लोक सेवा आयोग

नेपाल प्रशासन सेवा, राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी, सहसचिव वा सो सरह (अप्राविधिक) पदको
आन्तरिक प्रतियोगितात्मक लिखित परीक्षा
मितिः २०८२।९।२

समयः ३ घण्टा पूर्णाङ्कः १००

पत्रः तृतीय
विषयः प्रशासकीय प्रणालीका आयामहरू
(Dimensions of Administrative System)

तलका प्रश्नहरूको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ ।

१. नेपालले संवैधानिक व्यवस्था गरी संघीय शासन प्रणाली अबलम्वन गरेको पनि १० वर्ष पूरा भईसकेको छ। नेपालको संविधानले राज्य संरचनालाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहको मूल संरचना खडा गरी राज्यशक्तिको बाँडफाँड गरेको छ। संविधानले तीनवटै तहहरूका लागि एकल र साझा अधिकारको व्यवस्था गरी राजश्व स्रोतको बाँडफाँडसमेत गर्नुका साथै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको सम्बन्ध सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा हुने भनेको छ । तीन तहका सरकारहरूको दुई दुई पटक आवधिक निर्वाचनसमेत सम्पन्न भई तीन वटै तहहरूमा निर्वाचित सरकारहरूले काम गरिरहेका छन्। तर संघीयताको कार्यान्वयनको दौरान संघीय र प्रदेश सरकारहरू अति अस्थिर भएका, तीन तहका सरकारहरूले एकआपसमा समन्वित ढंगबाट काम गर्न नसकेको, सार्वजनिक प्रशासनयन्त्रले इमान्दारी र प्रभावकारी रुपमा सेवा प्रवाह गर्न नसकेको, देशमा बेरोजगारी र भ्रष्टाचार बढेको, पुँजीगतभन्दा चालु खर्च अति धेरै बढेको, जनजीविकाका सवालहरू सम्बोधन हुन नसकेको, युवाहरू रोजगारीका लागि विदेश पलायन हुनुपरेको जस्ता गुनासाहरू बढ्दै गईरहेको अवस्थालाई तीनै तहका सरकारहरूको नीति, योजना कार्यक्रम र बजेटबाट सम्बोधन गर्न नसकेको आरोप दिनानुदिन बढ्दै गएको पाइन्छ। यस्तो परिस्थितिलाई दृष्टिगत गर्दै देहायका प्रश्नको उत्तर दिनुहोस्। ५+५+६+९=२५

(क) नेपालले विगत १० वर्षमा हासिल गरेको संघीय शासन प्रणालीसम्बन्धी अनुभवको वस्तुनिष्ठ विवेचना गर्नुहोस्।

(ख) नेपालको संघीय शासन प्रणाली र त्यसको कार्यान्वयनमा देखिएका मुख्य मुख्य समस्याहरू र तिनका कारणहरू विश्लेषण गर्नुहोस्।

(ग) संघीय शासन प्रणाली अबलम्वन गरेका अन्य देशहरूको सकारात्मक वा नकारात्मक अनुभवबाट नेपालले के पाठ सिक्न सक्छ ? उदाहरण सहित स्पष्ट गर्नुहोस्।

(घ) जनताको चाहना, संविधानको अपेक्षा खास गरी युवा पुस्ताको भावना र आकांक्षालाईसमेत सम्बोधन गर्दै नेपालको सार्वभौमसत्ताको संरक्षण; लोकतन्त्रको सुदृढीकरण; विविधता एवं समावेशिताको सम्बोधनसहित राष्ट्रिय एकताको प्रबर्द्धन; सामाजिक सद्भावको अभिवृद्धि एवं दीर्घकालीन शान्ति र समृद्धि हासिल हुनेगरी हाम्रो संघीय शासन प्रणालीमा के के परिवर्तन, परिमार्जन वा सुधार गर्नुपर्ने देख्नुहुन्छ ? गहन विश्लेषण सहित आफ्नो सुझाब पेश गर्नुहोस्।

२. नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा अधिकार विभाजन गरी संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र संवृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने संकल्प गरेको र यस संकल्प पूरा गर्न संविधानले नै राज्यका निर्देशक सिद्धान्त, नीति तथा दायित्व निर्धारण गरेको छ। संविधानद्वारा निर्दिष्ट दायित्व कार्यान्वयन भए नभएको अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्न संघीय संसदले कानून बमोजिम एक समिति रहनेसमेत व्यवस्था गरेको छ। संवैधानिक संकल्प पूरा गर्न सार्वजनिक प्रशासन स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायि र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने नीति रहेको छ।

सार्वजनिक प्रशासनलाई जनमुखी, सेवामुखी र परिणाममुखी बनाउन सुशासनसँग सम्बद्ध विभिन्न ऐन कानुनहरूमा विशेष व्यवस्थाहरू पनि गरिएको छ। संविधान र कानुनले जे-जस्ता सुशासन सम्बन्धी सिद्धान्त र व्यवस्था गरेतापनि व्यवहारमा सुशासनको अवस्था सन्तोषजनक हुन नसक्दा जनताको तहबाट असन्तुष्टि व्यक्त भएको स्थिति देखापरेको छ। आधुनिक सार्वजनिक प्रशासनको उद्देश्य सहज, सुलभ र गुणस्तरीय सेवा प्रवाहका निम्ति सरकारी र प्रशासनिक निकायहरूमा नागरिकको सहज पहुँच र नीति नियम निर्माणमा जनसहभागिता हुनुपर्ने जस्ता व्यवस्थाद्वारा नै शासन व्यवस्था दिगो हुन सक्ने मान्यता रहेको कारण विभिन्न प्रक्रिया र माध्यमबाट

"नागरिक-सरकारबीचको सम्पर्क र सम्बन्ध (Citizen-Government Interface)" को विकास आवश्यक ठानिएको छ। लोकतान्त्रिक समाजमा नागरिक भनेको सरकारको आदेश पालक मात्र नभई सरकारी नीति नियम निर्माणमा सक्रिय हुने नागरिक पनि हुन् भन्ने मान्यता रहेको छ। यस अवस्थामा विद्यमान नीतिगत त्रुटिहरू औँल्याउँदै त्यस्ता त्रुटिहरू सम्बोधन गर्ने के- कस्ता उपायहरू अपनाउन सकिएला? स्पष्ट गर्नुहोस्। साथै, नेपालको शासकीय व्यवस्थामा नागरिक र प्रशासनबीचको अन्तरसम्बन्ध प्रभावकारी एवं नतिजामुखी बनाई सुशासन प्रत्याभूति गर्नको लागि के कस्ता नीति र रणनीति अवलम्बन गरी के कस्ता कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ला? कार्यान्वयनयोग्य सुझावसहित कार्ययोजना प्रस्तुत गर्नुहोस्। ९+१०+६=२५

३. मानवीय व्यवहारलाई नियन्त्रण र नियमन गर्ने नियमहरूको समूहलाई कानून भनिन्छ। कानून निर्माण राज्यको एक नियमित प्रकृया हो। खास गरी संविधानले परिकल्पना गरेको लक्ष्य पूरा गर्न, राज्यमा कानुनको शासन कायम गर्न, सरकारी नीति कार्यान्वयन गर्न, व्यक्ति वा नागरिकको अधिकार संरक्षण गर्न, अन्तर्राष्ट्रिय दायित्व निर्वाह गर्न वा कुनै विषयलाई नियमित र व्यवस्थित गर्न कानुन निर्माणको आवश्यकता पर्दछ।

राज्य शासनको कार्य विभाजन अनुसार कानुन निर्माण गर्ने कार्य व्यवस्थापिकाको हो तर व्यापक अर्थमा हेर्ने हो भने राज्यका तीनैवटै अङ्गहरूले कानून बनाउँछन्। कार्यपालिकाले विधायिकाद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार प्रयोग गरी कानुन बनाउँछ भने न्यायपालिकाले नजिर मार्फत कानुन बनाउने कार्य गर्दछ। नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावली बमोजिम आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र पर्ने विषयमा सम्बन्धित मन्त्रालयले नै कानुन मस्यौदा गर्ने कार्यको शुरुवात गर्दछ। विधायिकाका सदस्यले सोझै विधेयक पेश गर्न पनि सक्दछन्, यस्ता विधेयकलाई गैर सरकारी विधेयक भनिन्छ। अर्थ विधेयक तथा नेपाली सेना, सशस्त्र प्रहरी, नेपाल प्रहरी लगायत सुरक्षा सम्बन्धी विधेयक सरकारी विधेयकको रुपमा मात्र प्रस्तुत हुन्छन्, गैर सरकारी विधेयकको रुपमा प्रस्तुत गर्न सकिदैन।

विषय विभाजनका आधारमा सम्बन्धित मन्त्रालयले कानुन तर्जुमाको कार्य प्रारम्भ गर्दा नै दातृ निकाय र बाह्य परामर्शदाताको सहयोगसमेत लिने अभ्यासले कानुन निर्माणमा बाह्य प्रभाव परेको छ भन्ने गुनासाहरू पनि बराबर सुनिन्छ। यस्ता तर्कको पुष्टि कानुन कार्यान्वयनका कतिपय अवस्थामा अनुभूत हुने गरेको पनि सुनिन्छ। कानून तर्जुमाको प्रकृयामा नीति निर्माता र सरोकारवालासँग प्रभावकारी अन्तरकृया गर्ने संस्कार तथा पद्धतिको विकास हुन सकेको छैन। त्यस्तै कानुनको आवश्यकताबारे अनुसन्धानको कमी हुँदा कानुन किन आवश्यक परेको हो भन्ने सम्बन्धमा तर्जुमाकारलाई पनि पर्याप्त जानकारी नरहने देखिन्छ। एकातिर अध्ययनको न्यूनता देखिन्छ भने अर्कोतिर कानुन तर्जुमामा रुचि पनि कमै रहेको पाइन्छ। कानुनको अनुसन्धान र तर्जुमासमेत गर्ने संस्था नेपल कानुन आयोगलाई पनि अपेक्षित मात्रामा संलग्न गराउन सकिएको छैन। कानुन छिटो-छिटो परिवर्तन गर्न खोज्ने प्रवृत्ति देखिन्छ भने छोटो समयभित्र कानुन तर्जुमा गर्ने परिपाटीसमेत छ।

उपर्युक्त सन्दर्भमा कानुन निर्माणका चरणको विश्लेषण गरी यसमा रहेका समस्याको पहिचान गर्दै समाज र समय अनुकूलको कानुन निर्माण गर्न नेपालको कानुन निर्माण प्रकृयामा गर्नुपर्ने सुधारका बारेमा सुझाब प्रस्तुत गर्नुहोस्। ६+८+११=२५

४. संघीय शासन प्रणालीको अभ्याससँगै नेपालमा वित्तीय संघीयता (Fiscal Federalism) लागू गरिएको छ, जसको उद्देश्य तीन तहका सरकार "संघीय, प्रदेश र स्थानीय" बीच राजश्व वितरण, खर्च उत्तरदायित्व र वित्तीय स्वायत्तता सुनिश्चित गर्नु हो। वित्तीय संघीयता भन्नाले वित्तीय स्रोत संकलन, खर्च विनियोजन, वित्तीय स्वायत्तता तथा अन्तरसरकारी वित्तीय समन्वयबीचको स्पष्ट कार्यविभाजन हो। यसले प्रदेश र स्थानीय तहलाई आफ्नो आवश्यकताअनुसार बजेट निर्माण र स्रोत परिचालनको स्वतन्त्रता प्रदान गर्छ। राजश्व अधिकारको बाँडफाँड, विनियोजन जिम्मेवारी, अन्तरसरकारी वित्तीय स्थानान्तरण र ऋण व्यवस्थापन जस्ता विषयहरू वित्तीय संघीयताका आधारभूत तत्व हुन्।

नेपालको संविधानले कर र खर्चको स्पष्ट अधिकार विभाजन गरेको भए तापनि व्यवहारमा कार्यान्वयन अझै अपूर्ण छ। संघीय तहमा कर प्रणाली व्यापक छ भने स्थानीय तहहरू आंशिक स्रोतहरूमै सीमित छन्। विगत केही वर्षको तथ्यांक हेर्दा संघीय सरकारको कूल बजेटको लगभग ३०% अनुदानका रुपमा प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँड भएको देखिन्छ तर वितरण प्रक्रिया अपारदर्शी र राजनीतिक प्रभावमा आधारित देखिन्छ। स्थानीय तहको वित्तीय योजना क्षमताको कमी तथा संघ-प्रदेश-स्थानीय तहबीचको समन्वयको कमी जस्ता समस्या अझै कायम छन्। प्रदेश र स्थानीय तहको ७५% भन्दा बढी बजेट संघीय अनुदानमा निर्भर छ। विनियोजनको ६०-७० प्रतिशत बजेटमात्र खर्च हुन सकेको अवस्था छ। स्थानीय तहको राजश्व संकलन दक्षता औषत करिब ५५% छ। दोहोरो करको समस्या

र विकास आयोजनामा दोहोरो विनियोजनका घटनाहरू बढ्दै गएका छन् । संविधानले कराधिकार प्रदान गरेपनि कतिपय करहरू (उदाहरणः घरजग्गा, सवारी कर, विज्ञापन कर) दोहोरो अधिकारको क्षेत्रमा छन् । यसले निजी क्षेत्र तथा करदातामा अन्योलता पैदा गरेको छ । संघीय सरकारद्वारा प्रदेश र स्थानीय तहलाई दिइने सशर्त, समानीकरण, विशेष र समपूरक अनुदानहरूमा वितरणका मापदण्ड स्पष्ट छैनन् । धेरै स्थानीय तहहरूमा लेखापरीक्षण, बजेट योजना, वित्तीय व्यवस्थापन जस्ता कार्यहरू गर्न दक्ष जनशक्ति छैनन् । आर्थिक स्रोतको प्रभावकारी परिचालन हुन सकेको छैन । प्रदेश र स्थानीय तहको आयमा संघीय सरकारको अनुदानको हिस्सा अत्याधिक छ । स्थानीय स्रोत संकलन (जस्तैः घरजग्गा कर, बहाल कर, सेवा शुल्क) न्यून छ । प्रदेशको एकमात्र मूल आयस्रोत यातायात क्षेत्रको कर हो । अनुगमन, अनुशासन तथा पारदर्शिता प्रणाली कमजोर रहेको छ । यी समस्या हुँदा हुँदै पनि वित्तीय संघीयता नेपालको संघीय शासन प्रणालीको मेरुदण्ड हो । यसको प्रभावकारी कार्यान्वयनले सेवा प्रवाह, समावेशी विकास र सामाजिक न्यायमा गुणात्मक सुधार ल्याउन सक्छ । यद्यपि, हाल देखिएका नीतिगत अस्पष्टता, संस्थागत कमजोरी, वित्तीय निर्भरता र पारदर्शीताको अभावले संघीयताको मर्मलाई कमजोर बनाएको छ । दीर्घकालीन समाधानका लागि नीतिगत स्पष्टता, प्राविधिक सुदृढीकरण, वित्तीय आत्मनिर्भरता तथा समन्वित सूचना प्रणालीको विकास अपरिहार्य छ । नेपालको संघीयता कार्यान्वयन सफल बनाउन तीनै तहका सरकारहरूबीचको समन्वय, सहकार्य, विश्वस्तरीय अभ्यासको अनुकरण र सशक्त स्थानीय शासन प्रणाली निर्माण गर्नु नै आजको आवश्यकता हो ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा देहायका प्रश्नहरूमा केन्द्रित रहेर समस्याको समाधान गर्नुहोस् । ९+७+९=२५

(क) नेपालको वित्तीय संघीयताको हालको संरचना र कार्यान्वयनको वास्तविक अवस्था विश्लेषण गर्दै प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्तीय स्रोतको प्राप्ति र उपयोगमा देखिएका प्रवृत्तिबारे चर्चा गर्नुहोस् ।

(ख) नेपालमा वित्तीय संघीयताको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि देखिएका समस्याहरू के के हुन् ? बुँदागत रुपमा विश्लेषण गर्नुहोस् ।

(ग) नेपालमा वित्तीय संघीयता प्रभावकारी बनाउनका लागि संवैधानिक, नीतिगत, संस्थागत तथा प्रणालीगत सुधारका उपायहरूसहितको कार्ययोजना प्रस्ताव गर्नुहोस् ।

««‹समाप्त›»»