

निजामती सेवामा सुधार



✍ दुर्गानिधि शर्मा*

१. पृष्ठभूमि

सार्वजनिक नीतिका उद्देश्यहरू पूरा गर्न दुर्लभ स्रोतहरूको प्रवन्धन गर्ने कार्यलाई सार्वजनिक प्रशासन भनिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनका महत्वपूर्ण कार्यहरू गर्न निजामती सेवा चाहिन्छ। निजामती सेवालार्इ परिभाषा दिइरहनु पर्दैन। देहायका तीनवटा ल्याटिन फ्रेजहरूवाट दर्शाइएका ध्येय पुरा गर्न निजामती सेवा आवश्यक पर्दछ :

Pro bono publico (for the public good)

Salus populi suprema lex esto (Let the welfare of the people be the supreme law)

Res publica (commonweal, the business of the state)

सार्वजनिक वस्तु (public good) को उत्पादन र वितरण को व्यवस्था गर्ने, जन कल्याणलाई नै सर्वोच्च कानून बनाउने तथा सर्वतोमुखी विकास हुने अवस्थाको सृजना गर्न नै निजामती सेवा आएको हो। त्यसैले निजामती सेवालार्इ परिभाषा दिइरहनु पर्दैन भनिएको हो। सामान्यतया देहायका चारवटा विशेषता रहेको सेवालार्इ नै निजामती सेवा भनिन्छ :

- निजामती सेवा ऐनले दिएको अख्तियारी प्राप्त गरेको सार्वजनिक संस्थाको निर्णयले नियुक्ति पाउने व्यक्तिहरूको समूह।
- नियुक्त भए पछि बर्खास्त गर्न ज्यादै गाह्रो पर्ने नियम कानूनहरू रहेको व्यवस्था। किनभने एकपटक नियुक्त भएपछि तिनिहरू कर्मचारी मात्र बन्दैनन्। तिनिहरूसंग संवैधानिक भूमिका पनि रहन्छ। वर्तमान सरकारको निर्णयानुसार काम गर्ने समूह। राजनैतिक दवाव वाट पृथक रहने समूह।
- आचरण सम्बन्धमा पर्याप्त कोड - अफ - कन्डक्ट भएको समूह।
- केन्द्रिय सरकार वा सव - नेशनल सरकारको लागी काम गर्नेहरूको समूह।

निजामती सेवा प्रतिनिधि सेवा हो। किनभने यसको सेवा शर्तहरूले प्रहरी, स्वास्थ्य, शिक्षा, संसद, आदि सेवालार्इ समेत प्रभाव पार्दछ, नेतृत्व प्रदान गर्दछ। नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा करिव पौने लाखको निजामती सेवाले एकलाखको सेना, ५० हजारको प्रहरी, २५ हजारको ससस्त्र प्रहरी बल, करिव सवा लाखको शिक्षा र ३५ हजारको स्वास्थ्य सेवा आदिलाई प्रतिनिधित्व गर्ने गरेको निजामती सेवा भित्र रहि सेवा गर्नेलाई निजामती सेवक भनिन्छ। यीनिहरू सार्वजनिक सेवक (public servants) भन्दा फरक हुन्छन्। सार्वजनिक सेवकको परिभाषा यस प्रकार छ - A wider group of employees than civil servants. For example, teachers and

* सहसचिव, गृह मन्त्रालय

doctors in publicly owned schools and health facilities may or may not be legally civil servants, but they are always public servants if employed by budget funded organizations - *the World Bank group, governance and public sector reform Website.*

अन्य सार्वजनिक सेवा भन्दा फरक भएर पनि निजामती सेवामा आएका सुधार अथवा विचलनले अन्य सेवाहरूलाई समेत प्रभाव पार्दछ। निजामती सेवामा वृत्ति र विकासका दुई ढोकाहरू छन्। क्लोज्ड क्यारियर सिस्टम र पोजिसन बेस्ड सिस्टम। क्लोज्ड अर्थात् बन्द वृत्ति र विकास प्रणालीमा खासगरी भर्नाका विषयहरू विश्वविद्यालयका डिग्री वा शैक्षिक योग्यतामा आधारित रहन्छन्। निजामती सेवा भित्रै सरुवा एवं बढुवा हुन्छ। छुट्टाको प्रवेश गरी आउने वा जाने प्रकृया प्रायः सून्य हुन्छ। कहिलेकाहि यो प्रणालीलाई म्याण्डारिन प्रणाली पनि भनिन्छ। यसको उल्टो पोजिसन अर्थात् पदमा आधारित प्रणालीलाई लिइन्छ। यहां हरेक पदका लागि उपयुक्त व्यक्तिको चयन र छनौट गरिन्छ। अर्थात् सरुवा, बढुवा वा वाह्य क्षेत्रबाट भर्ना गरिन्छ। यी दुवै ढोकाहरूका गुण दोषहरू आफैमा छन्। त्यसैले यो नै राम्रो भन्न सकिदैन। यो आलेखको क्षेत्र निजामती सेवामा सुधार रहेकोले म त्यसै तर्फ केन्द्रित हुन चाहन्छु।

२. निजामती सेवामा सुधार

निजामती सेवामा सुधार आवश्यक छ। किनभने :

- प्रविधि परिवर्तन भइरहेछ,
- भूमण्डलीकरण भइरहेछ,
- सहकर्मी तथा सेवा प्राप्तकर्ताको चाहना परिवर्तन भइरहेछ,
- कर्मचारीले बढी काम गर्न सक्छन् भन्ने मान्यताको विकास भइरहेछ र
- वित्तीय क्षेत्रमा व्यापक परिवर्तन भइरहेछ।

निजामती सेवामा सुधारको प्रसंगलाई अनवरत अर्थात् निरन्तरताको रूपमा लिन सक्नुपर्दछ। सुधारलाई कुन स्रोतबाट स्वीकार्ने भन्ने कुरा बुझ्नु पर्दछ। जस्तो कि ७० प्रतिशत सुधार संगठनात्मक संस्कृतिसंग सम्बन्धित हुन्छ भने २० प्रतिशत प्रणाली र प्रकृत्यामा तथा १० प्रतिशत कानूनी क्षेत्रमा सुधार हुनसक्छ।

संगठनात्मक संस्कृति अन्तर्गत निजामती कर्मचारी र कर्मचारी बीचको सम्बन्ध, कर्मचारी र राजनीतिज्ञ विचको सम्बन्ध, कर्मचारी र नागरिक बीचको सम्बन्ध पर्दछ। संगठनात्मक संस्कृति भित्र बुझ्नु पर्ने अनौठो कुरा के भने प्रौढ (adults) हरू विस्तारै विस्तारै र डराइ डराइकन सुधार हुन चाहन्छन् किनभने उनीहरू प्रशस्त सुरक्षा चाहन्छन्। त्यसैले सुधारको खिलाफमा उभिन्छन्।

निजामती सेवामा सुधार हुन चाप सिर्जना हुनु पर्छ र त्यस्तो चाप ज्यादै दह्रो हुनुपर्दछ। राष्ट्रिय अस्मिता जोडिएको विषय भए चाप धेरै सिर्जना हुन्छ। जनताले बढि सुविधा र उत्तम सेवा माग गरेमा पनि चाप बढ्छ। उहि पुरानो ढरामा काम गरिरहँदा पनि कर्मचारीमा आउने नैराश्यताले चाप बढाउँछ। बजेट कटौती पनि सुधारको अर्को चाप हो। त्यस्तो चापलाई उच्च राजनैतिक नेतृत्वले बुझ्नुपर्दछ। साथै सचिवहरूले पनि मनन गर्नु पर्दछ।

विदेशी दाता एवं लगानी कर्ताले पनि चाप सिर्जना गर्दछन्। वैदेशिक वित्तीय संस्थाहरू जस्तै विश्व बैंक, एशियाली विकास बैंक आदिले पनि सुधारको पक्षमा चाप प्रवाह गर्दछन्।

जसरी सुधारको पक्षमा चाप सिर्जना हुन्छ, त्यसैगरी सुधारको विपक्षमा पनि चाप जन्मन्छ। प्राधिकारको उपयोग गरिरहनेहरू आफ्नो अधिकार गुम्ने वा खोसिने वा विभाजन हुने डरमा सुधारको विपक्षमा खडा हुन्छन्। सुतिरहेको कुकुरले भुक्तो भनेर डंका पिट्छन्। सिद्धान्ततः सुधारलाई स्वीकार गर्छन्, तर कार्यान्वयनमा गडबडी उत्पन्न गर्दछन्। अनि, राजनैतिक तटस्थता जन्मन्छ। प्रौढहरू विरोध गर्छन्। यूनियनले शंका गर्छ। दीर्घकालमा फाइदा हुने भएपनि अल्पकालमा वित्तीय घाटा हुने डरमा सुधारलाई हतपति स्वीकार गरिदैन।

निजामती सेवामा सुधार गर्ने भन्नाले के बुझिन्छ ? जुन लक्ष्य हासिल गर्न खोजेको हो, त्यो प्रष्ट गरेपछि यी कामहरू गर्नुपर्दछ – पहिलो लक्ष्य, सरकारले आफ्नो कार्यक्षेत्र (scope) लाई हदबन्दी गर्नुपर्छ । के र कति मात्रामा कार्यलाई सरकारी पोल्टामा राख्ने भन्ने कुरा निक्यौल हुनु पर्दछ । त्यसपछि, निक्षेपण, निजीकरण, नियमन, पृथकिकरण गरी आफ्ना कार्यहरू बाँड्नु पर्दछ ।

दोस्रो लक्ष, सरकारका मेसिनरीहरूलाई ठीक गर्नुपर्छ । मंत्रालयहरूलाई सुधार्नुपर्छ । यसको अर्थ नियामक कार्यालयहरूलाई ज्यादै कडा र ज्यादै नरम बनाउनु हुँदैन । बाधा र सन्तुलन बनाइराख्नु पर्छ । वैकल्पिक सेवा प्रवाहका मार्गहरू खोज्नु पर्छ । सूचनामा सबैको सर्वाधिक पहुँच दिनुपर्छ । मानवाधिकारको प्रशासन राम्रो हुनु पर्दछ ।

तेस्रो लक्ष, नीति निर्धारणका प्रकृयाहरू ठीक हुनु पर्छ । नीति बनाउंदा पारदर्शिता एवं परामर्शलाई भुल्नु हुँदैन । कुनै पनि मुद्दाहरूका माथि तल, दाँयावाँया, छड्के, घुमाउरो तथा नागवेली सम्बन्ध रहन्छ भन्ने कुरा बुझ्नु पर्छ ।

चौथो लक्ष्य, कार्यक्रम निर्धारण गर्दा सबैलाई सहभागिता दिई सर्वभागी कार्यक्रम बनाउनु पर्छ । मूल्यांकन पद्धति निर्धारण गर्नुपर्दछ । न्यून लागतका कार्यक्रम संचालन गर्नुपर्दछ । जस्तै : नियमन गर्ने, सेवा उत्पादन, निर्धारण र वितरण निजी क्षेत्रलाई दिने इत्यादि । सेवा राम्रो पाएमा सेवा शुल्क तिर्न जनता तयार हुन्छन् । अतः सेवा शुल्कको व्यवस्था गर्ने ।

पाचौँ लक्ष्य, नीतिको कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ, यहाँ गैर सरकारी संगठनहरूसँग सहकार्य नै गर्नुपर्छ । कार्यसम्पादन प्रतिवेदनको मेकानिजम बन्नु पर्छ । एकै स्थानमा सबै सेवा पाइने (one-step shopping) व्यवस्था मिलाउनु पर्छ । तोकिएका सेवाहरू निश्चित दुरीमा पाइनु पर्छ । स्वसेवाको भावना आउनु पर्छ ।

छैठौँ लक्ष, कर्मचारीको व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ । चाक्लो, जमीनतहको र कम पदसोपान भएको संरचना बनाउनु पर्छ । कर्मचारीले आफ्नो मुल्यमा बढि भार दिनु पर्छ । निर्णयमा कर्मचारीको अधिकाधिक सहभागिता र खुलापन हुनुपर्दछ । सुसुचित गरिएको, सशक्त पारिएको, थोरै बाधाहरू रहेको कर्मचारीतन्त्र बनाउनु पर्छ । तलब र सुविधाहरू पर्याप्त हुनु पर्छ । पुरस्कार एवं मानमर्यादाको प्रबन्ध गरिनु पर्दछ ।

यस प्रकार लक्ष्य निर्धारण भइसकेपछि सुधारका रणनीतिहरू बनाउनु पर्छ । कस्तो रणनीति अख्तियार गरेर जाने ? छनौट गरिएको (selective) वा सामान्य (general) सुधार । छनौट गरिएको सुधारको सफलता बढि मात्रामा पाउन सकिन्छ । तर, यसमा धैर्यधारण गरेर पर्ख्नु पर्दछ । नत्र प्रतिफल आउन ढिला हुन्छ । जसरी चपाएर पचाउन नसक्ने गांस खाँनु हुँदैन, त्यसैगरी गर्न नसकिने काम पनि थाल्नु हुँदैन । तसर्थ एउटा सुधार ध्येय बनाउने र त्यसैमा अड्ने प्रयास गर्नुपर्दछ । सुधार रणनीतिको अर्को प्रकारलाई प्रोफाइल भनिन्छ । उत्तम वा न्यून ? कुन प्रकारको प्रोफाइल बनाउने हो, त्यसमा सुधारको सफलता अड्दछ । सुधारलाई रणनीतिक दृष्टिमा शुरुमै समय र लागतबन्दी गरिएन भने हिन्दी सिरीयल कसौटी जस्तै तन्किएर जान्छ । हेर्नेहरू दुःखी बन्छन् । खेल सकिएको हुँदैन । नकारात्मक सोच पनि बढेर जान्छ ।

सुधारलाई राम्ररी आंकलन गर्नुपर्दछ । सुधारका पक्षमा रहनेहरू प्रारम्भमा समर्थन गर्दछन् । सैद्धान्तिक ढंगमा सुधार प्रारम्भमा सराहनिय हुन्छ । कार्यान्वयन तहमा खस्कदै जान्छ । त्यसैले, सुधारलाई स्तरीय बनाउन हरेक चरणमा समर्थन गर्नेहरूको संख्या बढाउनै पर्दछ । सुधारलाई समर्थन नदिने मात्र होइन विगानेहरूको संख्या पनि कम हुँदैन । यीनिहरूको घनत्व र दबाव पहिल्यै आंकलन गर्न सक्नु पर्दछ । सुधारलाई सुखद विन्दुमा अन्त्य गर्न एउटा साक्षा, सरल एवं आशावादी तथा सहभागी एवं वर्तमानवाट सदा पृथक रहेको दूरदृष्टि (vision) बनाउनु पर्दछ ।

योजना भन्दा कार्यान्वयन सदैव भिन्न हुन्छ । सहभागिता हुँदा हुँदै पनि योजना भन्दा कार्यान्वयन फरक हुन सक्छ । कहिले त सुधार उल्टो गतिमा जान सक्छ । त्यसैले, कडा सुपरभीजन चाहिन्छ, नियंत्रण र निर्माण गर्न सक्ने अधिकार चाहिन्छ, गति-प्रदान गर्ने स्रोत र साधन चाहिन्छ ।

त्यसपछि सुधारलाई केन्द्रिय निकाय, खासगरी मंत्रालयहरूले आफ्नो अपनत्व भित्र राखेर कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ । निजामती सेवाका उच्च अधिकारीहरूको राजनेताहरूसँग नियमित, निरन्तर र बाधारहित भेटघाट भइरहनु पर्दछ ।

। यसलाई नेटवर्किङ्ग भनिन्छ । केन्द्रिय निकायहरू मात्रले सुधार गर्न सक्दैनन् । फन्टलाइन कार्यालयहरूमा पनि सुधार देखिनुपर्छ । सुधारकै दौरान परामर्श र संचारलाई आन्तरिककरण गर्नुपर्दछ । अन्यथा सुधार प्रकृया डिरेलमेन्ट अर्थात् लिगवाट हटेको रेल जस्तै हुनेछ । किनभने सुधार कै दौरान खास खास कर्मचारीले जागिर छोड्न सक्छन् । कल्पना नगरिएको विपत्ति आउन सक्छ । नयां प्राथमिकतामा हित समूहहरूको वचनवद्धता नपाइन सक्छ । सदैव कम्प्रोमाइज गरिरहनु पर्ने डर उत्पन्न हुन जान्छ ।

सुधारलाई के के तत्वले मापन गर्ने ? त्यो कुरा पहिले नै तय गर्नुपर्दछ । यसका लागि पहिले नै विश्वासिला र असरदार सूचकहरू विकास गर्नुपर्दछ । परिभाषा गर्न नसकिएको र प्राप्त गर्न गाह्रो हुने सूचकहरू अपनाउनु हुन्न । कार्यगत लक्ष्य (operational targets) र कोषेडुंगा (milestones) भने सदैव तय गर्नुपर्दछ । ग्राहक सन्तुष्टि सर्भे गर्न चुक्नु हुदैन । भए गरेका कामहरूको वार्षिक प्रतिवेदन प्रकाशित गर्ने पर्दछ ।

सरकारको विकल्प छैन । जतिसुकै तिक्ष्ण र प्रभावी कम्प्यूटर बनाए पनि त्यो चलाउन कर्मचारी नै चाहिन्छ । जसरी कर्मचारीको विकल्प छैन, त्यसरी नै सुधारको पनि विकल्प छैन ।

