धित हुनसक्ने सङ्केत गरेको देखिन्छ ।
- (ङ) सन् १९६० मा आएको विकास प्रशासन (Development Administration) को अवधारणाले राजनीति र प्रशासनबिच विभेद सिर्जना गरेको देखिँदैन । विकासका कार्यलाई प्रभावकारी बनाउन सहभागिता अभिवृद्धि, विकेन्द्रिकरण, विकास कार्यक्रमको प्रभावकारितामा जोड दिइएको छ ।

योजनाबद्ध विकास (Planned Development) मा जोड दिनुको अर्थ विकास राजनीतिक मुद्दा भएको प्रष्ट हुन्छ ।

- (च) सन् १९७० को दशकमा आएको नयाँ सार्वजनिक प्रशासन (New Public Administration -NPA) ले विकासको समतामूलक लाभ, सामाजिक न्याय, कल्याणकारी राज्य प्रणालीका लागि प्रशासनको भूमिका रहनुपर्ने कुरामा जोड दियो । यसबाट प्रष्ट हुन्छ कि राजनीतिक मुद्दाहरूको कार्यान्वयन प्रशासनले गरिरहेको हुन्छ ।
- (छ) सन् १९८० मा मागरेट थ्याचरको उदयपश्चात् राजनीतिक नेतृत्वमा नै प्रशासनको रूपान्तरणका कामहरू भए । नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management -NPM) युगको सुरुवात भयो । प्रशासन सुधारमा राजनीतिको सक्रियता देखियो । सरकार भन्नु र प्रशासन भन्नु एउटै बुझ्न थालियो । सन् १९९१ मा जोन मेजरले नागरिक बडापत्र (Citizen charter) को घोषणा गरे । यो प्रशासनलाई जनमैत्री बनाउने माध्यम थियो ।
- (ज) १९९० को दशकमा नै भएको उदारवादको पुनरोदय, प्रजातान्त्रिकीकरणको प्रक्रिया, विकेन्द्रिकरण र स्वायत्त शासनको अवधारणाले राजनीति र प्रशासनलाई एकै ठाउँ ल्याइदियो । सुशासनमा सरकारकै अङ्गको रूपमा प्रशासनलाई राखियो र शासकीय सुधारको लागि कर्मचारीतन्त्रमा सुधारको अपेक्षा गरियो ।

२.२ राजनीतिक प्रणालीको समीक्षा (Review of Political System)

राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धको चर्चा गर्दा राजनीतिक प्रणालीलाई अध्ययन गर्न जरूरी हुन्छ । संसदीय प्रणाली भएका मुलुकहरूमा प्रशासनलाई तटस्थ शक्ति (Neutral Force) का रूपमा बढी लिइन्छ । प्रशासन राजनीतिभन्दा अलग रहनुपर्दछ भन्ने मान्यता वेष्ट मिनिस्टर प्रणाली (West Minister System) मा रह्यो । ट्रेड युनियनहरूलाई पनि राजनीति गर्ने छुट रहेन ।

- भारतमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री इन्दिरा गान्धीले प्रशासन प्रतिबद्ध रहनुपर्ने कुरा गर्दा संसदमा चर्को आलोचना भएपछि माफी माग्नु परेको थियो । (१९६९)
- राष्ट्रपति प्रणाली (Presidential System) भएका मुलुकमा प्रशासनलाई राष्ट्रपतिको नियन्त्रणमा चल्नुपर्छ भन्ने मान्यता राखिन्छ । राष्ट्रपतिको विश्वासपात्रहरू नै प्रशासनिक प्रमुख हुने गरी व्यवस्था गर्ने चलन पनि छ । अमेरिकामा वरिष्ठ कार्यकारी तह (Senior executive level) मा राष्ट्रपतिका सल्लाहकार, सहयोगी नै रहन्छन् र राष्ट्रपतिको कार्यकाल समाप्त भएपछि बिदा हुन्छन् । नीतिगत मुद्दामा उनीहरू नै हावी हुन्छन् । सरकार र प्रशासनबिच दहो सम्बन्ध राख्न खोजिन्छ ।
- निरङ्कुश शासन पद्धतिमा शासकको सहयोगी र निर्देशन एवम् आज्ञापालकका रूपमा मात्र प्रशासन रहन्छ । प्रशासनको निर्णायक भूमिका र महत्त्व कमजोर हुन्छ ।

२.३ शासनको अवधारणा र सम्बन्धको समीक्षा (Review of Concept of Governance and Relation)

- सन् १९९० पछि सुशासनको अवधारणाले राजनीति र प्रशासनलाई राज्यका कर्ताहरू (State Actors) कै रूपमा लियो । उनीहरूले सँगै काम गर्ने परिकल्पना गर्‍यो ।
- सन् २००० पछिको नयाँ सार्वजनिक सेवा (New Public Service-NPS) ले राजनीति र प्रशासनलाई सेवा केन्द्रित हुन कर लगायो । लोकतान्त्रिक मूल्य (Democratic value) र नागरिक अधिकार (Citizen's Rights) लाई महत्त्व दिइयो, जुन दुवै पक्षको सहकार्यमा मात्र सम्भव छ ।
- नयाँ सार्वजनिक शासन (New Public Governance-NPG) ले आपसी सहकार्य (Mutual Collaboration) र आपसी उत्तरदायित्व (Mutual Accountability) मा जोड दिन्छ । नागरिकहरूको सशक्तिकरण सहितको संलग्नता नै यसको मूल ध्येय हो । यस उद्देश्यको लागि राजनीति र प्रशासनबिचको आपसी सहकार्यलाई यसले महत्त्व दिने नै भयो ।
- सन् २००० देखि २०१५ सम्म लागु भएको सहस्राब्दी विकास लक्ष्य (MDGs) होस् या २०१५ देखि २०३० सम्म लागु हुने दिगो विकास लक्ष्य (SDGs), यिनलाई सरकारको या राजनीतिको मुद्दा बनाइएको छ । राज्यको दृष्टिकोणका रूपमा रहेका यस्ता मुद्दा (Agenda) राजनीति र प्रशासनबिचको सहकार्यले मात्र कार्यान्वयन सम्भव मानिन्छन् । विश्वव्यापी सहकार्यले नै दिगो विकास लक्ष्य हासिल हुने हो, यसमा न राजनीति न प्रशासनको एकल प्रयत्न पर्याप्त छ । यी एजेण्डालाई मुलुकका नीति, योजना र कार्यक्रममा समावेश गर्दै उपलब्धि हासिल गर्न दुवै पक्षको भूमिका जरुरी हुन्छ ।

३. राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धमा देखिएको नयाँ धार

उल्लेखित सैद्धान्तिक धारमा आएको परिवर्तन, राजनीतिक क्षेत्रमा स्थापित लोकतन्त्र, आर्थिक उदारवाद, शासकीय क्षेत्रमा देखापरेका नवीन प्रकृतिले राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्धलाई निम्नानुसार पुर्नपरिभाषा गरेको देखिन्छ:-

- राजनीति र प्रशासन दुवै शासन व्यवस्थाका अभिन्न अङ्ग हुन् ।
- दुवै पक्ष आपसमा अन्तरनिर्भर छन् । एक आपसमा सहकार्य गर्नुपर्दछ ।
- राजनीति र प्रशासन दुवैको उद्देश्य देशको विकास तथा समृद्धि हो । दुवैले नागरिकको हितका लागि काम गर्नुपर्दछ ।
- शासनमा स्थापित हुने तरिका वा पद्धति दुवैको फरक छ तर काम एउटै हो । नीति निर्माण र कार्यान्वयन भनेर मात्र विभाजन गरिरहन जरुरी छैन ।
- राजनीति खासगरी नीति कार्य (Policy Business) र कानून निर्माण (Law making) मा क्रियाशील रहने हो । जनताका आवाजलाई सुन्ने र नीति प्रतिबिम्बन (Policy Reflection) मा ध्यान दिने हो ।
- प्रशासनले राजनीतिक मार्गदर्शनअनुसार काम गर्ने र दैनिक प्रशासनिक सेवामा सक्रिय बन्ने हो ।

- राजनीतिले प्रशासनको संस्थागत सुदृढीकरण, कर्मचारीको क्षमता विकास, प्रशासनिक नीति र कानून तर्जुमा गरी सहयोग गर्नुपर्दछ ।
- प्रशासनले जुनसुकै दलको भए पनि सरकारप्रति प्रतिबद्ध भई काम गर्नुपर्दछ । राजनीतिक दलप्रति समान व्यवहार गर्नुपर्दछ ।
- प्रशासनले राजनीतिक विचारधारा बोक्नु हुँदैन । राजनीतिक टिकाटिप्पणी गर्नु हुँदैन, आलोचना गर्ने वा पूर्वाग्रही बन्नु हुँदैन ।
- राजनीति पनि प्रशासनप्रति पूर्वाग्रही हुन मिल्दैन ।
- प्रशासनले सरकारलाई सही सूचना, तथ्याङ्क उपलब्ध गराई विज्ञता प्रदान गरेर सहयोग गर्ने हो ।
- सरकारले गरेका निर्णय कार्यान्वयन गर्नु प्रशासनको दायित्व हो । तर ठीकलाई ठीक र बेठीकलाई बेठीक भन्न सक्नुपर्छ ।
- प्रशासकहरू व्यावसायिक बन्ने हो । अर्थात् Neutral Competent Force हो प्रशासन ।
- राजनीति र प्रशासनबिचको असल सम्बन्ध र सहकार्यले नै देश विकास गर्न सकिन्छ । यी एउटै सिक्काका दुई पाटा हुन् ।

४. नेपालको सन्दर्भ

४.१ प्रशासनको राजनीतिक तटस्थता

- नेपालको निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीले राजनीतिप्रति तटस्थ प्रशासनको अपेक्षा मात्र गरेको छैन, राजनीतिमा भाग लिएमा नोकरीबाट हटाउनेसम्मको व्यवस्था गरेको छ ।
- निजामती वा अन्य सरकारी सेवामा रहेका कर्मचारीले राजनीतिक आस्था वा विचार प्रकट गर्न नपाउने व्यवस्था छ ।
- निर्वाचनमा कसैको पक्षमा वकालत गर्न वा कसैको लागि मत माग्न वा राजनीतिक प्रभाव पार्न पाइँदैन ।
- कर्मचारीले व्यावसायिकतालाई महत्त्व दिनुपर्दछ, राजनीतिक दर्शनलाई होइन ।

४.२ प्रशासनिक प्रतिबद्धता

- सरकारप्रति प्रतिबद्ध प्रशासनको अपेक्षा गरेको छ, राजनीतिक दलप्रतिको प्रतिबद्धता होइन ।
- सरकारको आलोचना गर्न नहुने, पद र गोपनीयताको सपथ लिनुपर्ने व्यवस्था छ । सरकारी गोप्य काम कुरा बाहिर प्रकट गर्न नपाइने व्यवस्था छ ।
- सेवाग्राही र सेवाप्रतिको प्रतिबद्धताको अपेक्षा गरिएको छ ।
- व्यावसायिक आचरणप्रति प्रतिबद्धता खोजिएको देखिन्छ ।

४.३ राजनीति र प्रशासन सँगसँगै

- नेपालमा राजनीतिक दलप्रति निरपेक्ष र सरकार तथा जनताप्रति प्रतिबद्ध प्रशासनको अपेक्षा गरिएको छ ।
- सार्वजनिक नीति निर्माणमा राजनीति र प्रशासन दुवैको भूमिका रहेको र सँगै काम गरेको देखिन्छ ।
- राष्ट्रिय समस्याहरूको समाधानमा दुवै पक्ष एक ठाउँमा रहने र सहकार्य गर्ने गरेको पाइन्छ ।
- विकास व्यवस्थापनका कार्यमा राजनीतिक क्षेत्रको पनि चासो र सहभागिता रहेको अवस्था छ । अझ स्थानीय तहको सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनमा राजनीतिक पदाधिकारीको सहभागिता नै रहने गरेको देखिन्छ ।

५. केही मामिलाहरू

५.१ स्थानीय तहको राजनीति र प्रशासनबिचको सम्बन्ध अपेक्षाअनुरूप नभएको

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले आर्थिक कारोबार सञ्चालनको लागि प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतलाई जिम्मेवार बनाएको तर कतिपय स्थानीय तहमा राजनीतिक पदाधिकारीको निर्देशनबमोजिम कर्मचारीबाट काम नभएको भनी विवाद सिर्जना हुने गरेको पाइन्छ ।

कतिपय स्थानीय तहमा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी प्रक्रियालाई लिएर राजनीतिक पदाधिकारी र प्रशासनिक कर्मचारीबिच मनमुटाव रहने गरेको देखिन्छ ।

राजनीतिक पदाधिकारीलाई हामी जननिर्वाचित हौं भन्ने अहम् र कर्मचारीलाई हामी लोक सेवा पास गरेर छनौट भएका योग्य कर्मचारी हौं भन्ने अहम्का कारण केही ठाउँमा समस्या सिर्जना भएको देखिन्छ । कर्मचारीको पनि दलीय आबद्धता र राजनीतिक पदाधिकारीको कर्मचारीप्रति राजनीतिक पूर्वाग्रहका कारण यदाकदा सम्बन्धमा तित्तता रहने गरेको देखिन्छ ।

५.२ प्रशासनिक व्यावसायिकता र राजनीतिक लोकप्रियताका बिच तालमेलमा कठिनाइ

राजनीतिले नीति निर्माण, कानून निर्माण र शासकीय नेतृत्व गर्नुपर्दछ । स्वाभाविक रूपमा ऊ जनतामाझ लोकप्रिय हुन चाहन्छ । प्रचलित संविधान र कानूनको परिधिमा रहेर उसले ल्याउने लोकप्रिय कार्यक्रमलाई प्रशासनले स्वीकार गर्न सक्नुपर्छ ।

प्रशासनको व्यावसायिक क्षमता विकासमा राजनीतिक क्षेत्रले सहयोग गर्नुपर्दछ, उसलाई निष्पक्ष र तटस्थ राख्न ध्यान दिनु आवश्यक छ । प्रशासन व्यावसायिक हुने हो, नियम, कानून र पद्धतिलाई उसले अनुसरण गर्छ, यो सत्यलाई राजनीतिले बुझ्न जरुरी हुन्छ । नीति, योजना कार्यान्वयन गरी सरकारलाई मद्दत गर्नु उसको दायित्व हो । यसमा बुझाइको कमी र यदाकदा अहम्को कारण प्रशासनिक व्यावसायिकता र राजनीतिक लोकप्रियताको यथार्थतालाई स्वीकार्ने क्रममा कठिनाइ देखिने गरेको छ ।

५.३ राजनीति र प्रशासनले एक आपसको वैधानिकताको आत्मसातीकरण

लोकतान्त्रिक मुलुकमा राजनीतिक शक्ति जनमतबाट आएको हुन्छ । स्थापित निर्वाचन प्रणालीले उसलाई शासनको नेतृत्वमा पुऱ्याउँछ । प्रशासकहरू परीक्षा प्रणालीका माध्यमबाट छनौट हुन्छन् । दुवैको राज्य र जनताप्रतिको उत्तरदायित्व रहेको हुन्छ । दुवै एउटै सिक्काका दुई पाटा हुन् । एक आपसको वैधानिकतालाई सम्मान गर्दै राजनीति र प्रशासनले आफूलाई निर्धारित भूमिका निर्वाह गर्नुपर्दछ ।

६. निष्कर्ष

राजनीति र प्रशासन शासकीय प्रणालीका अभिन्न अङ्ग हुन् । शासन प्रणाली, सरकारको चरित्र र विकासक्रमले यी दुईबिचको सम्बन्धमा फरकपन ल्याउने गर्दछ । राजनीति र प्रशासनको चरित्र तथा स्थापित हुने पद्धति निश्चय नै फरक छ तर उद्देश्य भने समान छन् । देशको समृद्धि, नागरिक हित प्रवर्द्धन, कानूनको पालना, नागरिक सशक्तिकरण, सामाजिक न्याय जस्ता अनेकन क्षेत्र राजनीति र प्रशासन दुवैका साझा सवाल हुन् । नीति निर्माण, विकास र सेवा प्रवाहमा यी दुवैले काम गर्न सक्छन्, फरक यति हो कि राजनीतिले सोच दिने हो र मार्गदर्शन पनि । अनि प्रशासनले त्यसलाई कार्यान्वयनमा लैजाने पक्षमा बढी केन्द्रित रहने हो ।

सन्दर्भ सामग्री

निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४९)।

निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५०)।

भट्ट, भिमदेव (२०५९), *कर्मचारी प्रशासन*, हिसि अफसेट प्रिन्टर्स ।

Acharya, Madhu R. (2015). *Business of bureaucracy*. Vidyarthi Pustak Bhandar.

Maheshwari, S. R. (1970). The Indian bureaucracy: its profile, malady and cure. *The Indian Journal of Political Science*, 31(3), 222–237. <http://www.jstor.org/stable/41854383>.

Ricky W. Griffin (2016,2011). *The fundamentals of management*. Cenagage.

Svara, J. H. (2006). Complexity in political-administrative relations and the limits of the dichotomy concept. *Administrative Theory & Praxis*, 28(1), 121–139. <http://www.jstor.org/stable/25610781>.