

योग्यता प्रणाली र नेपालको सार्वजनिक प्रशासन

शरद चन्द्र पौडेल*

लेखसार

योग्यता प्रणाली आधुनिक समयको महत्त्वपूर्ण दर्शन हो । मानव सभ्यता विकासको एक मुख्य संवाहक शक्ति हो । शासकीय व्यवस्थाको सक्षमतामा र यसबाट प्राप्त सफलतामा योग्यता प्रणालीमा आधारित सार्वजनिक प्रशासनको महत्त्वपूर्ण योगदान छ । योग्यतामा आधारित सार्वजनिक प्रशासनको सबलताबाट मात्र राज्यको शासकीय क्षमता बढ्छ, प्रभावकारी हुन्छ । सक्षम र प्रभावकारी सरकारले नै आर्थिक समाजिक विकासलाई तीव्र बनाउन सक्दछन् । नेपालको सार्वजनिक प्रशासन योग्यतामा आधारित भएरै धेरै वर्ष अगाडि सुरु भएको भए तापनि यसको कुशल सञ्चालनमा अवरोध पुऱ्याउन सक्ने थुप्रै चुनौती छन् । यी चुनौतीहरूको सामना योग्यता प्रणालीबाट अझ सुदृढ गरेर मात्र सम्भव छ । स्थापनाको लामो समय भई सक्दा पनि नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको बलियो कार्यान्वयनमा केही मुख्य चुनौतीले अवरोध पुऱ्याइरहेका छन् । सार्वजनिक प्रशासन भित्र र बाहिरका यी चुनौतीहरूलाई योग्यता प्रणालीलाई थप सुदृढ बनाउने गरी व्यवस्थापन नगरी पेसेवारितामा आधारित सक्षम सार्वजनिक प्रशासन र अन्ततः सेवामा दक्षता र प्रभावकारिता हासिल गर्न सकिँदैन ।

शब्दकुञ्जी: समानता, दर्शन, पेसेवर, क्षमता, राजनीतिक हस्तक्षेप, विशेषज्ञता, प्रभावकारिता, उत्तरदायित्व, उत्प्रेरणा, औपचारिक स्वतन्त्रता

१. भूमिका

सुख भनेको बढी साधन र स्रोतको उपलब्धता र उपभोग नै हो । सुखको मात्रा उपभोगको लागि उपलब्ध साधन र स्रोतको मात्रासँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित हुन्छ । यही कारणले नै मानव सभ्यताको विकाससँगै साधन र स्रोतको जगेर्नामा मानिसहरू लागेका थिए । फलस्वरूप साधन र स्रोतको वितरणमा मानिस, परिवार र समाजमा हदैसम्मको विविधता पाइन्छ, कसैसँग असाध्यै धेरै छ भने कोहीसँग छँदै छैन । साधन र स्रोतको

*पूर्व सचिव, नेपाल सरकार

इमेल: paudelsc@yahoo.com

असमान वितरणले खाली सम्पत्तिको मात्रामा मात्र फरक परेन, यसले सामाजिक मर्यादा, प्रतिष्ठा, हैसियत, शक्ति पनि असमानताको अवस्था सिर्जना गर्‍यो, साधन र स्रोत सम्पन्न बलिया, प्रभावशाली शासक भए भने विपन्न, गरिब र कमजोर शासित । निरन्तर बढिरहेको असमानताले सामाजिक द्वन्द्व, विद्रोह, क्रान्ति, आन्दोलनको रूप लिएको छ । अमेरिकी दार्शनिक जोन राउलले सबै किसिमका सामाजिक अशान्तिलाई बढी समानताको लागि प्रयास भएको तर्क गर्दै प्रत्येक यस्ता अशान्तिले समानताको मात्रा बढाउँदै लगेको हुन्छ भनी उल्लेख गरेका छन् (राउल, १९९९) ।

प्रत्येक मानिसबिच निरपेक्ष समानताको दर्शन साम्यवादको पतनसँगै समाप्त भएको छ । सैद्धान्तिक र नैतिक रूपमा मानिस मानिसबिचको असमानता ठीक नभए पनि एक स्तरको असमानता समाजको आर्थिक सामाजिक गतिशीलताको लागि उत्प्रेरकको रूपमा अपरिहार्य ठानिन्छ । वंशानुगत रूपमा प्राप्त सम्पत्ति र सुविधा होइन, व्यक्तिगत क्षमता र प्रयासबाट हासिल सम्पत्तिबाट सिर्जित असमानतालाई वर्तमान समाजले स्वीकार गरेको छ । यसरी व्यक्तिको प्राकृतिक योग्यताको आधारमा अर्जित सम्पत्ति र सुविधा समाजको तल्लो तहबाट माथिल्लो तहमा स्थानान्तरणको संवाहक हो भन्ने कुराले सामाजिक मान्यता पाउँदै गएको छ ।

योग्यताको मानक के हुने? कसरी मापन गर्ने? के कति मापन भएकालाई योग्य ठहर्‍याउने? भन्ने कुरामा एकमत नभए तापनि योग्यता प्रणाली आधुनिक सभ्यताको महत्त्वपूर्ण दर्शनको रूपमा रहेको छ । व्यवस्थापक, राजनीतिज्ञ वा अन्य जोसुकैले पनि योग्यता प्रणालीलाई सूत्रधार मान्दछन् । योग्यता प्रणालीलाई समाजले विश्वास गर्दछ । यसरी योग्यतामा आधारित प्रणालीले नै वर्तमान सभ्यतालाई तीव्र गतिशीलताका साथ अगाडि बढाइरहेको छ । योग्यता प्रणाली भूगोल, विचारधारा र संस्कृति वा दर्शन आदिबाट प्रभावित नहुने तथा सबैले मानेको एक सिद्धान्त बनिस्केको छ । वुल्डरिज योग्यता प्रणालीलाई विगत दुई सय वर्षदेखि सञ्चालन हुँदै आएको विश्वको सबैभन्दा ठुलो परिवर्तनकामी तर शान्त आन्दोलन भन्दछन् (वुल्डरिज, २०२१) ।

२. सार्वजनिक जीवन र योग्यता प्रणाली

सार्वजनिक पद र यसमा आबद्ध पदाधिकारीको पहिचान सामाजिक विभाजनको दृष्टिकोणले माथिल्लो श्रेणीमा पर्ने भएकोले सार्वजनिक पदहरू सबैका लागि सधैं आकर्षक रहेका हुन्छन् । यस्ता सार्वजनिक पदाधिकारीको गतिविधिबाट पूरै समाजको व्यवहार प्रभावित हुने हुनाले यस्ता पदहरू वितरण सम्बन्धमा धेरै पहिलेदेखि नै विहङ्गम बहस हुँदै आएको छ । विद्वान्हरूले सार्वजनिक उत्तरदायित्वका यस्ता पदमा रहनेहरूलाई सामाजिक अभिभावकको रूपमा लिँदै यस्तो पद समाजका उत्तम र असल मानिसहरूले मात्र पाउनुपर्दछ भन्ने तर्क धेरै अगाडिदेखि गर्दै आएका थिए (प्लेटो,..) । यो अवधारणा बलियो हुँदै जाँदा समाजको यस्ता

पदहरू शासकहरूले स्वविवेकमा आफ्ना वफादारहरूलाई पुरस्कारको रूपमा वितरण गर्ने परम्परालाई क्रमशः योग्यता प्रणालीले विस्थापित गर्दै लगेको छ ।

भूमण्डलीकरण, राज्यहरूबिचको प्रतिस्पर्धा र गतिशील सभ्यताको लागि स्थिर समाजको लागि उपयुक्त वंश र सम्पत्तिमा आधारित शासकको सट्टा सक्षम र योग्य शासकको माग बढ्दै गएको छ । सक्षम शासन नै प्रभावकारी शासन हो यसको लागि शासकहरूमा विशिष्ट योग्यता चाहिन्छ भन्ने मान्यता बलियो हुँदै गएको छ । त्यही शासन प्रभावकारी र राज्य बलियो हुन्छ जहाँका शासक सक्षम र योग्य हुन्छन् । यसरी शासनमा सक्षमताको मागले शासन सञ्चालन गर्ने औजार सार्वजनिक प्रशासनमा पनि योग्यता प्रणालीको मागलाई बलियो र अपरिहार्य बनाएको छ ।

योग्यता प्रणालीलाई राज्यको सफलताको मानक समेत मान्न थालिएको छ । चीनमा वर्तमान समयमा देखिएको अद्भुत विकासलाई त्यहाँको शासनले पछिल्लो समय योग्यता प्रणालीलाई दिएको महत्त्वसँग जोडेर व्याख्या गरिन्छ । अमेरिका लगायत पश्चिमा राष्ट्रमा भन्दा चीनले कोभिड १९ नियन्त्रणमा पाएको सफलतालाई पनि योग्यता प्रणालीमा दिइएको महत्त्व र त्यसबाट सिर्जित दक्षता र प्रभावकारितासँग जोड्दछन् । सिङ्गापुर पचास वर्षको छोटो अवधिमाै कम विकसितबाट विकसित राष्ट्रमा रूपान्तरण हुनु त्यहाँका शासकको योग्यता प्रणालीप्रतिको असीम विश्वासलाई मानिन्छ । नाइजेरियाको मुख्य शहर लागोसमा विद्यमान वर्षौंदेखिको अस्तव्यस्तताबिच सन् १९९९ मा निर्वाचित गभर्नरले नातावाद कृपावादअन्तर्गत भर्ना भएका कर्मचारीलाई योग्यता प्रणालीअन्तर्गत प्रतिस्पर्धाबाट आएकाहरूले विस्थापन गर्ने बित्तिकै करिब १० वर्षको छोटो अवधिमा व्यापक सुधार भएको उदाहरण एसेमोग्लु र रोबिन्सनले दिएका छन् (एसेमोग्लु समेत, २०१९) । सार्वजनिक मात्र होइन निजी क्षेत्रका सफलतम् ठुला ठुला कम्पनीले पनि आफ्नो सफलताको श्रेय योग्यता प्रणालीबमोजिम आएका जनशक्तिमा रहेको दिमागी तागतलाई नै दिन्छन् । त्यसैले कम्पनीको मजबुती कम्पनीको सम्पत्तिभन्दा त्यहाँ रहेका जनशक्तिको योग्यता र क्षमताले निर्धारण गर्न थालेको छ ।

३. योग्यता प्रणालीको परिभाषा

योग्यता प्रणाली (Meritocracy) शब्द सबैभन्दा पहिला प्रयोग सन् १९५८ मा बेलायती मनोविज्ञानवेत्ता माइकल योङ्गले गरेका थिए । योग्यता प्रणाली भनेको योग्यताको सामाजिक सर्वोच्चता हो । व्यक्तिको योग्यता बाहेकका अन्य चिजलाई मान्यता नदिने अवधारणा हो । यसले परम्परागत वंश, सम्पत्ति र परिवारमा आधारित सामाजिक मर्यादाको शृङ्खलालाई अस्वीकार गर्दछ । यसका प्रवक्ताहरू सञ्जोगले कोही कसैको कोखमा गर्भाधान भएकै आधार अरुभन्दा श्रेष्ठ हुन सक्दैन र यस्तो व्यवस्थाले सामाजिक विकास सम्भव पनि हुँदैन भन्दछ । यसले मानिसको क्षमताको लागि वंश, धन, सम्पत्ति, प्रभाव वा अन्य कुनै पनि आधारलाई होइन, खाली दिमागी तागत (Brain Power) तथा प्राकृतिक क्षमता (Natural Abilities) लाई मात्र महत्त्व

दिन्छ। न कि वंश, सम्पत्ति वा परिवारको रूपमा प्राप्त कृतिम क्षमता (Artificial Abilities), मर्यादा र सुविधालाई । योग्यताका पक्षपातीहरू आर्जन नगरिएको सुविधालाई हेलाको दृष्टिले समेत हेर्दछन् भने योग्य व्यक्तिकै बुद्धि र मेहनतको आधारमा मात्र आधुनिक सामाजिक गतिशीलता र विकास सम्भव भएको हो र भविष्यमा पनि हुन्छ भन्ने मान्यता राख्दछन् । यसका साथै यस्ता मानिसहरूलाई नै सामाजिक प्रतिष्ठाको भन्दा माथि चढ्न योग्य र अधिकार भएको ठान्दछन् ।

योग्यता प्रणाली अङ्गीकार गर्ने समाजले खास गरी चार गुणहरू प्रदर्शन गर्दछन्। प्राकृतिक बौद्धिकताको आधारमा जीवनमा अगाडि बढ्नेहरूप्रति गर्व गर्दछन्, र मानिसको यस्तो चरणबद्ध सफलतालाई मात्र महत्त्व दिन्छन्। शिक्षालाई सामाजिक भन्दा चढ्ने राहदानी मानी अवसरमा समानताको लागि सबैलाई शिक्षा दिने कुरामा एकमत हुन्छन्। जात, जाति वा लिङ्ग वा अन्य असान्दर्भिक चरित्रको आधारमा गरिने भेदभावलाई नकार्दछन्। योग्यता प्रणालीको विकासको लागि यस्ता चिजहरूलाई अवरोधको रूपमा लिन्छन्। सार्वजनिक पदहरू नातावाद कृपावाद वा कसैको व्यक्तिगत विवेकको आधारमा होइन खुला प्रतिस्पर्धाको आधारमा योग्य व्यक्तिमा वितरण गर्नुपर्दछ भन्ने मान्यता राखी यसको वकालत गर्दछन् ।

४. सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणाली

योग्यता प्रणालीको बारेमा केही वर्षदेखि विशेष चर्चा गरिँदै आएको भए तापनि शासकीय व्यवस्थामा उत्तम मानिसको उपयोगको विषयलाई धेरै पहिलेदेखि नै महत्त्व दिइएको थियो । सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको सुरुवात आजभन्दा पच्चीस सय वर्ष अगाडि चीनबाट भएको थियो । चीनियाँ दार्शनिक कन्फ्युसियस (इ.पू. ५२१-४७९) ले राज्यको शासन सञ्चालनको लागि नैतिकता र उच्च आचार भएका मानिसको आवश्यकता पर्ने र यस्ता मानिसहरू प्रतिस्पर्धाको आधारमा छनौट गरी तालिम दिएर शासनमा संलग्न गराउनुपर्छ भनेका थिए । चीनमा सुरु भएको यो प्रणालीमा विभिन्न समयमा विभिन्न किसिमका हस्तक्षेप भएको भए पनि यसको आधारभूत मान्यता भने यथावत रह्यो । यसैले गर्दा अन्य देशको तुलनामा चीनमा स्थायित्व र विकासलाई सम्भव बनाएको थियो। सत्रौँ शताब्दीसम्मको चीनियाँ सभ्यताको विशिष्टता यसैमा आधारित थियो। सोह्रौँ शताब्दीदेखि चीनको भ्रमणमा रहेका पादरीहरूले यहाँको सार्वजनिक प्रशासनमा रहेको योग्यता प्रणालीको उपयोगबाट प्राप्त सफलता वर्णनबाट दुई सय वर्षपछिका पश्चिमा विद्वानहरू प्रभावित भएर यसलाई अनुसरण गर्नुपर्ने कुरा औँल्याएका थिए (प्युएट समेत, २०१६)। अठारौँ शताब्दीमा सदाबहार लडाइँमा लागेर सधैं साधन स्रोतको दरकारमा रहेको पर्सियन साम्राज्यले यो प्रणाली अङ्गीकार गरी कुशलतापूर्वक साधनस्रोतको जगेर्ना गर्न सफल भएको थियो । यो सफलताबाट योग्यता प्रणाली शासन सञ्चालनका लागि अपरिहार्य रहेको तथ्य पश्चिममा प्रमाणित भएको थियो । त्यसपछि पर्सियन साम्राज्यको प्रभाव रहेका र छिमेकी राज्यहरूमा पनि प्रसारण भएको थियो ।

प्रजातान्त्रिक राजनीतिक व्यवस्थाको विकासमा अग्रणी बेलायतमा योग्यता प्रणालीको सुरुवात फुल्टनको प्रशासन सुधार प्रतिवेदन (१९६६-६८) बाट सुरु भएको थियो । यो प्रतिवेदनले तत्कालिन समयमा नातावाद र कृपावादअन्तर्गत सार्वजनिक जिम्मेवारीमा रहेकाहरूको बेकामे चरित्रको विश्लेषण गर्दै प्रशासन सुधार गर्न सार्वजनिक पदमा भर्ना, नियुक्ति, बढुवा लगायतका सबै गतिविधिमा योग्यतालाई नै प्राथमिकता दिनुपर्ने कुरा औल्याएको थियो (फुल्टन, १९६८) । यही प्रतिवेदनको आधारमा बेलायतले आफ्नो सार्वजनिक प्रशासनलाई योग्यता प्रणालीमा आधारित बनाएको थियो । बेलायतको यही अनुभवलाई पछ्याउँदै अमेरिकी सार्वजनिक प्रशासनमा सन् १९७८ को सार्वजनिक प्रशासन सुधार ऐनअन्तर्गत योग्यता प्रणालीको अनुसरण गरिएको थियो । अठारौँ र उन्नाइसौँ शताब्दीमा बेलायती साम्राज्यमार्फत नै उसको उपनिवेशहरूमा स्थापना गरिएको प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको अङ्गीकार गरिएको थियो । बेलायती साम्राज्यको उपनिवेशको रूपमा (१८५८ देखि १९४७ सम्म) रहेको भारतमा बेलायतद्वारा सार्वजनिक प्रशासनमा स्थापित योग्यता प्रणालीले सन् १९४७ मा स्वतन्त्र भएपछि निरन्तरता पाएको छ ।

नेपालमा २००७ सालमा प्रजातन्त्र प्राप्तपछि राणाकालको नातावाद र कृपावादमा आधारित कर्मचारीतन्त्रलाई विघटन गरी नेपालको सार्वजनिक प्रशासनको गठनको सुरुदेखि नै योग्यता प्रणालीलाई महत्त्व दिइएको थियो । व्यवस्थित रूपमा भने २०१३ सालमा गठित नेपालको सार्वजनिक प्रशासन योग्यता प्रणालीमा आधारित थियो । त्यसपछि विभिन्न कालखण्डमा राजनीतिक परिवर्तन भए पनि नेपालको सार्वजनिक प्रशासन मुलभूत रूपमा योग्यता प्रणालीकै आधारमा हालसम्म सञ्चालित छ ।

सार्वजनिक प्रशासन विशुद्ध योग्यता प्रणालीमा मात्र सङ्गठित भएको हुँदैन । सार्वजनिक प्रशासनको आविष्कार अधिनायकवादी व्यवस्थाअन्तर्गत भएको भए पनि प्रजातान्त्रिक व्यवस्था अँगालेका सबै मुलुकको सार्वजनिक प्रशासनको अनुगमन र सुपरिवेक्षण निर्वाचित राजनीतिज्ञले गर्दछन् । मतदातासमक्ष कामको एजेण्डा अनुमोदन गराएर आएका राजनीतिक कार्यकारीलाई आफ्ना एजेण्डा कार्यान्वयनमा कुनै किसिमको अवरोध नहोस् भनेर सार्वजनिक प्रशासनका केही महत्त्वपूर्ण पदहरूमा राजनीतिक नियुक्ति गर्ने प्रचलन संसारका सबै मुलुकमा छ । यस अर्थमा सार्वजनिक पद तीन किसिमबाट वितरण भइरहेको पाइन्छ । पहिलो, चुनावद्वारा निर्वाचित भई आउने राजनीतिज्ञबिच वितरण हुने राजनीतिक कार्यकारीको पद, दोस्रो, निर्वाचित राजनीतिज्ञले मनोनयन गर्ने राजनीतिक मनोनयनको पद र तेश्रो, योग्यता प्रणालीअन्तर्गत खुला प्रतिस्पर्धाको आधारमा वितरण हुने पद । सार्वजनिक प्रशासनभित्र तीन किसिमका पदहरू रहे पनि पहिला दुई किसिमका पदहरूको सङ्ख्या ज्यादै न्यून रहेको हुन्छ । यस अर्थमा आधुनिक सार्वजनिक प्रशासन भन्ने--वित्तिकै सामान्यतः योग्यता प्रणालीअन्तर्गत व्यवस्थित गरिएको सेवालालाई बुझाउँदछ । सार्वजनिक प्रशासन योग्यताको आधारमा सङ्गठित पेसेवर समूहको जमात हो । हिजोआज राजनीतिक कार्यकारी र मनोनयन गरिने अन्य पदहरूमा पनि विशेषज्ञताको आधारमा योग्य व्यक्ति नियुक्ति गर्ने प्रचलन बढ्दै गएको छ । यसबाट योग्यता प्रणाली थप बलियो हुँदै गएको छ ।

५. योग्यता प्रणालीको गतिशीलता

सार्वजनिक प्रशासनको मुख्य काम सार्वजनिक नीतिको कार्यान्वयन र नीति निर्माणमा राजनीतिज्ञलाई सहयोग गर्ने हो । सार्वजनिक नीति समाजप्रदत्त अधिकारको सीमाभित्र समाजको बृहत्तर हितको लागि निर्धारण गरिन्छ । नीति कार्यान्वयनको लागि साधन स्रोत पनि समाजबाटै प्राप्त गरिएको हुन्छ । यस अर्थमा सार्वजनिक जिम्मेवारीको लागि सार्वजनिक प्रशासन समाजप्रति उत्तरदायी हुनुपर्दछ । तहगत शृङ्खलामा आवद्ध सार्वजनिक प्रशासनको सामाजिक उत्तरदायित्व राजनीतिक कार्यकारीमार्फत प्रदर्शन हुन्छ । सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनबाट हुने लाभ पनि समाजले नै प्राप्त गर्दछ भने हानि पनि समाजले नै व्यहोर्नुपर्ने भएकाले सार्वजनिक जिम्मेवारीलाई महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीको रूपमा लिइएको हुन्छ ।

यस्ता महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीमा रहने पदाधिकारीमा विशेष क्षमता र योग्यता भएका र यिनीहरूले परिवार र आर्थिक सुरक्षाको लागि चिन्ता गर्न नपरी सम्पूर्ण क्षमता र ध्यान आफ्नो जिम्मेवारी पूरा गर्न लगाउन सक्नु भनेर प्रवेश गरेकाहरू टिकिइरहून् र उत्प्रेरित भई सेवा गर्न सक्षम रहून् भन्नको लागि उनीहरूका लागि विशेष व्यवस्थाहरू गरिएको हुन्छ । सार्वजनिक सेवा महत्त्वपूर्ण मात्र हुँदैन, संवेदनशील पनि हुने भएकोले यसमा गैरनागरिकलाई प्रतिबन्ध लगाइएको हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासनमा काम गर्नेहरूलाई पेसेवर बनाउनको लागि तालिम र क्षमता विकासका कार्यक्रमहरू सञ्चालन गरिएको हुन्छ ।

सार्वजनिक पद कामको हिसाबले सामाजिक उत्तरदायित्व वहन गर्नुपर्ने महत्त्वपूर्ण पद भएकोले यसलाई आकर्षक बनाई समाजमा उपलब्ध योग्य व्यक्तिको प्रवेश र विकास आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको अनुसरण गरिएको पाइन्छ । सार्वजनिक प्रशासनको महत्त्वपूर्ण पदमा बसेर जिम्मेवारी वहन गर्ने अवसर सबैलाई उपलब्ध गराउन सेवा प्रवेशको लागि खुला प्रतिस्पर्धात्मक व्यवस्था अङ्गीकार गरिएको हुन्छ । यस्तो प्रतिस्पर्धामा सहभागिता बढाउन सजिला र साधारण किसिमका बारहरू मात्र राखिएको हुन्छ ।

सार्वजनिक प्रशासनमा भर्ना, नियुक्ति, सरुवा, बढुवा, दण्ड, पुरस्कार आदि सबैमा योग्यता प्रणालीलाई आधार बनाइएको हुन्छ । यसले कर्मचारीलाई आफ्नो योग्यता प्रदर्शन गर्न र थप योग्यता हासिल गरी उत्कृष्टता हासिल गर्न प्रोत्साहित गर्दछ । यसैबाट नै सार्वजनिक प्रशासन दक्ष र प्रभावकारी हुन्छ भन्ने मान्यता राखिएको हुन्छ ।

योग्यता प्रणालीले कर्मचारी परिचालनलाई भेदभावरहित बनाउँछ, उनीहरूबिचको अन्तर छुट्याउने मान्य आधार प्रदान गर्दछ । भेदभावको अनुभूतिले मानिसको जोस र जाँगरलाई शिथिल पार्दछ भने इर्ष्या र द्वेषजस्ता खराब गुणलाई जगाउँछ । महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारीमा रहेको कर्मचारीले अलिकति पनि भेदभावको अनुभूति गर्‍यो र आफ्नो योग्यताको उपयोगमा कमजोरी देखायो भने समाजलाई नै हानि हुन जान्छ ।

त्यसकारण कर्मचारी कर्मचारीविच फरक छुट्याउन योग्यतालाई मात्र उपयोग गरिन्छ । योग्यता प्रदर्शन गरी सेवा प्रवेश गरेको कर्मचारीले त्यसपछिका सबै गतिविधिमा पनि योग्यतालाई नै आधार बनाउँदा समान व्यवहार भएको महसुस गर्दछन्, भेदभाव हुँदैन भनी निश्चिन्त हुन्छन् । सबैलाई आफ्नो योग्यता प्रदर्शन गरेर अगाडि बढ्ने अवसर उपलब्ध गराइने भएकोले योग्यताको आधारमा समकक्षीहरू अगाडि बढेकोप्रति उनीहरूमा कुनै गुनासो रहँदैन, बरु योग्यता प्रदर्शन गर्ने थप प्रेरणा प्राप्त हुन्छ । फलस्वरूप काममा आफ्नो अधिकतम क्षमताको उपयोग गर्दछन् ।

६. पेसेवर सेवा (Professional Service) र तागत

जनताको करबाट चल्ने भएकोले सार्वजनिक प्रशासनमा संलग्नहरूबाट बढी पेसेवारिता (Professionalism) को माग सदाबहार रूपमा भई रहेको हुन्छ । जनशक्तिको पेसेवारिता सेवाको दक्षता र प्रभाकारितासँग सिधा सम्बन्धित हुन्छ । योग्यता प्रणालीको सबैभन्दा महत्त्वपूर्ण योगदान भनेको सेवालार्इ अझ बढी पेसेवर बनाउने हो । त्यसकारण सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणाली र पेसेवर सेवा एक आपसमा अन्योन्याश्रित रूपमा जोडिएका हुन्छन् ।

कुनै व्यक्तिले लामो समयसम्म आफ्नो दक्षता भएको काम गर्ने अवस्थालार्इ पेसेवर भनिन्छ । यस्ता व्यक्तिहरूले लामो समयसम्म एकै प्रकृतिको काम गर्ने भएकोले कामको मानक र तौरतरिका समेत आफैले आविष्कार गरेर निर्धारण गर्दै विशिष्ट किसिमले कार्यसम्पादन गर्दछन् । निश्चित लक्ष्य प्राप्त गर्न गठन भएको सङ्गठनले काममा संलग्न हुने प्रत्येक सदस्यको लागि काम, कार्यविधि र प्रक्रिया निर्धारण गरेको हुन्छ । यसरी औपचारिक रूपमा सङ्गठनले निर्धारण गरेको कार्यविधि र मूल्य मान्यता बाहेक पनि त्यहाँ कार्यरत पेसेवर समूहले आफ्नो कामलाई बढी विप्रेज्ञतायुक्त बनाउन, काममा एकरूपता र समानस्तर कायम गरी एकाधिकार स्थापित गर्न कार्य सम्पादन समूहका सदस्यले पालना गर्ने अनौपचारिक मूल्य मान्यताहरू पनि बनाएका हुन्छन् । यही कारणले नै यस्ता पेसेवार समूहले गर्ने काम सामान्यतः परिवेश निरपेक्ष रहन्छ, जुनसुकै अवस्थामा पनि काममा एकरूपता र समानस्तर कायम रहन्छ । यो समूहले सङ्गठनको औपचारिक बाहेक पनि आफैले निर्धारण गरेको अनौपचारिक मूल्य मान्यताको बलमा वातावरणबाट आउने खास गरी राजनीतिको अवान्छित प्रभावलाई पन्छाउन सक्षम हुन्छन् ।

राजनीतिज्ञ जहिले पनि यो वा त्यो बहानामा हस्तक्षेपकारी हुन्छ । ऊ जहाँसुकै जुनसुकै अवस्थामा अरुलाई प्रभावित गर्त उद्दत भइहाल्छ । यस्तो चरित्र भएको राजनीतिज्ञलाई सार्वजनिक प्रशासनको शीर्षस्थानमा बसेर अनुगमन र सुपरिवेक्षण गर्ने जिम्मेवारी समेत रहँदा सार्वजनिक प्रशासनमा हस्तक्षेप गर्न सहज हुन्छ । त्यसकारण सार्वजनिक प्रशासन राजनीतिक हस्तक्षेपप्रति सदैव संवेदनशील हुन्छ । यो उसको संरचनागत चरित्र हो ।

पेसेवर समूहको रूपमा रहेको सार्वजनिक प्रशासनमा राजनीतिज्ञको खराब हस्तक्षेपलाई कमजोर पार्ने क्षमता हुन्छ । पेसेवर सार्वजनिक प्रशासन औपचारिक र अनौपचारिक मूल्य मान्यताको आधारमा एकरूपता र एकै स्तरमा सञ्चालन हुने भएकोले यसले अवाञ्छित राजनीतिक हस्तक्षेपलाई कमजोर मात्र बनाउँदैन, पन्छाई पनि दिन्छ । पेसेवर कर्मचारी एकै मूल्य मान्यताबाट सञ्चालित हुने हुनाले राजनीतिज्ञले कर्मचारी चालेर वा छानेर वा उलटपुलट गरेर आफ्नो हस्तक्षेपलाई प्रभावी बनाउन सक्दैनन् । बरु पटक पटक फरक फरक कर्मचारीलाई उपयोग गर्न खोज्दा हस्तक्षेप सार्वजनिक हुने सम्भावना बढ्ने भएकोले डराउँछन् । जनमतबाट सजिलै प्रभावित हुने राजनीतिज्ञको लागि यो उपयुक्त हुँदैन । विशेष गरी सत्तामा बस्दा हस्तक्षेप गर्न खोज्ने राजनीतिज्ञ पनि सत्ताबाट बाहिरिएपछि हस्तक्षेपले पुन्याउनसक्ने खराबीप्रति सजग हुँदै कर्मचारीतन्त्रमा पेसेवारिता बढाउनुपर्ने कुरामा जोड दिन्छन् । त्यसैले जुनसुकै मुलुकमा पनि प्रत्येक चुनावी एजेण्डामा कर्मचारीतन्त्रलाई अझ बढी पेसेवर बनाउने कुरा उल्लेख भएको पाइन्छ ।

७. पेसेवर सेवा र चुनौती

योग्यता प्रणालीमा व्यवस्थित विशेषज्ञतामा आधारित सार्वजनिक सेवालालाई जीवनवृत्तिको रूपमा अँगाल्ने पेसेवर कर्मचारीहरूको समूह हो । उनीहरू खुला प्रतिस्पर्धाको माध्यमबाट योग्यता प्रदर्शन गरी सार्वजनिक सेवामा प्रवेश गर्दछन् । उनीहरू कत्तिको प्रतिस्पर्धात्मक अवस्थाबाट र के कस्तो योग्यता परीक्षणको कसीमा उत्तीर्ण भएर आए त्यसले उनीहरूको क्षमता निर्धारण हुन्छ । प्रतिस्पर्धाको मात्रा अवसर र सहभागिताको अवस्थाले निर्धारण गर्दछ । निजी क्षेत्रले जस्तो कामको लागि दुरुस्त व्यक्ति खोज्ने सुविधा सार्वजनिक सेवामा हुँदैन, बजारमा उपयुक्त व्यक्ति पाइँदैन पनि । अवसर र सहभागितालाई बढाउन जोड दिएर न्यूनतम योग्यताको जनशक्ति प्राप्त गर्ने बरु उसलाई तालिम र क्षमता विकास गरी सेवाको लागि योग्य बनाउने रणनीति सार्वजनिक सेवामा अख्तियार गरिएको हुन्छ । त्यसकारण सार्वजनिक पदको लागि अधिकांश अवस्थामा विशेषज्ञभन्दा पनि विशेषज्ञता हासिल गर्न योग्य व्यक्तिलाई भर्ना गरिएको हुन्छ ।

विशेषज्ञता कर्मचारीतन्त्रको मुख्य चरित्र हो । यही विशेषज्ञताले नै कर्मचारीतन्त्रलाई पेसेवर समूह बनाउन सबैभन्दा बढी योगदान गर्दछ । विशेषज्ञताको जति बढी उपयोग गरिन्छ उति नै बढी थप विशेषज्ञताको अवस्था सिर्जना हुन्छ । विशेषज्ञता र थप विशेषज्ञताले कर्मचारीतन्त्रलाई सक्षम बनाउँछ, काममा दक्ष र प्रभावकारी बनाउँछ । यसरी समयसँगै पेसेवर कर्मचारीको समूहले विशेषज्ञताको विस्तारित चक्र नै निर्माण गर्दछन् र सेवालालाई अझ बढी उत्कृष्ट बनाउँदै लैजान्छन् ।

सार्वजनिक पदमा काम गर्नेहरूको विशेषज्ञता मूलतः दुई विषयमा चिजमा निर्भर रहेको हुन्छ । पहिलो, उसको आफ्नो योग्यता र क्षमता र दोस्रो, निश्चित कामको लागि क्षेत्रगत एकाधिकार र कार्य सम्पादन गर्ने औपचारिक अधिकार । राउलका अनुसार धेरैले गर्न नसकिने काम भएकोले विशेषज्ञता आफैमा तागत हो, एकाधिकार सिर्जना गर्ने माध्यम हो (राउल, १९९९)। यस्तो बौद्धिक एकाधिकार, औपचारिक क्षेत्रगत

एकाधिकार र अधिकारसँग मिसिएपछि झन् बढी सुदृढ बन्दछ । यो अवस्था दुवैतिर धार भएको तरबार हो । यसलाई उचित किसिमले उपयोग गरियो भने राम्रो र गर्न सकिएन भने खराब परिणाम निम्त्याउँछ । बलियो एकाधिकारले निरङ्कुशता जन्माउने सम्भावना रहन्छ, प्रशासन जनताबाट टाढिँदै जान्छ । यसले मानवीय अनुहार गुमाउँदै जान्छ । सार्वजनिक प्रशासनको निरङ्कुशता लोकतन्त्र र समाज कसैको लागि पनि हितकर हुँदैन । ठुलो समूहको आफ्नै मूल्य मान्यताले समूहको सिर्जनशीलतालाई दबाउँछ, दक्षता र प्रभावकारिता अभिवृद्धिमा सीमितता ल्याउँछ भने विशेषज्ञता र यसमा आधारित औपचारिक र अनौपचारिक मूल्य मान्यताले पेसागत ऐक्यबद्धतालाई व्यक्तिगत ऐक्यबद्धतामा परिणत गरेर खराब काम गरे पनि आफ्नो समूहका सदस्यलाई सबै मिलेर बचाउने संस्कृतिको विकास हुन सक्दछ । यसबाट दण्डहीनताको संस्कृति निर्माण हुने जोखिम बढ्छ ।

८. सुदृढ योग्यता प्रणालीका पूर्वाधार

क्षमता र मेहनतलाई मात्र जोड दिँदैमा योग्यता प्रणाली प्रभावकारी हुँदैन । योग्यता प्रणालीलाई कामयावी बनाई कुशल पेसेवर समूहमा रूपान्तरण गर्न सार्वजनिक प्रशासनका केही महत्त्वपूर्ण पक्षहरूमा ध्यान पुग्न जरुरी हुन्छ । जनशक्तिको प्रभावकारी परिचालन र उपयुक्त वातावरण निर्माणको लागि तपसिलका पक्षहरूमा उचित ध्यान दिनुपर्दछ ।

८.१ सेवाको निरन्तरता

जीवनवृत्तिको रूपमा अँगालिने भएकोले सार्वजनिक सेवामा काममा उत्प्रेरणा सिर्जना गर्ने सबै आर्थिक, सामाजिक र आत्मिक चरित्रहरू समाविष्ट हुनुपर्दछ । जीवनवृत्तिलाई सुनिश्चित गर्न पेसागत सुरक्षा आवश्यक हुन्छ । तदर्थवादी वा कमजोर पेसागत सुरक्षाको अवस्थामा योग्य व्यक्ति प्रवेश नै गर्न चाहँदैनन् भने भएकाहरू पनि अनिश्चिताको कारण पलायनको सोचमा हुन्छन् । सार्वजनिक सेवामा पेसागत असुरक्षाले जोखिम लिने क्षमतालाई हात्तै घटाइदिन्छ यसले गर्दा सार्वजनिक सेवा नियमित सेवा प्रवाह प्रक्रियामा मात्र सीमित हुन्छ जसले गर्दा नवीनताले स्थान पाउँदैन । सेवाको सुरक्षा नहुँदा प्रवेश गरेको जनशक्ति टिकी रहँदैन । टिकिरहे पनि आफ्नो सबै क्षमता र मेहनत काममा लगाउँदैन, असजिलो अवस्था नआउने हदसम्मको काम मात्र गर्दछ । एकातिर प्रणालीभित्रै यस प्रकारको समस्या देखापर्दछ भने अर्कोतिर सार्वजनिक जिम्मेवारीमा बसेकाहरूबाट सार्वजनिक काम गराउन र सार्वजनिक अधिकारीसँग राम्रो सम्बन्ध बनाउन सहज ठानेर हिजोआज त निजी क्षेत्र र अन्तर्राष्ट्रिय दातृ निकाय लगायत सङ्घ संस्थाहरूले पनि स्थानीय कर्मचारीको रूपमा सार्वजनिक सेवाका अधिकारीहरूलाई भित्र्याउन मनग्य आर्थिक सुविधा दिने रणनीतिले बनाएर बस्ने हुनाले राम्रा कर्मचारीलाई टिकाउन झन् कठिन पर्दछ । यस अवस्थामा प्रवेश गरेको कर्मचारीलाई सार्वजनिक सेवामा टिकाइराख्नको लागि उपयुक्त व्यवस्था (नीतिगत, कानुनी र आर्थिक) मिलाउनुपर्दछ । सार्वजनिक सेवामा जनशक्तिको छिटो छिटो परिवर्तन खर्च र प्रभावकारिता दुवै दृष्टिकोणले

वान्छनीय हुँदैन ।

८.२ आर्थिक सुरक्षा

सार्वजनिक सेवालार्ई दीर्घकालीन पेसाको रूपमा अँगालिने भएकोले सेवामा कार्यरत जनशक्तिको आर्थिक आवश्यकता उचित किसिमले पूरा गर्नुपर्दछ । जीवनवृत्तिको लागि सार्वजनिक सेवालार्ई पेसाको रूपमा अँगाल्ने भनेको खाली राष्ट्रसेवाको भावनात्मक कुरा मात्र होइन । पेसाबाट प्राप्त आर्थिक सुविधाले उसलार्ई स्वतन्त्र र आत्मनिर्भर बनाउन सक्नुपर्दछ । आर्थिक सुरक्षाले नै कर्मचारीको वैचारिक र कार्य स्वतन्त्रता तथा आत्मनिर्भरतालार्ई अभिवृद्धि गर्दछ । आर्थिक सुरक्षाको लागि यताउता भौतारिने राष्ट्रसेवकले स्वतन्त्रतापूर्वक अरुको प्रभावमा नपरी सेवा प्रदान गर्न सक्दैन । पिकेटीका अनुसार एक कर्मचारीले आर्थिक सुविधाबाट तीन आवश्यकता पूरा गर्ने अपेक्षा गरेको हुन्छन् । वर्तमानको दैनिक जीविकोपार्जनको आवश्यकता, सेवा निवृत्तिपछि जीवनयापनको आवश्यकता र आफ्ना सन्ततिको लागि सम्पत्ति हस्तान्तरणको आवश्यकता पूरा गर्न (पिकेटी, २०१४) । आर्थिक सुरक्षाको अनुभव नगर्ने कर्मचारी सुरक्षाको खोजीमा लाग्दा उसको निर्णय अरुबाट प्रभावित हुने जोखिम बढ्छ, यसले गर्दा उसले दिने सेवामा असर पर्दछ । अतिरिक्त आमदानीको दबावमा आफूमा निहित अधिकारलार्ई आर्थिक सौदाबाजीको हतियार बनाउन सक्दछन् । आर्थिक सुरक्षाले कर्मचारीतन्त्रको दक्षता र प्रभावकारिता सिर्जना गर्नसक्ने खुबीलार्ई क्षय गर्दछ ।

८.३ कार्य स्वतन्त्रता

आर्थिक सुरक्षाले स्वतन्त्रताको वातावरण त निर्माण गर्दछ तर उसको व्यवहार अवाच्छित हस्तक्षेपबाट प्रभावित हुँदैन भन्ने कुराको सुनिश्चितता गर्दैन । उसको व्यवहारलार्ई स्वतन्त्र र उत्तरदायी बनाउन सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनमा उसलार्ई पूर्ण स्वतन्त्रता प्रदान गरिनुपर्दछ भने यस्तो स्वतन्त्रताको दुरुपयोग नहोस् भनी उसलार्ई नतिजाप्रति उत्तरदायी बनाउनु पर्दछ । सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनको विधि र प्रक्रिया निर्धारणमा प्रशासनलार्ई स्वतन्त्रता दिइनुपर्दछ । नीति निर्माणको दायित्व भएको राजनीतिज्ञले सार्वजनिक प्रशासनले नीति कार्यान्वयनबाट प्राप्त हुनुपर्ने नतिजा दिन सक्थो कि सकेन? भनी अनुगमन गर्नुपर्दछ । नीतिको प्रतिफलप्रति भन्दा नीति कार्यान्वयनको चरणमा राजनीतिज्ञले हस्तक्षेप गर्थ्यो भने उत्तरदायित्व प्रणाली खल्बलिन्छ । नीति कार्यान्वयन भई प्रतिफल प्राप्त हुँदाको जस त राजनीतिज्ञले जहिले पनि पाउँछ तर प्रक्रियागत हस्तक्षेपको कारण कार्यान्वयन नहुदाको अवस्थामा प्रशासनलार्ई उत्तरदायी बनाउन सकिँदैन । यस्तो अवस्थामा नैतिक रूपमा राजनीतिज्ञ पनि जवाफदेही हुनुपर्दछ । यसले राम्रो कर्मचारीलार्ई प्रोत्साहित र खराबलार्ई निरुत्साहित गर्ने उत्तरदायित्व प्रणालीको अवधारणा नै कार्यान्वयन नहुने अवस्था आउँछ । नतिजाप्रतिको उत्तरदायित्व कमजोर भएपछि सार्वजनिक प्रशासनमा दण्डहीनता मौलाउने जोखिम हुन्छ । काम गर्ने र नगर्नेबिचको अन्तर समाप्त हुन्छ । राजनीतिज्ञलार्ई नीति कार्यान्वयनमा चासो नै हुँदैन भन्ने

होइन, यथार्थमा नीतिको स्वामित्व उसैको हुन्छ । राजनीतिज्ञले कार्यान्वयनको अनुगमन गर्ने र कार्यान्वयनमा देखिएका नीतिगत अफ्याराहरू फुकाउने काम त गर्नुपर्दछ भने नीति कार्यान्वयनको प्रक्रियाबाट भने आफूलाई टाढा राख्नुपर्दछ ।

८.४ साझा उत्तरदायित्व

आवधिक निर्वाचन राजनीतिज्ञलाई पुरस्कृत र दण्डित गर्ने मतदाताको औजार हो । औजारको प्रभावकारिता औजार आफैमा भन्दा पनि औजार प्रयोग गर्नेको कुशलतामा निर्भर हुन्छ । मतदाताको प्रवृत्तिले उनीहरूलाई रिझाउने राजनीतिज्ञको व्यवहार प्रभावित हुन्छ । मतदाताहरूले नीति केन्द्रित भएर मतदान गर्न थाले भने राजनीतिज्ञ पनि नीति निर्माण र कार्यान्वयनप्रति बढी संवेदनशील हुन्छन् भने मतदाताहरू व्यक्तिगत पुरस्कारमा जोड दिने भए भने राजनीतिज्ञ पनि नीति निर्माण र कार्यान्वयनभन्दा सार्वजनिक गतिविधिलाई उलटपुलट गरेर बढीभन्दा बढी व्यक्तिगत पुरस्कार सिर्जना र वितरणमा लाग्दछन् । पछिल्लो अवस्थाले नीति कार्यान्वयनबाट दीर्घकालमा प्राप्त हुने प्रतिफलमा भन्दा तत्कालै लाभ सिर्जना गर्न सकिने प्रक्रियामा राजनीतिज्ञको चासो बढ्छ । गरिबको सङ्ख्या बढी भएका र कम शिक्षित मतदाता भएका कम विकसित मुलुकका राजनीतिज्ञहरू मतदाताको प्रवृत्तिअनुसार नीतिगत प्रभावकारिता भन्दा व्यक्तिगत पुरस्कार वितरणप्रति बढी ध्यान दिन्छन् । राजनीतिज्ञको गैरनीतिप्रतिको सक्रियताले सार्वजनिक प्रशासनको नीति कार्यान्वयन क्षमता स्वतः प्रभावित हुन्छ । नीतिगत उत्तरदायित्वबाट विचलित राजनीतिज्ञले सार्वजनिक प्रशासन र कार्यरत जनशक्तिलाई पनि नीति कार्यान्वयनको लागि उत्तरदायी बनाउन सक्दैन । उत्तरदायित्व कमजोर भएपछि सेवा प्रभावकारी हुनसक्दैन ।

८.५ अवाञ्छित हस्तक्षेप

अधिकांश राजनीतिज्ञहरू एक पटक मात्र निर्वाचित हुन चाहने हुँदैनन्, दोहोरिइरहन चाहन्छन् । पटक पटक निर्वाचित हुँदै माथिल्ला राजनीतिक पदमा पुग्न चाहन्छन् । यसकारण उनीहरू सधैं आफ्ना मतदातालाई टिकाइराख्ने र थप मतदाता आकर्षित गर्ने धुनमा रहेका हुन्छन् । यस क्रममा समर्थन बढाउन सहयोगी हुने जुनसुकै गतिविधि गर्न राजनीतिज्ञ तयार हुन्छन् । योग्यता प्रणालीमा आधारित सार्वजनिक प्रशासनमा सार्वजनिक पदमा नियुक्ति, सरुवा, बढुवा वा कर्मचारी प्रशासनको अन्य गतिविधिलाई राजनीतिक हस्तक्षेपबाट पर राख्ने कोसिस गरिएको हुन्छ । वास्तवमा भन्ने हो पश्चिममा आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनको विकास नै सार्वजनिक व्यवस्थापनमा राजनीतिक नियुक्तिले सिर्जना गरेको पक्षपात, भद्रगोल, अनियमितता र भ्रष्टाचारजस्ता विकृति रोक्नको लागि भएको थियो । यस्तो अवस्थामा राजनीतिज्ञ प्रशासनमा हस्तक्षेपको छिद्र खोज्ने वा छिद्र बनाउने दाउमा लागेको हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासन योग्यता प्रणालीको आधारमा व्यवस्थित भए पनि राजनीतिक हस्तक्षेपको जोखिम अन्त्य भएको हुँदैन । प्रशासनमा हस्तक्षेप गर्नको लागि राजनीतिज्ञले कर्मचारीलाई सङ्गठित गर्ने युनियनहरूलाई उपयोग गर्दछन् । कर्मचारी युनियनमार्फत सार्वजनिक प्रशासनमा राजनीति हस्तक्षेपको सञ्चार भइरहेको हुन्छ । त्यसैले कर्मचारीको ट्रेड युनियनलाई

सार्वजनिक प्रशासनलाई राजनीतिकरण गर्ने वर्तमानको औजार पनि भन्ने गरिन्छ (Micklethwait et al., 2015)। सङ्गठित हुन पाउने अधिकार हुँदाहुँदै पनि कर्मचारी युनियनहरूलाई पेसागत विकासको मर्यादामा मात्र सीमित गर्नुपर्दछ । युनियनहरूलाई राजनीतिक औजार बन्न नदिने उपयुक्त व्यवस्था मिलाउनुपर्दछ ।

८.६ नियुक्ति

योग्यता प्रणालीले सार्वजनिक पद तोकिएको योग्यता पुगेकोले मात्र पाउनुपर्दछ भन्ने मान्यता राख्दछ । सार्वजनिक प्रशासनका केही महत्त्वपूर्ण पदहरूमा राजनीतिक नियुक्ति गर्ने प्रचलन संसारभर छ । यस्ता पदहरूको नियुक्तिको लागि योग्यता प्रणालीमा जस्तो आधारभूत योग्यता र प्रतिस्पर्धात्मक प्रक्रिया तोकिएको हुँदैन । त्यसकारण यस्तो नियुक्ति सजिलो हुन्छ । यस्ता सजिलो नियुक्तिलाई राजनीतिज्ञले योग्यभन्दा आफूप्रति वफादारहरूलाई नियुक्ति गर्ने औजारको रूपमा उपयोग गर्दछन् । कतिपय अवस्थामा त राजनीतिक नियुक्ति गर्नकै लागि अतिरिक्त पदहरू सिर्जना गरेर पनि नियुक्ति गरिन्छ । सार्वजनिक प्रशासनको महत्त्वपूर्ण स्थानमा बसेर काम गर्ने राजनीतिक नियुक्ति पाएका यस्ता वफादारहरूमाफत सार्वजनिक प्रशासनमा राजनीतिज्ञको अवाच्छिद्य हस्तक्षेप सजिलै सञ्चार हुन्छ । त्यसकारण राजनीतिक नियुक्तिलाई व्यवस्थित गरी उत्तम व्यक्तिको प्रवेश सुनिश्चित गर्ने र उसको सार्वजनिक प्रशासनसँगको सम्बन्धलाई उचित किसिमले व्यवस्थित गरी उसलाई प्रशासनमा राजनीतिक प्रभाव छिराउने विन्दु बन्न दिनुहुँदैन ।

९. नेपालको अवस्था

२०१३ सालमा आधुनिक सार्वजनिक प्रशासन गठनको प्रयाससँगै नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणालीको प्रवेश भएको थियो । करिब छ दशक लामो कालखण्डमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा आफ्नै मूल्य मान्यताहरू विकसित भइसकेका छन् । त्यसो त सार्वजनिक प्रशासनका मूल्य मान्यताहरूको विकास र परिमार्जन आज भन्दा पच्चीस सय वर्ष अगाडि देखि नै हुँदै आएको छ । के कस्तो अवस्थामा यसले राम्ररी काम गर्दछ ? र के कस्तो अवस्था यसको लागि प्रतिकूल हुन्छ ? भन्ने कुरामा सायदै मतभेद छ । संसारभर यसका निश्चित मूल्य मान्यताहरूलाई सर्वव्यापी रूपमा स्वीकारिएको छ । नेपालको सार्वजनिक प्रशासनका मूल्य मान्यताहरू पनि यही पृष्ठभूमिमा तयार भएर प्रचलनमा रहेका छन् ।

योग्यता प्रणाली, निष्पक्षता, समानता, तटस्थता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता सार्वजनिक प्रशासनका आधारभूत मूल्य मान्यताहरू हुन् । यससँगै आर्थिक र नोकरीको सुरक्षा यसका अन्य महत्त्वपूर्ण अवयवहरू हुन् । त्यसै गरी विशेषज्ञता र त्यसमा आधारित पेसेवारिता यसबाट गरिने सर्वकालिक र सदाबहार अपेक्षाहरू हुन् । सार्वजनिक कोषबाट सञ्चालित हुने भएकोले पैसाको मूल्यको लागि काममा दक्षता र प्रभावकारिता पनि सदाबहार अपेक्षामा पर्दछ । कर्मचारीलाई सामाजिक मर्यादामा उच्च स्थान दिइने भएकोले सोही स्तरमा उदाहरणीय हुनुपर्दछ । व्यक्तिगत स्वार्थबाट निर्देशित राजनीतिक हस्तक्षेपलाई पन्छाई सार्वजनिक

हित प्रवर्द्धनप्रति दत्तचित्त रहनुपर्दछ । त्यसै गरी समाजको लागि काम गरिने राष्ट्रिय सेवा भएकोले देश र समाजप्रति वफादार रहनु उसको आदर्श हुनुपर्दछ । स्थापनाको आधा दशकभन्दा बढी भइसक्दा पनि योग्यता प्रणालीमा आधारित पेसेवार सार्वजनिक प्रशासनका अन्तरनिहित यी मूल्य मान्यताको कसीमा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनलाई परख गर्दा तपसिलबमोजिम कमजोरी र चुनौतीहरू देखिएका छन् ।

९.१ पेसेवारिताको कमी

नेपालको सार्वजनिक प्रशासन पेसेवरहरूको समूह हुँदाहुँदै पनि यसले काममा विपेशज्ञता देखाउने र अवाच्छित राजनीतिक हस्तक्षेपको व्यवस्थापन कुशलतापूर्वक गर्न सकेको छैन । नियमित रूपमा गरिने सेवा प्रवाह दक्ष र प्रभावकारी हुन सकेको छैन भने सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनका विपेश गरी आयोजना कार्यान्वयन विशेष खाडल रहँदै आएको छ । आफ्नो स्वार्थ सिद्ध गर्न राजनीतिज्ञले कर्मचारीको छटनी गर्ने प्रचलन आम रूपमा हुँदै आएको छ । कर्मचारीहरू पनि राजनीतिज्ञको नजरमा पर्नको लागि पेसेवर मूल्य मान्यता कुल्चँदै तँछाडमछाड गरिरहेका घटनाहरू बारम्बार दोहोरिडरहेका छन् । पेसेवर समूहले नहुने कुरा कसैले नगर्ने र गर्नुपर्ने कुरा जो हुँदा पनि गर्ने हुनुपर्ने हो तर त्यसो हुन नसकेको प्रशस्त उदाहरण पाइन्छन् । राजनीतिज्ञले कर्मचारी छटनी गरी इच्छित काम गराएको समाचार सामान्य जस्तै भएका छन् ।

९.२ सम्पूर्णतामा योग्यता

सबैको लागि स्वीकार्य बनाउन र सक्षमतालाई प्रवर्धन गर्न कर्मचारी प्रशासनका तथा कर्मचारीसँग सम्बन्धित सबै गतिविधि योग्यताको आधारमा गर्नुपर्ने हुन्छ । यस्तो योग्यताको आधार पनि मापन गर्न मिल्ने र पारदर्शी हुनुपर्दछ । नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा पनि योग्यता प्रणालीलाई अनुसरण गर्ने गरी कानुनी व्यवस्था गरिएको भए पनि सेवा प्रवेश बाहेक अन्य गतिविधिमा यसको कार्यान्वयन नगण्य बराबर छ । भर्नाको बेलाको योग्यता प्रणालीले त्यसपछिका सबै गतिविधिलाई स्वतः योग्यतामा आधारित बनाउदैन । कर्मचारीको सुरुवा, बढुवा वा पुरस्कार लगायतका गतिविधि कामको आधारमा भन्दा अन्य तदर्थवादी र अपारदर्शी आधारमा भई रहेको छ । यसले प्रवेशको बेला टुसाउन थालेको योग्यता प्रणालीलाई पछि गएर निमोठ्ने काम भएको छ । यसबाट सार्वजनिक प्रशासनलाई योग्यता प्रणालीको सम्पूर्णतामा सञ्चालन गर्न अवरोध पुगेको छ । आंशिक प्रयासले प्रतिफल पनि आंशिक नै दिन्छ ।

९.३ राजनीतिक हस्तक्षेप

योग्यता प्रणालीको आविष्कार नै प्रशासनमा राजनीतिक हस्तक्षेपले नियुक्ति र सेवा प्रवाहमा ल्याउने खराबी हटाएर सार्वजनिक हित प्रवर्द्धनका लागि भएको हो । सार्वजनिक प्रशासनले यो काम गर्न सकेन भने योग्यता प्रणाली सुदृढ नभएको र जनशक्तिमा पेसेवारपन कमजोर रहेको ठहर्छ । सार्वजनिक प्रशासनमा

ट्रेड युनियनमार्फत देखिने गरी राजनीतिक हस्तक्षेप भइरहेको छ । राजनीतिक आस्थाको आधारमा ट्रेड युनियनहरू गठन गर्ने र आफू निकट ट्रेड युनियनको सिफारिसमा कर्मचारीको परिचालन भइरहेको छ । राजनीतिक हस्तक्षेपलाई रोक्नको लागि गरिएका कानुनी र प्रक्रियागत व्यवस्था राजनीतिज्ञ र उच्च प्रशासक कै कारण कार्यान्वयन भएका छैनन् । योग्यता प्रणालीको आधारमा प्रवेश गरेको भए पनि कर्मचारीहरू आफ्नो पेसासँग सम्बन्धित सबै कुरा कामको आधारमा नै हुन्छ र कामलाई नै मैले प्राथमिकता दिनुपर्दछ भनी आश्वस्त हुन सकेका छैनन् । फलस्वरूप राजनीतिज्ञलाई खुसी पारी पेसागत दौडमा विजयी हुन धाउने प्रवृत्ति झाङ्गिदै गएको छ ।

करिब २५ सय वर्षदिखि विकास हुँदै आएको र नेपालकै सन्दर्भमा पनि छ दशकभन्दा बढी भइसकेको अवस्थामा पनि सार्वजनिक प्रशासनका मूल्य मान्यताप्रति नेपालका राजनीतिज्ञहरूमा एकरूपता पाइँदैन । उनीहरूको लागि सार्वजनिक प्रशासनमा योग्यता प्रणाली भनेको खाली भर्नामा योग्यताको आधारमा प्रतिस्पर्धा गर्ने मात्र हो भन्ने भान हुन्छ । राजनीतिज्ञहरू प्रशासनलाई अझ बढी पेसेवर समूह बनाएर सार्वजनिक प्रशासनलाई उत्तरदायी, दक्ष र प्रभावकारी सक्षम बनाउनेभन्दा आफ्नो प्रभावप्रति संवेदनशील समूह बनाउन पाउँदा सजिलो हुने धारणा राख्दछन् । संसदमा संघीय निजामती सेवा ऐन निर्माणमा विधायकहरूबिच देखिएको तनाव प्रशासनलाई राम्रो बनाउनेभन्दा पनि कसरी प्रशासनमा राजनीतिज्ञको प्रभाव बढाउन सकिन्छ भन्ने कोणबाट सिर्जना भएको सहज अनुमान गर्न सकिन्छ । होइन भने लामो कालखण्डदेखि स्थापित संस्थाको कानून निर्माणमा यस्तो वाद विवाद भएर कानून निर्माण नै अवरुद्ध हुने अवस्था आउने थिएन ।

९.४ सुरक्षाको प्रत्याभूति

जीवनयापनको पेसाकै रूपमा सार्वजनिक सेवा अँगालिने भएकोले पेसागत मूल्य र आर्थिक सुरक्षाको प्रत्याभूति नितान्त जरूरी हुन्छ । पञ्चायतकालको पर्चा खडा गरेर हटाउन सकिने घाँटीमा झुण्डिएको तरबारबाट झस्किएको सार्वजनिक प्रशासनमा बहुदलीय व्यवस्थामा यसलाई हटाएर नोकरीको सुरक्षालाई बलियो बनाइएको छ । विनाकारण र उचित सफाइको मौका नदिई निश्चित विधि र प्रक्रिया पूरा नगरी कुनै पनि निजामती कर्मचारीलाई हटाउन नसकिने व्यवस्था गरिएको छ । यो व्यवस्थाले निरन्तर काम गरेर मात्र सुरक्षित हुनेभन्दा पनि प्रवेश गरेपछि सुरक्षित भइहाल्ने अवस्था बनेको छ । यसले कहिलेकाहीं कामको आधारमा कर्मचारी परिचालन गर्न अष्टेरो अवस्था पनि सिर्जना गर्ने गरेको छ ।

अर्कोतिर आर्थिक सुरक्षा भने एकदम कमजोर छ । नेपालका कर्मचारीहरूको तलबमान समान आर्थिक अवस्था भएका अन्य देश र छिमेकी देशको भन्दा कम छ । यसबाट कर्मचारीहरूमा वैकल्पिक आमदानीको लागि यताउता लाग्ने, भ्रष्टाचार र अनियमिततामा संलग्न हुने, मौका आउने बित्तिकै सेवा नै छोडेर हिँड्ने जस्ता गतिविधि बढ्दै गएको छ । न्यून तलबमानको अवस्था भएकोले घोषित वा अघोषित, देखिने गरी वा नदेखिने गरी, साधन स्रोत उलटपुलट गरेर भए पनि अन्य सुविधाहरू विस्तार गरिँदै लागिएको छ ।

तर यस्तो सुविधाको वितरण र उपलब्धतामा समानता छैन, बलिया निकायमा बढी र कमजोरमा शून्यको अवस्था छ । यस्ता सुविधाहरूमा अन्तरसेवा र सेवाभिन्न पनि अन्तरसमूह वितरणमा व्यापक असमानता छ । यसले पनि कर्मचारीलाई सुविधा भएका ठाँउमा जान वा पाइरहेको सुविधा कायम रहन अवाञ्छित क्रियाकलाप गर्न प्रतिस्पर्धा गर्नुपर्ने अवस्था सिर्जना गरेको छ । राजनीतिज्ञको कर्मचारी छनोटमा महत्त्वपूर्ण भूमिका हुने भएकोले यस्तो प्रतिस्पर्धाले कर्मचारीहरूमा राजनीतिक प्रभाव पर्न जाने जोखिम बढेको छ । त्यस्तै प्रशासनको उच्च पद र निम्न पदबिचको तलब अनुपात एकदम साँघुरो छ । जिम्मेवारीभन्दा न्यूनतम आवश्यकताको सिद्धान्तअनुसार तलबमान समायोजन गर्दै लिएको छ । जिम्मेवारी निरपेक्ष यो तलब अनुपात काममा बढी क्षमता र मेहनत लगाउन उत्प्रेरित गर्ने खालको छुँदैन छैन । यो अनुपातलाई संशोधन नगरी जति तलब बढाए पनि कर्मचारीलाई उत्प्रेरित गर्न सकिँदैन ।

९.५ नियुक्ति

अन्य मुलुकमा जस्तै महत्त्वपूर्ण सार्वजनिक पदहरूमा राजनीतिक नियुक्ति गर्ने प्रचलन नेपालमा पनि छ । यस्तो राजनीतिक नियुक्तिलाई व्यवस्थित गर्न विभिन्न प्रक्रियागत व्यवस्था गरिएको पनि छ । तर यसरी राजनीतिक तवरबाट नियुक्ति गरिने पदमा उत्तमहरूमध्येबाट अत्युत्तमलाई छान्ने व्यवस्था छैन । अधिकांश राजनीतिक नियुक्ति बफादारहरूलाई पुरस्कृत गर्न, राजनीतिक सहयोगको गुण तिर्न वा सहयोग प्राप्त गर्न मात्र गरेको आभाष हुन्छ । सार्वजनिक प्रशासनको उच्च पदमा रहने यस्ता पदमा यस प्रकार योग्यता वा क्षमतालाई वेवास्ता गरी गरिने नियुक्तिले योग्यता प्रणालीमा सङ्गठित प्रशासनमा असामञ्जस्य मात्र उत्पन्न गर्दैन नियुक्त पदाधिकारीप्रति बफादारिता निर्वाह गर्नुपर्ने बाध्यताले राजनीतिक हस्तक्षेपलाई सहज आमन्त्रण समेत गर्दछ । यसको प्रभाव पेसेवार समूहमा पनि कुनै न कुनै रूपमा पर्दछ । यो समूहको राजनीतिक हस्तक्षेप व्यवस्थापनको क्षमता प्रत्यक्ष प्रभावित हुन्छ । अर्कोतर्फ यो वा त्यो बहानामा सार्वजनिक प्रशासनका तल्ला पदहरूमा पनि करारमा राजनीतिज्ञले नियुक्ति गर्दा योग्यता प्रणालीको तल र माथि दुवैतिर राजनीतिक हस्तक्षेपको लागि उपयुक्त स्थान निर्माण हुँदै गएको छ, प्रशासन राजनीतिप्रति अन्यन्त संवेदनशील वर्गको बिचमा च्यापिन पुगेको छ । यसबाट कर्मचारी वर्गको पेसागत क्षमता खुम्चिन गएको छ ।

१०. निष्कर्ष

योग्यता प्रणाली वर्तमान समयको एक मुख्य दर्शन हो । जटिल बन्दै गएको वर्तमान समाजलाई यसले मात्र चलायमान बनाउन सक्दछ । प्राकृतिक योग्यताको आधारमा आर्जित साधन, स्रोत र सुविधालाई मात्र सामाजिक मान्यता दिने र सामाजिक विकासको एक मात्र आधार मान्ने योग्यता प्रणाली सार्वजनिक जीवनको लागि मात्र होइन निजी क्षेत्रको लागि पनि अपरिहार्य बन्दै गएको छ । समाजप्रदत्त अधिकार र साधन स्रोतबाट परिचालित हुने र सामाजिक व्यवहारलाई नियमन गर्ने महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्ने सार्वजनिक प्रशासनका पद वितरणमा धेरै अगाडिदेखि योग्यता प्रणालीको अनुसरण गरिएको छ । लामो समयदेखि स्थापित संस्था भएर पनि सार्वजनिक प्रशासनलाई सम्पूर्ण रूपमा योग्यता प्रणालीमा सञ्चालन गरी

पूर्ण पेसेवर सेवा दिनको लागि राजनीतिक हस्तक्षेप, पेसागत र आर्थिक सुरक्षा, कार्य स्वतन्त्रता तथा केही नियुक्ति जस्ता चुनौतीको व्यवस्थापन सामना गर्नुपर्ने हुन्छ । जहाँको सार्वजनिक प्रशासनले यी चुनौती सामना गर्ने सामर्थ्य राख्छन्, त्यहाँको प्रशासन सफल छ, त्यहीँको शासन नै सक्षम र प्रभावकारी छ । द्रुत आर्थिक तथा सामाजिक विकासको संवाहक भएको छ । यसको विपरीत जहाँको प्रशासन यी चुनौती सामना गर्ने सामर्थ्य राख्दैनन् वा कमजोर छन्, त्यहाँको सरकार सफल पनि छैनन्, आर्थिक सामाजिक विकासले पनि गति लिन सकेको छैन ।

संस्थागत भएको आधा शताब्दी भइसकदा पनि योग्यता प्रणालीमा आधारित नेपालको सार्वजनिक प्रशासन अपवादमा बाहेक सबै अवस्थामा सार्वजनिक नीति कार्यान्वयनमा दक्ष र प्रभावकारी बन्न सकेको छैन, पेसेवारिता प्रदर्शन गर्न सकेको छैन । यसको मुख्य कारण योग्यता प्रणालीको आंशिक कार्यान्वयन, राजनीति हस्तक्षेप र राजनीतिज्ञको विचलित प्रवृत्ति, कमजोर सुरक्षा र अन्य नियुक्तिको कमजोर गुणस्तर आदि हुन् । सार्वजनिक प्रशासनको विकल्प भनेको सक्षम सार्वजनिक प्रशासन मात्र हो । योग्यता प्रणालीलाई जति सुदृढ बनाइन्छ, उतिनै मात्रामा यसको सक्षमता बढ्छ । यसको पेसेवारिता बढ्छ र सेवामा दक्षता र प्रभावकारिता हसिल हुन्छ, आर्थिक सामाजिक विकासले गति लिन्छ । सेवा प्रवेशको बेलामा जस्तै कर्मचारी प्रशासनका सम्पूर्ण गतिविधिलाई योग्यतामा मात्र आधारित बनाई दक्ष पेसेवार समूह बनाउने, शासकीय संरचनाको शीर्षभागमा बस्ने राजनीतिज्ञले प्रशासन सञ्चालनको आधारभूत मूल्य मान्यतालाई अङ्गीकार गर्ने, हस्तक्षेपलाई खाली नीति कार्यान्वयन र प्रशासनको उत्तरदायित्वमा सीमित गर्ने जस्ता चरित्र देखाउनु नितान्त जरुरी छ । त्यसैगरी राजनीतिक नियुक्तिलाई सीमित गरी योग्यतमलाई नियुक्ति दिने, ट्रेड युनियनको भूमिकालाई परिभाषित गरी राजनीतिक प्रभाव सञ्चार गर्ने साधन बन्न नदिने र आर्थिक सुरक्षालाई बलियो बनाई कर्मचारीलाई स्वतन्त्र र आत्मनिर्भर बनाउने विषय प्राथमिकतामा राख्नु पर्दछ । यसबाट मात्र नेपालको सार्वजनिक प्रशासन सबल र सक्षम बन्दछ । नीति कार्यान्वयनमा दक्षता र प्रभावकारिता हासिल हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

अर्थ मन्त्रालय (..), *विभिन्न आर्थिक वर्षका बजेट वक्तव्य*, नेपाल सरकार ।

निजामती सेवा ऐन, २०४९, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०४९)।

निजामती सेवा नियमावली, २०५०, कानून किताब व्यवस्था समिति (२०५०)।

Acemoglu, D. and James A. Robinson. (2019). *The narrow corridor: states, societies and the fate of liberty*. Viking Penguin Books.

- Micklethwait, J. and Adrian Wooldridge (2015). *The fourth revolution: the global race to reinvent the state*. Penguin Books.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty first century*. The Belknap of Harvard University Press.
- Puett, M. and Christine Gross- Low (2016). *The path: a new way to think about everything*. Penguin Books.
- Rawls, J. (1999). *A theory of justice*, Harvard University Press.
- Wooldridge, A. (2021). *The aristocracy of talent: how meritocracy made the modern world*. Sky Horse Publishing.