अनुदान आयोग कि नियन्त्रित 'उच्च शिक्षा आयोग' ?

विश्वविद्यालयको सुधार विश्वविद्यालयभन्दा बाहिर खोज्ने वा उच्च शिक्षण संस्थाहरूलाई नियमन गर्ने बहानामा आयोग/परिषद्का नाममा शिक्षा मन्त्रालय केन्द्रित नियन्त्रणकारी संरचना निर्माण गर्ने अभ्यासले उच्च शिक्षालाई थप धरासायी बनाउने छ।

देवेन्द्र उप्रेती

प्रत्यूष वन्त

शिक्षा मन्त्रालयले तयार पारेको प्रस्तावित 'राष्ट्रिय शिक्षा ऐन-२०७५' को मस्यौदामा भएका प्रावधानलाई लिएर अहिले विभिन्न निकाय/पक्षले विरोध गरिरहेका छन्। उदाहरणका लागि, ऐनमा भएका केही प्रावधान संघीयताको मर्म विपरीत भएको भन्दै नेपाल नगरपालिका, संघ र गाउँपालिका महासंघका प्रतिनिधिले सार्वजनिक रूपमै विरोध जनाए। यी विरोध मूलत: विद्यालय शिक्षाबारे ऐनले अगाडि सारेका प्रावधानले संविधान प्रदत्त प्रदेश र स्थानीय तहको अधिकार खोसेको भन्नेमा केन्द्रित थिए। ऐनको मस्यौदामा विद्यालय शिक्षामा जस्तै उच्च शिक्षा बारेमा समेत केही गम्भीर प्रावधान छन्, जसबारे सार्वजनिक वृत्तमा जुन रूपमा बहस हुनुपर्थ्यो त्यो भइरहेको छैन।

उच्च शिक्षण संस्थाको नियमन/सञ्चालनका लागि यस शिक्षा ऐनको मस्यौदाले राष्ट्रिय उच्च शिक्षा परिषद्, उच्च शिक्षा आयोग र विश्वविद्यालय सेवा आयोग जस्ता केन्द्रीकृत संस्थागत संरचनाको कल्पना गरेको छ। मस्यौदाले अगाडि सारेका यी केन्द्रीकृत संस्थागत संरचना स्थापनाको औचित्य, काम, कर्तव्य र अधिकारबारे थप बहस हुनु आवश्यक छ। विश्वविद्यालयभन्दा बाहिर शिक्षामन्त्री वा मन्त्रालय सर्वेसर्वा हुने यी शक्तिशाली केन्द्रीकृत संस्थागत संरचना संघीय लोकतान्त्रिक नेपालमा कति आवश्यक छन् भन्नेबारे विश्वविद्यालय सम्बद्ध पदाधिकारी प्राध्यापकले सार्वजनिक रूपमा खासै केही बोलेका छैनन्। यदि ऐनले कल्पना गरेका यी प्रावधान हुबहु लागू हुने अवस्था आएमा विश्वविद्यालयले अहिले उपभोग

गरिरहेको 'स्वायत्तता' माथि व्यापक कटौती हुनेछ। यो चिन्ताको विषय हो।

उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोग-२०७५ को प्रतिवेदनले अगाडि सारेको, 'एकीकृत विश्वविद्यालय सेवा आयोग' को प्रावधान किन गलत छ भन्ने बारे हामीले केही समय अघि अन्यत्रै छलफल गरेका छौं *(नेपाल राष्ट्रिय साप्ताहिक, वर्ष १९, अंक २७)*। त्यसैले प्रस्तावित शिक्षा ऐनमा रहेको विश्वविद्यालय सेवा आयोगको प्रावधानबारे यहाँ थप टिप्पणी गरिएको छैन। यो लेख विश्वविद्यालय अनुदान आयोगलाई 'उच्च शिक्षा आयोग' मा रूपान्तरण गर्ने बहस र ऐनले कल्पना गरेको 'उच्च शिक्षा आयोग' को औचित्य माथि केन्द्रित छ।

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग

विश्वविद्यालय अनुदान आयोग (सन् १९९३) को अवधारणा दक्षिण एशियाली देश (भारतमा सन् १९५६ र श्रीलंकामा सन् १९७८) को दाँजोमा नेपालमा ढिला आयो। यसो हुनुका केही निश्चित कारण छन्। नेपालमा उच्च शिक्षाको इतिहास पनि यी देशको तुलनामा छोटो छ। सन् १९५९ मा मात्र नेपालमा पहिलो विश्वविद्यालय त्रिभुवन विश्वविद्यालय खुलेको हो। सन् १९८६ मा दोस्रो विश्वविद्यालय (हाल नेपाल संस्कृत) स्थापना भएपछि मात्र नेपालमा वास्तविक रूपमा बहुविश्वविद्यालयको अवधारणाले मूर्त रूप पायो।

निर्दलीय पञ्चायत व्यवस्था (सन् १९६०-१९९०) ले एकल केन्द्रीकृत विश्वविद्यालय मार्फत उच्च शिक्षालाई व्यवस्थापन गर्न सकिने मान्यता राखेकोले अन्य देशमा जस्तो बहुविश्वविद्यालय बीच समन्वय गर्ने र राज्य एवं अन्य सार्वजनिक स्रोतबाट प्राप्त कोष विश्वविद्यालयलाई उपलब्ध गराउने अनुदान आयोग जस्तो संस्था आवश्यक देखेन। र, अनुदान आयोगले सामान्यतया गर्ने (उच्च) शिक्षण संस्थाहरूको व्यवस्थापन, नियमन आदि कार्य शिक्षामन्त्रीले अध्यक्षता गर्ने राष्ट्रिय शिक्षा समिति जस्ता संयन्त्रबाट गरियो।

प्रस्तावित ऐन हुबहु संसदबाट पारित भएमा त्यसले विश्वविद्यालयको स्वायत्ततालाई शिक्षामन्त्री/मन्त्रालयको प्रत्यक्ष मातहतमा ल्याउँछ। परिणामतः शिक्षा मन्त्रालयका 'ब्यूरोक्र्याट' हरु विश्वविद्यालयका 'हाकिम' बन्नेछन्।

सन् १९९० को राजनीतिक परिवर्तनपछि मात्र नेपालमा विश्वविद्यालय अनुदान आयोग स्थापना गर्नुपर्ने विषयले नीतिगत छलफलमा ठाउँ पायो। *राष्ट्रिय शिक्षा आयोगको प्रतिवेदन, २०४९* मा पहिलो पटक चालु विश्वविद्यालय/उच्च शिक्षण संस्थाको समन्वय/मूल्याङ्कन गर्दै तिनलाई राज्यका तर्फबाट दिइने अनुदान निर्धारण गर्न अनुदान आयोगको गठन गर्ने सुझाव दिइएको थियो। शिक्षा आयोगको सुझावलाई आत्मसात् गर्दै सन् १९९३ मा 'विश्वविद्यालय अनुदान आयोग' को ऐन संसदबाट पारित भयो।

संसदबाट पारित उक्त ऐन अध्ययन गर्दा वि.वि. अनुदान आयोगका मोटामोटी तीन वटा कार्य क्षेत्र तोकिएको देखिन्छ। पहिलो, विश्वविद्यालयलाई राज्य तथा अन्य सार्वजनिक स्रोतबाट प्राप्त कोष बाँडफाँड गर्ने, दोस्रो; उच्च शिक्षण संस्थाबीचमा समन्वय गर्दै सरकारलाई उच्च शिक्षाबारे नीतिगत सुझाव दिने र तेस्रो, उच्च शिक्षाको गुणस्तर वृद्धि (अनुसन्धान) गर्न विश्वविद्यालय आबद्ध व्यक्ति (शिक्षक/विद्यार्थी) वा निकायलाई आर्थिक अनुदान/सहयोग गर्ने। यसले विश्वविद्यालय अनुदान आयोगलाई राज्य/अन्य सार्वजनिक स्रोतबाट प्राप्त 'कोष' विश्वविद्यालय/उच्च शिक्षण संस्थालाई बाँडफाँड गर्नेमा मात्र सीमित नराखी अनुसन्धान प्रवर्द्धनका विभिन्न कार्यक्रम सञ्चालन/सहयोग गर्न सक्ने स्वतन्त्र निकायको रूपमा विकास गर्न चाहेको देखिन्छ।

शुरूमा नेपालमा वि.वि. अनुदान आयोगको कल्पना गर्नेले यसलाई उच्च शिक्षाको 'नियामक' निकायभन्दा पनि 'समन्वयक' निकायको रूपमा विकास गर्न चाहेको देखिन्छ, जुन भारत, बाङ्लादेश र श्रीलंकाका अनुदान आयोगको प्रकृतिभन्दा केही पृथक् छ। भारत र श्रीलंकामा विश्वविद्यालय अनुदान आयोग नियामक संस्थाको रूपमा रहेका छन्। सन् १९९३ मा विश्वविद्यालय अनुदान आयोग स्थापनाका लागि तयार गरिएको प्रस्तावित विधेयकबारे तत्कालीन संसदमा भएको बहसको 'भर्बाटिम' दस्तावेज अध्ययन गर्दा विश्वविद्यालयको स्वायत्ततामा असर गर्ने किसिमले अनुदान आयोग स्थापना नहोस् भन्नेमा संसदका सदस्यहरूको विशेष जोड देखिन्छ। विश्वविद्यालयको स्वायत्तताको कोणबाट हेर्दा यो बुझाइ धेरै हदसम्म सही पनि हो।

बहसमा उच्च शिक्षा आयोग

विश्वविद्यालय अनुदान आयोगलाई 'उच्च शिक्षा आयोग' मा रूपान्तरण गर्ने बहस नेपालमा करीब डेढ दशक पुरानो हो। त्यसो त अनुदान आयोगलाई 'उच्च शिक्षा आयोग' मा रूपान्तरण गर्ने बहस नेपालमा मात्र भएको पनि होइन। उदाहरणका लागि सन् २००१ मा परवेज मुशर्रफ शक्तिमा आएपछि उनकै योजनामा पाकिस्तानमा विश्वविद्यालय अनुदान आयोगको अधिकार क्षेत्रमा व्यापक विस्तार गरी यसैलाई नै उच्च शिक्षा आयोगमा परिवर्तन गरियो। सो आयोग पाकिस्तानमा उच्च शिक्षण संस्थाको नियमन गर्ने शक्तिशाली निकाय हो।

सन् २००९ देखि भारत र सन् २०१० देखि बाङ्लादेशमा समेत तत् देशका विश्वविद्यालय अनुदान आयोगलाई थप अधिकार सहित 'उच्च शिक्षा आयोग' मा रूपान्तरण गर्ने या नगर्ने भन्नेमा विवाद भइरहेको छ। पछिल्लो पटक भारतमा विश्वविद्यालय अनुदान आयोगलाई विस्थापित गर्ने उद्देश्यले जून २०१८ मा नरेन्द्र मोदी सरकारले *'द हाइयर एजुकेसन कमिसन बील-२०१८'* लाई छलफलका लागि संसदमा लगेको थियो। सो विधेयकले विश्वविद्यालय/उच्च शिक्षण संस्थाको स्वायत्ततालाई कमजोर पारेको र राज्य सरकारमा रहने निहित अधिकारलाई समेतले बेवास्ता गरेको भनी विश्वविद्यालयका पदाधिकारी, शिक्षाविद् र कानूनविद्हरूको तीव्र विरोधपछि मोदी सरकारले उक्त विधेयकलाई अगाडि बढाएन। यसैगरी, सन् २०१७ मा बाङ्लादेश सरकारले पनि यस्तै प्रकृतिको ऐन बनाउने प्रयत्न गरेको थियो, तर सफल भएन। अहिले भारत र बाङ्लादेशमा विश्वविद्यालय अनुदान आयोग नै कायम छन्।

नेपालमा भने पहिलो पटक विश्वविद्यालय अनुदान आयोग स्वयंले उच्च शिक्षा आयोग गठनको बहसलाई अगाडि सारेको हो। २०६० सालमा अनुदान आयोगले उच्च शिक्षा सम्बन्धी अध्ययन गर्न प्रा.उपेन्द्रबहादुर प्रधानाङ्गको संयोजकत्वमा ६ सदस्यीय कार्यदल गठन गरेको थियो। उक्त कार्यदलले करीब चार महीना लगाएर 'उच्च शिक्षा कार्यदलको प्रतिवेदन २०६०' तयार गर्‍यो। सोही प्रतिवेदनले विश्वविद्यालय अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा रूपान्तरण गर्न सुझाव दिएको थियो। साथै, यसै प्रतिवेदनले उच्च शिक्षा विधेयकको मस्यौदाको खाका समेत तयार गरेको थियो। उक्त मस्यौदालाई परिमार्जन गरी २०६७ सालमा तत्कालीन सरकारले संसद सचिवालयमा 'उच्च शिक्षा ऐन-२०६७'

शिक्षामन्त्री तथा उनले रोजेका एक विज्ञ र शिक्षा सचिव सहितको समितिले आयोगको उपाध्यक्ष र सदस्यसचिव नियुक्त गर्ने प्रावधान ऐनमा देखिन्छ। आयोगको यस्तो संरचना तथा गठन प्रक्रिया हेर्दा यो शिक्षामन्त्रीको पकडमा गठित 'कठपुतली' आयोग हुनेमा कुनै शंका रहँदैन।

प्रवेश गरायो। विश्वविद्यालयका तत्कालीन पदाधिकारी, प्राध्यापक संघ/संगठन र अनुदान आयोगका पदाधिकारी समेतले यस ऐनमा रहेका केही प्रावधानले विश्वविद्यालयको स्वायतत्तालाई बेवास्ता गरेको भनी तीव्र विरोध गरेपछि सो प्रस्तावित ऐन संसदमा त्यो बेला अगाडि बढ्न सकेन।

नेपालमा विश्व बैंकको आर्थिक सहयोगमा सञ्चालित दोस्रो उच्च शिक्षा सुधार परियोजना (सन् २००७-२०१४) ले समेत अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा परिवर्तन गर्न प्रेरित गरेको थियो। उदाहरणका लागि यसै परियोजना अन्तर्गत अनुदान आयोगले तयार गरेको उच्च शिक्षा नीति-२०७२ ले अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा परिवर्तन गर्ने विषयलाई अगाडि सारेको थियो।

साथै, यसै वर्ष शिक्षा, विज्ञान तथा प्रविधि मन्त्री गिरिराजमणि पोखरेलको अध्यक्षतामा गठित *'उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोग-२०७५'* ले समेत अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा परिवर्तन गर्न सुझाएको छ। आयोगको प्रतिवेदनले 'विश्वविद्यालय अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा रूपान्तरण गर्ने र उच्च शिक्षा प्रदायक संस्थाको नियमनकारी निकायको रूपमा रहने' *(उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोग २०७५ : १०४)* भनेको छ। अनुदान आयोगको अधिकार कम भएकोले शिक्षण संस्थाको नियमनकारी भूमिकाका लागि शक्तिशाली केन्द्रीकृत संरचना जरूरी भएकोले अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा परिवर्तन गर्न आवश्यक भएको तर्क विशेषगरी सरकारी निकायबाट बारम्बार सुनिन्छ। अनुदान आयोगकै पदाधिकारीले समेत बेलाबेला सार्वजनिक रूपमै आयोगलाई मन्त्रालय र विश्वविद्यालयबीचको 'पोष्ट अफिस' भन्ने गर्छन्। अनुदान आयोगको अधिकार कमजोर भयो भन्ने उनीहरूको तर्क रहेको छ।

अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा रूपान्तरण गर्नु वा अनुदान आयोगलाई नै थप प्रभावकारी (साधन स्रोतका हिसाबले) बनाउनु आफैँमा चिन्ता वा समस्याको विषय हुँदै होइन। तर *उच्च शिक्षा नीति-२०७२* र *उच्चस्तरीय राष्ट्रिय शिक्षा आयोग-२०७५* को सुझावका आधारमा तयार गरिएको भनिएको 'राष्ट्रिय शिक्षा ऐन-२०७५' को मस्यौदामा उच्च शिक्षा आयोगको गठन र काम, कर्तव्य र अधिकार जसरी गरिएको छ, त्यसमा सहमत हुन सकिँदैन।

शिक्षा मन्त्रीको 'कठपुतली आयोग'

प्रस्तावित शिक्षा ऐनको परिच्छेद-१२ मा विश्वविद्यालय तथा उच्च शिक्षा सम्बन्धी व्यवस्था छ। यस परिच्छेद अन्तर्गत दफा १२८ मा 'उच्च शिक्षा आयोग' सम्बन्धी प्रावधान राखिएको छ। त्यसमा भनिएको छ– "नेपालमा सञ्चालित विश्वविद्यालय तथा उच्च शिक्षाको विकास तथा गुणस्तरीय उच्च शिक्षाको सुनिश्चितताको लागि उच्च शिक्षा परिषद्को कार्यकारी अंगको रूपमा एक उच्च शिक्षा आयोग रहनेछ।" ऐनमा प्रस्तावित गरिएको आयोगको अध्यक्ष शिक्षामन्त्री हुने व्यवस्था छ। त्यसैगरी, शिक्षामन्त्री तथा उनको सिफारिशमा एक विज्ञ र शिक्षा सचिव सहित तीन सदस्यीय समितिले आयोगको उपाध्यक्ष र सदस्यसचिव नियुक्त गर्ने प्रावधान ऐनमा देखिन्छ। ऐनले उपाध्यक्ष र सदस्य सचिवलाई आयोगको पूर्णकालीन पदाधिकारीको रूपमा तोकेको छ। यसैगरी, ऐनमा आयोगले शिक्षा क्षेत्रमा कम्तीमा १५ वर्ष अनुभव भएको शिक्षाविद्/प्राध्यापकमध्ये कम्तीमा एक जना महिला सहित दुई जना मनोनीत गर्ने प्रावधान छ। ऐनमा पदेन सदस्य बाहेक आयोगका पदाधिकारीहरूको कार्यकाल चार वर्ष हुने भनिएको छ। मन्त्रालयका सचिव, सहसचिव (उच्च शिक्षा हेर्ने) र राष्ट्रिय योग्यता तथा गुणस्तर प्रत्यायन बोर्डका अध्यक्ष आयोगमा पदेन सदस्य हुने व्यवस्था गरिएको छ। आयोगको संरचना तथा गठन प्रक्रिया हेर्दा यो शिक्षामन्त्रीको पकडमा गठित 'कठपुतली' आयोग हुनेमा कुनै शंका रहँदैन।

तर, विशेषगरी शिक्षामन्त्री/मन्त्रालय मातहतमा रहने यो आयोगको काम, कर्तव्य र अधिकार भने व्यापक छ। उदाहरणका लागि, उच्च शिक्षा सम्बन्धी नीति बनाउने देखि लिएर विश्वविद्यालय/उच्च शिक्षा प्रदायक शिक्षण संस्थाहरूलाई निर्देशन दिने, उच्च शिक्षण संस्थाको अनुगमन, निरीक्षण/मूल्याङ्कन गर्ने र शिक्षण संस्थाबीचमा समन्वय गर्ने सम्मका अधिकार आयोगलाई दिइएको छ। साथै,

विभिन्न क्षेत्रबाट प्राप्त अनुदान रकम विश्वविद्यालयलाई प्रदान गर्ने, विश्वविद्यालयले सम्बन्धन दिने सम्बन्धमा पूर्व स्वीकृति प्रदान गर्ने र नेपालभित्र/बाहिरका विश्वविद्यालय/शैक्षिक संस्थाहरूबीच छात्रवृत्ति, विद्वत्वृत्ति आदि आदानप्रदान गर्न अधिकार समेत यस आयोगमा रहने छन्।

यदि प्रस्तावित ऐन हुबहु संसदबाट पारित भएको खण्डमा उच्च शिक्षा आयोग सरकारको यस्तो लगाम हुन्छ जसले विश्वविद्यालयको स्वायत्ततालाई शिक्षामन्त्री/मन्त्रालयको प्रत्यक्ष मातहतमा ल्याउँछ। उदाहरणका लागि प्रस्तावित ऐन पारित भएमा आयोगको स्वीकृति विना विश्वविद्यालयले उच्च शिक्षण संस्थालाई विभिन्न शैक्षिक कार्यक्रम सञ्चालन गर्नका लागि 'सम्बन्धन दिन' समेत पाउने छैनन्। भलै सम्बन्धन दिन सक्ने वा नसक्ने विश्वविद्यालयबारे छुट्टै बहस आवश्यक छ। ऐनमा भएका यस्ता प्रावधानले अन्ततोगत्वा विश्वविद्यालयको स्वायत्ततालाई कमजोर बनाउँदै शिक्षा मन्त्रालयका 'ब्यूरोक्रयाट' लाई विश्वविद्यालयका 'हाकिम' बनाउने छ।

के गर्न सकिन्छ ?

विश्वविद्यालय/उच्च शिक्षण संस्थालाई व्यवस्थित गर्ने बहानामा सरकारले जस्तो उच्च शिक्षा आयोग कल्पना गरेको छ, त्यसैको निरन्तरता वा विधेयकको अन्तरवस्तुमा गरिने सामान्य संशोधनबाट बन्ने कुनै पनि संस्थागत संरचनाले उच्च शिक्षालाई व्यवस्थित गर्नेभन्दा पनि थप जटिलता सिर्जना गर्ने निश्चित छ। उच्च शिक्षण संस्थाहरूलाई व्यवस्थित गर्ने नाममा विश्वविद्यालयहरूलाई शिक्षा मन्त्रालयको मातहतभित्र ल्याउने उद्देश्यले गठन हुने यस्ता आयोगबाट उच्च शिक्षामा सुधार आउन सम्भव छैन।

पछिल्लो समय उच्च शिक्षा अस्तव्यस्त भयो, उच्च शिक्षण संस्थामा अनियमितता भयो, विश्वविद्यालयहरू व्यवस्थित हुन सकेनन् वा गतिविधिहरू पारदर्शी भएनन्, त्यसैले विश्वविद्यालयमा सरकारी नियन्त्रण आवश्यक छ भन्ने आशयले शिक्षा मन्त्रालय अघि बढेको देखिन्छ। अहिले अनुदान आयोगलाई उच्च शिक्षा आयोगमा परिवर्तन गर्ने बहस होस् वा सबै विश्वविद्यालयका लागि 'एकीकृत विश्वविद्यालय सेवा आयोग' को बहस हुन् यी सबै संघीयता नसुहाउँदा र अधिकारलाई सकेसम्म केन्द्रीकृत गर्ने उत्कट चाहनाबाट नियन्त्रित गतिविधि हुन्। विश्वविद्यालयको सुधार विश्वविद्यालयभन्दा बाहिर खोज्ने वा उच्च शिक्षण संस्थाहरूलाई व्यवस्थित र नियमन गर्ने बहानामा आयोग वा परिषद्का नाममा शिक्षा मन्त्रालय केन्द्रित नियन्त्रणकारी संरचना निर्माण गर्ने अभ्यासले उच्च शिक्षालाई थप धरासायी बनाउने छ।

उच्च शिक्षा सम्बन्धी अबको छलफल विश्वविद्यालयहरूको स्वायत्ततालाई अक्षुण्ण राख्दै विश्वविद्यालयभित्रै कस्तो संयन्त्र विकास गर्न सकियो भने तिनीहरू प्राज्ञिक रूपमा सक्षम हुन सक्छन् भन्नेतर्फ केन्द्रित हुनुपर्छ। विश्वविद्यालयले अहिले उपभोग गरिरहेको स्वायत्ततालाई कमजोर पारेर वा कुनै नियन्त्रणकारी सरकारी संरचनाको गठन गरेर उच्च शिक्षाको व्यवस्थापन/नियमन गर्ने सोचाइले उच्च शिक्षालाई सही दिशानिर्देश गर्दैन।

(उप्रेती र बन्त मार्टिन चौतारीका अध्येता हुन्।)