लोक सेवा आयोग

नेपाल प्रशासन सेवा, राजपत्राङ्कित प्रथम श्रेणी,

सहसचिव वा सो सरह (अप्राविधिक) पदको खुल्ला प्रतियोगितात्मक लिखित परीक्षा

२०६६।९।३

समय :- ३ घण्टा पूर्णाङ्क :- १००

पत्र :- द्वितीय

विषय :- सार्वजनिक क्षेत्र व्यवस्थापनमा जवाफदेहिता, नैतिकता र व्यवसायिकता ।

(Public Accountability, Ethics and Professionalism in Public Sector Management)

तलका प्रश्नहरूको उत्तर बेग्लाबेग्लै उत्तरपुस्तिकामा लेख्नुपर्नेछ, अन्यथा उत्तरपुस्तिका रद्द हुनेछ।

१. सनातनदेखि नै हामी नेपालीहरू पूर्वीय संस्कृति (Oriental Culture) मा समाहित हुँदै आएका छौं । यी संस्कारहरू, सांस्कृतिक परम्परा (Cultural Tradition) को रूपमा रहेका छन् । जस अनुसार मुख्यरूपमा व्यभिचार र अनैतिक कार्यहरू गर्ने, कसैले कसैलाई ठग्ने, शोषण गर्ने, कसैसँग काम गरिदिए वा नगरिदिए वापत रिसवत लिने जस्ता कार्यहरूलाई बर्जित गरिएको छ ।

हाम्रो संस्कृतिमा बाबु-आमा, गुरू तथा अन्य मान्यजनलाई आदर गर्ने, मर्यादा गर्ने, सबैको भलो हुने कार्य गर्ने, सबैको भलो होस्, कसैको अहित नहोस् भन्ने नैतिक आचरणलाई प्रोत्साहन गर्ने र "सर्वे भवन्तु सुखिनः" (सबैजना सुखी रहुन) भन्ने, अरूको परोपकार गर्ने "परोपकार-पुण्याय" (परोपकार नै पुण्य धर्म) हो भन्ने विश्वास रहेको पाईन्छ ।

तर विगत केही दशकदेखि आधुनिकता र पश्चिमी संस्कृतिलाई (Western Culture) अंगाल्ने नाममा नैतिक मूल्यमान्यता एवं सदाचारमा ह्रास आउँदै गएको हामी पाउँछौं । जसले गर्दा सामाजिक नैतिकतामा स्खलन आउँदै गएको पाईन्छ र सामाजिक विश्रृङ्खलता बढ्दै गएको अनुभव हुन्छ ।

यही परिप्रेक्ष्यमा वि.सं. २०१३ सालदेखि कानूनी र संगठनात्मक स्वरूप धारण गरेको हाम्रो निजामती प्रशासनमा पनि यस्ता विकृतिहरू देखिदै आएका छन् । कर्मचारीहरू आफ्नो जिम्मेवारी र कामप्रति उदासीन रहने, "सरकारी काम कहिले जाला घाम" भन्ने उखानलाई चरितार्थ हुने गरी काममा ढिलासुस्ती गर्ने, सधै 'भोली' भन्ने बहानामा सेवाग्राहीलाई दुःख दिने, समयमा काम नगरिदिने, भनसुन नभई काम नगर्ने जस्ता प्रवृत्तिले नैतिकताको महत्व र संस्कारलाई कर्मचारीले आत्मसात नगरेको भन्ने पनि सुनिन्छ । यस्ता क्रियाकलाप र आचरणबाट सेवाग्राही मर्कामा परेका छन् भने विकास निर्माणका कार्यमा अनावश्यक ढिलाई भएको जनगुनासो पनि छ ।

कर्मचारीहरू आफ्नो काम, जिम्मेवारी र उत्तरदायित्वप्रति गैर-जिम्मेवार देखिन्छन् । सार्वजनिक सेवा (Public Service) भ्रष्टाचार र ढिलासुस्तीको पर्याय भएको छ ।

यो समस्या सबै कर्मचारीमा नभएता पनि केही यस्ता नैतिकता र व्यवसायिक निष्ठा नभएका कर्मचारीबाट सम्पूर्ण सार्वजनिक सेवा बदनाम भएको छ । यस्ता आचरण र व्यवहारबाट भ्रष्टाचार मौलाउँदै गएको बारेमा समाजमा चर्चा हुने गरेको छ ।

प्रस्तुत अनुच्छेदको सन्दर्भमा विद्यमान कर्मचारीतन्त्रप्रति सेवाग्राही आमजनताको सकारात्मक धारणा बन्न नसक्नुका कारण केलाउँदै निजामती सेवामा सदाचारलाई संस्थागत गर्न भएका पहलहरू तथा त्यसको कार्यान्वयनको अवस्था विश्लेषण गरी कानूनी र नीतिगत रूपमा गर्नुपर्ने सुधारका क्षेत्रहरूको प्राथमिकताक्रम समेत निर्धारण गर्नुहोस् । २५

२. लोकतन्त्र जनउत्तरदायी शासन प्रणाली हो । नेपालको संविधानको प्रस्तावनामा संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन व्यवस्थाको माध्यमद्वारा दिगो शान्ति, सुशासन, विकास र समृद्धिको आकांक्षा पूरा गर्ने अपेक्षा गरिएको छ भने राज्यका नीति अन्तर्गत सार्वजनिक प्रशासनलाई स्वच्छ, सक्षम, निष्पक्ष, पारदर्शी, भ्रष्टाचारमुक्त, जनउत्तरदायी र सहभागितामूलक बनाउँदै राज्यबाट प्राप्त हुने सेवा सुविधामा जनताको समान र सहज पहुँच सुनिश्चित गरी सुशासनको प्रत्याभूति गर्ने कुरा उल्लेख छ । लोकतान्त्रिक मुलुकहरूमा यसको नीतिगत नेतृत्व र अन्तिम उत्तरदायित्व राजनीतिक तहबाट र कार्यान्वयन तहको जिम्मेवारी र उत्तरदायित्व वहन सार्वजनिक प्रशासनबाट गर्ने गरिन्छ ।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व जनता वा सेवाग्राहीप्रतिको जिम्मेवारीबोध र संवेदनशीलता हो । आफूलाई तोकिएको काम र जिम्मेवारी तथा सो बमोजिम भएका निर्णय र कार्यान्वयनका विषयमा जुनसुकै बेला सरोकारवालालाई जवाफ दिनुपर्छ भन्ने विषयमा सार्वजनिक पदाधिकारीहरू जानकार र जिम्मेवार हुनुपर्दछ । सार्वजनिक उत्तरदायित्व सरकार एवं सार्वजनिक निकायका कामप्रति जनताले जानकारी लिन पाउने नागरिक अधिकारलाई सुनिश्चित गर्ने प्रकृया भएकोले यसबाट सेवाप्रदायक निकाय र पदाधिकारीहरूको व्यावसायिक दक्षता, कामप्रतिको तदारूकता र गुणात्मकता, सेवाप्रतिको सक्षमता तथा जिम्मेवारीप्रतिको इमान्दारीताको मापन गर्न सकिन्छ । राज्यव्यवस्था संचालन र विकास कार्यको व्यवस्थापनमा समग्र क्रियाकलाप तथा सेवाप्रवाहलाई राज्यबाट समन्वय गर्दै सबै सेवाप्रदायकको जवाफदेहिता, पारदर्शिता, लगनशीलता र सदाचारीताको अभिबृद्धिबाट सेवाप्रवाह सरल, सुलभ, चुस्त र गुणस्तरीय बनाउन सबै निकाय र सम्बद्ध पदाधिकारीहरू सदैव क्रियाशील रहनु पर्दछ ।

वि.सं. २०७२ मा नेपालको संविधान जारी भएपछि संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको आमनिर्वाचन सम्पन्न भै कार्यसम्पादन भैरहेकोले अबको काम भनेको प्राप्त उपलब्धिलाई संस्थागत गर्ने, लोकतन्त्रलाई सुदृढ बनाउने र आमजनताको जीवनमा मौलिक परिवर्तन र रूपान्तरण गर्नेगरी विकास निर्माण र सेवा प्रवाहलाई व्यवस्थित गर्दै जानु हो । तीनतहका सरकारको क्रियाशीलतासँगै संघ, प्रदेश र स्थानीय तहबीच जिम्मेवारी, वित्तीय श्रोत साधन र जनशक्तिको साझेदारी गर्दै सुमधुर सहयोगात्मक सम्बन्ध विकास र विस्तार गर्ने तथा सहकारिता, सहअस्तित्व र समन्वयको सिद्धान्तमा आधारित तहगत अन्तरसम्बन्ध कायम गर्ने भनिएता पनि यसतर्फ ठोस काम हुन सकेको छैन । पछिल्लो समयमा अधिकारको बाँडफाँट र वित्तीय हस्तान्तरणमा केही काम भई शासकीय पद्धतिमा परिवर्तन भएको देखिएता पनि सार्वजनिक प्रशासनको पुरानै स्वभाव, संस्कार र प्रणालीका कारण कर्मचारी व्यवस्थापनको काम समेत अलमलमा परिरहेको अवस्था छ । सार्वजनिक निकायका कर्मचारी र पदाधिकारीहरूमा जिम्मेवारी लिने, अग्रसर हुने र उत्तरदायित्व वहन गर्ने भन्दा पनि विभिन्न बहानामा जोखिम नलिने, समय व्यतित गर्न मात्र उद्यत हुने जस्ता प्रवृत्तीले सार्वजनिक प्रशासनलाई गाँज्दै लगेको छ । पुरस्कार र दण्डलाई कार्य जिम्मेवारी, कार्य सम्पादन र उत्तरदायित्वसँग आवद्ध गर्न सकिएको छैन । सेवाप्रवाहलाई सूचना प्रविधिमैत्री बनाउन नसकिंदा कामको गुणस्तर खस्कंदै गएको छ । काम गर्ने र नगर्ने बीच विभेद नहुँदा "गरेपनि हुने र नगरे पनि केही नहुने" अवस्था सृजना भई सेवा प्रदायकहरूमा उत्तरदायित्वविहीन मानसिकता हावी हुने गरेको छ । यसका अतिरिक्त संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका बीच एक अर्कालाई जिम्मेवारी पन्छाउने र दोषारोपण गर्ने प्रवृत्ति पनि देखिन थालेका छन् ।

सार्वजनिक निकायहरू बीचको सम्बन्धलाई परिभाषित गर्ने नीतिगत, कानूनी एवं संरचनात्मक व्यवस्था प्रष्ट हुन नसक्दा विकास निर्माण र सेवा प्रवाहको काम पारदर्शी, उत्तरदायी र नतिजामुखी हुन नसकेको महसुस गरी केहि वर्ष पहिलेदेखि मंत्रालयका सचिव, विभागीय प्रमुख, आयोजना प्रमुख, कार्यालय प्रमुख, सार्वजनिक संस्थाका प्रमुख तथा बिशेष जिम्मेवारी प्राप्त कार्यकारी प्रमुख लगायतसँग कार्य सम्पादन सम्झौता गरी नतिजामुखी र उत्तरदायी व्यवस्थापन अवलम्बन गर्ने प्रयास हुँदै आएको छ । यस अनुसार प्रधानमन्त्रीसँग मन्त्रीहरूले, मन्त्रीहरूसँग सचिवहरूले र सचिवहरूसँग मातहतका अधिकारीहरूले कार्यसम्पादन सम्झौता गरी सोको अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाइएको छ । यी सम्पूर्ण प्रयास र प्रकृयाका

वावजुद पनि शासकीय प्रवन्ध, विकास निर्माणको कार्य र सेवा वितरणमा उत्तरदायित्वको अवस्था सन्तोषजनक छैन । पदीय जिम्मेवारी वहन गर्नुपर्ने कर्मचारी र राजनीतिक नेतृत्वमा "पानी माथि ओभानो" बन्ने आकांक्षामा आवश्यक निर्णय समेत नगर्ने प्रवृत्तिमा सुधार हुन सकेको छैन । २५

प्रस्तुत सन्दर्भमा :

क) उल्लिखित तथ्यलाई विश्लेषण गर्दै नेपालको सार्वजनिक प्रशासनमा उत्तरदायित्वको अवस्था चित्रण गर्नुहोस् ।

ख) सार्वजनिक सेवा प्रवाहको प्रभावकारीताका लागि प्रशासनभित्र सकारात्मक सोच र सार्वजनिक उत्तरदायित्व अभिवृद्धी गर्न के कस्तो सैद्धान्तिक औजार र व्यवहारीक उपायको प्रयोग गर्नुपर्ने देख्नु हुन्छ ?

ग) सार्वजनिक उत्तरदायित्वको मापदण्ड र अनुगमन संयन्त्र तोक्न कुन कुन क्षेत्रमा के कस्तो सुधार आवश्यक देख्नुहुन्छ ?

३. सूचना व्यवस्थापनलाई सार्वजनिक व्यवस्थापनका विभिन्न कामहरू जस्तै नीति निर्माण, नीति नियमको कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कन, पृष्ठपोषण, सञ्चार व्यवस्थापन जस्ता महत्वपूर्ण कार्यहरूको आधारको रूपमा लिइन्छ । सार्वजनिक व्यवस्थापनमा व्यावसायिकताको विकासको लागि सूचना व्यवस्थापन ज्यादै महत्वपूर्ण मानिन्छ । नेपाल एकात्मक शासन व्यवस्थाबाट संघीय शासन व्यवस्थामा गएपछि सूचना व्यवस्थापनमा पनि विभिन्न जटिलताहरू थपिएका छन् । हिजोको गाउँ विकास समिति र नगरपालिकाको आधारमा संकलित तथ्याङ्कहरू हालका गाउँपालिका र नगरपालिकाहरूको आधारमा परिवर्तन गर्न मिल्ने अवस्था छैन भने जिल्लाको आधारमा संकलित तथ्याङ्कहरूलाई हालका पालिका अनुसार खण्डिकृत गर्न पनि प्राविधिक जटिलता रहेका छन् । प्रदेशगत तथ्याङ्कको त्यस्तै समस्या छ । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहले आ-आफ्नो हिसावले तथ्याङ्क संकलन र प्रशोधन गर्ने, संकलनको अवधि र परिभाषा पनि फरक फरक हुने तथ्याङ्कको खण्डिकरण र समष्टिकरणमा पनि समस्या रहन सक्ने विषय उठेका छन् । तहगत र निकायगत समन्वयको कमीले सूचना व्यवस्थापनलाई झन बढी चुनौतीपूर्ण बनाउने देखिन्छ ।

पन्धौ योजनाको आधारपत्रले पनि संघीय शासन पद्धती सापेक्ष तथ्याङ्क प्रणाली स्थापित हुन नसक्नु, तथ्याङ्क सम्वन्धी ऐन नियमको समसामयिक परिमार्जन नहुनु र परस्पर बाझिने कानूनी प्रावधान एकैसाथ लागू भईरहनु, तथ्याङ्कीय क्रियाकलापबीच प्रभावकारी समन्वय हुन नसक्दा विसंगत तथ्याङ्कको उत्पादन भइरहनु, प्रचलित तथ्याङ्कीय मानक र असल अभ्यासहरूको सीमित प्रयोग हुनु, तथ्याङ्क प्रणालीका लागि अत्यावश्यक भौतिक, प्राविधिक र वित्तीय पूर्वाधार कमजोर हुनु, तथ्याङ्कीय क्रियाकलापमा सूचना प्रविधि लागयत नवीन प्रविधिको न्यून प्रयोग हुनु, प्रशासनिक अभिलेखहरूबाट सीमित किसिमका मात्र तथ्याङ्क उत्पादन हुनु, माग अनुसार खण्डिकृत तथ्याङ्क उपलब्ध हुन नसक्नु, सर्वेक्षण अनुमति प्रणाली पूर्ण रूपमा लागू नहुनु, तथ्याङ्कीय निकायको सांगठनिक र कार्यप्रणालीगत सुधार हुन नसक्नु जस्ता समस्याहरू औल्याएको छ । चुस्त सार्वजनिक व्यवस्थापनको लागि विश्वसनीय, गुणस्तरीय र अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा तुलनायोग्य तथ्याङ्कको उत्पादन गर्नुपर्ने हुन्छ । यसको लागि विभिन्न निकायहरू र तीन तहका सातसाय एकसठ्ठीवटा इकाइहरूको बीचमा समन्वय गर्नु पनि त्यत्तिकै जटिल विषय छ ।

२५

उपर्युक्त अनुच्छेद अध्ययन गरी देहायका विषयमा सुझाव दिनुहोस् ।

(क) राष्ट्रिय तथ्याङ्क प्रणालीको विकास एवं प्रयोग गर्न संवैधानिक प्रावधान अनुरूप संघीय संरचनामा गर्नुपर्ने व्यवस्था, तहगत अन्तरसम्वन्ध र समन्वयका विषय ।

(ख) अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा मान्य हुने सूचना प्रणालीको विकास गर्दा अनिवार्य ध्यान दिनुपर्ने विषय ।

४. नेपालको प्रशासनमा कर्मचारी युनियन आवश्यक ठानेर नै यसको निर्वाचन गराई थप संस्थागत गराइएको छ । निजी प्रतिष्ठानमा रहने सरहको ट्रेड युनियनको स्वरूपमा भने परिवर्तन गर्नुपर्ने कुरा पनि उठेका छन् । स्थायी सरकारभित्र अर्को समानान्तर सरकार हुनुहुँदैन भन्ने तर्क गर्नेहरू पनि छन् । कतिपय पूर्वप्रशासक र प्रशासनविद्हरूले कर्मचारी युनियनको सदुपयोगभन्दा बढी दुरूपयोग भएको वा गरिएको कुरा बताउने गरेका छन् । निजीहित र स्वार्थका लागि युनियनहरू दुरूपयोग हुने गरेको भन्नेहरू पनि छन् । प्रशासनभित्रका ढिलासुस्ती, भ्रष्टाचार र खराब आचरण न्यून गर्न गराउन तथा सेवाग्राहीलाई गुणस्तरीय सेवा प्रदान गर्ने कार्यमा युनियनको योगदान के रह्यो भन्नेबारे खासै प्रकाशमा आउने गरेको छैन ।

युनियनहरू झण्डै झण्डै दलीय आधारमा गठन गरिए/गराइएको कुरा पनि सार्वजनिक छन् । स्थायी सरकारभित्र पनि राजनीतिमा जस्तो पक्षविपक्ष हुने खतरा बढेको भनिन्छ । बहालवाला केही कर्मचारीहरूलाई दलहरूबाट राजनीतिक पदको निम्ति सिफारिश गर्न लागिएको कुरा पनि सार्वजनिक नभएका होइनन् । यस्तो हैसियतमा रहेका कर्मचारीले कर्मचारीतन्त्रको पदसोपान (Hierarchy) को मर्यादापालन गर्छन् गर्दैनन् भन्ने कुरा भुक्तभोगीहरूलाई बढी थाहा हुने कुरा भयो । राजनीतिक प्रभाव भएका कर्मचारीले प्रशासनिक निर्णय गर्दा कर्मचारी प्रशासनको नेतृत्वलाई दवाव दिन वा प्रभाव पार्न सक्ने संभावना रहने देखियो । दल विशेषका आडमा प्रशासनभित्र धाक, धम्की दिने कार्य भएमा कर्मचारीतन्त्रको नेतृत्व (Leadership) ले वास्तविक नेतृत्व गर्न सकेको मान्न कठिन हुन्छ । युनियनको सदस्य बन्न नसक्ने, नचाहने तर तटस्थ (Neutral) रहन चाहने कर्मचारी तटस्थ रहीरहन समस्या पर्ने देखिन्छ । दवावमा काम गर्न नचाहनेहरूले काम गर्नुभन्दा नगर्नु नै सुरक्षित उपाय ठान्न सक्छन् । युनियनका दवाव र प्रभावका कारण वस्तुगत आधारमा निर्णय गर्ने वातावरण खलवलिन सक्छ । निर्णय गर्ने स्थानमा रहेका प्रशासन मातहतका कर्मचारीको युनियनका कारण निर्णय नगर्ने वा गलत निर्णय गर्ने अवस्थामा पुऱ्याइएमा प्रशासनका आधारभूत गुण र चरित्र प्रभावित हुन सक्ने खतरा रहन्छ ।

कर्मचारी युनियनका कारण नेपालको प्रशासनमा के कस्तो प्रभाव परेको छ भन्नेवारे खासै अध्ययन अनुसन्धान हुने गरेको पनि पाइदैन । युनियन वा तिनका पदाधिकारीका क्रियाकलाप कुन मात्रामा खराव र कति असल छन् भन्ने कुरावारे अध्ययन अनुसन्धान जरूरी भएको हुन सक्छ । कतै माथिल्ला अधिकारीहरूले आफ्नो फाइदाको लागि युनियनको प्रयोग पनि गर्ने, आफैले गलत काम गर्ने र युनियनलाई अतिरञ्जनापूर्ण तरीकाले दोष लगाउने गरेका त छैनन् ? आफ्नो अक्षमता, कमजोरी र स्वार्थ लुकाउन युनियनलाई ढाल बनाएको त छैनन् ? युनियनका सकारात्मक र नकारात्मक कार्य एवं व्यवहारको सत्य कहाँनेर छ भन्ने कुरा कति वस्तुगत (Objective) र कति विषयगत (Subjective) हुन् भन्ने पनि छ ।

हाल संघीय संरचना अनुरूप संघ, प्रदेश र स्थानीय तहका निम्ती सेवा सम्वन्धी नयाँ कानूनहरू वन्दै पनि छन् । तीनै तहका सरकारहरूले सार्वजनिक सेवाका आधारभूत गुण जस्तै शुद्धआचरण, तटस्थता, वस्तुगतता, सेवाप्रति लगावको आधारमा काम गर्नुपर्ने हुन्छ । प्रशासन राजनीति गर्ने गराउने ठाउँ होइन नै । कर्मचारीतन्त्र स्वयंमा सरकार पनि हो । उसको गलत आन्तरिक गतिशीलता (Internal dynamics) का कारण सेवाग्राही र विकास कार्यलाई किनारामा राख्न मिल्दैन । केन्द्रमा देखिएका खरावीलाई प्रदेश र स्थानीय तहमा पुऱ्याइयो भने स्थिति थप भयावह हुन सक्छ । प्रशासनका असल गुणलाई त्यहाँसम्म पुऱ्याउन सकियो भने सकारात्मक प्रभाव पर्न सक्छ ।

अतः कर्मचारी युनियनका कारण प्रशासनको गति, प्रवृति, निर्णय क्षमता, सेवाभाव, तटस्थता र नैतिकता कायम गरी वस्तुगत निर्णय गर्न वाधा उत्पन्न हुन नदिन कर्मचारी युनियन त्यसको काम कर्तव्य र अधिकार तथा त्यसका पदाधिकारीका थप आचरणवारे के कस्तो कानूनी व्यवस्था गर्नुपर्ला ? व्यवहारिक सुझाव दिनुहोस् ।

☺ ☺ समाप्त ☺ ☺