लोक सेवा आयोग
नेपाल प्रशासन सेवा, राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी
सहसचिव वा सो सरह (अप्राविधिक) पदको खुला प्रतियोगितात्मक लिखित परीक्षा

मिति: २०८१/९/९

समय: ३ घण्टा पूर्णाङ्क: १००

पत्र: तृतीय

बिषय: प्रशासकीय प्रणालीका आयामहरू (Dimensions of Administrative System)

<u>तलका प्रश्नहरूको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ।</u>

१. वि.सं. २०७२ मा नेपालको संविधान जारी भए पश्चात् नेपाल एकात्मक राज्य प्रणालीको परम्परागत स्वरूपबाट संघीय लोकतान्त्रिक राज्य प्रणालीमा रूपान्तरण हुन पुगेको छ। संविधानको भाग ५ ले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र नेपालको मूल संरचना संघ, प्रदेश र स्थानीय गरी तीन तहको हुने व्यवस्था गरेको छ। संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो अधिकारभित्रको आर्थिक अधिकार सम्बन्धी बिषयमा कानून बनाउने, वार्षिक बजेट बनाउने, निर्णय गर्ने, नीति तथा योजना तयार गर्ने र त्यसको कार्यान्वयन गर्न सक्ने व्यवस्था संविधानले गरेको छ।

संघीय शासन प्रणाली जनसहभागिता सुनिश्चित गर्ने शासन प्रणाली पनि हो। स्थानीय तहको बजेट तर्जुमाको सातवटा चरणहरू मध्ये तेश्रो चरणमा जनताको बस्तीसम्म पुगेर बस्ती टोलस्तरबाट आयोजना तथा कार्यक्रमहरूको छनौट गर्ने व्यवस्था रहेको छ। यस अनुसार प्रत्येक वडामा सम्बन्धित वडाका सदस्यको संयोजनमा वडालाई क्लष्टरमा विभाजन गरी प्रत्येक क्लष्टरमा एक एक जना वडाका सदस्य कार्यक्रमहरूको छनौट गर्न जानुपर्दछ। यस क्रममा आ-आफ्नो क्लष्टरमा नागरिक समाजका संस्थाहरू, महिला, आमासमूहहरू, बाल क्लबहरू, स्थानीय गैर सरकारी संस्थाहरू, निजीक्षेत्रका संस्थाहरू, बालबालिका, आदिबासी जनजाति, मधेशी, दलित, अपाङ्ग, सीमान्तकृत, पिछडावर्ग लगायत सबै समुदायको अर्थपूर्ण उपस्थिति र सक्रिय सहभागिता गराउनु पर्दछ। वडाको क्लष्टरमा अर्थात बस्तीस्तरमा भएको छलफलबाट छनौट भएका आयोजना वा कार्यक्रमहरूको सूची तयार गरी वडा समितिमा पेश गर्नु पर्दछ। बस्तीस्तरबाट प्राप्त आयोजना वा कार्यक्रमहरूलाई बिषयक्षेत्र समेत छुट्याई प्राथमिकीकरण गरी सम्बन्धित स्थानीय तहको बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिको सिफारिशमा बिषयगत योजना तर्जुमा कार्यसमूह हुँदै एकीकृत बजेट तथा कार्यक्रम तर्जुमा समितिले कार्यक्रमहरूको औचित्यता र श्रोतको उपलब्धताको आधारमा अन्तिम रूप दिने गर्दछ। यसरी स्थानीय तहको बजेट तर्जुमा प्रक्रिया जनसहभागितामा आधारित भएको देखिन्छ। स्थानीय तहको बजेट निर्माणमा रहेको यो प्राबधानलाई पालना गरिएमा यसले योजना र बजेट निर्माणमा जनअपेक्षाको वास्तविक सम्बोधन हुने, आयोजना बैंकको निर्माणमा सहयोग पुग्ने र मध्यकालीन खर्च संरचना तयार गर्नमा समेत सहयोग पुग्दछ। आयोजना बैंकमा जति यस्ता आयोजना वा कार्यक्रमहरू समावेश गर्न सकिन्छ त्यति नै बजेट निर्माण प्रभावकारी हुन सक्दछ। यसले मध्यकालीन खर्च संरचना बनाउनमा सहयोग गर्दछ र संघीय संरचनाको आर्थिक कार्यप्रणालीको कार्यान्वयनलाई समेत प्रभावकारी बनाउन मद्दत गर्दछ।

बजेट निर्माणमा यस्ता राम्रा प्राबधानहरूको व्यवस्था गरिए पनि आयोजना बैंकको निर्माण र मध्यकालीन खर्च संरचनाको निर्माण गर्ने प्रणाली कार्यान्वयनमा नआएको र आए पनि अपेक्षित रूपमा प्रभावकारी बन्न नसकिरहेको गुनासो आइरहेको छ। यी गुनासाहरूलाई निराकरण गरी बजेटमा नागरिक सहभागिताको प्रचलित अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यास र संघीय शासन प्रणालीमा यस अवधारणालाई साकार पार्न निम्न बिषयहरूमा के गर्नुपर्ला? विश्लेषणात्मक एवं व्यवहारिक सुझाब प्रस्तुत गर्नुहोस्। ५+५+५+१०=२५

क) बजेट निर्माणमा पहुँचवालाको प्रभाव न्यूनीकरण गरी विद्यमान कानूनी प्राबधानहरूको परिपालना बढाउने उपाय,

ख) बस्तीस्तरबाट योजना छनौट गर्ने प्रणालीमा एकरूपता कायम गर्न वडाका बस्ती वा क्लष्टरहरू निर्माण गर्ने तरिका र त्यसको परिपालना गर्ने गराउने उपाय,

ग) आयोजना बैंकको निर्माण र मध्यकालीन खर्च संरचनाको निर्माणमा बस्तीस्तरबाट योजना छनौट गर्ने प्रणालीसँग आबद्धता गर्न अपनाउनुपर्ने व्यवस्था,

घ) बजेटमा नागरिक सहभागिताको सुनिश्चितता गर्न अपनाउनुपर्ने कदमहरू उल्लेख गर्दै सुझाब कार्यान्वयन कार्ययोजनाको रूपरेखा।

२. सामाजिक सुरक्षाको बिषयले नागरिक अधिकारको मान्यता प्राप्त गरेको छ। सामाजिक न्याय कायम गर्न र समतामूलक समाज स्थापना गर्न सामाजिक सुरक्षाको अवधारणा एक सशक्त माध्यम बन्दै गएको छ। नेपालको संविधानको धारा ४३ ले सामाजिक सुरक्षालाई मौलिक हकको मान्यता प्रदान गरेको छ। नेपाल सरकारद्वारा सञ्चालित करिब ८७ प्रकारका छरिएका सामाजिक सुरक्षालाई सामाजिक बीमा, सामाजिक सहयोग, श्रम बजार सहयोग, वस्तुगत टेवा र अनुदान, सार्वजनिक निर्माण कार्य, सामाजिक रेखदेख र सेवा आदिमा वर्गीकरण गर्न सकिन्छ। यी सबै प्रकारका सामाजिक सुरक्षाको लागि कुल गार्हस्थ्य उत्पादनको करिब १ प्रतिशत र कुल संघीय बजेटको १५ प्रतिशतको हाराहारीमा खर्च हुने गरेको छ। श्रम बजार सर्वेक्षण (२०७४-०७५) अनुसार हालसम्म करिब १५ प्रतिशत श्रमिक मात्र सामाजिक सुरक्षाको कार्यक्रममा समावेश भएका छन्। योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षा कोष स्थापना गरे तापनि करिब ९ लाख २३ हजार प्रतिष्ठानहरूमध्ये करिब २ प्रतिशत भन्दा कम र ३ लाख ५० हजारमात्र श्रमिक सूचीकरण भएको देखिन्छ। एक दर्जनभन्दा बढी मन्त्रालय तथा निकायको मातहतमा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी कार्यक्रमहरू सञ्चालित छन् तर तिनको कार्यान्वयन तथा अनुगमन गर्नको लागि कुनै व्यवस्थित संस्थागत रणनीति भने अझै पनि छैन। अहिलेसम्म निवृत्तिभरण, उपदान तथा सामाजिक सुरक्षा भत्ता जस्ता कार्यक्रमहरूको लागि आर्थिक श्रोत राजस्व नै हुने गरेको छ।

यस सन्दर्भमा सामाजिक सुरक्षा नीति र राज्यको आर्थिक क्षमताको बीच रहेको अन्तर र दोहोरोपना सम्बन्धी समस्याहरू पहिचान गर्दै एकीकृत राष्ट्रिय सामाजिक सुरक्षा संरचनाको कार्यक्षेत्र र सीमा निर्धारणका आधारहरूको बारेमा विवेचना गर्नुहोस्। सामाजिक सुरक्षा भत्ताको दायरा र संख्या बिस्तारले वार्षिक बजेटमा परेको भार न्यूनीकरण गर्नको लागि गरिएका विद्यमान व्यवस्थाहरूको समीक्षा गर्दै सामाजिक सुरक्षा कोषलाई अझ सुरक्षित लगानीतर्फ आकर्षित गर्ने उपायहरूको विश्लेषणात्मक सुझाब दिनुहोस्। तपाईंले प्रस्तुत गर्नुभएको सुझाब कार्यान्वयन गर्ने समयबद्ध कार्ययोजना समेत प्रस्तुत गर्नुहोस्। ४+६+४+६+५=२५

३. लोकतान्त्रिक राज्य व्यवस्थामा शक्ति पृथकीकरणको सिद्धान्त बमोजिम कानून निर्माण गर्ने कार्य व्यवस्थापिकामा हुन्छ। व्यवस्थापिकाले जनताको चाहना र आकांक्षा बमोजिम कानून बनाउनुपर्ने हुन्छ। व्यवस्थापिकाले कानून बनाउँदा मानव अधिकारका आधारभूत सिद्धान्तहरू, लोकतन्त्रका मान्यताहरू, सुशासनका अवधारणा र विधिको शासन जस्ता सिद्धान्तहरूको सीमाभित्र रही बनाउनुपर्ने हुन्छ। यस्तै संविधानको सर्वोच्चता, मुलुकको आवश्यकता, राष्ट्रिय हित तथा दिगो विकासको लक्ष्य अनुरुप कानून निर्माण गर्नुपर्ने दायित्व जनप्रतिनिधिहरूको हो।

राज्यका अङ्गहरूमध्ये व्यवस्थापिकाले आवश्यक कानूनहरू बनाउने र व्यवस्थापिकाले प्रत्यायोजन गरेको अधिकारको सीमाभित्र रही कार्यपालिकाले नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, मापदण्ड बनाउने एवं मुद्दाको रोहमा अदालतले कानूनको व्याख्या गरी नजीर बनाउने गर्दछ। कानूनको परिभाषाभित्र ऐन, नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि, आदेश समेत पर्ने कुरा कानून व्याख्या सम्बन्धी ऐन, २०१० ले गरेको छ। व्यवस्थापिकामा विधेयक कसरी प्रस्तुत हुने र के कुन चरण पार गरी ऐन बन्ने भन्ने सम्बन्धमा व्यवस्थापिकासँग सम्बन्धित नियमावलीहरूले व्यवस्था गरेको छ। सरकारी विधेयक र निजी विधेयक प्रस्तुतीका सम्बन्धमा समेत बिशेष व्यवस्थाहरू रहेका छन्।

नेपालको संविधानले संघीय प्रणाली अपनाई विधायिकी शक्ति संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा विभाजन गरेको छ। संविधान कार्यान्वयनको सन्दर्भमा अध्ययन गर्दा संघले बनाउनुपर्ने कतिपय महत्त्वपूर्ण ऐनहरू समयमै बनाउन सकेको देखिँदैन। यस्तै प्रदेश र स्थानीय तहले पनि प्राथमिकता निर्धारण गरी त्यसका आधारमा कानून बनाउनेभन्दा पनि अरूको नक्कल गरी बनाउने प्रवृत्तिहरू देखिएका छन्। बनाएका कानूनहरूको पनि कार्यान्वयनमा प्रभावकारिता देखिँदैन। कानून बनाउँदा मुलुकको परिवेश र आवश्यकता अनुसार कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्दछ। जनप्रतिनिधिहरू कानून निर्माणको कार्यमा बढी व्यस्त हुनुपर्नेमा विकास निर्माणसँग सम्बन्धित आ-आफ्ना निर्वाचन क्षेत्रका काममा बढी समय खर्चिने गरेको अवस्था छ। संसद र संसदीय समितिका बैठकहरूमा समेत गणपूरक संख्या नपुग्ने अवस्था पनि देखिएका छन्। संसदले बनाएका कतिपय कानूनहरू स्वार्थ बाझिने किसिमका समेत देखिएका छन्। संसदले बनाएको ऐनको न्यायिक पुनरावलोकन सर्वोच्च अदालतबाट हुने संवैधानिक व्यवस्था भएकोमा सर्वोच्च अदालतको मुद्दाको कार्यबोझ लगायतका विभिन्न कारणहरूबाट समयमै त्यस्ता विवादको निरुपण हुन नसक्दा कार्यान्वयनमा केही द्विविधा रहेको स्थिति छ।

संविधान र ऐन कानूनमा कानून निर्माण गर्ने अधिकार, कानून निर्माणको चरण र प्रक्रियाका सम्बन्धमा जे जस्ता सिद्धान्त र व्यवस्थाहरू भएको भए पनि जनप्रतिनिधिहरूले कानून निर्माणको कार्यमा भन्दा निर्वाचन क्षेत्रको विकास निर्माणको कार्यमा बढी

समय दिने गरेको तथा कानून निर्माणको बिषयलाई प्राथमिकीकरण गर्न नसकिरहेको कारण संविधानले अपेक्षा गरे अनुरुपका कानूनहरू समयमै निर्माण हुन सकेको देखिँदैन।

यस सन्दर्भमा देहायका बिषयहरूमा तर्कपूर्ण एवं विवेचनात्मक सुझाबहरू प्रस्तुत गर्नुहोस्। ५+५+५+५+५=२५

क) जनप्रतिनिधिहरूलाई कानून बनाउने कार्यमा नै बढी क्रियाशिल बनाउन विद्यमान अवस्थामा के-कस्ता सुधारहरूको आवश्यकता छ ?

ख) निर्वाचनबाट योग्य र सक्षम जनप्रतिनिधिहरू छनौट हुन नसकेमा स्वार्थ बाझिने किसिमबाट कानूनहरू बन्ने, कानून बनाउनमा उदासीन हुने, कानून र न्यायका मान्य सिद्धान्त प्रतिकूलका कानूनहरू बन्ने जस्ता समस्या सम्बोधन गर्न के-कस्ता सुधारहरू आवश्यक छन्?

ग) तहगत सरकारहरूले निर्माण गर्ने कानूनहरू एक आपसमा नबाझिने गरी निर्माण हुन ति तहहरूबीच कस्तो समन्वय र सहकार्यको व्यवस्था गर्नु उपयुक्त हुन्छ ?

घ) व्यवस्थापिकाले निर्माण गरेका कानूनको कार्यान्वयन पक्षका मापनका सम्बन्धमा के-कस्ता आधारहरू निर्माण गर्नु जरुरी हुन्छ ?

ङ) आवश्यक कानूनहरू समयमै बन्न नसकिरहेको अवस्थामा 'Logrolling' को सिद्धान्तलाई कसरी प्रयोगमा ल्याउन उपयुक्त हुन्छ?

४. भूपरिवेष्ठित राष्ट्र भएकोले नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारका लागि छिमेकी मुलुकहरूको भूमि र सामुद्रिक बन्दरगाह प्रयोग गर्नुपर्छ। नेपाल र भारतबीचको सन्धि बमोजिम नेपालले भारतको कोलकता, हल्दिया र बिशाखापटनम् बन्दरगाह प्रयोग गर्ने सुबिधा पाएको छ भने गुजरात र उडिसाका नयाँ बन्दरगाह प्रयोग गर्न पाउने गरी छलफल अघि बढेको छ। नेपाल र चीनबीच भएको पारबहन तथा व्यापार सम्झौता अनुसार तियन्जिन, सेन्जेन, लियन्युनग्याङ र झाङ्जियाङ्का सामुद्रिक बन्दरगाह र लान्चाउ, ल्हासा र सिगात्सेस्थित सुख्खा बन्दरगाह प्रयोग गर्न पाउने सहमति छ। तर लामो दूरी तथा नेपाली खण्डमा सडकमार्गको दुरावस्थाको कारण कुनै पनि चिनियाँ बन्दरगाहको प्रयोग नेपालले गर्न सकेको छैन। बंगलादेशले नेपाललाई चटगाउँ, मोंगला र पेयरा बन्दरगाह प्रयोग गर्न दिने आश्वासन दिएको धेरै भयो तर त्यहाँसम्मको सडक वा रेलमार्गको सम्पर्क सहज नहुँदा र अन्य प्रशासकीय कार्यविधि स्पष्ट नहुँदा उक्त बन्दरगाहहरू नेपालले प्रयोग गर्न सकेको छैन।

वस्तु व्यापार र पर्यटनका लागि बन्दरगाहसम्मको पहुँच मात्र होइन पर्याप्त र उपयुक्त सडक सञ्जाल तथा रेलवे कनेक्टिभिटी र सीमा क्षेत्रको प्रशासकीय प्रणालीमा तालमेल आवश्यक हुन्छ। नेपालसँग सीमा जोडिएका दुबै मुलुकहरूसँग कमजोर पूर्वाधार मात्र होइन, वस्तु ओसारपसार र आवागमनमा प्रशासकीय अवरोध रहेका छन्।

नेपाल भारतबीच विद्युत व्यापारका लागि ३३ केभिए देखि ४४० केभिए सम्मका विभिन्न प्रशारण लाईन छन् जसको कुल विद्युत प्रसारण क्षमता १५८० मेगावाट बराबर छ। नेपाल भारतबीच आगामी दश वर्षमा दश हजार मेगावाट विद्युत नेपालबाट भारत निर्यात गर्ने सहमति भएको छ। यसका लागि अहिलेको क्षमतालाई छ गुणा बृद्धि गर्ने मात्र होइन ग्रीड फ्रिक्वेन्सीमा सामञ्जस्यता ल्याउनु आवश्यक छ। बंगलादेशसँग विद्युत व्यापारको थालनी गर्ने सहमति भएको छ तर प्रसारण लाईनको क्षमता सीमित छ। नेपाल भारतबीच इन्टरनेट कनेक्सनका लागि भैरहवा, बिराटनगर र बीरगञ्ज गरी तीनवटा पहुँच मार्ग छन् भने चीनसँग रसुवागढी नाका हुँदै एउटा पहुँच मार्ग सन् २०१८ देखि संचालनमा रहेको छ।

उल्लिखित सन्दर्भका आधारमा नेपालको छिमेकी मुलुकहरूसँगको कनेक्टिभिटीका बारेमा सबै पक्षहरूको समष्टिगत बिश्लेषण एवं समीक्षा गर्दै आगामी दिनमा नेपालले ध्यान पुर्‍याउनुपर्ने महत्त्वपूर्ण बिषयहरू तथा लगानी गर्नुपर्ने क्षेत्रहरूका बिषयमा रचनात्मक एवं तर्कयुक्त रणनैतिक सुझाबहरू प्रस्तुत गर्नुहोस्। १०+१५=२५

<<समाप्त>>