

लोक सेवा आयोग

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

खुला प्रतियोगितात्मक लिखित परीक्षा

मिति: २०८२/९/९

समय: ३ घण्टा

पूर्णाङ्क: १००

पत्र: तृतीय

विषय: प्रशासकीय प्रणालीका आयामहरू

(Dimensions of Administrative System)

तलका प्रश्नहरूको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ ।

१. शासकीय प्रणालीमा उत्तम मानिएको संघीय शासन (Federal Governance) मा सबै तहका सरकारहरू आ-आफ्ना अधिकारक्षेत्रका सीमाभित्र नियन्त्रण तथा सन्तुलनमा रही सहकार्य गर्दछन् । यिनीहरूको लक्ष्य सार्वभौमसत्ताको संरक्षण गर्नु, कानून बनाई अमनचयन कायम गर्नु, देशको आर्थिक विकास गरी जनताको हित र जीवनस्तरमा सुधार गर्नु एवं सामाजिक न्याय कायम गर्नु समेत हुन्छ । संघीय शासनका विभिन्न ढाँचाहरू अमेरिका, अष्ट्रेलिया, क्यानडा र छिमेकी राष्ट्र भारतमासमेत देख्न पाइन्छ । यी शासकीय स्वरूपहरूमा संघीय सरकार, राज्य सरकार र स्थानीय सरकारबीच स्पष्टरूपमा विभाजित कार्य क्षेत्र, सहकारिता, राज्य (प्रदेश) बीच प्रतिस्पर्धा, प्रशासनिक संघीयता, समन्वय एवं विवाद वा द्वन्द्वको समाधान जस्ता विशेषतामा आधारित हुन्छन् । राष्ट्रिय एकता कायम गर्नु, वित्तीय स्रोत कम हुने र सम्पन्न हुने क्षेत्रहरू बीच सन्तुलन र समन्याय कायम गर्नु, विविधतामा एकता कायम गर्नु जस्ता चुनौती यस (संघीय) प्रणालीमा रहन्छन् । यी सबैलाई व्यवस्थापन गर्नका लागि राजनीतिक (कार्यकारी) नेतृत्वका साथै संयन्त्रको रूपमा प्रशासनिक ढाँचा (Administrative Structure) सम्बन्धित देशको भौगोलिक, सामाजिक र आर्थिक एवं सांस्कृतिक अवस्था अनुसार निर्धारित हुन्छ । राष्ट्रको आवश्यकता अनुरूप संघीय सरकार र उपराष्ट्रिय सरकारका निकाय एवं कर्मचारीतन्त्रबीच कार्यक्षेत्र विभाजन गरी काम गर्ने परिपाटी मिलाइएको हुन्छ । यसरी मिलाउँदा निजामती सेवाको गठन, सरकारहरूबीच समन्वय गर्ने निकाय (समिति वा परिषद्), प्रशासनिक र वित्तीय प्रशासन, आपसी सहकार्यमा सहयोग र समन्वय, कर्मचारी एवं राजनीतिक नेतृत्वको क्षमता विकास जस्ता महत्त्वपूर्ण विषयहरूमा ध्यान पुऱ्याइएको हुन्छ । नेपालमा पनि उल्लिखित पृष्ठभूमि र सन्दर्भ जस्तै तीन तहका सरकारको स्वरूप, अधिकारक्षेत्र, त्यसमा निजामती, प्रदेश र स्थानीय सेवाका कर्मचारीहरू रहने, समन्वयको व्यवस्था परिषद्ले गर्ने, सहअस्तित्व र सहकार्यको अवधारणा अनुसार संवैधानिक प्रावधान राखी स्पष्ट अधिकार क्षेत्रको विस्तृतीकरणसमेत गरी (अनुसूची बमोजिम कार्यक्षेत्र स्पष्ट पारी) कार्यान्वयन व्यवस्था मिलाइएको छ । नीतिगत, संरचनागत एवं वित्तीय व्यवस्थापनसमेत मिलाइएको छ । यति हुँदाहुँदैपनि राजनीतिक र प्रशासनिक नेतृत्व (शासक र प्रशासक) को मनोवृत्ति, आचरण, व्यवहार र कार्यप्रणाली एवं नैतिक मूल्य मान्यतामा हास भई कानूनी राज्यको मर्यादा अनुरूप कार्यसम्पादनमा अपेक्षित सुधार हुन नसकि सेवा प्रवाह सन्तोषजनक नभएको, भ्रष्टाचार र अनियमितता नरोकिएको (सुशासन कायम नभएको), संघ र प्रदेश सरकारबीच विवादसमेत देखापरिरहेको स्थितिले जनअसन्तोष बढिरहेको छ । सेवाग्राहीमैत्री शासकीय प्रणाली, सरल, छिटोछरितो, मितव्ययी र नतीजामुखी बनाई संविधानको परिकल्पना बमोजिम सेवा प्रवाह गर्न सकिएको छैन । तीनवटै तहका सरकारबीच आपसी समन्वयका साथै निजी र गैरसरकारी क्षेत्रसमेतसँग सहकार्य गर्नसमेत अप्ठ्याराहरू छन् ।

माथि उल्लिखित सन्दर्भहरू र हाम्रो पृष्ठभूमिमा सफल संघीय शासन प्रणाली र त्यसमा प्रशासनिक तालमेल (Configuration) भए गरिए जस्तै नेपालमा पनि तीन तहका सरकारहरूबीच समन्वयात्मक रूपमा सहअस्तित्व र सहकार्यका लागि राजनीतिक नेतृत्व र प्रशासनिक क्षेत्रबीच समन्वय, स्रोत साधनको अधिकतम (Optimum) उपयोग मार्फत् आर्थिक सामाजिक विकासका लागि पूर्वाधार विकास एवं विकासमैत्री वातावरण सृजनासमेतबाट शासन प्रणालीलाई सेवाग्राहीमैत्री, सुशासनयुक्त र परिणाममुखी बनाउनका लागि के-कस्ता समस्याहरू छन् ? केलाउँदै, ती समस्या समाधान गर्नका लागि के-कस्ता नीतिगत, कानूनी, संरचनागत, व्यवहारगत र अन्य सुधारहरू गर्नुपर्ला ? व्याख्या गरी तिनीहरूको कार्यान्वयनको योजना समेत प्रस्तुत गर्नुहोस् ।

१०+१०+५=२५

२. नेपालको निजी क्षेत्रको अग्रणी छाता संस्था नेपाल उद्योग वाणिज्य महासंघ (FNCCI) र अन्तर्राष्ट्रिय वित्त निगम (IFC) को संयुक्त प्रकाशन "नेपालमा निजी क्षेत्रको अवस्था: योगदान र व्यवधान" (२०२३) ले उल्लेख गरे अनुसार निजी क्षेत्रले अर्थतन्त्रमा उपभोग बढाउन तथा कूल स्थिर पूँजी निर्माण (Gross Fixed Capital Formation - GFCF) गर्नमा सरकारी क्षेत्रको तुलनामा बढी योगदान दिएको छ। सरकारी क्षेत्र तर्फको विद्युत् निर्यातलाई छोडेर मुलुकको सबभन्दा ठूलो निर्यातकर्ता पनि निजी क्षेत्र नै हो। कूल गार्हस्थ्य उत्पादन (GDP) मा यसको योगदान ८१.५५% छ र कूल श्रमशक्तिको ८५.६% जनसंख्यालाई रोजगारी दिने काम पनि यसैले गरेको छ।

यसरी "आर्थिक वृद्धिको इञ्जिन" भनेर चिनाइने, संविधानले समेत विकासको मुख्य सरोकारवाला साझेदारका रूपमा मान्यता दिएको नेपालको निजी क्षेत्र भने आफ्ना यी तमाम क्षमता, संभावना र योगदानका बाबजुद केही समय यता निराश र हतोत्साहित देखिन पुगेको छ। पाँच वर्ष अघि झण्डै २१% सम्म पुगेको निजी क्षेत्र कर्जा (Private Sector Credit) को वृद्धिदर अहिले ८.७% मा सीमित छ। अझै पनि यस्तो कर्जा वचत, लगानी र रोजगारी सृजना मार्फत आर्थिक वृद्धिमा सीधै योगदान पुर्‍याउने उत्पादनमूलक तथा सेवा क्षेत्रमा भन्दा उपभोगमुखी घरजग्गा र सवारी साधन मै बढी केन्द्रित छ। त्यसैगरी बैंकको निष्कृत्य कर्जा (NPL) बढेर झण्डै ५% पुगेको छ र सबभन्दा ठूलो चिन्ताको विषय हालै भएका हिंसात्मक प्रकृतिका आन्दोलन र विध्वंसका घटनाका कारण निजी क्षेत्रको मनोबल नराम्ररी खस्केको अनुभूत भएको छ।

तर पनि, निजी क्षेत्रलाई साथ नलिई सरकार एकलैले आर्थिक विकासको गतिलाई तीव्र पार्न नसक्ने यथार्थलाई दृष्टिगत गर्दै सरकारका तर्फबाट बेलाबेलामा निजी क्षेत्रसँगको संवाद र सहकार्यका आधारमा विभिन्न सुधारका कामलाई अगाडि बढाउने प्रयास सरकारले नगरेको होइन। यो प्रयासको एउटा पछिल्लो कडीका रूपमा पूर्व अर्थसचिव रामेश्वर खनालको आर्थिक सुधार सुझाव प्रतिवेदन, २०८२ लाई लिन सकिन्छ तर सो प्रतिवेदनको कार्यान्वयनले गति नलिदै 'जेन्जी' आन्दोलनको हिंसात्मक प्रभावका कारण निजी क्षेत्र पुनः निरुत्साहित र निर्बल बनेको छ भन्ने सुनिन्छ।

यी समग्र परिप्रेक्ष्यलाई ध्यानमा राखी देहायका प्रश्नहरूको विवेचनात्मक उत्तर दिनुहोस्। आफ्नो उत्तरलाई तथ्य, आँकडा र तर्कपरक समीक्षात्मक विश्लेषणमा आधारित बनाउनुपर्नेछ।

८+८+९=२५

(क) नेपालको आर्थिक विकासमा निजी क्षेत्रको महत्त्व, भूमिका र योगदान कस्तो रहेको पाउनुहुन्छ ? संविधान, कानून, नीति र कार्यक्रमहरू कतिको निजी क्षेत्रमैत्री छन् ?

(ख) नेपालको निजी क्षेत्र अझैपनि व्यावसायिकरूपमा अपरिपक्व, परस्परमा विखण्डित, अवाञ्छित नाफा आर्जन तथा पूँजी पलायनमुखी, राजनीतिक दलहरूसँग स्वार्थको विनिमयमा संलग्न, समस्या प्रस्तुतिमा निपूर्ण परन्तु, समाधानको मार्गचित्र प्रस्तुति र कार्यान्वयनमा उदासीन र असहयोगी भएको आरोप लाग्ने गरेको छ। अर्कातिर, सरकारी पक्ष निजी क्षेत्रको इमान्दारी र क्षमताप्रति अविश्वस्त, नियतप्रति शंकालु, नियमनको नाममा नियन्त्रणमुखी र स्वार्थ साटासाटमा रुचि राख्ने र निजी क्षेत्रको तुलनामा पेशागत ज्ञान र सीपको दृष्टिले दुर्बल छ भन्ने आरोप पनि सुन्नमा आउने गर्छ। यी दुबै आरोपहरू कुन हदसम्म सही छन् ? तथ्य, तथ्याङ्क र तर्कमा टेकेर समीक्षा गर्नुहोस्।

(ग) नेपालमा निजी क्षेत्रको विकासमा देखिएका समस्यालाई सम्बोधन गर्न कार्यान्वयनमुखी सुझावहरू प्रस्तुत गर्नुहोस्।

३. कानून निर्माणको सन्दर्भमा विधायिका वा संसदलाई सबैभन्दा मुख्य थलो र स्रोतको रूपमा लिइन्छ। तथापि विधायिकाद्वारा निर्मित कानूनको रिक्तताको परिपूर्ति अन्य स्रोत वा उपायद्वारा गरिने पनि आमप्रचलन रहँदै आएको छ। नेपालको सन्दर्भमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले संविधानको अनुसूचीद्वारा निर्दिष्ट अधिकारको सूचीको परिधिभित्र रहेर कानून निर्माण गर्न सक्ने देखिन्छ। तीन तहको संघीयता सहितको शासकीय स्वरूप अंगिकार गर्दै संविधान जारी भएको दश वर्ष बढी समय वितिसक्दा पनि कतिपय कानून यद्यपि बनिसकेका छैनन्। यसरी लामो समयसम्म कानून बन्न बाँकी रहेका विषयहरूमा संघीय निजामती सेवा, सम्पत्ति शुद्धीकरण, प्रहरी वा सुरक्षा निकाय, निर्वाचनसँग सम्बन्धित NOTA र अन्य कानून साथै अदालतद्वारा निर्देशनात्मक आदेश जारी भएका विषयलाई मुख्य रूपमा लिन सकिन्छ।

सरकारका तर्फबाट संसद समक्ष विधेयकहरू प्रस्तुत भएकै छन्। संघीय संसदको अधिवेशन र संसदीय समितिका बैठकहरू पनि चलेकै देखिन्छन्। संसदमा प्रतिनिधित्व गर्ने राजनीतिक दलहरूबीच भेटवार्ता, संवाद, छलफल, विचार-विमर्श जस्ता क्रियाकलाप र

गतिविधिहरूको निरन्तरता पनि जारी नै रहेको पाइन्छ। कानून निर्माणको क्रममा आइपर्ने बाधा अवरोधको सहजीकरणको लागि कतिपय अवस्थामा राजनीतिक दल, सांसद वा हित समूहबीच लगरोलिङ्ग (Logrolling) हुनुलाई संसदीय अभ्यासमा यदाकदा अन्यथा पनि मानिदैन। तथापि 'लगरोलिङ्ग' सदैव 'बहुजनहिताय' नै हुन्छ भन्न किमार्थ सकि दैन। त्यस्तै कानून निर्माण कै क्रममा कतिपय व्यक्ति, संस्था, स्वार्थ समूह (Interest Group) वा सरोकारवालाको 'भेन्यू सपिङ्ग' (Venue Shopping) प्रति चासो र सक्रियता रहन्छ र यस्तो अवस्थामा कानून निर्माण प्रकृया अवरुद्ध हुने वा ढिलाई हुने ठूलो जोखिम रहन सक्छ। कानून निर्माण प्रकृयामा संलग्न समूहले चलाखीपूर्ण तवरले 'भेन्यू सपिङ्ग' लाई आफ्नो हित अनुकूल उपयोग गर्ने हो भने विधि निर्माण प्रकृयामा आइपर्ने दबाव वा प्रभावलाई पन्छाउन पनि सकिन्छ।

संसदीय अभ्यासमा 'Mini Parliament' को रूपमा लिइने संसदका संयुक्त, विषयगत र विशेष जस्ता संसदीय समितिहरूको गठनमा पनि राजनीतिक दलहरूबीच आपसी सद्भाव, सहमति र तालमेल रहेकै देखिन्छ। संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रप्रतिको प्रतिबद्धता र झुकावप्रति पनि बहुसंख्यक राजनीतिक दल (अपवाद बाहेक) का बीच असहमति देखिँदैन। विधायिकाको विधि निर्माण कार्यका लागि आवश्यक पर्ने संवैधानिक, कानूनी र संस्थागत औजार, संयन्त्र, स्रोत-साधन एवं जनशक्तिको उपलब्धता र व्यवस्थापनका सम्बन्धमा पनि खासै टिप्पणी वा अभाव महसूस गरिएको पाइँदैन। तथापि संविधान जारी भएको एक दशक अवधि व्यतीत हुँदा पनि संविधानद्वारा नै परिलक्षित संघीयता कार्यान्वयनसँग सम्बन्धित आवश्यक र महत्त्वपूर्ण कानूनहरू हालसम्म पनि निर्माण हुन नसक्नाले यदाकदा संघीयताप्रति नै वितृष्णाका स्वरहरू मुखरित हुने आशंका र चिन्ता देखिन्छ।

यस पृष्ठभूमिमा:

६+६+६+७=२५

- (क) संघीय संसदको कानून निर्माण प्रकृया सम्बन्धी विद्यमान संवैधानिक र कानूनी व्यवस्थाको चर्चा गर्दै हाल अनुभूत गरिएका र संभावित अवरोधहरूको पहिचान गर्नुहोस्।
 - (ख) कानून निर्माण प्रकृयामा 'भेन्यू सपिङ्ग' बारे चर्चा गर्दै यसको प्रभाव र असरका सम्बन्धमा उदाहरणसहित उल्लेख गर्नुहोस्।
 - (ग) प्रतिनिधि सभा नियमावलीमा समेट्न सकिने र अन्य उपायद्वारा संसदीय समितिमा आन्तरिकीकरण गर्नुपर्ने आवश्यक आचार-संहिता वा नैतिक नियमहरू प्रस्तुत गर्नुहोस्।
 - (घ) कानून निर्माण प्रकृयालाई प्रभावकारी ढंगले अपेक्षाकृत र सम्भावित समय सीमाभित्र सम्पन्न गर्नका लागि अपनाउनु पर्ने सुझावहरू सहितको कार्यान्वयन योजना प्रस्तुत गर्नुहोस्।
४. संघीय शासन प्रणालीको बलियो जगको रूपमा रहेको वित्तीय संघीयता (Fiscal Federalism) का प्रमुख आधारहरू संघीय इकाईहरूबीच कार्य जिम्मेवारी बाँडफाँट, राजश्व संकलन अधिकार, अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण र ऋण उठाउन पाउने अधिकार हुन्। नेपाल संघीय शासन प्रणालीमा रूपान्तरण भएपछि नेपालको संविधानले यसै अनुसार तीनवटै तहमा कार्य जिम्मेवारी र आर्थिक अधिकार बाँडफाँट गरेको छ तर आर्थिक अधिकारको प्रमुख हिस्साको रूपमा रहेको राजश्व संकलन गर्ने अधिकारमा संघलाई अत्याधिक बलियो बनाइएको छ भने प्रदेश तहलाई अत्यन्त कमजोर बनाइएको छ। संवैधानिक तथा कानूनी व्यवस्था हेर्दा दण्ड, जरिवाना, शुल्क तथा अन्य सेवा शुल्कलगायतका सानातिना कर तथा गैरकर आ-आफ्नो अधिकार क्षेत्रभित्र रहेर तीनवटै तहले लगाउन पाउँछन् भने राजश्वको प्रमुख हिस्साको रूपमा रहेका आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, भन्सार, अन्तःशुल्क जस्ता महत्त्वपूर्ण करलाई संघको एकल अधिकारको रूपमा राखिएको छ। त्यस्तै स्थानीय तहलाई पनि राजश्वका महत्त्वपूर्ण स्रोतहरू सम्पत्ति कर, बहाल कर र भूमिकर संकलन गर्ने एकल अधिकार संविधानले नै दिएको छ। प्रदेश तह जसको कार्य जिम्मेवारी र प्रशासनिक संरचनाको हिसाबले निकै महत्त्वपूर्ण र आर्थिक हिसाबले सबल हुनुपर्ने खालको छ, त्यसलाई राजश्व संकलन गर्ने सबल आधारमा अधिकार छैन। राजश्वको महत्त्वपूर्ण स्रोतको रूपमा रहेका घर-जग्गा रजिस्ट्रेशन दस्तुर र सवारी साधन करलाई समेत प्रदेश र स्थानीय तहको साझा अधिकारको रूपमा राखिएको छ।
- राजश्व बाँडफाँट मार्फत मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्कको संकलनबाट मात्र जम्मा पन्ध्र प्रतिशत रकम जाने कानूनी व्यवस्था भएकोले यो रकम पनि पर्याप्त छैन। अर्कोतर्फ स्रोत परिचालनको महत्त्वपूर्ण आधारको रूपमा रहेको समानीकरण अनुदान प्रतिशत पनि विगत केही वर्षदेखि संघीय सरकारले क्रमशः घटाउँदै लगेको देखिन्छ। आन्तरिक ऋण उठाएर स्रोत परिचालन गर्न सक्ने कानूनी अधिकार भए पनि बजेटको आकार बढाउन बजेटमा प्रस्ताव गर्ने बाहेक प्रदेशहरूले आन्तरिक ऋण उठाउन सकेका छैनन्। स्रोत

परिचालनको आन्तरिक ऋण उठाउन चाहे पनि भुक्तानी गर्ने क्षमता विकास भई नसकेकोले ऋण उठाउन पनि सहज छैन । यसै कारण प्रदेश तहले आफ्नो जिम्मेवारी अनुसार कार्यसम्पादन गर्न स्रोतको अभावमा कठिन भएको भन्दै संघीय सरकारसँग बारम्बार गुनासो गरेको पाइन्छ । वित्त हस्तान्तरण र राजश्व बाँडफाँटमा महत्त्वपूर्ण जिम्मेवारी पाएको संवैधानिक निकाय राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले पनि सरकारले छुट्टयाएको राजश्व र अनुदान रकम बाँडफाँट गर्ने सूत्र निर्धारण गर्ने बाहेक स्रोत अभिवृद्धि गरी तहगत बाँडफाँटमा खासै भूमिका निभाउन सकेको छैन । जसको कारण प्रदेश तहलाई आन्तरिक स्रोत परिचालनमा कसरी सक्षम बनाउने भन्ने अहम् चुनौती खडा भएको छ । एकातिर प्रदेशहरू स्रोत परिचालनमा कमजोर छन् भने अर्कोतिर राजनीतिक खिचातानी र दाउपेचको चपेटामा रुमलिएका छन् । उपलब्ध स्रोत साधनको पनि महत्त्व उपयोग हुन सकेको छैन । अनावश्यक संरचना र दरबन्दी खडा गरी खर्च बढाउने, जनहितमा भन्दा व्यक्तिगत स्वार्थ जोडिएका आयोजना तथा कार्यक्रममा रकम विनियोजन गर्ने एवं स्रोतको अत्याधिक दुरुपयोग हुँदै गएकोले प्रदेश तहमाथि नै प्रश्न उठ्न थालेको छ । प्रशासनिक संरचना र क्षमता पनि प्रदेशमा खोजमूलक लगानी गरी राजश्व बढाउन सक्ने भइसकेको छैन ।

प्रस्तुत सन्दर्भमा प्रदेश र स्थानीय तहको स्रोत परिचालनको अवस्था समीक्षा गर्दै यसमा देखिएका समस्या र कारणहरू केलाउनुहोस् । साथै प्रदेश र स्थानीय तहलाई स्रोत परिचालनमा कसरी सक्षम बनाउन सकिनेला ? संवैधानिक, कानूनी, नीतिगत, संस्थागत तथा कार्यान्वयनस्तरमा गर्नुपर्ने सुधारका लागि सुझाबहरू प्रस्तुत गर्नुहोस् ।

७+८+१०=२५

«समाप्त»