

नेपालमा सार्वजनिक प्रशासन र यसको अर्थराजनीति

डा. गोपीकृष्ण खनाल[†]

लेखसार

सार्वजनिक प्रशासन सार्वजनिक नीति कार्यान्वय गर्ने एक अविच्छिन्न संस्था हो। यसले आफ्नो वैधता कार्यक्षमता, कार्यप्रभावकारिता र समतामूलक नतिजाको प्रवाहबाट नागरिकको विश्वास हासिल गर्दछ। आम नागरिकहरू यसका असली मालिक हुन र यो संस्था मूलतः उनीहरूप्रति नै जवाफदेही र जिम्मेवार हुने गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनबाट भएका कामको जवाफदेहिता र जिम्मेवारी राजनीतिले लिने र सार्वजनिक प्रशासन अदृश्य भएर राजनीतिका आदेशहरू कानुनको पर्वाह नगरी हुबहु कार्यान्वयन गर्ने परम्परागत मान्यताहरू अब भत्की सकेका छन्। सार्वजनिक प्रशासनले गरेका गल्तीहरूका लागि पनि राजनीतिलाई नै जवाफदेही बनाउने सिद्धान्त अब विगत भइसेको छ। तर सार्वजनिक नीतिको तर्जुमा गर्ने जिम्मेवारी भने राजनीतिकै हुने गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासन निर्वाचित संस्था होइन। यसैले नीति छनौटमा सार्वजनिक प्रशासनको गैरप्राविधिक सक्रियता (Non-technical Activism) लोकतन्त्रमा युक्तिसङ्गत मानिन्न। नेपाली सार्वजनिक प्रशासन इतिहासको सबैभन्दा चुनौतीपूर्ण समयमा छ। यो संस्था अहिले निरिह, एकलो र संरक्षकविहीन जस्तो बनेको छ। आफ्नै अस्तित्वको रक्षाका लागि यसले नैतिकता, सदाचारिता र नतिजाको बाटो समाएर जान सक्नु पर्दछ। पछिल्ला अध्ययनहरूले कमजोर सार्वजनिक प्रशासन भएका मुलुकहरूले बलियो राज्य निर्माण गर्न नसक्ने देखाएका छन्। नेपालको आर्थिक-सामाजिक रूपान्तरणका लागि यो संस्थालाई मजबुत बनाउनुको विकल्प नै छैन। सार्वजनिक प्रशासनको आचरणगत र नतिजागत सुधारको सबैभन्दा ठूलो जिम्मेवारी कर्मचारी आफैंको हुने गर्दछ। यसको संरचनागत सुधारको जिम्मेवारी राजनीति र नीतिगत तहमा रहने उच्च तहका प्रशासकहरूको हुने गर्दछ।

[†] पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

इमेल: gopikhanal@gmail.com

शब्दकुञ्जी: सार्वजनिक प्रशासन, कार्यदक्षता, कार्यप्रभावकारिता, प्रशासनका चार धर्म, सार्वजनिक नीति।

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक प्रशासनलाई सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयन पनि भन्ने गरिन्छ। यसले नीति तथा कार्यक्रमहरूको विवेकसङ्गत तथा कानूनसम्मत तवरले कार्यान्वयन गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासन एक अविच्छिन्न सार्वजनिक संस्था हो। योसँग अनुभव, प्राविधिक ज्ञान र संस्थागत सम्झनाहरू रहने गर्दछन्। कुनै मुलुक अघि बढ्ने वा नबढ्ने भन्ने विषय त्यस मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनमा देखिने क्षमतामा निर्भर हुने गर्दछ। यसैले आफ्नो मुलुकलाई भित्रैदेखि माया गर्ने राजनीतिक नेतृत्वले आफ्नो यात्रा सार्वजनिक प्रशासनको मनोबल बढाएर सुरुवात गर्दछन्। खराब नेतृत्वले भने आफ्ना कमजोरीसमेत अरुलाई देखाएर समय फाल्दछन्।

विक्रम संवत् २०७२ असोज ३ गते जारी गरिएको नेपालको संविधान-२०७२ ले सहकारी सङ्घीयताको छाताभित्र सङ्घीय शासन प्रणालीलाई मुलुकी प्रशासनको प्रमुख आधार मानेको छ। सो संविधान जारी गरिए पछि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको दुई पटक निर्वाचन भइ सकेको छ र हाल तीनै तहमा निर्वाचित सरकारहरू क्रियाशील रहेका छन्। तीनै तहको सरकारमा सार्वजनिक प्रशासनले सार्वजनिक सेवामा संलग्नता देखाएको छ। विक्रम संवत् २०१३ भाद्र २२ गते तत्कालीन प्रधानमन्त्री टङ्कप्रसाद आचार्यले निजामती सेवा ऐनको घोषणा गरेपछि संस्थागत तवरले स्थायी संयन्त्रका रूपमा स्थापित भएको नेपालको सार्वजनिक प्रशासन मुलुकको शासन व्यवस्थाको एक अभिन्न अङ्ग बन्न पुगेको छ। राजनीतिक स्वतन्त्रताका लागि भएका हरेक आन्दोलनमा परिवर्तनकारी शक्तिलाई नेपालको सार्वजनिक प्रशासनले साथ दिँदै आएको छ। नेपालका हरेक लोकतान्त्रिक आन्दोलनमा यो संस्थाले परिवर्तनकारी संस्थालाई नै साथ दिएको छ। इतिहासको यस विन्दुमा भने सार्वजनिक प्रशासनले संरचनागत रूपमा र कार्यात्मक रूपमा निकै ठूलो चुनौतीको सामना गर्नु परेको छ। उक्त चुनौतीहरूमा गहिरो अर्थराजनीति घुसेको छ। वि.सं २०६२/६३ को आन्दोलनपछि नागरिकको राज्यप्रतिको अपेक्षा धेरै बढ्न थाल्यो तर सोअनुरूप राज्यको जनअपेक्षा पूरा गर्ने संस्थागत क्षमता भने बढ्न सकेन। लोकतान्त्रिक फाँटमा र केही हदसम्म सामाजिक विकासका क्षेत्रमा देखिने उपलब्धि हाँसिल भए पनि आर्थिक क्षेत्रमा हाम्रो राजनीतिले गरिब देशको दाग मेटाउन सकेन। आम मानिसले यसलाई राजनीतिक कमजोरीका रूपमा लिन थाले। सार्वजनिक प्रशासन यो आरोपमा स्वतः मुछिने नै भयो।

नेपालको वर्तमान संविधानले उदार लोकतन्त्र, समतामूलक आर्थिक समृद्धि र समावेशी सुशासनलाई सङ्घीय शासन प्रणालीको आधारभूत सार मानेको छ। नेपाल सरकारले सामाजिक न्याय, समृद्धि र

सुशासनलाई शासन प्रणालीको गन्तव्य बनाएको छ। यिनै तीन गन्तव्यमा पुग्नका लागि वाटो निर्माण गर्ने संयन्त्रको नाम हो सार्वजनिक प्रशासन। सार्वजनिक प्रशासनका संरचनाहरू आफैमा साध्य (End) नभएर मुलुकमा सामाजिक न्याय, सुशासन र समृद्धि हासिल गर्ने साधनहरू (Instruments) हुन्, जसले जनताबाट निर्वाचित राजनीतिक कर्मीसँगको बृहत् समन्वय र उनीहरूले तय गरेको कानूनसम्मत नीतिगत खाकामा रही निर्धारित कार्यहरू सम्पादन गर्नु पर्ने हुन्छ। प्रशासनिक संरचनाहरू उक्त तीन प्रमुख गन्तव्यका लागि क्रियाशील हुन सक्नु पर्छ। सार्वजनिक प्रशासनको मुख्य जिम्मेवारी भनेको सामाजिक न्याय, सुशासन र समृद्धिका लागि सरकारका नीति तथा कार्यक्रमको कार्यान्वयन र सार्वजनिक वस्तु सेवाको प्रवाह गर्नु रहेको छ। अर्थमन्त्रालयले हालसालै प्रकाशन गरेको आर्थिक वर्ष २०८०/८१को आर्थिक सर्वेक्षणअनुसार २०८० फागुनसम्ममा संघमा ५१५६० दरबन्दीहरू रहेका छन्। राष्ट्रिय किताबखानाको अभिलेखअनुसार प्रदेशमा समायोजन भएको १०९६८ दरबन्दी र स्थानीय तहमा ३२६११ दरबन्दी समायोजन भएका छन्। तीनै तहमा साविक समायोजनभन्दा दरबन्दी बढ्दै गएको छ। तर यसमा किताबखानामा दर्ता नभएका प्रदेश तथा स्थानीय तहको दरबन्दी भने समावेश भएको छैन। सार्वजनिक प्रशासन यति बृहत् छ कि यसमा अन्य क्षेत्र समावेश हुने गर्दछन्।

निजामती सेवामा महिलाको प्रतिनिधित्व भने बढ्दै गएको छ। वि. सं २०६५ असार सम्ममा निजामती सेवामा महिलाको सङ्ख्या १२ प्रतिशत रहेकामा २०८० फागुनसम्म २८.५ % पुगेको छ। नेपाल स्वास्थ्य सेवामा कार्यरतमध्ये ४९.७ प्रतिशत कर्मचारी महिला रहेका छन् (नेपाल सरकार, २०८१)।

नेपाल सरकारले आ.व २०८१/८२ को बजेटमा राष्ट्र सेवक कर्मचारीको मनोबल बढाउन, काममा उत्प्रेरित गराउन, सेवा सुरक्षा र संरक्षण र अनुमानयोग्य सरूवा बढुवा प्रणाली लागु गर्ने घोषणा गरेको छ। यसले सङ्घीय कार्यालयहरूलाई औचित्य वा आवश्यकताका आधारमा एकआपसमा गाभ्ने वा खारेज गर्ने समेत भनेको छ। भ्रष्टाचारमा शून्य सहनसशीलताको नीति लिने घोषणा गेएको छ। सेवाग्राही र सेवाप्रदायक बिच नियमित संवादमार्फत सम्पादित काममा सेवाग्राहीको पृष्ठपोषण लिन सेवाग्राहीसँग शुक्रवार कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने घोषणासमेत गरिएको छ। सङ्घीय कार्यालयलाई औचित्य र आवश्यकताका आधारमा एक आपसमा गाभ्ने वा खारेज गरिने घोषणासमेत गरिएको छ। सरकारी कार्यालयको सेवा प्रवाह, जनशक्ति, कार्यक्षेत्र र कार्यबोझ लगायतका आधारमा भवनको संरचना, आकार र आन्तरिक साजसज्जाको मापदण्ड तयार गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने तयारी गरिएको (नेपाल सरकार , २०८१) छ।

सार्वजनिक प्रशासनका चार प्रमुख धर्महरू

सार्वजनिक नीति छनौटमा प्राविधिक सहयोग (Technical Support to Policy Choice) : यसलाई प्रशासनको No Policy Choice को सिद्धान्त पनि भन्ने गरिन्छ। राष्ट्रसेवक कर्मचारीहरू जनताबाट

निर्वाचित प्रतिनिधि होइनन्। जनताले आफ्ना लागि के गर्ने के नगर्ने भन्ने सार्वजनिक नीतिको छनौट गर्ने अधिकार आफ्ना प्रतिनिधिलाई प्रत्यायोजन गरेका हुन्छन्। यसैले सार्वजनिक नीतिको छनौट एक राजनीतिक कार्य हो। यसको मस्यौदा निर्माण भने एक प्राविधिक कार्य हो। के गर्ने वा के नगर्ने (What part of public policy) भन्ने सार्वजनिक सरोकारको विषयको निर्णय राजनीतिको अधिकार क्षेत्रमा पर्दछ। तर कसरी गर्ने (How part of public policy) भन्ने विषय प्राविधिक भएको र सार्वजनिक प्रशासनसँग अनुभव, प्राविधिक विशेषज्ञता र स्थायित्वका कारण संस्थागत सम्झना हुनाले सार्वजनिक नीतिको प्राविधिक मस्यौदामा सार्वजनिक प्रशासनको पनि मुख्य भूमिका रहने गर्दछ। नीतिगत छनौटमा सार्वजनिक प्रशासनले राजनीतिकर्मीहरूको सल्लाहकारको भूमिका निभाउनु पर्दछ भने नीतिगत मस्यौदाको तयार गर्दा सार्वजनिक प्रशासनले कुशल विश्वकर्माको भूमिका निभाउनु पर्दछ।

नीति कार्यान्वयनमा पूर्ण प्रतिबद्धता (Full commitment in policy implementation) : यसलाई सार्वजनिक प्रशासनको No Implementation Bias को सिद्धान्त भन्ने गरिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको दोस्रो धर्म भनेको जनताका निर्वाचित प्रतिनिधिले विधिसम्मत तवरले तर्जुमा गरेका सार्वजनिक नीति तथा कार्यक्रमहरूलाई पूर्ण प्रतिबद्धताका साथ मितव्ययी, कार्यकुशल, कार्यप्रभावकारी र न्यायिक तवरले कार्यान्वयन गर्नु हो। आवधिक निर्वाचनमा जनताका प्रतिनिधिहरू फेरबदल हुने गर्दछन्। दलीय व्यवस्थामा फरक फरक दलहरू सरकारमा आउँछन् र नयाँ नयाँ विचारधारा र तौर तरिकाहरू ल्याउँछन्। सरकारमा आउने दल फेरिएसँगै उनीहरूका नीतिगत प्राथमिकताहरू फेरिन सक्छन्। उदाहरणका लागि कुनै दलले सार्वजनिक क्षेत्रलाई बलियो बनाउन खोज्छन् भने कुनै दलले सार्वजनिक क्षेत्रको भूमिका घटाई निजी क्षेत्रको भूमिका बढाउन खोज्छन्। नेपालमा केही दलहरू प्रदेश र स्थानीय तहलाई बलियो बनाउन खोज्छन् भने केही दलहरू सङ्घीय सरकारलाई थप मजबुत बनाउन खोजेका दृष्टान्तहरू रहेका छन्। कर्मचारी प्रशासनले सार्वजनिक कार्य गर्दा दलीय आस्थाबाट तटस्थ रही सरकारमा रहेको राजनीतिक दलबाट तय गरिएका विधिसम्मत नीतिलाई पूर्णताका साथ कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ। उक्त कार्य भनेको सरकारको कर्तव्य हो।

कानूनको अक्षरशः पालना (compliance of due process of law) : यसलाई No compromise on due process of law पनि भन्ने गरिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको तेस्रो धर्म भनेको सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयनमा कानूनको अक्षरशः पालना गर्नु हो। सार्वजनिक जिम्मेवारीका लाभहरू सार्वजनिक हुने गर्दछन् तर यसका जोखिमहरूप्रति सार्वजनिक पदमा बस्नेहरू पनि व्यक्तिगत रूपमा जिम्मेवार हुने गर्दछन्। सार्वजनिक प्रशासनले आफ्ना कार्यहरू सम्पादन गर्दा कानूनको सबै रित पुऱ्याएर सार्वजनिक हितका लागि सम्पादन गर्नु पर्ने हुन्छ। एक्काइसौं शताब्दीको प्रशासनमा प्रशासनिक कामका लागि राजनीतिले जिम्मेवारी नलिने संस्कृति विकास भएकाले राजनीतिकर्मीका कानून विपरीतका आदेश वा निर्णयहरू प्रशासनले कार्यान्वयन गर्नु हुँदैन। तर राजनीति कर्मीहरूलाई कानुनी प्रावधानका बारेमा

जानकारी गराउनु सार्वजनिक प्रशासनको कर्तव्य हुने गर्दछ। लोकतन्त्र कानूनका शासनको जगमा उभिएको हुन्छ र लोकतन्त्रमा कानूनभन्दा माथि कोही पनि व्यक्ति वा संस्था हुनै सक्दैन। कानूनमा पनि संविधानलाई सर्वोच्च कानून मानिन्छ। लोकतन्त्रमा सार्वजनिक प्रशासन र निर्वाचित प्रतिनिधिहरू जनताका सेवक मानिन्छन्। उनीहरू जनताका मालिक होइनन्। त्यसैले कानून विपरीत कार्य गर्ने अधिकार कसैसँग हुँदैन।

राष्ट्रको सार्वभौमसत्ता र राष्ट्रिय मूल्यको संरक्षण गर्नु (Protecting National Sovereignty and Preserving National Values) : यस मान्यतालाई serving and preserving the nation पनि भन्न सकिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनको चौथो धर्म भनेको आफ्नो राष्ट्रको सार्वभौमसत्ताको संरक्षण र राष्ट्रको मूल्य मान्यता र संस्कृतिको संरक्षण गर्नु हो। सार्वजनिक प्रशासनको राष्ट्रको अस्मिता, सीमा र सांस्कृतिक मूल्य र मान्यताको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्नु पर्दछ। नेपाली संस्कृति भनेको वेद, त्रिपिटक र मुन्धुम दर्शनको सङ्गम हो। उक्त तीन दर्शनले हाम्रा विशिष्ट मूल्यहरू निर्माण गरेका छन्। नेपालको पहिचान ती तीन दर्शनमा बुँनिएको छ। दक्षिण एसियामा नेपालीहरू एक सहिष्णु जाति हुनुमा यही सहअस्तित्वको मूल्यको योगदान रहेको छ। हामी एक विशिष्ट सभ्यता भएका देशका नागरिक हौं। एक उत्थानशील र एक सहिष्णु समाज हामीकहाँ छ। यहाँ विविधतामा एकता रहेको छ। नेपाल देश भनेको संस्कृत भाषाको व्याकरणको उद्गम स्थल पनि हो। तक्षशीलाका आचार्य महर्षी पाणिनिले पहिलो पटक संस्कृतका १४ सूत्रको व्याकरण लेखनु भएको स्थान पनि नेपालको अर्घाखाँची जिल्लामा पर्दछ। महर्षी विश्वामित्रले कोशी र रोशीको सङ्गममा रहेको गुफामा ध्यान गरी गायत्री मन्त्र सृष्टि गर्नु भएको जनविश्वास रहेको छ। महर्षी वेदव्यासले तनहुँको दमौलीमा रहेका दुई नदीका सङ्गममा बसी वेदको ऋचा प्रकट गर्नु भएको विश्वास मानिन्छ। डडेलधुरामा महाकाली किनारमा महाऋषि परशुरामको आश्रम रहेको छ। महर्षी अष्टावक्र, महर्षी यज्ञवल्क्य राजा जनकका समयमा धुरुन्धर विद्वान थिए। रामायणका रचिता महर्षी बाल्मिकीको आश्रम नेपालमा नै पर्दछ। विश्वशान्तिका तारा भगवान बुद्धको जन्मस्थल र उहाँको दरबार रहेको स्थल नेपालमै छ। हामीलाई हाम्रा पूर्वजहरूले ज्यानको बाजी लगाएर एक विशाल सभ्यताको देश निर्माण गरिदिएका छन्। बलभद्र कुँवर, भक्तिथापा, कालु पाँडे, राजा पृथ्वीनाराण शाह, बहादुर शाह, रानी राज्य लक्ष्मी, कर्णेल उजिर सिं थापा जस्ता वीरहरूले जोगाएको देश हो नेपाल। यसैले सार्वजनिक प्रशासनको एक ठुलो धर्म भनेको आफ्ना ऐतिहासिक पात्रहरूको सम्मान, आफ्नो सभ्यताको संरक्षण र आफ्नो सार्वभौम सत्ताको संरक्षण गर्नु हो।

सार्वजनिक प्रशासनका सार्वजनिक कार्य सम्पादनका आधारस्तम्भहरू

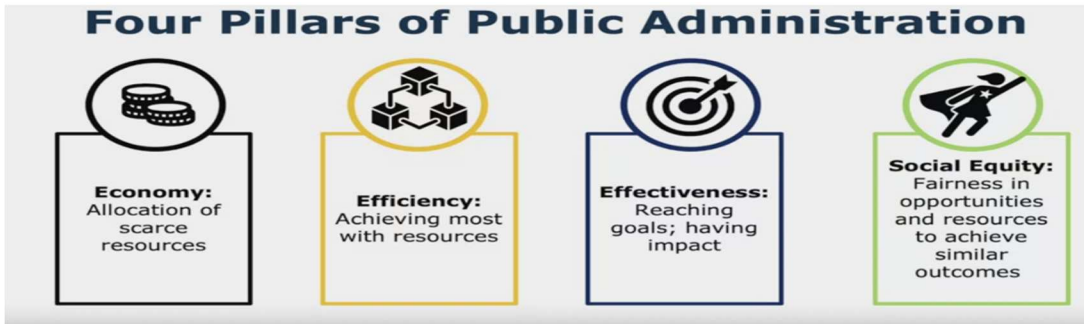
मितव्ययिता (Economy): नेपाल सानो अर्थतन्त्र भएको देश हो। हामीसँग वित्तीय साधन र स्रोतको सधैं कमी हुने गरेको छ। नेपालको पूर्वाधार विकासमा ठुलो लगानीको आवश्यकता पर्दछ। यसैले सार्वजनिक

प्रशासनले सार्वजनिक वित्त साधन स्रोतलाई खर्च गर्दा मितव्ययिता अपनाउनु पर्दछ। सीमित साधन स्रोतको कुशल विनियोजन गर्नु पर्दछ। प्राथमिकताहरू वैज्ञानिक ढङ्गले छनौट गर्न सक्नु पर्छ।

कार्यदक्षता (Efficiency) : सीमित साधन स्रोतको प्रयोग गर्दा कमभन्दा कम साधन प्रयोग गरेर अधिकतम प्रतिफल आउने गरी साधनको उपयोग गर्न सक्नु पर्छ। यसका निमित्त नवप्रवर्तनलाई प्रवर्द्धन गर्नु पर्ने हुन्छ। नेपालमा सार्वजनिक विद्यालयमा विज्ञान, प्रविधि, गणित र इन्जिनियरिङ (STEM) लाई लगानी नगरी दक्ष जनशक्ति निर्माण असम्भव छ र दक्ष जनशक्तिविना नवप्रवर्तन हुन सक्दैन र योविना सार्वजनिक कार्यमा कार्यदक्षता कठिन छ। सार्वजनिक प्रशासनले यसलाई उच्च प्राथमिकतामा राख्नु पर्दछ।

कार्यप्रभावकारिता (Effectiveness) : सार्वजनिक प्रशासनले कार्यसम्पादन गर्दा वा सार्वजनिक साधन स्रोतको उपयोग गर्दा सोबाट आम जनतालाई सार्वजनिक लाभ (Public Benefits) र सकारात्मक परिवर्तन आउने गरी सम्पादन गर्नु पर्दछ। कुनै पनि कार्य गर्दा उक्त कार्यले नागरिकका जीवनमा सकारात्मक परिवर्तन आउँछ वा आउँदैन भनी पर्याप्त विश्लेषण गरेर मात्र सो कार्य सम्पादन गर्नु पर्दछ।

सामाजिक समता (Equity) : सार्वजनिक प्रशासनको एक कर्तव्य भनेको सामाजिक न्याय र समता पनि हो। समताले अक्सरमा समानता र अति विपन्न र कमजोर व्यक्ति वा समुदायको सामाजिक सुरक्षाको सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ। वृद्ध, वृद्धा, अति गरिब परिवार र निमुखा व्यक्तिहरूको संरक्षण गर्ने जिम्मेवारी राज्यको हुने गर्दछ। यसको कार्यान्वयन सार्वजनिक प्रशासनले गर्दछ।



(Source: University of Manchester)

प्रशासनिक अन्तर सम्बन्धको अभ्यास

नेपालको संविधानले सङ्घीय निजामती सेवा, न्याय सेवा र सङ्घीय अन्य सरकारी सेवालाई संघको अधिकार सूचीमा समावेश गरेको छ भने प्रदेश निजामती सेवा र प्रदेशको अन्य सरकारी सेवालाई प्रदेशको अधिकारका सूचीमा राखेको छ। संविधानको धारा ३०२ मा प्रदेश र स्थानीय तहमा आवश्यक सेवा प्रवाह गर्न नेपाल सरकारले आवश्यक व्यवस्था गर्ने छ भनिएको छ। संविधानको धारा

२८५ ले नेपाल सरकारले देशको प्रशासन सञ्चालन गर्न सङ्घीय निजामती सेवा र आवश्यकताअनुसार अन्य सरकारी सेवाहरूको गठन गर्न सक्ने र त्यस्ता सेवाको गठन, सञ्चालन र सेवाका शर्त सङ्घीय ऐन बमोजिम हुने छ भनी उल्लेख गरेको छ। सोही धारामा प्रदेश मन्त्रिपरिषद्, गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकताअनुसार कानूनबमोजिम विभिन्न सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्नेछन् भनिएको छ। संविधानको धारा २४४ मा प्रत्येक प्रदेशमा प्रदेश लोकसेवा आयोग रहने, प्रदेश लोक सेवा आयोगको गठन, काम, कर्तव्य र अधिकार प्रदेश कानूनबमोजिम हुने र त्यस प्रयोजनका लागि सङ्घीय संसदले कानून बनाई आधार र मापदण्ड निर्धारण गर्ने छ भनिएको छ। संविधानको धारा २२७ मा गाउँपालिका र नगरपालिकाको कर्मचारीसम्बन्धी प्रदेश कानूनबमोजिम हुने छ भनिएको छ (नेपाल सरकार, २०७२)।

स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा ८४ को उफदफा ३ र ४ मा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको नियुक्ति कानूनबमोजिम हुने र यसरी कानूनबमोजिम नियुक्ति नभएसम्मका लागि नेपाल सरकारले निजामती सेवाको कुनै अधिकृत कर्मचारीलाई प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतका रूपमा काम गर्न खटाउने छ भनिएको छ। यस ऐनको दफा ८६ मा स्थानीय सेवाको गठन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवाको शर्त तथा सुविधासम्बन्धी आधारभूत सिद्धान्त र मापदण्ड सङ्घीय कानूनबमोजिम हुने र त्यस प्रावधानको अधीनमा रही स्थानीय सेवाको गठन, सञ्चालन, व्यवस्थापन, सेवाको शर्त तथा सुविधासम्बन्धी अन्य व्यवस्था स्थानीय तहले बनाएको कानूनबमोजिम हुने छ भनिएको छ। त्यसै दफामा स्थानीय सेवाको स्थायी दरबन्दीका पदमा प्रदेश लोकसेवा आयोगले छनौट गरी सिफारिस गरेको उम्मेदवारलाई मात्र नियुक्ति गर्न सकिने व्यवस्था गरिएको छ। यसै ऐनको दफा ८८ मा स्थानीय सेवाका कर्मचारीको सुरु तलब स्केल प्रदेश सरकारले तोकेबमोजिम हुने र त्यसरी प्रदेश सरकारले नतोकेसम्म नेपाल सरकारले तोकेबमोजिम हुने भनिएको छ। यसैगरी दफा ८९ मा नेपाल सरकारले स्थानीय तहको मागका आधारमा उपयुक्त देखेमा बढीमा २ वर्षका लागि स्थानीय तहबाटै तलब भत्ता खाने गरी निजामती सेवाको कुनै कर्मचारीलाई काजमा खटाउन सक्ने प्रावधान गरिएको छ।

हालसम्म नेपालमा सङ्घीय निजामती सेवा ऐन तर्जुमा नभएकाले तीन तहको प्रशासनिक अन्तरसम्बन्धको विस्तृत खाका निर्माण हुन सकेको छैन। सङ्घीय सरकारले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको पद, प्रदेशका मन्त्रालयको सचिवको पद, प्रदेशका मन्त्रालयमा रहने कानून अधिकृतको पद र प्रदेशका प्रमुख सचिवको पदलाई सङ्घीय दरबन्दीमा समावेश गरेको छ। प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र प्रमुख सचिव नेपाल प्रशासन सेवाको रहने अभ्यास गरिएको छ। प्रदेश सचिव कार्यप्रकृतिका आधारमा विभिन्न सेवाको रहेको छ। प्रदेशमा रहेका नेपाल न्याय सेवाका दरबन्दीसमेत सङ्घीय प्रकृतिका रहेका छन्। प्रदेशमा कार्यालयमा सङ्घीय सेवाका कर्मचारीहरू काजमा कार्यरत छन्। हाल प्रदेशमा सङ्घीय दरबन्दीका

कर्मचारी, कर्मचारी समायोजन ऐनबमोजिम केन्द्रबाट प्रदेशमा समायोजन भएका कर्मचारी र प्रदेश लोक सेवा आयोगबाट छनौट भएका कर्मचारी र अन्यत्रबाट निश्चित समयका लागि काजमा आएका कर्मचारीहरू रहेका छन्। स्थानीय तहमा साविक स्थानीय निकायका कर्मचारीहरू, समायोजन भएर गएका कर्मचारी, सङ्घीय सेवाका प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत, प्रदेश लोक सेवा आयोगबाट स्थानीय तहको मागबमोजिम छनौट भएका कर्मचारी र अन्यत्रबाट काजमा आएका कर्मचारीहरू छन्।

स्थानीय तहहरू प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको व्यवस्थापनका लागि सङ्घीय सरकारसँग निर्भर छन्। प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको खटनपटन सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयले गर्दछ। तर प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको सरुवा पेचिलो हुने गरेको छ। स्थानीय तहका कतिपय प्रमुख तथा अध्यक्षहरू केन्द्रबाट आएका कर्मचारीभन्दा आफूप्रति वफादार रैथाने कर्मचारीलाई निमित्त प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत बनाई काम गराउन खोज्छन्। स्थानीय तहमा आफ्नो पकड जमाउन प्रदेश तथा सङ्घीय सांसदहरू पनि प्रमुख प्रशासकीय आफ्नो अनुकूलको लान चाहन्छन्। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्री कुन दलको हो भन्ने विषयले यो सरुवालाई निकै प्रभावित पार्दछ। नयाँ कर्मचारीको नियुक्तिका लागि स्थानीय तहहरू प्रदेश लोक सेवा आयोगसँग निर्भर छन्। सातै प्रदेशमा हाल प्रदेश लोकसेवा आयोगहरू सक्रिय रहेका छन् र ती लोकसेवा आयोगले स्थानीय तहको मागबमोजिम कर्मचारी छनौट गर्दै आएका छन्। यसका कारण स्थानीय तहमा कर्मचारी अभावको समस्या समाधान हुँदै गएको छ। छिटपुट घटनादेखि बाहेक प्रदेश लोक सेवा आयोगले सङ्घीय लोक सेवा आयोगको प्रक्रिया पालना गरी सोही स्तरको गुणस्तर कायम गरेका छन्। सङ्घीय लोक सेवा आयोगले प्रदेश लोक सेवा आयोगलाई प्राविधिक सहयोग र काठमाडौंमा सम्पर्क विन्दुका लागि स्थान उपलब्ध गराउँदै आएको छ।

प्रमुख सचिवको पद, प्रदेश सचिवको पद र प्रदेश मन्त्रालयका कानुन अधिकृतको पदका लागि (केहीमा उपसचिव सरहको कानुन अधिकृत पदसमेत) प्रदेशहरू सङ्घीय सरकारसँग निर्भर रहेका छन्। तर ती पदमा आसिन कर्मचारीको कहिले कुन वेला सरुवा हुने हो ठेगान भने हुन्न। सचिव बढुवा हुनासाथ प्रायः प्रदेशको प्रमुख सचिवमा खटाउने चलन छ। तर कतिपय सचिवहरू प्रदेश जाँदै जाँदै नन् र गए पनि तालमेल मिलाएर फर्किहाल्छन्। प्रदेश सचिवको पद पनि छिटो छिटो सरुवा हुने गर्दछ। प्राविधिक सचिवहरू प्रदेशमा काम गर्न अलि इच्छुक देखिएका छन्। तर प्रशासन सेवाका कर्मचारीहरू प्रायः प्रदेशमा बस्न रुचाउँदैनन्। कतिपय प्रदेशहरूले मन्त्रालयको सङ्ख्या तलमाथि पारिरहने हुनाले प्रदेश सचिवको खटन पटनमा केन्द्रले कठिनाई झेलनु परेको छ। विगतमा बागमती प्रदेशले झ्याल झ्यालमा मन्त्रालयको साइनबोर्ड झुण्प्याएर प्रदेशहरूलाई नै आलोचनाको पात्र बनाएको थियो। प्रदेशमा सङ्घीय कर्मचारी टिक्ने नटिक्ने कुरा प्रदेशको मुख्य मन्त्री र प्रदेश मन्त्रालयका मन्त्रीमा पनि निर्भर गर्दछ। कतिपय कर्मचारी जहाँ गए पनि प्रायः नटिक्ने स्वभावका पनि हुन्छन्।

प्रदेश सरकारका अलग किताबखानाहरू स्थापित भैसकेका छैनन्। सङ्घीय निजामती सेवा र प्रदेशमा निजामती सेवाबाट समायोजन भएको कर्मचारीको अभिलेख राष्ट्रिय किताबखानाले राखे गरेको छ। हाल राष्ट्रिय किताबखानाले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा रहेका अन्य कर्मचारीको समेत अभिलेख र कर्मचारी सङ्केत नम्बर राख्न सफ्टवेयरसहित प्राविधिक सहयोग गर्दै आएको छ।

प्रदेश प्रशिक्षण प्रतिष्ठानहरूले स्थानीय तहका कर्मचारीका लागि अल्पकालीन, सेवाकालीन र सेवा प्रवेश सम्बन्धी तालिमहरू सञ्चालन गर्दछ। यी प्रतिष्ठानहरूले सङ्घीय निजामती सेवाका फिल्डमा रहेका राजपत्रअनंकित कर्मचारीका लागि समेत यस्ता तालिमहरू सञ्चालन गर्ने गरेको छ। सङ्घीय स्थानीय विकास प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले पनि स्थानीय तहका कर्मचारीका लागि क्षमता विकाससम्बन्धी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्दै आएको छ। नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठानले पनि प्रदेश तहका अधिकृत कर्मचारीका लागि सङ्घीय कर्मचारी सँगै राखेर तालिम सञ्चालन गर्दै आएको छ।

सार्वजनिक प्रशासनमा गरिनु पर्ने सूक्ष्म सुधारहरू

हामीले सहकारी सङ्घीयतालाई अङ्गीकार गरेकाले सार्वजनिक प्रशासनलाई पनि यही अवधारणाले निर्देशित गर्नु पर्दछ। सङ्घीय सेवा, प्रदेश सेवा र स्थानीय सेवालाई पृथक पृथक रूपमा नलिई यी सेवा सञ्चालनका आधारभूत मापदण्डहरूमा एकरूपता आवश्यक छ। यसैले सङ्घीय निजामती सेवा प्रदेश तथा स्थानीय सेवालाई सङ्कुचित बनाउन होइन कि सबै सेवा फर्कने र सबै तहका कर्मचारीको मनोबल माथि उठाउने खाका बन्न सक्नु पर्छ। यदि तहगत प्रणालीमा जाने हो भने सबै सेवामा सोही प्रणालीमा जानु पर्दछ र यति ब्याच बढुवामा जाने हो सबै सेवामा सोही प्रणाली अपनाउनु पर्दछ। हाल जिम्मेवारीको विकेन्द्रीकरण र कर्मचारीको अधिक केन्द्रीकरण भएको अवस्था छ। यसमा सुधारको खाँचो छ।

तीनै तहको सरकारका बिचमा अन्तर सम्बन्ध स्थापना गर्न स्थानीय सेवाबाट प्रदेश तथा सङ्घीय सेवामा आउन सक्ने, प्रदेश सेवाबाट स्थानीय र सङ्घीय सेवामा आउन सक्ने र सङ्घीय सेवाका कर्मचारीहरू प्रदेश तथा स्थानीय सेवामा जान सक्ने अवसरको सृजना गर्दा उपयुक्त हुने छ। यसले तीन सेवाका बिचको दरार कम गर्ने छ र तीनै तहका कर्मचारीलाई सबै तहको काम सिक्ने अवसर प्राप्त हुने छ। यसले राष्ट्रको सबै पक्ष बुझेको अनुभवी सार्वजनिक प्रशासन निर्माणमा सहयोग समेत गर्ने छ।

सङ्घीय निजामती सेवाको निर्माणमा प्रदेश सचिव सङ्घीय सेवाको हुने कि प्रदेश सेवाको हुने भन्ने विषयमा मतान्तरहरू रहेका छन्। प्रदेश सचिव सङ्घीय सेवाबाट राख्ने हो भने सङ्घीय सचिव पदको निश्चित प्रतिशत प्रदेश सेवाको सहसचिव सरहको पदका लागि छुट्याइनु पर्छ। प्रदेश सचिवको पद सङ्घीय सेवाले ओगट्ने र प्रदेशको वरिष्ठ तहको कर्मचारीका लागि सङ्घीय ढोका चैं बन्द रहने

न्यायसङ्गत र विवेकसम्मत कुरा होइन। स्थानीय तहमा प्रदेश सेवाको कर्मचारी रहने कि सङ्घीय सेवाको कर्मचारी रहने भन्ने विषयमा पनि मतान्तर रहेको छ। सङ्घीय र प्रदेश सेवाको निश्चित प्रतिशत पद स्थानीय सेवाका लागि छुट्याइएमा सो विषयको हल हुन सक्छ।

तीनै तहको कर्मचारी प्रशासनमा अब वृत्ति शृङ्खलाहरू पारदर्शी र नतिजामूलक हुनु पर्दछ। नेपालमा यतिवेला केही अपवादबाहेक प्रायः फिल्डमा नखटिने वा फिल्डको कम अनुभव भएकाहरू छिटो छिटो वृत्ति शृङ्खलामाथि चढ्ने तर फिल्डमा अहोरात्र खटिनेहरू वृत्ति विकासको अवसरमा पछि परेको अवस्था छ। कुनै सेवा समूहमा छिटो छिटो बढुवा हुने कुनै सेवा समूहमा वर्षौं लाग्ने प्रवृत्ति रहेको छ। नेपाल प्रशासन सेवामा समान पदमा कहिले १० वर्षमा बढुवा, कहिले १३ वर्षमा बढुवा, कहिले बढुवा हुन १५ वर्ष लागेको अवस्था छ। सचिव पदमा समेत कुनै समयमा ५ वर्षमै बढुवा भएको, कुनै समयकालमा ७ वर्षमा, कोही १० वर्षमा कोही १५ वर्षमा बढुवा भएको अवस्था छ। तीनै प्रकारका सेवामा बढुवा अनुमानयोग्य गरिनु पर्दछ। हाल निजामती सेवामा रहेको एक सुषुप्त समस्या भनेको आफ्ना सहायकहरू आफ्नै हाकिम भएर आउने समस्या पनि हो। यस्ता असमन्जस्यताहरू साना भए पनि यसले कर्मचारीको मनोबलमा प्रभाव पार्दछ।

वृत्तिशृङ्खला अनुमानयोग्य नभएकाले हरेक सरकारले अनावश्यक दरबन्दीहरू कटौती गर्न सकेको छैन। माथिल्ला दरबन्दीहरू थपिँदै गएका छन् र सङ्घीय निजामती सेवामा अब कमाण्डरहरूको सङ्ख्या चैं बढ्न जाने सम्भावना देखिएको छ। फिल्डका नापी, मालपोत, अदालत, सरकारी वकिल, जिल्ला प्रशासन, अस्पतालमा कर्मचारी नपुगेर हाहाकार छ भने सिंहदरबारभित्र कतिपय कर्मचारीहरू काम कम भएर छुटपट्टि बस्न बाध्य छन्। प्रदेशमा पनि प्रदेश राजधानीमा कर्मचारी थुप्रिएका छन् तर विकट क्षेत्रमा कर्मचारीको कमी छ। सुगम स्थानीय तहमा एक ताका कर्मचारी खचाखच भएर तलब खुवाउन नै समस्या पर्न गएको थियो। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहसँग सहकार्य गरी तीनै तहका सेवामा के कस्तो संरचना आवश्यक पर्ने र के कति दरबन्दी आवश्यक पर्ने भन्ने एक व्यापक अध्ययन गरी यसलाई निष्कर्षमा लैजान आवश्यक छ। अहिले प्रदेश तथा स्थानीय तहमा समेत तथ्यपरक अध्ययनविना दरबन्दी थप्ने प्रवृत्ति बढेको छ। यसको भार समस्त राज्यमा पर्ने नै छ।

पछिल्ला अध्ययनहरूले सार्वजनिक प्रशासनको संस्थागत क्षमता र मुलुकको आर्थिक समृद्धिका बिचमा सिधा सम्बन्ध देखाएको छ। दक्षिण कोरिया र सिंगापुर यसका ज्वलन्त उदाहरण हुन्। सार्वजनिक प्रशासनलाई जति सक्षम र सुदृढ बनायो मुलुकको सुशासनको स्तर समेत बढ्दै जान्छ। बलियो सार्वजनिक प्रशासनले राजनीतिलाई कमजोर पार्दैन झन सक्षम बनाउँछ। जनताप्रति जिम्मेवार र उत्तरदायी राजनीतिले सार्वजनिक प्रशासनलाई झन तिखार्छ, यसको मनोबल माथि उठाउँछ र राष्ट्रलाई पनि माथि उठाउँछ। सार्वजनिक प्रशासनलाई बलियो बनाउने जिम्मेवारी भनेको राजनीतिको नै हो। तर जुन देशमा राजनीति एक सेवा नभएर एक पेसा बन्दछ वा जीविकोपार्जनको साधन बन्छ त्यहाँ कर्मचारी

प्रशासनलाई कमजोर बनाइन्छ। राजनीति आफैँ पेसा बनेपछि उसले कर्मचारी प्रशासनलाई फक्रनै दिंदैन। बरू राम्रो कामको जस सबै आफैँले लिएर बिग्रीएको जति कामको दोष कर्मचारी प्रशासनमाथि थुपार्न थाल्दछ।

सार्वजनिक प्रशासनको मनोबल उकास्ने र यसलाई पद्धतिमा चलाउने जिम्मेवारी सार्वजनिक प्रशासनको नीतिगत तहका कर्मचारीको पनि हुने गर्दछ। मुख्य सचिवलाई सार्वजनिक प्रशासनको सर्वोच्च संरक्षक मानिने गरिन्छ। सो पद निजामतीको मात्र नभएर तीनै तहका समस्त सार्वजनिक प्रशासनको मुख्य व्यवस्थापक हो। सो व्यक्ति सेवाबाट निवृत्त हुँदा सबैले आदर र सम्मान गर्ने तथा सबैको उदाहरणीय बनेर निस्कन सक्नु पर्छ। सार्वजनिक प्रशासनको मनोबल उठाउने एक प्रमुख जिम्मेवारी यस पदको हुने गर्दछ। सचिव र मुख्य सचिव पद आफैँमा एक संस्था पनि हुन्। यी पदलाई संस्थामा रूपान्तरण गर्न राजनीतिले सहयोग र मिहेनत गर्न सक्नु पर्छ। प्रदेश सचिव, प्रमुख सचिव र स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत जस्ता नेतृत्वदायी पदहरूको प्रभावकारिता जति बढ्न गयो सङ्घीयता कार्यान्वयन त्यति प्रभावकारी हुने छ। प्रशासनिक नेतृत्व र सुशासनका बिचमा सम्बन्ध रहने गरेको छ। भनिन्छ नेतृत्वको चरित्र मातहतका कर्मचारीमा सरेर जान्छ।

योग्यतातन्त्रलाई सार्वजनिक प्रशासनको प्राणवायु मानिन्छ। योग्यतातन्त्रले कार्यक्षमता र कार्यप्रभावकारिता ल्याउँदछ। लोकसेवा आयोगले कर्मचारीको छनौटमा यसलाई अक्षुण्ण राख्दै आएको छ। कर्मचारीको पदस्थापनामा भने योग्यतातन्त्र कमजोर हुँदै गएको छ। केही दशक पहिलेसम्म मन्त्रालयहरूमा संस्थागत सम्झनाहरू बाक्लै रहने गरेका थिए। कर्मचारीहरू केही फेरबदल त्यतिबेला पनि हुन्थ्यो। सुधारका नाममा वा पुनः संरचनाका नाममा मन्त्रालय तथा मातहतका निकाय यतिपटक फेरबदल गरिए कि अब संस्थागत सम्झनाहरू पातलिँदै गएको छन्। राजनीतिक नेतृत्व फेरिनासाथ कर्मचारीहरू व्यापक फेरबदल हुने गरेका छन्। एकै व्यक्ति कहिले प्रमुख जिल्ला अधिकारी, कहिले करअधिकारी त कहिले भूमिसुधार अधिकारी बन्न पुगछन्। योग्यतातन्त्रलाई जोगाउन मन्त्रालयमा क्याडर प्रणालीको संरक्षण आवश्यक रहेको छ। यसले संस्थागत कार्यकुशलता वृद्धि गर्दछ। सबै व्यक्ति सबै मन्त्रालयमा योग्य मानिन्न।

तीनै तहका सार्वजनिक प्रशासनमा नतिजामूलक कार्यसम्पादन प्रणालीलाई संस्थागत गरी प्रशासनिक संयन्त्रहरूलाई प्रक्रियाको पालना र नतिजाको प्रवाह दुबैप्रति जिम्मेवारी र उत्तरदायी बनाउनु पर्छ। प्रशासनिक काम कारवाहीमा प्रक्रिया र नतिजा दुबैको महत्त्व हुने गर्दछ। प्रक्रियाले कानुनी शासनको प्रत्याभूति दिन्छ भने नतिजाले आम नागरिकका लागि सकारात्मक परिवर्तन ल्याउन सहयोग गर्दछ। सार्वजनिक प्रशासनमा छिटो नतिजाका नाममा प्रक्रिया छलन मिल्दैन र नतिजा नै नआउने गरी प्रक्रियामै सीमित रहनु पनि युक्तिसङ्गत मानिन्न।

जनताले सरकारको मूल्याङ्कन गर्दा जनतालाई प्रत्यक्ष सेवा प्रवाह गर्ने फ्रन्टलाइनमा रहने कार्यलयहरूको सेवाको गुणस्तरबाट गर्दछन्। यसैले स्वास्थ्य चौकीहरू, वडा कार्यालयहरू, अस्पतालहरू, प्रहरी चौकीहरू, नापी कार्यालय, मालपोत कार्यालय, जिल्ला प्रशासन कार्यालयहरू, ट्राफिक कार्यालय, खानेपानी कार्यालय, अदालत, यातायात कार्यालय आदिलाई जति सुदृढीकरण गर्न सक्यो उति नै सार्वजनिक प्रशासनको प्रभावकारिता बढ्ने छ। जनताका नजिकका ती कार्यालयहरूमा अनेकन समस्याहरू छन्। यिनका कतिपय भवन जिर्ण छन्। यी निकायहरूमा कर्मचारी नभएर जनता सास्ती पाउन भने बाध्य छन्। यसै कारणले सिंहदरबारलाई जिम्मेवारीको विकेन्द्रीकरण र कर्मचारीको केन्द्रीकरण गरेको आरोप समेत लाग्ने गरेको छ।

सार्वजनिक प्रशासनलाई सक्षम बनाउने यसको सेवा सुविधा र यसले पाउने तालिमको गुणस्तरलाई दक्षिण एसियाली स्तरमा लैजान आवश्यक छ। त्यसले यसको मनोबल उकास्ने छ र प्रशासनिक विकृतिहरू पनि कम हुँदै जानेछन्। तर तालिमहरू कर्मचारीका दैनिक कार्यसँग असम्बन्धित पनि हुने गरेका छन्। प्रयोगात्मकभन्दा पनि सैद्धान्तिक प्रकृतिका विषयहरू हाबी हुने गरेका छन्।

दक्षिण एसियामा अफगानिस्थानपछि सबैभन्दा कम सेवा सुविधा पाउने कर्मचारीमा नेपाल नै पर्दछ। अझ निजामती सेवा सबैभन्दा पुछारमा रहेको छ। हालको सेवा सुविधामा शिक्षामा सर्वोत्कृष्ट अङ्क ल्याउनेहरूलाई आकर्षित गर्ने खालको छैन।

सार्वजनिक प्रशासनमा उत्कृष्ट कर्मचारीहरू पनि छन्। इमान्दारितापूर्वक काम गरिरहने, सुविधाहरू माग नगर्ने, विवादहरू नगर्ने, लगाएको काम टुङ्ग्याउने, समयको पालना गर्ने, गरेको कामको जस नखोज्ने र चुपचाप काममा तल्लीन हुने कर्मचारीहरू पनि छन्। उनीहरू पदक, पुरस्कारको दायरामा कमै आउँदछन्। उनीहरू चर्चामा आउन रुचाउँदैनन् पनि। सधैं काममा जोतिने हुनाले यस्ता सर्वोत्कृष्ट कर्मचारीहरू नीतिगत तहमा भने प्रायः पुग्दैनन्। अवकाश हुन्छन्। दूरदरजमा, विकट क्षेत्रमा, सीमा क्षेत्रमा, कठिन भू-भागमा बसी अहोरात्र खटिने कर्मचारीहरू पनि छन्। यसमा अपवाद होलान्। आमरूपमा भने सार्वजनिक प्रशासनले आफ्नो जिम्मेवारी निर्वाह गरेको छ। जनताको सेवा गरेको छ र कठिन घडीमा निरन्तरता दिएको छ। नेपालमा राजनीति अस्थिर र तरल छ। यस्ता अवस्थामा सार्वजनिक प्रशासनले राज्यरूपि संस्थालाई चलायमान गरेको छ। राजनीतिलाई सधैं सहयोग गर्दै आएको छ।

सार्वजनिक प्रशासन सुधारको जिम्मेवारीहरू

सार्वजनिक प्रशासन सुधार एक पटक गरिने कार्य (One-off Function) नभएर यो निरन्तर गरिने नतिजामूलक कार्यसम्पादन हो। सार्वजनिक प्रशासनको आचरणगत र व्यवहारगत सुधारको जिम्मेवारी

स्वयं कर्मचारीको नै हुने गर्दछ। सार्वजनिक सेवामा प्रवेश गर्नु भनेको कुनै पेसामा प्रवेश गर्नुभन्दा पनि राष्ट्रको सेवा गर्नु हो। कर्मचारीहरूका विचार, व्यवहार र वाणीहरू शुद्ध र राष्ट्रप्रति समर्पित हुनु पर्दछ। राजनीतिक नेतृत्वमा शैक्षिक योग्यता निर्धारण सम्भव नभएकाले राजनीतिक नेतृत्वमा आउनेलाई प्राविधिक पक्षबारेमा स्पष्ट पार्नु कर्मचारीतन्त्रको कर्तव्य हुने गर्दछ। राजनीतिक नेतृत्व चाँडो चाँडो फेरबदल हुने भएकाले दीर्घकालीन प्रकृतिका प्रशासन सुधारका कार्यहरूको प्राविधिक खाका कोर्ने जिम्मेवारीसमेत कर्मचारीतन्त्रकै हुने गर्दछ। कर्मचारीतन्त्र समाजका लागि उदाहरण बन्न सक्नु पर्दछ।

संरचनागत रूपमा प्रशासन सुधारको जिम्मेवारी राजनीतिक नेतृत्वको हुने गर्दछ। कर्मचारीतन्त्र जति कमजोर भयो राजनीतिले वैधता गुमाउँदै जान्छ। कर्मचारीतन्त्रको मनोबल उकास्ने र उसलाई काम गर्ने वातावरण सृजना गर्ने जिम्मेवारी राजनीतिक नेतृत्वको हुन्छ। राजनीतिक नेतृत्व भेट्दा कर्मचारीले असली अभिभावक र संरक्षक पाएको महसुस गराउने जिम्मेवारी राजनीतिको हो। नेपालमा भने कर्मचारीहरू राजनीतिक नेतृत्वले कहाँ कतिबेला फसाउने हुन् भनेर डराएको अवस्था पनि छ। यो अवस्था आउन नदिने जिम्मेवारी राजनीतिकै हुने गर्दछ।

कर्मचारी प्रशासन सुधारको प्राविधिक पक्षको जिम्मेवारी भने नीतिगत तहमा रहने उच्च प्रशासकहरूको हुने गर्दछ। उच्च प्रशासकहरू मातहतका कर्मचारीका लागि प्रेरणाको स्रोत बन्न सक्नु पर्दछ। उनीहरू कर्मचारीका असली संरक्षक हुन्। नीतिगत तहमा रहने कर्मचारीहरू दलगत घेरामा रहेमा वा उनीहरूको सदाचारितामा प्रश्न उठेमा यसले कर्मचारीतन्त्रलाई क्षतविक्षत बनाउँदछ।

नेपालमा प्रशासन सुधारका माध्यमबाट मात्र आम सुधार हुने सम्भावना भने कम रहेको छ। प्रशासन सुधारलाई सुशासन सुधारको वृहत् दायराबाट हेरिनु पर्दछ। राजनीतिक, आर्थिक, सामाजिक सबै प्रणाली बलियो भएमा मात्र प्रशासनिक प्रणाली बलियो हुने गर्छ। यसैले प्रशासन सुधारलाई शासकीय सुधारको अभिन्न अङ्ग बनाइनु पर्दछ।

नेपालमा कर्मचारी प्रशासन सुधारमा साविकको सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको ठुलो भूमिका रहेको छ। स्थानीय विकासमा साविकको स्थानीय विकास मन्त्रालयले उल्लेखनीय योगदान गरेको छ। स्थानीय तहको पुनःसंरचनाको कार्यमा साविकको सङ्घीय मामिला तथा स्थानीय विकास मन्त्रालयले ठुलो योगदान गरेको थियो। साविकका सफल दुई मन्त्रालयहरूलाई गाभेर हालको सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय बनाइएको हो। फरक फरक भूमिका र कार्यप्रकृतिका निकाय गाभिएका छन्। विकास प्रशासन र सार्वजनिक प्रशासन दुवैको हितका लागि भने साविकका दुई मन्त्रालयलाई साविककै स्वरूपमा ब्यूँताउनु उचित हुने छ।

यस लेखमा उठाइएका अधिकांश सवालहरू निजामती सेवाको संशोधनबाट समाधान गर्न सकिन्छ। उदाहरणका लागि अवकाश पाएको कम्तिमा ५ वर्षसम्म कुनै पनि राज्यकोषबाट दायित्व व्यहोर्ने

राजनीतिक, प्रशासनिक र तथा संवैधानिक नियुक्तिका लागि अयोग्य हुने तथा प्रावधान राखिएमा नीतिगत तहमा रहने कर्मचारीहरूको मनोबल थप बलियो हुन जाने छ। नीतिगत तहमा रहने सचिवदेखि बाहेकका कर्मचारीको सरूवा नितान्त एक प्राविधिक तथा प्रशासनिक कार्य हो। यो राजनीतिक कार्य हुँदै होइन। सहायक स्तरका कर्मचारीको सरूवा कार्यालय प्रमुखले, उपसचिवसम्मका अधिकृत स्तरका कर्मचारीको सरूवा सचिवले, सहसचिवको सरूवा मुख्य सचिवले र सचिवहरूको सरूवा प्रधानमन्त्रीले गर्न सक्ने प्रावधान राखी कार्यान्वयन गर्न सकिएमा सरूवामा हुने गरेका कठिनाइहरू समाधान हुन सक्छ। फिल्डमा कर्मचारीको अभाव सुगम स्थान तथा केन्द्रमा कामको कमी आम समस्या बनको छ। यसको समाधान दरबन्दीको पुनः संरचनाका माध्यमबाट गर्न सकिन्छ। कर्मचारीको वृत्ति विकासमा असर नगर्ने गरी दरबन्दीको पुनःसंरचना गर्नु आवश्यक रहेको छ।

कर्मचारीको क्षमता विकासका लागि आवासीय स्तरका सेवाकालीन तथा सेवाप्रवेश तालिमहरूको खाँचो छ। नेपालमा सङ्घ, प्रदेश र स्थानीय तहका कर्मचारीका लागि आवासीय प्रकृतिका तालिम केन्द्रको अभाव छ। भएका तालिम केन्द्र सुगम स्थानमा केन्द्रित छन्। तालिममा अब नैतिकता, योग, ध्यान, पूर्वीय दर्शन, आयुर्वेद, पोषण, नेपालको भेषभुषा, मौलिक खानपिन, नेपालको विविधतायुक्त भू-गोल, नेपालको इतिहास, कला, संस्कृति, नेपालका विगतका गौरवशाली पाटाहरू, नेपालका राष्ट्रिय विभूतिहरू, नेपालको वास्तुकला आदि विषयलाई समेत समेटिनु पर्दछ। तालिमले राष्ट्र सेवक कर्मचारीहरूलाई यो कुरा आन्तरिकीकरण गर्न सक्नु पर्दछ। जुन देशले आफ्नो कला, संस्कृति, इतिहास, मूल्य, मान्यता, इतिहासका स्वर्णिम पात्रलाई भुल्दछ त्यो देशले आफ्नो पहिचान गुमाउँदछ र दशताको यात्रातिर लाग्दछ। यसले नागरिकको मनोबल कमजोर पार्दछ। तालिममा नेपाली स्वाभिमान बढाउने विषयहरू समावेश गरिनु पर्दछ। यसमा हामीले भारत र चीनबाट समेत धेरै कुरा सिक्न सक्दछौं। ती देशहरूले आफ्नो देशप्रति गौरव गर्ने जनशक्ति विकास गरेका छन्। सार्वजनिक प्रशासनका तालिमले व्यवसायिकता, राष्ट्रियता र नैतिकता र अनुशासनलाई समेटिनु पर्दछ।

यो युग विज्ञान र प्रविधिको युग हो। विज्ञान, प्रविधि, नवप्रवर्तनमा जति लगानी गर्न सक्थो उति नै रूपान्तरण हुने हो। सार्वजनिक प्रशासनका काम कारवाहीलाई जति जति नयाँ प्रविधिमा जोडन सक्थो उति नै नागरिकले छिटो सेवा पाउने छन्। यसले लागत समेत घटाउँदछ। सार्वजनिक प्रशासनको सुधारका लागि सार्वजनिक शिक्षामा समेत आम सुधारको खाँचो छ। सार्वजनिक शिक्षाले राष्ट्रप्रति बफादार रहने नैतिकवान अनुशासित असल नागरिक (Ethical and Patriotic) र आधुनिक प्रविधिमा पोख्त व्यावसायिक जनशक्ति (Professional Human Resources) उत्पादन गरेमा सार्वजनिक प्रशासनले असल चरित्र बोकेका राष्ट्रप्रति अति बफादार व्यावसायिक राष्ट्र सेवक पाउने हो। सार्वजनिक शिक्षाको स्तरभन्दा माथिको सार्वजनिक कर्मचारी पाउन कठिन छ। सार्वजनिक प्रशासनको सुधार र सार्वजनिक शिक्षाको सुधार नदीका दुई किनार हुन जो सँगसँगै रहने गर्दछन्। पृथक रहदैनन्।

सार्वजनिक प्रशासनको सुधारका लागि राजनीतिक दलहरूको समेत सुधारको खाँचो छ। उनीहरूको आन्तरिक लोकतान्त्रीकरणको खाँचो छ। राजनीतिक नेतृत्व असल र क्षमतावान् भएमा कर्मचारीतन्त्रको मनोबल र प्रभावकारिताको उचाइसमेत बढ्दछ। राजनीतिक नेतृत्वको औसत स्तरभन्दा माथि उठेर कर्मचारीतन्त्रले काम गर्न निकै कठिन छ। राजनीति असल भएमा कर्मचारीतन्त्र पनि असल हुन्छ र राजनीति सक्षम भएमा कर्मचारीतन्त्र पनि सक्षम हुन्छ। राजनीति स्वच्छ भएमा कर्मचारी प्रशासन पनि स्वच्छ हुन्छ। असल र स्वच्छ राजनीति भएको स्थानमा कर्मचारीतन्त्र कमजोर बन्दै बन्दैन र खराब हुनै पाउँदैन।

निष्कर्ष

नेपाल विश्वका दुई उदीयमान अर्थतन्त्रका बिचमा रहेको मुलुक हो। सम्पन्न छिम्कीका बिचमा एक गरीब राष्ट्रको विशेषता बोकेर बस्न नेपाललाई अब छुट छैन। एक्कासै शताब्दीमा राष्ट्रको निर्माण सो राष्ट्रमा रहने संस्थाको संस्थागत क्षमतामा भर पर्दछ। सार्वजनिक प्रशासन राज्यको महत्त्वपूर्ण संस्था हो। यो संस्था जति बलियो भयो त्यति नै राजनीतिले सफलता हासिल गर्दछ। यो संस्था कमजोर भएका मुलुकमा सुशासन असम्भव छ। यसको मुख्य जिम्मेवार राजनीति पार्टीहरू हुने गर्दछन्। सार्वजनिक प्रशासनको नेतृत्व तहमा पुगेको पनि उत्तिकै जिम्मेवारी हुने गर्दछ। हामीले सङ्घीय शासन प्रणाली अपनाएकाले संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहमा रहेका सार्वजनिक प्रशासनलाई सक्षम र सुदृढ बनाउन आवश्यक रहेको छ।

नेपालमा शासकीय सुधारका लागि राज्यका तीनै अङ्ग तथा राज्य सत्ताको दायराभन्दा बाहिर रहेका निकायमा समेत व्यापक सुधारको पुनःअभिमुखीकरणको आवश्यकता रहेको छ। केवल सार्वजनिक प्रशासनको सुधारले मात्र शासकीय सुधार सम्भव छैन। शासकीय सुधारमा सबै दलका उच्च नेतृत्वको उच्च प्रतिबद्धता आवश्यकता पर्दछ।

सार्वजनिक प्रशासनको मनोबल उकास्ने सबैभन्दा ठुलो जिम्मेवारी राजनीतिको हुने गर्दछ। कमजोर प्रशासन भएका मुलुकमा राजनीतिले आर्थिक-सामाजिक रूपान्तरणको खाका कोर्न तथा कार्यान्वयन गर्न सक्दैन। राजनीतिले सार्वजनिक प्रशासनलाई दलीयकरण हुनबाट जोगाई एक तटस्थ तर सक्षम संस्थाका रूपमा विकास गर्न सक्नु पर्दछ। निजामती सेवाको दलीयकरण कसैको पनि हितमा छैन। निजामती सेवाको दलीयकरणले केहीलाई अवसर लाभ दिए पनि आम निजामती सेवालालाई यसले दूरगामी प्रतिकूलतातिर धकेल्छ। कर्मचारीहरू कुनै दलविशेषसँग आवद्ध हुनु कर्मचारीतन्त्रको मूल धर्मको उलङ्घन (Breach of Core Administrative Principle) हुनु हो। कर्मचारीहरू अवकाशपछि पनि दलमा आवद्ध हुनु उचित होइन। यसले बहालबाला कर्मचारीको मनोबल कमजोर पार्दछ। सार्वजनिक कर्मचारीहरू सबैका साझा हुन् र सबैप्रति उसको समान कर्तव्य र जिम्मेवारी हुने गर्दछ।

नेपाल आफ्नै विशिष्ट इतिहास र मौलिक संस्कृति भएको सम्भावना नै सम्भावना भएको संवैधानिक रूपमा लोकतान्त्रिक र सामाजिक रूपमा सहिष्णु तथा उत्थानशील समाज (Resilient) भएको मुलुक हो। नेपालमा विगतमा भन्दा धेरै नै परिवर्तन पनि भएका छन्। शासकीय प्रणाली दक्षिण एसियामा सबैभन्दा बढी समावेशी बनेको छ। हाम्रो देश खुला समाज भएको मुलुक हो। मुलुकका विकासको स्तर सो देशमा रहेका सार्वजनिक संस्थाको क्षमता र स्तरमा भर पर्दछ। सार्वजनिक संस्था जति स्वच्छ र बलिया हुन्छन् उति राष्ट्र अगाडि बढ्ने हो। सार्वजनिक प्रशासन एक सङ्गठन मात्र (Organization) नभएर राष्ट्रको एक महत्त्वपूर्ण संस्था (Institution) हो। मुलुकका सामाजिक, राजनीतिक र आर्थिक संस्थाहरू निर्माण र यो संस्थाको निर्माण सँगसँगै अगाडि बढ्न सक्नु पर्दछ। यसलाई पृथक रूपमा लिन सकिन्न। सार्वजनिक प्रशासन र राजनीतिको विषय आ-आफ्नो सीमामा बाँधिएका तर एक अर्काका सहयोगी, परिपूरक तथा अन्योन्याश्रित संस्थाहरू हुन्। यी एक अर्कालाई आरोप प्रत्यारोप लगाएर बस्ने निकाय नै होइनन्। राजनीतिले नीतिगत निर्णय गर्दछ र यसको प्राविधिक कार्यान्वयन प्रशासनले गर्दछ।

सन्दर्भ सामग्री

अर्थ मन्त्रालय, (२०८०)। *आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट वक्तव्य*, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय।

कर्णाली प्रदेश सरकार, (२०८०)। *आर्थिक वर्ष २०८०/८१ को बजेट वक्तव्य*, आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय।

निर्वाचन आयोग, (२०७९)। *स्थानीय तह निर्वाचन, २०७९: निर्वाचन परिणाम पुस्तक प्रदेश नं १*, निर्वाचन आयोग।

नेपाल सरकार, (२०७३)। *कार्यविस्तृतीकरण*, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय।

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

नेपाल सरकार, (२०७४)। *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४*, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०७३)। *कार्यविस्तृतीकरण*, प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रीपरिषद्को कार्यालय।

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

नेपाल सरकार, (२०७४)। *स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४*, कानून किताब व्यवस्था समिति।

नेपाल सरकार, (२०८१)। *आर्थिक सर्वेक्षण २०८०/८१*, अर्थ मन्त्रालय।

नेपाल सरकार, (२०८१)। आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट वक्तव्य. अर्थ मन्त्रालय।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७७)। नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली. नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र।

IIDS (२०६०). नेपालमा विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी सार्वजनिक प्रयासहरू: पहिलो खण्ड। IIS

The World Bank. (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practices*. The World Bank.

नेपाल सरकार (२०८१). आर्थिक वर्ष २०८१/८२ को बजेट वक्तव्य. अर्थ मन्त्रालय।

नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, (२०७७)। नेपालको सङ्घीय शासन प्रणाली. नेपाल प्रशासनिक प्रशिक्षण प्रतिष्ठान, सङ्घीयता अध्ययन केन्द्र।

महालेखा परीक्षकको कार्यालय, (२०७९)। महालेखा परीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९, महालेखा परीक्षकको कार्यालय।

राष्ट्रिय किताबखाना. (२०७९)। २०७९ माघ देखि चैत्र महिनासम्म सम्पादित प्रमुख क्रियाकलापहरूको विवरण, नेपाल सरकार, राष्ट्रिय किताबखाना।

IIDS. (२०६०)। नेपालमा विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी सार्वजनिक प्रयासहरू: पहिलो खण्ड। IIS.

The World Bank. (2007). *Intergovernmental fiscal transfers: Principles and practices*. The World Bank.

महालेखा परीक्षकको कार्यालय, (२०७९)। महालेखा परीक्षकको साठीऔं वार्षिक प्रतिवेदन, २०७९। महालेखा परीक्षकको कार्यालय।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०७८)। नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता: अवधारणा र अभ्यास. सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय. (२०७९)। स्थानीय आर्थिक विकास मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७९। नेपाल सरकार, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०८०)। स्थानीय तहको वित्तीय स्थिति विश्लेषण: आ.व २०७६/७७ र २०७७/७८। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

खनाल, गोपीकृष्ण, २०८१

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०७८)। *नेपालमा वित्तीय सङ्घीयता: अवधारणा र अभ्यास*. सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०७९)। *स्थानीय आर्थिक विकास मूल्याङ्कन कार्यविधि, २०७९*। नेपाल सरकार, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०८०)। *स्थानीय तहको वित्तीय स्थिति विश्लेषण: आ.व २०७६/७७ र २०७७/७८*। सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय।