

निजामती सेवा: छविको विनिर्माण र सुधारका क्षेत्र

ठाकुर प्रसाद बस्ताकोटी**

लेखसार

नेपालको संविधान लागू भएपछि सङ्घीयतामा आधारित शासन व्यवस्था कार्यान्वयनको सुदृढ संवैधानिक आधार तयार भएको छ। तर संविधानको धारा २८५ बमोजिम नयाँ सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी गर्ने प्रयासले यसबीचमा सार्थकता प्राप्त गर्न भने सकेको छैन। नयाँ सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको अभावमा तीन दशकभन्दा पुरानो ऐनकै भरमा निजामती प्रशासन सञ्चालन हुँदै आएको छ। जेन जी (Gen Z) आन्दोलनसँगै वर्तमान अन्तरिम सरकार गठन भएपछि प्रधानमन्त्रीको सिफारिसमा राष्ट्रपतिबाट प्रतिनिधिसभा विघटन भई आगामी फागुन २१ गते प्रतिनिधिसभाको नयाँ निर्वाचन घोषणा भइसकेको छ। यसबाट नयाँ प्रतिनिधिसभा गठन नभएसम्म सङ्घीय संसद्बाट सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी हुन सक्ने स्थिति छैन। अर्थात्, २०४६ सालको राजनीतिक परिवर्तनपछि नेपालको निजामती सेवालार्ई बढी सक्षम, सुदृढ, सेवामूलक र उत्तरदायी बनाउन निजामती सेवाको गठन, सञ्चालन र सेवाका सर्तसम्बन्धी व्यवस्था गर्न संसद्ले बनाएको वर्तमान निजामती सेवा ऐन प्रतिस्थापन हुन सक्ने अवस्था देखिँदैन। यस ऐनलाई संशोधन ऐनमार्फत चार पटक तथा अन्य विभिन्न ऐन र कानूनमार्फत सात पटक गरी ऐनका व्यवस्थाहरू हालसम्म एघार पटक संशोधन गरिएका छन्। यो ऐन कार्यान्वयन गर्न सरकारले निजामती सेवा नियमावली, २०५० जारी गरेको थियो। उक्त नियमावली पनि सोह पटक संशोधन भइसकेको छ। यस अवधिमा विश्वमा सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा आमूल परिवर्तन भइसकेको छ। नेपालमै पनि सङ्घीयता कार्यान्वयनबाट सङ्घीय र प्रदेश तहमा निजामती सेवाको परिकल्पनालाई संवैधानिक रूपमा सुनिश्चित गरिएको छ भने सन्निकटताको सिद्धान्तमा आधारित स्थानीय तह सेवाको सुनिश्चितता गरिएको छ।

** उपसचिव, सर्वोच्च अदालत

इमेल: tpbastakoti@gmail.com

यसबाट सार्वजनिक सेवाको चरित्रलाई तीनै तहमा संस्थागत गर्न आधुनिक र सामयिक सङ्घीय निजामती सेवा ऐन अत्यावश्यक देखिन्छ। प्रशासनिक सङ्घीयतामा हाल कायम सङ्क्रमणको अवस्थालाई सुरक्षित अवतरण गराई नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा सुशासन र नवीनतम आयाम अवलम्बन गर्न सुदृढ तयारी आवश्यक छ। यस परिवेशमा प्रस्तुत लेखमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको मेरुदण्डका रूपमा रहेको निजामती सेवाको रूपान्तरणका विषयमा लेखकको विचार अभिव्यक्त भएको छ।

शब्दकुञ्जी: सार्वजनिक व्यवस्थापन (Public Management), प्रशासनिक सङ्घीयता (Administrative Federalism), योग्यता प्रणाली (Meritocracy), सङ्क्रमणकालीन समय (Transitional period), सार्वजनिक सेवा (Public Service)।

पृष्ठभूमि

नेपालको कर्मचारीतन्त्रमा सुधारका प्रयासहरू हुँदै आएका छन्। वि.सं. २००७ को प्रजातान्त्रिक रूपान्तरणपछि राणाकालीन प्रशासनको चरित्रमा व्यापक बदलाव आई सार्वजनिक प्रशासनको रूपान्तरणको सुदृढ आधार तयार भयो। त्यसपछि शासकीय परिवर्तनका अनेक आयामहरूसँगै नेपालको कर्मचारीतन्त्रले अनेक उतारचढावहरू व्यहोर्दै आएको पाइन्छ। आफ्नै एवं अन्तर्राष्ट्रिय अनुभवका आधारमा यसको सामयिक सुधार प्रक्रियालाई अघि बढाउने अनेक प्रयासहरू हुँदै आएका छन्। वेबरियन मोडलको निजामती प्रशासनले आधुनिक मूल्य र मान्यता आत्मसात् गर्न नसकेको वा नचाहेको भन्ने आरोपसँगै सार्वजनिक प्रशासनमा भित्रिएका नयाँ उपागमहरूलाई पूर्ण रूपमा आत्मसात् गर्न सकेको नदेखिए तापनि यस दिशामा अनेक प्रयासहरू भइरहेका छन्।

मुलुक सङ्घीय संरचनामा गइसकेको सन्दर्भमा निजामती सेवा ऐन, २०४९ बाट नै हाम्रा सार्वजनिक मूल्य र मान्यताहरू अनुप्राणित भएको पाइन्छ। यो ऐन हाल आफैँमा सङ्क्रमणकालीन व्यवस्थापनको औजारका रूपमा छ। वि.सं. २०७२ मा नेपालको संविधान जारी भएपछि सङ्घीय निजामती सेवा ऐन सरकारको प्राथमिकतामा पर्न सकेन। कतिपय प्रयासका बावजुद प्रशासनिक सङ्घीयताले सक्षम र सुदृढ आकार लिन सकेन। यो अवस्था अहिले पनि विद्यमान छ। हालको ऐनलाई विस्थापित गर्ने गरी सङ्घीय निजामती सेवा विधेयकमा अपेक्षाकृत रूपमा पर्याप्त बहस र तयारी हुन नसक्दा दर्ता भएपिच्छे सङ्घीय निजामती सेवा ऐनका प्रावधानहरू विवादित बने। नेपालको निजामती सेवामा भइरहेका सुधारको सम्मान गर्दै हाल देखिएका प्रमुख समस्या र चुनौतीहरूलाई विधेयकले पर्याप्त सम्बोधन गर्न नसक्दा यस्तो अवस्था देखिएको हो।

सार्वजनिक प्रशासनको मेरुदण्डका रूपमा रहेको निजामती प्रशासनको सुधारका लागि नेपालमा वि.सं. २००९ देखि हुँदै आएका विभिन्न प्रयासहरूलाई उल्लेखनीय मानिन्छ। तापनि सेवाग्राहीहरूले सामान्य सेवा प्राप्तिका लागि ठुलो मेहनत गर्नुपर्ने अवस्थामा अनुभव हुने गरी रूपान्तरण गर्न धेरै चुनौती र समस्याहरू कायमै देखिन्छन्। पारदर्शिता, जवाफदेहिता र औचित्यजस्ता गुणहरूलाई सेवा प्रवाहमा स्थापित गर्न र देशको मुख्य सरकारी सेवाका रूपमा निजामती सेवालाई सरकारको प्रभावकारितामा सुदृढ इन्जिनका रूपमा काम गराउन निजामती सेवाको कार्यसम्पादनलाई समयानुकूल सुधार गर्नुको विकल्प देखिँदैन। संविधानले कल्पना गरेको सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहको सम्बन्धलाई सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित बनाउँदै अघि बढाउन संस्थागत, कानुनी तथा संरचनागत सुधारका खाकाहरू अत्यावश्यक देखिन्छन्।

निजामती सेवाको इतिहास र नेपालको निजामती प्रशासन

कर्मचारी व्यवस्थापन र तिनको भूमिका गरी निजामती सेवालाई मुख्यतः दुई कोणबाट अध्ययन गरिन्छ। दुवै मान्यतानुसार जनतालाई सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने तथा शान्ति सुरक्षा, विकास निर्माण, राज्य सञ्चालन र व्यवस्थापनमा अहोरात्र खटिँदै जनताको आशा र भरोसाको केन्द्रका रूपमा यस सेवाले काम गर्ने कुरामा विवाद देखिँदैन। सार्वजनिक सेवा प्रवाहको यही महत्त्वपूर्ण कार्यसम्पादन गर्ने भएको कारण निजामती सेवालाई सार्वजनिक प्रशासनको मुटु भनिँदै आएको छ। म्याक्स वेबरले चाहिँ यसलाई पद्धतिमा आधारित सेवा भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ।

निजामती सेवा शब्दावली पहिलोपटक कहिले प्रयोग भयो भनी मिति यकिन भएको नदेखिए तापनि सन् १७८५ मा इस्ट इन्डिया कम्पनीअन्तर्गत काम गर्ने गैरसैनिक कर्मचारीहरूको सेवालाई जनाउन प्रयोग भएको भन्ने गरिन्छ। त्यसपछि युरोप र अमेरिकामा कार्यकारीअन्तर्गत काम गर्ने कर्मचारीहरूको सेवालाई निजामती सेवा भन्न थालियो। चीनको हान वंश (ई.पू. २०६ देखि २२०) बाट निजामती सेवाको विकास भएको मानिन्छ। त्यति बेला सरकारी कर्मचारी भर्नाका लागि प्रतियोगितात्मक परीक्षा सञ्चालन गरिने व्यवस्था थियो। बेलायतको निजामती प्रशासनमा सुधार ल्याउनका लागि सन् १८५३ मा सांसदहरू नर्थ कोट र ट्रेभेलियन रहेको संसदीय समिति गठन गरिएको थियो। सो समितिले सन् १८५४ मा संसद् समक्ष आफ्नो प्रतिवेदन बुझाएपछि सो प्रतिवेदनअनुसार योग्यता प्रणालीको संरक्षकका रूपमा सन् १८५५ मा निजामती सेवा आयोगको स्थापना गरियो। सो आयोगले सन् १८५६ मा प्रतिस्पर्धात्मक लिखित परीक्षामार्फत निजामती पदहरूमा योग्यता प्रणालीका आधारमा कर्मचारी भर्ना गर्‍यो। यहीँबाट आधुनिक विश्वमा पहिलो पटक योग्यता प्रणालीमा आधारित निजामती सेवाको विकास भएको देखिन्छ।

संयुक्त राज्य अमेरिकामा सन् १८८१ मा विनाकारण सेवाबाट बर्खास्त हुनुपरेको आक्रोशमा जेम्स जे गुटे नाम गरेका कर्मचारीले तत्कालीन राष्ट्रपति जेम्स ए गारफिल्डको हत्या गरेपछि सन् १८८३ मा

पेन्डल्टन एक्ट जारी गरी योग्यता प्रणाली, समानता र प्रतिस्पर्धाका आधारमा निजामती सेवालाई अगाडि बढाइएको पाइन्छ। आधुनिक निजामती सेवा सन् १८८३ मा बनेको पेन्डल्टन एक्टमार्फत नै अमेरिकामा सुरु भएको मानिन्छ। नेपालमा वि.सं. २००८ सालमा लोक सेवा आयोगको स्थापना र २०१३ सालमा निजामती सेवा ऐनको निर्माण भएपछि २०१५ सालमा मात्रै स्थायी स्वरूपको निजामती सेवा विकसित भएको देखिन्छ।

राणाकालमा सरकारी सेवाको नाम निजामती सेवा थिएन। मुलुकी प्रशासनका रूपमा मुलुकी शासन चल्यो। २००९ सालको बुच कमिसनले 'निजामती सेवा' नाम सिफारिस गर्‍यो। वि.सं. २०१३ सालमा निजामती सेवा ऐन आयो। निजामती उर्दू भाषाबाट आएको शब्द हो। नेपाली बृहत् शब्दकोशमा निजामतीको अर्थ जङ्गीबाहेक सरकारी प्रशासन भन्ने बुझिन्छ। निजामती शब्दको व्युत्पत्ति र अर्थ हेर्दा सार्वजनिक भन्ने बुझिँदैन। अङ्ग्रेजी भाषामा निजामती सेवाको अर्थ 'Civil Service' भन्ने बुझिन्छ, जसले निजामती अर्थलाई पूर्णतः समेट्दैन र सरकारी सेवालाई 'Government Service' को रूपमा चिनिन्छ। 'Government Service' लाई संस्थागत गर्न विडो विल्सनले सन् १८८४ मा 'Public Service' वा सार्वजनिक प्रशासनको सिद्धान्तको प्रतिपादन गरे। एन. एम. बुच कमिसनले वि.सं. २००९ मा प्रतिवेदन दिँदा भारतीय प्रशासनले नेपालको प्रशासनलाई आफ्नो प्रभावमा राख्न चाहन्थ्यो भन्ने गरिन्छ। वर्तमान निजामती सेवा ऐनको परिभाषाअनुसार जङ्गी, प्रहरीबाहेक र निजामती सेवा भनी नतोकिएका पदहरू सबै निजामती सेवा हुन्।

सरकारी सेवाभित्र पनि निजामती र गैरनिजामती सेवा छन्। जसमध्ये संस्थान, प्रतिष्ठान, विद्यालय शिक्षक आदिका सेवाहरू निजामती होइनन् भन्ने ऐनको परिभाषाबाट देखिन्छ। तर सङ्घीय, प्रदेश र स्थानीय तहका कर्मचारीहरू तत् तहका कर्मचारीभन्दा निजामती कर्मचारी हुन रुचाउँछन् भन्ने देखिन्छ। यसबाट निजामती सेवाको दायरा बढाएर सरकारी सार्वजनिक क्षेत्रलाई समेट्दै सेवाभित्रको असमानतालाई अन्त्य गर्नुपर्ने धारणा कतिपय विद्वानहरूले राखेको पाइन्छ। अनि मात्र सङ्घीयता फलिफाप भई सार्वजनिक सेवाको विविधीकरणमा नयाँ आयाम भित्र्याउन सकिन्छ।

सङ्घीय निजामती सेवा ऐन निर्माणको प्रयास

नेपालको संविधान जारी भएसँगै सङ्घीयता कार्यान्वयनले केही गति लिए तापनि सार्वजनिक प्रशासनको मियो निजामती सेवाको सञ्चालनका लागि नयाँ कानून जारी हुन नसक्दा प्रशासकीय सङ्घीयताले गति लिन सकेको देखिँदैन (The World Bank, 2019)। तीन दशकभन्दा पुरानो निजामती सेवा ऐन, २०४९ कै आधारमा अहिले नेपालको निजामती प्रशासन सञ्चालनमा छ। सङ्घीयताको सबलीकरण गर्न देखाउनुपर्ने आवश्यक तदारुकता प्रदर्शन हुन नसक्दा सङ्घीय निजामती सेवा ऐन तर्जुमा गर्ने कार्यमा सार्थकता प्राप्त हुन नसकेको छर्लङ्ग छ।

यो ऐन शीघ्र जारी हुनुपर्ने भनी नयाँ संविधान जारी भएसँगै आवाज उठ्न थालेको हो। यसकै लागि सरकारले सङ्घीय संसद्मा निजामती सेवा विधेयकको पहिलो प्रस्ताव २०७५ माघ २७ गते दर्ता गर्‍यो। यो विधेयक दफावार छलफलका लागि त्यतिबेला राज्य व्यवस्था तथा सुशासन समितिमा प्रस्तुत गरियो। सो समितिले २०७७ असार १५ मा सङ्घीय निजामती विधेयकलाई टुङ्ग्यायो पनि। लामो समय लगाएर सो संसदीय समितिले टुङ्ग्याएको सङ्घीय निजामती विधेयक विवादरहित भने थिएन। यसबिच तत्कालीन सङ्घीय संसद्ले यसलाई पारित गर्न सकेन। संसदीय गतिरोधसँगै संसदीय समितिले अन्तिम विधेयक प्रतिवेदन तयार पार्न चलाएको छलफलले पनि सार्थकता पाएन।

सरकारले २०८० फागुन २१ गते नयाँ सङ्घीय निजामती सेवा विधेयक सङ्घीय संसद्मा दर्ता गर्‍यो। मन्त्रिपरिषद्बाट पारित भएको ६ महिनापछि यसमा छलफल प्रारम्भ पनि भयो। प्रतिनिधिसभाबाट पारित भएपश्चात् राष्ट्रिय सभामा छलफल भएको यस विधेयक 'कुलिड अफ पिरियड' लगायत विषयमा विवादित बन्यो। राष्ट्रिय सभाबाट पारित भए तापनि २०८२ भदौ २३ र २४ को 'जेन जी' आन्दोलनपश्चात् अन्तरिम सरकार गठन भएसँगै प्रतिनिधिसभा विघटन भएपछि हाललाई उक्त विधेयक पनि निष्क्रिय हुन पुग्यो। यसरी यो विधेयक पनि टुङ्गोमा पुग्न नसकेको हुँदा तहगत कर्मचारी व्यवस्थापन लगायत धेरै विषयमा समस्या समाधान गर्न असफल रहेको देखियो। तर आवश्यक तदारुकताको अभावमा सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी गर्ने प्रक्रियामा सरोकारवालाहरू बिच प्रशस्त तथ्यपूर्ण बहस नै हुन सकेको थिएन। परिणामस्वरूप स्थानीय तह र प्रदेशसमेतको कार्यसम्पादन तथा सेवा प्रवाहमा पर्दै आएको अवरोध र प्रदेश तथा स्थानीय तहसम्बन्धी कानून निर्माणमा देखिँदै आएको गतिरोध अझ लम्बिन सक्ने देखिन्छ।

अहिले उचित कानूनको अभावमा प्रदेश र स्थानीय तहको कर्मचारीतन्त्र अन्योलको अवस्थाबाटै गुञ्जिरहेको छ। यसरी नयाँ शासकीय संरचनालाई सम्बोधन गरी ल्याउनुपर्ने सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको व्यग्रतापूर्वकको प्रतीक्षा लम्बिँदै गएको देखिन्छ। उक्त ऐनको शीघ्र तर्जुमा भई कार्यान्वयन हुनुपर्नेमा खासै विवाद नदेखिए तापनि यसको स्पष्ट स्वरूपबारे भने सरोकारवालाहरू बिच एकमत हुने अवस्था राजनीतिक सङ्क्रमणको अवस्थासमेतले गर्दा अझै तयार भइसकेको पाइँदैन।

सङ्घीय निजामती सेवा ऐन नहुँदा परेका अप्ठ्याराहरू

नेपालको प्रशासनिक पुनःसंरचना सङ्घीयता व्यवस्थापनको महत्त्वपूर्ण पाटो हो। प्रशासनिक विधि, सङ्गठन र कार्यप्रणालीमा आवश्यक परिवर्तनलाई संस्थागत गर्न सङ्घीय निजामती सेवा ऐनको अनिवार्य आवश्यकता छ। संविधानको धारा २८५ ले तहगत सरकारहरूले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकताअनुसार आ-आफ्नो सरकारी सेवाको गठन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ भने धारा ३०२ मा साबिकका विभिन्न सरकारी सेवामा रहेका राष्ट्रसेवक कर्मचारीको तीनै तहका सरकारमा समायोजनको

व्यवस्था छ। यस व्यवस्थाबमोजिम 'कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५' जारी भई कर्मचारी समायोजनको महत्त्वपूर्ण कार्य सम्पन्न भइसकेको छ। सर्वोच्च अदालतमा विचाराधीन मुद्दासमेत टुङ्गिई कर्मचारी समायोजनको कामको वैधता परीक्षणसमेत भइसकेको छ।

सङ्घीय निजामती कानुन नबनेसम्म प्रदेश र स्थानीय तहले आवश्यक कानुन बनाउन कठिनाइ परेको अवस्था ज्वलन्त रूपमा अनुभव गरिसकेको लामो समय भइसकेको छ। सङ्घीय निजामती सेवामा हुने पदपूर्तिसम्बन्धी व्यवस्थाले प्रदेश र स्थानीय तहका कर्मचारीको पदपूर्तिमा समेत मार्गदर्शन गर्ने हुन्छ। कर्मचारीको आचरण, सेवाका सर्त, सुविधाजस्ता विषय पनि सङ्घीय कानुनबाट प्रत्यक्ष रूपमा प्रभावित हुने भएकाले प्रदेश र स्थानीय तहभन्दा पहिला सङ्घीय निजामती सेवासम्बन्धी कानुन तयार हुन आवश्यक हुन्छ। 'स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४' को दफा ८६(१) ले स्थानीय सेवाको गठन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवाका सर्त तथा सुविधासम्बन्धी आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्ड सङ्घीय कानुनबमोजिम हुने व्यवस्था गरेको छ।

सोही ऐनको दफा १५ मा प्रदेश वा स्थानीय तहले प्रदेश वा स्थानीय तहको सेवाको गठनसम्बन्धी कानुन बनाउँदा कर्मचारी छनोट, भर्ना, नियुक्ति, सरुवा, बढुवा, आचरण र विभागीय सजायका विषयमा सङ्घीय निजामती सेवासम्बन्धी कानुनका आधारभूत सिद्धान्त र मान्यतालाई आधारका रूपमा लिनुपर्ने व्यवस्थाका साथै समायोजन भएका कर्मचारीको साबिक सेवा र सुविधामा घट्ने गरी कानुन बनाउन नपाउने व्यवस्था गरेको छ। यसबाट पनि सङ्घीय निजामती सेवा ऐन नबनेसम्म प्रदेश र स्थानीय तहको सेवा सञ्चालनसम्बन्धी कानुन बनाउन अछेरो छ। यस्तै, संविधानको धारा ५१(ग) मा राज्यका नीतिहरूले सङ्घीय एकाइबिच जिम्मेवारी, स्रोत साधन र प्रशासनको साझेदारी गर्ने व्यवस्था गरेको छ। सङ्घीय सेवाका के-कस्ता पदहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा रहने भन्ने कुराले समेत प्रदेश र स्थानीय तहको सरकारी सेवासम्बन्धी कानुनलाई प्रभाव पार्दछ।

सार्वजनिक प्रशासनलाई दिग्दर्शन गर्ने यस्ता अनेक पक्षहरू सङ्घीय निजामती सेवा ऐनसँग जोडिएका हुँदा यसको आवश्यकतालाई सङ्घीयता व्यवस्थापनको एक महत्त्वपूर्ण कानुनी आधारका रूपमा लिइएको तथ्यलाई दोहोर्‍याइरहनु पर्दैन। पूर्वतयारीको कमी तथा नेपाल सरकारले प्रस्तुत गरेका विधेयकमा प्रशस्त हेरफेर हुन सक्ने अवस्था पछिल्लो विधेयकमा प्रतिनिधिसभा र राष्ट्रियसभामा परेका संशोधन प्रस्तावहरूबाट स्पष्ट देखियो। समुचित छलफलको अभाव र आफू अनुकूल प्रावधान राख्न चाहने अनेक शक्तिकेन्द्रहरूको चाहनालाई चिर्न समेत अछेरो परेको अनुभव पनि भयो। यसबाट राष्ट्रको आवश्यकतालाई सम्बोधन गर्ने खालको विधेयक जारी गर्ने वातावरण तयार पार्न आगामी दिनमा प्रशस्त ध्यान दिनुपर्ने अवस्था देखिन्छ।

निजामती सेवाको छवि विनिर्माण र सुधारको प्रश्न

निजामती सेवाको नामलाई पहिचानका रूपमा मात्रै लिने हो भने निजामती सेवा नेपालको सार्वजनिक सेवाको मेरुदण्डका रूपमा रहेकोमा विवाद देखिँदैन। निजामती सेवाप्रति धेरै गुनासो रहेकोमा पनि विवाद छैन। तर यस सेवाको अपरिहार्यतालाई कसैले नकार्न सक्दैन। यस अवस्थामा निजामती सेवाको निरन्तर सुधार एक मात्र विकल्प रहेको देखिन्छ। यस सेवालार्इ 'नागरिक सेवा' वा 'सार्वजनिक सेवा' भनी चिनाउनुपर्ने अवस्था छ। तर नाम परिवर्तनबाट मात्रै यस सेवाको छवि परिवर्तन हुन सक्दैन।

निजामती सेवाको छवि विनिर्माण गर्ने हो भने यसको नाम परिवर्तन हुनुपर्छ भन्ने प्रश्नलाई पनि कतिपयले महत्त्वका साथ उठाएको पाइन्छ। नाम परिवर्तनकै लागि भने नेपालको संविधानको धारा २४३ र धारा २८५ संशोधन हुनु अनिवार्य देखिन्छ। संविधान नै फेरेर नाम परिवर्तन गर्दा पनि 'सार्वजनिक सेवा' राख्न यसले दिने अर्थ व्यापक भएकोले मिल्ने देखिँदैन भन्ने तर्क पनि रहेको देखिन्छ। 'सार्वजनिक सेवा' ले अन्य सबै सरकारी सेवाहरू समेट्ने हुँदा 'नागरिक सेवा' नै राख्दा उपयुक्त हुन्छ भन्ने कतिपय विद्वान्हरूले प्रतिनिधिसभामा नाम संशोधनको प्रस्ताव राख्ने मतप्रति सहमत हुँदै धारणा राखेको विगतमा देखियो।

एकात्मक प्रशासनिक चरित्र बोकेको पुरानो कानुनी व्यवस्था परिवर्तन गरी सङ्घीयतालाई चुस्त राख्ने कानुनी व्यवस्था गर्ने क्रममा आएका यी धारणालाई अन्यथा भन्न नसकिए तापनि सार्वजनिक सेवा प्रवाह र परिवर्तित युगको अवस्थालाई ध्यान दिएर निजामती सेवाको कार्यशैली परिवर्तन गर्न संरचनागत र कार्यगत सुधारको खाँचो अहिलेको ज्वलन्त विषय हो। यसका लागि देहायका विषयहरूलाई जोड दिनु आवश्यक छ :

सङ्गठन संरचना र दरबन्दी व्यवस्थापनको सम्बोधन

सङ्गठन तथा दरबन्दीका सम्बन्धमा निर्णय गर्दा कार्यक्रम, कार्यबोझ, कार्यप्रकृतिका साथै कारण र औचित्यसमेतका आधारमा सङ्गठन तथा व्यवस्थापन सर्वेक्षण (O&M) गर्नुपर्ने कानुनी व्यवस्था रहे पनि विनाअध्ययन कार्यालय खडा गर्ने वा टुक्र्याउने जस्ता कार्यहरू निरन्तर भइरहेको देखिन्छ। नयाँ अन्तरिम सरकार गठन भएसँगै सरकारले यस्ता कार्यालय खारेजी र 'मर्ज' गर्ने प्रक्रियालाई जोड दिएको छ। साथै कर्मचारी कटौतीलाई पनि प्राथमिकतामा राखेको देखिन्छ। सेवा प्रवाह गर्नुपर्ने स्थानमा कार्यालय र जनशक्तिको कमी भइरहने तर नीतिगत कार्यमा लाग्नुपर्ने केन्द्रीय स्तरका निकायहरूको सङ्ख्या र जनशक्ति अत्यधिक भएका कारण आम नागरिकले गुणस्तरीय सेवा छिटो-छरितो रूपमा पाउन नसकेको अवस्था छ। यस्ता प्राथमिकतालाई व्यवहारमा उताउँ सुधार ल्याउनु आवश्यक देखिन्छ।

सङ्घीयता कार्यान्वयनसँगै सङ्घमा नयाँ कार्यालय स्थापना गर्ने तथा जनशक्ति बढी राख्ने प्रवृत्ति देखिएको अवस्थामा व्यापक सुधार गर्नु जरुरी छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहमा हस्तान्तरण भएका कार्य र कार्यालयहरू समेत पुनः सङ्घमा तान्ने तथा प्रदेश सरकार पनि स्थानीय सेवामा भन्दा आफू मातहतका निकाय वा संरचना बढाउन अग्रसर देखिएका कतिपय अवस्थालाई समन्वयात्मक रूपमा सुधार गर्दै जानु उचित देखिन्छ।

कार्यविवरण र पदपूर्ति

कार्यालयहरूको कार्यविवरणका आधारमा प्रत्येक निजामती पदको कार्यविवरण बनाई लागू गर्नुपर्ने र कार्यविवरणमा पदको काम, कर्तव्य, उत्तरदायित्व, अधिकार र योग्यतासमेत स्पष्ट रूपमा किटिएको हुनुपर्ने ऐनको व्यवस्था कार्यान्वयन हुन सकेको छैन। हालसम्म अपवादबाहेकका पदहरूको कार्यविवरण तयार भई लागू भएको अवस्था छैन। केही पदको कार्यविवरण बनेको भए पनि ती वैज्ञानिक र वस्तुनिष्ठ छैनन् भन्ने तथ्यलाई व्यवहारमा मनन गर्नुपर्छ।

पदपूर्तिका लागि तोकिएको समयावधिमा माग आकृति फारम भरी पठाउने तथा नियमित तालिका बमोजिम पदपूर्तिको सुनिश्चितताका लागि संवैधानिक आयोगको व्यवस्था भएको भए पनि यो वा त्यो बहानामा पदपूर्तिमा नियमितता कायम हुन सकेको छैन। केही पदहरूमा पदपूर्ति नै नहुने अवस्था पनि देखियो। लोक सेवा आयोगबाट सिफारिस भई आएका कर्मचारीको नियुक्ति तथा पदस्थापनलाई आवश्यकता र पद्धतिमा आधारित बनाई वृत्तिपथबारे अनुमानयोग्य, पारदर्शी र विश्वसनीय अवस्था सिर्जना गराउन आवश्यक छ।

पदस्थापना र जिम्मेवारी

लोक सेवा आयोगबाट सिफारिस भई आउने वा बढुवा नियुक्ति पाउने कर्मचारीको पदस्थापना गर्दा निजको शैक्षिक योग्यता, तालिम तथा अनुभवका आधारमा गरिनेछ भन्ने कानुनी व्यवस्था कार्यान्वयन गरी निजको रुचि, व्यक्तिगत तथा पारिवारिक समस्यासमेतलाई ध्यान दिनु आवश्यक छ। पदस्थापनाकै क्रममा महत्त्वपूर्ण पदहरूमा कार्यसम्पादन सम्झौता गर्न सकिने कानुनी व्यवस्था कार्यान्वयनको संस्कृति निर्माण गर्नुपर्छ। विनाकारण कर्मचारीलाई पदीय जिम्मेवारी नदिई राखिने अवस्था प्रचलित कानुनी व्यवस्थाविपरीत भएकोले, काममा लगाउनुपर्ने दायित्व भएको पदाधिकारीले कानुनमा लेखिएको अवस्थामा बाहेक त्यसरी कुनै कर्मचारीलाई राखेमा विभागीय कारबाही हुने गरी भएको व्यवस्था कार्यान्वयन गर्ने संयन्त्र निर्माण गर्नुपर्छ। राज्यले ठुलो लगानी गरी प्राप्त गरेका कर्मचारीहरूलाई उचित कार्य जिम्मेवारी प्रदान गरी उत्तरदायी बनाउन देखिएका कतिपय कमजोरीमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ।

बहुवा र सरुवा

बहुवा पद्धति वैज्ञानिक र व्यवस्थित बनाउन यसलाई सेवा समूह अनुसार अवसरहरूमा समानता वा समानताउन्मुख बनाउनुपर्ने स्थिति छ। कुनै सेवा समूहमा न्यूनतम योग्यता वा अवधि पुग्नासाथ बहुवा हुने तर कुनै सेवा समूहमा लामो समयसम्म बहुवा नहुने अवस्थामा सुधार जरुरी छ। यस्तै, नियमित प्रक्रियाका रूपमा रहेको सरुवा सम्बन्धी कानून कार्यान्वयन नहुँदा तोकिएको तालिका उल्लङ्घन हुने वा विभागीय निकायले निर्माण गरेका मापदण्डहरूको कार्यान्वयन हुन सकेको देखिँदैन। चक्रीय सरुवा प्रणाली र त्यसको इमानदारपूर्ण कार्यान्वयन गरी यसमा अनुमानयोग्यता र पारदर्शिताको प्रवर्द्धन अनिवार्य छ।

कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन

सबै कर्मचारीले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनमा पूर्णाङ्क बराबर नम्बर प्राप्त गर्ने तर संस्थाको समग्र कार्यसम्पादन सन्तोषजनकसम्म पनि नहुने अवस्थाको उचित निदान गरी यसको औचित्य स्थापित गर्नु चुनौतीपूर्ण देखिन्छ।

सुविधाको सन्तुलन

निजामती कर्मचारीहरूको तलब सुविधा दक्षिण एसियाका अन्य सबैजसो देशको भन्दा कम रहेको छ। नेपालका स्थापित निजी क्षेत्रले प्रदान गर्ने सेवा सुविधाको तुलनामा सरकारी कर्मचारीको सेवा सुविधा न्यून छ। ऐनले गरेको मुख्यसचिवको अध्यक्षतामा अर्थ एवं सामान्य प्रशासन मन्त्रालयका सचिव सदस्य रहेको 'तलब पुनरावलोकन समिति' को व्यवस्था कर्मचारीहरूको युगानुकूल सुविधा अभिवृद्धिका लागि दिएका सुझाव कार्यान्वयन हुने स्थितिमा देखिँदैन। त्यसैले निजामती कर्मचारीहरूको तलब भत्ता राजनीतिक ईर्ष्याको विषय मात्र बन्दै आएजस्तो अनुभूत हुन्छ। भारत, भुटान र श्रीलङ्का लगायत छिमेकी देशको तुलनामा नेपालमा न्यून सेवा सुविधामा कर्मचारीहरूले काम गर्दै आएका छन्। न्यून तलबका कारण कर्मचारीहरू आम्दानीका अन्य विकल्पहरूतिर ध्यान केन्द्रित भएको र सदाचारका क्षेत्रमा प्रश्न उठ्ने काम गराउनसमेत यो जिम्मेवार रहेको भन्दै अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले समेत कर्मचारीहरूको तलब सुविधामा पुनरावलोकनको खाँचो देखाउँदै आएको पाइन्छ।

कार्यक्षमता अभिवृद्धि

सेवाकालीन तालिम बहुवा प्रयोजनमा सीमित भएको छ र अन्य सुविधा प्राथमिकतामा पर्न सकेको छैन। सरकारी कार्यालयहरूबिच आकर्षक र अनाकर्षक कार्यालयको विभाजन बढ्दो देखिँदा समानताको प्रश्न ज्वलन्त रूपमा उठ्ने गरेको छ। यस्तै, कर्मचारीका लागि तालिम व्यवस्था न्यून हुँदा क्षमता

अभिवृद्धिका अन्य उपायहरूसमेत नियन्त्रित र उपेक्षित रहेका देखिन्छन्। नेपालको सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले गरेका अध्ययनहरू र विश्व बैंकले World Capacity Assessment Report मा उल्लेख गरेका तथ्यहरूबाट समेत नेपालमा कर्मचारीहरूको क्षमता विकासमा विशेष प्रयास हुनुपर्ने देखिन्छ।

ट्रेड युनियनको विनिर्माण

कर्मचारीको हकहित संरक्षण र सम्बर्द्धन गरी निजामती सेवालाई प्रभावकारी र गतिशील बनाउन नेपाल सरकारलाई रचनात्मक सुझाव र सहयोग गर्ने उद्देश्यले निजामती सेवामा सामूहिक सौदाबाजीको अधिकारसहित ट्रेड युनियनको व्यवस्था कानुनले गरेको छ। व्यवहारमा व्यवस्थापनले ट्रेड युनियनलाई र युनियनहरूले व्यवस्थापनलाई हेर्ने दृष्टिकोण सकारात्मक गराउनुपर्ने चुनौती छ। ट्रेड युनियनहरूले सरुवा र पदस्थापनामा आफ्नो भूमिकाको खोजी गर्ने र व्यवस्थापनले उनीहरूलाई बोझका रूपमा लिने गरेको आभास हुन्छ। कतिपय अवस्थामा युनियनहरू राजनीतिक दलका भ्रातृ सङ्गठनका रूपमा राजनीतिमा सक्रिय हुने गरेकाले त्यस्ता व्यवहारलाई रचनात्मक गतिविधिमा रूपान्तरण गरी स्वच्छ र उत्पादकत्वमा आधारित सङ्गठन निर्माण गर्नु अत्यावश्यक छ।

व्यवस्थापन परीक्षण सुदृढीकरण

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले निजामती कर्मचारीहरूले प्रचलित कानुन तथा अन्य प्रशासकीय नियम र कार्यविधि पालना गरे-नगरेको सम्बन्धमा सुपरीवेक्षण, अनुगमन र मूल्याङ्कन गरी वार्षिक प्रतिवेदन पेस गर्नुपर्ने व्यवस्था छ। यो कार्य मन्त्रालयको प्राथमिकतामा पर्न नसक्दा प्रभावकारी हुन सकिरहेको छैन। मन्त्रालयले जारी गरेको 'व्यवस्थापन परीक्षण निर्देशिका, २०७९' लगायतका प्रबन्धको वस्तुनिष्ठ प्रयोग र पालना गरी यस सम्बन्धमा तत्काल सुधार ल्याउन सकिने स्थिति देखिन्छ।

मागमा आधारित सेवाको सम्बर्द्धन

गुणस्तरीय सेवा पाउनु आम नागरिकको हकका रूपमा लिन थालिएको छ। यसका लागि सेवा प्रवाह एवं प्राप्तिको समय र लागत दुवै कम र पहुँचयोग्य हुनु जरुरी हुन्छ। आफूलाई जनसेवकका रूपमा रूपान्तरण गरी जनताको घरदैलोमा पुगेर सेवा दिनुपर्छ भन्ने मान्यतालाई व्यवहारमा उतार्नु आवश्यक भइसकेको छ।

समावेशीकरणको सार्थक विकास

२०६२/०६३ को जनआन्दोलनपछि राज्य व्यवस्थामा समावेशी चरित्रले स्थान पायो। निजामती सेवाका पदहरूमा पदपूर्ति गर्दा गरिएको आरक्षणले सीमान्तकरणलाई न्यूनीकरण गरे तापनि यसको लाभ वास्तविक लक्षित वर्गले पाउन सक्ने वातावरणको सुनिश्चितता गर्नुपर्ने अवस्था छ। आरक्षण व्यवस्थाका कारण योग्यतामा आधारित निजामती प्रशासनको मर्ममाथि प्रहार हुन नदिन, एकै व्यक्तिले धेरै पटक आरक्षण पाउने अवस्था नभई धेरै व्यक्तिले आरक्षणमार्फत योग्यता प्रणालीमा समाहित हुन सक्ने अवस्था निश्चित गराउनुपर्ने चुनौती छ।

एकीकृत निजामती सेवा प्रणाली विकास

राजपत्राङ्कित र अनङ्कितविचको खाडल अन्त्य गर्न तथा सबै सेवाहरूमा एकरूपता कायम गर्न हालको श्रेणीगत व्यवस्थालाई तहगत प्रणालीमा रूपान्तरण गरी एकीकृत निजामती सेवा प्रणाली लागू गर्न विभिन्न आयोग र कार्यदलहरूले सुझाव दिएका छन्। यसलाई कानून र व्यवहारमा आत्मसात् गर्नुपर्ने देखिन्छ।

उत्तराधिकार योजना निर्माण

सङ्घीय संरचना अनुकूलको निजामती सेवालार्ई सम्बोधन गर्न सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी गरी यसका आधारमा प्रदेश र स्थानीय सेवासम्बन्धी कानूनहरूको निर्माण गर्नुपर्ने संवैधानिक व्यवस्थालाई आत्मसात् गर्नुपर्ने अवस्था छ। निजामती सेवा अन्य सार्वजनिक सेवाको 'माउ सेवा' र मार्गदर्शक सेवा हो। स्थायी सरकारको उपमा पाएको कर्मचारीतन्त्रलाई सबल र सक्षम नबनाई देशको विकास सम्भव छैन। राष्ट्रिय लक्ष्य पूरा गर्न निजामती सेवा सबल, सक्षम र प्रतिस्पर्धी बन्नु निर्विकल्प छ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा 'न्यु पब्लिक एडमिनिस्ट्रेशन', 'न्यु पब्लिक म्यानेजमेन्ट', 'न्यु पब्लिक सर्भिस' र 'न्यु पब्लिक गभर्नेन्स' का अवधारणाहरू एकपछि अर्को गर्दै आइरहेका छन्। नेपालको प्रशासन सुधारका प्रतिवेदनहरूमा पनि ती अवधारणाहरूको अवलम्बन गर्न सुझाइएको देखिन्छ। व्यवहारमा भने हामीले आशातीत फड्को मार्न नसकेको मात्र होइन, समयक्रमसँगै हुने सुधारको मात्रा पनि निराशाजनक रहेको विभिन्न अध्ययनहरूबाट देखिन्छ। विद्यमान निजामती कानूनले विश्व प्रशासन जगत्मा आएका नवीन अवधारणा आत्मसात् गर्न त सकेको छैन नै, मुलुकको राजनीतिक परिवर्तनसँगै आफूलाई परिवर्तन गर्न पनि सकेको देखिँदैन। यसबाट राजनीति र प्रशासनको गति र लय मिल्न नसकेको र सार्वजनिक सेवा प्रवाहप्रति आम नागरिकको सन्तुष्टिको स्तर न्यून भएको पाइन्छ।

परिणामस्वरूप, निजामती सेवासमेतका सार्वजनिक सेवाप्रति आम नागरिकको अपनत्व कायम हुन सकेको देखिँदैन।

सङ्घीयकरणकै चरणमा प्रवेश गर्ने प्रक्रियामा रहेको निजामती सेवाले यस्तो अवस्थालाई गम्भीर रूपमा बोध गर्नुपर्ने हुन्छ। यस सेवाका खासगरी काम, कर्तव्य र अधिकार, सेवा प्रवाह तथा उत्तरदायित्व, मन्त्री र कर्मचारीको जिम्मेवारीसम्बन्धी विषयहरू थप प्रष्ट पार्न सार्वजनिक मूल्य र परिवर्तित परिवेशमा आधारित सङ्घीय निजामती सेवा ऐन निर्माणको सुदृढ आधार तयार गर्ने, सुशासन ऐन र नियममा समेत परिमार्जन गर्नुपर्ने लगायत थुप्रै विषयमा ध्यान दिनु आवश्यक छ। स्वार्थको द्वन्द्व र सदाचार नीति निर्माण लगायतका सार्वजनिक सेवा प्रवाहका ज्वलन्त विषयहरूलाई हाम्रो आवश्यकताअनुरूप उचित रूपमा सम्बोधन गर्नुपर्ने अवस्था छ। साथै, तहगत सरकारलाई आ-आफ्नो सेवा सञ्चालन गर्न सक्ने अधिकार प्रदान गर्नुका साथै प्रशासनको साझेदारी र अन्तरतह समन्वयको व्यवस्थालाई ध्यान दिएर अघि बढ्नुपर्ने देखिन्छ। “स्थायी सरकार” का रूपमा रहेको निजामती सेवालालाई सक्षम, सबल, प्रतिस्पर्धी, जवाफदेही र सेवाग्राहीप्रति जिम्मेवार व्यावसायिक सेवा बनाउन यसलाई साँच्चिकै योग्यता प्रणालीमा आधारित र राजनीतिक हस्तक्षेपमुक्त गराउनु आजको आवश्यकता हो।

सन्दर्भ सामग्री

नेपाल सरकार. (२०७२). *नेपालको संविधान*. कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार. (२०४९). *निजामती सेवा ऐन, २०४९*. कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार. (२०५०). *निजामती सेवा नियमावली, २०५०*. कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार. (n.d.). *प्रशासन जर्नल (अङ्क १३७)*. सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

राष्ट्रिय योजना आयोग. (२०८१). *सोहोँ योजना (आ.व. २०८१/८२-२०८५/८६)*. राष्ट्रिय योजना आयोग।

त्रिताल, शारदाप्रसाद. (२०७२, असोज). *सुशासन (प्रशासन, व्यवस्थापन र विकास)*. सोपान मासिक।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान. (२०७७). *नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली*. नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान।

लम्साल, कृष्णप्रसाद. (२०७७, भदौ २४). *निजामती सेवाका समकालीन मुद्दाहरू*. सेतोपाटी डिजिटल पत्रिका।

बस्ताकोटी, ठाकुर प्रसाद, २०८२

दाहाल, रामजी. (२०८१, वैशाख ३). निजामती होइन्, सार्वजनिक सेवा. गोरखापत्र दैनिक ।

Asian Development Bank. (2001). *To serve and to preserve: Improving public administration in a competitive world*. Asian Development Bank.

Bhul, B. (2080). New public management reform: Implementation experiences of developing countries and Nepal. *Prashasan*, 52-70.