

निजामती सेवा ऐनको तेस्रो संशोधन एक विवेचना



पुण्यप्रसाद ढकाल*

सामान्य प्रशासन मन्त्रालयद्वारा प्रस्तुत निजामती सेवा ऐनको तेस्रो संशोधन विधेयक २०६७/७८ गते मन्त्रिपरिषद्बाट पारित गरेको सार्वजनिक भएको छ। ऐनको संशोधन हुनु राम्रो मानिन्छ, यद्यपि कस्तो संशोधन/परिवर्तन भन्ने कुरा मूल प्रश्न हो। संशोधनले सम्बन्धित पक्षलाई भविष्यका लागि सुनिश्चितता प्रदान गर्न सक्ने अवस्था निर्माण हुन सक्नुपर्दछ। परिवर्तनले थप प्रगतिशील कार्य सम्बन्धित क्षेत्रमा हुन सक्नुपर्दछ। संशोधनले सक्दा अधिकांशको भलो गर्ने कार्य हुनुपर्दछ। System लाई मार्गदर्शन गर्ने हुनुपर्दछ। यसो हुन सकेमा मात्र परिवर्तन सार्थक ठहरिन्छ। निजामती सेवा ऐन, २०४९ मा तेस्रो संशोधनले विशेष चर्चा पाउने अवस्था शृजना हुनुमा ऐनको दफा २४ घण्टाको बहुवा व्यवस्थाका कारणले भनियो भन्ने उपयुक्त देखिन्छ। ऐनको दोश्रो संशोधन भएको दुईतीन वर्षभित्रै परिवर्तन किन गर्नुपर्ने भन्ने विषयलाई प्रमुखताका साथ हेर्न सक्नुपर्दछ। ऐनको दफा २४घण्टा मा तत्कालीन प्रशासनिक नेतृत्वको असक्षमताका कारण पद तथा जिम्मेवारीविनाको बहुवा संसारको कुनै पनि बहुवा प्रणालीमा (Promotion System) नभएको यथार्थता हुँदाहुँदै त्यसलाई नै स्वीकार गर्ने ढङ्गबाट जुन व्यवस्था गरियो, त्यसले बहुवा प्रणालीमा प्रश्नचिह्न खडा भएको छ। परिवर्तनले सुधार र प्रगतिशील काम हुनुपर्दछ, भन्ने मान्यतालाई चटक बिर्सिएर आफूलाई लागेको त्यसमा पनि अध्ययन/अनुसन्धान र विश्लेषणविनाकै अवधारणालाई ऐन जस्तो महत्त्वपूर्ण दस्तावेजमा स्थापित गराउने धृष्टता गरिएको विषय नै अहिलेको मूल समस्या हो।

संशोधन ऐनका कुनकुन दफामा गर्ने भन्ने सम्बन्धमा सम्बन्धित सरोकारवालासँग विस्तृत र गहन छलफल गरिनुपर्दछ। विज्ञ, प्राविधिक र विशेषज्ञ पक्षसँग सरसल्लाह र सुझाव लिन सक्दा परिवर्तनको ओज र मानमा अभिवृद्धि भई त्यसले स्थायित्व ग्रहण गर्न सक्छ। ऐनको तेस्रो संशोधन जिम्मेवार पक्षबाट गम्भीरताभन्दा कर लागेर गरे जस्तो गर्ने परिपाटी पुनः अङ्गीकार गरिनुले ऐनको चौथो संशोधनका लागि तयारी गर्नुपर्ने अनुभूति संशोधनका बुँदामा गरिएको व्यवस्थाबाट आभास हुन्छ। परिवर्तन परिवर्तनका लागि नभई प्रगतिशील र सुधारात्मक हुन सकेमात्र त्यसको ओज बढ्छ। बहुवा भनेको तल्लो पदबाट माथिल्लो पदमा उक्लिनु वा बहाल पदबाट सोभन्दा माथिल्लो पदमा नियुक्ति हुनु हो। माथि जानु भनेको गाह्रो काम गर्नु, उत्तरदायित्वमा बढोत्तरी हुनु र पारिश्रमिकमा वृद्धि हुनु हो वा सङ्गठनभित्रको प्रगति पनि पदोन्नति नै हो। बहुवाको नीति तथा आधारमा सेवारतमध्येका योग्यतम कर्मचारी माथिल्लो पदमा नियुक्ति हुनुपर्छ भन्ने उद्देश्य राख्नुपर्दछ। बहुवा हुँदा सङ्गठन र सेवारत सम्पूर्ण कर्मचारीको मनोबलमा नकारात्मक असर नपरोस् र मापदण्डहरू गलत नहुन भन्नेतर्फ सतर्कता अपनाउन सक्नुपर्दछ। मापदण्ड गलत भएमा शक्तिशाली व्यक्तिसँग पहुँच बढ्न गई आफन्त र चाकरीका भरमा बहुवा हुने परिपाटी स्थापित हुन गई योग्यतम व्यक्तिहरू पछ्याडि पर्ने

* शाखा अधिकृत, गृह मन्त्रालय।

हुन्छ, तसर्थ बहुवा गर्दा सक्षम, योग्य र दायित्व निर्वाह गर्न सक्ने क्षमतावान्लाई पदोन्नति गरिनु उचित र न्यायिक देखिन्छ। यद्यपि बहुवाका सम्बन्धमा योग्यता (कार्यक्षमता), जेष्ठता (वरिष्ठता) का विषयमा विवाद नदेखिएको भने होइन। कार्यक्षमताको कुरा गर्दा वर्तमान पदमा गरिएको कामको क्षमतालाई आधार मानी माथिल्लो पदमा बहुवा गर्नु उचित हुन्छ वा माथिल्लो पदले गर्ने भनेको कामको चुनौती वर्तमान पदले गर्नेभन्दा कठिन र गाह्रो हुने भएकाले चालु पदमा रहँदाकै कार्यक्षमताले माथिल्लो पदमा काम गर्न सक्षम छ भन्ने मूल्याङ्कन गलत वा अनुमानमात्र हुन्छ ? यस सन्दर्भमा Peter Principle वा Hieracchiology मा “जब कुनै कर्मचारी बहुवा हुन्छ, तब ऊ असक्षमताको एक तहमाथि चढ्छ, यस क्रमबाट बहुवा हुँदै गएमा ऊ एउटा यस्तो विन्दुमा पुग्छ, जहाँभन्दा माथिल्लो तहको कार्य गर्न ऊ पूर्ण रूपले असक्षम हुन्छ” भनेको कुरालाई दृष्टिगत गर्दा पनि यो प्रश्न उठ्नु स्वाभाविक देखिन्छ।

बहुवामा जेष्ठता कि योग्यता (कार्यक्षमता) भन्ने विवादास्पद समस्या समाधान गर्न यी दुवैबीच सम्झौता वा समिश्रण हुनुपर्दछ भन्ने राय प्रशासनविद Philipo को छ। उनी भन्छन्- जब योग्यता वा खूबी सारभूत रूपमा बराबर छ भने वरिष्ठता निर्णयका आधार हुनुपर्छ। यसबाट पनि जेष्ठतालाई जोड दिएको देखिन्छ। धेरै Principle तथा विषयहरू बहुवा प्रणालीमा प्रयोग हुँदै आएका छन्। वर्तमानमा बहुवा गर्दा नतिजामा जोड दिने, सेवाग्राहीलाई प्राथमिकता दिने, साधनस्रोतको समूचित परिचालन गर्ने र जनताको करको पैसा मूल्यप्रति संवेदनशील हुनुपर्ने कुरालाई (Job Description) कार्यविवरणमा आधार बनाएर लैजान सकिनेमा बहुवा प्रणाली बढी प्रभावकारी हुने कुरा अगाडि सार्न थालिएको पाइन्छ।

सङ्गठनभित्र कार्यरत सम्पूर्ण कर्मचारीका लागि बहुवाको अवसर न्यायोचित बनाउन, उनीहरूलाई आफ्नो क्षमताअनुसार उन्नतिको अवसर प्राप्त हुने कुरामा आश्वस्त पार्न पारदर्शी वृत्ति विकास प्रणाली, योजना र कार्यतर्जुमा गर्नुपर्दछ। बहुवा गर्दा सेवारतलाई सक्षम बनाउन ज्ञान, सीप, कार्यकौशल, व्यवहार, संस्कृति र प्रविधिमा ध्यान दिनु आवश्यक छ। यसले बृहत् राष्ट्रिय दृष्टिकोण (Macro National perspective) बाट हेर्दा गरिएको लगानी खेर नजाने बनाउन सकिनेमा उपयुक्त हुने देखिन्छ। नेपालको निजामती सेवामा बहुवाका सन्दर्भमा जति पनि संशोधनहरू भएका छन्, ती सबै वस्तुपरकभन्दा व्यक्तिपरक र अस्थिर रूपमा हुने गरेको कुरामा प्रायः सबै कर्मचारीको सहमति देखिन्छ। कार्यक्षमता वा अन्य बहुवाका प्रावधानमा कुनै वैज्ञानिक कारण र आधार नलिई गरिने परिवर्तनले कार्यक्षमता यथावत् रहे पनि हिजो पदोन्नतिको मुखमा पुगिसकेको कर्मचारी आज हुने पदोन्नतिबाट वञ्चित हुन सक्ने अवस्थामा पुगेका प्रशस्त उदाहरण छन्। कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्ने आधारमा कहिले जेष्ठताको अड्कभार बढी हुने त कहिले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको अड्क बढी गरी शब्दजालमात्र खेलाउने कार्य भएको पाइन्छ। (२०२८ सालसम्म बढी अड्क (२९.५) त्यो संशोधन (२०४९) मा हुँदा जेष्ठता यथावत् रही कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनको अड्क (३७.३९ पहिलो स्थानमा पुऱ्याइयो।)

नि.से.ऐन, २०१३ र ने.प्र.सेवा श्रेणी विभाजन भर्ना नियमहरू, २०१३ ले सेवामा तृतीय श्रेणीमा मात्र प्रथम भर्ना गर्ने र रिक्त पदपूर्ति गर्दा खुलाबाट ५० र बहुवाद्वारा ५० प्रतिशत पदपूर्ति गर्ने व्यवस्था थियो तर २०१६ बाट अन्य सेवा समूहहरूको गठन भएपश्चात् प्राविधिक पदहरूमा जुनसुकै पदमा प्रथम भर्ना गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको जस्तो देखिन्छ। पदपूर्ति गर्दा २०३२/३३ सालबाट फेरि परिवर्तन गरी कार्यकारी निर्णयबाट आन्तरिक र बाह्य स्रोतबाट रिक्त पदहरू पूर्ति गर्ने प्रतिशत निर्धारण गर्ने परिपाटीलाई अङ्गीकार गरी व्यक्तिवादी सोचलाई निरन्तरता दिएको देखिन्छ। पदोन्नति सम्बन्धी विकासक्रमलाई हेर्दा नि.से.ऐन, २०१३ ले बहुवा सम्बन्धमा माथिल्लो पदमा नियुक्त हुनका लागि योग्य भएका उपयुक्त सेवा वा श्रेणीका निजामती कर्मचारीमध्ये सबैभन्दा Senior नभई प्रशासक हुने छैन भन्ने व्याख्या गरिएको दृष्टिगत गर्दा जेष्ठतालाई बहुवाको मुख्य पाटो बनाएको देखिन्छ। २०१३-२०२४ सालसम्मका बहुवासम्बन्धी नियमहरू मूलतः कर्मचारीहरूको राजनीतिक व्यक्तित्व र उच्च प्रशासनिक पदाधिकारीहरूको पहुँचका आधारमा हुने

परिपाटी बसालिएको कुरा एक अध्ययनले स्वीकार गरेको पाइन्छ। २०२५ सालमा नि.से. ऐनको दफा ८(२) मा संशोधन गर्दा समान रूपमा योग्य देखिएका निजामती कर्मचारीहरूको बढुवा नोकरीको जेष्ठताका आधारमा गरिने उल्लेख गरी Senior system लाई प्राथमिकता दिएको पाइन्छ। नेपालमा निजामती सेवाको बढुवा प्रणालीलाई संस्थागत, नियमित र निश्चित कानुनी प्रक्रियाको अवलम्बन २०२८ सालपश्चात् गरेको देखिन्छ। निजामती सेवा ऐनमा भएको संशोधनले बढुवाद्वारा पदपूर्ति गर्दा कार्यक्षमता मूल्याङ्कन (फायल बढुवा) र आन्तरिक प्रतियोगितातर्फ परीक्षा गरी दुई पाटाबाट गर्न सकिने प्रावधानलाई अगाडि सारेको पाइन्छ तर यस व्यवस्थालाई दुई वर्ष बित्न नपाउँदै फेरि परिवर्तन गरियो। २०३५ सालमा ऐनमा संशोधन गरी कार्यक्षमताको सट्टा योग्यता र कार्यक्षमता भन्ने शब्द राखी अस्थिर, ढुलमुले र व्यक्तिपरक आधारमा बढुवा व्यवस्थालाई परिवर्तन गर्ने सोच अगाडि सारियो। आज लगातार ३० वर्षपछाडि आउँदासमेत शब्दमै खेल खेल्ने परिपाटीको अन्त्य हुन सकेको छैन।

२०४९ को नयाँ नि.से. ऐनले फेरि योग्यताको सट्टा कार्यक्षमताका आधारमा बढुवा गर्ने व्यवस्था गरी शब्दजालमा रमाउने परिपाटीलाई अपनाएको पाइन्छ। विशिष्ट श्रेणी, सोभन्दा तल र रा.प.अनंमा बढुवा प्रक्रियामा अलगअलग व्यवस्था गरेको छ। विशिष्ट श्रेणीको पदमा जेष्ठता र कार्यकुशलताका आधारमा छनोट गरी बढुवा गर्ने नीति अवलम्बन गरिएको छ। यसरी उच्च पदबाहेक अन्य पदमा साधारणतः Seniority का आधारमा बढुवा गर्ने र उच्च प्रशासनिक पदमा Merit का आधारमा बढुवा गर्ने नीति अवलम्बन गरिए तापनि Merit को Standard (मापदण्ड) के हुने ? भन्ने बारेमा भने मौनता नै देखिएको छ। यसबाट शब्दलाई खेलाएर बढुवा प्रणाली अस्थिर, आधारहीन, अवैज्ञानिक र अवस्तुपरक बन्दै गएको प्रति निजामती कर्मचारीहरू निराश र अनुत्तरदायी बन्नुपर्ने स्थितिमा पुगिरहेका छन्। सार्वजनिक प्रशासनलाई सुदृढ र सेवाप्रवाहलाई छिटोछरितो बनाउन आवश्यक छ। यसका लागि व्यवसायलाई व्यवसायिक बनाउन पेसाकर्मीलाई Job Oriented बनाउनुपर्दछ। वर्तमान बढुवा प्रणालीमा बाह्य क्षेत्रबाट समेत Young and Energetic व्यक्तिको निजामती सेवामा प्रवेश गराउने आशय राखिएको छ।

सरकारी सेवा तथा सार्वजनिक प्रशासनका सबै क्षेत्रमा हुने बढुवा एउटै सिद्धान्त र प्रक्रिया अवलम्बन गरिएको पाइँदैन। संस्थानमा आफ्नै प्रक्रिया छ भने सेना, प्रहरी र सङ्घ/संस्था आदिमा भिन्दै प्रकारका प्रक्रियाहरू अपनाइने गरिएको पाइन्छ। बढुवा गर्दा दर्जामूलक, पदमूलक र तहगत प्रणालीमा अलगअलग प्रक्रियाहरू अवलम्बन गरिएको पाइन्छ। प्रक्रिया अलग भए पनि सिद्धान्त कुन अपनाउने भन्ने कुरा महत्त्वपूर्ण हुन्छ। बढुवा प्रणालीभित्र छड्के प्रवेश (Lateral System) निजामती सेवाबाहेक अन्य सेवामा प्रयोगमा ल्याइएको पाइँदैन। यसले के ती सेवाहरू प्रभावकारी हुन सकेका छैनन् त ? यसका साथै Lateral System द्वारा बढुवा हुने व्यवस्थाले नेपालको निजामती सेवामा सोचे जस्तो प्रभावकारिता ल्याउन सकेको छ त ? भन्ने प्रश्न हाम्रासामु उभिएको छ। यसरी नै कहिले कार्यक्षमता, कहिले योग्यता, कहिले जेष्ठता त कहिले कार्यसम्पादन मूल्याङ्कनद्वारा बढुवा हुने परिपाटीले कर्मचारीमा विभेदको खाडल कालो बादल सरह मडारिएको छ। यसले कर्मचारीमा निराशा, अपनत्वमा कमी, गैरजिम्मेवार बन्ने र उत्तरदायित्वमा कमीलाई निम्त्याएको छ। अलगअलग प्रक्रिया अवलम्बन गरेर माथिल्लो पदमा पुग्ने प्रक्रियालाई निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूले ५५ वर्ष अँगाले। अहिले पनि तिनै प्रक्रिया अवलम्बन गरेर देशलाई Administrative Disaster बनाउन खोज्नु राष्ट्र असफलताको मार्गतर्फ जान थालेको सङ्केत मान्न सकिने आम धारणा आउन थालेको छ। हाम्रो निजामती प्रशासनमा धेरै वर्गको जन्म बढुवा प्रक्रियाका कारण भएको छ। विविधतामा एकताको अवधारणालाई समन्वयात्मक ढङ्गबाट अगाडि बढाउन सकिएको भए पनि उपयुक्त हुने थियो। यो खुल्लाबाट, यो कार्यक्षमताबाट, यो छड्केबाट, यो अनुभव र कार्यसम्पादनबाट र यो एकमहिने बढुवाबाट आएको भन्ने विभेदले निजामती सेवामा कार्यरत कर्मचारीलाई निराश र अनुत्प्रेरित बनाएको छ। सेवाग्राहीप्रति जिम्मेवारीमा कमी आएको छ। लामो अभ्यासका बाबजुद पनि देशको निजामती प्रशासनमा

बहुवा प्रणाली उपयुक्त नहुँदा तेस्रो संसोधनले उत्साह र मनोबल बढाउने आशामा बसेका कर्मचारीका लागि फेरि पनि घुमिफिरी रुम्जाटार भने जस्तै हुने देखिन्छ। तसर्थ अबको बहुवा प्रणालीमा शब्दजालको खेललाई भन्दा यथार्थपरक, वैज्ञानिक र स्थिर बहुवा प्रणालीका लागि विधेयकका रूपमा प्रस्तुत हुन खाजेको नि.से. ऐनको तेस्रो संसोधनमा अझ बढी छलफल बढाउनेतर्फ सम्बन्धित सरोकारवाला ट्रेड युनियनहरू, उच्च प्रशासकहरू र प्रशासनविद्हरू समयमै सचेत बनौं, होइन भने परिवर्तन परिवर्तनका लागि मात्र हुन गई समय नाघिसकेपछि एकले अर्कोलाई दोष देखाउनुको कुनै अर्थ हुँदैन।

परिवर्तनले सुधार ल्याउने मार्ग पहिल्याउन सक्नुपर्दछ। बहुवा प्रणालीमा गरिने सुधार यस सेवाका लागि सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण र प्राथमिक पक्ष हो। बच्चा जन्मेपछि जसरी राष्ट्रको योग्य नागरिक बन्न आवश्यक छ, त्यसरी नै कर्मचारीलाई आफू सेवा प्रवेशपछि परिष्कृत र योग्य बन्न बहुवा प्रणालीद्वारा मद्दत पुऱ्याउनु आवश्यक छ। यसलाई ठीक र यथार्थ ढङ्गबाट अगाडि बढाउन नसक्दा गणतन्त्रमा पनि कर्मचारी भनेका भ्रष्टै हुन्, कामठग हुन्, अनुत्तरदायी हुन् भन्ने आरोपबाट मुक्त नहुनुमा के कारण हुन सक्छ ? गम्भीर बन्नै पर्छ। पेसाकर्मीहरू नै हुन यसको संवेदनशीलतामा अगाडि बढ्ने। बहुवामा भएको छड्के प्रवेशले ०४९ पछि आएको ऐनको यो व्यवस्थाले लगभग ९५ प्रतिशत उच्च प्रशासक त तयार गर्‍यो। यो सकारात्मक पाटो हुन सक्ला तर देशले आशा गरेअनुरूपको सेवाप्रवाहमा प्रगति हुन सक्‍यो सकेन ? भ्रष्टाचारमा नियन्त्रण हुन सक्‍यो सकेन ? नीति योजनामा सुधार भई राष्ट्रले काँचुली फेर्न सक्‍यो सकेन ? यसतर्फ मूल्याङ्कन हुन आवश्यक छ। सङ्ख्या बढ्नुमा योजनाले प्रक्षेपण गरेको लक्ष पूरा भए पनि गुणात्मक परिवर्तन नहुँदासम्म त्यसको खासै अर्थ नहुने आम धारणा छ।

कानून, विधि र प्रक्रियाहरू कार्यलाई प्रभावकारी बनाउने आधार भए पनि त्यसभित्रको जनशक्तिलाई मनोबलयुक्त, उत्साही र प्रेरणादायी बनाउन नसक्दा माथि उल्लेखित आधारहरू निष्क्रिय र निष्फल हुन्छ, तसर्थ सङ्गठनको विकास र परिवर्तनको बाधक पत्ता लगाउन सक्ने क्षमता हुनु नै कुनै पनि विषयको संशोधनको मूल मर्म हुन सक्छ।