

प्रशासन असार २०८३, वर्ष ५८, अङ्क १, पूर्णाङ्क १४३, पृ. २२-३३

©२०८० भूमि व्यवस्था, सहकारी, सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय

<https://doi.org/10.3126/prashasan.v58i1.96792>

<https://mofaga.gov.np/prashasan-journal>

ISSN: 2565-5043 Print/ISSN: 2822-1974 Online

स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापन

जानकी भण्डारी*

लेखसार

नेपालको संविधानले स्थानीय तहलाई कार्यकारी, व्यवस्थापकीय र न्यायिक अधिकारसहितको सरकारको रूपमा स्थापित गरे तापनि यसको सफल कार्यान्वयनको कडी कर्मचारी व्यवस्थापन अझै चुनौतीपूर्ण छ। संविधानको धारा २८५ र ३०२ ले सरकारी सेवाहरूको गठन र कर्मचारी समायोजनको विषय समावेश गरे तापनि सङ्घीय निजामती सेवा ऐन जारी हुन नसक्दा यसको प्रत्यक्ष असर स्थानीय प्रशासनमा परेको छ। स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ ले स्थानीय सेवाको गठन र व्यवस्थापनको अधिकार दिएको भए तापनि सङ्घीय ऐनको अभावमा प्रदेश निजामती सेवा ऐनहरू बिच एकरूपता आउन सकेको छैन। यसले गर्दा स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीहरूको वृत्ति विकास, अन्तर-तह सरुवा र सेवाका सर्तहरूमा अन्योल सिर्जना भएको छ। विशेष गरी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको खटनपटन, संघबाट समायोजन भई आएका र स्थानीय तहमा नियुक्त कर्मचारीहरू बिचको सुमधुर समन्वय, र न्यून प्राविधिक क्षमता स्थानीय तहका प्रमुख समस्या हुन्। सङ्घीयताको मर्मअनुरूप नागरिकको घरदैलोमा प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्न एकद्वार प्रणालीको एकीकृत निजामती सेवा ढाँचा र स्पष्ट कानुनी आधार निर्माण गर्नु आजको अपरिहार्यता हो।

शब्दकुञ्जी (Keywords) प्रशासनिक सङ्घीयता, कर्मचारी व्यवस्थापन, वृत्ति विकास, एकीकृत निजामती सेवा, डिजिटल सुशासन

*निर्देशक, महालेखापरीक्षकको कार्यालय, ईमेल: janubhandari01@gmail.com

पृष्ठभूमि

नेपालको संविधानले राज्यशक्तिको प्रयोग संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहबाट हुने व्यवस्था गर्दै स्थानीय तहलाई अधिकारसम्पन्न 'घरदैलोको सरकार' का रूपमा स्थापित गरेको छ। संघीय शासन प्रणालीको सफल कार्यान्वयन र नागरिकलाई प्रवाह गरिने सेवाको गुणस्तर प्रत्यक्ष रूपमा प्रशासनिक संयन्त्रको सक्षमतामा निर्भर रहन्छ। तर, सङ्घीयता कार्यान्वयनको एक दशक पुग्दा पनि स्थानीय तहको कर्मचारी प्रशासन अझै संक्रमणकालीन अवस्था र अन्योलमा रहेको छ।

नेपालको संविधानको धारा २८५ ले सरकारी सेवाहरूको गठन र धारा ३०२ ले कर्मचारी समायोजनको व्यवस्था गरे तापनि संघीय निजामती सेवा ऐन जारी हुन नसक्नु स्थानीय प्रशासनको मुख्य बाधक बनेको छ। हाल स्थानीय तहमा संघीय निजामती सेवाबाट खटिएका, समायोजन भई आएका, लोक सेवा आयोगबाट सिफारिस भएका र स्थानीय तह आफैले भर्ना गरेका लगायतका विभिन्न थरीका कर्मचारी समूहहरू कार्यरत छन्। एउटै कार्यक्षमा बसेर काम गर्ने कर्मचारीहरू बिच फरक-फरक सेवाका सर्त, सुविधा र वृत्ति विकासका अवसरहरू हुनुले कार्यस्थलमा मनोवैज्ञानिक विभाजन र समन्वयको अभाव सिर्जना गरेको छ।

अन्तर-स्थानीय तह सुरुवाको अभाव, वृत्ति विकासमा अन्योल र 'छाता ऐन' को शून्यताले गर्दा कर्मचारीहरूमा 'बन्दी मनोविज्ञान' र नैराश्य बढेको देखिन्छ। यस सन्दर्भमा, स्थानीय सेवालाई व्यवस्थित, अनुमानयोग्य र प्रभावकारी बनाउन एकीकृत निजामती सेवाको अवधारणा, स्पष्ट कानुनी आधार र प्रशासनिक पुनर्संरचना आजको अपरिहार्यता हो। प्रस्तुत लेखले स्थानीय तहमा विद्यमान कर्मचारी व्यवस्थापनका जटिलताहरूलाई केलाउँदै त्यसको समाधानका लागि मार्गचित्र प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरेको छ।

स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापन सम्बन्धी व्यवस्थाहरू (Local Level Staff Management Arrangements)

स्थानीय तहको कर्मचारी व्यवस्थापन सम्बन्धी व्यवस्था नेपालको संविधान, स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ र प्रदेश निजामती सेवा ऐन (सातै प्रदेश) मा रहेको छ।

क्र.स.	ऐन/कानून	मुख्य व्यवस्था तथा प्रावधानहरू
१.	नेपालको संविधान	धारा २८५ मा सरकारी सेवाहरूको गठन र धारा ३०२ मा प्रदेश र स्थानीय तहमा कर्मचारी समायोजनको व्यवस्था गरिएको छ। यसले स्थानीय तहलाई आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्ने संवैधानिक अधिकार दिएको छ।
२.	स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४	दफा ८३ देखि ९० सम्म स्थानीय सेवाको गठन, कर्मचारीको दरबन्दी स्वीकृति र पदपूर्ति सम्बन्धी व्यवस्था छ। यसले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र प्राविधिक जनशक्ति व्यवस्थापनको आधार प्रदान गरेको छ।
३.	कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५	संघमा कार्यरत निजामती कर्मचारीहरूलाई स्थानीय तहमा स्थायी रूपमा मिलाउन गर्ने आधार तयार गऱ्यो, जसले गर्दा स्थानीय तहमा सुरुवाती प्रशासनिक नेतृत्व र जनशक्तिको पूर्ति सम्भव भयो।
४.	प्रदेश निजामती सेवा ऐन (सातै प्रदेश)	प्रदेश निजामती सेवा ऐन र सम्बन्धित कानूनले कर्मचारी छनोट, सरुवा र बढुवाको स्पष्ट मापदण्ड तय गरेका गरी हाल सबै प्रदेश लोक सेवा आयोगहरूले स्थानीय तहका लागि आवश्यक प्राविधिक तथा अप्राविधिक जनशक्ति व्यवस्थापनमा मुख्य भूमिका खेल्दैछन्। आयोगहरूले रिक्त पदहरूको माग सङ्कलन गरी विज्ञापनदेखि योग्यताक्रमका आधारमा नियुक्ति सिफारिससम्मका कार्यहरू गर्दै आएकोले स्थानीय तहमा रहेको कर्मचारी अभावलाई पूर्ति गरी प्रशासनिक कार्यलाई सुचारु र थप प्रभावकारी बनाएका छन्।

स्थानीय तहमा कर्मचारीको वर्गीकरण (Classification of Employees at the Local Level)

स्थानीय तहको प्रशासनिक नेतृत्व र सेवा प्रवाहमा हाल करिब १० थरीभन्दा धेरै कर्मचारी समूहहरू कार्यरत छन्। निजामती सेवा सामान्य प्रशासन समूहबाट खटिएका कर्मचारी प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत, कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५ अन्तर्गत निजामती सेवा तथा स्वास्थ्य सेवा तथा साविक घरेलु तथा साना उद्योग विकास समिति र दुर्गम विकास समितिका कर्मचारीहरू, साविक जिविस/नगरपालिका/गाविस स्थानीय निकायका कर्मचारीहरू, प्रदेश लोक सेवा आयोग स्थापना नहुँदै २०७६ सालमा लोक सेवा

आयोगले भर्ना गरेका कर्मचारीहरू, प्रदेश लोक सेवा आयोगहरूले भर्ना गरेका कर्मचारीहरू, सङ्घीय संरचनापश्चात् स्थानीय तहले भर्ना गरेका अस्थायी र करार कर्मचारीहरू तथा विशेष आयोजना/कार्यक्रम कार्यान्वयनको लागि संघीय तथा प्रदेश सरकारले अस्थायी तथा करारमा भर्ना गरेका कर्मचारीहरू (जस्तै: प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रमको लागि रोजगार संयोजक, एक वडा एक प्राविधिक कर्मचारी, बागमती प्रदेशको एक विद्यालय एक नर्स आदि) रहेका छन्।

स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापनमा देखिएका समस्याहरू (Challenges in Employee Management at the Local Level)

विभिन्न पृष्ठभूमि र नियुक्ति प्रक्रियाबाट आएका कर्मचारीहरूको समायोजन एवं व्यवस्थापन स्थानीय तहको प्रमुख प्रशासनिक चुनौतीका रूपमा देखा परेको छ। एउटै कार्यालयमा फरक-फरक सेवा सर्त र सुविधायुक्त कर्मचारीहरू रहँदा यसले कार्यसम्पादनमा मात्र नभई साङ्गठनिक एकता र मनोबलमा समेत गम्भीर असर पुऱ्याएको छ।

- **कानुनी र नीतिगत अन्योल (Legal and policy confusion)** - नेपालको संविधानले संघीयता कार्यान्वयनको मार्गप्रशस्त गरेको लामो समय व्यतीत भइसकदा समेत संघीयताको मेरुदण्ड मानिने संघीय निजामती सेवा ऐन जारी हुन नसक्नु सार्वजनिक प्रशासनको सबैभन्दा ठूलो विडम्बना बनेको छ। मार्गदर्शक कानूनको यस अभावले गर्दा प्रदेश र स्थानीय तहका सेवा ऐनहरूले पूर्णता पाउन सकेका छैनन्, जसका कारण स्थानीय सेवा हाल अभिभावकविहीन जस्तै बन्न पुगेको छ। यस कानुनी रिक्तताले कर्मचारीको वृत्ति विकासमा डेड लक सिर्जना गरी पदोन्नति र तहगत व्यवस्थापनमा अन्योल थपेको मात्र छैन, बरु एउटै पदमा वर्षौंसम्म थुनिनुपर्ने बाध्यताले कर्मचारीहरूमा चरम निराशा समेत पैदा गरेको छ। पदपूर्ति, पाठ्यक्रम र छनोटका आधारहरूमा प्रदेशैपिच्छे देखिने भिन्नताले समान योग्यता, असमान अवसरको स्थिति सिर्जना गर्दा प्रशासनिक न्यायमा गम्भीर प्रश्न उठेको छ।
- **बहु-स्रोत कर्मचारी र भावनात्मक समायोजनको अभाव (Multi-source employee and Lack of emotional adjustment)** - स्थानीय तहको कर्मचारी प्रशासन हाल विभिन्न पृष्ठभूमि, नियुक्ति प्रक्रिया र कार्यसंस्कार बोकेका जनशक्तिहरूको एउटा मिश्रित थलो बनेको छ, जहाँ साविकका जिल्ला विकास समिति, घरेलु तथा साना उद्योग कार्यालय, दुर्गम क्षेत्र विकास समिति र निजामती सेवाका विभिन्न समूहबाट कर्मचारीहरू समायोजन भई आएका छन्। फरक-फरक कानुनी आधार र सेवा सर्तमा नियुक्त भएर आएका कर्मचारीहरू बिच कार्यस्थलमा हामी र

तिनीहरू भन्ने गहिरो मनोवैज्ञानिक खाडल देखिनु स्थानीय शासनको ठूलो चुनौती हो। नियुक्ति ताकाका फरक सुविधाहरू, फरक पेसागत अनुभव र फरक चेन अफ कमान्डबाट आएका कारण उनीहरूबिच एकअर्कालाई स्वीकार गर्ने प्रवृत्ति अत्यन्तै न्यून छ, जसले गर्दा एउटै कार्यालयभित्र पनि भावनात्मक एकता हुन सकेको छैन। एउटै टेबुलमा बसेर काम गरे पनि उनीहरू आफूलाई स्थानीय सरकारको एउटै अङ्ग मान्नुको सट्टा आफ्नो पुरानो 'मातृ निकाय' को पहिचानमै अल्झिरहेका छन्। यो विविधतालाई एकीकृत गरी एउटै सांगठनिक संस्कृतिमा ढाल्न नसक्दा कार्यसम्पादनमा दोहोरोपन, आपसी अविश्वास र सामूहिक भावनाको अभाव खड्किएको छ।

- **दोहोरो उत्तरदायित्व र सङ्घीय निर्भरता) Dual responsibility and federal dependency) -** स्थानीय तहको प्रशासनिक नेतृत्व गर्ने प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत र अन्य संघीय सेवाका कर्मचारीहरूको नियुक्ति, सरुवा तथा विभागीय नियन्त्रण पूर्ण रूपमा संघीय सरकारको हातमा रहनुले स्थानीय शासनमा उत्तरदायित्वको संकट पैदा गरेको छ। स्थानीय सरकारको दैनिक कार्यसम्पादन र योजना कार्यान्वयनको प्रत्यक्ष जिम्मेवारी बोक्नुपर्ने तर आफ्नो वृत्ति विकास र पदस्थापनका लागि सधैं संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयको मुख ताक्नुपर्ने बाध्यात्मक अवस्थाले गर्दा कर्मचारीहरूमा स्थानीय सरकारप्रति भन्दा संघप्रति बढी बफादार हुने प्रवृत्ति हावी भएको छ। यसले गर्दा स्थानीय जनप्रतिनिधि र प्रशासनिक नेतृत्वबिच विश्वासको वातावरण बन्न सकेको छैन भने अर्कोतर्फ स्थानीय आवश्यकता भन्दा पनि संघीय निर्देशनलाई मात्र प्राथमिकता दिने कार्यशैलीले स्थानीय स्वायत्तताको संवैधानिक मर्ममा नै गम्भीर प्रहार पुगेको छ। छोटो-छोटो समयमा हुने संघीय कर्मचारीको सरुवाले प्रशासनिक स्थिरतालाई खलबल्याएको छ।
- **अवैज्ञानिक दरबन्दी र सङ्गठन संरचना) Unscientific staffing and organizational structure)** - स्थानीय तहको कार्यबोझ, भौगोलिक जटिलता र सेवाग्राहीको चापका आधारमा वस्तुगत विश्लेषण गरी दरबन्दी तय गर्नुको सट्टा राजनीतिक पहुँच, व्यक्तिगत स्वार्थ वा हचुवाको भरमा संगठन तथा व्यवस्थापन (O&M) गर्ने प्रवृत्तिले स्थानीय प्रशासनलाई बोझिलो बनाएको छ। आवश्यकताभन्दा पनि कार्यकर्ता वा निकटका व्यक्तिहरूलाई व्यवस्थापन गर्ने उद्देश्यले जथाभावी दरबन्दी सिर्जना गरिँदा एकातिर राज्यकोषमा अनावश्यक वित्तीय भार थपिएको छ भने अर्कोतिर सेवाको गुणस्तर खस्किएको छ। यसकै परिणामस्वरूप, सुगम र सहरी क्षेत्रका

स्थानीय तहहरूमा कर्मचारीको भिड लाग्ने तर विकट र दुर्गम क्षेत्रका पालिकामा सामान्य प्रशासनिक कार्यका लागि समेत वर्षौंसम्म दरबन्दी रिक्त रहने चरम असन्तुलन पैदा भएको छ।

- **वृत्ति विकास र उत्प्रेरणाको कमी) Lack of career development and motivation)** - स्थानीय तहमा समायोजन भएका कर्मचारीहरूको लागि वृत्ति विकासको कुनै सुनिश्चित र स्पष्ट मार्गचित्र नहुनु अहिलेको प्रशासनिक प्रणालीको सबैभन्दा कमजोर कडी सावित भएको छ। निजामती सेवाको मुख्य आकर्षण नै पदोन्नति र वृत्ति विकासको अवसर हो, तर स्थानीय सेवामा पद सोपान र बढुवाको कानुन नबन्दा कर्मचारीहरू वर्षौंदेखि एउटै पद र जिम्मेवारीमा कुण्ठित भएर बस्नुपर्ने अवस्था छ। कार्यसम्पादनको वैज्ञानिक र वस्तुगत मूल्यांकन प्रणालीको अभावमा क्षमतावान् कर्मचारीले उचित कदर नपाउने र नातावाद वा राजनीतिक निकटताका आधारमा अवसरहरूको वितरण हुने परिपाटीले गर्दा इमानदार कर्मचारीहरूमा चरम निराशा छाएको छ।
- **राजनीतिक हस्तक्षेप र प्रशासनिक तटस्थताको अभाव) Political interference and Lack of administrative neutrality)** - स्थानीय तहमा राजनीति र प्रशासनविचको सीमारेखा क्रमशः अस्पष्ट हुँदै जाँदा प्रशासनिक तटस्थताको मूलभूत सिद्धान्त गम्भीर संकटमा परेको छ। जनप्रतिनिधिहरूले कर्मचारीलाई नीतिगत सहयोगी संयन्त्रका रूपमा स्वीकार गर्ने सट्टा, राजनीतिक कार्यकर्ता वा आफ्ना आदेश पालन गर्ने निकायका रूपमा हेर्ने प्रवृत्ति हावी भइरहेको छ। यसले कर्मचारीको दैनिक कार्यसम्पादनदेखि बजेट विनियोजन, ठेक्कापट्टा, सरुवा तथा नियुक्ति प्रक्रियासम्म अनावश्यक राजनीतिक दबाब सिर्जना गरेको छ। फलस्वरूप प्रशासनिक स्वायत्तता संकुचित हुँदै गएको छ, जसले कर्मचारीलाई स्वतन्त्र र निर्भीक भएर व्यावसायिक निर्णय लिन असमर्थ बनाएको छ। यसको प्रत्यक्ष प्रभाव सार्वजनिक सेवाको गुणस्तरमा परेको छ, जसले नागरिकको विश्वास र अपेक्षालाई कमजोर बनाइरहेको छ।
- **दक्ष जनशक्ति र तालिमको अभाव) Lack of skilled manpower and training)** - स्थानीय तहहरू नागरिकसँग प्रत्यक्ष जोडिने र बहुआयामिक कार्यहरू सम्पादन गर्नुपर्ने निकाय भए तापनि यहाँ प्राविधिक, कानुनी र लेखा जस्ता विशिष्टीकृत ज्ञान भएका दक्ष कर्मचारीहरूको अभाव रहेको छ। संघीय शासन प्रणालीले स्थानीय तहलाई दिएको अधिकार कार्यान्वयन गर्न आवश्यक पर्ने स्थानीय कानुन निर्माण, जटिल इन्जिनियरिङ डिजाइन र पारदर्शी आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्न सक्ने जनशक्तिको कमीले गर्दा विकास निर्माण र सेवा प्रवाहमा गम्भीर

ढिलासुस्ती हुने गरेको छ। उपलब्ध कर्मचारीहरूलाई पनि बदलिँदो समय, नयाँ प्रविधि र संघीय संरचना अनुसारको कार्यशैलीमा अभ्यस्त गराउन क्षमता विकासका ठोस कार्यक्रमहरू सञ्चालन हुन सकेका छैनन्। नियमित र गुणस्तरीय तालिमको अभावमा कर्मचारीहरू अझै पनि परम्परागत कार्यविधिमा अल्झिरहेका छन्, जसले गर्दा डिजिटल सुशासन र आधुनिक व्यवस्थापनका रणनीतिहरू केवल कागजमा सीमित भएका छन्। यसरी जनशक्तिको क्षमता र कार्यबोझबिचको तादात्म्यता नमिल्दा एकातिर स्थानीय तहको संस्थागत स्मरण कमजोर बनेको छ भने अर्कोतिर जटिल प्रशासनिक र कानुनी मुद्दाहरूमा निर्णय लिन कर्मचारीहरू हिचकिचाउने अवस्था सिर्जना भएको छ।

- **करारमुखी प्रशासन र अत्यधिक व्ययभार) Contract-oriented administration and excessive expenditure burden)** - स्थानीय तहमा स्थायी दरबन्दी अनुसारका कर्मचारीको पदपूर्ति हुन नसक्दा करारमा कर्मचारी भर्ना गर्ने प्रवृत्ति एउटा अनिवार्य जस्तै तर प्रत्युत्पादक संस्कारका रूपमा मौलाएको छ। प्राविधिक र आकस्मिक सेवाका लागि सुरु गरिएको यो व्यवस्था अहिले आएर राजनीतिक कार्यकर्ता व्यवस्थापन गर्ने र आफ्ना निकटका व्यक्तिहरूलाई भर्ती गर्ने माध्यम बनेको छ, जसले गर्दा स्थानीय सरकारको प्रशासनिक खर्च अस्वाभाविक रूपमा आकाशिएको छ। यसरी ठूलो सङ्ख्यामा करारका कर्मचारीहरूमा निर्भर रहँदा एकातिर राज्यकोषको चालू खर्च बढ्न गई विकास बजेटमा कटौती गर्नुपर्ने स्थिति आएको छ भने अर्कोतिर प्रशासनिक गोपनीयता र दीर्घकालीन उत्तरदायित्वमा समेत गम्भीर जोखिम पैदा भएको छ। स्थायी कर्मचारी जस्तो सेवाको सुरक्षा र वृत्ति विकासको सुनिश्चितता नहुने हुनाले करारका कर्मचारीहरूमा संस्थागत अपनत्वको कमी देखिन्छ, जसले सेवा प्रवाहको गुणस्तर र निरन्तरतामा असर पुऱ्याएको छ।
- **सूचना प्रविधि र आधुनिक कार्यशैलीको चुनौती) The challenge of information technology and modern working styles)** - वर्तमान समयमा डिजिटल सुशासन र कागजविहीन प्रशासनको अवधारणा लिएको भए तापनि स्थानीय तहका अधिकांश कर्मचारीहरू अझै पनि परम्परागत कागजी प्रक्रिया र केन्द्रीकृत मानसिकताको घेराबाट बाहिर निस्कन सकेका छैनन्। नयाँ प्रविधि र सफ्टवेयरहरूको प्रयोग गरी सेवालाई छिटो-छरितो र पारदर्शी बनाउनुको सट्टा पुरानै ढङ्गा प्रणाली र खर्चिलो कार्यशैलीमा अभ्यस्त रहनुले सेवाग्राहीले सास्ती भोग्नुपरिरहेको छ। प्रविधिमैत्री बन्न नसक्दा अनलाइन दर्ता, विद्युतीय भुक्तानी र डिजिटल अभिलेखीकरण जस्ता

आधुनिक सेवाहरू केवल औपचारिकतामा सीमित भएका छन्, जसले गर्दा भ्रष्टाचार र ढिलासुस्तीलाई प्रश्रय मिलेको छ।

- **वित्तीय अनुशासन र जवाफदेहिताको कमी) Lack of financial discipline and accountability)**- स्थानीय तहमा वित्तीय सुशासन कायम गर्नु अहिलेको सबैभन्दा चुनौतीपूर्ण पक्ष बनेको छ, जहाँ आर्थिक प्रशासनमा खटिने कर्मचारीहरूमा आवश्यक कानुनी ज्ञान, प्राविधिक दक्षता र उच्च इमानदारिताको अभाव प्रस्ट देखिन्छ। सार्वजनिक खरिद ऐन र नियमावलीका जटिल प्रावधानहरूको सही बुझाइ नहुँदा वा जानीजानी प्रक्रिया मिचेर खर्च गर्ने प्रवृत्तिले गर्दा स्थानीय तहहरूमा बेरुजुको दर भयावह रूपमा बढ्दै गएको महालेखापरीक्षकको कार्यालयको प्रतिवेदनमा उल्लेख छ। जसले स्थानीय सरकारहरूको आर्थिक पारदर्शितामाथि नै गम्भीर प्रश्न उठाएको छ भने नागरिकप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने कर्मचारी संयन्त्र केवल शक्ति केन्द्रहरूको सेवामा तल्लीन रहँदा समग्र स्थानीय शासनकै साख गिर्न पुगेको छ।

स्थानीय तहमा कर्मचारी व्यवस्थापनका समाधानका उपायहरू (Solutions for Employee Management at the Local Level)

स्थानीय तहमा देखिएका जटिल प्रशासनिक चुनौतीहरूलाई सम्बोधन गरी संघीयताको प्रतिफल जनस्तरसम्म पुऱ्याउन संरचनागत र कानुनी रूपान्तरण अपरिहार्य देखिएको छ। कर्मचारीहरूको नियुक्ति, वृत्ति विकास र कार्यसम्पादन प्रणालीलाई अनुमानयोग्य र राजनीतिमुक्त बनाउँदै तीनै तहको प्रशासनबिच जैविक सम्बन्ध कायम गर्नु नै आजको मुख्य आवश्यकता हो। यसै सन्दर्भमा विज्ञहरूको सुझाव र धरातलीय यथार्थलाई मध्यनजर गर्दै स्थानीय कर्मचारी व्यवस्थापनका प्रमुख समाधानका उपायहरूलाई निम्नबमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

- **संवैधानिक र कानुनी अड्चनको फुकाउ) Removal of Constitutional and Legal Hurdles)** - नेपालको संविधानको भाग २३, धारा २४३ मा रहेको 'संघीय निजामती सेवा' भन्ने शब्दावलीले निजामती सेवालाई संघमा मात्र सीमित गरेको भान हुने र प्रदेश तथा स्थानीय सेवालाई दोस्रो दर्जाको सेवाका रूपमा चित्रण गरेको देखिन्छ। त्यसैले, उक्त धारामा संशोधन गरी संघीय शब्द हटाई केवल निजामती सेवामात्र कायम गरिनुपर्छ, जसले संघ, प्रदेश र स्थानीय तीनै तहका कर्मचारीहरूलाई एउटै छाताभित्र र एउटै परिभाषाभित्र समेट्न सकोस्। यसो गर्दा हाल कायम रहेको तहगत विभाजन र सेवाहरूबिचको विभेद अन्त्य भई तीनै तहका कर्मचारीहरू बिच अन्तर-तह सरुवा, बढुवा र वृत्ति विकासको ढोका संवैधानिक रूपमै खुल्नेछ।

- **एकीकृत निजामती सेवाको अवधारणा) Unified Civil Service)** - प्रस्तावित संघीय निजामती सेवा ऐनले संघ, प्रदेश र स्थानीय सेवालाई अलग-अलग टापुका रूपमा नहेरी एकअर्कासँग अन्तरसम्बन्धित एकीकृत निजामती सेवाको रूपमा परिभाषित गर्नु आवश्यक छ। हालको व्यवस्थाले स्थानीय र प्रदेश तहमा कार्यरत कर्मचारीहरूलाई एउटा निश्चित सीमाभन्दा माथि जान रोक लगाएको छ, जसले गर्दा दक्ष जनशक्तिमा कुण्ठा र पलायनको प्रवृत्ति बढेको छ। नयाँ कानुनी ढाँचाले योग्यता, ज्येष्ठता र कार्यक्षमताका आधारमा स्थानीय तहबाट सेवा प्रवेश गरेको कर्मचारीलाई पनि राज्यको सर्वोच्च प्रशासनिक पद मुख्यसचिव सम्म पुग्न सक्ने गरी वृत्ति विकासको सोपान सुनिश्चित गर्नुपर्छ। यस प्रकारको एकीकृत संरचनाले कर्मचारीहरूमा हामी सबै एउटै राज्यका सेवक हौं भन्ने साझा पहिचान र भावनात्मक एकता पैदा गर्नेछ। यसले गर्दा स्थानीय तहमा पनि उच्च प्रतिस्पर्धी र क्षमतावान् युवाहरूको आकर्षण बढ्नेछ भने प्रशासनिक संयन्त्रमा मेरिटोक्रेसी बलियो भई संघीयताको कार्यान्वयनमा गुणात्मक सुधार आउने देखिन्छ। कर्मचारी सरुवामा स्थानीय तहको सहमति लिने झन्झटिलो र राजनीतिकरण हुने प्रावधान हटाउनुपर्छ। प्रदेशभित्र मुख्य सचिवले र अन्तर-प्रदेश सरुवा संघीय मन्त्रालयले निश्चित मापदण्डका आधारमा चक्रीय प्रणालीमा गर्ने व्यवस्था गर्नुपर्छ।
- **प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको स्थायी व्यवस्थापन) Permanent Management of Chief Administrative Officers)** - स्थानीय तहको प्रशासनिक नेतृत्वलाई वास्तविक रूपमा मजबुत र प्रभावकारी बनाउन प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत पदमा सम्बन्धित स्थानीय सेवाकै वरिष्ठ, दक्ष र अनुभवी कर्मचारी रहने स्पष्ट कानुनी सुनिश्चितता गरिनुपर्छ। हालको व्यवस्थामा सङ्घीय सरकारले प्रमुख प्रशासकीय अधिकृत खटाउने परिपाटीले गर्दा कर्मचारीहरूमा स्थानीय सरकारप्रति भन्दा संघप्रति बढी बफादार हुने र छोटो समयमै सरुवा भई जाने प्रवृत्ति देखिएको छ, जसले गर्दा स्थानीय तहको संस्थागत विकास कमजोर भएको छ। यदि स्थानीय सेवाकै कर्मचारीलाई नेतृत्वको जिम्मेवारी दिने हो भने उनीहरूमा आफ्नो कार्यक्षेत्रप्रति गहिरो अपनत्व पैदा हुन सक्ने सम्भावना रहन्छ। यस व्यवस्थाले स्थानीय सेवालाई एक आकर्षित र मर्यादित वृत्ति विकासको थलोका रूपमा स्थापित गर्न सहयोग गर्दछ।
- **समान सेवा सुविधा र सामाजिक सुरक्षा) Equal Benefits & Security)** - स्थानीय तहमा कार्यरत कर्मचारीहरूले सङ्घीय कर्मचारी सरहकै जिम्मेवारी र कार्यबोझ वहन गरिरहेका हुनाले उनीहरूको तलब, भत्ता, र अन्य प्रोत्साहन सुविधाहरूमा कुनै पनि किसिमको विभेद हुनुहुँदैन।

समान कामको समान प्रतिफल भन्ने मान्यतालाई आत्मसात् गर्दै स्थानीय सेवाका कर्मचारीहरूलाई पनि संघीय निजामती कर्मचारी सरहकै सेवा सर्त र सुविधाहरूको कानुनी सुनिश्चितता गरिनुपर्छ। यसका साथै, कर्मचारीको स्वास्थ्य सुरक्षालाई मध्यनजर गर्दै निजामती कर्मचारी अस्पताललगायतका राज्यद्वारा सञ्चालित स्वास्थ्य संस्थाहरूमा स्थानीय सेवाका कर्मचारी र उनीहरूका परिवारलाई पनि संघीय कर्मचारी सरहकै सहूलियतपूर्ण उपचारको व्यवस्था गरिनुपर्छ। जब कर्मचारीले आफ्नो र आफ्नो परिवारको स्वास्थ्य तथा भविष्यप्रति राज्यको अभिभावकत्व महसुस गर्छ, तब मात्र उसमा कार्यक्षेत्रप्रति पूर्ण निष्ठा र समर्पण भाव जागृत हुन्छ, जसले अन्ततः सेवा प्रवाहको गुणस्तरलाई नै मजबुत बनाउँछ।

- **क्षमता विकास र अनिवार्य तालिम) Training & Capacity Building)** - स्थानीय तहमा सेवा प्रवेश गर्ने नयाँ कर्मचारीहरूलाई कार्यक्षेत्रमा खटाउनुपूर्व उनीहरूको पद र जिम्मेवारी अनुसारको सघन र व्यावहारिक तालिम अनिवार्य गरिनुपर्छ। अधिकृत स्तरका कर्मचारीलाई कम्तीमा ६ महिना र सहायक स्तरका कर्मचारीलाई ३ महिनाको आधारभूत सेवाकालीन तालिमको व्यवस्था गरी स्थानीय कानून, बजेट निर्माण, सार्वजनिक खरिद र सेवाग्राहीसँगको व्यवहारका विषयमा दक्ष बनाउनुपर्छ। यस्तो तालिमले कर्मचारीमा कार्यसम्पादनका लागि आवश्यक आत्मविश्वास र व्यावसायिकता विकास गर्नुपर्दछ। यसका साथै, वैदेशिक अध्ययन, उच्चस्तरीय वैदेशिक भ्रमण र अन्तर्राष्ट्रिय तालिमका अवसरहरूमा हाल संघीय कर्मचारीहरूको मात्र बाहुल्यता रहने परिपाटीलाई अन्त्य गर्दै स्थानीय सेवाका कर्मचारीका लागि समेत निश्चित र न्यायोचित कोटा सुरक्षित गरिनुपर्छ। स्थानीय तहका कर्मचारीहरूले पनि विश्वभरका उत्कृष्ट अभ्यासहरू सिक्ने र आधुनिक प्रविधिसँग परिचित हुने मौका पाएमा मात्र स्थानीय शासनमा नवीनता भित्रिन सक्छ।
- **वृत्ति विकास र स्तरवृद्धि) Career Progression)** - स्थानीय सेवालाई एक आकर्षक र प्रतिस्पर्धी वृत्ति मार्गका रूपमा स्थापित गर्न आवधिक स्तरवृद्धि र निश्चित समयावधिपछिको तहगत बढुवाको स्पष्ट कानुनी सुनिश्चितता गर्नुपर्दछ। कर्मचारीले आफ्नो पदमा वर्षौंसम्म एउटै जिम्मेवारीमा कुण्ठित भएर बस्नुपर्ने वर्तमान अवस्थाको अन्त्य गरी कार्यसम्पादन र सेवा अवधिका आधारमा स्वचालित रूपमा माथिल्लो तहमा पुग्न सक्ने प्रणाली विकास गर्नुपर्छ। यसका साथै, हाल तल्लो तहमा कार्यरत अनुभवी र दक्ष कर्मचारीहरूको उचित व्यवस्थापन र पदोन्नतिको अवसर सुनिश्चित नगरी माथिल्लो तहका लागि सिधै नयाँ विज्ञापन खोल्ने र बाहिरबाट जनशक्ति भर्ना गर्ने प्रवृत्तिलाई कडा रूपमा निरुत्साहित गरिनुपर्छ। यस्तो बाह्य

भर्नाको होडबाजीले आन्तरिक रूपमा वर्षौंदेखि सेवा गरिरहेका कर्मचारीहरूको वृत्ति विकासमा अवरोध पुऱ्याउनुका साथै उनीहरूमा निराशा पैदा गरेको छ। तसर्थ, आन्तरिक प्रतियोगिता र कार्यक्षमता मूल्याङ्कनका आधारमा बढुवा हुने प्रक्रियालाई पहिलो प्राथमिकतामा राखेर मात्र रिक्त पदहरू पूर्ति गर्ने नीति अवलम्बन गरिनुपर्छ। यसले स्थानीय सेवामा कार्यरत जनशक्तिको अनुभवको कदर गर्ने मात्र नभई, नयाँ पुस्तालाई समेत स्थानीय तहमा आफ्नो भविष्य सुरक्षित छ भन्ने विश्वास दिलाउनेछ, जसले अन्ततः संस्थागत दक्षतामा वृद्धि गर्नेछ।

निष्कर्ष

स्थानीय तहमा देखिएको वर्तमान प्रशासनिक अन्योल र कर्मचारी व्यवस्थापनका जटिलताहरू केवल प्रशासनिक समस्या मात्र नभई संघीयता कार्यान्वयनका मुख्य बाधक हुन्। यो समस्या हटाउन संघीय निजामती सेवा ऐनको शीघ्र जारी, सबै स्रोतबाट आएका कर्मचारीलाई एउटै सेवा सर्तिभित्र समेट्ने एकीकृत स्थानीय सेवाको गठन र राजनीतिक हस्तक्षेपमुक्त स्वचालित सरुवा-बढुवा प्रणाली तत्काल लागू गर्नु अपरिहार्य देखिन्छ। जब सम्म कर्मचारीहरूले आफ्नो भविष्य सुरक्षित र अनुमानयोग्य देख्दैनन्, तब सम्म उनीहरूबाट प्रभावकारी सेवा प्रवाह र संघीयताको मर्मअनुसारको कार्यसम्पादनको अपेक्षा गर्न सकिँदैन। तसर्थ, स्थानीय शासनलाई जनउत्तरदायी र बलियो बनाउन तीनै तहका सरकारबिच समन्वय गरी वृत्ति विकासमा समानता र प्रशासनिक स्वायत्तताको सुनिश्चितता गरिनुपर्छ। अन्त्यमा, कर्मचारी संयन्त्रलाई राजनीतिक प्रभावबाट मुक्त गरी व्यावसायिक र प्रविधिमैत्री बनाउन सकेमा मात्र 'गाउँ-गाउँमा सिंहदरबार' को नाराले सार्थकता पाउँछ। प्रशासनिक सुदृढीकरण नै स्थानीय सरकारको सफलताको कडी भएकाले यसमा ढिलाइ गर्नु संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रलाई नै कमजोर बनाउनु हो।

सन्दर्भसामग्री

कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, (२०७२), नेपालको संविधान, नेपाल सरकार।

कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, (२०७४), स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, नेपाल सरकार।

कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, (२०७५), कर्मचारी समायोजन ऐन, २०७५, नेपाल सरकार।

दाहाल, का. (२०८०), प्रशासनिक संघीयता र स्थानीय सरकारको कार्यक्षमता। साझा प्रकाशन।

महालेखापरीक्षकको कार्यालय, (२०८२), ६२ औँ वार्षिक प्रतिवेदन, नेपाल सरकार।

सङ्घीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालय, (२०८१), सङ्गठन तथा व्यवस्थापन (O&M) सर्वेक्षण निर्देशिका, नेपाल सरकार।

सुवेदी, सो. (२०७९), प्रशासनिक संघीयताको मर्म र कर्मचारी व्यवस्थापनका चुनौतीहरू, प्रशासनः सार्वजनिक प्रशासन सम्बन्धी पत्रिका।