

Unit-1 सार्वजनिक नीति प्रक्रिया, पात्रहरू र संस्थाहरू

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति (Public Policy) राज्यको इच्छा, प्राथमिकता र दायित्वको औपचारिक अभिव्यक्ति हो। यो केवल सरकारले गर्ने निर्णय वा घोषणापत्र मात्र नभएर नागरिकका समस्या समाधान गर्ने, स्रोत-साधनको न्यायोचित वितरण गर्ने र सार्वजनिक हित प्रवर्द्धन गर्ने एउटा सुव्यवस्थित र राजनीतिक-प्रशासनिक माध्यम हो। नीति निर्माण प्रक्रिया कुनै बन्द कोठाभित्र प्राविधिक रूपमा सम्पन्न हुने एकाङ्की कार्य होइन; यो त निरन्तर चलिरहने गतिशील, बहुआयामिक र जटिल प्रक्रिया हो। यस प्रक्रियालाई मुख्यतः तीनवटा अन्तरसम्बन्धित स्तम्भहरूले सञ्चालन र नियन्त्रण गरिरहेका हुन्छन्: नीति प्रक्रिया (Policy Process), नीति पात्रहरू (Policy Actors), र नीति संस्थाहरू (Policy Institutions)।

सार्वजनिक नीतिको अध्ययनमा यी तीनवटा तत्त्वहरूको भूमिका सम्झनु अत्यावश्यक छ। नीति प्रक्रियाले निर्णयहरू कसरी अगाडि बढ्छन् भन्ने चरणबद्ध मार्गचित्र प्रस्तुत गर्छ भने नीति पात्रहरूले आफ्ना हित, दृष्टिकोण र शक्तिको प्रयोग गरी नीतिलाई नयाँ मोड दिन्छन्। त्यसैगरी, नीति संस्थाहरूले ती पात्रहरूका व्यवहार र निर्णय प्रक्रियालाई नियमित गर्ने कानुनी तथा संरचनात्मक दायरा (Rules of the Game) निर्धारण गर्छन्। यी तीनै तत्त्वको अन्तरक्रियाबाट नै सार्वजनिक नीतिको समग्र स्वरूप, दिशा र प्रभावकारिता तय हुन्छ।

२. सार्वजनिक नीति प्रक्रिया: अवधारणा र गतिशीलता (The Policy Process and Dynamics)

सार्वजनिक नीति कसरी बन्छ र परिवर्तन हुन्छ भन्ने विषयलाई बुझ्न विश्लेषकहरूले विभिन्न सिद्धान्त र ढाँचाहरूको प्रयोग गर्दै आएका छन्। यसमध्ये नीति चक्र मोडल (Policy Cycle Model) वा स्टेजेज एप्रोच (Stages Approach) सबैभन्दा बढी प्रयोगमा ल्याइने परम्परागत ढाँचा हो।

नीति चक्रका चरणहरू (The Policy Cycle)

नीति चक्रले नीति निर्माणदेखि मूल्याङ्कनसम्मका कार्यहरूलाई छ वटा क्रमिक चरणहरूमा विभाजन गरेर हेर्छ:

- **समस्या पहिचान र संरचना (Problem Identification and Structuring):** सार्वजनिक क्षेत्रमा विद्यमान कुनै पनि असमझदारी वा समस्यालाई सरकारी हस्तक्षेपको विषय बनाउनका लागि त्यसको वास्तविक कारण र स्वरूप पहिचान गरिन्छ।

- **एजेन्डा निर्धारण (Agenda Setting):** समाजमा अनेकौँ समस्याहरू भए तापनि ती सबैले सरकारको ध्यान खिचन सक्दैनन्। एजेन्डा निर्धारण त्यस्तो प्रक्रिया हो, जसद्वारा कुनै खास समस्यालाई सरकारको औपचारिक निर्णय प्रक्रियाको प्राथमिक सूचीमा प्रवेश गराइन्छ।
- **नीति तर्जुमा (Policy Formulation):** एजेन्डामा परिसकेका समस्याहरू समाधान गर्नका लागि विभिन्न विकल्पहरूको खोजी गरिन्छ। विज्ञहरू, कर्मचारीतन्त्र र सरोकारवालाहरूले सम्भावित नीतिगत विकल्पहरू, तिनको लागत र प्रभावको विश्लेषण गरी नीतिको मस्यौदा तयार पार्छन्।
- **नीति स्वीकृति वा निर्णय (Policy Adoption/Decision-Making):** यो चरणमा विधायिका, मन्त्रिपरिषद् वा अधिकारप्राप्त अधिकारीले विभिन्न विकल्पहरूमध्ये सर्वोत्कृष्ट विकल्पलाई औपचारिकता वा कानुनी रूप दिन्छन्।
- **नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation):** स्वीकृत नीतिलाई व्यावहारिक रूपमा उतार्न कार्ययोजना, बजेट, जनशक्ति र प्रशासनिक संयन्त्र परिचालन गरिन्छ। नीति जतिसुकै राम्रो भए पनि कार्यान्वयन कमजोर भएमा अपेक्षित प्रतिफल हासिल हुन सक्दैन।
- **नीति मूल्याङ्कन र पुनरावलोकन (Policy Evaluation and Feedback):** नीति कार्यान्वयन भइसकेपछि त्यसले तोकिएको लक्ष्य हासिल गर्यो वा गरेन भनी वस्तुनिष्ठ विश्लेषण गरिन्छ। मूल्याङ्कनको निष्कर्षका आधारमा नीतिलाई निरन्तरता दिने, परिमार्जन गर्ने वा अन्त्य (Termination) गर्ने निर्णय लिइन्छ।

आलोचनात्मक दृष्टिकोण: यद्यपि नीति चक्रले जटिल नीति प्रक्रियालाई बुझ्न एउटा सरल र व्यवस्थित ढाँचा प्रदान गर्छ, तर पल साबाटिएर (Paul Sabatier) जस्ता विश्लेषकहरूका अनुसार यो मोडल व्यवहारमा हुबहु लागू हुँदैन। वास्तविक राजनीतिमा नीति निर्माणका चरणहरू क्रमिक नभई एकैपटक वा अघि-पछि भएर (Overlap) जाने गर्दछन्।

नीति परिवर्तनका सिद्धान्तहरू (Theoretical Perspectives)

नीति प्रक्रियालाई अझ व्यावहारिक रूपमा बुझ्न दुई प्रमुख सिद्धान्तहरू सहयोगी मानिन्छन्:

- **मल्टिपल स्ट्रिम्स फ्रेमवर्क (Multiple Streams Framework):** जोन किङ्डन (John Kingdon) ले प्रतिपादन गरेको यो सिद्धान्त अनुसार नीतिमा परिवर्तन तब मात्र सम्भव हुन्छ जब तीनवटा स्वतन्त्र प्रवाहहरू—समस्याको प्रवाह (Problem Stream), नीतिको प्रवाह (Policy Stream), र राजनीतिको प्रवाह (Political Stream)—एकै ठाउँमा आएर जोडिन्छन्। यस सङ्गमले एउटा "नीतिगत अवसरको झ्याल" (Policy Window) खोल्छ, जसका माध्यमबाट नयाँ नीतिहरू स्वीकृत हुन्छन्।
- **पङ्क्चुएटेड इक्विलिब्रियम थ्योरी (Punctuated Equilibrium Theory):** बमगार्टनर र जोन्स (Baumgartner & Jones) का अनुसार सार्वजनिक नीतिहरू सामान्य अवस्थामा लामो समयसम्म सुस्त वा क्रमिक परिवर्तन (Incremental Change) को अवस्थामा रहन्छन्। तर ठूला सामाजिक सङ्कट, राजनीतिक हलचल वा जनमतको व्यापक परिवर्तनका बेला नीतिमा द्रुत र क्रान्तिकारी परिवर्तन (Punctuated Change) आउँछ।

३. नीति प्रक्रियाका पात्रहरू: शक्ति र प्रभाव (Actors in the Policy Process)

नीति प्रक्रियामा संलग्न पात्रहरूलाई मुख्यतः दुई भागमा विभाजन गरिन्छ: औपचारिक पात्रहरू (Official Actors) र अनौपचारिक पात्रहरू (Unofficial Actors)।

औपचारिक पात्रहरू (Official Actors)

औपचारिक पात्रहरू ती हुन् जसलाई संविधान, ऐन र कानूनले नीति निर्माण, कार्यान्वयन र व्याख्या गर्ने प्रत्यक्ष अधिकार र जिम्मेवारी दिएको हुन्छ।

- **कार्यपालिका (Executive):** कार्यपालिका नीतिको मुख्य चालक हो। यस अन्तर्गत दुई पाटा हुन्छन्:
 - राजनीतिक कार्यपालिका (मन्त्रिपरिषद्): यसले नीतिको राजनीतिक दिशा र प्राथमिकता तोक्छ, संसद्मा विधेयक प्रस्तुत गर्छ र राष्ट्रिय बजेट विनियोजन गर्छ।
 - स्थायी कार्यपालिका (कर्मचारीतन्त्र): यससँग विषयगत विशेषज्ञता, संस्थागत स्मृति र प्राविधिक ज्ञान हुन्छ। कर्मचारीतन्त्रले नीतिको मस्यौदा तयार पार्नेदेखि लिएर स्थलगत रूपमा नीति कार्यान्वयन गर्नेसम्मको महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्छ।
- **व्यवस्थापिका (Legislature):** संसद् सार्वजनिक नीतिको आधिकारिक विधायकी थलो हो। यसले विधेयकहरूमाथि छलफल गरी कानूनको रूपमा नीति पारित गर्छ, बजेट स्वीकृत गर्छ र संसदीय समितिहरूमार्फत कार्यपालिकाका काम-कारबाहीमाथि निरन्तर निगरानी (Oversight) राख्छ।
- **न्यायपालिका (Judiciary):** न्यायपालिकाले नीतिको संवैधानिक वैधता परीक्षण गर्छ। न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) को अधिकारमार्फत यसले संविधानविपरित बनेका नीति वा कानुनी व्यवस्थाहरूलाई बदर गर्न सक्छ। साथै, नजिरहरू र परमादेशमार्फत नयाँ नीतिगत दिशा निर्देश गर्ने काम पनि न्यायपालिकाबाट हुन्छ।

अनौपचारिक पात्रहरू (Unofficial Actors)

अनौपचारिक पात्रहरूसँग प्रत्यक्ष निर्णय गर्ने कानुनी वा संवैधानिक अधिकार हुँदैन, तर उनीहरूले जनमत सिर्जना गरेर, दबाव दिएर वा विशेषज्ञता प्रदान गरेर नीति निर्णयमा गहिरो प्रभाव पार्छन्।

- **हित तथा दबाव समूहहरू (Interest and Pressure Groups):** व्यावसायिक सङ्घ-सङ्गठन, ट्रेड युनियन, किसान सङ्घ वा वातावरण संरक्षण समूहहरूले आफ्ना सदस्यहरूको हित अनुकूल नीति बनाउन सरकारमाथि दबाव वा लबिइङ (Lobbying) गर्छन्।
- **राजनीतिक दलहरू (Political Parties):** दलहरूले नागरिकका छरिएका मागहरूलाई एकीकृत गरी आफ्नो राजनीतिक घोषणापत्रमार्फत नीतिको रूपमा अघि सार्छन् र सत्तामा पुगेपछि तिनलाई कार्यान्वयन गर्छन्।
- **थिंक ट्याङ्क र अनुसन्धान संस्थाहरू (Think Tanks and Research Institutes):** तथ्यमा आधारित प्रमाण र अनुसन्धानमा आधारित नीतिगत विकल्पहरू (Evidence-based Policy) उपलब्ध गराएर थिंक ट्याङ्कहरूले नीतिको गुणस्तर सुधार गर्न योगदान पुऱ्याउँछन्।

- **नागरिक समाज र सञ्चार माध्यम (CSOs and Media):** नागरिक समाजले सरकारलाई जवाफदेही बनाउन र सीमान्तकृत समुदायका आवाज उठाउन काम गर्छ भने सञ्चार माध्यमले सार्वजनिक समस्याहरूलाई राष्ट्रिय चासोको विषय (Agenda) बनाएर जनमत निर्माणमा निर्णायक भूमिका खेल्छ।

४. नीति संस्थाहरू र सन्दर्भ (Policy Institutions and Context)

संस्थाहरू केवल भौतिक निकाय वा संरचना मात्र होइनन्; प्रसिद्ध अर्थशास्त्री डगलस नर्थ (Douglass North) को शब्दमा यी "समाजका नियमहरू" (Rules of the Game) हुन्। नीति संस्थाहरूले नीति पात्रहरूले कसरी अन्तरक्रिया गर्छन्, कसको शक्ति कति हुन्छ र निर्णय कसरी लिइन्छ भन्ने कुराको सीमाङ्कन गर्छन्।

संस्थागत संरचना र प्रणाली

कुनै पनि देशको संवैधानिक र संस्थागत ढाँचाले नीति निर्माणको गति र स्वरूप निर्धारण गर्छ। उदाहरणका लागि, **सङ्घीय शासन प्रणाली (Federalism)** मा नीति निर्माणको अधिकार संघ, प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा बाँडिएको हुन्छ, जसले गर्दा नीतिको विकेन्द्रीकरण हुन्छ तर कहिलेकाहीँ अधिकार क्षेत्रको दोहोरोपना वा द्वन्द्व पनि सिर्जना हुन सक्छ। अर्कोतर्फ, **शक्ति पृथकीकरण (Separation of Powers)** को व्यवस्थाले नीति प्रक्रियामा विभिन्न 'भिटो प्वाइन्ट' (Veto Points) हरू सिर्जना गर्छ, जहाँ कुनै एक अङ्गले अर्को अङ्गको निर्णयलाई रोक्न वा नियन्त्रण गर्न सक्छ।

नीति सञ्जाल (Policy Networks)

नीति संस्थाहरूभित्र पात्रहरूका बीचमा कस्तो सम्बन्ध छ भन्ने कुराले पनि नीति परिणामलाई असर गर्छ:

- **आयरन ट्राइअङ्गल (Iron Triangle):** यो कर्मचारीतन्त्र, संसदीय समिति र शक्तिशाली दबाव समूहहरू बीचको एक प्रकारको बन्द, स्थायी र त्रिकोणीय सम्बन्ध हो, जसले नीतिको लाभ आफ्नै समूहमा सीमित राख्न खोज्छ।
- **इसु नेटवर्क (Issue Networks):** यो कुनै खास विषय वा समस्यामा केन्द्रित रहेर धेरै गैर-सरकारी, सरकारी र नागरिक समाजका पात्रहरू बीच बन्ने खुला, गतिशील र लचिलो सञ्जाल हो।

नयाँ संस्थागतवाद (New Institutionalism)

सार्वजनिक नीतिमा नयाँ संस्थागतवादले तीनवटा दृष्टिकोणबाट संस्थाहरूको अध्ययन गर्छ:

- **रैशनल च्वाइस संस्थागतवाद (Rational Choice):** पात्रहरूले आफ्नो व्यक्तिगत वा समूहगत हित अधिकतम बनाउनका लागि संस्थागत नियमहरूको प्रयोग गर्छन्।
- **ऐतिहासिक संस्थागतवाद (Historical Institutionalism):** सुरुवाती चरणमा स्थापित भएका संस्थाहरू र नीतिहरूले दीर्घकालीन बाटो (Path Dependence) तय गर्छन्। यसले गर्दा स्थापित नीति वा प्रणालीलाई पछि सजिलै रूपान्तरण गर्न कठिन हुन्छ।
- **समाजशास्त्रीय संस्थागतवाद (Sociological Institutionalism):** संस्थाहरूले समाजको मूल्य-मान्यता, संस्कृति र परम्परा अनुसार पात्रहरूको सोच र व्यवहारलाई ढाल्छन्।

५. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीति निर्माण कुनै एउटा निश्चित समय वा बिन्दुमा लिइने पृथक् निर्णय होइन। यो त नीति चक्रका चरणहरू (Processes), राज्यका औपचारिक तथा अनौपचारिक पात्रहरू (Actors), र तिनलाई निर्देशित गर्ने संस्थागत नियम तथा संरचनाहरू (Institutions) बीचको निरन्तर अन्तरक्रियाको उपज हो।

नीति प्रक्रियाले निर्णयलाई एउटा तार्किक र चरणबद्ध दिशा प्रदान गर्छ। यद्यपि, नीति कति सफल वा असफल हुन्छ भन्ने कुरा ती प्रक्रियाहरूमा कुन-कुन पात्रहरू कसरी सहभागी हुन्छन् र संस्थाहरूले उनीहरूको शक्तिलाई कसरी सन्तुलन वा नियन्त्रण गर्छन् भन्ने कुरामा भर पर्छ। तसर्थ, सार्वजनिक नीतिको प्रभावकारी तर्जुमा र कार्यान्वयनका लागि केवल कानुनी मस्यौदा वा प्राविधिक रूपमा उत्तम विकल्प चुनेर मात्र पुग्दैन; त्यसका पछाडि रहेका राजनीतिक गतिशीलता, संस्थागत क्षमता र सरोकारवाला पात्रहरूको प्रभावकारी सहभागितालाई समेत उत्तिकै ध्यान दिनु आवश्यक हुन्छ।

सार्वजनिक नीति समस्या, मुद्दा, एजेन्डा र एजेन्डा निर्धारण

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति (Public Policy) समाजमा रहेका बहुआयामिक समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्न र जनहित प्रवर्द्धन गर्न राज्यले लिने औपचारिक निर्णय तथा चाल्ने कदमहरूको समष्टिगत रूप हो। तर, समाजमा विद्यमान सबै समस्याहरू स्वतः नीतिको विषय बन्दैनन्। कुनै सामान्य असन्तुष्टि वा अप्ठ्यारो अवस्था कसरी राज्यको ध्यान खिच्ने मुख्य नीतिगत मुद्दा (Policy Issue) मा रूपान्तरण हुन्छ र कसरी सरकारको औपचारिक निर्णय प्रक्रिया अर्थात् एजेन्डा (Agenda) मा प्रवेश गर्छ भन्ने कुरा सार्वजनिक नीतिको प्रारम्भिक र सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण अध्ययनको विषय हो।

नीति निर्माणको पहिलो र निर्णायक चरण नै एजेन्डा निर्धारण (Agenda Setting) हो। समाजमा हजारौं समस्याहरू कायम रहे तापनि सीमित स्रोत-साधन, समय र राजनीतिक चासोका कारण सरकारले तीमध्ये थोरै विषयलाई मात्र प्राथमिकतामा राख्छ। तसर्थ, नीति समस्याको पहिचान, त्यसको राजनीतीकरण र एजेन्डा निर्धारण प्रक्रियाले नीतिको भावी दिशा, सफलता वा असफलता तय गर्छ।

२. नीति समस्या र मुद्दा: अवधारणात्मक अन्तर (Policy Problems and Issues)

सार्वजनिक नीतिको सुरुआत समस्याबाट हुन्छ, तर समस्या र नीतिगत मुद्दा बीच स्पष्ट भिन्नता हुन्छ।

२.१ नीति समस्या (Policy Problem)

कुनै पनि सामाजिक अवस्था वा परिस्थितिले जब धेरै मानिसहरूलाई नकारात्मक असर पार्छ र त्यसलाई सुधार गर्न सरकारी हस्तक्षेप आवश्यक मानिन्छ, तब त्यो नीति समस्या बन्छ।

- विशेषता: नीति समस्या केवल एउटा वस्तुनिष्ठ (Objective) तथ्य मात्र होइन, यो सामाजिक रूपमा निर्मित (Socially Constructed) अवधारणा हो। मानिसहरूको मूल्य-मान्यता, अनुभव र दृष्टिकोणका आधारमा एउटै स्थितिलाई कसैले समस्या देख्न सक्छन् भने कसैले सामान्य मान्न सक्छन्।

- उदाहरण: बेरोजगारी, बढ्दो वायु प्रदूषण, वा सडक दुर्घटनाको उच्च दर।

२.२ नीतिगत मुद्दा (Policy Issue)

जब नीति समस्यामाथि समाजका विभिन्न पात्रहरू (राजनीतिक दल, नागरिक समाज, सञ्चार माध्यम वा दबाब समूह) बीच विवाद, बहस र फरक-फरक दृष्टिकोणहरू उत्पन्न हुन्छन्, तब सो समस्या नीतिगत मुद्दा मा परिणत हुन्छ।

- विशेषता: मुद्दा हुनका लागि कम्तीमा दुई वा सोभन्दा बढी परस्पर विरोधी विचार वा समाधानका विकल्पहरू हुनुपर्छ। यदि कुनै समस्यामा सबैको एउटै मत छ र विवाद छैन भने त्यो केवल समस्या मात्र रहन्छ, 'मुद्दा' बन्दैन।
- उदाहरण: वायु प्रदूषण एउटा समस्या हो; तर "अटोमोबाइलमा भारी कर लगाउने कि नवीकरणीय ऊर्जामा अनुदान दिने?" भन्ने बहस नीतिगत मुद्दा हो।

३. एजेन्डा र यसका प्रकारहरू (Policy Agenda and Its Types)

नीति अध्ययनका क्षेत्रमा एजेन्डा भन्नाले सरकार वा नीति निर्माताहरूले औपचारिक रूपमा छलफल, विचार-विमर्श र निर्णयका लागि प्राथमिकतामा राखेका विषय वा मुद्दाहरूको सूचीलाई बुझाउँछ।

रोजर कोब र चार्ल्स एल्डर (Roger Cobb & Charles Elder) ले एजेन्डालाई मुख्यतः दुई तहमा विभाजन गरेका छन्:

• प्रणालीगत वा गैर-सरकारी एजेन्डा (Systemic or Institutional/Public Agenda)

यसलाई सार्वजनिक एजेन्डा पनि भनिन्छ। यसभित्र आम जनता, सञ्चार माध्यम र नागरिक समाजको नजरमा महत्त्वपूर्ण मानिएका र राज्यले सम्बोधन गर्नुपर्छ भनी ठानिएका सम्पूर्ण मुद्दाहरू पर्छन्। यो समाजमा व्यापक चर्चामा हुन्छ, तर सरकारले यसमा औपचारिक काम सुरु गरिसकेको हुँदैन।

• २. संस्थागत वा सरकारी एजेन्डा (Institutional or Formal/Governmental Agenda)

यसमा ती मुद्दाहरू मात्र पर्छन् जसलाई आधिकारिक नीति निर्माताहरू (संसद्, मन्त्रिपरिषद् वा उच्च प्रशासनिक निकाय) ले विचार-विमर्श गर्न र निर्णय प्रक्रियामा लैजान औपचारिक रूपमा स्वीकृत गरिसकेका हुन्छन्।

४. एजेन्डा निर्धारण प्रक्रिया र मोडलहरू (Agenda Setting Process and Models)

एजेन्डा निर्धारण भनेको कुनै पनि सामाजिक मुद्दालाई प्रणालीगत एजेन्डाबाट संस्थागत (सरकारी) एजेन्डामा प्रवेश गराउने प्रक्रिया हो। यो प्रक्रिया निकै प्रतिस्पर्धात्मक र राजनीतिक हुन्छ।

४.१ एजेन्डा निर्धारणका प्रमुख मोडलहरू (Cobb, Ross & Ross)

- बाह्य पहल मोडल (Outside-Initiation Model): गैर-सरकारी पात्रहरू (दबाब समूह, नागरिक समाज, आम जनता) ले सामाजिक मुद्दा उठाउँछन्, जनमत सिर्जना गर्छन् र सरकारलाई सो मुद्दा आफ्नो एजेन्डामा समावेश गर्न बाध्य पार्छन्। यो लोकतान्त्रिक समाजमा बढी देखिन्छ।

- **तुलनात्मक परिचालन मोडल (Mobilization Model):** सरकार वा राजनीतिक नेतृत्वले आफैं कुनै नयाँ नीतिगत विचार वा निर्णय अघि सार्छ र त्यसलाई सफल पार्नका लागि जनता र सरोकारवालाहरूको समर्थन परिचालन गर्छ।
- **आन्तरिक पहल मोडल (Inside-Initiation Model):** प्रभावशाली सरकारी अधिकारी, कर्मचारीतन्त्र वा शक्तिशाली स्वार्थ समूहहरूले गोप्य वा आन्तरिक रूपमा नीतिगत एजेन्डा तय गर्छन्। यसमा आम जनता वा सञ्चार माध्यमको खासै भूमिका हुँदैन।

४.२ किङ्डनको मल्टिपल स्ट्रिम्स फ्रेमवर्क (Kingdon's Multiple Streams Framework)

जोन किङ्डन (John Kingdon) ले एजेन्डा निर्धारण कसरी हुन्छ भन्ने व्याख्या गर्न **मल्टिपल स्ट्रिम्स फ्रेमवर्क** अघि सारेका छन्। उनका अनुसार तीनवटा स्वतन्त्र प्रवाहहरू (Streams) को सङ्गमबाट एजेन्डा निर्धारण हुन्छ:

- **समस्याको प्रवाह (Problem Stream):** तथ्याङ्क, सूचक, सङ्कट वा दुर्घटनाहरू (जस्तै: भूकम्प वा आर्थिक मन्दी) जसले सरकारको ध्यान खिचन मद्दत गर्छन्।
- **नीतिको प्रवाह (Policy Stream):** विषयविज्ञ, थिंक ट्याङ्क र अनुसन्धानकर्ताहरूले निरन्तर रूपमा तयार पारिरहेका समाधानका विकल्प र विचारहरूको पोखरी।
- **राजनीतिको प्रवाह (Political Stream):** जनमतको मुड, नयाँ सरकारको आगमन, राजनीतिक दलको विचार र दबाव समूहहरूको शक्ति सन्तुलन।

नीतिगत झ्याल (Policy Window): जब यी तीनवटै प्रवाहहरू एउटा खास बिन्दुमा भेटिन्छन्, तब एउटा "नीतिगत झ्याल" (Window of Opportunity) खुल्छ। यतिबेला नीतिगत उद्यमीहरू (Policy Entrepreneurs) ले उक्त मौकाको फाइदा उठाएर आफूले चाहेको मुद्दालाई सरकारी एजेन्डामा सफलतापूर्वक प्रवेश गराउँछन्।

५. एजेन्डा निर्धारणका मुख्य कारक र पात्रहरू (Key Actors and Determinants)

कुन मुद्दाले सरकारी एजेन्डामा ठाउँ पाउँछ र कुन ओझेलमा पर्छ भन्ने कुरा धेरै तत्त्वहरूमा भर पर्छ:

- **राजनीतिक नेतृत्व र मन्त्रिपरिषद्:** उनीहरूको विचारधारा, निर्वाचनमा गरिएका प्रतिबद्धता र प्राथमिकता।
- **कर्मचारीतन्त्र (Bureaucracy):** विषयगत ज्ञान र कार्यपालिकीय अधिकारका कारण कर्मचारीहरूले कुन विषयलाई अघि बढाउने भन्नेमा ठूलो नियन्त्रण राख्छन्।
- **सञ्चार माध्यम (Media):** मिडियाले कुनै मुद्दालाई बारम्बार स्थान दिएर त्यसलाई राष्ट्रिय चासोको विषय बनाइदिन्छ (Media Agenda Setting Effect)।
- **दबाव र स्वार्थ समूहहरू (Interest Groups):** आर्थिक वा साङ्गठनिक रूपमा बलिया समूहहरूले आफ्ना अनुकूलका विषयलाई एजेन्डामा पार्न सफल हुन्छन्।
- **आकस्मिक घटना वा सङ्कट (Focusing Events):** प्राकृतिक विपद्, ठूला दुर्घटना वा महामारीले रातारात कुनै विषयलाई सरकारको पहिलो प्राथमिकता (Agenda) बनाइदिन्छन्।

६. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीति समस्या, मुद्दा र एजेन्डा निर्धारणको प्रक्रिया कुनै निष्पक्ष वा गणितीय हिसाब-किताब होइन; यो शक्ति, राजनीति र जनमतको घनिभूत खेल हो। समाजका अनगिन्ती समस्याहरूमध्ये थोरैले मात्र मुद्दाको रूप लिन्छन् र तीमध्ये अझै कम विषयहरू मात्र सरकारी एजेन्डासम्म पुग्न सफल हुन्छन्। एजेन्डा निर्धारण प्रक्रियाले कसको आवाज सुनियो र कसको आवाज दबाउन खोजियो भन्ने कुराको झलक दिन्छ। तसर्थ, एउटा समावेशी र प्रभावकारी लोकतन्त्रमा सीमान्तकृत र वास्तविक रूपमा पीडित वर्गका समस्याहरू पनि सरकारी एजेन्डामा पर्न सक्नु भन्नाका लागि खुला, पारदर्शी र तथ्यमा आधारित एजेन्डा निर्धारण प्रक्रिया हुनु अत्यावश्यक मानिन्छ।

सार्वजनिक नीतिमा सरकारी तथा गैर-सरकारी पात्रहरूको भूमिका र नीतिगत दृष्टिकोण (Policy Perspective)

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति (Public Policy) राज्यको इच्छा, प्राथमिकता र दायित्वको औपचारिक अभिव्यक्ति हो। परम्परागत अवधारणामा सार्वजनिक नीति निर्माण र सञ्चालनलाई सरकार वा राज्यको एकाधिकार (Monopoly) का रूपमा हेरिन्थ्यो। तर, बीसौं शताब्दीको उत्तरार्धसँगै देखा परेको नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (New Public Management) र शासन (Governance) को अवधारणाले नीतिको यो एकाङ्गी दृष्टिकोणलाई रूपान्तरण गरिदिएको छ।

आधुनिक लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा सार्वजनिक नीति अब सरकारको मात्र एकल उत्पादन नभई सरकारी पात्रहरू (Governmental Actors) र गैर-सरकारी पात्रहरू (Non-Governmental Actors) बीचको निरन्तर अन्तरक्रिया, सहकार्य र शक्ति सन्तुलनको उपज हो। यस विश्लेषणात्मक निबन्धमा नीति प्रक्रियामा यी दुवै पात्रहरूको विशिष्ट भूमिका, तिनको अन्तरसम्बन्ध र आधुनिक नीतिगत दृष्टिकोण (Policy Perspective) को विस्तृत विवेचना गरिएको छ।

२. सरकारी पात्रहरूको भूमिका (Role of Governmental Actors)

सरकारी वा औपचारिक पात्रहरू (Official Actors) ती निकाय वा पदाधिकारीहरू हुन्, जसलाई संविधान, ऐन र कानूनले नीति निर्माण, निर्णय, कार्यान्वयन र व्याख्या गर्ने प्रत्यक्ष अधिकार र वैधानिकता प्रदान गरेको हुन्छ।

२.१ व्यवस्थापिका (The Legislature)

व्यवस्थापिका वा संसद् जनप्रतिनिधिहरूको सर्वोच्च संस्था हो, जसले सार्वजनिक नीतिलाई कानुनी वैधता प्रदान गर्दछ।

- **नीति स्वीकृति र कानून निर्माण:** विधेयकहरूमाथि दफावार छलफल गरी सर्वसम्मति वा बहुमतका आधारमा नीतिलाई कानूनको रूप (Statute) दिने।
- **बजेटरी नियन्त्रण:** नीतिको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक पर्ने स्रोत-साधन र बजेटको स्वीकृति दिने।
- **संसदीय निगरानी (Oversight):** सार्वजनिक लेखा समिति, राज्य व्यवस्था समिति जस्ता विषयगत समितिहरूमार्फत कार्यपालिकाले नीतिहरू सही ढङ्गले कार्यान्वयन गरे/नगरेको निरन्तर निगरानी गर्ने।

२.२ कार्यपालिका (The Executive)

कार्यपालिका नीतिको मुख्य संवाहक वा इन्जिन हो। यसका दुई प्रमुख अङ्ग हुन्छन्:

- **राजनीतिक कार्यपालिका (मन्त्रिपरिषद्/Prime Minister & Cabinet):**
 - **नीतिको दिशा निर्देश:** नीतिको राजनीतिक प्राथमिकता, मूल्य-मान्यता र रणनीति तय गर्ने।
 - **एजेन्डा र विधेयक प्रस्तुति:** संसद्मा प्रस्तुत गरिने अधिकांश नीतिगत विधेयकहरू राजनीतिक कार्यपालिकामार्फत नै उत्पत्ति हुन्छन्।
- **स्थायी कार्यपालिका (कर्मचारीतन्त्र/Bureaucracy):**
 - **विशेषज्ञता र नीति मस्यौदा:** विषयगत ज्ञान, प्राविधिक दक्षता र संस्थागत स्मृतिका आधारमा नीतिको व्यावहारिक र प्राविधिक मस्यौदा तयार पार्ने।
 - **नीति कार्यान्वयन (Implementation):** स्वीकृत नीतिहरूलाई कार्ययोजना, नियम, निर्देशिका र कार्यक्रममा ढलेर नागरिक स्तरसम्म सेवा प्रवाह गर्ने।
 - **प्रशासकीय विवेक (Administrative Discretion):** कानुनले दिएको दायराभित्र रहेर स्थलगत आवश्यकता अनुसार नीतिगत निर्णय लिने।

२.३ न्यायपालिका (The Judiciary)

न्यायपालिकाले नीति प्रक्रियामा संरक्षक र व्याख्याताको भूमिका निर्वाह गर्छ।

- **न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review):** संविधानसँग बाझिएका वा नागरिकका मौलिक हक हनन गर्ने नीति तथा कानूनलाई असंवैधानिक घोषित गरी बदर गर्ने।
- **नीतिको व्याख्या:** नीति र कानूनमा रहेका द्विविधा वा अस्पष्टताको आधिकारिक व्याख्या गरी नीतिको वास्तविक अर्थ प्रदान गर्ने।
- **न्यायिक सक्रियता (Judicial Activism):** परमादेश वा सार्वजनिक हितको याचिका (PIL) मार्फत सरकारलाई नयाँ नीति वा कानून बनाउन निर्देशन दिने।

३. गैर-सरकारी पात्रहरूको भूमिका (Role of Non-Governmental Actors)

गैर-सरकारी वा अनौपचारिक पात्रहरू (Unofficial Actors) सँग प्रत्यक्ष निर्णय गर्ने कानुनी वा संवैधानिक अधिकार हुँदैन। यद्यपि, उनीहरूले जनमत परिचालन, दबाब, अनुसन्धान र advocacy मार्फत नीति निर्णयलाई ठूलो प्रभाव पार्छन्।

३.१ नागरिक समाज र गैर-सरकारी संस्था (CSOs & NGOs)

- **सीमान्तकृतका आवाज संकलन:** आवाजविहीन र पिछडिएका वर्गका समस्यालाई सरकारको नीतिगत एजेन्डामा पुऱ्याउने।
- **वैकल्पिक सेवा प्रवाह:** दुर्गम वा सरकारको पहुँच नपुगेका क्षेत्रमा प्रत्यक्ष रूपमा शिक्षा, स्वास्थ्य वा सामाजिक सेवा पुऱ्याएर नीतिको कार्यान्वयनमा सघाउने।
- **सामाजिक खबरदारी (Watchdog):** नीतिको कार्यान्वयनमा हुने भ्रष्टाचार, ढिलासुस्ती वा पक्षपातविरुद्ध सामाजिक परीक्षण (Social Audit) र दबाब सिर्जना गर्ने।

३.२ हित तथा दबाब समूहहरू (Interest & Pressure Groups)

उद्योग वाणिज्य सङ्घ, ट्रेड युनियन, शिक्षक वा किसान सङ्घ जस्ता समूहहरू यसअन्तर्गत पर्छन्।

- **नीतिगत लबिङ (Lobbying):** आफ्ना सदस्यहरूको व्यावसायिक वा समूहगत हित संरक्षण हुने गरी नीति बनाउन नीति निर्माताहरूसँग लबिङ गर्ने।
- **विशेषज्ञता र सूचना प्रदान:** नीति निर्माताहरूलाई आफ्नो क्षेत्रसँग सम्बन्धित व्यावहारिक सूचना र तथ्याङ्क उपलब्ध गराउने।

३.३ थिंक ट्याङ्क र अनुसन्धान संस्थाहरू (Think Tanks & Research Institutes)

- **तथ्यमा आधारित नीति (Evidence-Based Policy):** वैज्ञानिक अध्ययन, अनुसन्धान र तथ्याङ्कका आधारमा नीतिगत विकल्पहरू तयार पारी सरकारलाई सिफारिस गर्ने।
- **नीतिको वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन:** विद्यमान नीतिहरूको स्वतन्त्र मूल्याङ्कन गरी तिनका सबल र दुर्बल पक्षहरू उजागर गर्ने।

३.४ सञ्चार माध्यम (Mass & Digital Media)

- **एजेन्डा निर्धारण (Agenda Setting):** सार्वजनिक समस्याहरूलाई प्राथमिकताका साथ उजागर गरी तिनलाई राष्ट्रिय बहस र सरकारी एजेन्डाको विषय बनाउने।
- **जनमत निर्माण:** नीतिको पक्ष वा विपक्षमा जनमत सिर्जना गरी सरकारलाई उत्तरदायी बनाउने।

४. नीतिगत दृष्टिकोण (Policy Perspective)

सार्वजनिक नीतिको अध्ययन र विश्लेषणमा अपनाइने वैचारिक तथा विश्लेषणात्मक कोणहरूलाई नीतिगत दृष्टिकोण भनिन्छ। समयसँगै नीतिलाई हेर्ने दृष्टिकोणमा व्यापक परिवर्तन आएको छः

४.१ परम्परागत/कमान्ड दृष्टिकोण (Top-Down / Rationalist Perspective)

- यस दृष्टिकोणले नीतिलाई सरकारको माथिल्लो तहबाट तलतिर जाने (Top-Down) आदेश वा निर्णयका रूपमा हेर्छ।
- यसमा नीति निर्माणलाई विशुद्ध प्राविधिक र तार्किक (Rational) कार्य मानिन्छ, जहाँ कर्मचारीतन्त्र र राजनीतिक कार्यपालिकाको पूर्ण प्रभुत्व हुन्छ।
- सीमा:** यसले गैर-सरकारी पात्रहरूको भूमिका र स्थानीय स्तरको व्यावहारिक जटिलतालाई उपेक्षा गर्छ।

४.२ बहुवादी दृष्टिकोण (Pluralist Perspective)

- यस दृष्टिकोण अनुसार सार्वजनिक नीति भनेको समाजका विभिन्न स्वार्थ समूहहरू बीचको प्रतिस्पर्धा, सम्झौता र बार्गेनिङ (Bargaining) को उपज हो।
- सरकारलाई एउटा तटस्थ मध्यस्थकर्ता (Neutral Umpire) का रूपमा हेरिन्छ, जसले सबै समूहका मागहरूलाई सन्तुलनमा ल्याएर नीति बनाउँछ।

४.३ बहु-पात्र शासन दृष्टिकोण (Multi-Actor Governance Perspective)

- यो आधुनिक र सबैभन्दा व्यावहारिक दृष्टिकोण हो। यसले नीति निर्माण र कार्यान्वयनलाई सञ्जाल शासन (Network Governance) का रूपमा हेर्छ।
- यस दृष्टिकोण अनुसार नीति कुनै एउटा निकायको निर्णय नभई राज्य (State), बजार (Market), र नागरिक समाज (Civil Society) बीचको सार्वजनिक-निजी साझेदारी (PPP) र अन्तरक्रियाबाट निर्माण हुन्छ।

५. तुलनात्मक सारंश (Comparative Matrix)

तुलनाको आधार	सरकारी पात्रहरू (Governmental Actors)	गैर-सरकारी पात्रहरू (Non-Governmental Actors)
अधिकारको स्रोत	संविधान, कानून र औपचारिक म्यान्डेट।	जनमत, विशेषज्ञता, सामाजिक सञ्जाल र दबाव।
मुख्य भूमिका	नीति निर्णय, स्वीकृति, बजेट विनियोजन र वैधानिक कार्यान्वयन।	एजेन्डा उठाउने, लबिङ, अनुसन्धान र खबरदारी।

तुलनाको आधार	सरकारी पात्रहरू (Governmental Actors)	गैर-सरकारी पात्रहरू (Non-Governmental Actors)
शक्ति र सीमा	कानुनी बाध्यकारिता र स्रोत-साधनमा नियन्त्रण; तर ढिलासुस्ती र कर्मचारीतन्त्रीय जटिलता।	लचिलोपन र जनस्तरमा पहुँच; तर निर्णय गर्ने कानुनी अधिकारको अभाव।

६. निष्कर्ष (Conclusion)

आधुनिक सार्वजनिक नीति प्रक्रिया सरकारी वा गैर-सरकारी कुनै एक पक्षको एकाधिकारमा चलन सक्दैन। सरकारी पात्रहरूले नीतिको वैधानिकता, स्रोत-साधन र कानुनी बाध्यकारिता प्रदान गर्छन् भने गैर-सरकारी पात्रहरूले जनसहभागिता, नवीन विचार, विशेषज्ञता र उत्तरदायित्व सुनिश्चित गर्छन्। तसर्थ, समकालीन नीतिगत दृष्टिकोण (Policy Perspective) ले "सरकार आधारित नीति निर्माण" बाट "शासन आधारित नीति निर्माण" (Shift from Government to Governance) तिरको रूपान्तरणलाई जोड दिन्छ। एउटा सफल र प्रभावकारी सार्वजनिक नीति तर्जुमाका लागि सरकारी र गैर-सरकारी पात्रहरू बीचको द्वन्द्व होइन, बल्कि सकारात्मक सहकार्य, संवाद र सन्तुलन अपरिहार्य मानिन्छ।

नीति निर्माणलाई प्रभाव पार्ने तत्त्वहरू

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति (Public Policy) तर्जुमा गर्ने कार्य केवल प्राविधिक, वैज्ञानिक वा गणितीय हिसाब-किताब मात्र होइन। यो एउटा जटिल, गतिशील र राजनीतिक प्रक्रिया हो, जहाँ विभिन्न हित, मूल्य-मान्यता, संस्थागत नियम र वातावरणीय दबावहरू बीच निरन्तर अन्तरक्रिया हुन्छ।

नीति निर्माताहरू प्रायः सीमित विवेकशीलता (Bounded Rationality) को अवस्थामा काम गर्छन् उनीहरूसँग सीमित समय, अपूर्ण सूचना र विश्लेषणात्मक क्षमताको सीमा हुन्छ। फलस्वरूप, सरकारले कुन विषयलाई प्राथमिकता दिने, कुन विकल्प रोज्ने र नीतिको स्वरूप कस्तो बनाउने भन्ने कुरा विभिन्न आन्तरिक, बाह्य, संस्थागत र सामाजिक-आर्थिक तत्त्वहरूद्वारा निर्देशित र नियन्त्रित हुन्छ।

२. नीति निर्माणलाई प्रभाव पार्ने प्रमुख तत्त्वहरू

सार्वजनिक नीति निर्माण प्रक्रियालाई प्रभाव पार्ने तत्त्वहरूलाई मुख्यतः चार प्रमुख आयामहरूमा विभाजन गरेर अध्ययन गर्न सकिन्छ:

- राजनीतिक तथा वैचारिक तत्त्वहरू
- सामाजिक-आर्थिक तथा वित्तीय तत्त्वहरू

- संस्थागत, प्रशासनिक तथा प्राविधिक तत्त्वहरू
- बाह्य तथा अन्तर्राष्ट्रिय तत्त्वहरू

३. प्रमुख तत्त्वहरूको विस्तृत विश्लेषण

३.१ राजनीतिक तथा वैचारिक तत्त्वहरू (Political and Ideological Factors)

सार्वजनिक नीति मूलतः राजनीतिक निर्णयको उपज हो। राजनीतिक वातावरणले नीतिको प्राथमिकता र दिशा तय गर्छ:

- **राजनीतिक विचारधारा र दलीय घोषणापत्र:** सत्तासिन राजनीतिक दलको वैचारिक झुकाव (जस्तै: समाजवाद, उदारवाद वा खुला बजार अर्थतन्त्र) ले राज्यको प्राथमिकता, कर प्रणाली र सामाजिक सुरक्षाका नीतिहरू निर्धारण गर्छ।
- **शक्ति सन्तुलन र गठबन्धनको राजनीति:** बहुदलीय वा गठबन्धन सरकारमा नीतिको स्वरूप प्रायः सत्ता साझेदार दलहरू बीचको सम्झौता, बार्गेनिङ र राजनीतिक लेनदेनबाट तय हुन्छ।
- **जनमत र निर्वाचन चक्र:** लोकतान्त्रिक प्रणालीमा सरकारले जनमत र आगामी निर्वाचनलाई ध्यानमा राखेर नीतिहरू ल्याउँछ। चुनाव नजिकिँदै गर्दा लोकप्रिय (Populist) नीतिहरू ल्याउने प्रवृत्ति बढी हुन्छ।
- **दबाब र स्वार्थ समूहहरू:** उद्योगी-व्यवसायी, ट्रेड युनियन, नागरिक समाज र पेशागत सङ्घ-सङ्गठनहरूले आफ्नो हित अनुकूल नीति बनाउन सरकारमाथि निरन्तर लबिङ र दबाब सिर्जना गर्छन्।

३.२ सामाजिक-आर्थिक तथा वित्तीय तत्त्वहरू (Socio-Economic and Financial Factors)

आर्थिक तथा सामाजिक वास्तविकताले नीतिको सम्भाव्यता र सीमा निर्धारण गर्छ:

- **वित्तीय क्षमता र स्रोत-साधन:** सरकारको राजस्व संकलन क्षमता, बजेटरी दायरा र वैदेशिक ऋणको स्थितिले नीतिको कार्यान्वयन क्षमता तय गर्छ। वित्तीय स्रोतको अभावमा जतिसुकै राम्रो नीति पनि कागजमै सीमित हुन पुग्छ।
- **सामाजिक-सांस्कृतिक मूल्य र मान्यता:** नीतिहरू समाजको धर्म, संस्कृति, परम्परा र जनसाङ्ख्यिक ढाँचा अनुकूल हुनुपर्छ। सामाजिक मूल्य-मान्यता विपरीत बनेका नीतिहरूले जनस्तरमा तीव्र प्रतिरोधको सामना गर्नुपर्छ।
- **आकस्मिक सङ्कट र घटनाहरू:** प्राकृतिक विपद्, आर्थिक मन्दी, महामारी वा ठूला दुर्घटनाहरूले सरकारको पूर्व-निर्धारित प्राथमिकतालाई परिवर्तन गरी रातारात नयाँ नीति ल्याउन बाध्य पार्छन्।

३.३ संस्थागत, प्रशासनिक तथा प्राविधिक तत्त्वहरू (Institutional and Administrative Factors)

राज्यको आन्तरिक संरचना र प्रशासनिक क्षमताले नीतिको गति र गुणस्तर नियन्त्रण गर्छ:

- **संवैधानिक तथा कानुनी ढाँचा:** शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त, सङ्घीय वा एकात्मक शासन प्रणाली र संविधानमा उल्लिखित मौलिक हकहरूले नीति निर्माणको वैधानिक दायरा (Boundaries) तोकिदिन्छन्।
- **कर्मचारीतन्त्रको क्षमता:** निजामती सेवाको प्राविधिक ज्ञान, कार्यकुशलता, विषयगत विशेषज्ञता र संस्थागत स्मृतिका आधारमा नीतिको व्यावहारिक मस्यौदा तयार हुन्छ।
- **सूचना र तथ्याङ्कको उपलब्धता:** प्रमाणमा आधारित नीति (Evidence-Based Policy) निर्माणका लागि पर्याप्त, विश्वसनीय र अद्यावधिक तथ्याङ्क आवश्यक हुन्छ। सही सूचनाको अभावमा नीतिहरू अनुमानका आधारमा बन्न पुग्छन्।
- **प्रविधि र नवीनता:** सूचना प्रविधिको विकासले नीतिको विश्लेषण, मस्यौदा लेखन र नागरिक पृष्ठपोषण लिने प्रक्रियालाई सहज र द्रुत बनाएको छ।

३.४ बाह्य तथा अन्तर्राष्ट्रिय तत्त्वहरू (External and Global Factors)

विश्वव्यापीकरणका कारण वैदेशिक र क्षेत्रीय वातावरणले आन्तरिक नीति निर्माणमा ठूलो प्रभाव पार्छ:

- **अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि-सम्झौता र प्रतिबद्धताहरू:** विश्व व्यापार सङ्गठन (WTO), संयुक्त राष्ट्रसङ्घका दिगो विकास लक्ष्य (SDGs), र जलवायु परिवर्तनसम्बन्धी महासन्धिसँग मिलाएर राष्ट्रिय नीतिहरू बनाउनुपर्ने कानुनी र नैतिक बाध्यता हुन्छ।
- **विकास साझेदार र बहुपक्षीय निकायहरू:** विकासोन्मुख देशहरूमा विश्व बैंक, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (IMF) वा द्विपक्षीय दाता निकायहरूले दिने सहयोग र ऋणसँग विभिन्न नीतिगत सर्तहरू (Policy Conditionality) जोडिएका हुन्छन्।
- **भू-राजनीति र क्षेत्रीय सुरक्षा:** छिमेकी मुलुकहरूसँगको सम्बन्ध, सीमा सुरक्षा, वैदेशिक व्यापार र क्षेत्रीय शक्ति सन्तुलनले राष्ट्रिय सुरक्षा र परराष्ट्र नीतिलाई प्रत्यक्ष असर पार्छ।

४. तुलनात्मक सारंशः आन्तरिक विरुद्ध बाह्य तत्त्वहरू

- **आन्तरिक तत्त्वहरू:** राजनीतिक विचारधारा, जनमत, वित्तीय क्षमता, संवैधानिक ढाँचा र कर्मचारीतन्त्रीय क्षमता। यिनले नीतिको स्थानीय सान्दर्भिकता, राजनीतिक स्वीकार्यता र व्यावहारिक कार्यान्वयन क्षमता तय गर्छन्।
- **बाह्य तत्त्वहरू:** अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि-सम्झौता, दातृ निकायको सर्त, भू-राजनीति र विश्वव्यापी आर्थिक मन्दी। यिनले राष्ट्रिय नीतिलाई विश्वव्यापी मापदण्डसँग जोड्न र बाह्य स्रोत परिचालन गर्न सहयोग वा दबाव पुऱ्याउँछन्।

५. निष्कर्ष (Key Takeaways)

सार्वजनिक नीति निर्माण कुनै एउटै तत्त्वको एकल प्रभावबाट सम्भव हुँदैन। यो विभिन्न बहुआयामिक तत्त्वहरूको संयुक्त अन्तरक्रियाको प्रतिफल हो।

कुनै सङ्कट वा घटनाले नीति निर्माणको ढोका (Policy Window) खोल्न सक्छ, तर उक्त नीति पारित हुने र दीर्घकालसम्म टिक्ने कुरा राजनीतिक वैचारिक सहमति, वित्तीय बजेटको उपलब्धता, र कर्मचारीतन्त्रको कार्यान्वयन क्षमतामा निर्भर गर्छ। तसर्थ, सफल नीति तर्जुमाका लागि नीति निर्माताहरूले यी सम्पूर्ण आन्तरिक र बाह्य तत्त्वहरू बीच वस्तुनिष्ठ सन्तुलन कायम गर्नु अपरिहार्य मानिन्छ।

Unit-2 निर्णय समस्याका विश्लेषणात्मक दृष्टिकोणहरू

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक प्रशासन र नीति अध्ययनमा निर्णय समस्या (Decision Problem) त्यतिबेला उत्पन्न हुन्छ, जब वर्तमान परिस्थिति र भविष्यको अपेक्षित वा चाहना गरिएको परिस्थितिबीच भिन्नता वा अन्तर देखिन्छ। यस्तो अवस्थामा सीमित स्रोत-साधन, जटिलता, जोखिम र अनिश्चितताका बीच उत्कृष्ट विकल्पको चयन गर्नु आवश्यक हुन्छ।

सार्वजनिक क्षेत्रमा निर्णय प्रक्रिया केवल अनुमान, व्यक्तिगत इच्छा वा तदर्थ (Ad-hoc) निर्णयमा सीमित हुनु हुँदैन। विश्लेषणात्मक दृष्टिकोणहरू (Analytical Approaches) ले नीति निर्माताहरूलाई परम्परागत वा भावनात्मक निर्णय प्रक्रियाबाट माथि उठेर तथ्य, तथ्याङ्क, वैज्ञानिक ढाँचा र प्रमाणमा आधारित (Evidence-Based) निर्णय लिन मद्दत पुऱ्याउँछन्। यस निबन्धमा निर्णय समस्याको स्वरूप, निर्णय निर्माणका प्रमुख सिद्धान्तहरू, विश्लेषणात्मक विधिहरू र प्रशासनिक निर्णय प्रक्रियाका सीमाहरूको विस्तृत विवेचना गरिएको छ।

२. सार्वजनिक नीतिमा निर्णय समस्याको स्वरूप (Understanding Decision Problems)

सार्वजनिक नीतिका समस्याहरू कुनै गणितीय हिसाब जस्ता सीधा र सरल हुँदैनन्। सामाजिक समस्याहरू बहुआयामिक, राजनीतिक रूपमा संवेदनशील र विविध मूल्य-मान्यतासँग जोडिएका हुन्छन्। समस्याको संरचना र स्पष्टताका आधारमा यसलाई तीन भागमा वर्गीकरण गरिन्छ:

- **सु-संरचित समस्याहरू (Well-Structured Problems):** यस्ता समस्याहरूमा समस्याको परिभाषा, लक्ष्य र समाधानका उपायहरूमा उच्च सहमति हुन्छ। समस्याका प्रमुख सूचकहरू स्पष्ट, नाप्न सकिने र प्राविधिक हुन्छन्। उदाहरणका लागि, हुलाक वा सरकारी कार्यालयको सेवा प्रवाह गर्ने समय घटाउनु वा दैनिक प्रशासनिक कामको तालिका बनाउनु।
- **मध्यम-संरचित समस्याहरू (Moderately Structured Problems):** यस्ता समस्याहरूमा लक्ष्य वा साधनमध्ये कुनै एकमा सहमति हुन्छ तर दुवैमा हुँदैन। यस्ता विषयमा प्राविधिक विश्लेषणका साथै सरोकारवालाहरूबीच सहमति निर्माण (Consensus Building) गर्नुपर्छ। उदाहरणका लागि, दुईवटा फरक जलविद्युत् वा पूर्वाधार ढाँचामध्ये एउटा छनोट गर्नु।
- **दुर्बल-संरचित वा जटिल समस्याहरू (Ill-Structured or "Wicked" Problems):** यस्ता समस्याहरूमा उच्च अस्पष्टता हुन्छ, सरोकारवालाहरूबीच मूल्य-मान्यतामा तीव्र द्वन्द्व हुन्छ, पर्याप्त

सूचनाको अभाव हुन्छ र कुनै एउटा मात्र "सही" समाधान हुँदैन। उदाहरणका लागि, गरिबी निवारण, सहरी प्रदूषण नियन्त्रण वा महामारी व्यवस्थापन। यस्ता समस्याको एउटा पाटो समाधान गर्दा अर्को नयाँ समस्या सिर्जना हुन सक्छ।

३. निर्णय निर्माणका प्रमुख सिद्धान्तहरू (Theoretical Models of Decision-Making)

सार्वजनिक प्रशासकहरूले कसरी निर्णय गर्छन् वा कसरी निर्णय गर्नु पर्छ भन्ने विषयमा विश्लेषकहरूले विभिन्न सिद्धान्तहरू प्रतिपादन गरेका छन्:

३.१ पूर्ण विवेकशील मोडल (Rational-Comprehensive Model)

अर्थशास्त्र र परम्परागत प्रशासनिक सिद्धान्तमा आधारित यो मोडल अनुसार नीति निर्मातासँग पर्याप्त समय, पूर्ण सूचना, असीमित विश्लेषणात्मक क्षमता र वस्तुनिष्ठ निष्पक्षता हुन्छ।

यस मोडलका चरणहरू:

- समस्याको स्पष्ट पहिचान र प्रष्टीकरण गर्ने।
- सबै मूल्य, उद्देश्य र लक्ष्यहरू तोकी प्राथमिकता निर्धारण गर्ने।
- सम्भावित सबै नीतिगत विकल्पहरूको विस्तृत सूची बनाउने।
- प्रत्येक विकल्पका सम्भावित परिणाम, लागत र लाभको भविष्यवाणी गर्ने।
- सबै विकल्पहरूको तुलना गरी अधिकतम सामाजिक लाभ दिने सर्वोत्कृष्ट विकल्प छनोट गर्ने।

आलोचना: वास्तविक संसारमा समयको दबाव, सूचना प्राप्तिको उच्च लागत, मानवीय विश्लेषणात्मक सीमा र मूल्य-मान्यतामा हुने राजनीतिक असहमतिका कारण यो मोडल हुबहु लागू हुन सक्दैन।

३.२ सीमित विवेकशीलताको मोडल (Bounded Rationality Model)

पूर्ण विवेकशीलताका सीमाहरूलाई स्वीकार गर्दै हर्बर्ट साइमन (Herbert Simon) ले यो सिद्धान्त अघि सारेका हुन्। साइमनका अनुसार मानवीय विवेकशीलता समय, अपूर्ण सूचना, मानसिक क्षमता र संस्थागत दबावका कारण सीमित (Bounded) हुन्छ।

- **सन्तोषजनक निर्णय (Satisficing vs. Optimizing):** नीति निर्माताहरूले पूर्ण रूपमा "सर्वोत्कृष्ट" (Optimal) निर्णयको खोजी गर्दैनन्; बरु उनीहरू आफ्नो न्यूनतम मापदण्ड वा आवश्यकता पूरा गर्ने "सन्तोषजनक" (Good enough) विकल्प भेटाउनेबित्तिकै निर्णय लिन्छन्।
- **अनुभवजन्य नियम र मानसिक बाटो (Heuristics):** प्रशासकहरूले जटिल परिस्थितिमा निर्णय लिन विगतका अनुभव, प्रशासनिक नियम र संक्षिप्त मानसिक बाटोको प्रयोग गर्छन्।

३.३ क्रमिक विकासको मोडल (Incrementalism Model)

चार्ल्स लिन्डब्लोम (Charles Lindblom) ले आफ्नो प्रसिद्ध रचना "*The Science of 'Muddling Through'*" मा सार्वजनिक नीति निर्णय प्रक्रिया स्वभाविक रूपमा अविवेकी, राजनीतिक र क्रमिक (Step-by-step) हुने तर्क गरेका छन्।

- आधारभूत परिवर्तनको सट्टा क्रमिक सुधार: नीति निर्माताहरूले विद्यमान नीतिलाई पूर्ण रूपमा बदलेर शून्यबाट काम सुरु गर्दैनन्। बरु, उनीहरू साबिकको नीतिमा साना-साना सुधार वा परिमार्जन मात्र गर्छन्।
- पक्षीय पारस्परिक समायोजन (Partisan Mutual Adjustment): निर्णयहरू केन्द्रीय विश्लेषणात्मक अध्ययनबाट होइन, समाजका विभिन्न स्वार्थ समूहहरू बीचको निरन्तर बार्गेनिङ, सम्झौता र लेनदेनबाट निस्कन्छन्।

३.४ मिश्रित स्क्यानिङ मोडल (Mixed Scanning Model)

अमितै एत्जियोनी (Amitai Etzioni) ले पूर्ण विवेकशीलता र क्रमिक विकासको मोडललाई जोडेर दुई-तहको दृष्टिकोण अघि सारेका हुन्:

- आधारभूत निर्णयहरू (Fundamental Decisions): दीर्घकालीन र रणनीतिक दिशा तोक्नका लागि विवेकी र फराकिलो दृष्टिले अध्ययन गर्ने (जस्तै: नयाँ राष्ट्रिय ऊर्जा नीति ल्याउने)।
- क्रमिक निर्णयहरू (Incremental Decisions): आधारभूत निर्णयको दायराभित्र रहेर दैनिक वा साना-साना व्यावहारिक सुधारहरू गर्दै जाने (जस्तै: वार्षिक रूपमा नवीकरणीय ऊर्जाको अनुदानदर समायोजन गर्ने)।

३.५ गार्बेज क्यान मोडल (Garbage Can Model)

कोहेन, मार्च र ओल्सन (Cohen, March, & Olsen) ले अस्पष्ट लक्ष्य र अस्थिर सहभागिता भएका प्रशासनिक निकायहरू (Organized Anarchies) का लागि यो मोडल बनाएका हुन्। यस अनुसार निर्णयहरू कुनै निश्चित चरणमा हुँदैनन्; बरु चारवटा स्वतन्त्र प्रवाहहरू घुमिरहेका हुन्छन्:

- समाधान खोजिरहेका समस्याहरू (Problems)
- समस्या खोजिरहेका समाधानहरू (Solutions)
- आउने-जाने गरिरहने सहभागीहरू (Participants)
- निर्णयका अवसरहरू (Choice Opportunities)

जब यी चारवटा प्रवाहहरू कुनै निश्चित समय र बैठकमा अकस्मात् एकै ठाउँमा भेटिन्छन्, तब निर्णय प्रक्रिया सम्पन्न हुन्छ।

४. निर्णय समस्याका विश्लेषणात्मक विधिहरू (Analytical Techniques)

निर्णय समस्यामा विभिन्न विकल्पहरूको तुलना र मूल्याङ्कन गर्नका लागि देहायका विश्लेषणात्मक विधिहरू प्रयोग गरिन्छ:

४.१ लागत-लाभ विश्लेषण (Cost-Benefit Analysis - CBA)

यो एउटा परिमाणात्मक (Quantitative) विधि हो, जसले नीतिका सम्पूर्ण सम्भावित लागत र लाभहरूलाई मौद्रिक मूल्य (Monetary Terms) मा रूपान्तरण गरी खुद सामाजिक लाभ मापन गर्छ। यदि नीतिको खुद वर्तमान मूल्य (Net Present Value - NPV) धनात्मक (>0) हुन्छ भने मात्र सो नीति आर्थिक रूपमा उपयुक्त मानिन्छ।

- मुख्य चुनौती: गैर-मौद्रिक वस्तुहरू (जस्तै: मानव जीवनको मूल्य, स्वच्छ हावा वा सांस्कृतिक सम्पदा) लाई रूपैयाँमा मापन गर्नु कठिन हुन्छ।

४.२ लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण (Cost-Effectiveness Analysis - CEA)

जब नीतिको प्रतिफललाई रूपैयाँ वा मौद्रिक मूल्यमा मापन गर्न सकिँदैन वा उचित हुँदैन (जस्तै: स्वास्थ्य, शिक्षा वा सुरक्षा क्षेत्र), तब CEA को प्रयोग गरिन्छ। यसले निश्चित गैर-मौद्रिक प्रतिफल हासिल गर्न लाग्ने लागतको तुलना गर्छ (जस्तै: "प्रति साक्षर विद्यार्थी लागत" वा "जोगाइएको प्रति मानव जीवन लागत")।

४.३ बहु-मापदण्ड निर्णय विश्लेषण (Multi-Criteria Decision Analysis - MCDA)

जब कुनै नीतिगत निर्णयमा धेरै वटा आपसमा बाझिने मापदण्डहरू हुन्छन् (जस्तै: आर्थिक लागत, सामाजिक समता, वातावरणीय प्रभाव र राजनीतिक स्वीकार्यता), तब MCDA प्रयोग गरिन्छ। यसमा प्रत्येक मापदण्डलाई निश्चित भार (Weight) दिएर विकल्पहरूको तुलनात्मक मूल्याङ्कन गरिन्छ।

५. प्रशासनिक निर्णय प्रक्रियाका सीमाहरू (Constraints)

प्रशासनिक निकायहरूमा विश्लेषणात्मक उपकरणहरूको विकास भए तापनि व्यावहारिक रूपमा निर्णय लिनुअघि निम्न सीमाहरू कायम रहन्छन्:

- राजनीतिक र वैचारिक दबाब: प्राविधिक रूपमा सर्वोत्कृष्ट मानिएको विकल्प पनि राजनीतिक नेतृत्वको विचारधारा वा शक्तिशाली स्वार्थ समूहको हित अनुकूल नभएमा अस्वीकृत हुन सक्छ।
- सूचनाको अभाव र गुणस्तर: धेरैजसो सार्वजनिक निकायहरूसँग पर्याप्त, अद्यावधिक र वस्तुनिष्ठ तथ्याङ्क हुँदैन, जसले गर्दा अनुमानका भरमा निर्णय लिनुपर्ने बाध्यता हुन्छ।
- समय र स्रोतको कमी: सार्वजनिक क्षेत्रका सङ्कटहरूमा तत्काल निर्णय लिनुपर्ने हुन्छ। विस्तृत लागत-लाभ विश्लेषण वा अध्ययन गर्न महिनौं लाग्न सक्छ, जुन सङ्कटको समयमा सम्भव हुँदैन।
- मानसिक र सामाजिक पूर्वाग्रह (Cognitive Biases): निर्णयकर्ताहरूमा आफ्नै पुराना धारणा सही ठान्ने प्रवृत्ति (Confirmation Bias), समूहगत सोच (Groupthink) र जोखिम मोल्न नकिचाउने जस्ता मानसिक सीमाहरू हुन्छन्।

६. प्रमुख मोडलहरूको तुलनात्मक सारांश

तुलनाको आधार	पूर्ण विवेकशील मोडल	सीमित विवेकशीलताको मोडल	क्रमिक विकासको मोडल
मुख्य लक्ष्य	सर्वोत्कृष्ट/अनुकूलतम निर्णय (Optimization)	सन्तोषजनक निर्णय (Satisficing)	राजनीतिक सहमति र सम्झौता
सूचनाको अवस्था	पूर्ण र अद्यावधिक सूचना	सीमित र अपूर्ण सूचना	साना र सीमान्त परिवर्तनमा मात्र ध्यान

तुलनाको आधार	पूर्ण विवेकशील मोडल	सीमित विवेकशीलताको मोडल	क्रमिक विकासको मोडल
विश्लेषण विधि	गहन परिमाणात्मक/तार्किक विश्लेषण	अनुभवजन्य नियम (Heuristics)	बार्गेनिङ र राजनीतिक समायोजन
प्रमुख प्रतिपादक	परम्परागत अर्थशास्त्रीहरू	हर्बर्ट साइमन	चार्ल्स लिन्डब्लोम

७. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीतिमा निर्णय समस्याहरूको विश्लेषण गर्नु केवल गणितीय वा प्राविधिक अभ्यास मात्र होइन। विश्लेषणात्मक विधिहरू (जस्तै: लागत-लाभ विश्लेषण, MCDA) ले प्रशासकहरूलाई विकल्पहरूको वस्तुनिष्ठ मूल्याङ्कन गर्न र गल्ती कम गर्न मद्दत पुर्याउँछन्।

यद्यपि, एउटा सफल सार्वजनिक प्रशासकले प्राविधिक विश्लेषणका निष्कर्षहरूका साथै राजनीतिक, सामाजिक र संस्थागत वास्तविकताहरूलाई समेत सन्तुलनमा राखेर निर्णय लिनु आवश्यक हुन्छ। वस्तुनिष्ठ तथ्याङ्क र व्यावहारिक राजनीतिक सुझावको समन्वयबाट नै जनहितकारी निर्णय सम्भव हुन्छ।

लागत-लाभ विश्लेषण (CBA) र लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण (CEA): विस्तृत अध्ययन

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक क्षेत्रमा सीमित स्रोत-साधनको अधिकतम उपयोग गरी नागरिकलाई सर्वोत्कृष्ट प्रतिफल दिलाउनु राज्यको मुख्य दायित्व हो। नीति तथा आयोजनाहरूको छनोट गर्दा कुन विकल्पले सामाजिक कल्याणमा अधिकतम योगदान पुर्याउँछ भन्ने मापन गर्न विश्लेषणात्मक उपकरणहरू (Analytical Tools) को प्रयोग गरिन्छ।

यी उपकरणहरूमध्ये लागत-लाभ विश्लेषण (Cost-Benefit Analysis - CBA) र लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण (Cost-Effectiveness Analysis - CEA) दुई प्रमुख परिमाणात्मक (Quantitative) विधिहरू हुन्। MPA तहको परीक्षामा यी दुवै विधिको सैद्धान्तिक अवधारणा, कार्यविधि, गणितीय पक्ष, व्यावहारिक उदाहरण र तुलनात्मक भिन्नता सोध्ने गरिन्छ।

२. लागत-लाभ विश्लेषण (Cost-Benefit Analysis - CBA)

२.१ अवधारणा र दर्शन

लागत-लाभ विश्लेषण एउटा यस्तो आर्थिक विश्लेषणात्मक विधि हो, जसले कुनै नीति, कार्यक्रम वा आयोजनाका सम्पूर्ण सम्भावित लागत (Costs) र लाभ (Benefits) लाई मौद्रिक मूल्य (Monetary Terms/रुपैयाँ) मा रूपान्तरण गरी खुद सामाजिक कल्याणको मापन गर्दछ।

यसको मुख्य दर्शन कल्याणकारी अर्थशास्त्र (Welfare Economics) र पाकु-हिक्स मापदण्ड (Kaldor-Hicks Criterion) मा आधारित छ। अर्थात्, यदि आयोजनाबाट प्राप्त हुने कुल मौद्रिक लाभ कुल लागतभन्दा बढी छ भने त्यसले समाजको खुद कल्याणमा वृद्धि गर्छ।

२.२ कार्यान्वयनका प्रमुख चरणहरू (Steps in CBA)

- विकल्पहरूको पहिचान: प्रस्तावित आयोजना वा नीतिका विभिन्न विकल्पहरू तोक्ने।
- लागत र लाभको वर्गीकरण:
 - प्रत्यक्ष लागत र लाभ: निर्माण खर्च, जनशक्ति खर्च, सिँचाइबाट हुने कृषि उत्पादन वृद्धि आदि।
 - अप्रत्यक्ष/वातावरणीय लागत र लाभ: प्रदूषणबाट हुने स्वास्थ्य क्षति, समयको बचत, स्वच्छ वातावरण आदि।
- मौद्रिक मूल्य निर्धारण (Monetization): गैर-बजारी वस्तुहरू (जस्तै: जोगाएको समय, वातावरण) को समेत छायाँ मूल्य (Shadow Price) वा willingness to pay को आधारमा रुपैयाँमा मूल्याङ्कन गर्ने।
- डिस्काउन्टिङ (Discounting) र NPV गणना: भविष्यमा हुने लागत र लाभलाई निश्चित डिस्काउन्ट दर (Discount Rate) प्रयोग गरी वर्तमान मूल्य (Present Value) मा ढाल्ने।
- निर्णयको मापदण्ड प्रयोग गर्ने: खुद वर्तमान मूल्य, लाभ-लागत अनुपात वा आन्तरिक प्रतिफल दर निकालेर निर्णय लिने।

३. लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण (Cost-Effectiveness Analysis - CEA)

३.१ अवधारणा र दर्शन

जब नीतिको प्रतिफल वा लाभलाई रुपैयाँ वा मौद्रिक मूल्यमा मापन गर्न सम्भव हुँदैन, वा नैतिक/सामाजिक दृष्टिले रुपैयाँमा मापन गर्नु उचित हुँदैन (जस्तै: स्वास्थ्य, शिक्षा, राष्ट्रिय सुरक्षा), तब लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण (CEA) प्रयोग गरिन्छ।

CEA ले लागतलाई रुपैयाँमा मापन गर्छ, तर प्रतिफल वा प्रभावलाई गैर-मौद्रिक भौतिक एकाइ (Non-Monetary Physical Units) मा मापन गर्छ (जस्तै: जोगाइएको मानव जीवनको संख्या, साक्षर बनाइएका विद्यार्थीको संख्या)।

३.२ CEA का प्रमुख सूचक र सूत्रहरू

CEA मा विभिन्न विकल्पहरू बीच तुलना गर्दा लागत-प्रभावकारिता अनुपात (Cost-Effectiveness Ratio - CER) निकालिन्छ:

वा, दुईवटा विकल्पहरू बीच तुलना गर्दा बढोत्तरी लागत-प्रभावकारिता अनुपात (ICER) प्रयोग गरिन्छ:

३.३ व्यावहारिक उदाहरण (CEA Example)

समस्या: एउटा जिल्लामा बाल मृत्युदर घटाउन स्वास्थ्य मन्त्रालयले दुईवटा कार्यक्रमको तुलना गर्दैछ।

- विकल्प A (खोप कार्यक्रम विस्तार):

- विकल्प B (पोषण तथा सरसफाई शिक्षा):

निर्णयको नियम: विकल्प A मा प्रति बाल जीवन जोगाउन कम लागत (रु. १०,०००) लाग्ने भएकाले विकल्प A बढी लागत-प्रभावकारी मानिन्छ र छनोट गरिन्छ।

४. CBA र CEA बीचको तुलनात्मक विश्लेषण (Comparison Matrix)

तुलनाको आधार	लागत-लाभ विश्लेषण (CBA)	लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण (CEA)
प्रतिफलको मापन	लागत र लाभ दुवैलाई मौद्रिक मूल्य (रुपैयाँ) मा नापिन्छ।	लागतलाई रुपैयाँमा र प्रभावलाई भौतिक एकाइमा नापिन्छ।
उपयुक्त क्षेत्र	पूर्वाधार, ऊर्जा, यातायात, सिँचाई र औद्योगिक आयोजना।	स्वास्थ्य, शिक्षा, वातावरण संरक्षण, र राष्ट्रिय सुरक्षा।
मुख्य प्रश्न	"के यो आयोजना आर्थिक रूपमा लगानी गर्न योग्य छ?"	"तोकिएको लक्ष्य प्राप्त गर्ने सबैभन्दा सस्तो/उत्कृष्ट विकल्प कुन हो?"
क्षेत्रगत तुलना	फरक-फरक क्षेत्रका आयोजनाहरू बीच तुलना गर्न सकिन्छ (जस्तै: सडक बनाउने कि जलविद्युत्)।	केवल एउटै उद्देश्य वा क्षेत्रभित्रका विकल्पहरू मात्र तुलना गर्न सकिन्छ।
मुख्य चुनौती	गैर-बजारी लाभहरू (जस्तै: जीवन वा स्वच्छ वातावरण) को रुपैयाँमा मूल्य तोक्न कठिन।	फरक-फरक प्रतिफल दिने आयोजनाहरू तुलना गर्न नसकिनु (जस्तै: साक्षरता र बाल मृत्युदर घटाउने कार्यक्रम तुलना गर्न नमिल्नु)।

५. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक निर्णय समस्याहरूलाई वैज्ञानिक, पारदर्शी र प्रमाणमा आधारित बनाउन CBA र CEA दुवै विधिहरूको महत्वपूर्ण भूमिका रहन्छ। पूर्वाधार र आर्थिक उत्पादनसँग जोडिएका ठूला राष्ट्रिय आयोजनाहरूमा CBA को प्रयोग गरी लगानीको औचित्य पुष्टि गरिन्छ भने, सामाजिक र मानव विकाससँग जोडिएका सेवा प्रवाहमा CEA मार्फत सीमित बजेटको अधिकतम उपयोग सुनिश्चित गरिन्छ। एउटा योग्य सार्वजनिक प्रशासकले आयोजनाको प्रकृति, तथ्याङ्कको उपलब्धता र नीतिगत प्राथमिकताका आधारमा उपयुक्त विश्लेषण विधिको छनोट गर्नुपर्दछ।

सञ्चालन अनुसन्धानको अवधारणा (Concept of Operations Research - OR)

१. परिचय (Introduction)

सञ्चालन अनुसन्धान (Operations Research - OR) एउटा यस्तो बहुविषयगत (Multidisciplinary) र परिमाणात्मक (Quantitative) विधि हो, जसले जटिल सङ्गठनात्मक तथा प्रशासनिक प्रणालीहरूमा देखा पर्ने निर्णय समस्याहरू (Decision Problems) को वैज्ञानिक र सर्वोत्कृष्ट (Optimal) समाधान खोज्न मद्दत गर्दछ।

सरल शब्दमा भन्नुपर्दा, सीमित स्रोत-साधनहरू (जस्तै: बजेट, जनशक्ति, समय, उपकरण र कच्चा पदार्थ) को अधिकतम उपयोग गरी लक्ष्य हासिल गर्न गणितीय, सांख्यिकीय र तार्किक मोडलहरूको प्रयोग गर्ने वैज्ञानिक विधिलाई नै सञ्चालन अनुसन्धान भनिन्छ। सार्वजनिक प्रशासन, नीति निर्माण, सैन्य रणनीति, व्यवस्थापन र उद्योग क्षेत्रमा सीमित स्रोतबाट अधिकतम प्रतिफल प्राप्त गर्न यो विधिको प्रयोग गरिन्छ।

२. सञ्चालन अनुसन्धानको उत्पत्ति र ऐतिहासिक पृष्ठभूमि (Origin and Evolution)

सञ्चालन अनुसन्धानको सुरुआत दोस्रो विश्वयुद्ध (Second World War) को समयमा भएको हो:

- **दोस्रो विश्वयुद्धको समय (१९३९-१९४५):** बेलायतका सैन्य अधिकारीहरूले रडार प्रणाली (Radar Systems), हवाई हमला, र नौसेनाको सुरक्षा व्यवस्थालाई limited सैन्य स्रोत-साधनका आधारमा कसरी प्रभावकारी बनाउने भन्ने अध्ययन गर्न गणितज्ञ, भौतिकशास्त्री र अन्य विज्ञहरूको एउटा टोली बनाए। उक्त टोलीले सैन्य "सञ्चालन" (Operations) माथि गरेको "अनुसन्धान" (Research) बाट नै Operations Research नामाकरण भयो।
- **युद्धपश्चात्को विकास:** विश्वयुद्ध सकिएपछि, OR को प्रयोग सैन्य क्षेत्रबाट बाहिर निस्किएर व्यावसायिक प्रतिष्ठान, सार्वजनिक संस्थान, यातायात व्यवस्थापन, आपूर्ति शृङ्खला (Supply Chain) र सरकारी नीति निर्माणमा व्यापक रूपमा फैलिएको।
- **कम्प्युटर प्रविधिको आगमन:** बीसौं शताब्दीको उत्तरार्धमा कम्प्युटर प्रविधिको तीव्र विकाससँगै जटिल गणितीय मोडलहरू (जस्तै: लिनियर प्रोग्रामिङ) छिटो र सटीक रूपमा हल गर्न सम्भव भयो, जसले OR लाई झनै सशक्त बनायो।

३. सञ्चालन अनुसन्धानका प्रमुख विशेषताहरू (Key Characteristics)

सञ्चालन अनुसन्धानका मुख्य विशेषताहरू देहाय बमोजिम छन्:

- **प्रणालीगत दृष्टिकोण (System Approach):** OR ले कुनै पनि समस्यालाई छुट्टै वा एकाङ्गी रूपमा हेर्दैन। यसले सम्पूर्ण सङ्गठन वा प्रणालीलाई एउटा एकीकृत एकाइका रूपमा लिएर समस्याको विश्लेषण गर्छ।
- **अन्तरविषयगत टोली (Interdisciplinary Team):** जटिल समस्या समाधानका लागि गणितज्ञ, सांख्यिकीविद्, अर्थशास्त्री, कम्प्युटर इन्जिनियर र सार्वजनिक प्रशासकहरू मिलेर काम गर्छन्।

- **वैज्ञानिक विधि (Scientific Method):** यसमा समस्याको अवलोकन, तथ्याङ्क सङ्कलन, गणितीय मोडल निर्माण, मोडलको परीक्षण र समाधान कार्यान्वयन जस्ता वैज्ञानिक चरणहरू अपनाइन्छ।
- **सर्वोत्कृष्टताको खोजी (Optimization):** OR को मुख्य उद्देश्य उपलब्ध विकल्पहरूमध्ये सबैभन्दा राम्रो विकल्प (Best/Optimal Solution) छनोट गर्नु हो। अर्थात्, लाभ वा कार्यकुशलतालाई अधिकतम (Maximize) बनाउनु र लागत, समय वा जोखिमलाई न्यूनतम (Minimize) बनाउनु।
- **परिमाणात्मक समाधान (Quantitative Solutions):** यसले गुणात्मक (Qualitative) अनुमानको सट्टा गणितीय र परिमाणात्मक तथ्याङ्कमा आधारित समाधान प्रदान गर्छ।

४. सञ्चालन अनुसन्धानका प्रमुख चरणहरू (Methodological Steps of OR)

OR प्रयोग गरेर समस्या समाधान गर्दा देहायका ६ वटा क्रमिक चरणहरू अपनाइन्छ:

- **समस्याको पहिचान र परिभाषा (Defining the Problem):** सङ्गठनको वास्तविक समस्या, त्यसका लक्ष्यहरू, सीमाहरू (Constraints) र उपलब्ध विकल्पहरूको स्पष्ट पहिचान गर्ने।
- **गणितीय मोडलको निर्माण (Formulating a Model):** समस्याका चरहरू (Variables) बीचको सम्बन्धलाई व्यक्त गर्ने गणितीय समीकरण वा मोडल (Mathematical Model) तयार पार्ने।
- **मोडलबाट समाधान निकाल्ने (Solving the Model):** गणितीय र कम्प्युटर प्रविधिको प्रयोग गरी सर्वोत्कृष्ट वा अनुकूलतम समाधान (Optimal Solution) प्राप्त गर्ने।
- **मोडल र तथ्याङ्कको परीक्षण (Validating the Model):** निकालिएको समाधान वास्तविक धरातलमा व्यावहारिक र प्रभावकारी छ कि छैन भनी परीक्षण गर्ने।
- **नियन्त्रण र परिमार्जन (Controlling the Solution):** बाह्य वातावरणमा आउने परिवर्तन अनुसार मोडलका चरहरूलाई परिमार्जन गर्दै नियन्त्रण कायम राख्ने।
- **कार्यान्वयन (Implementation):** अन्तिम रूपमा स्वीकृत समाधानलाई प्रणाली वा सङ्गठनमा लागू गर्ने।

५. सञ्चालन अनुसन्धानका प्रमुख प्रविधिहरू (Key OR Techniques)

सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्रका फरक-फरक समस्या समाधान गर्न OR का विभिन्न प्रविधिहरू प्रयोग गरिन्छ:

- **लिनियर प्रोग्रामिङ (Linear Programming - LP):** सीमित स्रोत-साधनको बाँडफाँड गरी लाभ अधिकतम वा लागत न्यूनतम बनाउन प्रयोग गरिने सबैभन्दा लोकप्रिय विधि।
- **लाइन/क्यूइङ थ्योरी (Queuing Theory / Waiting Line Model):** सेवा प्रवाहमा लाग्ने लाइन वा पर्खाइको समय (Waiting Time) र सेवा लागत बीच सन्तुलन कायम गर्न प्रयोग गरिने विधि (जस्तै: अस्पताल, बैंक वा राहदानी विभागको लाइन व्यवस्थापन)।
- **सञ्जाल विश्लेषण (Network Analysis - CPM / PERT):** ठूला आयोजनाहरू (Infrastructure Projects) को समय र लागत व्यवस्थापन गर्न क्रिटिकल पाथ मेथड (CPM) र प्रोग्राम इभ्यालुएसन एन्ड रिभ्यु टेक्निक (PERT) को प्रयोग गरिन्छ।

- **इन्भेन्टरी कन्ट्रोल मोडल (Inventory Control Models):** मर्मत सम्भार सामग्री, औषधि वा अन्य वस्तुहरूको मौज्दात (Stock) कति राख्ने भनी लागत न्यूनतम गर्ने विधि।
- **सिम्युलेसन (Simulation):** जटिल वा जोखिमपूर्ण परिस्थितिहरूलाई कम्प्युटरमा काल्पनिक रूपमा उतारेर परिणामको पूर्वअनुमान गर्ने विधि।
- **गेम थ्योरी (Game Theory):** प्रतिस्पर्धात्मक वातावरणमा प्रतिस्पर्धीको सम्भावित कदमलाई ध्यानमा राखेर निर्णय लिने प्रविधि।

६. सार्वजनिक प्रशासन र नीति निर्माणमा OR को महत्त्व (Application in Public Sector)

MPA का विद्यार्थीहरूका लागि सार्वजनिक प्रशासनमा OR को प्रयोग कसरी हुन्छ भन्ने बुझ्नु महत्त्वपूर्ण मानिन्छ:

- **सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार:** यातायात, स्वास्थ्य, शिक्षा वा खानेपानी वितरण जस्ता सार्वजनिक सेवाहरूमा ढिलासुस्ती हटाई कार्यकुशलता बढाउन।
- **स्रोत-साधनको न्यायोचित विनियोजन:** सीमित बजेटलाई प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रहरूमा अधिकतम सामाजिक प्रतिफल दिने गरी बाँडफाँड गर्न।
- **विपद् व्यवस्थापन (Disasters Management):** भूकम्प, बाढी वा महामारीको समयमा राहत सामग्री र उद्धार टोली कसरी छिटो र कम लागतमा पुर्‍याउने भन्ने logistics योजना बनाउन।
- **पूर्वाधार विकास र आयोजना व्यवस्थापन:** मध्यपहाडी राजमार्ग वा ठूला जलविद्युत् आयोजनाहरूलाई तोकिएको समय र बजेटभित्र सम्पन्न गर्न PERT/CPM को प्रयोग गर्न।

७. सञ्चालन अनुसन्धानका सीमाहरू (Limitations of OR)

यति धेरै उपयोगी हुँदाहुँदै पनि OR का केही व्यावहारिक सीमाहरू छन्:

- **गुणात्मक तत्त्वहरूको उपेक्षा:** OR ले परिमाणात्मक (नाप्न सकिने) तथ्याङ्कलाई मात्र महत्त्व दिन्छ; तर मानवीय भावना, राजनीतिक दबाव वा सामाजिक मूल्य-मान्यता जस्ता गुणात्मक (Qualitative) पक्षहरूलाई समेट्न सक्दैन।
- **उच्च लागत र जटिलता:** OR का मोडलहरू बनाउन र सञ्चालन गर्न दक्ष जनशक्ति, कम्प्युटर सफ्टवेयर र ठूलो खर्च आवश्यक पर्छ।
- **अवास्तविक assumptions:** धेरैजसो गणितीय मोडलहरू निश्चित पूर्वमान्यताहरू (Assumptions) मा आधारित हुन्छन्, जुन वास्तविक राजनीति वा अर्थतन्त्रमा हुबहु नमिल्न सक्छन्।

८. निष्कर्ष (Conclusion)

सञ्चालन अनुसन्धान (Operations Research) आधुनिक व्यवस्थापन र नीति विश्लेषणको एउटा बलियो प्राविधिक स्तम्भ हो। यसले अनुमान वा तदर्थका आधारमा निर्णय लिने परम्परागत शैलीलाई विस्थापित गरी तथ्य र गणितीय तर्कमा आधारित (Evidence-Based) निर्णय निर्माणलाई प्रवर्द्धन गर्दछ।

सार्वजनिक क्षेत्रमा सीमित स्रोत, उच्च जनअपेक्षा र जटिल निर्णय समस्याहरू रहेकाले OR का विभिन्न प्रविधिहरूको सही प्रयोगबाट सार्वजनिक प्रशासनलाई अझ बढी निष्पक्ष, पारदर्शी, कार्यकुशल र नतिजामुखी बनाउन सकिन्छ।

सञ्चालन अनुसन्धानका प्रमुख प्रविधिहरू र नीतिगत निर्णय निर्माणमा तिनको प्रयोग

१. परिचय (Introduction)

सञ्चालन अनुसन्धान (Operations Research - OR) ले जटिल निर्णय समस्याहरूलाई गणितीय, सांख्यिकीय र तार्किक ढाँचामा ढालेर सर्वोत्कृष्ट (Optimal) समाधान खोज्न मद्दत गर्दछ। सार्वजनिक नीति निर्माण र प्रशासनिक व्यवस्थापनमा सीमित स्रोत-साधनको अधिकतम उपयोग गरी अधिकतम सामाजिक कल्याण हासिल गर्नु प्रमुख चुनौती हुन्छ।

सार्वजनिक नीति (Public Policy) निर्माण प्रक्रियामा केवल राजनीतिक वा व्यक्तिगत अनुमानका आधारमा निर्णय गर्दा स्रोतको दुरुपयोग हुने जोखिम रहन्छ। सञ्चालन अनुसन्धानका विभिन्न प्रविधिहरूले नीति निर्माताहरूलाई प्रमाणमा आधारित (Evidence-based), वस्तुनिष्ठ र पारदर्शी निर्णय लिन सशक्त माध्यम प्रदान गर्छन्।

२. सञ्चालन अनुसन्धानका प्रमुख प्रविधिहरू (Key Operations Research Techniques)

२.१ लिनियर प्रोग्रामिङ (Linear Programming - LP)

अवधारणा (Concept)

लिनियर प्रोग्रामिङ एउटा यस्तो गणितीय प्रविधि हो, जसले सीमित स्रोत-साधनहरूको बाँडफाँड गरी कुनै तोकिएको लक्ष्यलाई अधिकतम (Maximize) वा न्यूनतम (Minimize) बनाउन मद्दत गर्छ।

यसमा उद्देश्य (Objective) र सीमाहरू (Constraints) दुवै रेखीय समीकरण (Linear Equations) को रूपमा व्यक्त गरिएका हुन्छन्।

- उद्देश्यीय कार्य (Objective Function):** लाभ, उत्पादन वा कार्यकुशलतालाई अधिकतम बनाउने वा लागत, समय र क्षतिलाई न्यूनतम बनाउने लक्ष्य।
- सीमाहरू (Constraints):** उपलब्ध बजेट, जनशक्ति, कच्चा पदार्थ, समय वा कानुनी सीमाहरू।

नीतिगत निर्णय निर्माणमा प्रयोग (Use in Policy Decision Making)

- बजेट तथा स्रोत विनियोजन:** सीमित राष्ट्रिय बजेटलाई शिक्षा, स्वास्थ्य, पूर्वाधार र रक्षा जस्ता प्रतिस्पर्धात्मक क्षेत्रहरूमा अधिकतम सामाजिक प्रतिफल दिने गरी बाँडफाँड गर्न।
- कृषि नीति र भू-उपयोग:** उपलब्ध कृषि योग्य जमिन, पानी र मलको सीमाभित्र रहेर खाद्यान्न उत्पादन अधिकतम बनाउने बाली चक्र तोक्न।

- **खाद्य तथा आपूर्ति व्यवस्थापन:** सरकारी संस्थानहरू (जस्तै: खाद्य व्यवस्था तथा व्यापार कम्पनी) ले डिपोहरूमार्फत खाद्यान्न ढुवानी गर्दा लाग्ने यातायात लागत न्यूनतम बनाउन।

२.२ कार्यतालिका निर्माण / सेड्युलिङ (Scheduling)

अवधारणा (Concept)

सेड्युलिङ भनेको उपलब्ध स्रोत-साधन (जनशक्ति, मेसिन, समय, स्थान) लाई निश्चित कार्यहरू सम्पादन गर्नका लागि समय र क्रम अनुसार व्यवस्थित गर्ने कला र विज्ञान हो। यसको मुख्य उद्देश्य समयको बर्बादी रोक्नु, पर्खाइको समय (Idle Time) घटाउनु र सेवा प्रवाहमा निरन्तरता दिनु हो।

नीतिगत निर्णय निर्माणमा प्रयोग (Use in Policy Decision Making)

- **सार्वजनिक सेवा प्रवाह व्यवस्थापन:** राहदानी विभाग, यातायात व्यवस्था कार्यालय वा अध्यागमनमा नागरिकको भिड व्यवस्थापन गर्न र कर्मचारीको ड्युटी तालिका मिलाउन।
- **सार्वजनिक यातायात व्यवस्थापन:** बस, रेल वा हवाई उडानको कार्यतालिका मिलाएर यात्रुको पर्खाइ समय घटाउन र इन्धनको बचत गर्न।
- **स्वास्थ्य नीति र अस्पताल व्यवस्थापन:** महामारी वा आपतकालीन समयमा डाक्टर, नर्स, भेन्टिलेटर र ओटी (OT) को समय तालिका मिलाएर अधिकतम बिरामीको उपचार सुनिश्चित गर्न।

२.३ मौज्जात व्यवस्थापन विधि (Inventory Method)

अवधारणा (Concept)

मौज्जात (Inventory) भन्नाले सङ्गठनले भविष्यको प्रयोग वा सेवा प्रवाहका लागि भण्डारण गरेर राखेको कच्चा पदार्थ, तयारी सामान वा आपूर्ति सामग्रीलाई जनाउँछ। इन्भेन्टरी विधिले दुई मुख्य प्रश्नको उत्तर दिन्छ:

- **कति परिमाणमा अर्डर गर्ने?** (Economic Order Quantity - EOQ)
- **कुन समयमा पुनः अर्डर गर्ने?** (Reorder Point)

यसको मुख्य लक्ष्य भण्डारण लागत (Holding Cost) र अर्डर गर्दा लाग्ने लागत (Ordering Cost) को योगफललाई न्यूनतम बनाउनु हो।

नीतिगत निर्णय निर्माणमा प्रयोग (Use in Policy Decision Making)

- **औषधि तथा स्वास्थ्य सामग्री आपूर्ति:** जीवनरक्षक औषधि, खोप वा आपतकालीन स्वास्थ्य सामग्रीको मौज्जात शून्य हुन नदिई भण्डारण खर्च नियन्त्रण गर्न।
- **विपद् पूर्वतयारी तथा राहत व्यवस्थापन:** भूकम्प वा बाढी जस्ता आपतकालीन अवस्थाका लागि त्रिपाल, खाद्यान्न र उद्धार सामग्रीको न्यूनतम र अधिकतम मौज्जात तोक्न।
- **रणनीतिक भण्डारण नीति:** पेट्रोलियम पदार्थ वा खाद्यान्नको राष्ट्रिय मौज्जात (Strategic Food/Fuel Reserve) कति राख्ने भन्ने नीतिगत निर्णय लिन।

२.४ सिमुलेसन विधि (Simulation Method)

अवधारणा (Concept)

सिमुलेसन भनेको कुनै वास्तविक, जटिल वा जोखिमपूर्ण प्रणालीको काल्पनिक/कम्प्युटर मोडल (Computer/Mathematical Model) बनाएर विभिन्न परिस्थितिहरूमा त्यसले कसरी काम गर्छ भनी प्रयोग वा परीक्षण गर्ने प्रविधि हो।

जब वास्तविक प्रणालीमा प्रयोग गर्दा उच्च जोखिम वा ठूलो वित्तीय क्षति हुन सक्छ, तब सिमुलेसन प्रयोग गरिन्छ (जस्तै: Monte Carlo Simulation)।

नीतिगत निर्णय निर्माणमा प्रयोग (Use in Policy Decision Making)

- **सहरी ट्राफिक तथा सडक नीति:** नयाँ फ्लाईओभर, सुरुङमार्ग वा मेक-Shift सडक संरचना बनाउनुअघि ट्राफिक प्रवाहमा पर्ने प्रभावको काल्पनिक परीक्षण गर्न।
- **जलवायु परिवर्तन र विपद् जोखिम नीति:** जलवायु परिवर्तनका कारण आउन सक्ने बाढी, पहिरो वा समुद्री सतह वृद्धिको सिमुलेसन गरी तटीय तथा जोखिमयुक्त क्षेत्रका बस्ती स्थानान्तरण नीति बनाउन।
- **कर तथा राजस्व नीति:** करको दर परिवर्तन गर्दा (जस्तै: भ्याट वा आयकर बढाउँदा/घटाउँदा) सरकारी राजस्व र नागरिकको क्रयशक्तिमा पर्ने असरको पूर्वअनुमान गर्न।

२.५ PERT र CPM (Project Management Techniques)

आयोजना व्यवस्थापनमा ठूला, जटिल र बहु-चरणीय आयोजनाहरूलाई तोकिएको समय र बजेटभित्र सम्पन्न गर्न PERT र CPM सञ्जाल प्रविधिहरू (Network Techniques) को प्रयोग गरिन्छ।

२.५.१ कार्यक्रम मूल्याङ्कन तथा पुनरावलोकन प्रविधि (PERT)

- **अवधारणा:** PERT (Program Evaluation and Review Technique) एउटा सम्भाव्यतामा आधारित (Probabilistic) प्रविधि हो। यो यस्ता आयोजनाहरूमा प्रयोग गरिन्छ जहाँ काम सम्पन्न हुने निश्चित समय अगाडि नै थाहा हुँदैन (जस्तै: नयाँ प्रविधिको विकास वा अनुसन्धान)।
- **समयका तीन अनुमानहरू:**
 1. **अनुकूल समय :** सबै कुरा राम्रो जाँदा लाग्ने न्यूनतम समय।
 2. **सम्भावित समय :** सामान्य अवस्थामा लाग्ने समय।
 3. **प्रतिकूल समय :** सबै कुरा बिग्रँदा लाग्ने अधिकतम समय।
 - *अपेक्षित समय को सूत्र:*

२.५.२ क्रिटिकल पाथ मेथड (CPM)

- **अवधारणा:** CPM (Critical Path Method) एउटा निश्चिततामा आधारित (Deterministic) प्रविधि हो। यो पहिल्यै अनुभव भइसकेका, दोहोरिने र कामको समय निश्चित भएका आयोजनाहरूमा प्रयोग गरिन्छ।
- **क्रिटिकल पाथ (Critical Path):** आयोजनाका प्रारम्भिक बिन्दुदेखि अन्तिम बिन्दुसम्मका कार्यहरूको सबैभन्दा लामो बाटो, जसले आयोजना सम्पन्न हुन लाग्ने न्यूनतम समय तोक्छ। यस बाटोमा पर्ने कुनै पनि काममा ढिलाइ भएमा सिङ्गो आयोजना नै ढिलो हुन्छ।

PERT र CPM को नीतिगत निर्णय निर्माणमा प्रयोग

- **राष्ट्रिय गौरवका आयोजना सञ्चालन:** काठमाडौँ-तराई द्रुतमार्ग, पोखरा वा भैरहवा विमानस्थल जस्ता ठूला पूर्वाधार आयोजनाहरूको मुख्य बाटो (Critical Path) पहिचान गरी ढिलासुस्ती रोक्न।
- **स्वास्थ्य संकट र खोप विकास नीति:** नयाँ महामारी आउँदा खोप अनुसन्धान, परीक्षण र उत्पादनको अनिश्चित समय व्यवस्थापन गर्न PERT को प्रयोग।
- **आयोजनाको लागत क्र्यासिङ (Cost Crashing):** अतिरिक्त बजेट वा जनशक्ति थपेर आयोजनाको समय घटाउनुपर्दा न्यूनतम खर्चमा कसरी समय घटाउने भन्ने नीतिगत निर्णय लिन।

३. नीतिगत निर्णय निर्माणमा OR प्रविधिहरूको तुलनात्मक सारंश

प्रविधि	मुख्य केन्द्रबिन्दु	नीतिगत निर्णय निर्माणमा भूमिका
Linear Programming	सीमित स्रोतको अनुकूलतम बाँडफाँड	बजेट विनियोजन, भू-उपयोग नीति, ढुवानी लागत न्यूनीकरण
Scheduling	समय र जनशक्तिको क्रम मिलाउने	सार्वजनिक सेवा प्रवाह, यातायात व्यवस्थापन, हस्पिटल ड्युटी

प्रविधि	मुख्य केन्द्रविन्दु	नीतिगत निर्णय निर्माणमा भूमिका
Inventory Method	भण्डारण र अर्डर लागतको सन्तुलन	आपतकालीन औषधि, खाद्य सुरक्षा र इन्धनको रणनीतिक मौज्जात
Simulation	काल्पनिक वातावरणमा परीक्षण	कर दर परिवर्तन, जलवायु विपद् पूर्वानुमान, ट्राफिक नीति
PERT	अनिश्चित समय भएका आयोजना	अनुसन्धान, प्रविधि विकास, महामारी नियन्त्रण रणनीति
CPM	निश्चित समय र क्रिटिकल पाथ	सडक, पुल, जलविद्युत् जस्ता पूर्वाधार आयोजना व्यवस्थापन

४. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीति निर्माण र निर्णय प्रक्रियालाई बढी वैज्ञानिक, वस्तुनिष्ठ र नतिजामुखी बनाउन सञ्चालन अनुसन्धानका प्रविधिहरू अत्यन्त प्रभावकारी छन्।

लिनियर प्रोग्रामिङले स्रोतको सही उपयोग गराउँछ, सेड्युलिङले सेवा प्रवाहमा ढिलासुस्ती हटाउँछ, इन्भेन्टरी विधिले रणनीतिक भण्डारण सुनिश्चित गर्छ, सिमुलेसनले सम्भावित जोखिमको अघि नै काल्पनिक परीक्षण गराउँछ, र PERT/CPM ले ठूला राष्ट्रिय आयोजनाहरूलाई तोकिएको समय र बजेटभित्र सम्पन्न गर्न मद्दत पुऱ्याउँछन्। यी विधिहरूको समुचित प्रयोगबाट सार्वजनिक प्रशासनमा सुशासन र कार्यकुशलता अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ।

Unit ३: नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation)

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति (Public Policy) तर्जुमा गर्नु मात्र आफैमा पर्याप्त हुँदैन। नीतिको सफलता वा असफलता त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन (Implementation) मा निर्भर गर्दछ। नीति कार्यान्वयन भन्नाले स्वीकृत नीति, ऐन, नियम, कार्यक्रम वा योजनालाई व्यावहारिक रूपमा लागू गरी तोकिएको लक्ष्य हासिल गर्ने सम्पूर्ण प्रक्रियालाई बुझाउँछ।

सार्वजनिक नीति अध्ययनमा कार्यान्वयनलाई "नीति र परिणाम बीचको पुल" (Bridge between Intentions and Results) मानिन्छ। प्रसिद्ध नीति विश्लेषक प्रेसम्यान र विल्डाभस्की (Pressman & Wildavsky, 1973) ले आफ्नो पुस्तक *Implementation* मा भनेका छन्: "कागजमा लेखिएका नीतिगत लक्ष्यहरूलाई नागरिकको दैनिक जीवनमा नतिजाका रूपमा परिणत गर्नु नै नीति कार्यान्वयन हो।"

२. नीति कार्यान्वयनका प्रमुख दृष्टिकोणहरू (Approaches to Policy Implementation)

नीति कार्यान्वयन कसरी हुन्छ र हुनुपर्छ भन्ने विषयमा नीति अध्ययनकर्ताहरूले मुख्यतया तीनवटा दृष्टिकोण अघि सारेका छन्:

२.१ माथिबाट तल दृष्टिकोण (Top-Down Approach)

- **मूल अवधारणा:** यो परम्परागत र नोकरशाही (Bureaucratic) दृष्टिकोण हो। यस अनुसार नीति निर्माण राजनीतिक नेतृत्व वा केन्द्रीय स्तरबाट हुन्छ र तल्ला तहका प्रशासक वा कर्मचारीहरूले त्यसलाई हुबहु पालन गर्नुपर्छ।
- **प्रमुख पक्षहरू:**
 - केन्द्रीय आदेश र नियन्त्रण (Central Command and Control) मा आधारित।
 - नीतिको लक्ष्य र नियमहरू स्पष्ट, वस्तुनिष्ठ र गैर-अस्पष्ट (Unambiguous) हुनुपर्छ।
 - तल्ला तहका कार्यान्वयनकर्ताहरूलाई सीमित मात्र तजबिजी अधिकार (Discretion) दिइन्छ।
- **प्रमुख विचारकहरू:** Daniel Mazmanian & Paul Sabatier (1983), Brian Hogwood & Lewis Gunn (1984)।

- **सीमाहरू:** यसले तल्लो तहका वास्तविक समस्या, स्थानीय आवश्यकता र कार्यान्वयनकर्ताको व्यावहारिक अनुभवलाई बेवास्ता गर्छ।

२.२ तलबाट माथि दृष्टिकोण (Bottom-Up Approach)

- **मूल अवधारणा:** यो दृष्टिकोणले नीति कार्यान्वयनमा "सडक तहका नोकरशाह" (Street-Level Bureaucrats - जस्तै: शिक्षक, प्रहरी, स्वास्थ्यकर्मी) र स्थानीय सरोकारवालाहरूको भूमिकालाई मुख्य मान्दछ।
- **प्रमुख पक्षहरू:**
 - वास्तविक नीति कार्यान्वयन तल्लो तहमा नागरिकसँग प्रत्यक्ष सम्पर्कमा रहने कर्मचारीहरूले गर्छन्।
 - स्थानीय आवश्यकता अनुसार नीतिलाई लचिलो बनाउन कार्यान्वयनकर्तालाई उच्च तजबिजी अधिकार (Discretion) दिइनुपर्छ।
 - नीति भनेको केन्द्रीय आदेश मात्र नभई तल्लो तहमा हुने बागेनिङ र समस्या समाधानको प्रक्रिया हो।
- **प्रमुख विचारकहरू:** Michael Lipsky (1980 - *Street-Level Bureaucracy*), Benny Hjern (1982)।
- **सीमाहरू:** यसले केन्द्रीय लोकतान्त्रिक जवाफदेहिता र नीतिको एकरूपतालाई कमजोर बनाउन सक्छ।

२.३ एकीकृत वा hybrid दृष्टिकोण (Hybrid/Integrated Approach)

- **मूल अवधारणा:** Top-Down र Bottom-Up दुवै दृष्टिकोणका सीमाहरूलाई सम्बोधन गर्न यो एकीकृत दृष्टिकोण ल्याइएको हो।
- **प्रमुख पक्षहरू:**
 - यसले केन्द्रीय तहको नीतिगत स्पष्टता र मार्गदर्शन (Top-Down) लाई तल्लो तहको लचिलापन र स्थानीय अनुभव (Bottom-Up) सँग जोड्दछ।
 - यसमा नीति कार्यान्वयनलाई एउटा सञ्जाल (Network) र सिकाई प्रक्रिया (Policy Learning) का रूपमा हेरिन्छ।
 - मल्कम गोगिन (Malcolm Goggin et al., 1990) को *Communications Model* र रिचर्ड एल्मोर (Richard Elmore, 1979) को *Backward Mapping* यसका उदाहरण हुन्।

३. नीति कार्यान्वयनका प्रमुख मोडलहरू (Theoretical Models of Policy Implementation)

३.१ भान मिटर र भान हर्नको मोडल (Van Meter & Van Horn Model, 1975)

यस मोडलले नीति कार्यान्वयनलाई ६ वटा अन्तरसम्बन्धित चरहरू (Variables) को नतिजाका रूपमा व्याख्या गर्छ:

- **नीतिगत मानक र उद्देश्यहरू (Policy Standards and Objectives):** नीतिको लक्ष्य कति स्पष्ट र नाप्न सकिने छ।
- **स्रोत-साधन (Policy Resources):** बजेट, जनशक्ति, प्रविधि र समयको उपलब्धता।
- **अन्तर-सङ्गठनात्मक सञ्चार र कार्यान्वयन गतिविधि (Inter-organizational Communication & Enforcement):** निकायहरू बीचको समन्वय र सूचना आदानप्रदान।
- **कार्यान्वयन निकायका विशेषताहरू (Characteristics of Implementing Agencies):** सङ्गठनको क्षमता, संरचना, नेतृत्व र प्रशासनिक संस्कृति।
- **आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक वातावरण (Economic, Social, and Political Conditions):** बाह्य वातावरणको समर्थन वा विरोध।
- **कार्यान्वयनकर्ताको धारणा/प्रवृत्ति (Disposition of Implementers):** नीतिप्रति कर्मचारीको स्वीकार्यता, प्रतिबद्धता र अभिवृत्ति।

३.२ एडवर्ड्स III को मोडल (George C. Edwards III Model, 1980)

जर्ज एडवर्ड्सले नीति कार्यान्वयनलाई प्रत्यक्ष प्रभाव पार्ने ४ वटा प्रमुख चरहरू अघि सारेका छन्।

- **सञ्चार (Communication):** नीतिको आदेश तल्लो तहसम्म स्पष्ट (Clear), सटीक (Accurate) र निरन्तर (Consistent) रूपमा पुगनुपर्छ।
- **स्रोत-साधन (Resources):** पर्याप्त बजेट, दक्ष जनशक्ति, प्रविधि, सूचना र कानुनी अधिकार उपलब्ध हुनुपर्छ।
- **मनोवृत्ति/प्रवृत्ति (Disposition/Attitudes):** नीति कार्यान्वयन गर्ने कर्मचारीहरूमा नीतिप्रति सकारात्मक सोच र उच्च प्रतिबद्धता हुनुपर्छ।
- **नोकरशाही संरचना (Bureaucratic Structure):** स्पष्ट कार्यविधि (Standard Operating Procedures - SOPs) र निकायहरू बीच चुस्त समन्वय हुनुपर्छ।

३.३ साबाटियर र म्याजमानियनको मोडल (Sabatier & Mazmanian Model, 1983)

यस मोडलले नीति कार्यान्वयनका निर्धारक तत्वहरूलाई ३ भागमा वर्गीकरण गरेको छ:

- **समस्याको जटिलता (Tractability of the Problem):** समस्याको प्राविधिक जटिलता र लक्षित समूहको आकार।
- **नीतिको कानुनी संरचना (Statutory Structuring of Implementation):** ऐन/कानूनमा तोकिएको स्पष्टता, बजेटको व्यवस्था र नियन्त्रणको ढाँचा।
- **गैर-कानुनी/गैर-प्रशासनिक चरहरू (Non-statutory Variables):** सामाजिक-आर्थिक अवस्था, सञ्चारमाध्यमको ध्यान, जनसमर्थन र राजनीतिक नेतृत्वको प्रतिबद्धता।

४. नीति कार्यान्वयनका प्रमुख चुनौती तथा असफलताका कारणहरू (Challenges / Causes of Policy Failure)

नेपाल जस्ता विकासोन्मुख देशहरूमा नीति तर्जुमा राम्रो भए तापनि कार्यान्वयनको तहमा ठूलो अन्तर (Implementation Gap) देखिन्छ। नीति असफलताका मुख्य कारणहरू निम्न बमोजिम छन्:

- **अस्पष्ट नीतिगत लक्ष्य:** नीतिमा अस्पष्ट, दोहोरो अर्थ लाग्ने वा राजनीतिक सम्झौताका लागि राखिएका भ्रामक लक्ष्यहरू हुनु।
- **स्रोत-साधनको कमी (Resource Constraints):** तोकिएको नीति कार्यान्वयन गर्न बजेट, प्रविधि र दक्ष जनशक्तिको अभाव हुनु।
- **कमजोर संस्थागत क्षमता (Weak Institutional Capacity):** कार्यान्वयन गर्ने निकायहरूमा प्राविधिक दक्षता, आधुनिक प्रविधि र स्पष्ट कार्यविधि (SOP) को कमी।
- **राजनीतिक हस्तक्षेप र प्रतिबद्धताको अभाव:** सरकार परिवर्तन भएसँगै नीतिगत प्राथमिकतमा फेरबदल हुनु र राजनीतिक इच्छाशक्तिको कमी हुनु।
- **कमजोर समन्वय (Poor Coordination):** सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह तथा विभिन्न मन्त्रालयहरू बीच अन्तर-निकाय समन्वयको अभाव (Inter-agency Coordination Gap)।
- **नागरिक र सरोकारवालाको सहभागिताको कमी:** नीति बनाउँदा र लागू गर्दा लक्षित वर्गलाई संलग्न नगराउँदा अपनत्व (Ownership) को कमी हुनु।
- **भ्रष्टाचार र सुशासनको कमी:** कार्यान्वयन तहमा हुने अनियमितता, ढिलासुस्ती र पारदर्शिताको अभाव।

५. नेपालमा नीति कार्यान्वयनको स्थिति र सुधारका उपायहरू (Policy Implementation in Nepal)

५.१ नेपालको वर्तमान स्थिति (Current Status in Nepal)

- **नीतिगत धनी तर कार्यान्वयनमा गरिब:** नेपालमा राम्रा-राम्रा नीति, ऐन र आवधिक योजनाहरू बनेका छन् तर कार्यान्वयनको नतिजा कमजोर छ (जस्तै: कृषि नीति, वातावरण नीति, पूर्वाधार विकास नीतिको सुस्त गति)।
- **संघीयता र कार्यान्वयन दायित्व:** संविधान अनुसार शिक्षा, स्वास्थ्य, र स्थानीय विकासका धेरै नीति कार्यान्वयनको अधिकार प्रदेश र स्थानीय तहमा गएको छ, तर क्षमता र स्रोतको हस्तान्तरण पूर्ण हुन सकेको छैन।

५.२ सुधारका व्यावहारिक उपायहरू (Strategies for Effective Implementation)

1. **सुरुदेखि नै व्यावहारिक नीति तर्जुमा:** नीति बनाउँदा नै कार्यान्वयनको सम्भाव्यता (Feasibility Study) र बजेटको सुनिश्चितता गर्ने।
2. **एडवर्ड्स III को मोडलको व्यावहारिक प्रयोग:** सञ्चारको स्पष्टता, स्रोतको सुनिश्चितता, कर्मचारीको सकारात्मक अभिवृत्ति र SOPs को पालना गर्ने।

3. **अन्तर-सरकार समन्वय (Inter-governmental Coordination):** सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच नीति कार्यान्वयनमा स्पष्ट कार्यविभाजन र नियमित संवाद कायम गर्ने।
4. **सडक तहका कर्मचारीहरूको क्षमता विकास:** सेवा प्रवाहमा खटिने तल्ला तहका कर्मचारीहरूलाई तालिम, स्रोत र उपयुक्त तजविजी अधिकार दिने।
5. **नियमित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन (M&E):** नतिजामा आधारित अनुगमन प्रणाली (Results-Based Monitoring) लागू गरी समस्या देखिनेबित्तिकै तत्काल परिमार्जन (Course Correction) गर्ने।

६. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीतिको वास्तविक परीक्षण कार्यान्वयनको मैदानमा हुन्छ। नीति कार्यान्वयन कुनै प्रशासनिक वा यान्त्रिक प्रक्रिया मात्र नभई यो राजनीतिक, सामाजिक र संस्थागत प्रक्रियाहरूको जटिल सङ्गम हो।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा विद्यमान "नीति कार्यान्वयनको खाडल" (Implementation Gap) लाई पुर्ण Top-Down र Bottom-Up दृष्टिकोणको सन्तुलित प्रयोग, आवश्यक स्रोत-साधनको पूर्व-सुनिश्चितता, राजनीतिक-प्रशासनिक प्रतिबद्धता र प्रभावकारी अनुगमन प्रणालीको स्थापना गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ।

Edwards III र Van Meter & Van Horn को नीति कार्यान्वयन मोडल: विस्तृत तुलनात्मक विश्लेषण

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति अध्ययनमा नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation) लाई नतिजा हासिल गर्ने मुख्य माध्यम मानिन्छ। नीति कार्यान्वयन किन सफल वा असफल हुन्छ भन्ने कुराको सैद्धान्तिक र वैज्ञानिक विश्लेषण गर्न विभिन्न विद्वानहरूले मोडलहरू प्रतिपादन गरेका छन्।

यी मोडलहरूमध्ये भान मिटर र भान हर्न (Donald Van Meter & Carl Van Horn, 1975) को मोडल र जर्ज एडवर्ड्स III (George C. Edwards III, 1980) को मोडल अत्यन्तै प्रभावशाली र परीक्षाका दृष्टिले महत्त्वपूर्ण मानिन्छन्। दुवै मोडलहरू सिद्धान्ततः 'माथिबाट तल' (Top-Down Approach) र प्रणालीगत दृष्टिकोणमा आधारित छन्, तर यिनले कार्यान्वयन प्रक्रियाका चरहरू (Variables) लाई फरक-फरक ढाँचामा प्रस्तुत गरेका छन्।

२. दुवै मोडलको संक्षिप्त अवधारणा

२.१ Van Meter and Van Horn Model (1975)

भान मिटर र भान हर्नले नीति कार्यान्वयनलाई एउटा प्रणालीगत प्रक्रिया (Systems Framework) को रूपमा हेरेका छन्। उनीहरूका अनुसार नीतिगत निर्णय र अन्तिम कार्यसम्पादन (Performance) को बीचमा ६ वटा अन्तरसम्बन्धित चरहरू (Interrelated Variables) ले निर्णायक भूमिका खेल्छन्। यस मोडलले नीति कार्यान्वयनमा बाह्य सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक वातावरणलाई पनि समेटेको छ।

२.२ George C. Edwards III Model (1980)

जर्ज एडवर्ड्स III ले नीति कार्यान्वयनलाई अझ प्रत्यक्ष, व्यावहारिक र नोकरशाही-केन्द्रित बनाएका छन्। उनीका अनुसार नीति कार्यान्वयनलाई ४ वटा मुख्य चरहरू (Critical Factors) ले प्रत्यक्ष प्रभाव पार्छन्। यदि यी चारवटै तत्त्वहरू सकारात्मक र अनुकूल भएमा मात्र नीति कार्यान्वयन सफल हुन्छ।

३. विस्तृत तुलनात्मक तालिका (Comparative Matrix)

तुलनाको आधार	Van Meter & Van Horn Model (1975)	George C. Edwards III Model (1980)
मूल दर्शन/दृष्टिकोण	प्रणालीगत दृष्टिकोण (Systemic Approach) र नीतिगत उद्देश्य तथा वातावरणमा केन्द्रित।	नोकरशाही क्षमता, कार्यविधि र प्रत्यक्ष प्रशासनिक कारकहरूमा केन्द्रित।
चरहरूको सङ्ख्या	६ वटा अन्तरसम्बन्धित चरहरू।	४ वटा प्रमुख प्रत्यक्ष चरहरू।
मुख्य चरहरू (Variables)	- नीतिगत मानक र उद्देश्य (Standards & Objectives) - नीतिगत स्रोत-साधन (Resources) - अन्तर-सङ्गठनात्मक सञ्चार (Inter-organizational Communication) - कार्यान्वयन निकायको विशेषता (Agency Characteristics) - सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक वातावरण (Economic, Social & Political Conditions) - कार्यान्वयनकर्ताको प्रवृत्ति/धारणा (Disposition of Implementers)	- सञ्चार (Communication) - स्रोत-साधन (Resources) - मनोवृत्ति/प्रवृत्ति (Disposition/Attitudes) - नोकरशाही संरचना (Bureaucratic Structure)
सञ्चारको दायरा	सञ्चारलाई मुख्यतः विभिन्न निकायहरू बीचको समन्वय (Inter-organizational) को रूपमा हेरिएको छ।	सञ्चारलाई सूचनाको स्पष्टता, सटीकता र निरन्तरता (Clear, Accurate, Consistent Order) को रूपमा हेरिएको छ।

तुलनाको आधार	Van Meter & Van Horn Model (1975)	George C. Edwards III Model (1980)
वातावरणीय प्रभाव	उच्च प्राथमिकता: बाह्य सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक वातावरणलाई छुट्टै प्रमुख चरको रूपमा स्वीकार गरिएको छ।	अप्रत्यक्ष प्राथमिकता: वातावरणीय प्रभावलाई स्रोत वा राजनीतिक दबावका रूपमा अप्रत्यक्ष रूपमा मात्र हेरिएको छ।
नोकरशाही संरचना	कार्यान्वयन निकायको आकार, नेतृत्व, र संस्थागत संरचनालाई एउटा चरका रूपमा समेटिएको छ।	विशिष्ट जोड: कार्यविधि (SOPs) र अधिकारको विखण्डन (Fragmentation) लाई छुट्टै गहिरो विश्लेषण गरिएको छ।
सम्बन्धको स्वरूप	चरहरू बीच बहुआयामिक र जटिल अन्तरसम्बन्ध (Complex Causal Linkages) हुन्छ।	चरहरू बीच प्रत्यक्ष र अन्तरक्रियात्मक प्रभाव (Direct & Interactive Effect) हुन्छ।

४. चरगत समानता र भिन्नताको गहन विश्लेषण (In-depth Analysis)

४.१ समानताहरू (Similarities)

- Top-Down दृष्टिकोण:** दुवै मोडलले नीति निर्माण केन्द्रीय/माथिल्लो तहबाट हुन्छ र कार्यान्वयन तल्लो तहले गर्छ भन्ने मान्यता राख्छन्।
- सञ्चार (Communication) को महत्त्व:** दुवै विद्वानहरूले नीतिगत आदेश तल्लो तहसम्म सही रूपमा नपुगेसम्म कार्यान्वयन असम्भव हुने स्वीकार गरेका छन्।
- स्रोत-साधन (Resources) को अपरिहार्यता:** बजेट, जनशक्ति र भौतिक स्रोतविना नीति केवल कागजमा सीमित हुन्छ भन्नेमा दुवैको एकरूपता छ।
- कार्यान्वयनकर्ताको मनोवृत्ति (Disposition):** नीति कार्यान्वयन गर्ने कर्मचारीको सकारात्मक सोच र प्रतिबद्धता (Attitude/Acceptance) दुवै मोडलका साझा र महत्त्वपूर्ण चर हुन्।

४.२ प्रमुख भिन्नताहरू (Key Differences)

❖ जटिलता बनाम सादगी (Complexity vs. Simplicity)

- Van Meter & Van Horn** को मोडल अलि बढी जटिल र व्यापक छ। यसले नीतिको प्रकृतिदेखि बाह्य वातावरणीय परिस्थितिसम्मका ६ वटा पक्षलाई जोड्छ।
- Edwards III** को मोडल तुलनात्मक रूपमा सरल, प्रत्यक्ष र व्यावहारिक छ। यसले प्रशासकहरूले दैनिक रूपमा भोग्ने ४ वटा व्यावहारिक समस्यामा मात्र ध्यान केन्द्रित गर्छ।

❖ नोकरशाही संरचनाको विश्लेषण (Analysis of Bureaucratic Structure)

- **Edwards III** ले नोकरशाही संरचनालाई दुई वटा सूक्ष्म पाटोबाट हेरेका छन्:
 - **Standard Operating Procedures (SOPs):** नियमित र स्पष्ट कार्यविधि नहुँदा ढिलासुस्ती हुन्छ।
 - **Fragmentation (विखण्डन):** एउटै नीतिको कार्यान्वयन धेरै वटा मन्त्रालय वा निकायमा छरिएर रहँदा समन्वय अभाव हुन्छ।
- **Van Meter & Van Horn** ले भने यसलाई केवल "कार्यान्वयन निकायको सामान्य विशेषता" (Agency Characteristics) भित्र व्यापक रूपमा मात्र खुम्च्याएका छन्।

❖ ३. बाह्य वातावरणको स्थान (Role of External Environment)

- **Van Meter & Van Horn** ले बाह्य सामाजिक-आर्थिक अवस्था र राजनीतिक वातावरणलाई नीति कार्यान्वयनको सफलता/असफलता तोक्ने एउटा छुट्टै स्वतन्त्र चर (Independent Variable) मानेका छन्।
- **Edwards III** ले मुख्यतः प्रशासनिक र आन्तरिक व्यवस्थापकीय कारकहरूमा बढी जोड दिएका छन्।

५. नेपालको सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनमा दुवै मोडलको सान्दर्भिकता

नेपालमा विद्यमान "नीतिगत कार्यान्वयनको खाडल" (Implementation Gap) लाई बुझ्न दुवै मोडल अत्यन्तै उपयोगी छन्:

- **Edwards III को मोडलको प्रयोग:**
 - **सञ्चारको समस्या:** सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच नीतिगत स्पष्टता नहुनु (अस्पष्ट सञ्चार)।
 - **SOPs र Fragmentation:** आयोजना कार्यान्वयनमा वन, जग्गा अधिग्रहण, र अर्थ मन्त्रालय बीच कार्यविधि बाझिनु र अधिकार छरिनु (Fragmentation)।
 - **स्रोत र मनोवृत्ति:** दरबन्दी अनुसारका दक्ष कर्मचारीको अभाव र राष्ट्रसेवकहरूमा जोखिम लिन नकिचाउने प्रवृत्ति (Disposition)।
- **Van Meter & Van Horn को मोडलको प्रयोग:**
 - **वातावरणीय प्रभाव:** सरकार परिवर्तन भइरहने अस्थिर राजनीतिक वातावरण र दाता निर्भर आर्थिक अवस्थाले नीति कार्यान्वयनमा पार्ने असर बुझ्न यो मोडल उपयोगी छ।

६. निष्कर्ष (Conclusion)

तुलनात्मक रूपमा हेर्दा, **Van Meter & Van Horn (1975)** को मोडलले नीति कार्यान्वयनको व्यापक र प्रणालीगत (Macro) तस्विर प्रस्तुत गर्दछ भने **Edwards III (1980)** को मोडलले प्रशासनिक तथा व्यवस्थापकीय (Micro/Operational) पक्षलाई स्पष्ट पार्दछ।

MPA को अध्ययन र नीति विश्लेषकका दृष्टिले, नीति कार्यान्वयनको बाह्य र वातावरणीय प्रभाव अध्ययन गर्न भान मिटर र भान हर्नको मोडल उपयुक्त हुन्छ भने, संस्थागत र नोकरशाही सुधारका व्यावहारिक उपाय खोज्न एडवर्स III को मोडल बढी प्रभावकारी देखिन्छ।

नीति कार्यान्वयनको अवधारणा, दृष्टिकोणहरू र नीतिगत कार्य (Policy Implementation & Policy Action)

१. विषयप्रवेश तथा अवधारणा (Introduction and Concept)

सार्वजनिक नीति चक्र (Public Policy Cycle) मा नीति कार्यान्वयन (Policy Implementation) एउटा यस्तो व्यावहारिक र निर्णायक चरण हो, जहाँ कानून, ऐन, योजना वा दस्तावेजमा समेटिएका अमूर्त नीतिगत उद्देश्यहरूलाई ठोस नतिजा, सेवा प्रवाह र सामाजिक परिवर्तनमा रूपान्तरण गरिन्छ।

नीति निर्माण जतिसुकै वैज्ञानिक र आकर्षक भए तापनि त्यसको वास्तविक नतिजा कार्यान्वयनको मैदानमा नै देखिन्छ। प्रसिद्ध नीति विश्लेषक डेनियल म्याजमानियन र पोल साबाटियर (1983) का अनुसार, "नीति कार्यान्वयन भनेको प्रारम्भिक कानुनी वा नीतिगत निर्णयहरूलाई लागू गर्ने र सो आधारमा तोकिएका लक्ष्यहरू हासिल गर्ने प्रक्रिया हो।"

सार्वजनिक प्रशासन र नीति अध्ययनमा कार्यान्वयनलाई "नीतिगत उद्देश्य र अन्तिम नतिजा बीचको पुल" (Bridge between Intentions and Results) को रूपमा हेरिन्छ।

२. नीति कार्यान्वयनका प्रमुख दृष्टिकोणहरू (Approaches to Policy Implementation)

नीति कार्यान्वयन प्रक्रियालाई कसरी सञ्चालन गर्ने र यसलाई कसरी बुझ्ने भन्ने विषयमा नीति अध्ययनकर्ताहरूले मुख्यतया तीनवटा दृष्टिकोण (Perspectives) अघि सारेका छन्:

२.१ माथिबाट तल दृष्टिकोण (Top-Down Perspective)

अवधारणा

यो नीति कार्यान्वयनको परम्परागत र शास्त्रीय (Classical) दृष्टिकोण हो। यस अनुसार नीति निर्माण राजनीतिक नेतृत्व वा केन्द्रीय उच्च निकायबाट हुन्छ र तल्ला तहका प्रशासक तथा कर्मचारीहरूले त्यसलाई बिना कुनै फेरबदल हुबहु पालना गर्नुपर्छ।

यसमा नीति कार्यान्वयनलाई माथिल्लो तहको "आदेश र नियन्त्रण" (Command and Control) को रूपमा हेरिन्छ।

मुख्य विशेषताहरू

- **केन्द्रीय मार्गदर्शन (Central Guidance):** नीतिगत उद्देश्य, बजेट, मापदण्ड र समयसीमा माथिल्लो निकायबाट तोकिन्छ।
- **स्पष्ट नीतिगत लक्ष्य:** नीतिमा अस्पष्टता हुनु हुँदैन; यसमा कानुनी र प्राविधिक स्पष्टता अनिवार्य हुन्छ।
- **सीमित तजबिजी अधिकार (Limited Discretion):** तल्ला तहका कार्यान्वयनकर्ताहरूलाई आफ्नो इच्छा वा अनुमान अनुसार नीति परिमार्जन गर्ने अधिकार हुँदैन।
- **अनुपालनमा जोड (Emphasis on Compliance):** तल्ला निकायहरूले माथिल्लो निकायको नियम र आदेश पालना गरे/नगरेको कडा अनुगमन गरिन्छ।

प्रमुख प्रतिनिधि विचारकहरू

- Paul Sabatier & Daniel Mazmanian (1983)
- Brian Hogwood & Lewis Gunn (1984)
- Donald Van Meter & Carl Van Horn (1975)

सीमाहरू

- यसले स्थानीय तहको वास्तविक समस्या, सामाजिक-सांस्कृतिक विविधता र सडक तहका कर्मचारीहरूको व्यावहारिक अनुभवलाई बेवास्ता गर्छ।
- नीतिको लक्ष्य र तल्लो तहको वास्तविकता बीच ठूलो खाडल (Implementation Gap) सिर्जना हुने जोखिम रहन्छ।

२.२ तलबाट माथि दृष्टिकोण (Bottom-Up Perspective)

अवधारणा

Top-Down दृष्टिकोणको प्रतिक्रियास्वरूप १९७० को दशकको अन्त्यतिर Bottom-Up दृष्टिकोणको विकास भयो। यस अनुसार नीति कार्यान्वयन केन्द्रीय आदेशबाट होइन, बरु नागरिकसँग प्रत्यक्ष सम्पर्कमा रहने "सडक तहका नोकरशाह" (Street-Level Bureaucrats) र स्थानीय सरोकारवालाहरूको भूमिकाबाट सफल वा असफल हुन्छ।

यस दृष्टिकोण अनुसार नीति भनेको केन्द्रीय दस्तावेज मात्र होइन, तल्लो तहमा दिनहुँ हुने समस्या समाधान र अन्तरक्रियाको नतिजा हो।

मुख्य विशेषताहरू

- **सडक तहका नोकरशाहको मुख्य भूमिका:** शिक्षक, प्रहरी, स्वास्थ्यकर्मी, कृषि प्राविधिक जस्ता तल्लो तहमा खटिने कर्मचारीहरू नै वास्तविक नीति कार्यान्वयनकर्ता हुन्।
- **उच्च तजबिजी अधिकार (High Discretion):** स्थानीय परिस्थितिको जटिलता बुझेर निर्णय लिन तल्लो तहका कर्मचारीलाई पर्याप्त लचिलापन र अधिकार दिइनुपर्छ।
- **स्थानीय सञ्जाल र सहभागिता (Networks & Participation):** यसले स्थानीय समुदाय, गैरसरकारी संस्था, स्वार्थ समूह र कार्यान्वयनकर्ता बीचको सम्बन्धलाई महत्त्व दिन्छ।

- **व्यावहारिक समस्या समाधान (Problem-Solving Focus):** केन्द्रीय आदेश पालना गर्नुभन्दा स्थानीय तहमा नागरिकका समस्या कसरी समाधान भए भन्ने कुरा मुख्य हुन्छ।

प्रमुख प्रतिनिधि विचारकहरू

- **Michael Lipsky (1980)** - *Street-Level Bureaucracy* अवधारणाका प्रतिपादक।
- **Benny Hjern & David Porter (1981)**
- **Richard Elmore (1979)** - (*Backward Mapping*)

सीमाहरू

- तल्लो तहलाई अत्यधिक अधिकार दिँदा राष्ट्रिय नीतिमा एकरूपता नरहन सक्छ।
- लोकतान्त्रिक रूपमा चुनिएका केन्द्रीय जनप्रतिनिधिको नीतिगत प्राथमिकतालाई तल्लो तहले उपेक्षा गर्ने खतरा रहन्छ।

२.३ एकीकृत वा हाइब्रिड दृष्टिकोण (Hybrid Perspective)

अवधारणा

Top-Down र Bottom-Up दुवै दृष्टिकोणका आफ्नै सबल र दुर्बल पक्षहरू छन्। Top-Down ले लोकतान्त्रिक वैधानिकता र केन्द्रीय मार्गदर्शन दिन्छ भने Bottom-Up ले स्थानीय लचिलापन र व्यवहारिकता प्रदान गर्छ। यी दुवैका सीमाहरूलाई सम्बोधन गर्न १९८० को दशकको अन्त्यतिर एकीकृत वा हाइब्रिड दृष्टिकोण (Hybrid Approach) को विकास गरियो। यसले नीति कार्यान्वयनलाई केन्द्रीय संरचना र स्थानीय सञ्जाल बीचको निरन्तर संवाद, समन्वय र नीतिगत सिकाई (Policy Learning) का रूपमा व्याख्या गर्छ।

मुख्य विशेषताहरू

- **दोहोरो सञ्चार (Two-Way Communication):** माथिबाट आउने नीतिगत स्पष्टता र तल्लो तहबाट जाने व्यावहारिक पृष्ठपोषण (Feedback) बीच सन्तुलन कायम गरिन्छ।
- **Backward Mapping (रिचर्ड एल्मोर):** नीति बनाउँदा पहिले सेवा प्रवाहको अन्तिम बिन्दु (जहाँ नागरिकले सेवा पाउँछन्) को क्षमता र आवश्यकता विश्लेषण गरिन्छ र सोही अनुसार केन्द्रीय नीति र स्रोतको ढाँचा तयार पारिन्छ।
- **सञ्चार र सञ्जाल मोडल (Goggin et al., 1990):** कार्यान्वयन भनेको माथिल्लो र तल्लो तहका सन्देश, सूचना र क्षमता बीचको निरन्तर सम्झौता र सञ्जाल व्यवस्थापन हो।
- **नीतिगत ढाँचा र लचिलापन (Framework & Flexibility):** केन्द्रीय तहले बृहत् नीतिगत ढाँचा (Macro-Framework) तोक्छ भने तल्लो तहले सोही ढाँचाभित्र रहेर स्थानीय अनुकूलन (Micro-Implementation) गर्छ।

प्रमुख प्रतिनिधि विचारकहरू

- **Richard Elmore (1985)**
- **Malcolm Goggin et al. (1990)** - *Communications Model*
- **Paul Sabatier (1988)** - *Advocacy Coalition Framework (ACF)*

३. नीतिगत कार्य (Policy Action)

३.१ अवधारणा (Concept of Policy Action)

नीतिगत कार्य (Policy Action) भन्नाले स्वीकृत नीतिगत निर्णयहरूलाई कार्यान्वयनमा लैजानका लागि विभिन्न प्रशासनिक, कानुनी, संस्थागत र वित्तीय निकायहरूले चाल्ने ठोस कदम वा व्यवहार (Concrete Actions & Behaviors) लाई बुझाउँछ।

नीति आफैमा केवल विचार वा इच्छाको अभिव्यक्ति (Statement of Intent) हो। जबसम्म त्यस विचारलाई ऐन नियम बनाउने, बजेट विनियोजन गर्ने, संरचना खडा गर्ने र कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने कार्यमा परिणत गरिंदैन, तबसम्म नीति निष्क्रिय रहन्छ। यही सक्रिय प्रक्रियालाई नै "Policy Action" भनिन्छ।

३.२ नीतिगत कार्यका प्रमुख आयामहरू (Dimensions of Policy Action)

- कानुनी तथा नियमनकारी कार्य (Legislation & Regulation):** नीतिको कार्यान्वयनका लागि आवश्यक ऐन, नियम, नियमावली, कार्यविधि र निर्देशिकाहरू निर्माण गर्नु।
- संस्थागत व्यवस्था (Institutional Setup):** नीति कार्यान्वयनका लागि निश्चित जिम्मेवारीसहित नयाँ निकाय वा एकाइ स्थापना गर्नु वा विद्यमान निकायलाई जिम्मेवारी सुम्पिनु।
- स्रोत-साधन विनियोजन (Resource Allocation):** स्वीकृत कार्यक्रमका लागि पर्याप्त बजेट, भौतिक पूर्वाधार, प्रविधि र दक्ष जनशक्ति उपलब्ध गराउनु।
- सेवा प्रवाह र सञ्चालन (Operationalization):** नागरिकको पहुँचमा पुग्ने गरी वस्तु वा सेवा प्रवाह गर्नु (जस्तै: खोप अभियान चलाउनु, अनुदान वितरण गर्नु)।
- अनुगमन, मूल्याङ्कन तथा प्रतिक्रिया (Monitoring & Feedback):** कार्यसम्पादनको निरन्तर अनुगमन गरी समस्या देखिएमा तत्काल परिमार्जन (Course Correction) गर्नु।

४. दृष्टिकोणहरूको तुलनात्मक विश्लेषण (Comparative Summary Matrix)

तुलनाको आधार	माथिबाट तल (Top-Down)	तलबाट माथि (Bottom-Up)	एकीकृत/हाइब्रिड (Hybrid)
सुरुवाती बिन्दु	केन्द्रीय नीतिगत निर्णय/ऐन	सडक तहको समस्या/कार्यान्वयनकर्ता	सेवा प्रवाहको अन्तिम बिन्दु र केन्द्रीय ढाँचा

तुलनाको आधार	माथिबाट तल (Top-Down)	तलबाट माथि (Bottom-Up)	एकीकृत/हाइब्रिड (Hybrid)
मुख्य पात्रहरू	राजनीतिक नेतृत्व, उच्च प्रशासक	सडक तहका नोकरशाह, स्थानीय नागरिक	केन्द्रीय, प्रादेशिक र स्थानीय पात्रहरूको सञ्जाल
तजबिजी अधिकार	सीमित र नियन्त्रित अधिकार	उच्च लचिलापन र तजबिजी अधिकार	तोकिएको दायराभित्र सन्तुलित अधिकार
सफलताको मापदण्ड	कानुनी आदेशको हुबहु अनुपालन	स्थानीय समस्या समाधान र नागरिक सन्तुष्टि	लक्ष्य प्राप्ति र स्थानीय अनुकूलन दुवै
नीतिगत कार्य (Action)	आदेश र नियन्त्रणमा आधारित कार्य	सडक तहको अन्तरक्रिया र सम्झौता	दोहोरो सञ्चार, समन्वय र नीतिगत सिकाई

५. नेपालमा नीति कार्यान्वयन र नीतिगत कार्यको स्थिति

नेपालको तीन तहको सङ्घीय प्रशासनिक ढाँचामा यी दृष्टिकोणहरूको सान्दर्भिकता निम्न बमोजिम छः

- **Top-Down को प्रयोग:** राष्ट्रिय सुरक्षा, मौद्रिक नीति, वा राष्ट्रिय गौरवका पूर्वाधार आयोजनाहरूमा सङ्घीय सरकारले Top-Down दृष्टिकोण अपनाउँछ।
- **Bottom-Up को प्रयोग:** स्थानीय तह (गाउँपालिका/नगरपालिका) बाट सञ्चालित कृषि, प्राथमिक स्वास्थ्य, र लक्षित वर्गका सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमहरूमा Bottom-Up दृष्टिकोण बढी प्रभावकारी देखिएको छ।
- **Hybrid को आवश्यकता (सङ्घीय ढाँचामा):** नेपालको संविधान अनुसार सङ्घले राष्ट्रिय नीति र मापदण्ड (Framework) तोक्ने र प्रदेश तथा स्थानीय तहले सोही दायराभित्र रही स्थानीय आवश्यकता अनुसार नीति लागू गर्ने **Hybrid Approach** सँग मेल खान्छ।

६. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति कार्यान्वयन कुनै एउटा मात्र तरिकाबाट सम्पन्न हुने सरल प्रक्रिया होइन। नीतिको प्रकृति, प्राविधिक जटिलता र क्षेत्र अनुसार दृष्टिकोणको छनोट गर्नु पर्दछ।

प्राविधिक र नियन्त्रणमुखी क्षेत्रमा Top-Down दृष्टिकोण उपयुक्त हुन सक्छ भने सामाजिक विकास र नागरिक सेवा प्रवाहमा Bottom-Up वा Hybrid दृष्टिकोण प्रभावकारी हुन्छ। आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनमा नीति कार्यान्वयनको खाडल (Implementation Gap) पुर्न केन्द्रीय मार्गदर्शन र स्थानीय लचिलापनको सन्तुलित संयोजनका साथै सशक्त **Policy Action** अनिवार्य मानिन्छ।

Unit ४: नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कन (Policy Monitoring and Evaluation)

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति चक्र (Public Policy Cycle) मा नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कन (Policy Monitoring & Evaluation - M&E) एउटा यस्तो आधारभूत र निरन्तर चलिरहने चरण हो, जसले नीतिको कार्यसम्पादन, प्रगति र प्रभावको वस्तुनिष्ठ परीक्षण गर्दछ।

कागजमा बनेका नीतिहरू कार्यान्वयनको मैदानमा कतिको सफल भइरहेका छन्? स्वीकृत बजेट र स्रोत-साधनको सही उपयोग भएको छ कि छैन? र नीतिले लक्षित वर्गको जीवनमा कस्तो परिवर्तन ल्यायो? भन्ने प्रश्नहरूको वस्तुनिष्ठ उत्तर खोज्ने प्रक्रिया नै नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कन हो।

२. नीति अनुगमन (Policy Monitoring)

२.१ अवधारणा (Concept)

नीति अनुगमन (Monitoring) भन्नाले नीति वा कार्यक्रम कार्यान्वयनको क्रममा तोकिएका लक्ष्य, समयसीमा, बजेट र भौतिक प्रगति हासिल भए/नभएको निरन्तर रूपमा हेर्ने, अवलोकन गर्ने र अभिलेख राख्ने आन्तरिक तथा निरन्तर प्रक्रिया (Continuous/Ongoing Process) लाई बुझाउँछ।

- मुख्य प्रश्न: "के हामीले कामलाई सही तरिकाले गरिरहेका छौं?" (Are we doing things right?)
- मुख्य केन्द्रविन्दु: स्रोत (Inputs), क्रियाकलाप (Activities), र तत्कालिन उपलब्धि (Outputs)।

२.२ नीति अनुगमनका प्रमुख उद्देश्यहरू

- कार्यान्वयनका क्रममा देखा पर्ने बाधा, ढिलासुस्ती र विचलन (Deviations) लाई समयमै पहिचान गरी तत्काल परिमार्जन (Course Correction) गर्नु।
- स्रोत-साधन (बजेट, जनशक्ति, समय) को सदुपयोग सुनिश्चित गर्नु।
- कार्यान्वयनकर्ताहरूलाई नतिजाप्रति जवाफदेही र पारदर्शी बनाउनु।

३. नीति मूल्याङ्कन (Policy Evaluation)

३.१ अवधारणा (Concept)

नीति मूल्याङ्कन (Evaluation) भन्नाले कुनै नीति, योजना वा कार्यक्रमको औचित्य, दक्षता, प्रभावकारिता र दीर्घकालीन प्रभाव (Impact) को आवधिक वा अन्तिम रूपमा गरिने वस्तुनिष्ठ परीक्षण (Periodic/Systematic Assessment) लाई बुझाउँछ।

- मुख्य प्रश्न: "के हामीले सही काम गर्‍यो र त्यसले कस्तो परिवर्तन ल्यायो?" (Did we do the right things and what difference did it make?)
- मुख्य केन्द्रविन्दु: मध्यमकालीन नतिजा (Outcomes), दीर्घकालीन प्रभाव (Impacts), र नीतिको दिगोपना (Sustainability)।

३.२ नीति मूल्याङ्कनका प्रकारहरू (Types of Evaluation)

- पूर्व-मूल्याङ्कन (Ex-Ante / Pre-Evaluation): नीति लागू गर्नुभन्दा अघि नै त्यसको सम्भाव्यता, लागत र सम्भावित प्रभावको पूर्वअनुमान गर्ने (जस्तै: Feasibility Study, Cost-Benefit Analysis)।
- प्रक्रिया मूल्याङ्कन (Process Evaluation): नीति कार्यान्वयन भइरहँदा कार्यान्वयनको तरिका, प्रशासनिक दक्षता र प्रणालीको परीक्षण गर्ने।
- मध्यवधि मूल्याङ्कन (Mid-Term Evaluation): नीति कार्यान्वयनको आधा अवधि पूरा भएपछि तोकिएका लक्ष्य प्राप्त भइरहेका छन् कि छैनन् भनी हेर्ने र बाँकी अवधिका लागि परिमार्जन गर्ने।
- अन्तिम तथा प्रभाव मूल्याङ्कन (Ex-Post / Impact Evaluation): नीति वा कार्यक्रम सम्पन्न भइसकेपछि त्यसले लक्षित वर्ग, समाज र अर्थतन्त्रमा पारेको वास्तविक दीर्घकालीन प्रभावको मापन गर्ने।

४. अनुगमन र मूल्याङ्कन बीचको तुलनात्मक भिन्नता (Monitoring vs. Evaluation)

तुलनाको आधार	नीति अनुगमन (Monitoring)	नीति मूल्याङ्कन (Evaluation)
प्रकृति	यो निरन्तर र नियमित रूपमा चलिरहने प्रक्रिया हो।	यो निश्चित समय (मध्यवधि वा अन्तिम) मा गरिने आवधिक कार्य हो।
केन्द्रविन्दु	प्रक्रिया र तत्कालिन उपलब्धि: Inputs, Activities, Outputs मा ध्यान दिन्छ।	नतिजा र प्रभाव: Outcomes, Impacts र Sustainability मा ध्यान दिन्छ।
सञ्चालनकर्ता	मुख्यतः संस्थाका आन्तरिक कर्मचारी/प्रशासकहरूले गर्छन्।	मुख्यतः बाह्य निष्पक्ष विज्ञ वा संस्थाद्वारा गराइन्छ।
मुख्य उद्देश्य	कार्यसम्पादनमा सुधार र तत्काल परिमार्जन (Course Correction) गर्नु।	नीतिको समग्र सफलता/असफलता, औचित्य र निरन्तरता तोक्नु।

तुलनाको आधार	नीति अनुगमन (Monitoring)	नीति मूल्याङ्कन (Evaluation)
सूचनाको स्रोत	दैनिक प्रगति प्रतिवेदन, अनुगमन निरीक्षण, र आन्तरिक अभिलेख।	गहिरो अध्ययन, सर्वेक्षण, क्षेत्रगत अवलोकन र प्रभाव अध्ययन।

५. नतिजामा आधारित अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणाली (Results-Based M&E System)

आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनमा परम्परागत अनुगमन (बजेट खर्च भयो कि भएन भन्ने मात्र हेर्ने) लाई विस्थापित गरी नतिजामा आधारित M&E प्रणाली (Results-Based M&E) अपनाइएको छ। यसले नतिजा शृङ्खला (Results Chain) मा काम गर्छ:

- १. स्रोत (Input): प्रयोग गरिएका बजेट, जनशक्ति, समय र प्रविधि। (जस्तै: प्राथमिक शिक्षामा विनियोजित रु. ५० लाख)।
- २. क्रियाकलाप (Activity): सञ्चालित कामहरू। (जस्तै: विद्यालय भवन निर्माण, शिक्षक तालिम)।
- ३. प्रतिफल (Output): तत्काल प्राप्त भौतिक नतिजा। (जस्तै: १० वटा कक्षाकोठा निर्माण, ५० जना शिक्षक तालिमप्राप्त)।
- ४. परिणाम/नतिजा (Outcome): मध्यमकालीन व्यवहारिक वा संस्थागत परिवर्तन। (जस्तै: बालबालिकाको भर्ना दर र सिकाइ उपलब्धिमा वृद्धि)।
- ५. प्रभाव (Impact): दीर्घकालीन सामाजिक-आर्थिक रूपान्तरण। (जस्तै: समुदायमा साक्षरता दर वृद्धि र गरिबी न्यूनीकरण)।

६. नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका चुनौतीहरू (Challenges in Policy M&E)

विकासोन्मुख देशहरूमा M&E प्रणालीलाई प्रभावकारी बनाउन निम्न चुनौतीहरू रहेका छन्:

- गुणस्तरीय तथ्याङ्कको अभाव: समयमा वस्तुनिष्ठ, अद्यावधिक र भरपर्दो तथ्याङ्क नपाउनु।
- M&E लाई औपचारिकतामा सीमित गर्नु: अनुगमन प्रतिवेदन तयार पारेर दराजमा थन्क्याउने, तर त्यसको निष्कर्षलाई बजेट वा आगामी नीतिमा प्रयोग नगर्ने प्रवृत्ति।
- दक्ष जनशक्ति र प्राविधिक क्षमताको कमी: M&E का आधुनिक परिमाणात्मक र गुणात्मक विधिहरू प्रयोग गर्न सक्ने विशेषज्ञको अभाव।
- संस्थागत प्रतिबद्धताको कमी: अनुगमन गर्दा गल्ती औल्याइने डरले कार्यान्वयनकर्ताहरूले अनुगमनलाई दबाव वा हस्तक्षेपका रूपमा हेर्ने मनोवृत्ति।

- अस्पष्ट सूचकहरू (Indicators): नीति निर्माण गर्दा नै नाप्न सकिने (Measurable/SMART) सूचकहरू नतोकिनु।

७. नेपालमा नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कनको स्थिति (M&E in Nepal)

७.१ संस्थागत व्यवस्था

- राष्ट्रिय योजना आयोग (NPC): राष्ट्रिय स्तरका नीति, आवधिक योजना र राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने प्रमुख निकाय।
- प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (OPMCM): नतिजा व्यवस्थापन महाशाखामार्फत आयोजनाहरूको केन्द्रीय अनुगमन र मुख्यमन्त्री/मन्त्रीहरूसँग कार्यसम्पादन सम्झौता।
- विषयगत मन्त्रालयहरू: मन्त्रालय स्तरमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन महाशाखा/शाखाहरू।
- सङ्घीयतामा M&E: प्रदेश योजना आयोग र स्थानीय तहहरूमा आफ्नै अनुगमन समितिहरू (जस्तै: स्थानीय तहमा उपाध्यक्ष/उपप्रमुखको संयोजकत्वमा अनुगमन समिति)।

७.२ सुधारका प्रयास तथा ऐन-नियम

- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८०: नेपालमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन कार्यलाई कानुनी, व्यवस्थित र नतिजामुखी बनाउन यो ऐन जारी गरिएको छ।
- M&E दिग्दर्शन तथा सफ्टवेयर: अनलाइन अनुगमन प्रणाली (PPIS - Public Project Information System) को प्रयोग।

८. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति अनुगमन तथा मूल्याङ्कन (M&E) सार्वजनिक नीति चक्रको केवल अन्तिम अध्याय मात्र नभई यो नयाँ नीति निर्माणका लागि आधार तयार पार्ने "सिखाई प्रक्रिया" (Learning Process) हो।

परम्परागत तरिकाले बजेट खर्चको हिसाब मात्र राख्ने अनुगमन प्रणालीलाई बदलेर नतिजामा आधारित M&E (Results-Based M&E) प्रणालीलाई पूर्ण रूपमा लागू गर्न सकेमा मात्र सार्वजनिक प्रशासनमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता, र सुशासन अभिवृद्धि भई नीतिको वास्तविक नतिजा नागरिकसम्म पुऱ्याउन सकिन्छ।

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८०: प्रमुख विशेषता र M&E प्रणालीमा योगदान

१. पृष्ठभूमि र विषयप्रवेश (Introduction)

नेपालमा विकास नीति, योजना तथा आयोजनाहरूको कार्यान्वयनमा पारदर्शिता, लागत-प्रभावकारिता, र उच्च नतिजामुखिता कायम गर्न अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० एक ऐतिहासिक कानुनी कोसेढुङ्गा हो।

वि.सं. २०८० साल चैत १६ गते प्रमाणीकरण भई लागू भएको यस ऐनले नेपालको सार्वजनिक प्रशासन र विकास व्यवस्थापनमा लामो समयदेखि रहेको ऐन/कानूनको अभावलाई पूर्ति गरेको छ। यसअघि निर्देशिका,

कार्यविधि र गठन आदेशका आधारमा चल्दै आएको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन (M&E) प्रणालीलाई यस ऐनले कानुनी वैधानिकता र बाध्यकारी संरचना प्रदान गरेको छ।

२. अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० का प्रमुख विशेषताहरू (Salient Features)

२.१ स्पष्ट वैधानिक परिभाषा र दायरा

- **व्यापक दायरा:** यस ऐनले सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका सार्वजनिक निकायहरू (संवैधानिक अङ्ग, मन्त्रालय, संस्थान, विश्वविद्यालय, विकास समिति आदि) द्वारा सञ्चालित विकास नीति, योजना, कार्यक्रम तथा आयोजनाहरूलाई समेटेको छ।
- **वस्तुनिष्ठ आधार:** अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्दा दीर्घकालीन सोच, आवधिक योजना, लाभ-लागत विश्लेषण, प्राविधिक तथा वातावरणीय पक्ष, सामञ्जस्यता, प्रभावकारिता, कार्यक्षमता, र लैङ्गिक समानता तथा समावेशितालाई आधार लिनुपर्ने स्पष्ट कानुनी व्यवस्था छ।

२.२ तीनै तहको संस्थागत जिम्मेवारी विभाजन

- **प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय (OPMCM):** राष्ट्रिय लक्ष्य हासिल गर्ने र सेवा प्रवाहमा निकायहरूलाई जवाफदेही बनाउन समग्र प्रणालीको उच्चस्तरीय अनुगमन गर्ने।
- **राष्ट्रिय योजना आयोग (NPC):** आवधिक योजना, राष्ट्रिय प्राथमिकता र राष्ट्रिय गौरवका आयोजनाहरूको समीक्षा, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन गर्ने प्रमुख निकायको रूपमा स्थापित।
- **विषयगत मन्त्रालयहरू:** आफ्ना मातहतका योजनाहरूको नियमित अनुगमन गर्ने र तल्ला निकायको निगरानी गर्ने जिम्मेवारी।
- **प्रदेश र स्थानीय तह:** प्रदेश र स्थानीय तहले आफ्ना योजना र हस्तान्तरित अनुदानबाट सञ्चालित कार्यक्रमको आफ्नै जिम्मेवार निकाय तोकिएको नियमित अनुगमन गर्नुपर्ने व्यवस्था।

२.३ तेस्रो पक्ष (Third-Party) बाट अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

- **स्वतन्त्रता र निष्पक्षता:** अनुगमन तथा मूल्याङ्कनलाई बढी वस्तुनिष्ठ बनाउन स्वार्थ नजोडिएको स्वतन्त्र व्यक्ति वा संस्था (तेस्रो पक्ष) मार्फत वार्षिक रूपमा अनुगमन वा मूल्याङ्कन गराउन सकिने व्यवस्था गरिएको छ।

२.४ दोहोरोपन अन्त्य र सहकार्य

- **एकरूपता कायम:** विभिन्न निकायहरूबाट हुने अनुगमनमा एउटै विषयमा दोहोरोपन (Duplication) नपर्ने गरी सहकार्यमा M&E गर्नुपर्ने बाध्यकारी नियम छ।
- **तर, पूर्वअनुगमन प्रभावकारी नभएको वस्तुनिष्ठ आधार भएमा** माथिल्लो निकायले पुनः अनुगमन गर्न सक्ने अधिकार सुरक्षित राखिएको छ।

२.५ सामाजिक जवाफदेहिताका औजारहरूको प्रयोग

- **आयोजना कार्यान्वयनका क्रममा सार्वजनिक परीक्षण (Public Audit), सामाजिक परीक्षण (Social Audit), र सार्वजनिक सुनुवाई (Public Hearing)** भए/नभएको विषयलाई अनुगमनको मुख्य आधार बनाइएको छ।

२.६ प्रत्यक्ष हस्तक्षेप र कानुनी कारबाहीको अधिकार

- आयोजनाको गुणस्तर खस्किएर वा तोकिएको लक्ष्य अनुसार काम नभई आयोजनालाई गम्भीर हानि-नोक्सानी हुने देखिएमा अनुगमनकर्ता/निकायले तत्काल आयोजनाको काम रोक्न, जिम्मेवार पदाधिकारीलाई जिम्मेवारीबाट हटाउन वा अन्य कानुनी कारबाहीका लागि सिफारिस वा निर्देशन दिन सक्ने कठोर अधिकार प्रदान गरिएको छ।

२.७ प्रतिवेदन सार्वजनीकरण र कार्यान्वयन

- अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका प्रतिवेदनहरू आयोगले तोकेको ढाँचामा तयार गरी सार्वजनिक गर्नुपर्ने र प्रतिवेदनले दिएका सुझावहरू सम्बन्धित सार्वजनिक निकायले अनिवार्य रूपमा कार्यान्वयन गर्नुपर्ने व्यवस्था छ।

३. नेपालको M&E प्रणालीमा यस ऐनको योगदान (Contribution to M&E System)

यस ऐनले नेपालको समग्र अनुगमन तथा मूल्याङ्कन प्रणालीमा निम्नलिखित सकारात्मक र संरचनात्मक रूपान्तरण ल्याएको छ:

- तदर्थवाद (Ad-hocism) को अन्त्य र कानुनी वैधानिकता:
 - यसअघि निर्देशिकाको भरमा सञ्चालित M&E लाई ऐनमार्फत कानुनी शक्ति प्राप्त भएको छ, जसले गर्दा अनुगमनका निष्कर्ष र सिफारिसहरू कार्यान्वयन गर्न सम्बन्धित निकायहरू बाध्य हुन्छन्।
- नतिजामा आधारित व्यवस्थापन (Results-Based Management):
 - केवल बजेट खर्च भयो कि भएन (Inputs/Activities) भन्ने परम्परागत शैलीलाई विस्थापित गरी प्रतिफल (Outputs), नतिजा (Outcomes), र गुणस्तरमा आधारित भएर मूल्याङ्कन गर्ने संस्कृतिको विकास गरेको छ।
- आयोजना व्यवस्थापनमा अनुशासन र गुणस्तर कायम:
 - काम रोक्ने वा जिम्मेवार अधिकारीलाई हटाउने सिफारिस गर्न सकिने अधिकारले गर्दा आयोजना प्रमुख, ठेकेदार, र प्रशासकहरूमा जिम्मेवारीबोध बढेको छ।
- सङ्घीय ढाँचा अनुकूल M&E प्रणालीको समायोजन:
 - सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्यक्षेत्र स्पष्ट पाउँदै तीनै तहमा अनुगमन प्रणालीलाई संस्थागत गर्न यस ऐनले मार्गदर्शन गरेको छ।
- नागरिक सहभागिता र सुशासन प्रवर्द्धन:
 - सामाजिक परीक्षण र सार्वजनिक सुनुवाइलाई कानुनी आधार बनाउँदा विकास निर्माणमा नागरिक निगरानी (Citizen Oversight) बढेको छ, जसले भ्रष्टाचार र अनियमितता कम गर्न मद्दत गर्दछ।

४. निष्कर्ष (Conclusion)

अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० ले नेपालको सार्वजनिक नीति तथा आयोजना व्यवस्थापनलाई जगैदेखि रूपान्तरण गर्ने आधार खडा गरेको छ। यस ऐनले M&E लाई प्रशासनिक औपचारिकताबाट मुक्त गरी "नतिजामुखी र जवाफदेही" बनाउन महत्त्वपूर्ण भूमिका खेलेको छ।

यद्यपि, यसको सफल प्रयोगका लागि नियमावलीको शीघ्र निर्माण, M&E सफ्टवेयर/प्रविधिको एकीकृत प्रयोग, र तीनै तहमा दक्ष जनशक्तिको क्षमता विकास गर्नु अत्यावश्यक देखिन्छ।

नीति अनुगमनको अवधारणा र दृष्टिकोणहरू (Concept and Approaches to Policy Monitoring)

१. अनुगमनको अवधारणा (Concept of Policy Monitoring)

अनुगमन (Monitoring) भन्नाले नीति, योजना, वा कार्यक्रम कार्यान्वयनको क्रममा तोकिएका लक्ष्य, समयसीमा, बजेट र गुणस्तर हासिल भए/नभएको निरन्तर रूपमा अवलोकन गर्ने, तथ्याङ्क सङ्कलन गर्ने र अभिलेख राख्ने निरन्तर र आन्तरिक प्रक्रिया (Continuous and Internal Process) लाई बुझाउँछ।

प्रसिद्ध नीति विश्लेषक विलियम डन (William Dunn) का अनुसार, "अनुगमन भनेको नीति कार्यान्वयनको क्रममा सिर्जना हुने तथ्य तथा नतिजाहरूको सूक्ष्म रूपमा निरीक्षण गर्ने र सूचना उत्पन्न गर्ने नीति विश्लेषणको एउटा प्रक्रिया हो।"

सार्वजनिक प्रशासन र नीति चक्रमा अनुगमनलाई "व्यवस्थापकीय आँखा" (Managerial Eye) को रूपमा हेरिन्छ। यसको मुख्य ध्येय काममा ढिलासुस्ती, स्रोत-साधनको दुरुपयोग, वा लक्ष्यभन्दा बाहिर जाने (Deviation) जोखिमलाई समयमै पहिचान गरी तत्काल सुधार वा परिमार्जन (Course Correction) गर्नु हो।

२. अनुगमनका मुख्य विशेषताहरू (Key Characteristics)

- **निरन्तर प्रक्रिया (Continuous Process):** यो नीति लागू भएदेखि सम्पन्न नभएसम्म दिनहुँ वा नियमित रूपमा सञ्चालन हुन्छ।
- **आन्तरिक व्यवस्थापकीय कार्य (Internal Function):** यो संस्थाका आफ्नै प्रशासक, आयोजना प्रमुख, र कर्मचारीहरूद्वारा गरिन्छ।
- **उपलब्धि र लागतमा केन्द्रित:** यसले मुख्यतः **Inputs** (बजेट/जनशक्ति) र **Outputs** (भौतिक प्रगति) बीचको तालमेल हेर्छ।
- **प्रतिक्रिया र सुधार (Feedback Loop):** यसले कार्यान्वयनका क्रममा देखा परेका समस्याहरूको तत्काल समाधान खोज्न व्यवस्थापकलाई सूचना दिन्छ।

३. अनुगमनका दृष्टिकोणहरू (Approaches to Policy Monitoring)

विलियम डन (William Dunn) तथा अन्य सार्वजनिक नीति विश्लेषकहरूका अनुसार नीति अनुगमनका दृष्टिकोणहरूलाई मुख्यतया ४ भागमा वर्गीकरण गरेर हेर्न सकिन्छ:

३.१ अनुपालन अनुगमन दृष्टिकोण (Compliance Monitoring Approach)

- अवधारणा: यो दृष्टिकोणले नीति कार्यान्वयन तोकिएका ऐन, नियम, कानुनी मापदण्ड, निर्देशिका र कार्यविधि अनुसार भए/नभएको परीक्षण गर्छ।
- केन्द्रविन्दु: नियम र आदेशको हुबहु पालना (Rule-following and Compliance)।
- मुख्य प्रश्न: "के कार्यान्वयनकर्ताहरूले कानुनी र प्रशासनिक नियमको पूर्ण पालना गरेका छन्?"
- उपयोगिता: वित्तीय अनुशासन कायम गर्न र अधिकारको दुरुपयोग रोक्न।

३.२ लेखा अनुगमन दृष्टिकोण (Accounting Monitoring Approach)

- अवधारणा: यो दृष्टिकोण मुख्यतया वित्तीय र भौतिक स्रोत-साधनको हिसाब-किताब (Input-Output Analysis) मा केन्द्रित हुन्छ।
- केन्द्रविन्दु: विनियोजित बजेट खर्चको अवस्था, वित्तीय अनुशासन, जनशक्तिको खपत र समयको पालना।
- मुख्य प्रश्न: "तोकिएको बजेट र समयभित्रै अनुमानित भौतिक काम सम्पन्न भयो कि भएन?"
- उपयोगिता: वित्तीय पारदर्शिता सुनिश्चित गर्न र आयोजनामा हुने लागत वृद्धि (Cost Overrun) रोक्न।

३.३ परीक्षण वा नतिजा अनुगमन दृष्टिकोण (Experimental / Results-Based Approach)

- अवधारणा: परम्परागत बजेट खर्च र भौतिक प्रगति मात्र नहेरी, नीतिले तल्लो तहमा कस्तो तत्कालिन परिवर्तन वा नतिजा (Outputs and Direct Effects) ल्याइरहेको छ भनी हेर्ने दृष्टिकोण हो।
- केन्द्रविन्दु: कार्यसम्पादन सूचकहरू (Key Performance Indicators - KPIs) र नतिजा शृङ्खला।
- मुख्य प्रश्न: "कामको गतिले तोकिएको भौतिक लक्ष्य र नतिजा हासिल भइरहेको छ कि छैन?"
- उपयोगिता: नतिजामुखी प्रशासन र गुणस्तर कायम गर्न।

३.४ सामाजिक तथा सहभागीतामूलक अनुगमन दृष्टिकोण (Social / Participatory Monitoring Approach)

- अवधारणा: यो तल्लो तहका नागरिक र लाभान्वित वर्गलाई अनुगमन प्रक्रियामा प्रत्यक्ष सहभागी गराउने आधुनिक दृष्टिकोण हो।
- केन्द्रविन्दु: नागरिक निगरानी (Citizen Oversight), पारदर्शिता, र सामाजिक जवाफदेहिता।
- औजारहरू: सार्वजनिक परीक्षण (Public Audit), सामाजिक परीक्षण (Social Audit), सार्वजनिक सुनुवाइ (Public Hearing), र नागरिक रिपोर्ट कार्ड (Citizen Report Card)।
- मुख्य प्रश्न: "लक्षित वर्गले नीतिको कार्यान्वयन र सेवा प्रवाहबाट कतिको सन्तुष्टि पाएका छन्?"
- उपयोगिता: भ्रष्टाचार नियन्त्रण, स्थानीय अपनत्व र सुशासन अभिवृद्धि गर्न।

४. दृष्टिकोणहरूको तुलनात्मक सारंश (Comparative Summary Matrix)

दृष्टिकोण	मुख्य केन्द्रविन्दु	प्राथमिक औजार/आधार	प्रमुख लाभ
अनुपालन (Compliance)	कानुनी नियम र निर्देशिकाको पालना	ऐन, नियम, नियमावली, निर्देशिका	अनियमितता र स्वेच्छाचारितामा रोक
लेखा (Accounting)	वित्तीय खर्च र भौतिक प्रगति	बजेट प्रतिवेदन, लेखापरीक्षण, Ledger	वित्तीय अनुशासन र लागत नियन्त्रण
परीक्षण/नतिजा (Results)	नतिजा र कार्यसम्पादन सूचकहरू (KPIs)	नतिजा ढाँचा (Results Framework), KPIs	उच्च कार्यदक्षता र गुणस्तर वृद्धि
सामाजिक (Participatory)	नागरिक सन्तुष्टि र सामाजिक जवाफदेहिता	सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाइ	पारदर्शिता, अपनत्व र भ्रष्टाचार नियन्त्रण

५. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति अनुगमन केवल कागजी प्रतिवेदन तयार पार्ने प्रशासनिक औपचारिकता मात्र होइन। यो त नीतिको सफल कार्यान्वयन सुनिश्चित गर्ने र नीतिगत लक्ष्यलाई व्यवहारमा उतार्ने महत्वपूर्ण माध्यम हो।

आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनमा अनुपालन र लेखा अनुगमन जस्ता परम्परागत दृष्टिकोणका साथै नतिजामा आधारित (Results-Based) र सहभागीतामूलक (Participatory) अनुगमन दृष्टिकोणको एकीकृत प्रयोग गर्नु अत्यावश्यक मानिन्छ।

नीति मूल्याङ्कनको अवधारणा र यसका मापदण्डहरू (Concept of Evaluation and Its Criteria)

१. नीति मूल्याङ्कनको अवधारणा (Concept of Policy Evaluation)

नीति मूल्याङ्कन (Policy Evaluation) सार्वजनिक नीति चक्र (Public Policy Cycle) को यस्तो महत्वपूर्ण र विश्लेषणात्मक चरण हो, जसले कुनै नीति, योजना वा कार्यक्रमको औचित्य, दक्षता, प्रभावकारिता र दीर्घकालीन प्रभावको वस्तुनिष्ठ र प्रणालीगत परीक्षण गर्दछ।

अनुगमनले "काम कसरी भइरहेछ" (प्रक्रिया) हेर्छ भने मूल्याङ्कनले "कामको वास्तविक नतिजा र प्रभाव के पर्यो" भन्ने कुराको लेखाजोखा गर्छ।

प्रसिद्ध नीति विश्लेषक विलियम डन (William Dunn) का अनुसार, "नीति मूल्याङ्कन भन्नाले कुनै नीति वा कार्यक्रमले हासिल गरेका नतिजाहरू र तिनको मूल्य वा औचित्य (Value or Worth) को मापन गर्ने प्रक्रियालाई बुझाउँछ।"

नीति मूल्याङ्कनका प्रमुख विशेषताहरू

- **नतिजा र प्रभाव-केन्द्रित:** यसले भौतिक प्रगति (Output) भन्दा बढी मध्यमकालीन परिणाम (Outcomes) र दीर्घकालीन प्रभाव (Impact) लाई मापन गर्छ।
- **आवधिक कार्य (Periodic Activity):** यो अनुगमन जस्तो निरन्तर नभई निश्चित समय (पूर्व-अवस्था, मध्यवधि, वा समाप्तिपछि) मा गरिन्छ।
- **मूल्य र औचित्यको मापन:** यसले नीतिको निरन्तरता, परिमार्जन वा खारेजीका लागि ठोस आधार प्रदान गर्छ।
- **सिखाईको माध्यम (Learning Tool):** मूल्याङ्कनले विगतका गल्तीहरूबाट सिकेर भविष्यमा नयाँ नीति निर्माण गर्न पृष्ठपोषण (Feedback) दिन्छ।

२. नीति मूल्याङ्कनका मापदण्डहरू (Criteria for Policy Evaluation)

कुनै पनि नीति कतिको सफल वा असफल भयो भनी मापन गर्न निश्चित वस्तुनिष्ठ मापदण्डहरूको प्रयोग गरिन्छ। विलियम डन (William Dunn) तथा OECD-DAC (Development Assistance Committee) ले निर्धारण गरेका ६ वटा प्रमुख मूल्याङ्कन मापदण्डहरू निम्न बमोजिम छन्:

२.१ प्रभावकारिता (Effectiveness)

- अवधारणा: नीतिले तोकेका प्राविधिक तथा भौतिक लक्ष्यहरू कति हदसम्म हासिल गर्न सक्यो भनी मापन गर्ने मापदण्ड हो।
- मुख्य प्रश्न: "के नीतिले तय गरेका लक्ष्यहरू हासिल भए?"
- उदाहरण: यदि साक्षरता नीतिले २ वर्षमा ९०% साक्षरता पुऱ्याउने लक्ष्य राखेको थियो भने वास्तविक उपलब्धि कति प्रतिशत भयो?

२.२ कार्यदक्षता (Efficiency)

- अवधारणा: तोकिएको नतिजा वा लक्ष्य हासिल गर्न कति स्रोत-साधन (बजेट, समय, जनशक्ति) प्रयोग भयो भनी लागत र प्रतिफल (Cost-Benefit) को तुलना गर्ने मापदण्ड हो।
- मुख्य प्रश्न: "न्यूनतम लागत र समयमा अधिकतम नतिजा हासिल भयो कि भएन?"
- उद्देश्य: स्रोतको अपव्यय (Waste) रोक्नु र उत्पादनशीलता बढाउनु।

२.३ औचित्य वा प्रासंगिकता (Relevance / Adequacy)

- अवधारणा: नीतिले लक्षित वर्ग वा समाजको वास्तविक समस्यालाई कति हदसम्म सम्बोधन गर्न सक्यो भनी परीक्षण गर्ने मापदण्ड हो।
- मुख्य प्रश्न: "के यो नीतिले जनताको वास्तविक समस्या समाधान गर्यो? के यो नीति अझै आवश्यक छ?"
- उद्देश्य: समस्या समाधान गर्न नीति पर्याप्त (Adequate) छ वा छैन भन्ने पक्का गर्नु।

२.४ समन्याय तथा समानता (Equity)

- अवधारणा: नीतिको लाभ, लागत र अवसरहरू समाजका विभिन्न वर्ग (विशेष गरी पछाडि पारिएका, गरिब, महिला, र सीमान्कृत समुदाय) सम्म न्यायोचित रूपमा वितरण भयो कि भएन भनी हेर्ने मापदण्ड।
- मुख्य प्रश्न: "के नीतिको फल सबै वर्ग र क्षेत्रले निष्पक्ष रूपमा पाए?"
- केन्द्रविन्दु: सामाजिक न्याय र समावेशिता।

२.५ प्रभाव (Impact)

- अवधारणा: नीति कार्यान्वयन पश्चात् लक्षित वर्ग, समाज, अर्थतन्त्र र वातावरणमा परेको समग्र र दीर्घकालीन परिवर्तन (सकारात्मक वा नकारात्मक, प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष) को परीक्षण।
- मुख्य प्रश्न: "नीतिले मानिसहरूको जीवनस्तर वा प्रणालीमा कस्तो दीर्घकालीन परिवर्तन ल्यायो?"

२.६ दिगोपना (Sustainability)

- अवधारणा: बाह्य सहयोग वा आयोजना/कार्यक्रम समाप्त भइसकेपछि पनि नीतिले सिर्जना गरेका लाभ वा प्रभावहरू निरन्तर कायम रहन्छन् कि रहँदैनन् भनी हेर्ने मापदण्ड।
- मुख्य प्रश्न: "स्रोत वा कार्यक्रम सकिएपछि पनि नीतिको सकारात्मक प्रभाव टिकिरहन्छ?"

३. मापदण्डहरूको तुलनात्मक तालिका (Summary Matrix)

मापदण्ड (Criteria)	मुख्य केन्द्रविन्दु (Focus)	मापन गर्ने विषय (What it Measures)
प्रभावकारिता (Effectiveness)	लक्ष्य प्राप्ति	नतिजा र लक्ष्य बीचको तुलना
कार्यदक्षता (Efficiency)	लागत र प्रतिफल	स्रोत-साधनको मितव्ययी प्रयोग (Cost-Benefit)
प्रासंगिकता (Relevance)	समस्याको समाधान	नीति र समाजको आवश्यकता बीचको तालमेल
समन्याय (Equity)	न्यायोचित वितरण	सीमान्कृत र लक्षित वर्गमा नीतिको पहुँच
प्रभाव (Impact)	दीर्घकालीन परिवर्तन	जीवनस्तर र प्रणालीमा आएको रूपान्तरण
दिगोपना (Sustainability)	लाभको निरन्तरता	दीर्घकालीन रूपमा प्रभाव टिकिरहने क्षमता

४. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति मूल्याङ्कन केवल तथ्याङ्क सङ्कलन गर्ने वा कागजी समीक्षा गर्ने कार्य होइन। यो सार्वजनिक नीतिको सान्दर्भिकता र सफलता वस्तुनिष्ठ रूपमा जाँच्ने कसी हो।

यी मापदण्डहरू (विशेष गरी प्रभावकारिता, कार्यदक्षता, प्रासंगिकता, समन्याय, प्रभाव र दिगोपना) को एकीकृत प्रयोगले नीति निर्माताहरूलाई विद्यमान नीतिमा सुधार गर्न, आवश्यक परे नीति संशोधन वा खारेज गर्न र नयाँ नीतिका लागि बलियो आधार प्रदान गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ।

नीति मूल्याङ्कनका प्रकारहरू (Types of Policy Evaluation)

१. विषयप्रवेश (Introduction)

सार्वजनिक नीति वा कार्यक्रमको सफलता, असफलता, औचित्य र प्रभावकारिता जाँच गर्न नीति चक्रका विभिन्न चरणमा मूल्याङ्कन गरिन्छ। नीति कुन चरणमा छ, मूल्याङ्कनको मुख्य उद्देश्य के हो, र मूल्याङ्कन कसले गर्दैछ भन्ने आधारमा यसलाई विभिन्न प्रकारमा विभाजन गर्न सकिन्छ।

२. मुख्य आधारहरूका आधारमा मूल्याङ्कनका प्रकारहरू

२.१ समय वा चरणका आधारमा (On the Basis of Timing/Phases)

नीति वा कार्यक्रम सञ्चालनको कुन समयमा मूल्याङ्कन गरिन्छ भन्ने आधारमा यसलाई ३ भागमा बाँडिन्छ:

१. पूर्व मूल्याङ्कन (Ex-Ante / Pre-Evaluation):

- अवधारणा: नीति स्वीकृत वा लागू गर्नुभन्दा अघि नै त्यसको सम्भाव्यता, लागत, जोखिम र सम्भावित प्रभावको पूर्वअनुमान गर्ने प्रक्रिया हो।
- मुख्य औजारहरू: Feasibility Study, Cost-Benefit Analysis (CBA), Risk Assessment.
- उद्देश्य: गलत वा स्रोत खेर जाने नीति बन्नुबाट रोक्नु।

२. मध्यवधि मूल्याङ्कन (Mid-Term / Ongoing Evaluation):

- अवधारणा: नीति वा योजना कार्यान्वयनको निश्चित अवधि (सामान्यतया आधा अवधि) पूरा भएपछि गरिन्छ।
- उद्देश्य: तोकिएका लक्ष्यहरू हासिल हुने दिशामा काम भइरहेछ कि छैन भनी हेर्ने र बाँकी अवधिका लागि नीति वा बजेटमा आवश्यक सुधार (Mid-Course Correction) गर्नु।

३. अन्तिम वा पश्चात् मूल्याङ्कन (Ex-Post / Terminal / Impact Evaluation):

- अवधारणा: नीति वा कार्यक्रम पूर्ण रूपमा सम्पन्न भइसकेपछि वा लागू भएको केही वर्षपछि गरिन्छ।
- उद्देश्य: नीतिले लक्षित वर्ग, समाज, अर्थतन्त्र र वातावरणमा पारेको वास्तविक र दीर्घकालीन प्रभाव (Impact) मापन गर्नु।

२.२ उद्देश्य वा प्रकृति अनुसार (On the Basis of Purpose/Function)

१. निर्माणात्मक मूल्याङ्कन (Formative Evaluation):

- अवधारणा: नीति कार्यान्वयनकै क्रममा यसको प्रक्रिया, प्रणाली र कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउने उद्देश्यले गरिने मूल्याङ्कन।

- **केन्द्रविन्दु:** कार्यान्वयनको तरिका, प्रशासनिक दक्षता र तत्कालीन समस्या समाधान।

2. योगनात्मक मूल्याङ्कन (Summative Evaluation):

- **अवधारणा:** नीति वा कार्यक्रम सकिएपछि त्यसको समग्र सफलता, असफलता र नतिजाको मूल्याङ्कन गर्ने।
- **केन्द्रविन्दु:** नीतिलाई निरन्तरता दिने, विस्तार गर्ने वा पूर्ण रूपमा बन्द (Terminate) गर्ने निर्णय लिनु।

3. प्रक्रिया मूल्याङ्कन (Process Evaluation):

- **अवधारणा:** नीति कसरी लागू भइरहेछ, सेवा प्रवाहको तरिका कस्तो छ, र कानुनी तथा प्रशासनिक SOPs पालना भएका छन् कि छैनन् भनी हेर्ने मूल्याङ्कन।

4. प्रभाव मूल्याङ्कन (Impact Evaluation):

- **अवधारणा:** नीतिको कारणले गर्दा समाज र लक्षित वर्गको जीवनस्तरमा कस्तो दिगो र सकारात्मक/नकारात्मक परिवर्तन आयो भन्ने सूक्ष्म विश्लेषण गर्ने।

२.३ मूल्याङ्कनकर्ता/निकायका आधारमा (On the Basis of Evaluator)

1. आन्तरिक मूल्याङ्कन (Internal Evaluation):

- नीति कार्यान्वयन गर्ने संस्थाकै कर्मचारी वा अधिकारीहरूद्वारा गरिने मूल्याङ्कन।
- **फाइदा:** कम खर्चिलो, संस्थागत तथ्याङ्कमा सहज पहुँच र छिटो हुने।
- **बेफाइदा:** पूर्वाग्रह (Biasness) हुने खतरा।

2. बाह्य मूल्याङ्कन (External / Third-Party Evaluation):

- संस्थाभन्दा बाहिरका स्वतन्त्र विज्ञ, अनुसन्धान संस्था वा परामर्शदाता (Consultant) बाट गराइने मूल्याङ्कन।
- **फाइदा:** निष्पक्ष, वस्तुनिष्ठ र प्राविधिक रूपमा गुणस्तरीय हुने।
- **बेफाइदा:** बढी खर्चिलो र समय लाग्ने।

3. सहभागीतामूलक मूल्याङ्कन (Participatory Evaluation):

- नीतिबाट प्रभावित हुने स्थानीय नागरिक, लाभान्वित वर्ग र सरोकारवालाहरूलाई प्रत्यक्ष सहभागी गराएर गरिने मूल्याङ्कन (जस्तै: सामाजिक परीक्षण, नागरिक रिपोर्ट कार्ड)।

३. प्रमुख प्रकारहरूको तुलनात्मक तालिका (Summary Matrix)

प्रकार (Type)	कहिले गरिन्छ? (Timing)	मुख्य उद्देश्य (Primary Objective)	प्रमुख प्रश्न (Key Question)
Ex-Ante (पूर्व)	नीति लागू हुनुअघि	सम्भाव्यता र लागत-लाभ जाँच्नु	के यो नीति लागू गर्न योग्य छ?
Mid-Term (मध्यवधि)	कार्यान्वयनको बीचमा	मध्य-कोर्स सुधार (Mid-Course Correction)	के हामी सहि दिशामा गइरहेका छौं?
Ex-Post (अन्तिम)	नीति सम्पन्न भएपछि	दीर्घकालीन प्रभाव र औचित्य मापन	नीतिले कस्तो वास्तविक परिवर्तन ल्यायो?
Formative	कार्यान्वयनको क्रममा	कार्यविधि र प्रणाली सुधार गर्नु	कार्यान्वयन प्रक्रिया कसरी सुधार गर्ने?
Summative	नीति सम्पन्न भएपछि	नीतिको सफलता/असफलता तोक्नु	नीति निरन्तर राख्ने कि बन्द गर्ने?

४. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति मूल्याङ्कन कुनै एउटा मात्र तरिकामा सीमित हुँदैन। नीति चक्रको आवश्यकता, उपलब्ध स्रोत-साधन र निर्णयकर्ताको चाहना अनुसार उपयुक्त मूल्याङ्कनको प्रकार छनोट गरिन्छ।

उत्कृष्ट नीति व्यवस्थापनका लागि नीति बनाउनुअघि Ex-Ante, कार्यान्वयनका क्रममा Formative/Mid-Term, र नीति सम्पन्न भएपछि Ex-Post Impact Evaluation को समन्वयात्मक प्रयोग गर्नु अत्यावश्यक हुन्छ।

नेपालमा सार्वजनिक नीति मूल्याङ्कनका चुनौतीहरू र समाधानका उपायहरू

१. पृष्ठभूमि (Introduction)

सार्वजनिक नीति चक्र (Public Policy Cycle) मा नीति मूल्याङ्कन (Policy Evaluation) ले नीति वा कार्यक्रमको औचित्य, कार्यक्षमता, प्रभावकारिता, र दीर्घकालीन प्रभाव (Impact) को वस्तुनिष्ठ विश्लेषण गर्दछ। नेपालमा तीनै तहका सरकारहरूले ठूलो धनराशि विनियोजन गरी विभिन्न आर्थिक, सामाजिक र पूर्वाधार सम्बन्धी नीतिहरू लागू गर्दै आएका छन्।

तर, नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा नीति मूल्याङ्कन प्रणाली अझै पनि परिपक्व हुन सकेको छैन। मूल्याङ्कनलाई रणनीतिक औजार (Strategic Learning Tool) को रूपमा भन्दा पनि एउटा सामान्य प्रशासनिक औपचारिकता (Administrative Formality) का रूपमा मात्र हेर्ने परिपाटीका कारण नीतिको वास्तविक प्रभाव मापन हुन सकेको छैन।

२. नेपालमा नीति मूल्याङ्कनका प्रमुख चुनौतीहरू (Key Challenges)

नेपालमा नीति मूल्याङ्कन गर्दा देखा पर्ने चुनौतीहरूलाई संस्थागत, तथ्याङ्कीय, प्राविधिक र राजनीतिक गरी मुख्यतया ४ भागमा विभाजन गरेर हेर्न सकिन्छ:

२.१ संस्थागत तथा कानुनी चुनौतीहरू

- **प्रतिवेदन कार्यान्वयनको कमी:** अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० आए तापनि मूल्याङ्कन प्रतिवेदनका सिफारिसहरूलाई आगामी नीति र बजेटसँग बाध्यकारी रूपमा आबद्ध (Policy-Budget Linkage) गर्ने परिपाटी कमजोर छ। प्रतिवेदनहरू प्रायः दराज वा ढड्डामा सीमित हुने गरेका छन्।
- **सङ्घीय ढाँचामा समन्वयको अभाव:** सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच नीति मूल्याङ्कनका मापदण्ड, सूचक (Indicators), र सूचना आदानप्रदानमा स्पष्ट समन्वय र एकरूपता छैन।
- **मूल्याङ्कनलाई नकारात्मक रूपमा हेरिनु:** मूल्याङ्कनलाई गल्ती वा कमजोरी औल्याउने माध्यम (Fault-finding mechanism) का रूपमा मात्र हेरिने हुँदा कार्यान्वयनकर्ताहरूले सही तथ्याङ्क नदिने वा मूल्याङ्कन प्रक्रियालाई पन्छाउने गर्छन्।

२.२ तथ्याङ्कीय तथा सूचना सम्बन्धी चुनौतीहरू

- **आधारभूत तथ्याङ्क (Baseline Data) को अभाव:** नीति वा आयोजना सुरु हुनुअघिको परिमाणात्मक अवस्था (Baseline) नै स्पष्ट नहुँदा नीतिको कार्यान्वयनपछि कति परिवर्तन आयो भनी तुलना (Impact Assessment) गर्न कठिन हुन्छ।
- **गुणस्तरीय र अद्यावधिक तथ्याङ्कको कमी:** एकीकृत सूचना प्रणालीको अभावमा वस्तुनिष्ठ, विश्वसनीय र समयमै तथ्याङ्क प्राप्त गर्न सकिँदैन।
- **अस्पष्ट सूचकहरू (Vague Indicators):** नीति निर्माण गर्दा नै नाप्न सकिने (Measurable / SMART) सूचकहरू तय नगरिनु।

२.३ प्राविधिक तथा स्रोत-साधन सम्बन्धी चुनौतीहरू

- **विज्ञता र प्राविधिक क्षमताको कमी:** नीति मूल्याङ्कनका आधुनिक परिमाणात्मक (Econometric modeling) र गुणात्मक (Qualitative) विधिहरू प्रयोग गर्न सक्ने दक्ष जनशक्तिको अभाव छ।
- **बजेटको अपर्याप्तता:** नीति वा आयोजना निर्माण गर्दा मूल्याङ्कन (Evaluation) का लागि छुट्टै पर्याप्त बजेट र समयको व्यवस्था नगर्नु।
- **स्वतन्त्र बाह्य मूल्याङ्कनको कमी:** बहुसंख्यक मूल्याङ्कनहरू आन्तरिक कर्मचारी वा पहुँचका आधारमा चुनिएका परामर्शदाताबाट गराइँदा वस्तुनिष्ठता र निष्पक्षता (Objectivity and Neutrality) मा प्रश्न उठ्ने गर्दछ।

२.४ राजनीतिक तथा व्यावहारिक चुनौतीहरू

- **राजनीतिक प्रतिबद्धताको अभाव:** राजनीतिक नेतृत्वले दीर्घकालीन प्रभाव मूल्याङ्कन भन्दा तत्काल देखिने पपुलिष्ट (Populist) वा छोटो अवधिका कार्यक्रमहरूलाई बढी प्राथमिकता दिने गर्छन्।
- **अल्पकालिक सोच:** मूल्याङ्कनले दिगो प्रभाव हेर्न निश्चित समय मागछ, तर सरकार र प्रशासनिक नेतृत्व बारम्बार परिवर्तन हुँदा नीतिको निरन्तर मूल्याङ्कन हुन पाउँदैन।

३. समाधानका उपायहरू (Way Forward / Solutions)

नेपालमा नीति मूल्याङ्कन प्रणालीलाई वस्तुनिष्ठ, वैज्ञानिक र प्रतिफलमुखी बनाउन निम्न उपायहरू अपनाउनुपर्छ:

३.१ कानुनी र संस्थागत सुधार

- **प्रतिवेदन कार्यान्वयनको कानुनी बाध्यता:** अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० को पूर्ण पालना गराउँदै मूल्याङ्कनका सिफारिसहरूलाई आगामी बजेट र नीति संशोधनको अनिवार्य आधार बनाउनु पर्छ।
- **एकीकृत M&E संरचना:** सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तह बीच M&E सूचनाको आदानप्रदान गर्न एकीकृत डिजिटल नेटवर्क/प्लेटफर्म (PPIS जस्ता प्रणाली) लाई सुदृढ बनाउने।

३.२ तथ्याङ्क र प्राविधिक आधुनिकीकरण

- **Baseline Data र SMART सूचक अनिवार्य गर्ने:** कुनै पनि नीति स्वीकृत गर्नुअघि त्यसको आधारभूत तथ्याङ्क (Baseline Data) र नाप्न सकिने सूचक (SMART Indicators) तोक्नु पर्छ।
- **राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालय (NSO) सँग सहकार्य:** राष्ट्रिय तथ्याङ्क बैंक निर्माण गरी समयमै भरपर्दो र अद्यावधिक तथ्याङ्क उपलब्ध गराउने व्यवस्था मिलाउने।

३.३ क्षमता विकास र स्रोतको सुनिश्चितता

- **क्षमता अभिवृद्धि:** निजामती सेवा र अनुसन्धान संस्थानका कर्मचारीहरूलाई आधुनिक मूल्याङ्कन विधि, सफ्टवेयर र तथ्याङ्क विश्लेषणमा तालिम दिने।
- **निश्चित बजेट विनियोजन:** हरेक नीति वा ठूला आयोजनाको कुल बजेटको निश्चित प्रतिशत (जस्तै: १-२%) अनिवार्य रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कनका लागि विनियोजन गर्ने।

३.४ निष्पक्षता र सामाजिक जवाफदेहिता

- **तेस्रो पक्ष (Third-Party) मूल्याङ्कन:** ठूला र राष्ट्रिय महत्त्वका नीतिहरूको मूल्याङ्कन स्वतन्त्र विश्वविद्यालय, अनुसन्धान केन्द्र वा बाह्य विज्ञमार्फत गराई पूर्वाग्रह हटाउने।
- **सहभागीतामूलक मूल्याङ्कन (Participatory Evaluation):** मूल्याङ्कन प्रक्रियामा सामाजिक परीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाइ, र नागरिक रिपोर्ट कार्ड जस्ता औजारहरूको प्रयोग गरी लाभान्वित वर्गको आवाज समेट्ने।

४. निष्कर्ष (Conclusion)

नेपालमा नीति मूल्याङ्कनलाई कागजी समीक्षा र बजेट खर्चको हिसाब किताबमा मात्र सीमित नराखी "नतिजामा आधारित र सिकाइमुखी" (Results-Based & Learning-Oriented) बनाउनु आजको आवश्यकता हो।

नीति निर्माणकै चरणमा स्पष्ट सूचक र बजेट तोक्ने, अनुगमन तथा मूल्याङ्कन ऐन, २०८० को कडा पालना गर्ने, र मूल्याङ्कनका सिफारिसहरूलाई नीति परिमार्जनमा प्रयोग गर्ने परिपाटी बसाल्न सकेमा मात्र सार्वजनिक प्रशासनमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र सुशासन प्रवर्द्धन भई नीतिगत लक्ष्यहरू हासिल गर्न सकिन्छ।

नीति मूल्याङ्कनका सीमा तथा अवरोधहरू (Constraints on Policy Evaluation)

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति चक्र (Public Policy Cycle) मा नीति मूल्याङ्कन (Policy Evaluation) लाई नीतिको औचित्य, दक्षता, र दीर्घकालीन प्रभाव नाप्ने सबल औजार मानिन्छ। सिद्धान्ततः मूल्याङ्कनले नीतिको सफलता वा असफलताको वस्तुनिष्ठ र वैज्ञानिक निष्कर्ष दिनुपर्छ।

तर, व्यवहारमा नीति मूल्याङ्कन गर्न सोचे जस्तो सरल र निष्पक्ष हुँदैन। मूल्याङ्कन प्रक्रिया विभिन्न प्रकारका सीमा, व्यवधान तथा अवरोधहरू (Constraints) बाट घेरिएको हुन्छ। यी सीमाहरूका कारण कतिपय अवस्थामा मूल्याङ्कनले सही नतिजा दिन सक्दैन वा मूल्याङ्कनको निष्कर्ष अनुसार नीतिमा सुधार गर्न सकिँदैन।

२. नीति मूल्याङ्कनका प्रमुख अवरोधहरू (Major Constraints on Evaluation)

नीति मूल्याङ्कन गर्दा देखा पर्ने सीमाहरूलाई मुख्यतया निम्न ५ वर्गमा विभाजन गरेर अध्ययन गर्न सकिन्छ:

२.१ राजनीतिक तथा नीतिगत अवरोधहरू (Political and Policy Constraints)

- **अस्पष्ट वा बहुअर्थी नीतिगत उद्देश्यहरू:** राजनीतिक सहमति जुटाउन नीति निर्माताहरूले प्रायः नीतिको लक्ष्य र उद्देश्यलाई अस्पष्ट, फराकिलो वा अमूर्त बनाउँछन्। जब उद्देश्य नै प्रष्ट हुँदैन, मूल्याङ्कनकर्तालाई के नाप्ने भन्ने गोलचक्कर हुन्छ।
- **राजनीतिक दबाव र पूर्वाग्रह:** मूल्याङ्कनका निष्कर्षहरू राजनीतिक रूपमा संवेदनशील हुन्छन्। सत्तारूढ दल वा मन्त्रीहरूले आफ्ना लोकप्रिय (Populist) नीतिहरू असफल भएको स्वीकार्न मान्दैनन्, जसले गर्दा मूल्याङ्कन प्रतिवेदनलाई प्रभावित पार्ने वा दबाउने प्रयास हुन्छ।
- **मूल्याङ्कन परिणामप्रतिको प्रतिरोध (Resistance to Evaluation):** नीति कार्यान्वयनकर्ताहरूले मूल्याङ्कनलाई गल्ती औल्याउने वा सजाय दिने माध्यमका रूपमा हेर्ने हुँदा आन्तरिक प्रतिरोध (Internal Resistance) गर्छन्।

२.२ संस्थागत तथा प्रशासनिक अवरोधहरू (Institutional and Administrative Constraints)

- **प्रतिवेदन कार्यान्वयनको अभाव (Non-utilization of Reports):** मूल्याङ्कन प्रतिवेदन तयार पारेर बुझाए तापनि त्यसका सिफारिसहरूलाई बजेट, कार्यक्रम वा नीति संशोधनमा प्रयोग नगर्ने परिपाटी छ। प्रतिवेदन दराजमा सीमित हुनु ठूलो संस्थागत सीमा हो।
- **अल्पकालिक सोच र समयको दबाव:** प्रभाव मूल्याङ्कन (Impact Evaluation) को नतिजा आउन वर्षौं लाग्छ, तर सरकार वा जनप्रतिनिधिहरूलाई तत्काल प्रतिफल चाहिएको हुन्छ। समयको अभावले गर्दा हतारमा सतहगत (Superficial) मूल्याङ्कन गरिन्छ।
- **स्रोत-साधन (बजेट र जनशक्ति) को कमी:** उच्चस्तरीय र वैज्ञानिक मूल्याङ्कन गर्न ठूलो धनराशी र विज्ञ जनशक्ति चाहिन्छ, तर नीति निर्माण गर्दा M&E का लागि न्यून बजेट मात्र छुट्याइन्छ।

२.३ प्रविधि तथा विधिगत अवरोधहरू (Methodological and Technical Constraints)

- **असर र प्रभावको पृथकीकरण (Attribution Problem):** समाजमा एउटै परिवर्तन ल्याउन धेरै नीति र बाह्य कारकहरूले काम गरिरहेका हुन्छन्। उदाहरणका लागि, गरिबी घट्नुमा स्वास्थ्य नीतिको योगदान कति, शिक्षाको कति, वा वैदेशिक रोजगारीको कति? भनी छुट्ट्याउन (Isolate गर्न) असाध्यै कठिन हुन्छ।
- **अप्रत्यक्ष र गुणात्मक नतिजा मापनमा जटिलता:** भौतिक संरचना निर्माण (Output) सजिलै नाप्न सकिन्छ, तर नागरिकको सन्तुष्टि, सशक्तीकरण, सामाजिक समावेशिता वा सुशासन जस्ता गुणात्मक (Qualitative) सूचकहरू मापन गर्नु जटिल हुन्छ।
- **नाप्न सकिने (SMART) सूचकहरूको अभाव:** नीति बनाउँदा नै वस्तुनिष्ठ रूपमा नाप्न सकिने सूचक (Measurable Indicators) नतोकिनु।

२.४ सूचना तथा तथ्याङ्कीय अवरोधहरू (Data and Information Constraints)

- आधारभूत तथ्याङ्क (Baseline Data) को अभाव: नीति वा कार्यक्रम सुरु हुनुभन्दा अघिको वास्तविक स्थिति (Baseline) को तथ्याङ्क नहुँदा नीतिको कार्यान्वयनपछि कति सुधार आयो भनेर तुलना गर्न सकिँदैन।
- तथ्याङ्कको गुणस्तर र विश्वसनीयता: अद्यावधिक, एकीकृत र भरपर्दो सूचना प्रणाली (Information System) को अभाव हुनु र नक्कली वा बनावटी तथ्याङ्क पेस गरिनु।

२.५ नैतिक तथा सामाजिक अवरोधहरू (Ethical and Social Constraints)

- नैतिक प्रश्नहरू (Ethical Issues): वैज्ञानिक मूल्याङ्कनमा "नियन्त्रित समूह" (Control Group) र "प्रयोग समूह" (Treatment Group) तुलना गर्दा एउटा समूहलाई नीतिको लाभबाट नियतवश बञ्चित गराउनुपर्ने हुन्छ, जुन सामाजिक र नैतिक दृष्टिकोणले गलत मानिन्छ।
- गोपनीयता र सूचनाको अधिकार: व्यक्तिगत तथ्याङ्क वा संवेदनशील सूचना सङ्कलन गर्दा गोपनीयताको हक र कानुनी बाधा उत्पन्न हुनु।

३. अवरोधहरूको तुलनात्मक सारंश (Summary Table)

अवरोधको क्षेत्र	मुख्य चुनौती/सीमा	मूल्याङ्कनमा पर्ने असर
राजनीतिक	अस्पष्ट उद्देश्य र राजनीतिक दबाव	नतिजा निष्पक्ष नहुने वा दबाइने
संस्थागत	बजेटको कमी र प्रतिवेदन कार्यान्वयन नहुनु	मूल्याङ्कन उपयोगी नहुने, दराजमा थन्किने
विधिगत (Methodological)	समस्या पृथकीकरण (Attribution Problem)	वास्तविक प्रभाव कसको हो भनी तोक्न नसकिने
तथ्याङ्कीय	Baseline Data को अभाव	कार्यान्वयन अघि र पछिको तुलना नहुने
नैतिक (Ethical)	Control Group बनाउँदा हुने विभेद	नागरिकलाई समान सेवा दिनुपर्ने दायित्वमा असर

४. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति मूल्याङ्कन आफैंमा पूर्ण र त्रुटिरहित औजार होइन। राजनीतिक इच्छाशक्ति, विधिगत जटिलता, तथ्याङ्कको उपलब्धता र स्रोत-साधनको सीमितताले यसको दायरालाई अवरोधमा पार्छन्।

तसर्थ, मूल्याङ्कनकर्ता तथा नीति निर्माताहरूले यी सीमाहरूबारे पूर्व-सचेत भई नीति निर्माणकै चरणमा **SMART** सूचक तोक्ने, **Baseline Data** सङ्कलन गर्ने, र मूल्याङ्कनका लागि छुट्टै बजेट र स्वतन्त्रता सुनिश्चित गर्ने परिपाटी बसाल्नु पर्छ।

Unit 5: नीति प्रभाव र परिवर्तन (Policy Impact and Change)

१. नीति प्रभावको अवधारणा (Concept of Policy Impact)

नीति प्रभाव (Policy Impact) भन्नाले नीति कार्यान्वयन पश्चात् लक्षित वर्ग, अर्थतन्त्र, वातावरण, र समग्र समाजमा परेको दीर्घकालीन, प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष, र योजनाबद्ध वा गैर-योजनाबद्ध (Planned or Unplanned) परिवर्तनलाई बुझाउँछ।

नीति चक्रमा सामान्य भौतिक गतिविधिलाई **Output** (जस्तै: विद्यालय भवन निर्माण), त्यसको तत्कालीन नतिजालाई **Outcome** (जस्तै: विद्यालयमा विद्यार्थी भर्नादर वृद्धि), र त्यसले समाजमा ल्याएको प्रणालीगत तथा संरचनात्मक परिवर्तनलाई **Impact** (जस्तै: साक्षरता वृद्धि भई गरिबी निवारणमा पुगेको योगदान) भनिन्छ।

२. नीति प्रभावका प्रकारहरू (Types of Policy Impacts)

नीतिको प्रभावलाई विभिन्न आयामबाट वर्गीकरण गरेर अध्ययन गर्न सकिन्छ:

१. प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष प्रभाव (Direct vs. Indirect Impact):

- प्रत्यक्ष: नीतिको मुख्य लक्ष्य अनुसार तुरुन्तै वा स्पष्ट देखिने असर (जस्तै: निःशुल्क खोप कार्यक्रमले रोगको दर घट्नु)।
- अप्रत्यक्ष: नीतिको प्रत्यक्ष लक्ष्य नभए पनि सहायक रूपमा सिर्जना हुने असर (जस्तै: खोपका कारण बाल स्वास्थ्य सुधिएर पछि गएर श्रम उत्पादकत्व बढ्नु)।

२. योजनाबद्ध र गैर-योजनाबद्ध प्रभाव (Intended vs. Unintended Impact):

- योजनाबद्ध: नीति निर्माताले अघि सारेको मूल उद्देश्य अनुसारको सकारात्मक परिवर्तन।
- गैर-योजनाबद्ध (Spillover Effect): नीतिको पूर्व-अनुमान नगरिएको सकारात्मक वा नकारात्मक उप-प्रभाव (Side-effect)।

३. अल्पकालीन र दीर्घकालीन प्रभाव (Short-term vs. Long-term Impact):

- अल्पकालीन: नीति लागू हुनासाथ देखिने तत्कालीन व्यवहारिक असर।
- दीर्घकालीन: पुस्तान्तरण वा प्रणालीगत रूपमा वर्षौंसम्म कायम रहने परिवर्तन।

३. नीति परिवर्तनको अवधारणा (Concept of Policy Change)

नीति परिवर्तन (Policy Change) भन्नाले विद्यमान सार्वजनिक नीतिमा समय, परिस्थिति, नयाँ प्रविधि, राजनीतिक विचारधारा, वा मूल्याङ्कनका निष्कर्षका आधारमा गरिने संशोधन, परिमार्जन, विस्थापन वा पुनरावलोकन लाई बुझाउँछ ।

सार्वजनिक नीति स्थिर (Static) हुँदैन; यो गतिशील (Dynamic) प्रक्रिया हो । समाजमा नयाँ आवश्यकता वा समस्याहरू सिर्जना हुँदा पुराना नीतिहरू अक्षम साबित हुन्छन्, जसले गर्दा नीति परिवर्तन अनिवार्य हुन्छ ।

४. नीति परिवर्तनका ढाँचा तथा प्रकारहरू (Types/Models of Policy Change)

1. क्रमिक परिवर्तन (Incremental Change):

- चार्ल्स लिन्डब्लम (Charles Lindblom) को सिद्धान्तमा आधारित ।
- विद्यमान नीतिमा साना-तिना संशोधन, बजेट थपघट, वा कार्यविधि परिमार्जन गरेर गरिने सुस्त परिवर्तन ।
- यो सुरक्षित हुन्छ र यसमा प्रशासनिक वा राजनीतिक प्रतिरोध (Resistance) कम हुन्छ ।

2. साहसिक/मौलिक परिवर्तन (Fundamental / Paradigm Shift):

- विद्यमान नीतिको जगलाई नै बदलेर बिल्कुलै नयाँ दर्शन वा व्यवस्था अपनाउनु ।
- उदाहरण: नेपालमा २०६३/६४ पछि एकात्मक शासन व्यवस्थालाई विस्थापित गरी सङ्घीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक नीति अपनाउनु ।

3. नीति विस्थापन/पुनरावलोकन (Policy Succession):

- पुरानो नीति पूर्ण रूपमा असफल नभए तापनि नयाँ आवश्यकता सम्बोधन गर्न पुरानो नीतिलाई नयाँ नीतिले प्रतिस्थापन (Replace) गर्नु ।

4. नीति खारेजी (Policy Termination):

- नीतिले आफ्नो उद्देश्य हासिल गरिसकेपछि वा नीति पूर्ण रूपमा असान्दर्भिक र हानिकारक ठहरिएपछि त्यसलाई खारेज वा बन्द गरिनु ।

५. नीति परिवर्तनका कारक तत्वहरू (Drivers/Factors of Policy Change)

नीति परिवर्तन एकलै हुँदैन । यसका पछाडि विभिन्न बाह्य र आन्तरिक तत्वहरू सक्रिय हुन्छन्:

- **राजनीतिक परिवर्तन (Political Change):** नयाँ सरकार, चुनाव, राजनीतिक क्रान्ति वा विचारधारामा आउने परिवर्तन ।
- **मूल्याङ्कनको नतिजा (Evaluation Feedback):** नीति मूल्याङ्कन प्रतिवेदनले नीति असफल भएको वा सुधार आवश्यक रहेको देखाएमा ।

- **सामाजिक र जनसाङ्ख्यिकीय परिवर्तन (Socio-Demographic Shift):** सहरीकरण, साक्षरता वृद्धि, वा जनसङ्ख्याको संरचनामा आउने फेरबदल।
- **आर्थिक सङ्कट वा दबाव (Economic Crises):** मन्दी, बजेट घाटा, वा अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय संस्था (जस्तै: IMF, World Bank) को सर्तहरू।
- **प्रविधि र भूमण्डलीकरण (Technology & Globalization):** सूचना प्रविधिको विकास र अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि/सम्झौताहरू।
- **नागरिक समाज र मिडियाको दबाव (Public Opinion & Advocacy):** जनदबाव, आन्दोलन, वा सञ्चारमाध्यमको खबरदारी।

६. नीति खारेजी (Policy Termination)

अवधारणा

नीति खारेजी (Policy Termination) सार्वजनिक नीति चक्रको अन्तिम चरण हो, जहाँ निरर्थक, असान्दर्भिक, वा स्रोत-साधनको अपव्यय गरिरहेका नीति, कार्यक्रम वा संस्थाहरूलाई जानीजानी र योजनाबद्ध रूपमा समाप्त गरिन्छ।

नीति खारेजीका कारणहरू (Reasons for Termination)

- **उद्देश्य प्राप्ति:** नीतिले आफ्नो तोकिएको लक्ष्य १००% हासिल गरिसक्नु (जस्तै: पोलियो उन्मूलन अभियान)।
- **लागत-दक्षताको कमी (Cost-Ineffectiveness):** नीतिको प्रतिफल भन्दा सञ्चालन खर्च धेरै हुनु।
- **विचारधारात्मक परिवर्तन (Ideological Shift):** नयाँ राजनीतिक नेतृत्व आउँदा अघिल्लो सरकारको नीति खारेज गर्नु।
- **नयाँ परिमार्जित नीतिको उदय:** साविकको नीतिभन्दा उत्तम र आधुनिक विकल्प उपलब्ध हुनु।

नीति खारेजीका चुनौतीहरू (Challenges/Barriers to Termination)

नीति सुरु गर्न जति सजिलो हुन्छ, त्यसलाई बन्द वा खारेज गर्न उति नै गाह्रो हुन्छ। यसका प्रमुख अवरोधहरू निम्न छन्:

- **कर्मचारीतन्त्रको आन्तरिक प्रतिरोध (Bureaucratic Resistance):** नीति बन्द हुँदा कर्मचारीको बजेट, अधिकार, वा रोजगारी खोसिने डर हुनु।
- **लक्षित समूहको हित (Vested Interests):** नीतिको सुविधा भोग गरिरहेका समूह (Interest Groups) ले खारेजीको विरोध गर्नु।
- **राजनीतिक जोखिम (Political Risk):** नीति बन्द गर्दा मत (Vote) गुम्ने डर।

- **सुरुवाती लागतको मोह (Sunk Cost Fallacy):** "अहिलेसम्म यति धेरै बजेट खर्च भइसकेको छ, अब कसरी बन्द गर्ने?" भन्ने मानसिकता।

७. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति प्रभाव र परिवर्तन सार्वजनिक नीति प्रणालीका जीवन चक्र हुन्। नीतिको वास्तविक सफलता त्यसले समाजमा पार्ने सकारात्मक प्रभाव (Impact) मा निर्भर गर्दछ।

यदि मूल्याङ्कनका क्रममा नीति निष्प्रभावी वा असान्दर्भिक देखिएमा समयमै समीचीन परिवर्तन (Policy Change) वा आवश्यक परे साहसिक खारेजी (Policy Termination) गर्न सक्नु नै गतिशील र नतिजामुखी शासन प्रणालीको पहिचान हो।

नीति प्रभावको अवधारणा र यसका आयामहरू (Concept and Dimensions of Policy Impact)

१. नीति प्रभावको अवधारणा (Concept of Policy Impact)

नीति प्रभाव (Policy Impact) सार्वजनिक नीति चक्रको अन्तिम तथा बहुआयामिक नतिजा हो। कुनै पनि सार्वजनिक नीति वा कार्यक्रम लागू भइसकेपछि लक्षित वर्ग, समाज, अर्थतन्त्र, वातावरण र शासकीय प्रणालीमा देखा पर्ने दीर्घकालीन, संरचनात्मक र दिगो परिवर्तनलाई नीति प्रभाव भनिन्छ।

सार्वजनिक व्यवस्थापनमा नीति नतिजालाई Results Chain (नतिजा शृङ्खला) मार्फत बुझ्नु अत्यावश्यक हुन्छ:

Output (प्रतिफल): नीतिको तत्कालीन भौतिक वा प्रक्रियागत उपलब्धि (जस्तै: सडक खनिनु, तालिम दिइनु)।

- **Outcome (परिणाम):** नीतिको मध्यकालीन असर वा उपयोग (जस्तै: यातायात सहज हुनु, सीप प्रयोग हुनु)।
- **Impact (प्रभाव):** नीतिको दीर्घकालीन, व्यापक र जीवनस्तरमा पर्ने रूपान्तरण (जस्तै: आर्थिक वृद्धि हुनु, गरिबी घट्नु)।

प्रसिद्ध नीति विश्लेषक थॉमस डाय (Thomas Dye) का अनुसार, "नीति प्रभाव भन्नाले सरकारले के गर्छ वा गर्दैन भन्ने कुराले जनताको वास्तविक जीवन र समाजमा पार्ने समग्र असर वा परिवर्तनलाई बुझाउँछ।"

२. नीति प्रभावका प्रमुख आयामहरू (Dimensions of Policy Impact)

नीतिको प्रभाव कुनै एउटा क्षेत्रमा मात्र सीमित हुँदैन। यसलाई विभिन्न कोण र आयामहरूबाट विश्लेषण गरिन्छ:

२.१ समयगत आयाम (Temporal Dimension)

- **अल्पकालीन प्रभाव (Short-term Impact):** नीति कार्यान्वयनको तुरुन्तै वा केही महिनाभित्रै देखिने व्यवहारगत र परिचालनगत परिवर्तन।
- **दीर्घकालीन प्रभाव (Long-term Impact):** नीति लागू भएको वर्षौंपछि समाजको संरचना वा अर्थतन्त्रमा देखिने दिगो रूपान्तरण।

२.२ योजनागत आयाम (Intended vs. Unintended Dimension)

- **योजनाबद्ध/इच्छित प्रभाव (Intended Impact):** नीति निर्माण गर्दा तय गरिएका मूल लक्ष्य र उद्देश्य अनुसार हासिल भएका सकारात्मक नतिजाहरू।
- **गैर-योजनाबद्ध/अनिच्छित प्रभाव (Unintended Impact):** नीति निर्माताले पूर्व-अनुमान नगरेका तर नीति कार्यान्वयनका क्रममा उप-उत्पादन (Side-effect or Spillover) को रूपमा देखा पर्ने सकारात्मक वा नकारात्मक असरहरू।
 - **उदाहरण:** सवारी साधनमा कर वृद्धि गर्दा (इच्छित प्रभाव: राजस्व वृद्धि र प्रदूषण नियन्त्रण) तर त्यसको अनिच्छित प्रभाव स्वरूप सार्वजनिक सवारीको भाडा बढेर गरिब वर्गमा मार पर्नु।

२.३ प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष आयाम (Direct vs. Indirect Dimension)

- **प्रत्यक्ष प्रभाव (Direct Impact):** नीतिले सीधै लक्षित समूह वा समस्यालाई सम्बोधन गर्दा देखिने नतिजा (जस्तै: निःशुल्क शिक्षा नीतिले साक्षरता दर बढ्नु)।
- **अप्रत्यक्ष प्रभाव (Indirect Impact):** नीतिले अन्य सहायक क्षेत्र वा प्रणालीमा पार्ने असर (जस्तै: साक्षरता बढेपछि बालविवाह घट्नु वा श्रम उत्पादकत्व बढ्नु)।

२.४ विषयगत/क्षेत्रगत आयाम (Socio-Economic & Sectoral Dimensions)

नीतिले समाजका विभिन्न क्षेत्रहरूमा छुट्टाछुट्टै वा एकीकृत रूपमा प्रभाव पार्छ:

- **सामाजिक आयाम (Social Dimension):** नागरिकको जीवनस्तर, साक्षरता, लैङ्गिक समानता, सामाजिक समावेशिता र सशक्तीकरणमा आउने सुधार।
- **आर्थिक आयाम (Economic Dimension):** जिडीपी (GDP) वृद्धि, रोजगारी सिर्जना, गरिबी निवारण, र उत्पादनशीलतामा पर्ने असर।
- **पर्यावरणीय आयाम (Environmental Dimension):** प्राकृतिक स्रोतको संरक्षण, जलवायु अनुकूलन, र जैविक विविधतामा पर्ने सकारात्मक वा नकारात्मक प्रभाव।
- **प्रशासनिक तथा शासकीय आयाम (Institutional/Governance Dimension):** सुशासन, संस्थागत क्षमता अभिवृद्धि, सेवा प्रवाहमा पारदर्शिता, र कानुनी शासनको सुदृढीकरण।

२.५ लक्षित तथा वितरणात्मक आयाम (Targeted & Distributive Dimension)

- वितरणात्मक प्रभाव (Distributive Impact):** नीतिको लाभ र लागत समाजका कुन-कुन वर्ग (धनी/गरिब, पुरुष/महिला, सुगम/दुर्गम) सम्म न्यायोचित रूपमा पुग्यो भन्ने मापन।
- समन्यायिक प्रभाव (Equity Impact):** पछाडि पारिएका, सीमान्कृत र अपाङ्गता भएका व्यक्तिहरूको अधिकार र पहुँचमा पुगेको सकारात्मक योगदान।

३. आयामहरूको तुलनात्मक तालिका (Summary Matrix)

आयाम (Dimension)	वर्ग (Categories)	मुख्य केन्द्रविन्दु (Focus)
समय (Temporal)	अल्पकालीन vs. दीर्घकालीन	नतिजा देखिन लाग्ने समय र दिगोपना
योजना (Intendedness)	इच्छित (Intended) vs. अनिच्छित (Unintended)	नीतिगत लक्ष्य र पूर्व-अनुमान नगरिएका असरहरू
दिशा (Directness)	प्रत्यक्ष (Direct) vs. अप्रत्यक्ष (Indirect)	मूल लक्ष्य र सहायक/शृङ्खलाबद्ध नतिजा
क्षेत्र (Sectoral)	सामाजिक, आर्थिक, पर्यावरणीय, शासकीय	समाजका विभिन्न पाटामा परेको रूपान्तरण
न्याय (Equity)	वितरणात्मक (Distributive)	लाभ र लागतको समन्यायिक वितरण

४. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीति मूल्याङ्कनमा नीति प्रभाव (Policy Impact) को विश्लेषण गर्नु सबैभन्दा जटिल र महत्त्वपूर्ण कार्य हो। नीतिको सफलता भौतिक प्रतिफल (Output) मा मात्र होइन, यसले सिर्जना गर्ने बहुआयामिक सकारात्मक प्रभावमा मापन हुन्छ।

तसर्थ, नीति निर्माताहरूले नीति तर्जुमा गर्दा नै यसका सम्भावित सकारात्मक, नकारात्मक, प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष आयामहरूको गहन विश्लेषण (Ex-Ante Assessment) गरेर मात्र नीति लागू गर्नु पर्छ।

नीति प्रभाव मूल्याङ्कनका प्रमुख मुद्दा तथा समस्याहरू (Issues Relating to Policy Impact)

१. परिचय (Introduction)

सार्वजनिक नीति (Public Policy) को वास्तविक सफलता नीतिले लक्षित वर्ग, समाज र अर्थतन्त्रमा पार्ने दीर्घकालीन र दिगो प्रभाव (Impact) मा निर्भर गर्दछ। तर, नीतिको वास्तविक प्रभाव मापन गर्ने र अपेक्षित प्रभाव हासिल गर्ने कार्य अत्यन्तै जटिल हुन्छ।

नेपालजस्ता विकासोन्मुख देशहरूमा नीति निर्माण र कार्यान्वयनका चरणमा देखा पर्ने विभिन्न संरचनात्मक, प्राविधिक, र राजनीतिक कमजोरीहरूका कारण नीतिको प्रभाव सोचे अनुसार देखिन सक्दैन। नीति प्रभावसँग सम्बन्धित मुख्य मुद्दा तथा समस्याहरूलाई मुख्यतया दुई भागमा हेर्न सकिन्छ:

(१) प्रभाव पार्ने र हासिल गर्ने क्रममा आउने मुद्दाहरू,

(२) प्रभाव मापन तथा विश्लेषण गर्दा आउने मुद्दाहरू।

२. नीति प्रभावका प्रमुख मुद्दाहरू (Major Issues Relating to Policy Impact)

नीति प्रभावसँग जोडिएका प्रमुख मुद्दा तथा चुनौतीहरूलाई निम्न ६ वर्गमा विभाजन गरी अध्ययन गर्न सकिन्छ:

२.१ पृथकीकरणको मुद्दा (The Attribution Problem)

- कारण र प्रभावको सम्बन्ध खुट्याउन कठिन (Cause-and-Effect Linkage): समाजमा देखा परेको सकारात्मक परिवर्तन कुन विशिष्ट नीतिको कारणले भयो भनेर किटान गर्न गाह्रो हुन्छ।
- बहु-कारक प्रभाव (Multiple Confounding Factors): उदाहरणका लागि, देशमा गरिबी घट्नुमा स्वास्थ्य नीतिको योगदान कति, कृषि नीतिको कति, वा वैदेशिक रोजगारी (Remittance) को कति? भनी नीतिको एकल प्रभावलाई मात्र छुट्याउन (Isolate गर्न) असाध्यै जटिल हुन्छ।

२.२ समय अन्तर र दिगोपनाको मुद्दा (Time-lag and Sustainability Issues)

- प्रभाव देखिन समय लाग्नु (Time-Lag): नीति कार्यान्वयन (Outputs) तुरुन्तै भए पनि त्यसको वास्तविक प्रभाव (Impact) देखिन वर्षौं वा दशकौं लाग्न सक्छ (जस्तै: शिक्षा वा बालस्वास्थ्य नीति)।
- तत्काल नतिजा खोज्ने प्रवृत्ति (Short-Termism): राजनीतिक नेतृत्व र जनप्रतिनिधिहरूले ५ वर्षे कार्यकालभित्रै देखिने तत्कालीन प्रतिफल (Outputs) मात्र खोज्छन्, जसले गर्दा दीर्घकालीन प्रभाव पार्ने नीतिहरू ओझेलमा पर्छन्।

- **दिगोपनाको कमी (Lack of Sustainability):** वैदेशिक सहायता वा निश्चित आयोजना अवधि सकिएपछि नीतिले सिर्जना गरेको प्रभाव हराएर जाने वा पूर्ववत् अवस्थामा फर्किने जोखिम रहन्छ।

२.३ अनिच्छित र नकारात्मक प्रभावको मुद्दा (Unintended and Negative Impacts)

- **दुष्प्रभाव वा Spillover Effects:** कुनै एक क्षेत्रलाई सुधार गर्न ल्याइएको नीतिले अर्को क्षेत्रमा नकारात्मक असर पार्न सक्छ।
 - **उदाहरण:** स्थानीय उद्योग जोगाउन आयातमा उच्च भन्सार दर लगाउँदा उपभोक्ताका लागि मूल्य वृद्धि भई जीवनस्तर खस्किनु।
- **लक्षित वर्गसम्म लाभ नपुग्नु (Perverse Displacement):** नीतिको लाभ वास्तविक गरिब र सीमान्कृत वर्गसम्म नपुगी पहुँचवाला वा टाढाबाठा समूह (Elite Capture) ले हात पार्नु।

२.४ कार्यान्वयन र स्रोतको मुद्दा (Implementation and Resource Constraints)

- **कार्यान्वयनमा खाडल (Policy-Implementation Gap):** कागजमा नीति राम्रो बने तापनि फितलो कार्यान्वयन, बजेटको अभाव, र प्रशासनिक सुस्तताका कारण नीति प्रभावहीन बन्छ।
- **राजनीतिक अस्थिरता र नीतिगत निरन्तरताको अभाव:** सरकार परिवर्तन भइरहँदा पुराना नीतिहरू बीचैमा अलपत्र पर्ने वा खारेज हुने हुँदा नीतिले पूर्ण प्रभाव छाड्नै पाउँदैन।

२.५ तथ्याङ्क, सूचक र प्रविधिको मुद्दा (Data, Methodological & Indicator Issues)

- **आधारभूत तथ्याङ्क (Baseline Data) को अभाव:** नीति लागू हुनुभन्दा अघिको स्थिति स्पष्ट नहुँदा कार्यान्वयनपछि कति प्रभाव पर्यो भनी तुलना (Ex-Post Assessment) गर्न सकिँदैन।
- **गुणात्मक नतिजा मापनमा जटिलता:** नागरिकको सन्तुष्टि, सुशासन, सशक्तीकरण, सामाजिक समावेशिता जस्ता गुणात्मक (Qualitative) प्रभावहरूलाई अङ्कमा मापन गर्न कठिन हुन्छ।
- **उपयुक्त सूचकहरू (SMART Indicators) को कमी:** नीति बनाउँदा नै नाप्न सकिने सूचकहरू तय नगरिनु।

२.६ नैतिक र सामाजिक मुद्दाहरू (Ethical and Social Issues)

- **Control Group बनाउँदा हुने नैतिक धर्मसङ्कट:** वैज्ञानिक रूपमा प्रभाव नाप्न प्रयोग गरिने *Randomized Control Trials (RCT)* विधिमा एउटा समूहलाई नीतिको लाभ दिने र अर्कोलाई नदिने (Control Group) गर्दा सामाजिक र नैतिक रूपमा विभेद सिर्जना हुन्छ।

३. मुद्दाहरूको तुलनात्मक सारंश (Summary Table)

मुद्दाको क्षेत्र	प्रमुख समस्या	नीति प्रणालीमा पर्ने असर
Attribution (पृथकीकरण)	बाह्य कारक र नीतिगत नतिजा बीच अन्यौल	नीतिको वास्तविक सफलता/असफलता तोक्न नसकिने
Time-Lag (समय अन्तर)	प्रभाव देखिन धेरै समय लाग्नु	दीर्घकालीन नीतिप्रति राजनीतिक रुचि घट्नु
Elite Capture (पहुँचवालाको कब्जा)	लक्षित वर्गले लाभ नपाउनु	सामाजिक असमानता झनै बढ्नु
Baseline Data को कमी	पूर्व-स्थिति सम्बन्धी तथ्याङ्क नहुनु	प्रभावको तुलनात्मक विश्लेषण असम्भव हुनु
Ethical Issue (नैतिक मुद्दा)	RCT विधिमा नागरिक बीच विभेद	सामाजिक न्याय र समान अधिकारको सिद्धान्त विपरीत हुनु

४. समाधानका उपायहरू (Way Forward)

नेपालमा नीति प्रभावसँग सम्बन्धित यी मुद्दाहरूलाई सम्बोधन गर्न निम्न उपायहरू अपनाउनुपर्छ:

- SMART सूचक र Baseline Data अनिवार्य गर्ने:** नीति निर्माणकै चरणमा स्पष्ट, नाप्न सकिने सूचक तोक्ने र अनिवार्य रूपमा आधारभूत तथ्याङ्क (Baseline Data) सङ्कलन गर्ने।
- तथ्याङ्क प्रणालीको सुदृढीकरण:** राष्ट्रिय तथ्याङ्क कार्यालय (NSO) र मन्त्रालयहरू बीच एकीकृत सूचना प्रणाली (E-Governance System) निर्माण गर्ने।
- दीर्घकालीन सोच र राजनीतिक प्रतिबद्धता:** नीतिलाई चुनावी चक्रभन्दा माथि उठाएर दीर्घकालीन राष्ट्रिय लक्ष्यसँग जोड्ने।
- समानुपातिक र समावेशी कार्यान्वयन:** नीतिको लाभ वास्तविक लक्षित वर्गसम्म पुगेको सुनिश्चित गर्न सामाजिक परीक्षण (Social Audit) र नागरिक रिपोर्ट कार्ड (CRC) प्रयोग गर्ने।

५. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीति निर्माण गर्नु आफैंमा अन्तिम उद्देश्य होइन; यसको अन्तिम परीक्षा समाजमा पर्ने सकारात्मक, दिगो र समन्यायिक प्रभाव (Impact) नै हो।

नेपालको सन्दर्भमा पृथकीकरणको जटिलता, तथ्याङ्कको कमी, र अल्पकालिक सोच नीति प्रभावका मुख्य चुनौती हुन्। तसर्थ, नीति चक्रमा प्रभाव मूल्याङ्कनलाई रणनीतिक औजारको रूपमा अपनाई नतिजामुखी शासन व्यवस्था (Results-Based Governance) कायम गर्नु आजको आवश्यकता हो।

सार्वजनिक नीति प्रभाव मापन गर्ने प्रमुख विधिहरू (Methods/Tools of Measuring Policy Impact)

१. पृष्ठभूमि (Introduction)

सार्वजनिक नीति कार्यान्वयन भइसकेपछि त्यसले लक्षित वर्ग, समाज र अर्थतन्त्रमा पारेको दीर्घकालीन, संरचनात्मक र दिगो परिवर्तनलाई नाप्ने प्रक्रिया नै नीति प्रभाव मापन (Policy Impact Assessment) हो। नीतिको लगानी (Inputs) र भौतिक प्रगति (Outputs) भन्दा माथि उठेर यसले नागरिकको जीवनस्तरमा कति वास्तविक सुधार ल्यायो भन्ने कुराको निष्पक्ष र वैज्ञानिक विश्लेषण गर्न विभिन्न परिमाणात्मक (Quantitative), गुणात्मक (Qualitative), र आर्थिक (Economic) विधिहरू प्रयोग गरिन्छ।

२. सार्वजनिक नीति प्रभाव मापनका प्रमुख विधिहरू (Major Methods)

नीति प्रभाव मापनका विधिहरूलाई अध्ययनको सुगमताका लागि मुख्यतया ४ वटा समूहमा विभाजन गरेर हेर्न सकिन्छ:

२.१ प्रायोगिक विधि (Experimental Methods)

यस विधिलाई नीति प्रभाव मापनको "स्वर्ण मापदण्ड" (Gold Standard) मानिन्छ। यसमा नीति लागू गर्नुअघि नै जनसङ्ख्यालाई दुई भागमा विभाजन गरिन्छ:

१. रैंडमाइज्ड कन्ट्रोल ट्रायल (Randomized Control Trials - RCT):

- यस विधिमा गोलाप्रथा (Random Assignment) द्वारा एउटा समूहलाई नीतिको लाभ/सेवा दिइन्छ (Treatment Group) र अर्को उस्तै विशेषता भएको समूहलाई नीतिको लाभबाट वञ्चित राखिन्छ (Control Group)।
- दुवै समूहको नतिजा तुलना गरेर नीतिको शुद्ध प्रभाव (Net Impact) निकालिन्छ।
- उदाहरण: कुनै निश्चित जिल्लाका विद्यालयमा मात्र निःशुल्क खाजा कार्यक्रम लागू गरी अन्य जिल्लासँग विद्यार्थी उपस्थिति दर तुलना गर्नु।

२.२ अर्ध-प्रायोगिक विधि (Quasi-Experimental Methods)

जहाँ नैतिक वा व्यावहारिक कारणले मानिसहरूलाई यादृच्छिक रूपमा (Randomly) छुट्याउन असम्भव वा विभेदकारी हुन्छ, त्यहाँ यो विधि प्रयोग गरिन्छ।

- फरक-मा-फरक विधि (Difference-in-Differences - DiD):

- नीति लागू हुनुभन्दा अघि (Before) र पछि (After) को तथ्याङ्क, तथा नीति पाएको समूह र नपाएको समूहको अन्तरलाई एकसाथ गणितीय तुलना गरी प्रभाव निकालिन्छ।
- **प्रवृत्ति प्रासाङ्गिक मिलान (Propensity Score Matching - PSM):**
 - नीति पाउने समूहका व्यक्तिहरूसँग उस्तै सामाजिक-आर्थिक विशेषता (उमेर, आय, शिक्षा) भएका नीति नपाएका व्यक्तिहरूको तथ्याङ्कीय जोडी (Match) बनाएर तुलना गरिन्छ।
- **रेग्रेसन डिस्कन्टिन्युटी डिजाइन (Regression Discontinuity Design - RDD):**
 - नीतिको लाभ पाउन तोकिएको कुनै निश्चित सीमा (Cut-off Threshold) को ठीक माथि र ठीक तल रहेका नागरिकको तुलना गरिन्छ।
 - उदाहरण: गरिबीको रेखाभन्दा ठीक तल (लाभ पाएका) र ठीक माथि (लाभ नपाएका) नागरिकको जीवनस्तर तुलना गर्नु।

२.३ आर्थिक तथा वित्तीय विश्लेषण विधि (Economic Evaluation Methods)

- **लागत-लाभ विश्लेषण (Cost-Benefit Analysis - CBA):**
 - नीतिको कुल लागत (Costs) र नीतिबाट प्राप्त हुने कुल लाभ (Benefits) लाई मौद्रिक मूल्य (Monetary Value/रुपैयाँ) मा रूपान्तरण गरी खुद वर्तमान मूल्य (NPV) वा लाभ-लागत अनुपात निकालिन्छ।
 - अनुपात १ भन्दा बढी (Benefit > Cost) भएमा नीतिको प्रभाव सकारात्मक मानिन्छ।
- **लागत-प्रभावकारिता विश्लेषण (Cost-Effectiveness Analysis - CEA):**
 - जब नीतिको लाभलाई रुपैयाँमा नाप्न असम्भव वा कठिन हुन्छ (जस्तै: बचाइएका मानिसको जीवन, साक्षरता वृद्धि), तब प्रति-इकाई नतिजा हासिल गर्न कति खर्च लाग्यो भनी नापिन्छ।
 - उदाहरण: प्रति-विद्यार्थी साक्षर बनाउन कुन नीति/कार्यक्रम सस्तो र प्रभावकारी भयो भनी दाँज्नु।

२.४ सहभागीतामूलक तथा गुणात्मक विधि (Qualitative & Participatory Methods)

तथ्याङ्क र अङ्कले मात्र नसमेट्ने नागरिकको सन्तुष्टि, सशक्तीकरण र सामाजिक परिवर्तन नाप्न यो विधि प्रयोग गरिन्छ:

- **सामाजिक परीक्षण (Social Audit):** नीति कार्यान्वयन भएका ठाउँमा लाभान्वित समुदाय र नागरिकलाई प्रत्यक्ष सहभागी गराई नीतिको पारदर्शिता, उत्तरदायित्व र असरबारे खुला छलफल गर्ने।
- **नागरिक रिपोर्ट कार्ड (Citizen Report Card - CRC):** सार्वजनिक नीतिको सेवा प्रवाह, गुणस्तर र प्रभावकारिताबारे नागरिकहरूबाट संरचित प्रश्नावलीमार्फत गुणात्मक प्रतिक्रिया (Feedback) सङ्कलन गर्ने।
- **केस अध्ययन (Case Study Method):** नीतिको प्रभावबारे कुनै विशिष्ट व्यक्ति, परिवार वा समुदायको गहन (In-depth) अध्ययन गरी नीतिको वास्तविक कथा र परिवर्तन बुझ्ने।

३. विधिहरूको तुलनात्मक सारंश (Summary Matrix)

विधि (Method)	मुख्य विशेषता (Key Feature)	उपयुक्त क्षेत्र (Best Used For)	मुख्य सीमा (Limitation)
RCT (प्रायोगिक)	यादृच्छिक रूपमा Control र Treatment Group बनाउने	साना pilot कार्यक्रम र प्रत्यक्ष अनुदान	नैतिक धर्मसङ्कट र उच्च लागत
DiD / PSM (अर्ध-प्रायोगिक)	तथ्याङ्कीय मोडलबाट शुद्ध प्रभाव निकाल्ने	ठूला राष्ट्रिय तथा सामाजिक नीतिहरू	गुणस्तरीय Baseline तथ्याङ्क चाहिने
CBA (लागत-लाभ)	लागत र लाभलाई मौद्रिक मूल्यमा नाप्ने	पूर्वाधार र आर्थिक नीतिहरू	गुणात्मक असर रुपैयाँमा ढाल्न गाह्रो
Social Audit (सामाजिक)	नागरिकको प्रत्यक्ष सहभागिता र बहस	स्थानीय विकास र लक्षित वर्गका नीति	राजनीतिक प्रभाव पर्न सक्ने

४. नेपालमा नीति प्रभाव मापनका चुनौतीहरू (Challenges in Nepal)

- Baseline Data को कमी:** नीति लागू हुनुभन्दा अघिको तथ्याङ्क नहुँदा तुलनात्मक मापन गर्न कठिन हुने।
- प्राविधिक क्षमताको अभाव:** RCT, DiD वा Econometric modeling जस्ता जटिल परिमाणात्मक विधि प्रयोग गर्न सक्ने दक्ष जनशक्तिको कमी।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन बजेटको अपर्याप्तता:** नीतिको प्रभाव मूल्याङ्कनका लागि छुट्टै पर्याप्त बजेट नछुट्याइनु।
- मूल्याङ्कनका सिफारिस कार्यान्वयन नहुनु:** प्रभाव मूल्याङ्कनका निष्कर्षहरूलाई आगामी नीति संशोधनमा प्रयोग नगर्ने परिपाटी।

५. निष्कर्ष (Conclusion)

सार्वजनिक नीति प्रभाव मापनको कुनै एउटै सर्वमान्य वा जादुई विधि हुँदैन। नीतिको प्रकृति, उपलब्ध तथ्याङ्क, बजेट, र समय अनुसार विधिहरूको छनोट गरिन्छ।

नेपालमा नीति मूल्याङ्कनलाई भरपर्दो र वस्तुनिष्ठ बनाउन परिमाणात्मक र गुणात्मक विधिहरूको मिश्रित ढाँचा (Mixed-Method Approach) अपनाउनु सबैभन्दा व्यवहारिक र नतिजामुखी हुन्छ।

पल सबातियरको एडभोकेसी कोलिसन फ्रेमवर्क (Advocacy Coalition Framework - ACF)

१. पृष्ठभूमि र परिचय (Background and Introduction)

एडभोकेसी कोलिसन फ्रेमवर्क (Advocacy Coalition Framework - ACF) सार्वजनिक नीति चक्रमा नीति परिवर्तन (Policy Change) कसरी हुन्छ भनेर बुझाउने एउटा महत्वपूर्ण र प्रभावशाली सिद्धान्त हो। यस सिद्धान्तको प्रतिपादन पल सबातियर (Paul Sabatier) र ह्याङ्क जेनकिन्स-स्मिथ (Hank Jenkins-Smith) ले सन् १९८८ मा गरेका हुन्।

सबातियरले परम्परागत नीति चक्र (Policy Stage Model) को आलोचना गर्दै के तर्क गरे भने नीति निर्माण र परिवर्तन कुनै सरल वा रेखात्मक (Linear) प्रक्रिया होइन। नीति परिवर्तनलाई बुझ्न कम्तीमा १० वर्ष वा सोभन्दा बढी (Decade or more) को समय क्षितिज (Time Horizon) मा अध्ययन गरिनुपर्छ।

२. एडभोकेसी कोलिसन फ्रेमवर्कको मूल अवधारणा (Core Concepts of ACF)

ACF का अनुसार कुनै पनि नीति क्षेत्र (जस्तै: वातावरण, शिक्षा, ऊर्जा) भित्र हुने गतिविधि र परिवर्तनलाई मुख्यतया निम्न तीनवटा स्तम्भका आधारमा विश्लेषण गरिन्छ:

२.१ नीति उप-प्रणाली (Policy Subsystem)

- नीति निर्माण प्रक्रिया कुनै एउटा सरकारी निकायमा मात्र सीमित हुँदैन।
- निश्चित नीतिगत मुद्दा (जस्तै: जलविद्युत् नीति) मा चासो राख्ने सबै सरोकारवालाहरू सरकारी अधिकारी, सांसद, विज्ञ/अनुसन्धानकर्ता, नागरिक समाज, दबाव समूह (Interest Groups), र सञ्चारमाध्यम मिलेर एउटा Policy Subsystem बन्छ।

२.२ एडभोकेसी कोलिसन (Advocacy Coalitions)

- एउटै नीति उप-प्रणालीभित्र समान मूल्य, मान्यता र विश्वास भएका मानिसहरू तथा समूहहरू आपसमा मिलेर गठबन्धन (Coalition) बनाउँछन्।
- सामान्यतया कुनै पनि नीति उप-प्रणालीमा २ देखि ४ वटा प्रतिस्पर्धी (Competing) एडभोकेसी कोलिसनहरू हुन्छन्।
- उदाहरण: वातावरण नीतिको उप-प्रणालीमा एउटा "संरक्षणवादी गठबन्धन" (वातावरण जोगाउनुपर्छ भन्ने) र अर्को "आर्थिक विकासवादी गठबन्धन" (उद्योग र विकास निर्माण पहिलो प्राथमिकता हुनुपर्छ भन्ने) हुन सक्छन्।

२.३ विश्वास प्रणालीको तहगत संरचना (Hierarchy of Belief Systems)

ACF अनुसार कोलिसनमा आबद्ध सदस्यहरूको सोच र धारणा तीन तहको हुन्छ:

- **मूल मर्म वा विश्वास (Deep Core Beliefs):** मानिसको आधारभूत दर्शन वा विचारधारा (जस्तै: व्यक्तिगत स्वतन्त्रता वा सामाजिक न्याय)। यो परिवर्तन गर्न असाध्यै कठिन वा लगभग असम्भव हुन्छ।
- **नीतिगत मूल विश्वास (Policy Core Beliefs):** नीति उप-प्रणालीको मूल लक्ष्य र प्राथमिकता (जस्तै: वातावरण जोगाउने कि उद्योग खोल्ने)। यो परिवर्तन गर्न पनि गाह्रो हुन्छ, तर बाह्य धक्का (External Shocks) ले असर पार्न सक्छ।
- **द्वितीयक विश्वास (Secondary Aspects):** नीति कार्यान्वयनका प्राविधिक पाटा, बजेट वा कार्यविधि। यो अध्ययन, अनुभव र प्रमाणका आधारमा तुलनात्मक रूपमा सजिलै परिवर्तन हुन सक्छ।

२.४ नीति अधिवक्ता/मध्यस्थकर्ता (Policy Brokers)

- प्रतिस्पर्धी कोलिसनहरू बीच वैचारिक द्वन्द्व बढेर नीतिगत गतिरोध (Gridlock) सिर्जना हुँदा दुवै पक्षलाई सहमतिमा ल्याउन मध्यस्थकर्ताको भूमिका खेल्ने पात्रहरू (जस्तै: अदालत, तटस्थ अध्ययन आयोग, वा वरिष्ठ राजनीतिज्ञ)।

३. ACF अनुसार नीति परिवर्तन कसरी हुन्छ? (Drivers of Policy Change)

सवातियरका अनुसार नीतिमा आउने परिवर्तनका प्रमुख ४ वटा स्रोतहरू हुन्छन्:

- **बाह्य धक्का (External System Events / Shocks):**
 - सामाजिक-आर्थिक अवस्थामा फेरबदल, सरकार वा सत्तारूढ गठबन्धनमा परिवर्तन, वा अन्य नीति उप-प्रणालीबाट परेको प्रभाव (जस्तै: भूकम्प, महामारी, वा महामन्दी)।
 - यसले हावी भइरहेको कोलिसनको स्थिति कमजोर बनाएर अल्पसंख्यक (Minority) कोलिसनलाई सत्ता वा प्रभावमा पुर्याउँछ, जसले ठूलो/मौलिक नीति परिवर्तन (Major Policy Change) ल्याउँछ।
- **आन्तरिक धक्का (Internal Shocks):**
 - नीति उप-प्रणालीभित्रै नीतिको गम्भीर असफलता वा दुर्घटना उजागर हुनु (जस्तै: ठूलो भ्रष्टाचार वा कुनै नीतिको प्रत्यक्ष दुष्परिणाम)।
 - यसले सत्तामा रहेको कोलिसनको "Policy Core Belief" माथि नै प्रश्न उठाउँछ।
- **नीतिगत आधारित सिकाइ (Policy-Oriented Learning):**
 - नयाँ सूचना, अध्ययन, अनुभव र अनुसन्धानका आधारमा कोलिसनहरूले आफ्ना Secondary Aspects (द्वितीयक विश्वास) मा परिमार्जन गर्छन्।
 - यसले समयक्रममा क्रमिक वा साना नीति परिवर्तन (Minor Policy Change) ल्याउँछ।
- **सम्झौताजनक सहमति (Negotiated Agreements):**

- जब दुवै कोलिसनहरू दीर्घकालीन गतिरोध (Grave Gridlock) मा फस्छन् र द्वन्द्व दुवैका लागि घाटाको सौदा बन्छ, तब तटस्थ मध्यस्थकर्ता (Policy Broker) को सहयोगमा सम्झौता भई नयाँ नीति बन्छ।

४. ACF को सान्दर्भिकता र उपयोगिता (Relevance and Utility)

- **दीर्घकालीन विश्लेषण:** नीति कसरी परिमार्जन हुँदै जान्छ भनेर १० वा सोभन्दा बढी वर्षको अवधिमा अध्ययन गर्न यो असाध्यै उपयोगी छ।
- **सरोकारवालाहरूको भूमिका स्पष्ट पार्ने:** नीति निर्माणमा सरकारी निकाय मात्र होइन, गैर-सरकारी संस्था, मिडिया, र अनुसन्धानकर्ताहरूको गठबन्धन कसरी सक्रिय हुन्छ भनी बुझाउँछ।
- **प्रमाणमा आधारित नीति (Evidence-based Policy):** अध्ययन र अनुसन्धान (Policy-oriented learning) ले कसरी बिस्तारै मानिसको सोच र नीति परिवर्तन गर्छ भन्ने देखाउँछ।

५. ACF का सीमाहरू (Constraints/Limitations)

- **अत्यन्त जटिल ढाँचा:** धेरै सरोकारवाला, विश्वास प्रणालीका तहहरू र बाह्य कारकहरू समेटिने भएकाले यसको अध्ययन र तथ्याङ्क सङ्कलन गर्न गाह्रो हुन्छ।
- **विकासोन्मुख देशहरूमा सीमित प्रयोग:** यो ढाँचा पश्चिमी उदार लोकतान्त्रिक (Western Democratic) मुलुकहरूको खुला राजनीति र संस्थागत सुदृढतालाई ध्यानमा राखेर बनाइएकाले कमजोर संस्थागत संरचना भएका देशहरूमा हुबहु लागू गर्न चुनौतीपूर्ण हुन्छ।
- **राजनीतिक शक्तिको भूमिका ओझेलमा पर्न सक्ने:** गठबन्धनको विश्वास प्रणालीमा बढी जोड दिँदा तत्कालीन कच्चा राजनीतिक शक्ति वा अधिकार (Raw Power) को भूमिकालाई कहिलेकाहीँ कम आँकलन गर्छ।

६. निष्कर्ष (Conclusion)

पल सवातियरको **Advocacy Coalition Framework (ACF)** सार्वजनिक नीति विश्लेषकहरूका लागि नीति परिवर्तनको गतिशीलता बुझ्ने एउटा शक्तिशाली र बहुआयामिक औजार हो।

यसले नीति परिवर्तनलाई कुनै आकस्मिक घटना नभई प्रतिस्पर्धी गठबन्धनहरू बीचको वैचारिक द्वन्द्व, बाह्य परिस्थितिमा आउने धक्का, र अनुभवबाट प्राप्त निरन्तर सिकाइ (Policy Learning) को एकीकृत परिणामका रूपमा व्याख्या गर्दछ।

नीति हस्तान्तरण र पाठ-सिकाइ (Policy Transfer and Lesson-Drawing)

१. अवधारणात्मक स्पष्टता (Conceptual Foundations)

सार्वजनिक नीतिको क्षेत्रमा नीति हस्तान्तरण (Policy Transfer) र पाठ-सिकाइ (Lesson-Drawing) भन्नाले एउटा प्रशासनिक वा राजनीतिक प्रणाली (देश, प्रदेश, वा निकाय) मा सफल वा असफल भएका नीति, कार्यक्रम, संस्थागत संरचना वा अनुभवहरूलाई अर्को प्रणालीमा अपनाउने वा प्रयोग गर्ने प्रक्रियालाई बुझाउँछ।

१.१ पाठ-सिकाइ (Lesson-Drawing)

- प्रतिपादक: रिचर्ड रोज (Richard Rose - 1993)।
- अवधारणा: यो एक स्वेच्छिक, सचेत र तर्कसङ्गत (Voluntary, Conscious & Rational) प्रक्रिया हो।
- यसमा नीति निर्माताहरूले आफ्ना समस्या समाधान गर्न अन्य समय (Past) वा स्थान (Elsewhere) का अनुभवहरू अध्ययन गर्छन् र "के काम गर्छ र के गर्दैन?" भन्ने पाठ सिकेर आफ्नै परिस्थिति अनुकूल नीति बनाउँछन्।

१.२ नीति हस्तान्तरण (Policy Transfer)

- प्रतिपादक: डेभिड डोलोविज र डेभिड मार्श (David Dolowitz & David Marsh - 1996/2000)।
- अवधारणा: यो पाठ-सिकाइभन्दा व्यापक (Broader) अवधारणा हो।
- यसले स्वेच्छिक सिकाइका साथै अन्तर्राष्ट्रिय संस्था वा अन्य देशको दबाबमा गरिने बाध्यकारी/अर्ध-बाध्यकारी (Coercive/Obligatory) हस्तान्तरणलाई समेत समेट्छ।

२. नीति हस्तान्तरणका प्रकार/स्वरूपहरू (Forms of Policy Transfer)

डोलोविज र मार्शका अनुसार हस्तान्तरण कति स्वेच्छिक वा बाध्यकारी छ भन्ने आधारमा यसका मुख्य ३ स्वरूपहरू हुन्छन्:

- स्वेच्छिक हस्तान्तरण (Voluntary Transfer):
 - कुनै देश वा सरकारले आफ्नो इच्छा र आवश्यकता अनुसार अन्यत्रको सफल नीति अध्ययन गरी लागू गर्नु (जस्तै: नेपालले अन्य देशको सफलता हेरी राजस्व प्रशासनमा VAT प्रणाली अपनाउनु)।
- प्रत्यक्ष बाध्यकारी हस्तान्तरण (Direct Coercive Transfer):
 - बाह्य शक्ति, औपनिवेशिक शासक वा वैदेशिक सहायता नियन्त्रकले जबर्जस्ती नीति लादु।
- अप्रत्यक्ष बाध्यकारी हस्तान्तरण (Indirect Coercive/Obligatory Transfer):

- अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय संस्थाहरू (IMF, World Bank, ADB) ले ऋण वा अनुदान दिँदा सर्तका रूपमा नीति परिवर्तन गर्न बाध्य पार्नु (जस्तै: संरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम - SAP)।

३. नीति हस्तान्तरणका पात्रहरू (Actors Involved)

नीति वा पाठ सिकाइको प्रक्रियामा कुन-कुन पात्रहरू संलग्न हुन्छन् भन्ने प्रश्न महत्त्वपूर्ण हुन्छ। प्रमुख पात्रहरू निम्न अनुसार छन्:

- राजनीतिक नेतृत्व र निर्वाचित प्रतिनिधि (Politicians): नयाँ नीतिगत अवधारणा ल्याउन र निर्णय गर्न।
- कर्मचारीतन्त्र र प्रशासकहरू (Bureaucrats & Civil Servants): प्राविधिक अध्ययन गर्न र नीति कार्यान्वयन गर्न।
- अन्तर्राष्ट्रिय गैर-सरकारी संस्था तथा विकास साझेदार (INGOs & Donors): विश्वव्यापी अभ्यासहरू (Best Practices) स्थानीय स्तरमा भित्र्याउन।
- विज्ञ, थिंक ट्याङ्क र अनुसन्धानकर्ता (Think Tanks & Experts): ज्ञान, तथ्याङ्क र नीतिगत सिफारिस उपलब्ध गराउन।
- बहुराष्ट्रिय कम्पनीहरू र दबाव समूह (Multinational Corporations & Pressure Groups): आफ्नो अनुकूल नीति लागू गराउन लबिङ गर्न।

४. हस्तान्तरण गरिने वस्तु/विषयहरू (Objects of Transfer)

नीति हस्तान्तरण गर्दा वास्तवमा "के कुरा" हस्तान्तरण गरिन्छ? डोलोविज र मार्शका अनुसार मुख्य विषयहरू:

क्रम	विषय (Object)	विवरण (Description)
१	नीतिगत लक्ष्य (Policy Goals)	अन्य देशले लिएका मूल उद्देश्य वा दूरदृष्टि अपनाउनु।
२	नीतिगत औजार (Policy Instruments)	लक्ष्य हासिल गर्न प्रयोग गरिएका कानुनी, कर वा प्राविधिक औजार।
३	प्रशासकीय संरचना (Administrative Structures)	नयाँ आयोग, प्राधिकरण वा बोर्ड गठन गर्ने मोडल।
४	विचारधारा र दर्शन (Ideologies & Concepts)	जस्तै: उदारीकरण, निजीकरण, नयाँ सार्वजनिक व्यवस्थापन (NPM)।

क्रम	विषय (Object)	विवरण (Description)
५	नेगेटिभ पाठ (Negative Lessons)	अन्यत्र असफल भएका नीति वा गल्तीहरू नदोहोर्याउन सिकनु।

५. नीति हस्तान्तरणका मात्राहरू/तहहरू (Degrees of Transfer)

अन्य प्रणालीबाट सिकाइ गर्दा नीतिको कति भाग वा कुन रूपमा भित्र्याइन्छ भन्ने कुरालाई मात्रा/तह (Degrees) भनिन्छ। रिचर्ड रोजका अनुसार यसका ५ वटा तह हुन्छन्:

- हुबहु प्रतिलिपि (Copying):** अन्यत्रको नीतिलाई अलिकति पनि फेरबदल नगरी जस्ताको तस्तै लागू गर्नु।
- अनुकूलन/परिमार्जन (Adaptation):** स्रोत देशको नीतिलाई आफ्नो देशको सामाजिक, सांस्कृतिक र कानुनी वातावरण अनुसार परिमार्जन गरेर अपनाउनु।
- मिश्रण (Hybridization):** दुई वा सोभन्दा बढी देश वा प्रणालीका राम्रा-राम्रा पक्षहरू मिलाएर नयाँ रूप दिनु।
- संश्लेषण (Synthesis):** विभिन्न स्थानका धेरै नीतिगत औजार र तत्वहरूलाई एकीकृत गरी आफ्नै विशिष्ट मोडल तयार पार्नु।
- प्रेरणा (Inspiration):** अन्यत्रको नीतिबाट विचार वा सोच (Idea) मात्र लिएर पूर्ण रूपमा मौलिक नीति निर्माण गर्नु।

६. नीति हस्तान्तरण असफलताका कारणहरू (Uninformed/Inappropriate Transfer)

अन्य देशको नीति ल्याउँदा सधैं सफल हुन्छ भन्ने हुँदैन। हस्तान्तरण असफल हुनुका ३ प्रमुख कारणहरू:

- अपूर्ण हस्तान्तरण (Incomplete Transfer):** नीतिको कानुनी ढाँचा मात्र ल्याउने तर आवश्यक संस्थागत क्षमता, बजेट र जनशक्ति नल्याउनु।
- असूचित हस्तान्तरण (Uninformed Transfer):** स्रोत देशमा त्यो नीति कसरी सफल भयो भन्ने गहिरो अनुसन्धान र तथ्याङ्क बिना अन्धधुन्ध ल्याउनु।
- अनुपयुक्त हस्तान्तरण (Inappropriate Transfer):** स्रोत देश र आफ्नो देशको आर्थिक, सामाजिक र राजनीतिक परिवेश (Context) नमिल्दा-नमिल्दै ल्याउनु।

७. निष्कर्ष (Conclusion)

वैश्वीकरणको वर्तमान युगमा नीति हस्तान्तरण र पाठ-सिकाइ नीति निर्माणका लागि एक द्रुत र उपयोगी माध्यम बनेको छ।

तर, अन्य देशका सफल अभ्यासहरू (Best Practices) लाई हुबहु कपी गर्नुभन्दा आफ्नो देशको भूगोल, अर्थतन्त्र, र प्रशासनिक क्षमता अनुसार अनुकूलन (Adaptation) र संश्लेषण (Synthesis) गरेर मात्र भित्र्याउनु बुद्धिमानी हुन्छ।

नीति हस्तान्तरण र पाठ-सिकाइका मुद्दा तथा अवरोधहरू (Issues and Barriers in Policy Transfer & Lesson-Drawing)

१. परिचय (Introduction)

अन्य देश वा प्रणालीका सफल नीति, कार्यक्रम र संस्थागत मोडलहरूलाई आफ्नो देशमा ल्याएर अपनाउनु (Policy Transfer & Lesson-Drawing) नीति निर्माणको एक द्रुत र लोकप्रिय माध्यम हो।

तर, कुनै एउटा परिवेश (Context) मा सफल भएको नीति अर्को देशमा ल्याउँदा स्वतः सफल हुन्छ भन्ने हुँदैन। स्रोत देश (Source Country) र लक्ष्य देश (Target Country) बीचका विभिन्न राजनीतिक, सांस्कृतिक, प्रशासनिक र आर्थिक भिन्नताहरूका कारण हस्तान्तरण प्रक्रियामा विभिन्न मुद्दा, चुनौती र अवरोधहरू (Issues & Barriers) देखा पर्छन्।

२. प्रमुख मुद्दा तथा अवरोधहरू (Major Issues and Barriers)

नीति हस्तान्तरण र पाठ-सिकाइका क्रममा देखा पर्ने अवरोधहरूलाई मुख्यतया निम्न ६ वर्गमा विभाजन गरी अध्ययन गर्न सकिन्छ:

२.१ परिवेशगत अमेलको अवरोध (Contextual Mismatch)

- सामाजिक-सांस्कृतिक भिन्नता (Socio-Cultural Mismatch):** विकसित वा पश्चिमी देशमा सफल भएको नीति (जस्तै: कडा वातावरणीय वा कर नीति) विकासोन्मुख देशको सांस्कृतिक मूल्य-मान्यता र सामाजिक संरचनासँग नमिल्न सक्छ।
- आर्थिक विषमता:** धनी देशहरूमा उच्च प्रविधि र बजेटमा आधारित नीतिहरू गरिब वा स्रोतसाधनको कमी भएका देशहरूमा आर्थिक रूपमा धान्न नसकिने (Financially Unsustainable) हुन्छन्।
- राजनीतिक प्रणालीको फरक:** सङ्घीय, संसदीय वा राष्ट्रपतीय शासन प्रणाली भएका देशका नीतिहरू अर्को राजनीतिक ढाँचा भएको देशमा हुबहु लागू गर्न सकिँदैन।

२.२ संस्थागत र प्रशासनिक क्षमताको अवरोध (Institutional & Administrative Capacity Barrier)

- दक्ष जनशक्तिको अभाव:** नयाँ र प्रविधिमैत्री नीति सञ्चालन गर्न प्रशासनिक संयन्त्रसँग आवश्यक प्राविधिक सीप, दक्षता र तालिम नहुनु।
- संस्थागत पूर्वाधारको कमी:** नीति कार्यान्वयनका लागि चाहिने नियामक निकाय (Regulatory Bodies), प्रविधि, र भौतिक संरचना नहुनु।

- अपूर्ण हस्तान्तरण (Incomplete Transfer): अन्य देशबाट नीतिको कानुनी/कागजी ढाँचा मात्र ल्याउने, तर त्यसलाई चलाउने संस्थागत संरचना, बजेट र अधिकार हस्तान्तरण नगर्नु।

२.३ सूचना र ज्ञानको कमी (Information, Cognitive & Rationality Barriers)

- असूचित हस्तान्तरण (Uninformed Transfer): नीति निर्माताहरूसँग स्रोत देशको नीति कसरी, किन र कुन परिस्थितिमा सफल भएको थियो भन्ने विस्तृत तथ्याङ्क र गहिरो ज्ञान नहुनु।
- कपी-पेस्ट गर्ने प्रवृत्ति (Cherry-picking/Blind Copying): आफ्नो देशको आवश्यकता अध्ययन नगरी अरूको देखासिकी वा फेसनका रूपमा नीतिको 'कपी' गर्नु।
- नकारात्मक पाठको बेवास्ता (Ignoring Negative Lessons): स्रोत देशमा सो नीति कार्यान्वयन गर्दा देखा परेका असफलता वा उप-उत्पादन (Side-effects) लाई अध्ययन नगर्नु।

२.४ वैचारिक र राजनीतिक अवरोध (Ideological and Political Barriers)

- राजनीतिक इच्छाशक्तिको अभाव: निर्वाचित प्रतिनिधि वा राजनीतिक नेतृत्वले बाह्य नीतिहरूलाई आफ्नो राजनीतिक लाभ वा भोट बैंकसँग अनुकूल नदेखेमा स्वीकार नगर्नु।
- स्थानीय स्वामित्वको कमी (Lack of Local Ownership): बाहिरबाट आयात गरिएको नीतिप्रति स्थानीय सरोकारवाला, नागरिक समाज र कर्मचारीतन्त्रले "आफ्नो नमान्ने" (Not Invented Here Syndrome) र प्रतिरोध (Resistance to Change) गर्ने।
- हित समूहको दबाव (Interest Group Resistance): नयाँ नीतिले आफ्नो स्थापित फाइदा वा अधिकार खोस्ने डरले स्थानीय बिचौलिया, उद्योगी वा कर्मचारी सङ्घ-संगठनले अवरोध सिर्जना गर्नु।

२.५ दातृ निकायको दबाव र शर्तहरू (Donor-Driven Coercion)

- जबर्जस्ती लादिएको नीति (Direct/Indirect Coercion): अन्तर्राष्ट्रिय वित्तीय संस्थाहरू (IMF, World Bank, ADB) ले ऋण वा सहायता दिँदा शर्तका रूपमा नीति हस्तान्तरण गर्न बाध्य पार्नु।
- स्थानीय आवश्यकतासँग अमेल: दातृ निकायको आफ्नै एजेन्डा अनुसार नीति ल्याउँदा त्यो स्थानीय प्राथमिकता र नागरिकका वास्तविक आवश्यकतासँग मेल खादैन।

३. मुद्दा तथा अवरोधहरूको सारंश (Summary Table)

अवरोधक तत्व (Barrier)	मुख्य समस्या (Core Issue)	असर/परिणाम (Impact)
Contextual Mismatch	देशको भूगोल, संस्कृति र अर्थतन्त्र नमिल्नु	नीति पूर्ण रूपमा असफल (Inappropriate Transfer) हुनु

अवरोधक तत्व (Barrier)	मुख्य समस्या (Core Issue)	असर/परिणाम (Impact)
Administrative Gap	कर्मचारीतन्त्रमा सीप र पूर्वाधार नहुनु	नीति कागजमा मात्र सीमित हुनु
Uninformed Copying	गहिरो अध्ययन र Baseline Data बिना ल्याउनु	नीतिको नकारात्मक असर नियन्त्रण गर्न नसकिनु
Donor Dependency	दातृ निकायको शर्तमा नीति भित्र्याउनु	स्थानीय स्वामित्व र दिगोपना गुम्नु
Resistance to Change	स्थानीय हित समूह र कर्मचारीको विरोध	कार्यान्वयनमा ढिलाइ र गतिरोध (Gridlock)

४. अवरोधहरू पन्छाउने उपायहरू (Way Forward / Mitigation Strategies)

- **गहन परिवेश विश्लेषण (Contextualization & Feasibility Analysis):** अन्यत्रको नीति ल्याउनुअघि आफ्नो देशको आर्थिक, प्रशासनिक र सामाजिक परिवेशसँग मेल खान्छ कि खादैन भनी सम्भाव्यता अध्ययन गर्ने।
- **हुबहु कपी होइन, अनुकूलन (Adaptation over Copying):** विदेशी मोडललाई जस्ताको तस्तै नल्याई स्थानीय आवश्यकता अनुसार परिमार्जन (Adaptation) वा संश्लेषण (Synthesis) गर्ने।
- **स्थानीय सरोकारवालाको सहभागिता:** नीति बनाउँदा नै नागरिक, विज्ञ र कार्यान्वयनकर्ताहरूलाई सहभागी गराई स्थानीय स्वामित्व (Local Ownership) कायम गर्ने।
- **प्रशासनिक क्षमता अभिवृद्धि:** नयाँ नीति ल्याउनुअघि त्यसलाई धान्न सक्ने संस्थागत संरचना, प्रविधि र जनशक्ति तयार पार्ने।

५. निष्कर्ष (Conclusion)

नीति हस्तान्तरण र पाठ-सिकाइ नीति निर्माणका लागि उपयोगी "शोर्टकट" हुन सक्छ, तर यो जोखिममुक्त भने छैन।

नेपालजस्ता विकासोन्मुख देशहरूमा दाताको दबाव वा देखासिकीका भरमा नीति आयात गर्दा परिवेशगत अमेल र संस्थागत अक्षमता मुख्य अवरोधका रूपमा देखा पर्छन्। तसर्थ, विदेशी अनुभवबाट "पाठ सिक्ने (Lesson-drawing)" तर नीति भने "आफ्नो माटो सुहाउँदो र मौलिक" बनाउने दृष्टिकोण अपनाउनु पर्दछ।