लोक सेवा आयोग

राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी, सहसचिव वा सो सरह (अप्राविधिक) पदको
खुला प्रतियोगितात्मक (संयुक्त) लिखित परीक्षा
मितिः २०८०/९/६

समयः ३ घण्टा | पूर्णाङ्कः १००

पत्रः द्वितीय
बिषयः सार्वजनिक क्षेत्र व्यवस्थापनमा जवाफदेहिता, नैतकिता र व्यावसायिकता
(Public Accountability, Ethics and Professionalism in Public Sector Management)

तलका प्रश्नहरूको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ ।

१. विश्वभरि नै सार्वजनिक क्षेत्रमा व्याप्त सबैभन्दा ठूलो नैतिक विचलनको रुपमा भ्रष्टाचारलाई लिने गरिन्छ। हाम्रो जस्तो विकासोन्मुख मुलुकमा त यसले अघोषित रुपमा सामाजिक स्वीकृतियुक्त कुसंस्कृतिको स्वरुप समेत धारण गरेको अवस्था देखिन्छ। नेपालको राजनीतिको शीर्षस्थ नेतृत्वदेखि प्रशासनको तल्लो तहसम्म यसको फैलावट रहेको अनुभूति जनमानसमा रहेको छ। फलत: राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक पदाधिकारी उपरको आम जनताको आक्रोश निरपेक्ष रुपमा चर्को ढङ्गले अभिव्यक्त हुने गरेको छ।

नेपालको भ्रष्टाचार नियन्त्रण सम्बन्धी संवैधानिक र कानूनी व्यवस्था सबल मानिन्छ। दक्षिण एशिया र अन्य कैयौं मुलुकहरुमा नेपालमा जस्तो सशक्त कानूनी र संस्थागत संरचना रहेको पाईंदैन। यस्तो सबल व्यवस्था हुँदाहुँदै पनि हाम्रो मुलुकमा भ्रष्टाचार नियन्त्रण अपेक्षित रुपमा हुन नसकेको आम अनुभूति रहेको छ। अर्कोतर्फ नेपालका सार्वजनिक पदाधिकारीहरु बजेट खर्च आकर्षित हुने निर्णय गर्दा असल विश्वास (Good Faith) का साथ निर्धक्क हुन सक्ने अवस्था छैन। निर्णय गर्दा भ्रष्टाचारको अनुसन्धानमा परिने हो कि भन्ने त्रासको कारण पनि मुलुकको दीर्घकालीन विकाससँग सम्बन्धित कैयौं निर्णयहरु हुन नसकेको भन्ने सुनिन्छ।

निर्णय गर्दा उपलब्ध तथ्याङ्कको प्रयोग, नपुग तथ्यको खोजी र निर्णयको तत्कालीन र दीर्घकालीन प्रभाव एवं लागतको विवेचना हुनु जरुरी हुन्छ। निर्णयपूर्व विश्लेषण गरी समय सापेक्ष र आवश्यकता अनुरुप जोखिम लिनुपर्नेमा नयाँ नीति निर्णयभन्दा बढोत्तरी (Incremental) निर्णयमा रमाउने प्रवृत्ति एकातिर छ भने असल मनसायले गरेका नीति निर्माण र भएका निर्णयमा प्रश्न उठ्दा हुनजाने जोखिममा प्रतिवाद गर्ने, सत्यतथ्यमा अटल रहने र संरक्षण गर्ने प्रचलन नहुँदा जोखिम लिने प्रवृत्ति हराउँदै गएको छ। संस्थागत र सरोकारवालाका व्यवहार एवं वातावरण पनि निर्णय सहजीकरण अर्थात् जोखिम लिई निर्णय गर्न प्रेरित गर्ने स्थिति विरलै पाइन्छ।

एकातिर भ्रष्टाचार व्यापक भएको आम अनुभूति हुनु र अर्कोतर्फ भ्रष्टाचार नियन्त्रण लक्षित सकृयताले निर्णय निर्माणको वातावरण प्रतिकूल भएको अनुभूति हुनु वर्तमान नेपालको प्रशासकीय व्यवस्थाको कमजोरी हो। जति भ्रष्टाचार हुनु नैतिक विचलन हो, त्यति नै निर्णयकर्ताले समयमा निर्णय नगर्दा हुने हानी नैतिक प्रश्न हो। आम चासो भ्रष्टाचारमा छ। तर निर्णय समयमा नहुँदा हुने हानी भ्रष्टाचारभन्दा कम गम्भीर छैन।

उपर्युक्त पृष्ठभूमिमा निम्न प्रश्नहरुको समाधान गर्नुहोस्। ५+१०+१०=२५

क) सार्वजनिक क्षेत्रमा देखिने नैतिक विचलनका आयामहरुको विश्लेषण गर्नुहोस्।

ख) सार्वजनिक कोषको उपयोग गरी सार्वजनिक वस्तु वा सेवा प्रदान गर्ने जिम्मेवारीमा रहने पदाधिकारीले समयमै निर्णय नगर्दा हुने सार्वजनिक हानी नोक्सानीको विद्यमान अवस्थाको बारेमा चर्चा गर्दै उक्त पदाधिकारीलाई सार्वजनिक नैतिकताको कसीमा ल्याउन तथा भ्रष्टाचार जस्तै दण्डनीय बनाउन के कस्तो व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ? तर्कयुक्त सुझाब दिनुहोस्।

ग) सार्वजनिक कोषको खर्च हुने निर्णय निर्माणको सन्दर्भमा निर्णयकर्ताले असल विश्वास (Good Faith) का साथ गरेको निर्णयको सन्दर्भमा निर्णयकर्ताको संरक्षण, अनुमोदन र सशक्तिकरण गरी निर्णयको अनुकूल वातावरण निर्माण गर्न के कस्तो व्यवस्था गर्नुपर्ने ठान्नुहुन्छ? यस्तो वातावरण निर्माण गर्ने सम्बन्धमा राजनीतिक संस्था तथा संवैधानिक निकायहरुले के कस्तो नैतिक जिम्मेवारी तथा भूमिका बहन गर्नुपर्ला? तर्कपूर्ण विश्लेषण गर्नुहोस्।

२. सार्वजनिक प्रशासनको संरचना र कार्य पद्धति एवं कार्य व्यवहारमा कार्यक्षेत्र र जिम्मेवारीको जति धेरै स्पष्ट बिभाजन हुन्छ, कार्य सम्पादनमा स्वायत्तता दिइन्छ वा विकेन्द्रित गरिन्छ, त्यति नै बढी कार्य लक्ष्य हासिल गर्न सजिलो हुन्छ र उत्तरदायित्वको संरचनासमेत चुस्त हुँदै जान्छ भन्ने विश्वास गरिन्छ। सार्वजनिक प्रशासनका अधिकारीहरुलाई तोकिएको कामको उद्देश्य हासिल गर्न उनीहरुले कति इमान्दारीतापूर्वक स्वयंले प्रयास र पहल गर्छन्, सरकारी श्रोत र साधनको प्रयोग गर्दा किफायती, अधिकतम सदुपयोग र उत्पादकत्वमा कति ध्यान दिन्छन् र सेवाग्राही जनताप्रति उचित सम्मान गर्ने र उनीहरुलाई प्रदान गर्ने सेवाप्रति संवेदनशील रहने एवं काममा ढिलासुस्ती वा बिलम्ब हुन नदिनेतर्फ कति तत्परता देखाउँछन्, त्यसैको आधारमा सार्वजनिक प्रशासनको उत्तरदायित्वको लेखाजोखा हुने गर्छ।

सार्वजनिक प्रशासनमा बहुउत्तरदायित्व (Multiple Accountability) को सवाल गम्भीर ढंगले उठ्ने गरेको छ। जनताप्रतिको प्रत्यक्ष उत्तरदायित्व बहन गर्दैगर्दा निजामती सेवाको मूलमर्म अनुसार अख्तियार गर्नुपर्ने कार्यक्रममूलक उत्तरदायित्व, प्रक्रियामूलक उत्तरदायित्व र प्रशासनिक उत्तरदायित्वलाई नजर अन्दाज गर्न सकिँदैन। कतिपय अवस्थामा अधिकार (Authority) तथा जिम्मेवारी (Responsibility) भन्दा बाहिर गएर उत्तरदायित्व (Accountability) को अपेक्षा गरिएको समेत पाइन्छ। प्रशासनको तटस्थता कि प्रतिबद्धता? भन्ने सवाल पनि कुनै न कुनै रुपमा उत्तरदायित्वको सवालसँग जोडिएको छ। शासकीय असफलतामा राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनका अधिकारीहरुबीच एकअर्कालाई दोषारोपण गर्ने र आफू पानीमाथिको ओभानो बन्ने प्रयासहरु पनि हुने गरेको पाइन्छ। कर्मचारीहरुमा व्यवसायिक विशेषज्ञताको विकासमा ध्यान दिन नसकिएको मात्र होइन राजनीतिक नेतृत्वले अनुकूलता सिर्जना गर्नका लागि कर्मचारीतन्त्रमा राजनीतिकरण गर्ने गरेको समेत देखिन्छ। जिम्मेवारी निर्वाह गर्दाका लापरवाही र असफलतामा कुनै कर्मचारीलाई स्पष्टिकरणसम्म लिने गरिँदैन, निजामती कर्मचारीको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्दा काम गर्ने वा नगर्ने एवं उत्तरदायित्व बहन गर्ने वा उत्तरदायित्वलाई बेवास्ता गर्नेबीचमा कुनै बिभेद नै नगरी मूल्याङ्कन गर्ने गरेको पाइन्छ। नेपालको निजामती सेवामा प्रभावकारी उत्तरदायित्वको संरचना निर्माण गर्न नसकिएको मात्र होइन, यसै कारणले अनेकन विकृति र विसंगति बढ्दै गएको गुनासो सर्वत्र पाइएको छ। प्रशासन र राजनीतिक नेतृत्वको बीचमा स्थापना हुने विश्वासको वातावरणले सरकारको दक्षता र प्रभावकारीता निर्धारण गर्दछ। राज्य र सरकारको अभिष्ट एउटै हो, राजनीति र प्रशासनको लक्ष्य पनि एउटै हो। भूमिका, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वमा फरक हुँदाहुँदै पनि यसको बीचमा सामञ्जस्यता ल्याउने र प्रभावकारी सेवा प्रवाह गर्ने कुरा प्रमुख हुन्छ। जनताको नजरमा राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासन दुवै जनआवश्यकता र चाहना बमोजिम सेवा र विकास गर्न असफल देखिएको तथ्य सर्बबिदितै छ।

नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा उत्तरदायित्वको संरचनालाई व्यवस्थित पार्ने प्रयास नभएको होइन। पर्याप्त कानूनी संरचना, संस्थागत संरचनाहरु, नियमनकारी निकायहरु, पद्धति र प्रणालीलाई निर्देशित गर्ने विषयहरु पनि कार्यान्वयनमा रहेका छन्। तर सार्वजनिक उत्तरदायित्व बहन गर्ने क्रममा कुनै पनि पक्ष सन्तुष्ट रहेको पाइदैन। उत्तरदायी शासन व्यवस्था स्थापना गर्न थुप्रै अवरोध र समस्याहरुसमेत देखिन्छन्।

माथि उल्लिखित पृष्ठभूमिमा केन्द्रित रही निम्न प्रश्नहरुको उत्तर दिनुहोस्। ५+६+६+८=२५

क) नेपालको सार्वजनिक उत्तरदायित्व बहन गर्ने सम्बन्धी संरचनागत र कार्यविधिगत मौजुदा व्यवस्थाहरुको बिश्लेषण गर्दै समस्याहरुको पहिचान गर्नुहोस्।

ख) सार्वजनिक प्रशासनमा अधिकार, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वको संरचनागत अन्तरसम्बन्ध कस्तो हुनुपर्ने ठान्नुहुन्छ? तर्कयुक्त धारणा प्रस्तुत गर्नुहोस्।

ग) उच्च व्यवस्थापन तहका सार्वजनिक पदाधिकारीले के कस्ता बहुउत्तरदायित्व बहन गर्नुपर्दछ? नेपालको सन्दर्भमा उदाहरणसहित तथ्यगत प्रस्तुति दिनुहोस्।

घ) नेपालमा सार्वजनिक उत्तरदायित्वलाई व्यवस्थित र प्रभावकारी बनाउन अवलम्बन गरिनुपर्ने सुधारको समष्टिगत ढाँचा कस्तो हुन आवश्यक छ? सुधारको ढाँचाको कार्यान्वयन गर्ने कार्ययोजनासमेत प्रस्तुत गर्नुहोस्।

३. सार्वजनिक निर्माण गर्दा खरिद सम्बन्धी कार्य महत्वपूर्ण हुन्छ । श्रोत व्यवस्थापन, लागत अनुमानको तयारी, बोलपत्र सम्बन्धी कागजातहरु तयार गरी बोलपत्र आव्हान, आर्थिक तथा प्राविधिक प्रस्तावको तर्जुमा, बोलपत्र मूल्याङ्कन गरी ठेकेदारको छनौट, कार्यतालिका बनाई सम्झौता आदि कार्यहरु क्रमैसित गर्नुपर्दछ । ठेक्का बन्दोबस्त गरिसकेपछि समय तालिका अनुसार काम भए नभएको हेरी कार्यस्थलमा समस्या देखिए समाधान गर्दै तोकिएको म्यादभित्र कार्य सम्पन्न गर्ने जिम्मेवारी आयोजना प्रमुखको हुन्छ । कार्य प्रगतिको आधारमा सम्झौता बमोजिम ठेकेदारलाई भुक्तानी दिने र कार्य सम्पन्न भए पश्चात् हस्तान्तरण गरी लिनेदिने काम पूरा भएपछि निर्माण कार्य सम्पन्न भएको मानिन्छ । यसका लागि सार्वजनिक खरीद ऐन, २०६३ तथा नियमावली, २०६४ लगायत विभिन्न कानूनहरु जारी भएका छन् । सार्वजनिक निर्माणका सबै प्रकृयाहरु कानूनसम्मत ढंगले सम्पादन गर्ने व्यवस्था मिलाइएको हुन्छ । अनुगमन, मूल्याङ्कनको व्यवस्था लगायत विवाद समाधानसम्मका विषयहरु कानूनमा व्यवस्थित गरिएको हुन्छ । यसका अतिरिक्त आयोजनाहरुको वर्गीकरण (P1, P2, P3, ...) गरी श्रोतको निश्चितता गरिनुका साथै ठूला आयोजनाहरुलाई राष्ट्रिय गौरवको आयोजना भनी सरकारबाट निरन्तर अनुगमनको व्यवस्था पनि गरिएको छ ।

यति हुँदाहुँदै पनि प्रायश: सार्वजनिक निर्माणका कार्यहरु समयमा पूरा हुँदैनन् । सामग्री आपूर्तिको समस्या, मूल्य बृद्धि, कार्यस्थलमा उत्पन्न बाधा अड्चन लगायत बिभिन्न बहाना बनाई निर्माण व्यवसायीहरु म्याद थप तथा भेरिएशन आदेशका लागि आयोजनाको कार्यालयमा धाउने प्रचलन नै भइसकेको छ । विगतमा नेपालले भोगेको नाकाबन्दी, भूकम्प तथा कोभिड महामारी जस्ता काबु बाहिरको परिस्थिति उत्पन्न भई प्रशस्त आयोजनाहरु समयमा पूरा हुन सकेका थिएनन् । हाल आर्थिक मन्दी र मूल्य बृद्धिका केही समस्या देखिए पनि अवस्था सहज हुँदै गएको देखिन्छ । त्यसका अतिरिक्त तीन तहका सरकारहरुले विकास निर्माणका कार्यहरुलाई निरन्तर अघि बढाइरहेका छन् । समयमा कार्य सम्पन्न नहुँदा समय र लागत बढ्ने (Cost and time overrun) को समस्या उत्पन्न हुन्छ । यसले गर्दा राज्यलाई थप आर्थिक दायित्व पर्छ भने आम जनताले निकै असुविधाको समाना गर्नुपर्ने हुन्छ ।

यस परिप्रेक्ष्यमा गत आर्थिक वर्ष समाप्त भएपछि धेरै निर्माण व्यवसायीहरुले म्याद थपका लागि सम्बन्धित कार्यालयमा निवेदन दिएका तर सम्बन्धित अधिकारीहरु म्याद थप गर्न हिच्किचाई रहेका तथा काम सम्पन्न गरिसक्दा पनि सम्झौता बमोजिम भुक्तानी नपाई निर्माण व्यवसायीहरु आन्दोलनमा उत्रिएका समाचारहरु सम्प्रेषण भएका थिए । म्याद थप गरे लागत बढ्ने, भेरिएशन आदेश दिए सम्बन्धित अधिकारीहरु विभिन्न परिस्थिति पैदा भई कारवाहीमा परिने डरले अनिर्णित अवस्थामा रहेको पाइयो । विगतमा यस्तै अवस्थामा कर्मचारीहरु उपर अनियमितता तथा भ्रष्टाचारको आरोपसमेत लागेका उदाहरणहरु छन् । यस्तो प्रवृत्तिले गर्दा निर्माण कार्य अधुरो रहने वा ठप्प हुने भई राज्यले नोक्सानी बेहोर्नुपर्ने र जनताले असुबिधा भोग्नुपर्ने अवस्था श्रृजना हुन्छ ।

यस सन्दर्भमा तोकिएको समय, लागत र गुणस्तरमा सार्वजनिक निर्माण कार्यहरु सम्पन्न गर्न मौजुदा नीति, कानून, संरचना र कार्यविधिमा रहेका समस्याहरुको विश्लेषण गर्दै सार्वजनिक निर्माण कार्यमा प्रभावकारीता ल्याउन के कस्ता नीतिगत र संस्थागत व्यवस्था गर्न आवश्यक देख्नुहुन्छ? साथै, करार व्यवस्थापन (Contract Management) का विभिन्न चरणहरुमा सार्वजनिक अधिकारीमा हुनुपर्ने अधिकार र कर्तव्यको पालना र व्यवसायिक नैतिकतामा ध्यान दिनुपर्ने पक्षहरुबारे सुझाबसहित सुझाबहरुको एकीकृत कार्यान्वयन गर्ने कार्ययोजनासमेत पेश गर्नुहोस् । ५+८+८+४=२५

४. भनिन्छ परिवर्तन बाहेक सबै कुरा परिवर्तनशील हुन्छ । आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनले नागरिकका धेरैभन्दा धेरै आवश्यकता पूरा गर्ने उद्देश्य लिएको हुन्छ । यस प्रयोजनको लागि उसले सेवा र वस्तुको उत्पादन र वितरणको कार्य गरिरहेको हुन्छ । जनताका आवश्यकता स्थिर हुँदैनन्, आन्तरिक वा बाह्य कारणबाट परिवर्तन भइरहेका हुन्छन् । फेरि, नागरिकहरुले सार्वजनिक प्रशासनबाट सदाबहार रुपमा दक्षता र प्रभावकारी सेवा प्रवाहको अपेक्षा राखेका हुन्छन् । यस पृष्ठभूमिमा आधुनिक सार्वजनिक प्रशासन पनि जनताका आकांक्षा पूरा गर्न परिवर्तनशील हुनुपर्दछ ।

सार्वजनिक प्रशासन परिवर्तनशील हुन समय अनुसार आफूलाई परिवर्तन गर्दै लाने मात्र होइन, परिवर्तनका विषयवस्तु र तरिकाहरु पहिल्याउन सक्ने, यसको परीक्षण र अनुसरण गर्न सक्ने क्षमता पनि राख्नुपर्दछ । यसको लागि सार्वजनिक प्रशासनले उत्तिकै जोड दिनु पर्दछ । नवप्रवर्तनले परिवर्तनको विषयवस्तु मात्र प्रदान गर्दैन, परिवर्तनलाई दिशा निर्देश पनि गर्दछ ।

क्रमश:.....

संस्थागत स्थायित्वको लागि परिवर्तन अपरिहार्य भएपनि सार्वजनिक संगठनहरुमा यो कार्य सजिलो भने हुँदैन। सदैब सुरक्षा कवचभित्र बस्न रमाउने कर्मचारीतन्त्रले परिवर्तनलाई रुचाउँदैनन्। परिवर्तनले आफ्नो सुरक्षा खलबलिने डरले उनीहरू परिवर्तनको प्रतिरोधमा समेत उत्रन्छन्। कमजोर कार्यसम्पादन मापनको कारण परिवर्तनप्रति चासो पनि राख्दैनन्। अर्को कुरा, परिवर्तनको विषय र तरिका पहिल्याउन मद्दत गर्ने नवप्रवर्तन त सार्वजनिक प्रशासनको लागि जोखिमको क्षेत्र पनि हुनसक्छ।

परिवर्तन व्यवस्थापनको यो जटिलताभित्र नेपालको सार्वजनिक प्रशासन पनि जकडिएको छ। नीतिगत र कानूनी व्यवस्था गरेर सार्वजनिक प्रशासनलाई गतिशील बनाउने कोशिस गरिएको भए पनि यसलाई सदैब यथास्थितिमा रमाउन चाहने संरचनाको रुपमा चित्रण गरिन्छ। परिवर्तनप्रति खासै चासो नदिने परम्परामा नै रमाउने भनी आम आरोप पनि लाग्ने गरेको छ। यस अवस्थामा नेपालको सार्वजनिक प्रशासनलाई परिवर्तनप्रति उन्मुख गराई दक्ष र प्रभावकारी बनाउने चुनौती र अवसर दुबै छन्।

यस पृष्ठभूमिमा परिवर्तन व्यवस्थापन र नवप्रवर्तनको अवधारणा स्पष्ट पार्दै नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा परिवर्तन व्यवस्थापनको क्रममा देखिएका प्रतिरोध र नवप्रवर्तनका जोखिमहरु पहिचान गर्नुहोस्, र एक कुशल व्यवस्थापकको रुपमा के कसरी नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा परिवर्तन र नवप्रवर्तनलाई प्रवर्द्धन गर्नुहुन्छ? परिवर्तन व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी तवरले कार्यान्वयन गर्न के कस्ता रणनीतिहरु विकसित गर्नुहुन्छ? कार्यान्वयन गर्ने स्पष्ट कार्ययोजना प्रस्तुत गर्नुहोस्। २५

<<<<समाप्त>>>>