लोक सेवा आयोग

नेपाल प्रशासन सेवा, राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी, सहसचिव वा सो सरह (अप्राविधिक) पदको

खुला प्रतियोगितात्मक लिखित परीक्षा

मितिः- २०८०।०९।०८

समयः ३ घण्टा | पत्रः तृतीय | पूर्णाङ्कः- १००

बिषयः प्रशासकीय प्रणालीका आयामहरु

(Dimensions of Administrative System)

तलका प्रश्नहरुको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ।

१. नेपालको संविधानले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको छ। राज्यशक्ति संघ, प्रदेश र स्थानीय तह गरी तीन तहका ७६१ सरकारहरुले प्रयोग गर्ने व्यवस्था गरिए मुताबिक ७६१ सरकारहरु क्रियाशील छन्। बहुतहमा राज्यशक्ति, अधिकार, श्रोतसाधन र जिम्मेवारी निर्धारण गरी लोकतान्त्रिक पद्धति र कानूनी राज्यमा आधारित भई शासन गर्नु नै संघीयता हो। संघीयताको सर्बस्वीकार्य एउटै ढाँचा छैन। सरकारका तहहरुबीच स्वायत्तता, साझेदारी, भरोसा, सन्निकटता र विधिको शासन पद्धति सञ्चालन गराउनु संघीयताको अभीष्ट हो।

संघीयताको सन्दर्भमा नेपालमा राज्य शक्तिको तहगत विभाजन गरी प्रदेशको नयाँ संरचना र साबिकका स्थानीय निकाय पुनः संरचना गरी तीन तह बनाइएको हो। अहिले तीनवटै तहमा निर्वाचित पदाधिकारीहरुको नेतृत्वमा शासन सञ्चालन भइरहेको छ। कर्मचारी समायोजन, संगठन संरचना, दरबन्दी निर्धारण, कानून निर्माण लगायतका प्रशासनिक कार्यहरु पनि सम्पन्न भएका छन्। वित्तीय हस्तान्तरण, राजश्व अधिकारको प्रयोग र राजश्व संकलन, तहगत सरकारका नीति, योजना, कार्यक्रम र बजेट पद्धति अभ्यासमा ल्याइएको छ। एकल अधिकार हरेक तहका सरकारले स्वायत्ततापूर्वक प्रयोग गर्न सक्छन्। साझा अधिकारमा सहकार्य गर्नुपर्ने हुन्छ। राज्य र प्रशासकीय प्रणाली परिमार्जन भएको छ। आधारभूत सेवामा नागरिकको पहुँच सहज भएको छ र सेवाको सुनिश्चितता छ। विकासमा माग पक्ष सशक्तिकरण भै आपूर्ति पक्षमा दवाब बढेको छ। तर सेवाको गुणस्तर, दिगोपना, दिगो विकास, प्रतिस्पर्धी सेवा, विकास योजना व्यवस्थापन, आर्थिक अनुशासन, बढ्दो सञ्चालन खर्च, राजश्व संकलन लक्ष्य अनुरुप हुन नसक्नु जस्ता समस्याहरु यत्रतत्र देखिएका छन्। सार्वजनिक खरीद क्षमता कमजोर हुनु, राजनीतिक नेतृत्वको व्यवस्थापकीय क्षमता कमजोर हुनुका साथै नियन्त्रण सन्तुलन र जवाफदेही पद्धति संविधान र कानून बमोजिम प्रभावकारी हुन नसक्नु, सुशासन कायम नहुनु, मितव्ययितामा ध्यान नपुग्नु, लोकप्रिय र वितरणमुखी प्रवृत्तिले प्राविधिक क्षमता अनुरुप योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन गर्नुपर्ने वास्तविकतामा ध्यान नपुग्नुले संघीयताले जनसन्तुष्टी दिन सकेको छैन। प्राप्त बजेट खर्च गर्ने तथा जवाफदेही र समावेशी शासन प्रणालीको अवलम्बनमा बहुमतको हिसाबकिताबले अलमल्याएको पाइन्छ।

शासकीय पुनः संरचना गरिएको भए तापनि व्यवहारिक रुपान्तरण राजनीतिक दल र नेतृत्व, प्रशासनिक क्षेत्र र सामाजिक क्षेत्रमा हुन सकेको छैन। लोकतान्त्रिक मूल्य मान्यतालाई जराधार (Grass Root) तहदेखि संघीय उच्चतहसम्म आन्तरिकीकरण गर्न सकिएको छैन। समावेशीकरण र सहभागितालाई अर्थपूर्ण एवं खोजमूलक बनाई संभाव्यताको उपयोग गर्न गराउन बाँकी नै छ।

सार्वजनिक क्षेत्र व्यवस्थापनमा सिर्जनशीलता र स्वतः सञ्चालित पद्धति स्थापित गर्न थप प्रयास गर्नुपर्ने अवस्था छ। योजना पद्धति र बजेट प्रणाली विश्वसनीय, फलदायी एवं अपेक्षा अनुसार हुन नसकेको स्थिति छ। सामाजिक सशक्तिकरण र पूँजीलाई उत्पादन, आय आर्जन एवं रोजगारीमा उपयोग गर्न तहगत समन्वय र सहकार्यमा सुधार हुनुपर्ने देखिएको छ। तीनवटै तहका सरकारहरुको साख बृद्धि गरी सहकारी संघीयतालाई प्रभावकारी बनाउन ढिलो भइसकेको छ। राम्रा अभ्यास र उपलब्धिलाई मौलाउँदो नकारात्मक प्रवृत्तिले छाँयामा पारेको पनि देखिन्छ।

उपर्युक्त परिप्रेक्षमा नेपालले जुन आकांक्षा र उद्देश्यको लागि संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरी तीन तहमा राज्यशक्तिको बाँडफाँट गऱ्यो, सो अनुरुप तीनवटै तहका सरकारहरुले सहकारी संघीयताको भावना र सिद्धान्त अनुरुप कार्य गरेका छन्/छैनन्? उदाहरण सहित तर्कपूर्ण विवेचना गर्नुहोस्। नेपालको संघीयता कार्यान्वयनमा राष्ट्रिय पूँजीलाई उत्पादन, आय र रोजगारी सृजनामा अधिकतम उपयोग गर्न तीनवटै तहमा तहगत समन्वय र सहकार्य गरी सरकारको साख अभिबृद्धि गर्न कुन कुन क्षेत्रमा के कस्ता सुधारहरुको आवश्यकता देख्नुहुन्छ? कार्यान्वयनयोग्य व्यवहारिक सुझाबसहित कार्यान्वयन गर्ने स्पष्ट कार्ययोजना पेश गर्नुहोस्। 25

क्रमशः

२. ट्रेड युनियनको विकास औद्योगिक क्रान्तिसँग जोडिएको छ। प्रारम्भमा ट्रेड युनियनको अवधारणा विशेषतः ज्याला मजदुरी गर्ने श्रमिक (Blue Color Worker) का हकमा आकर्षित हुने गरी उनीहरुको पेशागत सुरक्षा र स्वास्थ्यको सम्बेदनशीलता, श्रम शोषणको सम्भावना एवं कामका आधारमा ज्यालाका लागि सौदाबाजी र सामाजिक सुरक्षा सुनिश्चित गर्न विकास भएको हो। पछि यसलाई पेशागत र विषयगत क्षेत्रमा समेत अवलम्बन गर्न थालिए अनुरुप हाल श्वेतपोशी (White color) श्रमिकको हकमा पनि ट्रेड युनियनको अभ्यास बढ्दै गएको छ।

लोकतान्त्रिक मुलुकहरुले ट्रेड युनियन अधिकारलाई श्रमिकको आधारभूत अधिकारको रुपमा ग्रहण गरेका छन्। नेपालको संविधानले पनि प्रत्येक श्रमिकलाई कानून बमोजिम ट्रेड युनियन खोल्ने, त्यसमा सहभागी हुने तथा सामूहिक सौदाबाजी गर्न पाउने हक प्रदान गरेको छ। यसैगरी, नेपाल अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनमा संगठित हुने र सामूहिक सौदाबाजी सम्बन्धी महासन्धि (Convention-98) को पक्ष राष्ट्रसमेत भएको छ।

नेपालमा लोकतान्त्रिक प्रणालीको संवर्द्धन र विकाससँगै ट्रेड युनियन अधिकारको विस्तार हुँदै गएको छ। पछिल्लो समय वि.स. २०४६ को राजनीतिक परिवर्तन पश्चात् सार्वजनिक सेवामा ट्रेड युनियन अभ्यास आरम्भ भएको र निजामती सेवा ऐनको दोश्रो संशोधनले निजामती सेवामा कार्यरत निश्चित पदसम्मका कर्मचारी ट्रेड युनियनमा आबद्ध हुन पाउने व्यवस्था गरेको छ।

विभिन्न मुलुकका निजामती सेवामा ट्रेड युनियन गठन सम्बन्धमा रहेको व्यवस्थामा एकरुपता देखिँदैन। कतै एकीकृत प्रकृतिको त कतै विषयगत प्रकृतिको अलग-अलग युनियनको व्यवस्था रहेको देखिन्छ। कतिपय मुलुकले सार्वजनिक सेवाका ट्रेड युनियनलाई सामूहिक सौदाबाजीको अभ्यासको अधिकार प्रदान गरेका छन् भने कतिपय मुलुकले यस्तो सुविधा नदिई कार्यावस्थाका बारेमा मात्र कुरा राख्ने अधिकार प्रदान गरेका छन्।

निजामती सेवा ऐन, २०४९ (संशोधनसहित) ले ट्रेड युनियन अधिकार प्रदान गर्दै कार्यालय प्रमुख भई काम गर्नुपर्ने राजपत्राङ्कित कर्मचारी बाहेक राजपत्राङ्कित तृतीय श्रेणी वा सोभन्दा मुनिका कर्मचारीले पेशागत हकहितका लागि ट्रेड युनियनमा आबद्ध हुन पाउने व्यवस्था गरेको छ। निजामती सेवा सम्बन्धी कानूनले ट्रेड युनियनको काम, कर्तव्य र अधिकारमा पेशागत हकहितका विषयमा केन्द्रित गर्दै निजामती सेवालाई गतिशील र प्रभावकारी बनाउन रचनात्मक सुझाब र सहयोग गर्ने, सिर्जनात्मक कार्य गर्ने, ट्रेड युनियन सम्बन्धी महासंघ गठन तथा अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा आबद्ध हुने र प्रतिनिधित्व गर्ने कुरा समेटेको छ। यसैगरी, निजामती ट्रेड युनियनले निजामती कर्मचारीको सेवाको सुरक्षा, समय सापेक्ष सुविधा, वृत्ति विकास, कर्मचारीको जीउज्यानको सुरक्षा, कर्मचारीको व्यावसायिक सुरक्षा जस्ता हकहित सम्बन्धी विषयमा सामाजिक संबाद र सामूहिक सौदाबाजी गर्न पाउने व्यवस्था गरेको छ।

निजामती ट्रेड युनियन अधिकारको अभ्यासको क्रममा निर्वाचनबाट आधिकारीक ट्रेड युनियनको गठन, ट्रेड युनियनले कर्मचारीको हकहितमा आवाज उठाउने जस्ता सकारात्मक पक्ष देखिएका छन् तर निजामती सेवामा राजनीतिकरण गर्ने, आसेपासेको हित/निहित स्वार्थ केन्द्रित रहने, कानूनले तोकेको कार्यक्षेत्र अनुसारको जिम्मेवारी बहन गर्ने भन्दा कार्यादेश बाहिरका काममा रमाउन खोज्ने गरेको जस्ता गम्भीर आरोप निजामती कर्मचारी ट्रेड युनियनलाई लाग्ने गरेको छ। उद्देश्य विपरीत कार्य गराउन दवाब दिन उद्यत रहने कारण ट्रेड युनियनलाई सरकारले झन्झट र बोझ मान्ने गरेको पनि देखिन्छ।

राज्यको स्थायी संरचनाको रुपमा रहेको निजामती सेवामा ट्रेड युनियनको भूमिका निजी क्षेत्रको निश्चित र सिमित उद्देश्य भएको प्रतिष्ठानभन्दा फरक हुन्छ। निजीक्षेत्रमा जस्तो रोजगारदाता, श्रमिक-सरकारबीचको स्पष्ट त्रिपक्षीय (Tripartite) सम्बन्ध सार्वजनिक क्षेत्रमा रहँदैन। सार्वजनिक क्षेत्रमा सरकारले आफैं रोजगारदाताको भूमिका निर्वाह गरिराखेको हुन्छ भने श्रमिक/कर्मचारीहरु वा तिनको प्रतिनिधित्व गर्ने ट्रेड युनियन स्वयं सरकारका अभिन्न अंग हुन्छन्। अझ, राज्य सञ्चालनको दायित्व भएको निजामती सेवाभित्रको ट्रेड युनियनले स्वभाविकरुपमा कानूनले तोकेको दायराभित्र रही कर्मचारीहरुको हकहितमा विधिसम्मत अभ्यास गर्ने अपेक्षा गरिएको हुन्छ। यसैले निजामती सेवामा ट्रेड युनियन कार्यमूलकरुपमा निष्पक्ष, राजनीतिक रुपमा तटस्थ, कार्यसम्पादनप्रति प्रतिबद्ध र विधिसम्मत तवरले सञ्चालन हुनु जरुरी हुन्छ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा ट्रेड युनियन अभ्यासलाई व्यवस्थित र पेशागत हकहितका विषयमा केन्द्रित गर्दै निजामती सेवालाई थप गतिशील र प्रभावकारी बनाउन नेपालको निजामती सेवामा विद्यमान ट्रेड युनियन सम्बन्धी व्यवस्था र अभ्यासको समीक्षा गर्दै सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनमा तटस्थता, निष्पक्षता एवं पारदर्शिता प्रवर्द्धन गर्न ट्रेड युनियन र सो मा आबद्ध ट्रेड युनियनकर्मी (कर्मचारीहरु) को अपेक्षित भूमिकाको बारेमा जारी हुन लागेको संघीय निजामती सेवा ऐनमा के कस्ता प्रावधानहरु राख्न उपयुक्त हुन्छ ? प्रदेशहरुबाट प्रदेश निजामती सेवा ऐन जारी भइरहेको सन्दर्भलाईसमेत दृष्टिगत गरी तर्कपूर्ण धारणा प्रस्तुत गर्नुहोस्। 25

क्रमशः

३. आर्थिक, समाजिक एवं लोककल्याणकारी क्षेत्रमा बढ्दै गएको राज्यको भूमिकाको कारणले गर्दा प्रशासकीय निकायहरुको गठन भएको र यी निकायहरुले सम्पादन गर्ने कार्यबाट व्यक्तिका हक अधिकारमा असर पर्न गई कहिलेकाहीँ विवादहरु पनि सृजना हुने गरेको पाइन्छ। यी सबै विवादहरु अदालतबाट मात्र निरोपण गर्न सम्भव हुँदैन । राज्यको सामाजिक र आर्थिक क्रियाकलाप एवं शान्ति सुरक्षासँग सम्बन्धित विवादहरु लामो समयसम्म अदालतमा अल्झिरहँदा राज्यको प्रभावकारीता एवं कार्यक्षेत्रमा नै प्रतिकूल असर पर्न जाने हुन्छ। त्यसका अतिरिक्त ती विवादहरुको निराकरण निश्चित सारवान कानूनका आधारमा मात्र नभई राज्यको नीति तथा आवश्यकताका आधारमा गरिनु उपयुक्त हुने र त्यसका लागि विशेष किसिमको प्राविधिक ज्ञान, सीप र योग्यता आवश्यक पर्ने हुन सक्दछ । साथै, केही विवादहरुलाई अदालती प्रकृयाभन्दा बाहिरबाटै छिटोछरितो, कम खर्चिलो, प्रभावकारी एवं दक्षतापूर्वक समाधान गर्नु आवश्यक हुन आउँछ । यही आवश्यकता बोधको कारणले संसारका अधिकांश प्रजातान्त्रिक मुलुकहरुमा अर्धन्यायिक निकायहरुबाट न्याय निरोपण गर्ने प्रचलन रहेको पाइन्छ । राज्यको भूमिका दिनानुदिन बढिरहेको सन्दर्भमा राज्यले गर्ने क्रियाकलापका कारण उत्पन्न हुने विवादलाई सम्बन्धित विशेषज्ञता प्राप्त प्रशासकहरुबाटै छिनोफानो गराई प्रशासनयन्त्रलाई प्रभावकारी बनाउने प्रयास हुँदै आएको देखिन्छ । वर्तमान समयमा अर्धन्यायिक निकाय राज्यको न्याय व्यवस्थाको एउटा अभिन्न अंगको रुपमा विकास भएको छ । अर्धन्यायिक निकायबाट सम्पादन गरिने न्यायबाट अदालतको कार्यबोझमा कमी आउनुका साथै छिटोछरितो, कम खर्चिलो, सरल कार्यविधि अपनाई निर्णय गरिने हुँदा न्यायमा सहज पहुँचलाई समेत यसले बढावा दिएको पाइन्छ ।

उपरोक्त पृष्ठभूमिसमेतको आधार लिई देहायको विषयमा विश्लेषणात्मक प्रस्तुति दिनुहोस् । 25

क) नेपालमा प्रशासनिक निकायको न्यायिक अधिकार प्रयोग एवं कार्यान्वयनको अवस्था
ख) प्राकृतिक न्यायको मान्य सिद्धान्तको प्रयोग तथा पालनाको अवस्था
ग) प्रशासनिक निकायले न्याय सम्पादन गर्दा देखा परेका समस्या तथा कारक तत्वहरु
घ) ती समस्या समाधानका लागि कार्यान्वियनयोग्य सुझाबहरु

४. नेपाल सरकारको आ.व. २०८०/८१ को कूल बजेट रु. १७ खर्ब ५१ अर्बमध्ये ४ खर्ब ७१ अर्ब मात्र विकास बजेटका लागि छुट्याइएको छ जुन गत वर्षको विनियोजनभन्दा झण्डै २३ प्रतिशतले कम छ । अझ विकासतर्फको पूँजीगत खर्च त रु. ३ खर्ब २ अर्ब मात्र छ । प्रदेश र स्थानीय सरकारहरुलाई जाने पूँजीगत अनुदान पनि घटेको छ । तर ऋणको साँवा र ब्याज भुक्तानीको विनियोजन ७६ प्रतिशतले बढेर रु. ३ खर्ब ३० अर्ब पुगेको छ ।

नेपाल सरकारको राजश्व उठाउने क्षमता र खर्च गर्ने क्षमता दुबै घट्दो छ । गत वर्ष अनुमानको तुलनामा राजश्व संकलन ८४ प्रतिशत मात्र रह्यो भने कूल विनियोजनको तुलनामा कूल खर्च ८३ प्रतिशत मात्र भयो । पूँजीगत खर्च त अनुमानको तुलनामा ६७ प्रतिशत मात्र हुन सक्यो । बैदेशिक अनुदानको परिचालन घट्दो छ र सार्वजनिक ऋणको भार बढ्दो छ ।

उता प्रदेश र स्थानीय सरकारहरुको आन्तरिक श्रोत परिचालन क्षमता झनै कमजोर छ र संघीय सरकारबाट हुने राजश्व र वित्तीय हस्तान्तरणले मूलतः यी सरकारहरुको खर्च धानिएको छ । यदाकदा यी सरकारहरुले आफ्नो राजश्व परिचालन क्षमता अभिबृद्धि गर्नुभन्दा संघीय सरकारमाथि दोषारोपण गर्ने र संघीय सरकारको राजश्व संकलन क्षमता कमजोर हुँदा वित्तीय हस्तान्तरण अन्तर्गत आफूहरुले पाउने श्रोतको आधारमा कमी हुन जाँदा औंला ठड्याउने कामहरु बढी भएको देखिन्छ । तीनवटै तहका सरकारहरुले करको दरहरु बढाउँदै लाने, निश्चित समूहका लागि करछुट र सुविधा प्रदान गरी विकृतिहरु बढाउँदै लगेको प्रवृत्ति देखिन्छ । यसले गर्दा आम करदाता र व्यवसायीहरुमा निराशा बढ्दै गएको छ । बजार शिथिल भई माग घट्नाले उत्पादन र रोजगारीका अवसरहरु घट्दै गएका छन् । फलस्वरुप, नेपालको सामान्य आर्थिक बृद्धि सुस्त हुँदै गएको छ । निर्माण व्यवसायी लगायत सरकारबाट भुक्तानी पाउनुपर्ने व्यक्तिहरुले भुक्तानी पाउन नसक्दा सरकारी खर्चले निजी क्षेत्रमार्फत् हुने आर्थिक प्रसार शिथिल हुँदै गएको गुनासो रहेको छ ।

यस सन्दर्भमा निम्न प्रश्नहरुको उत्तर दिनुहोस् । 25

क) संध, प्रदेश र स्थानीय सरकारहरुबीच वित्तीय हस्तान्तरण सम्बन्धी विद्यमान अवस्थाको समीक्षा गर्नुहोस् ।
ख) प्रदेश तथा स्थानीय सरकारको राजश्व संकलन तथा श्रोत परिचालन क्षमताको विद्यमान अवस्थाबारे चर्चा गर्दै अपेक्षितरुपमा ती सरकारहरुले राजश्व संकलन तथा श्रोत परिचालन गर्न नसक्नुका कारक तत्वहरुको पहिचान गर्नुहोस् ।
ग) प्रदेश एवं स्थानीय सरकारलाई राजश्व संकलन र श्रोत परिचालन गरी आत्मनिर्भर बनाउनका लागि के कस्ता अल्पकालीन, मध्यकालीन र दीर्घकालीन रणनीतिहरु अंगीकार गर्नुपर्ने आवश्यकता देख्नुहुन्छ ? नीतिगत, संरचनागत एवं व्यवस्थापकीय पक्षहरुलाई समेत ध्यानमा राखी कार्यान्वयनयोग्य सुझाब प्रस्तुत गर्नुहोस् ।

« समाप्त »