

सुशासन र कर्मचारीतन्त्र



उमेशप्रसाद मैनाली

'सुशासन' कायम गर्ने सन्दर्भमा कर्मचारीतन्त्रले आफ्नो परम्परागत भूमिकामा कस्तो परिवर्तन गर्नुपर्ला, नागरिकहरू र यसको बीचको सम्बन्धमा कस्तो सुधार आवश्यक हुन्छ ? विगत तीन-चार दशकदेखि चर्चाको विषय भइरहेको छ । विश्व बैंकले 'सुशासन' कायम हुन तीन तत्त्वहरूको आवश्यक पर्छ भनेको छ । पहिलो लोकतान्त्रिक राजनीतिक प्रणाली, दोस्रो अधिकारको प्रयोग गर्ने पारदर्शी प्रक्रिया र तेस्रो नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा सरकारी कार्य गर्ने सरकारको क्षमता । विश्व बैंकले भनेको तेस्रो सर्त सरकारको क्षमताले कर्मचारीतन्त्रलाई इंगित गरेको हो । नियन्त्रणकारी शासनको बदलामा 'सुशासन' स्थापना गर्न संवेदनशील र जवाफदेही प्रशासन पहिलो सर्तको रूपमा लिइन्छ ।

कर्मचारीतन्त्रका प्रवर्तकहरूले यस संस्थाको कल्पना गर्दा अनुहारविहीन, नियम र प्रक्रियामा स्वचालित हुने, तहगत पद सोपानमा आबद्ध संस्थाले वस्तुनिष्ठ र निष्पक्ष सेवा वितरण गर्छ भन्ने मान्यता राखेका थिए । उत्तरदायित्वमा भन्दा कार्यकुशलतामा जोड दिने, स्रोतसाधन तथा कार्यान्वयनमा ध्यान दिने र यान्त्रिक रूपमा काम गर्ने संस्थालाई उनीहरूले जन्म दिए । यी परम्परागत मूल्य-मान्यतामा आधारित कर्मचारीतन्त्र आफूले सेवा दिने नागरिकहरूप्रति असंवेदनशील मूल्य तटस्थ संस्था बन्न पुग्यो । जनताप्रति उत्तरदायी हुने काम जनप्रतिनिधिको हो र यस संस्थाले स्रोतसाधनको कुशल प्रयोग गरेर कार्यकुशलता पारदर्शित गरे पुग्छ भन्ने मान्यता स्थापित हुनपुग्यो ।

कर्मचारीतन्त्रमा आन्तरिकीकरण भएका यी मूल्य-मान्यताहरू आधुनिक लोकतन्त्रका मूल्यहरूसँग मेल खाएनन् र कर्मचारीतन्त्रका प्रक्रिया लोकतान्त्रिक प्रक्रियाका विपरीत हुनथाले । यसबाट जनता र कर्मचारीतन्त्रबीच विश्वासको संकट बढ्दै गयो भने

लोकतन्त्रमा विश्वास गर्नेहरूले लोकतन्त्र अब जनताको जनताका लागि भए पनि जनताद्वारा भने हुन नसकेको भनेर आलोचना गर्न थाले । लोकतन्त्रमा जनताप्रति उत्तरदायी नहुने उनीहरूका पीडाप्रति संवेदनशील नहुने संस्थालाई कसरी स्वीकार्न सकिन्छ ? त्यसैले यो 'अनिर्वाचित सिनेट' भनिने संस्थालाई जनताप्रति जिम्मेवार र संवेदनशील बनाउँदै 'सुदृढ लोकतन्त्रका लागि सुदृढ कर्मचारीतन्त्र' बनाउने प्रयास धेरै मुलुकहरूमा भइरहेका छन् ।

पुरातन शैलीको कर्मचारीतन्त्रलाई 'सुशासन'को मुख्य केन्द्रको रूपमा विकसित गर्ने कर्मचारीतन्त्रका मूल्य, मान्यता र कार्यशैलीमा परिवर्तन ल्याउन सक्नुपर्छ । त्यस्तै केही निर्देशक सिद्धान्तहरूलाई संस्थाले गुरुमन्त्रको रूपमा लिन आवश्यक हुन्छ । यी सिद्धान्तहरू हुन्- कानुनको सर्वोच्चता, संविधानवाद, क्रमिक दाम्पत्यको सिद्धान्त, तार्किक र विवेकशील परिवर्तन, उत्तरदायित्वका बहुरेखा अर्थात् जनताप्रति उत्तरदायी हुने उत्तरदायित्वको ढाँचा । कानुन कार्यान्वयन गर्नेले सही प्रक्रिया, स्वच्छता, समानता र स्वतन्त्रलाई प्रत्याभूत गर्ने नागरिक र राजनीतिक अधिकारको सुनिश्चितता हुनु आवश्यक छ । त्यस्तै संविधानको सर्वोच्चतालाई प्रशासकहरूले आत्मादेखि मनन गर्न आवश्यक हुन्छ । प्रशासनविद्समेत मानिएका अमेरिकी पूर्वराष्ट्रपति विल्सनले भनेका छन्, 'प्रशासनले हाम्रो संविधान आत्मादेखि सिक्नुपर्छ, आफ्नो नसाबाट कर्मचारीतन्त्रको ज्वरो निकाल्नुपर्छ र खुला अमेरिकी हावाको स्वास लिनुपर्छ ।'

कर्मचारीतन्त्रले तटस्थता प्रदर्शन गर्न र निष्पक्ष सेवा प्रवाह गर्न वर्तमान राजनीतिक नेतृत्वप्रति जति वफादार हुनुपर्छ, त्यतिकै पछि आउने नेतृत्वप्रति पनि वफादार हुनुपर्छ भन्ने 'क्रमिक दाम्पत्यको सिद्धान्त'ले नै प्रशासनमा दलगत राजनीतीकरण हुनबाट बचाउँछ । त्यस्तै ग्राहक सन्तुष्टि सर्वेक्षण, रिपोर्ट कार्ड, सामाजिक लेखापरीक्षण, उपभोक्ता समूहजस्ता संयन्त्रद्वारा कर्मचारीतन्त्रलाई सेवाग्राही नागरिकप्रति पनि उत्तरदायी बनाउने प्रयास भइरहेको विभिन्न देशहरूका उदाहरणबाट देखिन्छ ।

'सरकार व्यापार होइन र व्यापारजस्तो गरी कार्य पनि गर्न हुँदैन, बरु लोकतन्त्रजस्तै गरी सञ्चालन हुनुपर्छ । कर्मचारीहरूले ग्राहक सेवा दिने होइन कि लोकतन्त्र वितरण गर्छ' भन्ने नयाँ सार्वजनिक सेवाको अवधारणाले एक्काइसौं शताब्दीको सुरुदेखि नै प्रभाव छाड्न सफल भएको छ । संक्षिप्तमा कर्मचारीतन्त्रका लोकतन्त्र विपरीत मानिने मूल्य-मान्यता र कार्यशैली परिवर्तन गरी लोकतन्त्रका मूल्यहरूको वितरण गर्ने संस्थाको रूपमा विकसित भएमा 'सुशासन' सुदृढ हुन जान्छ । लोकतान्त्रिक हकअधिकारमा पहुँच दिने, लोकतान्त्रिक अभ्यासमा सरिक गराउने काम कर्मचारीतन्त्रको हो । अबको प्रशासन तदनुरूपको कर्मचारीतन्त्रबाट सञ्चालन हुनुपर्छ ।

कर्मचारीतन्त्र र सुशासन

नेपालको सार्वजनिक प्रशासन अझ पनि 'वेबरियन मोडल'को रहेको, कर्मचारीतन्त्र जनताप्रति उत्तरदायी नभई पदसोपान क्रममा माथिल्लो अधिकारप्रति उत्तरदायी हुने औपचारिक उत्तरदायित्वमा काम गरिरहेको देखिन्छ । नीति निर्माणमा सहयोगी भूमिका निर्वाह गर्नुपर्ने माथिल्ला पदहरूमा रहनेहरू पनि मन्त्री वा संसदमार्फत घुमाउरो 'लुप मोडल'मा जनताप्रति उत्तरदायित्व निर्वाह गरिरहेको स्थिति छ । यो संस्थाको कामकारबाही र प्रक्रियाहरू अझ पनि 'खुला सरकार'को अवधारणासँग मेल खाँदैनन् । गोपनीयताको आवरणमा काम गर्न रुचाउने कर्मचारी वर्गले सूचनामा रहेको एकाधिकारलाई आफ्नो शक्तिको स्रोत देख्ने गर्छन् । नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ ले सरकारी कामलाई खुला र पारदर्शी बनाउने लक्ष्य राखे पनि यी व्यवस्थाले प्रक्रियामै हुनुपर्ने पारदर्शितामा कम महत्त्व दिई नतिजाको जानकारी दिन खोजेको जस्तो देखिन्छ । प्रक्रियामा पारदर्शिता कायम गर्न नागरिकका प्रतिनिधिहरूको प्रक्रियामा नै संलग्नता हुनुपर्छ । यसो हुनसकेमा मात्र कर्मचारीतन्त्रलाई जनताप्रति उत्तरदायी बनाउन सकिन्छ ।

हाम्रो प्रशासनिक संयन्त्रहरूमा परामर्श समूह, नागरिक कचहरी, नागरिक मञ्च, सेवाग्राही मञ्च आदि जे नाममा भए पनि नागरिकहरूलाई संलग्न गराउने व्यवस्था

हुनुपर्छ । जनतालाई प्रत्यक्ष सार्वजनिक सेवा दिने अग्रपंक्तिका कार्यालयहरूमा प्रक्रियाहरूमा यी समितिमार्फत सेवाग्राहीहरूकै प्रतिनिधि संलग्न गराइएमा प्रभावकारी हुनसक्छ । सेवाप्रदायक र सेवाग्राहीहरू मिलेर संयुक्त रूपमा सेवा प्रवाह गर्ने सेवा वितरणको 'सहकारी मोडल' निकै सफल भइरहेको केही देशहरूको उदाहरणबाट देखिन्छ । त्यस्तै कर्मचारीहरूको मूल्यांकनमा सेवाग्राही नागरिकहरूको पनि एक हदसम्मको संलग्नता बढाउन सामाजिक लेखापरीक्षणको व्यवस्था गर्ने, रिपोर्ट कार्डको प्रयोग गर्ने, सार्वजनिक सुनवाइलाई बढी व्यावहारिक र नियमित गराउने व्यवस्था गर्ने आवश्यक देखिएको छ ।

नेपालमा सुशासन सुदृढ पार्न कानुनी व्यवस्था नभएको भन्ने होइन । सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन, २०६४ को प्रस्तावनामा 'राज्यका कामकारबाही लोकतान्त्रिक पद्धतिअनुरूप खुला र पारदर्शी बनाई नागरिकप्रति जवाफदेही र जिम्मेवार बनाउन, सार्वजनिक निकायमा रहेका सार्वजनिक महत्त्वका सूचनामा आम नागरिकको पहुँचलाई सरल र सहज बनाउन' भन्ने प्रावधान रहेको छ । त्यस्तै सुशासन ऐन, २०६४ को प्रस्तावनामा 'मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, जवाफदेही, पारदर्शी, समावेशी तथा जनसहभागितामूलक बनाई त्यसको प्रतिफल सर्वसाधारणलाई उपलब्ध गराउन, कानुनको शासन, भ्रष्टाचारमुक्त र चुस्त प्रशासन, विकेन्द्रीकरण, आर्थिक अनुशासन तथा सार्वजनिक कार्य र स्रोतको कुशल व्यवस्थापनजस्ता असल शासनका आधारभूत मान्यतालाई आत्मसात गरी सर्वसाधारणले पाउनुपर्ने सेवा छिटोछरितो तथा कम खर्चिलो ढंगबाट प्राप्त हुने अवस्था सिर्जना गर्ने, सुशासन पाउने नागरिकहरूको अधिकारलाई व्यवहारमा उतारी कार्यान्वयनमा ल्याउन र प्रशासन संयन्त्रलाई सेवाप्रदायक संयन्त्र तथा सहजकर्ताको रूपमा रूपान्तरण गरी मुलुकमा सुशासनको प्रत्याभूति दिनेसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले' भन्ने प्रावधान रहेको छ । यी दुई ऐनको प्रस्तावनाले सुशासनका प्रायः सबै विशेषताहरू समेटेको देखिन्छ भन्ने 'सुशासन' प्रबर्द्धनमा सार्वजनिक प्रशासन र यसलाई सञ्चालन गर्ने कर्मचारीतन्त्रको कस्तो भूमिका हुनुपर्छ ? भन्ने संकेत गरेको छ ।

उल्लिखित प्रावधानहरू मार्गदर्शक हुन् र त्यसतर्फको अभिमुखीकरण तथा संस्कार कर्मचारीतन्त्रमा विकसित गर्न सकिएमा 'सुशासन' सुदृढ हुनेमा कुनै शंका छैन । तर प्रशासनिक संस्कृति परिवर्तन गर्ने काम लामो समय लाग्ने र चुनौतीपूर्ण हुने गर्छ । कर्मचारीहरूको 'मन जित्ने र हृदय छुने' रणनीतिहरू लागु गरेमा क्रमशः पुरानो संस्कारमा परिवर्तन हुँदै जान सक्छ । पहिलेका प्रशासकहरू आदेश दिएर सेवा दिन्थे, अहिलेका प्रशासकहरूले सेवा दिएर शासन गर्न सिकाउनुपर्छ । आफैं सेवा दिनभन्दा साझेदार, सहजकर्ता, सेवाको नेतृत्वदायी भूमिका, अभिभावकको भूमिका निर्वाह गर्दै सार्वजनिक सेवाको अन्तिम आश्रयकर्ताको रूपमा रहने, सार्वजनिक सेवा वितरणका नयाँ र सिर्जनशील प्रयोग गरी विद्युतीय र घुम्ती सेवा सञ्चालन गर्ने काममा अग्रसर हुनुपर्छ ।

आफैं सेवा वितरणमा जोड दिनेभन्दा अरुसँग साझेदारी गरी सेवाको प्रभावकारिता बढाउने, सेवाग्राही नागरिक र सेवाप्रदायक बीचका अवरोधहरू हटाउने मञ्च, क्षेत्र र संयन्त्र निर्माण गरेर सेवा वितरणमा नागरिकहरूको भूमिका विस्तार गर्ने, 'सहज सरकार सरल प्रक्रिया'को अभियान सुरु गर्नुपर्छ । अहिलेका नीति र प्रक्रियाहरू अत्यन्त सरल जनताले बुझ्ने भाषामा रूपान्तरण गर्न सबै निकायलाई केही महिनाको समय दिने, सरकारी निर्णयमा हुने ढिलासुस्ती रोक्न नीति निर्माण, ठेक्कापट्टा मुद्दामामिला बाहेकका निर्णयहरूमा तह नहुने व्यवस्था लागु गर्नेतर्फ ध्यान दिनुपर्छ । त्यस्तै सबै तहका पदहरूको कार्यविवरण तोकी त्यसलाई कानुनी रूपमै प्रत्यायोजित हुने व्यवस्था गरेर यसलाई व्यवस्थित गर्न सकिन्छ ।

कर्मचारीतन्त्रलाई आफूले सेवा दिने समुदायको भाषा संस्कृतिमा प्रशिक्षित तुल्याएर सांस्कृतिक रूपमा सक्षम कर्मचारीतन्त्रमा रूपान्तरण गर्ने, लोकतन्त्रका मूल्यहरू वितरण गर्न सक्षम कर्मचारीतन्त्रको विकास गर्न अभिमुखीकरण र प्रशिक्षण दिने, नागरिक र जनप्रतिनिधि बीचको मध्यवर्ती भूमिका निर्वाह गर्न कर्मचारीहरूलाई सक्षम तुल्याउनुपर्छ । नागरिक र कर्मचारीहरू बीचको विश्वासको संकटको खाडल पुर्न पारदर्शितालाई प्रबर्द्धन गर्ने अभियान नै लागु गर्ने, कर्मचारीहरूलाई गोपनीयताको

अतिरिक्त पारदर्शिताको सपथ लिन लगाउने, कर्मचारीहरूको सेवा प्रवेश प्रशिक्षण नैतिक र अध्यात्मिक ज्ञान दिने खालका कार्यक्रमहरू राख्ने, विपश्यनाजस्ता ध्यान केन्द्रहरूमा केही दिन अनिवार्य सहभागी हुने व्यवस्था मिलाउने, उत्तरदायित्व निर्वाह गर्ने केन्द्रहरू धेरै भएको सन्दर्भमा दृष्टिगत गरी छुट्टै उत्तरदायित्व सम्बन्धी कानून जारी गर्ने यसमा उत्तरदायित्वका परीक्षण गर्ने निकायहरू र उत्तरदायित्व निभाउनुपर्ने निकायहरूबीच द्वन्द्व भएमा कोप्रति उत्तरदायी हुने हो, स्पष्ट गर्ने व्यवस्था मिलाउनुपर्छ । निष्कर्षमा भन्नुपर्दा नेपालको कर्मचारीतन्त्र सुशासन कायम गर्न त्यति सहयोगी सावित हुनसकेको छैन ।

'सुशासन' सम्बन्धी जेजति नीति, रणनीति र कार्ययोजना छन्, ती सबै आधुनिक लोकतान्त्रिक सुशासनमा भन्दा राज्यकेन्द्रित सुशासनतिर उन्मुख हुनुमा यस संस्थाको परम्परावादी सोचाइ बढी जिम्मेवार छ । यसको उदाहरण निकै परिश्रम गरेर जारी गरिएको सुशासन सम्बन्धी कार्ययोजना, २०६८ को अध्ययन गरे पुग्छ । त्यसमा विभिन्न मन्त्रालयहरूले गर्ने काम र त्यसको उपलब्धि मापन गर्ने परिसूचक बाहेक उल्लेख्य केही छैन ।

सुशासन भन्नासाथ सरकार, नागरिक समाज र गैरसरकारी अन्य संस्थाहरू तथा निजी क्षेत्र समेतको संलग्नता स्वयम् साझेदारी भन्ने बुझिन्छ । उक्त कार्ययोजनामा सरकार बाहेकका निकायहरूको भूमिकाको उल्लेख नै भएको देखिँदैन । सुशासनको प्रबर्द्धनका लागि हाम्रा सार्वजनिक निकायका संरचना, प्रक्रिया र प्रणाली नै बाधक त छैनन् ? समीक्षा हुनुपर्छ । यी संस्थाका संरचनाभित्र नै नागरिकहरूको प्रतिनिधित्व गराउन सकिन्छ कि वा हाम्रा विद्यमान प्रक्रिया संशोधन गरेर पारदर्शिताको ग्यारेन्टी गर्न प्रक्रियामा जनताको संलग्नता हुने व्यवस्था गर्न सकिन्छ, अध्ययन गर्न आवश्यक छ । संविधानप्रति, लोकतान्त्रिक मूल्यप्रति र नागरिकहरूप्रति उत्तरदायी हुने कर्मचारीतन्त्र अहिलेको आवश्यकता हो । संस्थालाई यस स्वरूपमा रूपान्तरण गरेर मात्र सुशासन प्रबर्द्धन गर्न सकिन्छ ।