



सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन ललितपुरको भवन

राजस्व
Rajaswa



RAJASWA

राजस्व

The Nepalese Journal of Public Finance Management

वर्ष ४३
Year 43

अङ्क १
Volume 1

२०७९ असार
2022 June



The Nepalese Journal of Public Finance Management

Government of Nepal
Ministry of Finance

Public Finance Management Training Center

Harihar Bhawan, Lalitpur

Phone : 5010306/307

Fax : 5010303

E-mail: info@pfmtc.gov.np

Web: www.pfmtc.gov.np

नेपाल सरकार
अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

फोन : ५०१०३०६ / ३०७

फ्याक्स : ५०१०३०३

इमेल : info@pfmtc.gov.np

वेब : www.pfmtc.gov.np



नेपाल सरकार
अर्थ मन्त्रालय

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

सम्पादक मण्डल

राजेश्वर ज्ञवाली
लोक प्रसाद न्यौपाने
रूद्र प्रसाद भट्ट
युवराज आचार्य
जीवनाथ ज्ञवाली

कम्प्युटर संयोजन

लक्ष्मण प्रसाद आचार्य

प्रकाशक

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन
तालिम केन्द्र

हरिहरभवन, ललितपुर

Email: info@pfmtc.gov.np

Web: www.pfmtc.gov.np

ISSN 2661-6394

सम्पादकीय

सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिलाई दक्ष र सीपयुक्त बनाउन तालिम सञ्चालन गर्ने, सार्वजनिक वित्त सम्बन्धी समसामयिक विषयमा अन्तरक्रिया, गोष्ठी तथा कार्यशाला सञ्चालन गर्ने र सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा अध्ययन तथा अनुसन्धान गर्ने गराउने उद्देश्यले नेपाल सरकार अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत स्थापना भएको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र अग्रणी सार्वजनिक संस्थाको रूपमा स्थापित छ। यस तालिम केन्द्रबाट सञ्चालन हुँदै आएका विभिन्न किसिमका तालिम कार्यक्रम र अन्य गतिविधिहरू यिनै उद्देश्य प्राप्तितर्फ परिलक्षित रहेका छन्।

सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा कार्यरत जनशक्तिको लागि सेवाप्रवेश, सेवाकालिन, विशिष्टकृत तथा अल्पकालीन तालिमको माध्यमबाट पेशागत दक्षता अभिवृद्धि गर्ने, सार्वजनिक वित्तको क्षेत्रमा अध्ययन, अनुसन्धान तथा परामर्श सेवा प्रदान गर्ने ज्ञान केन्द्रको रूपमा विकास गर्ने, केन्द्रलाई सार्वजनिक वित्त सम्बन्धी महत्वपूर्ण अभिलेखहरू संग्रह गरी सुरक्षित रूपमा राखेर अभिलेख केन्द्र (Documentation Centre) को रूपमा विकास गर्ने एवं सक्षम, प्रशिक्षित र उत्प्रेरित प्रशिक्षकको माध्यमबाट तालिम कार्यक्रमको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्ने रणनीतिक लक्ष्यहरूका साथ तालिम केन्द्रले आफ्ना क्रियाकलापहरू सञ्चालन गर्दै आएको छ।

यस केन्द्रको स्थापना कालदेखि नै प्रकाशन हुँदै आएको "राजस्व पत्रिका" को प्रकाशन कार्यलाई निरन्तरता प्रदान गर्दै सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका समसामयिक विषयहरूलाई समेटेर प्रकाशित "राजस्व पत्रिका" को २०७९ असार अंक सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका बहुआयामिक विषयहरूमा अभिरुची राख्नु हुने सबै पाठकवर्गको लागि उपयोगी हुने अपेक्षा र विश्वास गरिएको छ।

अन्त्यमा, यस केन्द्रको अनुरोधलाई स्वीकार गर्दै आफ्नो अमूल्य समय, श्रम र सीप खर्चेर लेख रचनाहरू उपलब्ध गराउनु हुने सम्पूर्ण विद्वान लेखक एवं स्रष्टाहरूप्रति तालिम केन्द्र आभार व्यक्त गर्दछ। यस पत्रिकालाई थप स्तरीय बनाउन सम्बद्ध सबैको रचनात्मक सहयोग, सुझाव र पृष्ठपोषण प्राप्त हुने केन्द्रले अपेक्षा गरेको छ।

धन्यवाद !

यस पत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनामा व्यक्त विचार तथा धारणा सम्बन्धित लेखकका निजी हुन्। उक्त विचार तथा धारणाले यस तालिम केन्द्रको आधिकारिक धारणा प्रतिनिधित्व नगर्ने व्यहोरा सम्बन्धित सबैमा जानकारी गराइन्छ।

- सम्पादक मण्डल

लेखकवर्गमा अनुरोध

- 'राजस्व' पत्रिका पुस र असार महिनामा गरी सामान्यतया वर्षमा दुई अङ्क प्रकाशित हुन्छ। प्रत्येक अंकका लागि लेख रचना, पठाउँदा क्रमशः मंसिर र जेठ मसान्तभित्र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रमा प्राप्त भइसक्ने गरी पठाउनु पर्नेछ ।
- 'राजस्व' पत्रिकामा राजस्व, सार्वजनिक वित्त, आर्थिक, प्रशासनिक, व्यवस्थापन, विकास, उद्योग एवं वाणिज्य र समसामयिक विषयहरूमा लेखिएका मौलिक तथा अनुसन्धानात्मक लेख रचनालाई प्राथमिकता दिइनेछ ।
- अन्यत्र प्रकाशनका लागि नदिइएका लेख रचना मात्र यस पत्रिकामा प्रकाशनार्थ उपलब्ध गराई दिनुहुन र प्रकाशन नभएमा वा नहुने जानकारी पाएपछि मात्र अन्यत्र प्रकाशनार्थ दिनुहुन अनुरोध गरिन्छ । अस्वीकृत लेख रचना फिर्ता हुने छैन ।
- लेख रचना A4 आकारमा नेपालीमा युनिकोड कालिमाटी फन्ट (११ साइज) र अंग्रेजीमा Times New Roman (१२ size) फन्टमा कम्प्युटर टाइप गरी सोको सफ्टकपी यस केन्द्रमा उपलब्ध गराउनु पर्ने वा इमेलमार्फत info@pfmtc.gov.np मा पठाउन सकिने छ । लेख पठाउँदा केन्द्रको वेबसाइटमा राखिएका ढाँचा अनुसार लेखको संक्षिप्त परिचय (वायोडाटा) सहित सम्पर्क नम्बर, ठेगाना, इमेल र पासपोर्ट साइजको फोटोसमेत उपलब्ध गराइ दिनु हुन अनुरोध छ ।
- लेख रचनामा व्यक्त गरिएका विचार एवं धारणा लेखकका स्वतन्त्र एवं निजी अभिव्यक्ति भएकोले यस सम्बन्धमा लेखक स्वयं जिम्मेवार हुनु हुनेछ । यसको लागि यस तालिम केन्द्र र सम्पादक मण्डल जवाफदेही हुने छैन ।
- "राजस्व पत्रिका" मा प्रकाशित लेख रचनाका लागि पारिश्रमिकको व्यवस्था गरिएको छ ।

- सम्पादक मण्डल

विषय सूची

नेपाली

S. No.	Title	Author	Page
१	संघीय संरचनामा दीगो विकास लक्ष्य र युवाको भूमिका	डा. दामोदर रेग्मी	१
२	स्रोत व्यवस्थापनमा सार्वजनिक ऋण — एक विश्लेषण	बामदेव अधिकारी	१२
३	कोभिड-१९ पछिको आर्थिक पुनरुत्थान	श्रीकृष्ण नेपाल	१८
४	सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचार र समाधानका सुझावहरू	श्याम प्रसाद भण्डारी	२६
५	सुधारोन्मुख कर कानूनको आवश्यकता	डा. अर्जुन कुमार खड्का	३७
६	सार्वजनिक प्रशासनमा सुशासन: वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको अध्ययन र विश्लेषण	नवराज ढुङ्गाना	४६
७	श्रीलङ्काको आर्थिक संकट र नेपालको अर्थतन्त्र	रामबन्धु सुवेदी	६१
८	नेपालमा सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व (PEFA) अवस्था, अभ्यास र चुनौतीहरू	थान प्रसाद पंजानी	६९
९	नेपालमा वैदेशिक रोजगार व्यवस्थापन	रमेश अर्याल	८३
१०	नेपालको निजामती सेवामा भारतीय निजामती सेवाको असल अभ्यासहरूको प्रयोगका क्षेत्रहरू	सेवन्तक पोखरेल	९०
११	राजस्वको वर्तमान अवस्था, चुनौति र अवसरहरू	लेखनाथ शर्मा पंगेनी	९९
१२	नेपालमा बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारको महत्व: कार्यान्वयन पक्षको आवश्यकता	गम्भीर बहादुर हाडा	११०
१३	सार्वजनिक खरिदका लागि प्रक्रियागत व्यवस्थापन	सुवास चन्द्र शिवाकोटी	१२४
१४	कानूनको न्यायिक पुनरावलोकन तथा संसदीय परीक्षणमा नेपालको अभ्यास	झइन्द्र प्रसाद गुरागाई	१४६
१५	मध्यमकालीन खर्च संरचनाको: अवधारणा तथा नेपालमा अभ्यास	रुद्र प्रसाद भट्ट	१५६
१६	प्रशासन सुधारको सैद्धान्तिक ज्ञान, नेपालमा प्रशासन सुधारका प्रयास एवं चुनौतीहरू	युवराज आचार्य	१६५
१७	नेपालमा जलविद्युत : हिजो, आज र भोली	प्रकाश शर्मा ढकाल	१८१
१८	अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाबाट प्राप्त सहायता परिचालन: विद्यमान समस्या र सुधारको मार्गचित्र	कमला खरेल	१९२
१९	आन्तरिक लेखापरीक्षण: एक परिचय	तीर्थ बस्नेत	२००

S. No.	Title	Author	Page
२०	नेपालको अर्थतन्त्रमा विप्रेषण आय	रामबहादुर के.सी.	२१२
२१	सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा सरोकारवाला निकायबीच अन्तरसम्बन्ध र समन्वय	पूर्ण बहादुर बराम	२१९
२२	नेपालमा अन्तरसरकारी वित्त हस्तान्तरण	सिर्जना भण्डारी	२२९
२३	डिजिटल कर: सम्भावना र चुनौतीहरू	शेष मणि दाहाल	२३८
२४	आर्थिक विकासका विविध पक्षहरू: नेपालको सन्दर्भ	दिलिप कुमार श्रीवास्तव	२४२

ENGLISH SECTION

1	Supreme Audit Institution Performance Measurement Framework (SAI PMF)	Iswar Nepal	२५१
2	Agricultural Production: A panacea for Economic Development	Hiranya Prasad Gautam Keshav Prasad Gadtaula, Ph.D Santosh Pd. Koirala	२६०
3	Theories of international trade and Nepal's trade position a critical assessment	Basudev Sharma, Ph.D	२६५
4	Funding Domestic Employment Creation for National Prosperity	Dr. Lok Nath Bhusal	२७१
5	Scope of Training and its Areas	Dr. Suman Kumar Regmi	२७७
6	Governance and Development in The Emerging World: The Challenges and Lesson to Nepal	Baburam Bhul	२८३
7	The Co-operatives Sector: Regulation and Governance	Prabin Baral	२९३
8	Farmland fragmentation, problems, and remedies	Prajjwal Dhungana	३००

नेपाली खण्ड

संघीय संरचनामा दिगो विकास लक्ष्य र युवाको भूमिका

डा. दामोदर रेग्मी*



सारांश

अन्तरनिर्भरता वर्तमान विश्वको अपरिहार्य आवश्यकता हो । यो अपरिहार्य आवश्यकताकाबीच विश्व समुदायहरूमा आपसी अन्तरसम्बन्ध र सहकार्य विकसित हुँदै गैरहेको छ । भावी पिँढीका आवश्यकताहरूको उपलब्धतामा प्रतिकूल प्रभाव पर्न नदिने गरी वर्तमान पिँढीका आवश्यकताहरू परिपूर्ति गर्ने विकासको रणनीति नै दिगो विकास हो । दिगो विकासको अवधारणाले सामाजिक आर्थिक र वातावरणीय पक्षबीच सन्तुलन सहकार्य र अन्तरघुलनको माग गर्दछ । यस अन्तर्गत विश्वव्यापी रूपमा १७ वटा लक्ष्य, १६९ वटा परिमाणत्मक लक्ष्य २४४ वटा सूचकहरू तय भएका छन् । संघीय शासन व्यवस्थामा कार्यान्वयनका मुख्य संयन्त्रका रूपमा प्रदेश र स्थानीय तह रहेका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहका तत्परतामा नै संघले तय गरेको उद्देश्य हासिल हुन जान्छ । संविधानको सफल कार्यान्वयनको अतिरिक्त दिगो विकासका लक्ष्यहरूलाई कार्यान्वयनमा लगेर प्रदेश र स्थानीय तहको संवेदनशीलताले यो अभियानले थप उर्जा हासिल गर्न सहयोग गर्दछ ।

दिगो विकास लक्ष्य

वर्तमान विश्व विकासका साझा आवश्यकतालाई साझा प्रयास र सहकार्यको माध्यमबाट सम्बोधन गर्ने मान्यता अनुरूप अगाडि बढिरहेको छ । विकासका आयाम, आर्थिक अन्तरसम्बन्धका प्रयासहरू, व्यापारमा उदारीकरण, सामाजिक तथा आर्थिक मुद्दाहरूमा सहकार्य, सहस्राब्दी विकास लक्ष्य, दिगो विकास लक्ष्यका केही उदाहरणहरू हुन् । अहिले विश्व दिगो विकास लक्ष्यको साझा विकास लक्ष्यको साथ अगाडि बढिरहेको छ । भावी पिँढीका आवश्यकताहरूको उपलब्धतामा प्रतिकूल प्रभाव पर्न नदिने गरी वर्तमान पिँढीका आवश्यकताहरू परिपूर्ति गर्ने विकासको रणनीति नै दिगो विकास हो । दिगो विकासको अवधारणाले सामाजिक, आर्थिक र वातावरणीय पक्षबीच सन्तुलन, सहकार्य र अन्तरघुलनको माग गर्दछ । दिगो विकास शब्दको प्रयोग सन् १९८३ मा संयुक्त राष्ट्र संघ द्वारा गठित वातावरण र विकास सम्बन्धी विश्व आयोग ब्रुन्टल्याण्ड कमिसन द्वारा सन् १९८७ मा हाम्रो साझा भविष्य नामक अवधारणामा समावेश गरिएको थियो । यस अवधारणाका अनुसार प्राकृतिक स्रोत, साधन, वातावरण, जनसंख्या र विकास गतिविधिहरू बीचको उचित एवं सन्तुलित तालमेललाई नै दिगो विकास भनिन्छ । यसमा पनि सामाजिक र वातावरणीय विकास वहन गर्न सक्ने, वातावरणीय र आर्थिक विकास सम्भावनायुक्त तथा सामाजिक र आर्थिक विकास समतामूलक हुनु पर्ने कुरामा जोड दिन्छ । आधारभूत आवश्यकताको परिपूर्ति र विद्यमान स्रोतको उचित प्रयोग दिगो विकासका मुख्यतया दुई आधारभूत सिद्धान्तहरू हुन् ।

* सचिव, नेपाल सरकार

यसै पृष्ठभूमिमा विश्वको विकासको साझा एजेण्डाको रूपमा दिगो विकास लक्ष्यहरूको अवधारणा ल्याइएको हो । यो सन् २०१५ को सेप्टेम्बरमा संसारका १९३ वटा राष्ट्रहरूले संयुक्त रूपमा अङ्गीकार गरेका आवधिक विकासका साझा मार्ग चित्रहरू हुन् । दिगो विकास लक्ष्यहरू संयुक्त राष्ट्र सङ्घका सदस्य राष्ट्रहरूको सहमतिमा १७ वटा लक्ष्यहरू सन् २०१६ को जनवरी १ बाट कार्यान्वयनमा ल्याइएको हो । यस अन्तर्गत विश्वव्यापी रूपमा १७ वटा लक्ष्य, १६९ वटा परिमाणात्मक लक्ष्य र ४४ वटा सूचकहरू तय भएका छन् । १७ वटा लक्ष्यहरूमा

- १- हरेक क्षेत्रमा रहेको सबै स्वरूपहरूको गरिबीको अन्त्य गर्ने ,
- २- भोकमरी अन्त्य गर्ने, खाद्य सुरक्षा र उन्नत पोषण प्राप्त गर्ने र दिगो कृषि प्रवर्द्धन गर्ने ,
- ३- सबै उमेर समूहका व्यक्तिका लागि स्वस्थ जीवनको सुनिश्चितता गर्दै समृद्ध जीवनस्तर प्रवर्द्धन गर्ने ,
- ४- समावेशी तथा समतामूलक गुणस्तरीय शिक्षा सुनिश्चित गर्ने र सबैका लागि आजीवन सिकाइका अवसर प्रवर्द्धन गर्ने,
- ५- लैङ्गिक समानता हासिल गर्ने तथा सबै महिला, किशोरी तथा बालिकाहरूलाई सशक्त बनाउने,
- ६- सबैको निम्ति पानी तथा सरसफाइको उपलब्धताका साथै यसको दिगो व्यवस्थापन सुनिश्चित गर्ने,
- ७- व्यहोर्न सकिने, भरपर्दो, दिगो र आधुनिक ऊर्जामा सबैको पहुँच सुनिश्चित गर्ने,
- ८- सबैका लागि, स्थिर, समावेशी तथा दिगो आर्थिक वृद्धि, पूर्ण तथा उत्पादनशील रोजगारी र मर्यादित कामलाई प्रवर्द्धन गर्ने,
- ९- उत्थानशील पूर्वाधारको निर्माण, समावेशी तथा दिगो औद्योगीकरणको प्रवर्द्धन र नवप्रवर्तनलाई प्रेरित गर्ने,
- १०- देशभित्र तथा देशहरूबीचको असमानता घटाउने ,
- ११- सहरहरू एवम् मानव बस्तीहरूलाई समावेशी, सुरक्षित, उत्थानशील र दिगो बनाउने,
- १२- दिगो उपभोग तथा उत्पादन प्रणाली रढाँचाहरू सुनिश्चित गर्ने,
- १३- जलवायु परिवर्तन र यसका प्रभावसँग जुध्न तत्काल कार्य अघि बढाउने,
- १४- दिगो विकासको निम्ति महासागर, समुद्र र सामुद्रिक स्रोत संरक्षण गर्ने,
- १५- भूसतही/भूपरिधिस्तरीय पारिस्थितिकीय प्रणालीको दिगो उपयोग, रक्षा र पुनस्थापन गर्ने, वनको दिगो रूपमा व्यवस्थापन गर्ने, मरुभूमिकरण विरुद्ध लड्ने र जमिनको क्षयीकरण रोक्नुका साथै यसलाई उल्ट्याउने तथा जैविक विविधताको क्षतिलाई रोक्ने,
- १६- दिगो विकासको निम्ति शान्तिपूर्ण र समावेशी समाजको प्रवर्द्धन गर्ने, न्यायमा सबैको पहुँच प्रदान गर्ने र सबै तहमा प्रभावकारी, जवाफदेही र समावेशी संस्था निर्माण गर्ने,
- १७- दिगो विकासका लागि कार्यान्वयनका उपाय साधनलाई सुदृढ गर्ने र अन्तर्राष्ट्रिय साझेदारीलाई पुनः जीवन्त तुल्याउने लक्ष्यहरू पर्दछन् ।

प्राथमिक महत्त्वका पाँच वटा क्षेत्रहरू

दिगो विकास लक्ष्यले प्राथमिक महत्त्वका पाँच वटा क्षेत्र निर्धारण गरेको छ जसलाई फाइभ पी पनि भनिन्छ। यसमा

- जनता (पिपुल)
- पृथ्वी (प्लानेट)
- समृद्धि (प्रस्पेरिटी)
- शान्ति (पिस)
- साझेदारी (पार्टनरसिप) पर्दछन् ।

दिगो विकास लक्ष्यका प्राथमिक महत्त्वका यी पाँच वटा क्षेत्रले विकास प्रक्रियामा कोही पनि पछाडि नपर्नु भन्ने मूल ध्येय राखेको छ ।

संयुक्त राष्ट्र सङ्घका १९३ वटा मुलुकहरूले दिगो विकास लक्ष्यको अवधारणामा सहमति जनाएका छन् । यसकारण यो विश्वको विकासको साझा अवधारणा पनि हो । साझा अवधारणाको सफल कार्यान्वयनका लागि दिगो विकास लक्ष्यहरूको राष्ट्रिय रूपमा अपनत्व ग्रहण र तदनुरूप कार्यान्वयन सबै राष्ट्रहरूको साझा दायित्वको विषय हो । साथै, राष्ट्रिय रूपमा अपनत्व ग्रहण र तदनुरूपको कार्यान्वयन संयन्त्र निर्माण गर्न यसको आन्तरिकीकरण र स्थानीयकरण अर्को अपरिहार्य आवश्यकता हो । दिगो विकास लक्ष्यको आन्तरिकीकरणमा राष्ट्रिय रूपमा अपनत्व ग्रहण तथा अन्तर तह, अन्तर निकाय कार्यान्वयन र समन्वय संयन्त्रको विकास जस्ता विषयहरू पर्दछन् । तीन तहको संघीय संरचना रहेको नेपालमा तीनै तहमा यस्तो संयन्त्रको आवश्यकता रहन्छ ।

संघीयता र स्थानीयकरणको सन्दर्भ

दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिसमा स्थानीयकरण अति नै अपरिहार्य पक्ष हो । दिगो विकास लक्ष्यको स्थानीयकरण भनेको दिगो विकास लक्ष्य प्राप्तिका लागि निर्धारित परिमाणात्मक सूचकहरूलाई स्थानीय स्रोत र साधन अनुसार स्थानीय आवश्यकता अनुरूप परिमार्जन गर्दै स्थानीय योजना बनाउँदा तिनीहरूको आन्तरिकीकरण तथा अन्तरघुलन कायम गराइ कार्यान्वयनमा ल्याउनु हो ।

नेपालले पनि दिगो विकास लक्ष्यको अवधारणामा सहमति जनाइ तदनुरूप कार्यान्वयन संयन्त्र अगाडि बढाइसकेको छ । परिवर्तित राजनैतिक परिवेशमा देश सङ्घीय संरचनामा प्रवेश गरेको र तीन तहमा नेपालको राजनैतिक तथा प्रशासनिक संरचना स्थापित भई कार्यान्वयनमा आइसकेको अवस्था छ । देशका यी तीन संरचना अन्तर्गत आर्थिक, सामाजिक, वातावरणीय पक्षहरूबीच सन्तुलन कायम गर्दै दिगो विकासका लक्ष्यहरू हासिल गर्न शासकीय इकाइहरूको तल्लो तहसम्म अपनत्व ग्रहण र कार्यान्वयन संयन्त्रको विकास र आन्तरिक प्रयासहरूमा अन्तर आवश्यकता नै दिगो विकास लक्ष्यको स्थानीयकरण हो ।

जनताको जीवनस्तर माथि उकास्न संघीय संरचनाका तीनै तहका सरकारको बीचमा अन्तर सरकार सामूहिक अग्रसरता र साझेदारिताको आवश्यकता छ । यसको लागि दिगो विकास लक्ष्यलाई प्रत्येक तहका सरकारले

आन्तरिकीकरण गर्ने सन्दर्भमा व्यवहारोपयोगी कार्यनीति तर्जुमा गर्नु आवश्यक हुन्छ ।

दिगो विकास लक्ष्यको स्थानीयकरण वा आन्तरिकीकरणमा ध्यान दिनु पर्ने अर्को पक्ष भनेको तीन तहका सरकारका योजनाहरूमा अन्तरआबद्धता र सामञ्जस्यता हो । नेपाल सरकारले समग्र देशको आर्थिक सामाजिक विकासको लागि आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्नुपर्दछ । राष्ट्रिय स्तरमा आर्थिक, सामाजिक नीति, बृहत्तर प्रभाव पार्ने आयोजना, अन्तर प्रदेशलाई जोड्ने आयोजना इत्यादि विषय समेटेर नेपाल सरकारले राष्ट्रिय आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दछ । यस योजनाको आधारमा प्रदेश सरकार र स्थानीय तहले आ-आफ्नो आवधिक विकास योजना गर्नुपर्दछ । प्रदेश सरकारले आ-आफ्नो प्रदेशको आर्थिक सामाजिक विकासको लागि आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्नुपर्दछ । प्रदेश स्तरका आर्थिक सामाजिक नीति, प्रदेश स्तरका आयोजना, आफ्नो प्रदेश भित्रका दुई वा सोभन्दा बढी स्थानीय तहलाई समेट्ने विकास आयोजना इत्यादि विषय समेटेर प्रदेश सरकारले प्रादेशिक आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्नुपर्दछ । प्रादेशिक योजना तर्जुमा गर्दा नेपाल सरकारको राष्ट्रिय योजनासँग तादात्म्यता कायम गर्नुपर्दछ । स्थानीय तहले स्थानीय तहको आर्थिक सामाजिक विकासको लागि आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्नु पर्दछ । स्थानीय तहका आर्थिक सामाजिक नीति र स्थानीय स्तरका आयोजना लगायतका विषय समेटेर स्थानीय सरकारले स्थानीय तहको आवधिक विकास योजना तर्जुमा गर्दछ । यो योजना तर्जुमा गर्दा नेपाल सरकारको राष्ट्रिय योजना र आ-आफ्नो प्रदेश सरकारको आवधिक योजनासँग तादात्म्यता कायम गर्नु पर्दछ ।

संघीय शासन व्यवस्थामा कार्यान्वयनका मुख्य संयन्त्रका रूपमा प्रदेश र स्थानीय तह रहेका छन् । प्रदेश र स्थानीय तहका तत्परतामा नै संघले तय गरेको उद्देश्य हासिल हुन जान्छ । संविधानको सफल कार्यान्वयनको अतिरिक्त दिगो विकासका लक्ष्यहरूलाई कार्यान्वयनमा लग्न प्रदेश र स्थानीय तहको संवेदनशीलताले यो अभियानले थप उर्जा हासिल गर्न सहयोग गर्दछ । नीति तथा योजनाहरू तयार गर्दा आर्थिक, सामाजिक, भौगोलिक र प्रशासनिक विशेषता र क्षेत्राधिकार जस्ता तत्वहरूलाई ध्यान दिने र यिनै आवश्यकता तथा प्राथमिकताहरूसँग तादम्यता हुने गरी र दिगो विकासका राष्ट्रिय लक्ष्यहरू हासिल हुने गरी राष्ट्रिय प्रादेशिक र स्थानीय योजनाहरू निर्माण गर्नुपर्ने हुन्छ । दिगो विकास १७ वटै लक्ष्यहरू सबै प्रदेश र स्थानीय सरकारहरूका लागि बराबर महत्वका विषय नरहन सक्छन् । यसैले दिगो विकास लक्ष्यहरूलाई आफ्नो यथार्थ वस्तुगत स्वरूपमा ढाल्नका लागि समेत स्थानीय स्तरबाट दिगो विकास लक्ष्य सम्बन्धमा कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ ।

राज्यको पुनर्संरचना पश्चात स्थानीय तह र प्रदेश तहका निर्वाचन सम्पन्न भई स्थानीय र प्रदेश सरकारहरू गठन भई विकास निर्माणले गति लिन थालेको सन्दर्भमा राज्यका सबै तहका योजना तर्जुमा र कार्यान्वयन प्रक्रियामा दिगो विकास लक्ष्यलाई आन्तरिकीकरण र स्थानीयकरण गर्दै लानुपर्ने आवश्यकता छ । प्रदेश तथा स्थानीय तहहरूबीच प्रसस्त भौगोलिक विविधता छ । साथै प्राकृतिक स्रोत सम्भाव्यता, आर्थिक, सामाजिक विकास र पूर्वाधारको उपस्थितिको अवस्थामा पनि प्रशस्त भिन्नता रहेको छ । यी विविधता र भिन्नताबीच स्थानीय तहले आआफ्ना क्षेत्रको समष्टिगत विकासका लागि दिगो विकास लक्ष्य कार्यान्वयनको संघीय प्रारूपलाई आत्मसात गर्दै आवश्यक आवधिक, वार्षिक र रणनीतिगत विषय क्षेत्रका विकास योजना तर्जुमा गर्नु पर्ने हुन्छ ।

दिगो विकास लक्ष्यलाई अन्तरिकीकरण गर्ने सन्दर्भमा विकास प्रक्रियामा सरोकारवालाहरूको सहभागिता तथा योगदान सुनिश्चित गर्ने, स्थानीय स्रोत र साधनको सदुपयोग गर्दै थप सम्भाव्यताको खोजी गर्ने तथा स्थानीय सीप र जनशक्तिको सदुपयोग गर्ने कार्यहरूले प्राथमिकता पाउनु पर्दछ । यसैगरी स्थानीय सरकारको

आर्थिक तथा प्रशासनिक रणनीति, बजेट तथा कार्यक्रममा दिगो विकासका आयामहरू स्पष्ट ढङ्गले समेट्ने, दिगो विकासका लागि एकीकृत कार्यगत रणनीतिक योजना र आन्तरिकीकरण गर्ने, स्थानीय स्रोत, साधन र आवश्यकता सुहाउँदो परिमाणात्मक लक्ष्य र सूचकहरू तय गर्दै दिगो विकास लक्ष्य हासिल गर्न प्रयत्नशील रहनु पर्ने पक्षहरू अन्य सामयिक विषयहरू हुन् । कसैलाई पनि पछाडि नछोड्ने रणनीतिको सदुपयोग गर्ने क्रममा राज्यका सबै तहहरूबीच आपसी समझदारी र पारस्परिकतामा वृद्धि गर्ने, नागरिकहरूको तहमा अपनत्वको भावना विकास गर्ने, सामाजिक संस्थाहरूको रचनात्मक र सहयोगी भूमिका प्रवर्द्धन गर्ने, सामुदायिक सहभागिता तथा साझेदारीता प्रवर्द्धन गर्ने, स्थानीयस्तरमा सम्भावना बोकेका उत्पादनमा जोड दिने विषयहरूमा समेत जोड दिनु आवश्यक हुन्छ ।

संघीय संरचनाका तीनै तहहरूमा दिगो विकास लक्ष्य प्रतिको स्वामित्व ग्रहण, अन्तर र आन्तरिक कार्यान्वयन तथा समन्वय संयन्त्र लक्ष्य प्राप्तिका लागि तीनै तहका नीति, योजना र बजेटकाबीच अन्तरआवद्धता आवश्यक विषयहरू हुन् ।

दिगो विकास लक्ष्यमा युवाको भूमिका

नेपालमा युवाको वर्तमान अवस्था

शारीरिक र मानसिक विकासका दृष्टिले युवा भन्नाले किशोर अवस्था र वयस्क अवस्थाबीचको उमेर समूह भएका व्यक्तिलाई जनाउँछ । यो जनसङ्ख्याको सर्वाधिक सक्रिय, उर्जावान् र गतिशील समूह हो । युवा अवस्थालाई परिभाषित गर्ने विषयमा एकरूपता देखिँदैन । विभिन्न देशहरूले आ-आफ्नै तरिकाले परिभाषित गरेको पाइन्छ । बंगलादेश र फिलिपिन्सले १५ देखि ३० वर्ष, भारतले १६ देखि २९ वर्ष, चीनले १८ देखि ३५ वर्ष, जर्मनीले १४ देखि २६ वर्ष तथा दक्षिण अफ्रिकाले १५ देखि २९ वर्ष उमेर समूहकालाई युवा भनी परिभाषित गरेको छ ।

यसरी अधिकांश देशमा युवाको उमेर १५ देखि ३५ वर्षका बीचमा कायम गरिएको देखिन्छ । संयुक्त राष्ट्रसंघ र विश्व बैंक जस्ता अन्तर्राष्ट्रिय संस्थाले १५ देखि २४ वर्षको उमेर समूहलाई युवा मानेको देखिन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा समेत युवा उमेर समूहबारे एकरूपता कायम हुन सकिरहेको देखिँदैन । नेपाल सरकारका विभिन्न निकाय, गैर सरकारी संघसंस्था, राजनीतिक संघसंगठनहरूले फरक फरक तरिकाले युवाको उमेर समूहलाई परिभाषित गरेको पाइन्छ । राष्ट्रिय युवा परिषद् ऐन, २०७२ तथा राष्ट्रिय युवा नीति, २०७२ ले १६ देखि ४० वर्षलाई युवा उमेर समूह निर्धारण गरेको छ । युथ भिजन-२०२५ ले युवाको उमेर समूहलाई १६ देखि २४ वर्ष र २५ देखि ४० वर्ष गरी दुई उमेर समूहमा विभाजन गरी समूहगत प्राथमिकता निर्धारण गरेको छ ।

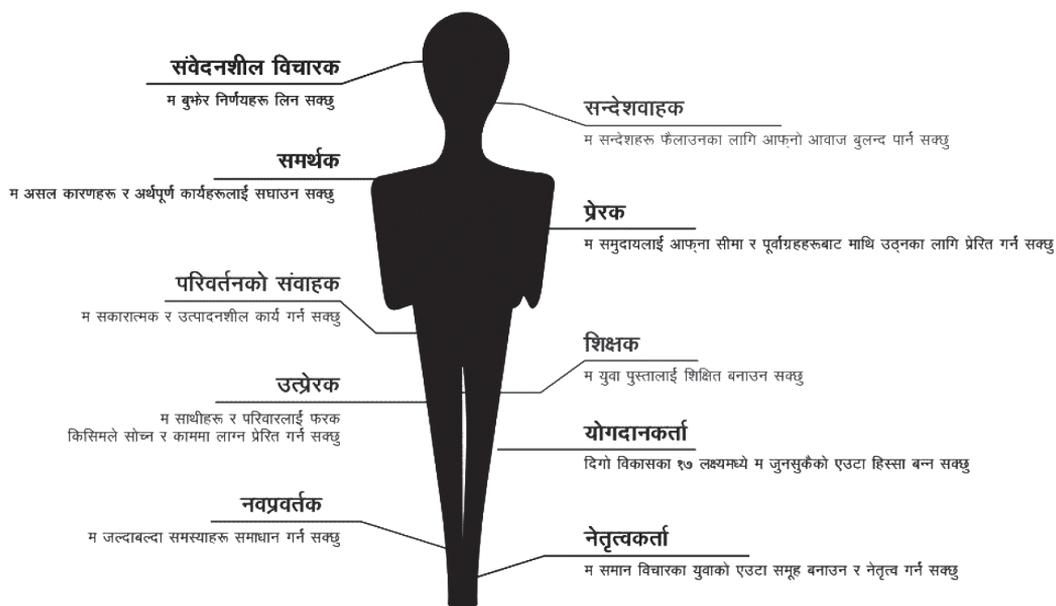
राष्ट्रिय जनगणना २०६८ बमोजिम नेपालको कुल जनसंख्याको ४०.३५ प्रतिशत युवा जनशक्ति अर्थात् १६ देखि ४० वर्ष उमेर समूहको जनसंख्या रहेको छ । यसै अनुसार युवासँग सम्बन्धित शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, पर्यटन, श्रम तथा रोजगार, खेलकुद लगायतका क्षेत्रमा नेपाल सरकारका विभिन्न मन्त्रालयहरूले क्षेत्रगत नीति तर्जुमा गरी कार्यक्रमहरू कार्यान्वयन गर्दै आएका छन् ।

नेपाली युवाको वर्तमान अवस्था

सूचकहरू	संख्या/प्रतिशत	संख्या/प्रतिशत
युवा साक्षरता	७१%	२०.६ वर्ष (महिला) २३.८ वर्ष (पुरुष)
युवा साक्षरता : पुरुष/महिला	८२% र ६३%	२८,१२६
विश्व युवा विकास सूचकाङ्कमा नेपाल	१४५ औं स्थान	५०.५%
पूर्ण बेरोजगार युवा रोजगारी खोज्ने	१९.२%	५८.८%
अर्ध बेरोजगार युवा	२८.३%	२३%
प्रतिवर्ष श्रम बजारमा प्रवेश गर्ने युवा संख्या (अनुमानित)	४ लाख ५० हजार भन्दा बढी	०.५०
कुल वार्षिक रोजगारी वृद्धि दर	२.९ प्रति हजार	०.७०
घरायसी कामकाजमा युवा महिला	३६%	२%, २४% र ७४%
प्रतिवर्ष रोजगारीका लागि विदेशिने नेपाली युवा	५ लाख ३८ हजार	२६.१%
अपाङ्गता भएका युवा	१.५२%	

स्रोत : युथ भिजन २०२५ तथा दश वर्षे रणनीतिक योजना, युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय, नेपाल सरकार

युवाहरू उर्जा र सिर्जनशीलताका पर्याय हुन् । उनीहरू परिवर्तनका संवाहक पनि हुन् । कुनै पनि विकासात्मक गतिविधि वा सामाजिक मुद्दाहरूमा युवाहरूको भूमिका निम्नानुसार रहने गर्दछ ।



नेपाल सरकारका युवा विकाससँग सम्बन्धित निकायहरूको भूमिका

युवा तथा खेलकुद मन्त्रालय

- राष्ट्रिय युवा परिषद्
- नेपाल स्काउट
- युवा तथा साना व्यवसाय स्वरोजगार कोष
- राष्ट्रिय खेलकुद परिषद्

नेपाल सरकार (कार्य विभाजन) नियमावली, २०७४ अनुसार युवा तथा खेलकुद मन्त्रालयका मुख्य जिम्मेवारीहरू:

- युवा जागरण तथा विकास
- राष्ट्रिय स्तरका खेलकुद संघ संस्थाको नियमन र समन्वय,
- राष्ट्रिय, प्रादेशिक र अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा खेलकुद विकास र प्रवर्द्धन
- राष्ट्रिय, प्रादेशिक र अन्तर्राष्ट्रिय खेलकुद प्रतियोगिता आयोजना र सहभागिता
- युवा तथा साना व्यवसायी स्वरोजगार कोष
- नेपाल स्काउट
- राष्ट्रिय खेलकुद परिषद्
- मन्त्रालय सम्बन्धी राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय संघ संस्था सन्धी, सम्झौता, अभिसन्धी, सम्पर्क र समन्वय
- मन्त्रालय सम्बन्धी सार्वजनिक संस्थान, समिति, प्रतिष्ठान, कम्पनी आदिको संचालन र नियमन
- राष्ट्रिय युवा परिषद् सम्बन्धी कार्यहरूको समन्वय
- युवा भिजन २०२५ को कार्ययोजना तयारी तथा कार्यान्वयन सम्बन्धी कार्यको समन्वय र अनुगमन
- राष्ट्रिय तथा अन्तर्राष्ट्रिय युवा अनुभव आदान प्रदान
- राष्ट्रिय युवा प्रतिभा सम्मान कार्यक्रम
- अन्तर्राष्ट्रिय खेलाडी पुरस्कार कार्यक्रम
- खेलाडी पत्रकार पुरस्कार
- राष्ट्रिय खेलकुद परिषद् सम्बन्धी कार्यहरू (खेल, पदक, खेलाडी, पुरस्कार सम्मान सम्बन्धी कार्यहरू)
- एण्टी डोपिङ्ग सम्बन्धी कार्यहरू
- नेपाल ओलम्पिक कमिटी, एन्फा, क्यान लगायतका संस्थाहरूको अनुगमन र नियमन सम्बन्धी कार्यहरू प्रदेश र स्थानीय तहमा युवा परिचालन एवं विकाससम्बन्धी कार्यहरूको सहजीकरण
- राष्ट्रिय विकासमा युवा परिचालन कार्यको समन्वय
- युवा बुलेटिन प्रकाशन
- युवा सञ्चार कार्यक्रम प्रशारण
- नेपाल स्काउटसम्बन्धी कार्यहरू

- युवा तथा साना व्यवसायी स्वरोजगार कोषमार्फत सहूलियतपूर्ण कर्जा वितरण कार्यक्रम
- युवा स्वावलम्बन तथा क्षमता विकास कार्यक्रम
- नमूना युवा सांसद अभ्यास कार्यक्रम

राष्ट्रिय युवा परिषदको भूमिका

- युवा सीप विकास
- युवा नेतृत्व विकास
- एक विद्यालय एक उद्यमशीलता कार्यक्रम
- युवा जागरण तथा विकास
- युवा नवप्रवर्तन कार्यक्रम

युवा तथा साना व्यवसायी स्वरोजगार कोषको भूमिका

देशमै पुँजीको व्यवस्था गरी देशको उत्पादनशील र सीपयुक्त युवा जनशक्तिलाई पुँजी र कामको अभावमा विदेश पलायन हुने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहित गर्न नेपाल सरकारबाट वि.सं. २०६५ सालमा युवा तथा साना व्यवसायी स्वरोजगार कोषको स्थापना गरिएको हो । कोषले उत्पादनशील श्रमको अधिकतम उपयोग तथा उद्यमशीलताको विकासमार्फत् परम्परागत उत्पादन प्रणालीमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउने तथा सीपयुक्त बेरोजगार युवाहरूलाई स्वरोजगारको अवसर प्रदान गर्ने लक्ष्य लिएको छ । स्थानीय श्रोत साधनको समुचित प्रयोग हुने गरी मुलुकमा उपलब्ध जनशक्तिद्वारा स्वरोजगारमूलक व्यावसायिक परियोजना सञ्चालन गर्नका लागि स्थानीयस्तरमा सुलभ र सुरक्षित व्यावसायिक कर्जा उपलब्ध गराई उद्यमशीलताको विकासमार्फत मुलुकभित्र स्वरोजगारका अवसर सिर्जना गर्न विभिन्न कार्यक्रम घोषणा गरी सञ्चालनमा ल्याएको छ । मुलुकमा उपलब्ध जनशक्तिलाई आर्थिक रूपमा सक्षम, सामाजिक रूपमा जिम्मेवार, सांस्कृतिक रूपमा जागरुक एवं सिर्जनशील बनाई स्वरोजगार कार्यक्रमहरूमा उनीहरूको सहज पहुँच, प्रयोग र श्रोत परिचालन गर्न सक्ने अवस्था सिर्जना गरी अपनत्व र स्वामित्वको अनुभूति गराई स्वरोजगार / रोजगार सिर्जनाका कार्यक्रमलाई प्रभावकारी बनाउन युवा स्वरोजगार कोषका नियमित तथा थप कार्यक्रम र क्रियाकलापहरू सञ्चालित भइरहेका छन् । आर्थिक रूपले विपन्न महिला, दलित, आदिवासी जनजाति, मधेसी, थारु, सीमान्तकृत, लोपोन्मुख, अल्पसंख्यक, मुस्लिम, अपाङ्गता भएका व्यक्ति, द्वन्द्व पीडित तथा पिछडिएको क्षेत्रका व्यक्ति वा समुदाय, गरीब किसान, मजदुर, सुकुम्बासी वा साना व्यवसायी एवं युवाहरू तथा परम्परागत सीप भएका जात जातिहरूलाई व्यावसायिक खेती, पशुपंक्षीपालन, कृषिजन्य उद्योग वा सेवामूलक स्वरोजगार कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सहूलियत व्याजदरमा प्रति व्यक्ति रु. दुई लाखसम्म आवधिक ऋण उपलब्ध गराई तिनीहरूको आय आर्जनमा वृद्धि गरी जीविकोपार्जनलाई सहज बनाउनु मुख्य उद्देश्य रहेको छ ।

कोषका अन्य उद्देश्यहरू

- रिकसा, अटोरिक्सा, ठेलागाडा व्यवसाय, दूधजन्य व्यवसाय, प्लम्बिड, इलेक्ट्रोनिक्स तथा इेक्ट्रिकल, साना तथा घरेलु व्यवसाय, सिकर्मी तथा डकर्मी, रङ्ग रोगन, सिल्पकार, खुद्रा तथा किराना पसल सञ्चालन जस्ता स्वदेशी श्रम, सीप, ज्ञान एवम् सानो पुँजीबाट सञ्चालन गर्न सकिने स्वरोजगार कार्यमा ऋण उपलब्ध गराउने ।

- स्थानीय सीप र कच्चा पदार्थमा आधारित तथा स्थानीय स्तरमा उत्पादन हुने वस्तुको व्यवसायीकरणमा योगदान पुग्ने कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने ।
- एक गाँउ एक उत्पादन र एक परिवार एक रोजगार जस्ता परियोजनामा लगानी गर्ने ।
- मूल्य श्रृंखला भएका व्यवसायहरूलाई प्राथमिकता दिने ।
- व्यवसायिक कृषि, पशुपंक्षी पालन, माछापालन, वन, खानी तथा कृषिजन्य उद्योग र बहुमुल्य पत्थर उद्योग लगायतका उच्च प्राथमिकतामा राख्ने ।
- युवा व्यवसायीलाई स्वदेशमा नै साना तथा घरेलु व्यवसाय सञ्चालन गर्न अभिप्रेरित गर्दै स्वरोजगारका अवसरहरू स्वदेशमा नै सिर्जना गर्दै आय आर्जनका लागि क्षमता अभिवृद्धि गर्ने एवम् गरिबी निवारण गर्ने, राष्ट्रिय लक्ष्यमा योगदान पुऱ्याउने ।

नेपाल स्काउटको भूमिका

- अनुशासित नागरिक निर्माण
- स्वयंसेवा
- विपद् व्यवस्थापन
- असल नागरिक सम्बन्ध निर्माण
- मानवता प्रवर्द्धन

राष्ट्रिय खेलकुद परिषद्को भूमिका

- खेलकुदको माध्यमबाट स्वस्थ, सक्षम, मर्यादित, अनुशासित खेलाडी र सिर्जनशील नागरिक तयार गर्ने,
- राष्ट्रिय एकता प्रवर्द्धन तथा राष्ट्रको प्रतिष्ठा अभिवृद्धि गर्ने ।

दिगो विकास लक्ष्यमा युवाहरूको संलग्नताको क्षेत्र

दिगो विकास लक्ष्य नं.	दिगो विकास लक्ष्य	युवा संलग्नताको क्षेत्र
१	गरिबीको अन्त्य	विकास एवम् गरिबी न्यूनीकरणको अनुगमन कार्यमा स्थानीय युवाहरूलाई सहभागी गराउने
२	भोकमरीको अन्त्य	कृषिसम्बन्धी नवीन र स्मार्टबारे ज्ञान भएको युवाहरूको कृषि व्यवसायमा र सहभागिता बढाउने ।
३	सुस्वास्थ्य तथा समृद्ध जीवन	युवावर्गमा स्वास्थ्य अधिकार सुनिश्चित गर्ने, विशेषतः किशोर किशोरीहरूको यौन र प्रजनन स्वास्थ्य तथा अधिकार सुनिश्चित गर्ने ।
४	गुणस्तरीय शिक्षा	रोजगारी, मर्यादित काम र उच्चमशीलता लागि प्राविधिक तथा व्यावसायिक सीप युवाको संख्यामा वृद्धि गराउने ।

दिगो विकास लक्ष्य नं.	दिगो विकास लक्ष्य	युवा संलग्नताको क्षेत्र
५	लैङ्गिक समानता	बालविवाह र जबरजस्ती विवाह र छाउपडि जस्ता सामाजिक कुरीतिहरूलाई अन्त्य गरी युवाहरूलाई सशक्त बनाउने ।
६	स्वच्छ पिउने पानी तथा सरसफाइ	समुदायमा स्वच्छ पानी तथा सरसफाइको पहुँच सुनिश्चित गर्न स्थानीय युवा सञ्जाललाई परिचालन एवं संलग्न गराउने ।
७	किफायती र स्वच्छ उर्जा	स्वच्छ, किफायती र दिगो उर्जामा युवाको नवीन खोज प्रवर्द्धन गर्ने ।
८	मर्यादित काम र आर्थिक वृद्धि	रोजगार, शिक्षा र तालिम पाएका युवाहरूको अनुपात बढाउने ।
९	उद्योग नवीन खोज र पूर्वाधार	सूचना तथा सञ्चार प्रविधिमा युवाको पहुँच बढाउने र विश्वव्यापी किफायति इन्टरनेटमा पहुँच पुऱ्याउन प्रयास गर्ने ।
१०	असमानता न्यूनीकरण	सामाजिक, आर्थिक र राजनीतिक समावेशिकरणमा सबै युवाहरूलाई संशक्त बनाउने ।
११	दिगो शहर र समुदाय	विश्व सांस्कृतिक तथा प्राकृतिक सम्पदाको संरक्षण र सुरक्षा गर्न युवाको संलग्नतालाई सुदृढीकरण गर्ने ।
१२	दिगो उपभोग तथा उत्पादन	फोहोर न्यूनीकरण, पुनः प्रयोग र पुनः प्रशोधनबाट फोहोर व्यवस्थापन गर्न युवा स्वयंमसेवक र नवीनतालाई प्रोत्साहन गर्ने ।
१३	जलवायुमा पहल	महिला, युवा, स्थानीय र सिमान्तकृत समुदायमा केन्द्रीत भएर जलवायु परिवर्तनसँग सम्बन्धित प्रभावकारी योजना तर्जुमा तथा व्यवस्थापन गर्न क्षमता सुदृढीकरण गर्न संयन्त्रलाई प्रवर्द्धन गर्ने ।
१४	जलमुनिको जीवन	नदी, ताल तलैयाहरूको दिगो व्यवस्थापन गर्न युवाको सहभागिता बढाउने ।
१५	जमिनमाथिको जीवन	स्थलीय र जमिनमाथिको जलीय पर्यावरण, विशेष गरि वनजङ्गल सिमसार क्षेत्र, सुख्खा भूमिको संरक्षण पुनर्स्थापना र दिगो उपयोग सुनिश्चित गर्न युवाको संलग्नता बढाउने ।
१६	शान्ति न्याय र सशक्त निकायहरू	निर्णय लिने सबै तहहरूमा युवा प्रतिनिधित्व सुनिश्चित गर्न प्रभावकारी, जवाफदेही र पारदर्शी निकाय निर्माण गर्ने कार्यमा युवाहरूलाई संलग्न गराउने ।
१७	लक्ष्य प्राप्तिमा लागि साझेदारी	युवावर्ग लक्षित समान धारणा भएका संघ संस्थाहरूलाई कुनै साझा एजेण्डा लिएर एकीकृत पद्धति अपनाइ लक्ष्य हासिल गर्न उत्प्रेरित गर्ने ।

उपसंहार

युवाहरू उर्जा र सिर्जनशीलताका पर्याय हुन् । उनीहरू परिवर्तनका संवाहक पनि हुन् । कुनै पनि विकासात्मक गतिविधि वा सामाजिक मुद्दाहरूमा युवाहरूको भूमिका सदैव सकारात्मक र प्रभावकारी हुने गर्दछ । दिगो विकास लक्ष्य साझा विश्वव्यापी एजेण्डा भएको र यो अन्तर-क्षेत्र, अन्तर-निकाय र अन्तर सम्बन्धित विषय भएकोले युवाहरूको सार्थक सहभागिता र परिचालन आवश्यक मात्र होइन अपरिहार्य नै हुने गर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- Exploring Youth Entrepreneurship, report prepared by Professor Diane Holt, consultant, for the United Nations Department of Economic and Social Affairs Division for Sustainable Development Goals.
- Status and Trends of Localization of SDG 2 in Nepal: Civil Society Perspectives, NGO Federation of Nepal (Nepal SDGs Forum Secretariat) August 2020, Report prepared by: Sarba Raj Khadka, PhD Hum Bhandari
- Subas Yadav, The Challenges of Localizing the Sustainable Development Goals in Gender Equality in Nepal, World Journal of Social Sciences and Humanities, 2021, Vol. 7, No. 2, 55-62 Available online at <http://pubs.sciepub.com/wjssh/7/2/3> Published by Science and Education Publishing
- Website of National Planning Commission of Nepal www.npc.gov.np
- Website of Ministry of Youth and Sports Nepal www.moys.gov.np
- Website of National Youth Council of Nepal <http://nyc.gov.np>
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), संघीय शासन प्रणाली, सुशासन र विकास, काठमाडौं: ऐश्वर्य प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७५), नेपालमा संघीयताका अवसर र चुनौतीहरू, काठमाडौं: ऐश्वर्य प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), प्रशासनमा व्यावसायिकता र सदाचारिता, काठमाडौं: ज्ञानज्योति बुक्स एण्ड पब्लिकेशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासकीय प्रबन्ध प्रशासन र व्यवस्थापन, काठमाडौं: अक्षरांक प्रकाशन
- रेग्मी, दामोदर (२०७७), शासन प्रणाली र सार्वजनिक मामिलाको व्यवस्थापन, काठमाडौं: अक्षरांक प्रकाशन
- युथ भिजन २०२५ राष्ट्रिय युवा परिषद

स्रोत व्यवस्थापनमा सार्वजनिक ऋण - एक विश्लेषण

बामदेव अधिकारी*

पृष्ठभूमि

राज्यले गर्ने कुल खर्चको प्रस्ताव र जुटाउने स्रोतको अन्तर पूरा गर्न विभिन्न औजारको प्रयोग गर्ने गरेको पाइन्छ । घाटा बजेट वा घाटा वित्त परिचालनको आधार, स्रोत र माध्यम सार्वजनिक ऋण हो । राज्य कोषमा प्राप्त हुने अनुदान, आन्तरिक स्रोत सङ्कलन बाहेकको गैर कर राजस्वलाई सार्वजनिक ऋणको रूपमा लिन सकिन्छ । जुन राज्य कोषको दायित्व वा पछि फिर्ता गर्नुपर्ने रकमको रूपमा लिइन्छ । तसर्थ, सार्वजनिक ऋण सरकारको आय एवं दायित्वको एउटा स्वरूप पनि हो । यथार्थतामा अल्पकालीन रूपमा सार्वजनिक ऋण आय हो भने दीर्घकालमा यो दायित्व हो जसको परिचालन सरकारको आवश्यकता र सामर्थ्यतामा निर्भर रहन्छ ।

मुलुकमा भौतिक पूर्वाधार विकास गर्न, रोजगारी सिर्जना गर्न एवं सामाजिक न्याय, समक्षता कायम गर्न सरकारले घाटा बजेट परिचालनको माध्यमले स्रोत साधन व्यवस्थापन गर्ने सार्वजनिक ऋण हो । मुलुकको विकासका लागि वार्षिक बजेटमार्फत आन्तरिक र बाह्य परिचालन हुँदै आएको छ । नेपालमा सार्वजनिक ऋणको सुरुवात वि.सं. २०१८/१९ मा लिइएको आन्तरिक ऋणबाट सुरु भएको हो । त्यस बखत यथार्थ घाटा बजेट पद्धतिको सुरुवात नै सार्वजनिक ऋण परिचालनको अवस्था बनेको थियो । ऋण वास्तवमा केही समयको लागि चलाउन लिएको सापटी हो जुन साँवा व्याज गरेर तोकिएको समयमा बुझाउनुपर्दछ । ऋणको किस्ता र व्याज तिर्न राष्ट्रले अन्ततः सकस व्यहोर्दै आएको छ । जुन क्रमशः कठिन पनि बन्दै गएको छ । स्रोत व्यवस्थापन, भुक्तानी सन्तुलन लगायतका लागि ऋणको साँवा र व्याज तिर्न पुनः ऋण खोज्नुपर्ने अवस्था नेपालमा देखिई सकेको छ । यो अवस्थाले भावी दिनहरूमा भएको असर झन् दर्दनाक हुँदै जाने स्थिति छ ।

वर्तमान अवस्था

सरकारद्वारा सार्वजनिक ऋण उठाउने चलन १८ औं शताब्दीबाट सुरु भए पनि प्रथम विश्व युद्धको समयकालदेखि यसले व्यापकता लिन थालेको हो । परम्परागत अर्थशास्त्री एडम स्मीथ, वेष्टवलले सरकारले ऋण लिने कार्यलाई व्यर्थको खर्च बढाउने खराब आर्थिक स्थिति पैदा गर्ने धारणा राखे पनि आधुनिक अर्थशास्त्रीहरूले उत्पादनशील साधनको रूपमा लिएका छन् । सरकारले लिएको ऋण उत्पादनमूलक क्षेत्रमा खर्च गर्न नसक्दा ऋणको भार क्रमशः बढ्दै गएको छ । यस्तो ऋण तथ्याङ्कगत रूपमा विश्लेषण गर्ने हो भने २०७२।७३ मा रु. ६ खर्ब २० अर्ब, २०७३।७४ मा रु. ६ खर्ब ९७ अर्ब, २०७४।७५ मा रु. ९ खर्ब १७ अर्ब, २०७५।७६ मा रु. १० खर्ब ४८ अर्ब, २०७६।७७ मा रु. १४ खर्ब १९ अर्ब र २०७७।७८ मा रु. १७ खर्ब २९ अर्ब पुगेको छ भने २०७८ चैत्र मसान्तमा यस्तो ऋण रु. १८ खर्ब

* उप महालेखा परीक्षक

५४ अर्ब पुगेको छ । यो हिसाबले नेपालको वार्षिक बजेटभन्दा सार्वजनिक ऋणको अङ्क बढेको छ ।

विश्व बैङ्कले सन् २०२१ को कार्यमा सार्वजनिक गरेको तथ्याङ्कले सन् २०१७ मा कुल गार्हस्थ उत्पादनको २४.९९ प्रतिशत रहेको सार्वजनिक ऋण सन् २०२१ मा ४९.६४ र २०२४ मा ५७.१२ प्रतिशत पुग्ने अनुमान छ । अर्थात् २०२४ मा प्रत्येक नेपालीको थाप्लोमा बज्रने ऋण रु. १ लाखभन्दा माथि जाने अवस्था रहेको छ ।

देशको द्रुत आर्थिक विकास र आर्थिक स्थायित्व कायम गर्न एवं सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन र वित्तीय तथा मौद्रिक नीतिबीच सामञ्जस्यता कायम गर्न समसामयिक कानूनको आवश्यकता महसुस भई सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन ऐन, २०७६ तर्जुमा भएको छ ।

जस अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले गरेको सिफारिसको सीमाभित्र रही अर्थ मन्त्रालयले प्रत्येक आर्थिक वर्षका लागि आय-व्ययको प्रक्षेपण, बैङ्किङ्ग क्षेत्रको तरलता र समष्टिगत आर्थिक अवस्थाको विश्लेषण गरेर सार्वजनिक ऋणको प्रक्षेपण र उठाउने कार्यमा परिस्कृतपना आउने छ ।

संगठनात्मक संरचना

सार्वजनिक ऋणसम्बन्धी काम अर्थ मन्त्रालय, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय र नेपाल राष्ट्र बैङ्कमार्फत व्यवस्थापन गरिँदै आएकोमा ऋण व्यवस्थापनको आधारभूत कार्य ३ वटै निकायको नभएकोले व्यवस्थापनमा जटिलता आएको महसुस गरी नेपाल सरकारले अर्थ मन्त्रालयको मातहतमा रहने गरी सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको रूपमा विभागस्तरीय संरचना २०७५ पौषमा स्थापना भएको छ । सरकारले लिएका वा उठाएका आन्तरिक तथा वैदेशिक ऋणको अभिलेख, भुक्तानी र लेखाङ्कनको अतिरिक्त सरकारको आन्तरिक वा बाह्य स्रोतबाट प्राप्त ऋण रकमलाई सार्वजनिक संस्थामा लगानी, व्यवस्थापन र असुलीको कार्य महालेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट नै गर्ने साविकको व्यवस्था यथावत् छ भने अन्तर्राष्ट्रिय आर्थिक सहायता र आर्थिक नीति विश्लेषणको लागि छुट्टाछुट्टै महाशाखाको काम समेत यसै कार्यालयबाट गर्ने व्यवस्था सरकारले मिलाएको छ ।

गार्हस्थ उत्पादन र ऋणको तुलना

नेपालमा भूकम्प पछिको पुनर्निर्माण र मुलुकलाई विकान्सोमुखबाट विकासशील मुलुकको अवस्थामा लैजाने क्रममा उल्लेख्य लगानी गर्नुपर्ने समय आएको छ । हालको अवस्थामा कुल गार्हस्थ उत्पादनमा ऋणको अंश विश्लेषण गर्दा दक्षिण एसियामा कुल गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा नेपालको कम नै देखिए पनि सबै पूर्वाधार तयार भई नसकेकोले कुल गार्हस्थ उत्पादनमा सार्वजनिक ऋणको प्रतिशतले खास औचित्य राखेको छैन ।

सार्वजनिक ऋणको अवस्था कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग तुलना गर्दा जापानले २२० प्रतिशत लैँदा पनि भुक्तानी सन्तुलन व्यवस्था मिलाएको छ । पूर्वाधारमा ऋणको परिचालनले मुलुकले विकासको गति लिएको छ । दक्षिण एसियाको तुलना गर्दा भुटानले कुल गार्हस्थ उत्पादनको ९४ प्रतिशत ऋण लिएकोमा जलविद्युत उत्पादनमा ऋण प्रयोग गर्दा खासै असर परेको छैन । श्रीलंकाले कुल गार्हस्थ उत्पादनको तुलनामा ८० प्रतिशत मात्र सार्वजनिक ऋण लिए पनि सोको परिचालन उत्पादनमूलक एवं पूर्वाधारमा खर्च गर्न नसक्दा मुलुक आर्थिक मन्दी र मूल्य वृद्धिको चपेटामा परेको छ । श्रीलंकाको वर्तमान अवस्था विश्लेषण गर्दा केही व्यहोरा निम्न छन्:

- आर्थिक मन्दीका संकेतहरू यस पूर्व १६ पटक परिसकेका थिए प्रत्येक पटक अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषसँग कोष व्यवस्थापन सहायता मागेर समाधान भएपछि यो १७ औं पटकमा समस्याले निकास पाएको छैन।
- वैदेशिक सहायताभन्दा आन्तरिक स्रोतमा बढी ध्यान दिनुपर्नेमा सो विपरीत मूल्य अभिवृद्धि कर १५ प्रतिशतबाट ८ मा झारेको व्यक्तिगत आयकर २४ बाट घटाई १८ र संस्थागत आयकर २८ बाट २४ प्रतिशतमा झारेको कारणले कुल राजस्व ३५ प्रतिशत न्यून हुन पुगेको छ । कोभिड-१९ को मारमा पर्यटन उद्योग लगायतमा आएको मन्दी लगायतका बारेमा विश्लेषण गरेको छैन ।

- वैदेशिक सहायता लिँदा आयोजनाको अपेक्षित प्रतिफललाई ध्यान नपुन्याउँदा लगानीलाई आय आर्जनको स्रोतमा ल्याउन सकेन । उदाहरणको लागि पनला विमानस्थल सञ्चालन हुँदा दैनिक १ मिलियन यात्रुले यसको प्रयोग गर्ने प्रक्षेपण गरेकोमा १२ जनासम्मले प्रयोग गरेको अवस्था छ ।

यस प्रकार नेपालभन्दा सानो र थोरै जनसंख्या भएको मुलुकको कुल गार्हस्थ उत्पादन ८० विलियन डलर रहेकोमा नेपालको अवस्था कुल गार्हस्थ उत्पादन हिसाबले ४० विलियन मात्र रहेकोले स्रोत एवं सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनमा सतर्कता अपनाउन सकिएन भने श्रीलंकाको जस्तो हालको परिणती नेपालमा पनि आउँदैन भन्न सकिने अवस्था छैन । तसर्थ, उत्पादन तथा पूर्वाधार बाहेकका क्षेत्रमा परिचालन भएको सार्वजनिक ऋणले मुलुकको भावि कार्य दिशामा नै संकट ल्याउँछ ।

सार्वजनिक ऋणको उद्देश्य र असर

सरकारले गर्ने खर्च आन्तरिक स्रोतको रूपमा रहेको राजस्वबाट नपुग भएपछि चालू घाटा परिपूर्तिको लागि सार्वजनिक ऋणको परिचालन गरिन्छ । जुन सरकारी वित्तीय नीतिको एक प्रभावकारी औजार पनि हो । सार्वजनिक ऋणको परिचालनका केही उद्देश्य देहायअनुसार छन् ।

- सरकारी घाटा बजेट पूर्ति, मुलुकको आर्थिक सामाजिक विकास गर्नको लागि वित्तीय स्रोत साधन उपलब्ध गराउने,
- आर्थिक मन्दी र मूल्य वृद्धि नियन्त्रण एवं संकटकालीन अवस्थाबाट मुलुकलाई माथि उठाउने
- आर्थिक वृद्धि र आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने,
- भौतिक पूर्वाधारको निर्माण, उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि,
- प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा लगानी बढेर रोजगारीका अवसर सिर्जना ।

माथि उल्लेखित आयममा सुधार गर्ने प्रयोजनका लागि ऋण लिएर स्रोतको व्यवस्थापन गरी मुलुकका विकास निर्माण सेवा प्रवाह गतिविधिहरू अगाडि बढाउने उद्देश्य राखिए पनि यसरी योजनाबद्ध आंकलनबेगर लिइएको ऋणले वर्ष पिच्छे ऋणभार बढ्दै जाँदा गरिबीको व्यापकता अझै बढ्ने अवस्था छ । अझै पनि ६० प्रतिशतभन्दा बढी जनता कृषिमा निर्भर रहेकोले जिविकोपार्जनको माध्यम कृषि नै रहेको छ । कृषिमा व्यावसायिकरण र आधुनिक प्रविधिको विकास नभएको, कृषि अनुदानको नाउँमा इलाइट वर्गले उपभोग गरेको अवस्थाको कारणले औसत आय १ हजार डलरमा पुग्न समेत सकेको छैन । जुन एसियाली मुलुकको कम प्रतिव्यक्ति आयमा पर्दछ ।

मुलुक ग्रामीण अर्थतन्त्रबाट माथि उठ्न सकेको छैन । उर्वर भूमिहरू जग्गा र बसोबास विकासको नाउँमा खण्डीकरण भएका छन् । ग्रामीण जनताले आधारभूत आवश्यकता पुरा गर्न पनि कठिन संघर्ष गर्नु परेको छ । अर्थतन्त्रको कुनै एक क्षेत्रको विकासले मात्र समष्टिगत आर्थिक विकासको गति लिँदैन यसको लागि

सन्तुलित विकासको आवश्यकता पर्दछ । सन्तुलित विकासको पूर्व शर्त भनेको आवश्यक स्रोत साधनको जगेर्ना हो । मुलुकमा सङ्कलन भएको राजस्व तथा अन्य स्रोतले उपभोग खर्च जुटाउन समेत नसकिएको अवस्थामा अतिरिक्त स्रोतको माध्यम भनेकै सार्वजनिक ऋण हो । यसको व्यवस्थापन र परिचालनमा प्रभावकारिता ल्याउन सके मात्र विकास र समृद्धितर्फ अघि बढाउन टेवा पुग्दछ ।

वैदेशिक सहायता अन्तर्गत हाल प्राविधिक सहायता, अनुदान सहायता र वैदेशिक ऋण रहेका छन् । हालका दिनमा प्राविधिक तथा अन्य सहायता र अनुदान सहायताको अंश घटेको, सम्झौता भएको सहायताको पनि खर्च गर्ने क्षमतामा प्रभावकारिता आएको छैन । यसतो अवस्थामा वैदेशिक ऋण माथिको दबाव एकातिर छ भने स्रोतको न्यूनताको परिपूर्तिका लागि पनि आन्तरिक ऋणको आकार पनि बढी रहेको छ ।

वैदेशिक ऋण लिँदा विदेशी मुद्राको सटही दरमा स्थिर टेक्नोलोजी ट्रान्सफर गरी नव प्रवर्तन भित्र्याउने र उत्पादन तथा लगानी बढाउने क्षेत्रमा वैदेशिक ऋण परिचालन गर्ने कार्यमा अझै प्रभावकारिता आएको छैन ।

ऋण व्यवस्थापनमा आइपर्ने जोखिम

ऋण व्यवस्थापनमा विभिन्न जोखिम रहेका हुन्छन् । यसलाई घटाउने प्रयास गर्नुपर्दछ, निर्मुल पार्न सकिदैन । ऋण भुक्तानीको समय सीमा, मुद्रा, व्याज दर र मुद्राको प्रवाह अवस्था जस्ता पक्षले यसमा असर गर्दछन् । खास गरी जोखिमलाई निम्नानुसार वर्गीकरण गर्न सकिन्छः

- **बजार जोखिम** - यसले व्याजदर वैदेशिक सटही प्रभाव पारेको हुन्छ । यसले आन्तरिक तथा बाह्य बजारको संरचनाले असर पार्दछ । अल्पकालीन व्याज दर तुलनात्मक रूपमा दीर्घकालीन व्याज दरभन्दा बढी जोखिमपूर्ण हुन्छ ।
- **सञ्चालन जोखिम** - कारोबारमा हुने उतारचढाव, गल्ती कमजोरी भएको व्यवस्थापन, सम्झौता र कानूनको परिचालनमा पर्ने असर आदि यसमा पर्दछ । सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनमा संलग्न हुने कर्मचारीको कार्यसम्पादन समन्वयजस्ता पक्षले यसमा असर पार्दछ ।
- **तरलता जोखिम** - सार्वजनिक ऋण भुक्तानीको कार्य तालिकालाई पछ्याउँदा मुलुकमा भएको वित्तीय तरलता, वैदेशिक मुद्रा र भुक्तानी सन्तुलनका अवस्थाको पक्षमा विश्लेषण गरेर आर्थिक संकुचन आउन नदिने गरी कार्यसम्पादन गर्नुपर्दछ । तथापि यस्ता जोखिमको विश्लेषण हुन बाँकी छ ।

मुलुकले लिएको ऋणको विश्लेषण गर्दा आन्तरिक ऋण रु. ८ अर्ब १ करोड र बाह्य ऋण रु. ९ खर्ब २७ अर्ब रहेको छ । कुन क्षेत्रको लागि कस्तो ऋण स्वीकार गर्ने र सोका प्राथमिकता के हुन भन्ने स्पष्ट नभई सार्वजनिक ऋण लिइएको छ । सार्वजनिक ऋणबाट सञ्चालित आयोजनामा समय र लागत दुवै बढ्दै गएको छ ।

भुक्तानीको तथ्य विश्लेषण गर्दा यो वर्ष २०७८।७९ मा सार्वजनिक ऋण तथा व्याजको भुक्तानी तालिका अनुसार रु. १ खर्ब १० अर्ब भुक्तानी गर्नुपर्नेमा २०७८ चैत्रसम्म जम्मा रु. ७० अर्ब मात्र भुक्तानी भएको छ । यो हिसाबले कुल बजेटको २० प्रतिशत रकम आर्थिक दायित्व अन्तर्गत सार्वजनिक ऋणको साँवा व्याज भुक्तानीमा खर्चिनु परेको अवस्था छ । कार्यक्रमगत अवस्थाको विश्लेषण गर्दा लगानी र दीर्घकालीन रोजगारी वृद्धि हुने कार्यक्रम भन्दा वितरणमुखी क्षेत्रमा पनि ऋण परिचालन गरेको छ । प्रधानमन्त्री रोजगार कार्यक्रममा रु. ११ अर्ब र सामाजिक सुरक्षा भत्ता जस्ता कार्यमा सार्वजनिक ऋण प्रयोग गर्दा यसले तत्कालका लागि सामाजिकस्तरमा नागरिकलाई सम्बोधन गरे पनि दीर्घकालमा यस्तो ऋण मुलुकको लागि अनुत्पादक हुन पुग्दछ ।

मुख्य ऋण औजारहरू:

विकास निर्माण र लगानी बढाई सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता ल्याउन आन्तरिक स्रोतले नपुग हुँदा ऋण लिनु मुलुकको लागि बाध्यता रहेको छ । नेपालले अवलम्बन गरेको ऋण कार्यतालिका तथा मुख्य ऋण औजारहरू देहाय अनुसार छन्:

• बाह्य (एक पक्षीय/बहुपक्षीय)

- ❖ Assessment of the external borrowing needs
- ❖ Negotiating the Loan
- ❖ Signing the loan agreement
- ❖ Conditions precedent for disbursement
- ❖ Disbursements
- ❖ Debt Service Payment and other Charges. (Instruction and externalize)
- ❖ Rescheduling and Restructuring (Currency, Maturity, Pre-Payment)

• आन्तरिक (अर्थ मन्त्रालय र नेपाल राष्ट्र बैंकको निर्णय)

- ❖ Assessment of internal borrowing needs
- ❖ Determining debt instruments
- ❖ Issuing operational calendar by debt instruments
- ❖ Market operations (Primary and Secondary)
- ❖ Debt Servicing Issue

जनताको विकासप्रतिको तीव्र चाहना, न्यून पूर्वाधार, न्यून राजस्व सङ्कलन, घट्दो वैदेशिक सहायता, न्यून मात्रामा प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी प्राप्ति, बाह्य ऋणको मात्रा र पूरातनवादी ऋण व्यवस्थापन, आन्तरिक रूपमा ऋण परिचालनको लागि पुँजी बजारको विकास नहुनु, प्रभावकारी क्रेडिट रेटिङ्ग संस्था नहुनु, ऋणको सोधभर्ना नहुने गरी सम्झौताको व्यवस्था बाहिर रही खर्च गर्नु, सार्वजनिक ऋणको अनुगमन नहुनुजस्ता कारणले अझै ऋण औजारहरूबाट प्रभावकारी रूपमा कार्य हुन सकेको छैन । तसर्थ, सरकारले ठूलो ऋण लिँदा बजार तरलता र सञ्चालन अवस्थाको आधार विश्लेषण गरी ऋण लिने पद्धतिको सुरुवात गर्नुपर्दछ ।

ऋण व्यवस्थापनमा देखिएका समस्या

राष्ट्रिय आवश्यकता एवं प्राथमिकताको क्षेत्रमा सार्वजनिक ऋण परिचालन गर्न नसक्दा अपेक्षित प्रतिफल प्राप्त गर्न सकेको छैन । नेपालमा सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनमा देखिएका समस्या निम्न छन्:

- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन सम्बन्धी स्पष्ट रणनीति नहुनु,
- संघीयताको संरचना बमोजिम प्रदेश र स्थानीय तहले ऋण परिचालन गर्न नसक्नु,
- राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा अपेक्षित ऋण परिचालन नहुनु,
- आन्तरिक ऋण परिचालनका लागि उपकरणसम्बन्धी जनचेतना कमी हुनु,
- उत्पादनशील क्षेत्रमा ऋण परिचालन नहुनु,
- प्रतिवद्धता बमोजिम बाह्य ऋण प्राप्त नहुनु,
- बाह्य ऋणमा सहूलियतपूर्ण ऋणको अंश कम हुँदै जानु,

- बाह्य ऋण सम्झौतामा पूर्व तयारी नहुनु,
- बाह्य ऋण प्राप्ति एवं वार्ता र सम्झौताको लागि स्थायी संयन्त्रको अभाव हुनु,
- विदेशी विनिमय जोखिम उच्च भई बाह्य ऋणको लागत बढ्दै जानु,
- ऋण परिचालन र उपयोग क्षमतामा कमी हुनु,
- सार्वजनिक ऋणको अभिलेख र प्रतिवेदन सुदृढ हुन नसक्नु,
- सार्वजनिक ऋणमार्फत निजीक्षेत्र तथा बाह्य लगानी प्रवर्द्धन गर्न नसक्नु ।

समस्या समाधानका लागि सुझाव

- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापनसम्बन्धी अल्पकालीन, मध्यकालीन र दीर्घकालीन रणनीति तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याउने,
- संघीय संरचना बमोजिम ऋण परिचालन गर्न ऐन नियममा संशोधन गरी कानुनी आधार स्पष्ट गर्ने,
- सरकारी ऋणपत्रमा लगानीकर्ताको आकर्षण बढाउन वित्तीय साक्षरता प्रवर्द्धन गर्ने प्रोत्साहनको व्यवस्था गर्ने,
- बाह्य ऋण प्राप्ति गर्दा वार्ता एवं सम्झौताका चरणमा सरोकारवाला निकायको प्रतिनिधित्व अनिवार्य गर्ने, जसमा स्थायी विज्ञको संरचना व्यवस्था मिलाउने,
- कार्यविधिमा सरलीकरण, कर्मचारीको क्षमता विकास, प्रोत्साहन प्रणालीको विकास गरी ऋण उपयोग क्षमता बढाउने,
- ऋण तिर्न सक्ने क्षमता विकास गर्ने क्षेत्रमा मात्र ऋण लिई परिचालन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- सार्वजनिक ऋण व्यवस्थापन कार्यालयको सुदृढीकरण गरी ऋणको अभिलेख र प्रतिवेदन प्रणालीलाई व्यवस्थित बनाउने,

निष्कर्ष

मुलुकको सर्वतोमुखी विकासमा “कोही पछाडि नपरून्” भन्ने मनसायका साथ दीगो विकास एजेण्डा २०३० कार्यान्वयनमा रहेको छ । दीगो विकासका महत्वाकांक्षी लक्ष्यहरू हासिल गर्नका लागि सरकारी क्षेत्रका अतिरिक्त गैरसरकारी र निजी क्षेत्र, सहकारी तथा आम नागरिकलगायत सबै पक्षको सहभागिता आवश्यक छ । आर्थिक, सामाजिक तथा वातावरणीयसमेत तीन आयाम समावेश रहेको दीगो विकासका लक्ष्य हासिल गर्नका लागि दीगो विकास लक्ष्य आवश्यकता पहिचान, लागत र वित्त आपूर्ति रणनीति प्रतिवेदनअनुसार वार्षिक रू. २० खर्ब २५ अर्ब लगानी गर्नुपर्ने आवश्यकता औँल्याएको छ । सो लगानी आन्तरिक स्रोतले मात्र नपुग हुने परिवेशमा स्रोत व्यवस्थापनको भरपर्दो आधार चाहिन्छ । उक्त आधार भनेको सार्वजनिक ऋण नै हो । तसर्थ, सार्वजनिक ऋण परिचालनमा वर्तमान कानुनी आधार र अन्तर्राष्ट्रिय असल अभ्यासको अनुसरण गरी मितव्ययी र प्रभावकारी रूपमा सार्वजनिक ऋण परिचालनमा मुलुकले ध्यान पुर् उनु पर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- Joint World Bank-IMF Debt Sustainability
- Economic Survey of Nepal 2020
- Annual Audit of Report of OAG/N 2021

कोभिड-१९ पछिको आर्थिक पुनरुत्थान

श्रीकृष्ण नेपाल*



विषय प्रवेश

कोभिड-१९ को कारणले मानव स्वास्थ्य तथा अर्थतन्त्रमा ठूलो क्षति पुग्यो। नागरिकको जीवन रक्षालाई सबै देशले पहिलो प्राथमिकतामा राखी आपतकालीन राहत कार्यमा केन्द्रीत हुँदा कतिपय देशले अर्थतन्त्रका आधारभूत पक्षमा सावधानी अपनाउन सकेनन्। यद्यपि उपलब्ध श्रोत साधनको अत्याधिक उपयोग गरेरै भएपनि कोभिडसँग जुध्न सबै देशको बाध्यता थियो। कोभिडको संक्रमण क्रमशः कम हुँदै जाँदा अब आर्थिक सूचकांक विश्लेषण हुन थालेको छ। समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व र दिगोपनाको पक्षमा विचारहरू आउन थालेका छन्। आर्थिक पुनरुत्थान सबै देशको प्राथमिकतामा परेको छ। आर्थिक विकासका परिचालक क्षेत्रलाई थप प्रोत्साहन नगरी पुनरुत्थान सम्भव हुँदैन। मुलुकको अर्थतन्त्रको तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूको प्रवर्द्धन, थप लगानी र उत्पादन वृद्धिका साथै उपलब्ध जनसांख्यिक लाभको उपयोग एवम् रोजगारी सिर्जना गर्ने गरी नीतिगत व्यवस्थाको साथै साधनको विनियोजन गर्नु सबै देशको प्राथमिकता भएको छ।

शताब्दीकै ठूलो यो स्तरको सङ्कटको लागि कुनै पनि देश तयार थिएनन्। सुरुवातमा क्षतिको आँकलन पनि न्यून नै गरिएको थियो। यति लामो समयसम्म असर रहन्छ र यो स्तरको क्षति हुन सक्छ भन्ने पूर्वानुमान पनि थिएन। स्वास्थ्य प्रणाली मजबुत भएका सम्पन्न देशहरूले संक्रमण रोकथाम तथा उपचारमा राम्रो नतिजा प्राप्त गरे। ती देशले खोपको उत्पादन तथा विस्तार छिटो गरे। सम्पन्न अर्थतन्त्र भएका देशका सरकारले ठूला ठूला राहत तथा सहयोग कार्यक्रम घोषणा गरे। फलस्वरूप व्यावसायिक आत्मविश्वास बढेर आर्थिक गतिविधि छिटो विस्तार हुन सम्भव भयो। सम्पन्न अर्थतन्त्र भएका कतिपय देशले दोश्रो वर्षमै आर्थिक क्षतिपूर्ति गर्न सफल भए।

कोभिड-१९ ले पारेको असरसम्बन्धी अहिले आइरहेका तथ्याङ्क निकै डरलाग्दा छन्। थप १३० मिलियन व्यक्ति गरिबीको रेखामुनि पुगेको, दशकौं लगाएर हासिल गरिएका सामाजिक क्षेत्रका उपलब्धि गुमेको, विद्यार्थीको सिकाइ गुमेको, व्यक्तिको पेशा र रोजगारी गुमेको, सेवा क्षेत्र खासगरी अतिथि सत्कार, यातायात र पर्यटन क्षेत्रले निकै ठूलो क्षति व्यहोरेको, कतिपय मुलुकको सार्वजनिक ऋण भार धान्न नसक्ने गरी बढेको र बाह्य क्षेत्र सन्तुलन नराम्रो गरी खल्बलिएको केही उदाहरण हुन्।

सन् २००८ को वित्तीय संकट भोगेको यो पुस्ताले कोभिड-१९ बाट सिर्जित मानवीय र आर्थिक संकटबाट विश्वलाई पार लगाउन सबै प्रयत्न जारी राखेको भएपनि समाधान सहज भने छैन। अहिलेको संकट निकै गहन र जटिल छ। विश्व अर्थतन्त्रले कोभिडका दुई वर्षमा करिब ८.५ ट्रिलियन अमेरिकी डलर बराबर आर्थिक क्षति गरेको अनुमान UN-WESP Mid 2020 प्रतिवेदनले गरेको थियो। यसलाई सन् १९३० को मन्दीपछिको

* सहसचिव, नेपाल सरकार

सबैभन्दा तीखो संकुचनको (Sharp Contraction) रूपमा लिइएको छ। आर्थिक पुनरुत्थान अबको प्राथमिकता भएपनि फरक फरक अर्थतन्त्रका सीमा र बाध्यताको बीचबाट पुनरुत्थानको समाधान खोज्नु निकै कठिन छ।

आर्थिक परिसूचकमा कोभिड-१९ को असर

आर्थिक वृद्धिदर: अर्थतन्त्रमा वस्तु तथा सेवाको उत्पादनमा भएको वृद्धि मापन गर्ने सूचक आर्थिक वृद्धिदर (Increase in aggregate production in an economy) हो। यो सकारात्मक हुँदासिमान्त उत्पादन, आय र जीवनस्तरमा वृद्धि भएको हुन्छ। यो मानव पुँजी निर्माणसँग पनि सम्बन्धित छ। यो अर्थतन्त्रको समग्र उपलब्धि देखाउने सूचक पनि हो। विश्व बैंकको प्रक्षेपण अनुसार चालु वर्ष नेपालको आर्थिक वृद्धि ३.१ प्रतिशत हुनेछ। यो केन्द्रीय तथ्याङ्क विभागले गरेको प्रक्षेपण ५.८३ भन्दा कम हो। बैंकले आगामी वर्ष ४.१ प्रतिशत र सन् २०२३ मा ५.८ प्रतिशत आर्थिक वृद्धि हुने अनुमान गरेको छ। त्यसलाई नेपालको दीर्घकालीन संभाव्य वृद्धिदर भनेको छ। आइ.एम.एफ. (World Economic Outlook April 2022) ले सन् २०२२ र २०२३ मा विद्ययापी रूपमा आर्थिक वृद्धिदर निम्नानुसार हुने प्रक्षेपण गरेको छ।

	2021	2022*	2023*
World output	6.1	3.6	3.6
Advance Economies	5.2	3.3	2.4
EMDEs	6.8	3.8	4.4
EMMIEs	7.0	3.8	4.3
LIDCs	4.0	4.6	5.4
China	8.1	4.4	5.1
India	8.9	8.2	6.9

चालु खाता घाटा : आयात, लगानी र सेवा प्राप्तिवापत देश बाहिर जाने रकम निर्यात, लगानी तथा सेवा विक्रीवापत देशमा भित्रने रकमभन्दा बढी भएमा चालुखाता घाटा हुन्छ। यस अन्तरगत व्याज तथा लाभांश, स्थानान्तरण भुक्तानी तथा वैदेशिक सहायतावापत हुने खुद प्राप्ति र भुक्तानी समावेश हुन्छ। व्यापार घाटा बढी हुँदा चालुखाता घाटा पनि बढ्छ। आयात निरन्तर बढ्दै गएको र रेमिट्यान्स आम्दानी अपेक्षित रूपमा नबढेकोले नेपालको चालुखाता घाटा चालु आर्थिक वर्षको ९ महिनामा कुल गार्हस्थ उत्पादनको १० प्रतिशतभन्दा माथि पुगेको छ र यो अझ फराकिलो हुँदै जाने जोखिम छ। प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी उल्लेखनीय रूपमा नभित्रिएको हुँदा चालु खाता घाटा परिपूर्ति गर्न मूलतः रिजर्भ नै उपयोग गर्नु परेको छ।

भुक्तानी सन्तुलन: अन्तर्राष्ट्रिय भुक्तानीको मौज्जात नै भुक्तानी सन्तुलन हो। देश भित्रका सबै निकाय तथा व्यक्तिले देश बाहिर गर्ने भुक्तानी र प्राप्तिको फरकको आधारमा भुक्तानी सन्तुलन गणना गरिन्छ। यसमा चालु र पुँजीगत दुवै खाताको मौज्जात समावेश हुन्छ। यसमा वस्तु, सेवा तथा पुँजीको आयात तथा निर्यात, वैदेशिक सहायता र विप्रेषण जस्ता स्थानान्तरण भुक्तानीका कारोबार समावेश हुन्छन्।

विदेशी विनिमय सञ्चिति: यो केन्द्रीय बैंकमा रहेको विदेशी मुद्राको मौज्जात सम्पत्ति हो। यस अन्तरगत विदेशी मुद्रा, बोनड, ट्रेजरी बिल र अन्य सरकारी सेक्युरिटीको मौज्जात समावेश हुन्छ। यसको ठूलो अंश अमेरिकी डलरमा रहन्छ। आयात र वैदेशिक ऋणको साँवा व्याज भुक्तानी लगायतका विदेशी मुद्रामा सिर्जित दायित्वको भुक्तानीको लागि उपयोग हुन्छ। परिवर्त्य विदेशी मुद्राको मौज्जात सुविधाजनक अवस्थामा रहनु

राम्रो मानिन्छ। कोभिडको असर कम भएसँगै आयात उच्च दरमा बढेर नेपालको विदेशी विनिमय सञ्चिति घट्दै गएको छ। चालु आर्थिक वर्षको ९ महिनासम्ममा विदेशी विनिमय सञ्चिति ६.५ महिनाको आयात धान्ने स्तरमा पुगेको छ।

बजेट घाटा: सरकारलाई प्राप्त हुने राजस्वभन्दा सार्वजनिक खर्च बढी भएमा बजेट घाटा हुन्छ। धान्न सक्ने तहभन्दा बढी भएमा बजेट सन्तुलन खल्बलिन्छ। बजेट घाटाले मुद्रास्फिति दर बढाउँछ। मूलतः सार्वजनिक ऋण बजेट घाटा परिपूर्ति गर्ने श्रोत हो। सार्वजनिक खर्च कटौती वा राजस्व वृद्धि यसलाई समाधान गर्ने उपाय हो। श्रोत परिचालनका विकल्प सीमित भएकोले कोभिडबाट सिर्जित समस्यासँग जुध्ने क्रममा धेरै देशले बजेट घाटाको समस्या भोग्नु परेको छ।

सार्वजनिक ऋणको भार: सरकारको कुल ऋण तथा दायित्वको रकम नै सार्वजनिक ऋण हो। सार्वजनिक ऋण सञ्चितकोष माथि व्ययभार हुन्छ। यस अन्तरगत आन्तरिक र बाह्य दुवै ऋण समावेश हुन्छ। सार्वजनिक ऋणको कुल गार्हस्थ उत्पादनसँग तुलना गरी विश्लेषण गरिन्छ। सार्वजनिक ऋणको दिगोपना सुनिश्चित गर्नु आवश्यक हुन्छ। यसको कुशलतम व्यवस्थापन गर्न नसके मुलुक ऋणको पासोमा पर्ने डर हुन्छ। कोभिड-१९ सँग जुध्न र खास गरी खोप खरिदको लागि ऋण परिचालन गर्नु परेकोले अब धेरै देशको ऋण भार पहिलेभन्दा बढ्नगई नयाँ सामान्य तहमा पुग्ने निश्चित छ।

पर्यटन, विप्रेषण र वस्तु निर्यातमा आधारित अर्थतन्त्रलाई पुरानै लयमा फर्काउन तुलनात्मक रूपले लामो समय लाग्ने अनुमान छ। त्यस्ता देशहरूको सार्वजनिक ऋण जोखिम बढ्ने छ। कोभिडबाट प्रभावितलाई राहत, व्यावसायिक निरन्तरताको लागि प्रोत्साहन तथा बैकिङ्ग प्रणालीमार्फत थप स्टिमुलस परिचालन गर्नुपर्ने र साथसाथै बजेट घाटा र सार्वजनिक ऋण धान्न सक्ने तहमा राख्नु अति नै कठिन छन्ोट हुने देखिन्छ।

आर्थिक वृद्धिको कुरा गर्दा अर्थतन्त्रको मूल आधार रहेको क्षेत्रमा क्षति व्यहोरेका मुलुकलाई कोभिड पूर्वको लयमा फर्कन (Rebound) लामो समय लाग्ने छ। तुलनात्मक रूपले सबल अर्थतन्त्र भएका मुलुकले ठूलो आकारको स्टिमुलस प्याकेज ल्याएकोले तीब्रतम वृद्धिदर हासिल भई पुनरुत्थान 'भि' सेपमा हुनेछ। तत्काल सुस्त गतिमा आर्थिक वृद्धिदर हासिल गरेका मुलुकको केही लामो समय लगाएर "यू" आकारमा पुनरुत्थान हुनेछ। कतिपय अर्थतन्त्र पूर्णतः क्षत विक्षत भै 'एल' आकारमा अघि बढ्नेछ। वित्तीय, मौद्रिक र बजेट सन्तुलन कायम गर्दै सजगतापूर्वक समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व कायम गर्ने मुलुकको समय लागेपनि सबल आधार सहितको दिगो पुनरुत्थान हुनेछ। कोभिड-१९ ले अर्थतन्त्रको कुन क्षेत्रमा बढी क्षति गरेको छ र अर्थतन्त्रको उत्थानशीलता (Resilience) कस्तो छ भन्नेमा पुनरुत्थानको समय आधारित हुन्छ। विश्वको आर्थिक वृद्धिदर कोभिडपूर्व २.९ प्रतिशतले हुने अनुमान रहेकोमा कोभिड-१९ को असरले सन् २०२० मा ३.५ प्रतिशतले घटेको, सन् २०२१ मा ५.९ प्रतिशतले बढेको र २०२२ मा ४.४ प्रतिशतले वृद्धि हुने अनुमान रहेको छ। जापानले GDP को ५४ प्रतिशत अर्थात् करिब २.७२ ट्रिलियन अमेरिकी डलर, जर्मनीले GDP को ३५ प्रतिशत तथा अमेरिकाले २७ प्रतिशत साथै अन्य जी-२० सदस्य देशले पनि ठूलो परिमाणमा "फिस्कल स्टिमुलस प्याकेज" ल्याई कोभिडको असरको क्षतिपूर्ति गर्ने प्रयत्न गरे। (Source: Statista "Value of COVID-19 stimulus packages in the G20 as share of GDP")

विश्वव्यापी बेरोजगारी सन् २०१९ को १८६ मिलियनबाट बढेर २२४ मिलियन पुगेको र २०२२ मा केही कमी भई २१५ मिलियन पुगेको अनुमान छ। सबैभन्दा बढी कामको अवसर अतिथि सत्कार व्यवसायमा

गुमेको अध्ययनहरूले देखाएका छन्। कोभिडको कारण काम, पेशा र रोजगारी गुमाउँदा थप १३१ मिलियन व्यक्ति दैनिक दुई डलरभन्दा कम आम्दानी समूहमा परी गरिबीको रेखामुनि पुगेको अनुमान छ।

सरकारहरूले पूरै क्षमता र श्रोत लगाउँदा पनि महामारी नियन्त्रणमा आउन नसकेबाट कोभिडबाट सुरक्षा प्राप्त हुन्छ भनी विश्वास गर्नेको संख्या पनि घटेको अध्ययनले देखाएको छ। व्यावसायिक आत्मविश्वास बढाउन तथा FDI Flow बढाउन यसले नकारात्मक उत्प्रेणा प्रदान गर्यो। पुँजी बजार तथा निर्यात सम्बन्धी सूचकांकमा पनि नकारात्मक असर परेको छ। मुलुकहरूलाई तत्काल तीव्र वृद्धिपथमा जान प्रयत्न गर्ने वा सावधानीपूर्वक सबल र दिगो वृद्धि रोक्ने भन्ने छनोट छ। वित्तीय प्रोत्साहन प्रभावित सबैलाई उपलब्ध गराई वितरणकारी बनाउने वा उत्पादनमूलक लगानीको रूपमा सम्भाव्य क्षेत्रमा मात्र छनोटपूर्वक प्रदान गर्ने भन्ने पनि बहसको विषय छ। विस्तारकारी वित्तीय नीतिमार्फत सार्वजनिक खर्च बढाउदा मुद्रास्फितिमा चाप पर्नुको साथै बजेट घाटा धान्न सक्ने स्तरभन्दा माथि जाने जोखिम हुन्छ। उत्पादकत्वलाई ध्यान नदिई केवल राहतको रूपमा मात्र वित्तीय प्रोत्साहन दिँदा त्यसको असर एवं क्षमताको आँकलन हुन जरुरी छ। यस्ता प्रोत्साहन प्याकेजको समय सीमा सहित बाहिरिने रणनीति (Exit Strategy) पनि सँगै घोषणा गर्नु आवश्यक हुन्छ।

कोभिड-१९ प्रतिकार्यका लागि भएका प्रयासहरू

कोभिड-१९ को रोकथाम, परीक्षण तथा उपचारको क्रममा सबै जसो देशले विभिन्न कदम चाले। यसमा लकडाउन, हवाई उडान स्थगन र प्रवेशमा कडाई आदि थिए। यसको कारणले आर्थिक गतिविधि सुस्त भई रोजगारी र आय प्रभावित हुन पुग्यो। यो समस्यालाई सम्बोधन गर्न सरकारहरूले प्रत्यक्ष प्रोत्साहन तथा सुविधा र छुट समावेश भएका राहत प्याकेज घोषणा गरे। यसको खास उद्देश्य कोभिडको विस्तार रोक्नु र व्यावसायिक निरन्तरता सुनिश्चित गर्नु रहेको थियो।

प्रायः सबै देशमा कोभिडको निःशुल्क परीक्षण र उपचार सुविधा उपलब्ध गराइएको थियो। कन्ट्याक्ट ट्रेसिङ्ग, क्वारेन्टाईन, परीक्षण, आईसोलेशन र उपचारको लागि पूर्वाधार निर्माण तथा औषधि उपकरण र जनशक्तिको व्यवस्थापन तीब्रताका साथ गरियो।

वृद्ध, अपाङ्ग, असाहाय तथा बालबालिका लक्षित सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रम तथा रोजगारी गुमाएका श्रमिकलाई लक्षित गरी राहत वितरण गरियो। कतिपय मुलुकले नगद हस्तान्तरण पनि गरे। ठूला ठूला प्रोत्साहन प्याकेजको पनि घोषणा गरे।

सहायता परिचालन: कोभिड महामारीसँग जुध्न खासगरी बहुपक्षीय दातृ निकायहरूले आपतकालीन अन्तर्राष्ट्रिय सहायता परिचालनमा जोड दिए। तुलनात्मक रूपमा सहज र छिटो प्रक्रियाबाट रकम निकास गरियो। आयोजनाको पुनर्संरचना र फ्रन्टलोडिङ्ग गरियो। तत्कालिन वित्तीय आवश्यकता पूरा गर्न यी प्रयासहरू सहयोगी भए। तर मूलतः सहूलियतपूर्ण ऋणको रूपमा परिचालित त्यस्ता सहायताले सार्वजनिक ऋणभार भने बढाए।

नीतिगत सुधार र समायोजन: वित्तीय र मौद्रिक नीतिमा समायोजन, स्वास्थ्य क्षेत्रमा थप बजेट परिचालन, उपचारमा आवश्यक औषधि तथा उपकरणमा कर छुट, विद्युत तथा खानेपानी महसुलमा छुट, निम्न वर्ग लक्षित खाद्यान्न वितरण, रोजगारी गुमाएका व्यक्ति लक्षित श्रममूलक कार्यक्रममा रोजगारी, बैकिङ्ग प्रणालीमा थप तरलता, अनिवार्य नगद मौज्जात दरमा कमी लगायतका नीतिगत व्यवस्था गरियो।

कर्जा सुविधा : सहूलियतपूर्ण कर्जा विस्तार र कर्जाको पुनर्संरचना तथा किस्ता भुक्तानी तालिका पछि सार्ने सुविधाका र कार्यशील पुँजीको लागि कर्जा उपलब्ध गराइएको कारण व्यावसायिक तथा औद्योगिक प्रयोजनका लागि ऋण लिने व्यक्तिहरू खास गरी साना तथा मझौला उद्यमहरू लाभान्वित भएको तथ्यबाट देखिन्छ ।

खोप अभियान र खोपमा न्यायिकता: कोभिड-१९ को विस्तार नरोकिएपछि र एकपछि अर्को भेरियन्ट फैलदै गएपछि यसको ठोस समाधान भ्याक्सिन नै हो भन्ने निश्कर्ष निस्कियो । बेलायत, रुस, चीन, अमेरिका र भारत लगायतका देशले यसको उत्पादन गर्ने घोषणा गरे । परीक्षण सफल भएपछि भ्याक्सिन अभियान सञ्चालन गरियो । न्यून आय भएका मुलुकको खोपमा पहुँच स्थापित गर्न कोभ्याक्स सुविधा ल्याइयो । एडिभि र विश्व बैंकले खोपको लागि सहूलियतपूर्ण ऋण छिटो प्रक्रियाबाट प्रवाह गरे । खरिद प्रक्रियामा सहजीकरण पनि गरिदिए । फलतः यो अभियान सफल पनि भयो । तर खोपमा सबै देशको समतामूलक पहुँच हुन नसकेको गुनासो भने कायम रह्यो । नेपाल दक्षिण एशियामा कोभिडको खोप लगाउन सुरु गर्ने भारत पछिको दोश्रो देश भयो ।

नेपालको आर्थिक पुनरुत्थानका लागि संरचनागत पक्ष

नेपालको अर्थतन्त्रको आकार सानो छ । यो विश्व अर्थतन्त्रसँग राम्ररी जोडिन सकेको छैन । निजी क्षेत्रको विकास हुन बाँकी छ । संरचनागत समस्या छन् । सुधारको लागि हाम्रा छनोट पनि सीमित छन् । कारोबार लागत बढी र उत्पादकत्व कम छ । निर्यात दिगो प्रकृतिको छैन । अर्थतन्त्रको आधार मानिएको कृषिको उत्पादकत्व कम छ । अर्थतन्त्र मुलरूपमा विप्रेषणमा आधारित छ । व्यापार घाटा, चालुखाता घाटा र नकारात्मक भुक्तानी सन्तुलन लामो समयदेखि समस्याको रूपमा रहेको छ । पुँजीगत खर्च लक्ष्यअनुरूप हुन नसक्ने र अनौपचारिक क्षेत्र ठूलो आकारको भएकोले बैकिङ्ग प्रणालीमा तरलता अभाव छ । व्यापार घाटा प्रत्येक वर्ष बढ्दै गई बजेटको आकारभन्दा ठूलो हुने अवस्थामा पुगेको छ । आन्तरिक उत्पादन क्षमता कमजोर रहेको छ । आर्थिक वृद्धि दरलाई तीब्रता दिँदा पुँजीगत उपकरण तथा औद्योगिक कच्चा पदार्थको आयात झन् बढ्ने प्रवृत्ति छ । राष्ट्रिय बचत न्यून हुँदा तरलता अभाव हुन जाने र सोको कारणले व्याजदरमा दबाव हुनाको साथै कर्जा विस्तारमा संकुचन आउने गरेको छ । यसको चाप व्याजदरमा परेको छ । लगानीको वातावरण सुधार हुन नसक्दा प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी प्रवर्द्धन गर्न सकिएको छैन । विदेशी मुद्रा सञ्चिति घटेसँगै लिइएका नीतिका कारण आयातमा आधारित राजस्व प्रभावित हुँदा बजेट घाटा बढ्ने जोखिम देखिएको छ । बजेट सन्तुलत खल्बलिएमा आर्थिक पुनरुत्थानको लागि आवश्यक प्रोत्साहन तथा "स्टिमुलस प्याकेज" घोषणा गर्न कठिन हुनेछ । यो अवस्था लम्बिदै गएमा आगामी दिनमा अझ कडा वित्तीय अवरोध (Fiscal Constraints) सामना गर्नु पर्ने हुन सक्छ । विप्रेषणमा आधारित आर्थिक गतिविधि यसको वृद्धिदर घटेसँगै थप विस्तार हुने देखिँदैन । आपूर्ति शृङ्खला टुट्नु, उत्पादन घट्नु र अमेरिकी डलर बलियो हुँदै गएको तथा पेट्रोलियम पदार्थको मूल्य बढ्दै गएकोले मूल्यस्तरमा थप दबाव पर्ने देखिन्छ ।

आर्थिक पुनरुत्थानको लागि के गर्ने ?

समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व नखल्बलिने गरी अर्थतन्त्रको क्षमता र सम्भाव्यताको आधारमा मात्र श्रोत अनुमान र विनियोजन गर्नु पर्दछ । दोहोरो घाटा (Double Deficit) को जोखिमबाट बच्न वित्त व्यवस्थापनमा कुशलता ल्याउनु आवश्यक छ । खर्चको पुनः प्राथमिकीकरण गरी आर्थिक पुनरुत्थानमा सहयोगी हुने क्षेत्र र कार्यक्रममा श्रोत परिचालन गर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

आन्तरिक उत्पादनलाई प्रवर्द्धन गर्ने नीतिगत बन्दोबस्त गरी नतिजाको आधारमा आर्थिक प्रोत्साहन दिनु पर्दछ। कृषिजन्य वस्तुको आयात प्रतिस्थापन छिटो गर्न सकिन्छ। त्यसैगरी आन्तरिक उपभोगको लागि आत्मनिर्भर हुन सक्ने प्रतिस्पर्धात्मक र तुल्यतात्मक लाभ भएका वस्तुको उत्पादन बढाउन ठोस प्रयास आवश्यक छ।

लगानी खास गरी **प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी वृद्धि** गर्न सबै प्रकारका अवरोधहरू हटाउँदै मुलुकलाई प्रतिस्पर्धी र आकर्षक गन्तव्यको रूपमा प्रस्तुत गर्नु पर्दछ। परिमाणको हिसावले अहिले दक्षिण एशिया क्षेत्रमै कम वैदेशिक लगानी आउने मुलुकमध्येमा नेपाल पर्दछ। निजी क्षेत्रको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता बढाउन, थप रोजगारी सिर्जना गर्न, प्रविधि हस्तान्तरण गर्न र विदेशी मुद्राको सञ्चित बढाउन वैदेशिक लगानी सहयोगी हुन्छ। उच्च प्रतिफलदर भएका आयोजनामा विदेशी लगानी आकर्षित गर्न थप प्रयत्न गर्नु पर्नेछ।

आर्थिक गतिविधिमा विस्तार गर्न तथा निजी क्षेत्रको विकास एवं व्यावसायिक आत्मविश्वास अभिवृद्धि गर्न कर नीति तथा मौद्रिक नीति सहयोगी हुनु पर्दछ।

थप रोजगारी सिर्जना हुने क्षेत्रलाई प्रोत्साहित गर्नु पर्दछ। नयाँ प्रविधि र श्रममूलक व्यवसायलाई थप सुविधा र सहजीकरण गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक निर्माणको क्रममा सिर्जना हुने रोजगारीमा सूचिकृत बेरोजगारले अवसर पाउने व्यवस्था मिलाउन सकिन्छ।

सार्वजनिक निजी साझेदारीको संरचना र प्रक्रियालाई पारदर्शी बनाउनु पर्दछ। पूर्वाधार क्षेत्रमा विद्यमान लगानीको कमीलाई परिपूर्ति गर्न PPP सहयोगी हुन सक्दछ। यसको लागि स्पष्ट नीतिगत र प्रक्रियागत व्यवस्था, जोखिम साझेदारी गर्ने विधि तथा प्रतिफलको सुनिश्चितता आवश्यक हुन्छ।

बैंकिङ तथा वित्तीय क्षेत्रमा सन्तुलन कायम गर्न केन्द्रीय बैंक तथा अन्य नियामक निकायको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ। क्षेत्रगत नीतिको परिपालना गराउन तथा जोखिम व्यवस्थापन गर्न संस्थागत क्रियाशीलता देखाउनु पर्दछ। उपलब्ध पुँजी तथा बचतलाई आर्थिक पुनरुत्थानका प्रयासरूलाई भरथेग गर्नेगरी परिचालन गर्न आवश्यक छ। क्षेत्रगत नतिजा सूचकहरूको नियमित मूल्याङ्कन गरी तत्कालै आवश्यक नीतिगत सुधार र समायोजन गर्न सकेमा सन्तुलन खल्बलिदैन।

सार्वजनिक खर्चको गुणस्तर वृद्धि, अनुत्पादक खर्च कटौती तथा खर्चको पुनः प्राथमिकीकरणसमेत गरी उत्पादनमूलक कार्यमा श्रोतको विनियोजन गर्नु पर्दछ। पूर्व तयारी पूरा भएका सम्भाव्य आयोजनामा पुँजीगत बजेट छुट्याउँदा त्यसले आर्थिक पुनरुत्थानलाई सहयोग गर्दछ।

सार्वजनिक ऋण दिगोपना : बढ्दो सार्वजनिक खर्चको जोहो गर्ने क्रममा ऋणको दिगोपनामा असर पर्ने जोखिम हुन्छ। फिस्कल स्पेसको आधारमा मात्र ऋण परिचालन गर्ने, ऋण रकमको विनियोजन कुशलता कायम गरी सार्वजनिक ऋण भारलाई धान्न सक्ने तहमा कायम गर्नु आवश्यक हुन्छ।

कोभिड-१९ सँग जुध्ने क्रममा स्वास्थ्य प्रणाली सुधार गर्न प्राप्त अवसरको उपयोग गर्नु पर्दछ। आधारभूत स्वास्थ्य सेवा सबैको लागि सुलभ गराउन तथा गुणस्तरीय उपचार सेवा प्रवाह गर्न महत्वाकांक्षी भई कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्नु पर्दछ। यसले भविष्यमा आउन सक्ने स्वास्थ्य संकटसँग जुध्न आत्मविश्वास सिर्जना गर्दछ।

कोभिड-१९ को लामो प्रभावसँग जुध्न स्पष्ट मार्गचित्र तयार गर्नु आवश्यक छ । कोभिडले पारेको खाडल पुर्न अल्पकालीन, मध्यमकालीन र दीर्घकालीन उपाय अवलम्बन गर्नु पर्दछ । कोभिड विरुद्धको भ्याक्सिन अभियानको सफलताले सिर्जना गरेको सकारात्मक वातावरणलाई व्यावसायिक आत्मविश्वास बढाउन तथा आर्थिक गतिविधि विस्तार गर्दै थप रोजगारीका अवसर सिर्जना गर्नमा लगाउनु पर्नेछ । आर्थिक सुधारका कार्यक्रम सञ्चालन गरी मजबुत राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको विकास गर्नु आवश्यक छ ।

सामाजिक सुरक्षा कार्यक्रमलाई निरन्तरता: सामाजिक सुरक्षा र संरक्षणलाई निरन्तरता दिदै यसको दायरालाई बढाउन आवश्यक छ । निम्न वर्ग लक्षित सामाजिक सुरक्षा जालो र संरक्षणको नीति लिनु पर्दछ ।

मानव पुँजी निर्माणमा लगानी वृद्धि: कोभिड-१९ को कारण मानव पुँजीमा ठूलो क्षय भएको छ । विद्यार्थीहरूको सिकाइ क्षति भएको छ । दशकौंको मेहनतबाट प्राप्त उपलब्धि गुम्ने डर छ । त्यसैले मानव पुँजी निर्माणमा थप लगानी आवश्यक छ ।

भरपर्दो अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग परिचालन: महामारी Global Public Good भएकोले यससँग जुध्न विश्वव्यापी साझेदारी आवश्यक हुन्छ । धेरै देशको अर्थतन्त्रले गम्भीर धक्का खाएकोले सम्पन्न मुलुकहरूले उदारतापूर्वक ठोस सहायता परिचालन गर्नु पर्दछ ।

Green, Resilient and Inclusive Development (GRID) अवधारणा कार्यान्वयन: हरित, उत्थानशील र समावेशी विकास नै अबको प्राथमिकता हुनु पर्दछ । कोभिड-१९ महामारीको गहिरो आर्थिक सामाजिक प्रभावले गरिवी निवारण र साझा समृद्धिको लक्ष्य हासिल गर्न प्रतिकूलता देखिएको छ । यसले जलवायु परिवर्तनको प्रभाव झन् बढाएको छ । महामारी पछिको दिगो पुनरुत्थानको लागि GRID अवधारणा कार्यान्वयन गरी जलवायु परिवर्तनको दीर्घकालीन चुनौतिको सामना गर्न सबै देशले यसलाई राष्ट्रिय विकासको नीतिमा समाहित गर्नु आवश्यक छ ।

भविष्यमा आउन सक्ने संकटसँग जुध्न **पूर्व तयारी:** विपद् व्यवस्थापन क्षेत्रमा पूर्वतयारी भएका र स्वास्थ्य प्रणाली मजबुत भएका देशहरूले तुलनात्मक रूपमा राम्रोसँग कोभिड-१९को व्यवस्थापन गर्न सके । ती मुलुकको आर्थिक पुनरुत्थान पनि छिटो हुने देखियो । अतः भविष्यमा आउन सक्ने कुनैपनि संकटसँग जुध्न सक्ने गरी पूर्वतयारीमा लगानी बढाउन आवश्यक छ ।

आईएमएफले मजबुत पुनरुत्थानका लागि तीन नीतिगत प्राथमिकतामा जोड दिएको छ । पहिलो, लामो कोभिड-१९ का कारण अर्थतन्त्रमा परेको असरसँग जुध्न फराकिलो प्रयत्न आवश्यक छ । दोश्रो, मौद्रिक कडाई चक्र पछ्याउन आवश्यक छ । तेस्रो, मुलुकहरूले आफ्नो ध्यान वित्तीय दिगोपनामा सार्नु जरुरी छ ।

(First, we need broader efforts to fight 'economic long-COVID'. Second, countries need to navigate the monetary tightening cycle. Third, countries need to shift their focus to fiscal sustainability. – IMF Blog Feb 2022)

संयुक्त राष्ट्र संघले अझ सशक्त अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग अनिवार्य रहेको भनेको छ । महामारी नियन्त्रण गर्न र कोभिड-१९ बाट सबैभन्दा बढी प्रभावित मुलुकलाई सहयोग गर्न यस्तो सहयोग आवश्यक छ । तत्कालको लागि तरलता अभाव पूरा गर्न तथा फिस्कल स्पेस खाली गर्न पहिलेभन्दा बढी र छिटो अन्तर्राष्ट्रिय कोष परिचालन गर्नु पर्दछ । यसको साथै विकासोन्मुख देशहरूलाई खास गरी वस्तु निर्यात र पर्यटनमा आधारित

अर्थतन्त्र भएका मुलुकको आर्थिक वृद्धिलाई तीब्रता दिन तथा पुनरुत्थानलाई अगाडि बढाउन सार्वजनिक ऋणको आमूल पुनर्संरचना गर्नु आवश्यक छ। विश्वव्यापी साथलाई पुनर्ताजगी गर्ने, जनस्वास्थ्य प्रणालीलाई सुधार गर्ने, आर्थिक धक्का सहन गर्ने सामर्थ्य बढाउन उत्थानशीलता निर्माण गर्ने, सामाजिक सुरक्षा प्रणाली सुधार गर्ने, हरित अर्थतन्त्र निर्माण गरी जलवायु परिवर्तनलाई सम्बोधन गरी अझ राम्रो पुनरुत्थानको सम्भावना रहेको UN-WESP Mid 2020 प्रतिवेदनले जनाएको छ।

विश्व बैंकको पछिल्लो ग्लोबल इकोनोमिक प्रस्पेक्ट प्रतिवेदनले कमजोर आर्थिक वृद्धि र तीब्र रूपमा बढेको मूल्यस्तरको कारणले मुद्रास्फीतिजनित मन्दी (Stagflation) को जोखिम औँल्याएको छ। कोभिड-१९ को असरसँग जुधिरहेकै अवस्थामा युकेनमा युद्ध सुरु भएको र यसले विश्वव्यापी रूपमा आपूर्ती श्रृङ्खलामा क्षति पुऱ्याएकोले मध्यम तथा न्यून आय भएका मुलुकलाई थप हानी गर्ने अनुमान गरिएको छ। महामारी तथा युद्धको कारण विकासोन्मुख अर्थतन्त्रको प्रतिव्यक्ति आय महामारी पूर्वको तुलनामा पाँच प्रतिशतले कमी हुने यो प्रतिवेदनमा उल्लेख छ। यस्तो अवस्थामा कसिलो वित्तीय तथा मौद्रिक नीति आवश्यक हुन्छ। कोभिड-१९ को असरसँग जुध्न वित्तीय तथा मौद्रिक नीतिमार्फत उपलब्ध गराइएका सुविधा क्रमशः हटाउनु पर्ने हुँदा यसको असर आर्थिक वृद्धिदरमा पर्ने देखिन्छ। प्रतिवेदनमा उच्च मुद्रास्फीति, कमजोर आर्थिक वृद्धि, जटिल वित्तीय अवस्था र वित्तीय नीतिको क्षेत्रमा सिमितता आदिको परिप्रेक्ष्यमा सरकारले खर्चलाई पुनः प्राथमिकीकरण गरी जोखिममा रहेका जनतालाई राहत उपलब्ध गराउन सुझाइएको छ।

निष्कर्ष

कोभिड-१९ को लामो असरसँग जुध्न, भविष्यमा आउन सक्ने सङ्कटको सामना गर्न र दिगो विकासको यात्रालाई निरन्तरता दिन आ-आफ्नो परिप्रेक्ष्य र सामर्थ्य अनुरूपको कार्ययोजना बनाई ठोस Action मा जानु अहिलेको आवश्यकता हो। कोभिड क्रमशः पाखा लाग्दै गर्दा र युकेनमा भइरहेको युद्धबाट थप चुनौति खडा हुँदै गर्दा विद्यमान आर्थिक चुनौतिहरूको सामना गर्न विश्वसनीय मध्यमकालीन सुधार योजना लागू गर्न सक्ने देशले मात्र खासमा आर्थिक पुनरागमन गर्न सक्षम हुने देखिन्छ। उपयुक्त रणनीति तर्जुमा, श्रोतको व्यवस्था र कार्यान्वयन क्षमताबीच तालमेलको आवश्यकता पर्दछ। विश्व अर्थतन्त्रमा एकपछि अर्को चुनौति सिर्जना भई रहेको परिप्रेक्ष्यमा कोभिडपछिको आर्थिक पुनरुत्थानको यात्रा अन्य समान प्रकृतिको अर्थतन्त्र भएका देशसँगै हामीले पनि सफलतापूर्वक तय गर्नु पर्दछ। प्राप्त सम्भावना र अवसरको भरपुर उपयोग गर्न चुक्नु हुँदैन। समय अघि बढ्छ, छुट्यौं भने हामी मात्र छुट्ने हो।

सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचार र समाधानका सुझावहरू

श्याम प्रसाद भण्डारी*



सारांश

आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचारको प्रवर्द्धनमार्फत सार्वजनिक खरिदमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र व्यापक, जटिल र प्राविधिक विषयसमेत भएकाले यसका मूलभूत मान्यता र सिद्धान्तहरू सदाचारिता, पारदर्शिता, मितव्ययिता र कार्यकुशलता, स्वच्छ प्रतिस्पर्धा, सरोकारवालाहरूको सहभागिता, जवाफदेहिता, क्षमता विकास, जनविश्वास आदि प्रवर्द्धन गर्न सकेको खण्डमा मात्रै सार्वजनिक खर्चको प्रभावकारिता बढ्न गई सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) मा समेत वृद्धि गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक कोषको उपयोग गरी खरिद गर्न पाउनु भनेको सार्वजनिक निकायका अधिकार प्राप्त अधिकारीका लागि सार्वजनिक हित एवं कल्याणका लागि आफ्नो कर्तव्य निर्वाहमा इमान्दारिता देखाउन पाउने एक महत्वपूर्ण अवसर हो। तर सार्वजनिक खरिदका अधिकांश खरिदमा आर्थिक अनियमिताता एवं भ्रष्टाचार हुने गरेको तथ्यहरू सार्वजनिक भइरहेको पाइन्छ।

ओइसीडी (OECD) राष्ट्रहरूमा समेत जीडीपीको १२ प्रतिशत रकम सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने र ती राष्ट्रहरूमा हुने कुल भ्रष्टाचारमध्ये ५७ प्रतिशत सार्वजनिक खरिदमै हुने तथ्य प्रकाशित भएको छ। नेपालमा पनि सरकारी वार्षिक बजेटबाट हुने खर्चमध्ये दुई तिहाइ हाराहारी बजेट सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने गरेको छ। जहाँ जति धेरै रकम खर्च हुन्छ त्यहाँ भ्रष्टाचार हुने सम्भावना पनि बढी हुन्छ। ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलको प्रतिवेदन, २०२१ तथा अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदनले पनि सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचार बढिरहेको देखाइएको छ। यसो हुनुमा सार्वजनिक खरिदको विधि र प्रक्रियामा गरिने अपारदर्शी क्रियाकलाप तथा मिलोमतोहरू नै मुख्य कारकको रूपमा रहेका छन्। प्रस्तुत लेखमा सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचार, सार्वजनिक खरिदको परिभाषा, विधि, सिद्धान्त, सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता तथा भ्रष्टाचारहरू र समाधानका सुझावहरूका विषयमा केन्द्रीत रहेर संक्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छ।

पृष्ठभूमि

सार्वजनिक निकायका प्रमुख तथा पदाधिकारीहरूले विकास निर्माणको कार्य गर्दा वा कार्यालय सञ्चालनका लागि आवश्यक मसलन्द सामान खरिद गर्दा वा कार्यालयमा प्राप्त पुँजीगत खर्च गर्दा वा आर्थिक प्रशासन सञ्चालन गर्दा सार्वजनिक खरिदका विधि र प्रक्रियाहरू अपनाई खरिद गर्नु पर्दछ। अर्थात् सार्वजनिक निकायमा गरिने सबै प्रकारका खरिदमा सार्वजनिक खरिदका विधि र प्रक्रियाहरू अपनाएर मात्र गर्नु पर्दछ। सार्वजनिक खरिद आफैमा प्राविधिक र जटिल विषय भएकोले सबै किसिमको खरिदमा यसको विधि र प्रक्रियाहरू जानेर

* सहसचिव, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग।

वा नजानेर अपनाएको पाँईदैन । तर कतिपय अवस्थामा बदनियत राखेर पनि यसका विधि र प्रक्रियाहरू नअपनाई खरिद गरेको पाइन्छ । सार्वजनिक रकम भन्ने वित्तिकै एक थरी सार्वजनिक निकायका पदाधिका-रीहरू सार्वजनिक खरिदका कानुनी छिद्रमा पसेर त्यसबाट के कस्तो आर्थिक लाभ लिन सकिन्छ भनेर आर्थिक अनियमितता गर्ने र अतिरिक्त लाभ लिने प्रयास गर्दछन् । यसैले पनि सार्वजनिक खरिदमा सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) हासिल गर्ने विषय चुनौतीपूर्ण बन्दै गएको छ ।

सार्वजनिक खरिदमा भएका अनियमितता र सो उपर अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगमा परेका उजुरी-हरूको प्रारम्भिक छानविन तथा विस्तृत अनुसन्धानले सार्वजनिक खरिदमा खरिद सम्बन्धी कानुनको पालना नहुनु तथा अधिकार प्राप्त अधिकारीबाट अधिकारको दुरुपयोग भएको पाइएको छ । यसो हुनुमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा उल्लेखित कानुनी व्यवस्थाहरूको पालना नहुनु हो । गलत मनसाय राखेर कानुन विपरितका शर्त तथा मूल्याङ्कनका आधारहरू राखेर बोलपत्रको मूल्याङ्कन गर्नु, प्रतिस्पर्धालाई सीमित बनाउने उद्देश्यले विभिन्न लक्षित शर्तहरू राखेर बोलपत्र आह्वान गर्नु, कृत्रिम रूपले सानो वा ठूलो एकाइमा प्याकेज बनाई खरिद गर्नु जस्ता विषयहरूले सार्वजनिक खरिदमा कानुनले अपेक्षा गरेअनुरूप पारदर्शीता, जवाफदेहिता, प्रतिस्पर्धा र मितव्ययिता कायम हुन सकिरहेको छैन ।

सार्वजनिक खरिद ऐनको प्रस्तावनामा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कार्यविधि, प्रक्रिया तथा निर्णयलाई अझ बढी खुला, पारदर्शी, वस्तुनिष्ठ र विश्वसनीय बनाउन कानुनी व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले यो ऐन बनाएको भन्ने उल्लेख छ । सार्वजनिक खरिद ऐनले सबै सरकारी, अर्ध सरकारी, संस्थान, समितिहरू लगायत स्वायत्त नि-कायहरूसमेत समेटेकोले यो एउटा छाता ऐन (Umbrella Act) को रूपमा रहेको छ । तर उक्त ऐनको कार्यान्वयन तहमा पूर्ण पालना नहुँदा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी विवाद र आर्थिक अनियमितताका संख्याहरू वृद्धि भइरहेको पाइएको छ । सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीको प्रभावकारी कार्यान्वयनमार्फत् राज्यका सबै सार्वजनिक निकायमा मितव्ययिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि गरी राज्यको स्रोत साधनको सही सदुपयोग गर्न सकिन्छ । प्रस्तुत लेखमा सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचार, सार्वजनिक खरिदको परिभाषा, विधि, सिद्धान्त, सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता र भ्रष्टाचारहरू र समाधानका सुझावहरू विषयमा केन्द्रीत रहेर संक्षेपमा प्रस्तुत गरिएको छ ।

सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचार

सार्वजनिक खरिदका विधि, प्रक्रिया, मूलभूत मान्यता तथा सिद्धान्तहरूको पालनामार्फत नै यसमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ । तथापि सार्वजनिक खरिद भन्ने वित्तिकै अधिकांश खरिदमा आर्थिक अनियमितता एवं भ्रष्टाचार पनि जोडिएर आउँछ । सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक कोषको प्रयोग गरेर खरिद गर्नुपर्ने भएकाले सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी कानुनका छिद्रहरू पत्ता लगाएर आर्थिक अनियमितता गर्ने प्रयासहरू हुने साथै सार्वजनिक खरिदमा न्यून गुणस्तरको खरिद गर्ने, प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने, हुँदै नभएको कार्यलाई भए गरेको कागज बनाइ भुक्तानी लिने दिने, खरिद आपूर्तिकर्तासँग मिलोमतो गरी गैहकानुनी आर्थिक लाभ लिने सम्भावना बढी हुने भएकाले सार्वजनिक खरिदमा भ्रष्टाचारका मुद्दाहरू पनि बढिरहेको पाइन्छ । ओइसीडी (OECD) राष्ट्रहरूमा समेत जीडीपीको १२ प्रतिशत रकम सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने अनुमान रहेको छ । त्यसैग-री ती राष्ट्रहरूमा हुने कुल भ्रष्टाचारमध्ये ५७ प्रतिशत सार्वजनिक खरिदमै हुने तथ्य समेत ओइसीडीले प्रका-शित गरेको छ ।

नेपालमा पनि सरकारी वार्षिक बजेटबाट हुने खर्चमध्ये दुई तिहाइ हाराहारी बजेट सार्वजनिक खरिदमा खर्च हुने गरेको तथा देशको कुल गार्हस्थ उत्पादनको दुईदेखि तीन प्रतिशतसम्म सार्वजनिक खरिदले ओगटेको छ । जहाँजति धेरै रकम खर्च हुन्छ त्यहाँ भ्रष्टाचार हुने सम्भावना पनि बढी हुन्छ । सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र व्यापक भएको र यो एक प्राविधिक विषय पनि भएकाले यसमा भएको आर्थिक अनियमितता पत्ता लगाउन पनि गाह्रो पर्ने भएकाले सबै आर्थिक अनियमितताहरू पनि कानूनको दायरामा नआउन सक्छन् । जोखिम मोल्न सक्ने प्राविधिक तथा अधिकार प्राप्त अधिकारीहरूबाट भ्रष्टाचारजन्य कसुरहरू जोखिम मोलेर भए पनि गरेको पाइन्छ । तर यस्ता विषय कुनै न कुनै रूपमा कुनै दिन बाहिर आउँछन् र कानूनको दायरामा परि सजायको भागी भएका प्रसस्तै उदाहरणहरू पनि छन् ।

यसरी हेर्दा प्रायः सबैजसो राष्ट्रहरूमा सार्वजनिक खरिदमा अत्यन्तै ठूलो रकम खर्च हुने र उक्त खर्चमा भ्रष्टाचारसमेत धेरै नै हुने गरेको पाइन्छ । नेपालमा पनि विभिन्न सरकारी निकायहरूले गर्ने सार्वजनिक खरिदका कार्यहरूमा अत्यधिक मात्रामा आर्थिक अनियमितता तथा भ्रष्टाचार हुने गरेको पाइएको छ । ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलले २०७८/१०/११ मा सार्वजनिक गरेको प्रतिवेदन, २०२१ मा नेपालको स्थिति गत वर्षहरूमा जस्तै कमजोर देखिएको छ । १८० देशमा गरिएको सर्वेक्षणमा नेपालले १०० पूर्णाङ्कमा जम्मा ३३ अंक प्राप्त गरी ११७ औं स्थानमा रहेको छ । सर्वेक्षणबाट राज्यको सम्पत्ति दोहन गर्न नेता, कर्मचारी र व्यापारीको मिलोमतोमा नीति नै परिवर्तन, भन्सार तथा राजस्व छली, विदेशमा भएको कालोधन फिर्ता गर्न सरकारको अनिच्छा देखिनुका साथै स्रोतविना गरिएका लगानीमाथि छानबिन नहुनु, राजनीतिक दलका अपारदर्शी हिसाब किताब, सार्वजनिक खरिदमा अनियमितता र घोटाला, कर असुलीमा आलटाल, घुस नदिई सरकारी सेवा पाउनै मुस्किल जस्ता प्रवृत्तिले जरा गाडेको उल्लेख छ । अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदन अनुसार पनि सार्वजनिक खरिद तथा निर्माणमा भ्रष्टाचारको मुद्दा तथा उजुरीको संख्या बढी रहेको पाइएको छ । यसो हुनुमा सार्वजनिक खरिदको विधि र प्रक्रियामा गरिने अपारदर्शी क्रियाकलापहरू नै मुख्य कारकको रूपमा रहेका छन् ।

सार्वजनिक खरिद

सामान्य रूपमा खरिद भन्नाले कुनै वस्तु वा सेवा वा निर्माण कार्य कुनै मूल्यमा कित्ते काम हो । यस्तो खरिदमा मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य पर्दछन् । यसैगरी सार्वजनिक खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायका अख्तियार प्राप्त अधिकारीले कानूनले तोकेका विधि तथा प्रक्रियाहरूको पालना गरी वस्तु वा सेवा वा निर्माण कार्य खरिद गर्नु हो । अर्थात् सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ र सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ मा उल्लेखित व्यवस्थाहरू र प्रचलित कानूनका प्रावधानहरूको पालना गरी खरिद गर्नुलाई बुझ्नु पर्दछ ।

सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा २ को (क) मा खरिद भन्नाले सार्वजनिक निकायले यस ऐन बमोजिम कुनै मालसामान, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा प्राप्त गर्ने वा कुनै निर्माण कार्य गर्ने वा गराउने कार्य सम्झनु पर्छ पनि परिभाषा गरेको छ । यसै गरी ऐनले सार्वजनिक निकाय, मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा, अन्य सेवालगायत सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी विविध शब्द तथा विषयहरूको समेत स्पष्ट परिभाषा गरेको छ ।

सार्वजनिक खरिदका केही विधि र प्रक्रियाहरूमा अन्तर्राष्ट्रिय रूपमा समेत एकरूपता पाउन सकिन्छ । जस्तै, के कस्तो खरिदको आवश्यकता भएको हो सोको पहिचान, खरिद गर्न लागिएको वस्तुको प्राविधिक विवरण र

सोको लागत अनुमान, खरिद विधिको छनौट, खरिद प्रस्तावको पारदर्शीरूपमा स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने गरी खुला आह्वान, खरिद आपूर्तिकर्ताको अनुभव तथा क्षमता, आपूर्तिकर्ताको छनौटका मापदण्ड तथा आधारहरू, खरिद सम्झौता तथा भुक्तानीसम्बन्धी विषयहरूमा एकरूपता पाउन सकिन्छ। तलको चित्रमा सार्वजनिक खरिद गर्दा अवलम्बन गर्नु पर्ने न्यूनतम खरिद चक्र प्रस्तुत गरिएको छ ।

यो खरिद चक्र सामान्यतया सार्वजनिक खरिद गर्ने सबै सार्वजनिक निकायले पालना गर्नुपर्ने चक्र हो। यो चक्रले सार्वजनिक खरिदमा पारदर्शिता, विश्वसनीयता तथा खरिदको वैधता सुनिश्चित गराउँछ ।



सार्वजनिक खरिदका सिद्धान्तहरू

अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा भएका असल अभ्यासहरूले सार्वजनिक खरिदका केही सर्वमान्य सिद्धान्तहरू समेतको प्रतिपादन गरेको छ । पारदर्शिता, खुला प्रतिस्पर्धा, स्वच्छता, मूल्य सार्थकता, समान अवसर, इमान्दारिता, विना भेदभाव सूचनामा सहज पहुँच, उजुरी तथा पुनरावलोकनको व्यवस्था, जवाफदेहिता जस्ता महत्वपूर्ण सिद्धान्तहरू प्रतिपादन भएर कार्यान्वयन हुँदै आएका छन्। यीनै सिद्धान्तमा आधारित भएर सार्वजनिक खरिद सम्बन्धी ऐन नियम, निर्देशिका, बोलपत्रसम्बन्धी नमूना कागजातहरू बन्ने गर्दछन्। नेपालमा पनि हाल कार्यान्वयनमा रहेका सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा यी सिद्धान्तहरूको प्रयोग भएको पाइन्छ ।

OECD द्वारा प्रकाशित Preventing Corruption in Public Procurement मा सार्वजनिक खरिदमा हुनसक्ने भ्रष्टाचारलाई रोक्नका लागि केही सिद्धान्तहरू सिफारिस गरेको छ । जसमा सदाचारिता, पारदर्शिता, सरोकारवालाको सहभागिता, पहुँचको सुनिश्चितता, विद्युतीय कारोवारमा जोड, नियामक तथा नियन्त्रणको व्यवस्था रहेका छन् । उल्लेखित सिद्धान्तसहित सार्वजनिक खरिदका सिद्धान्तहरूलाई देहाय बमोजिम प्रस्तुत गर्न सकिन्छ ।

- **Integrity (सदाचारिता)** को सिद्धान्तः सदाचारिताको सिद्धान्त सार्वजनिक खरिदमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्ने एक महत्वपूर्ण सिद्धान्त हो । सदाचारिताको अभावमा सार्वजनिक खरिदका अन्य सिद्धान्तहरूको कार्यान्वयन अपूरो र अधुरो रहन जान्छ ।
- **Transparency (पारदर्शिता)** को सिद्धान्तः पारदर्शिताको सिद्धान्तले उत्तरदायित्व तथा जवाफदेहिता बढाउन मात्र नभइ यसले सूचनामा पहुँचको हक पनि सुनिश्चित गर्दछ । समग्र खरिद प्रक्रियामा पारदर्शिता सुनिश्चित गर्न सकेको खण्डमा मात्र अन्य सिद्धान्तहरू जस्तै स्वच्छ प्रतिस्पर्धा, समान सहभागिता, सूचनामा समान पहुँच कायम गर्न सकिन्छ ।
- **Stakeholder participation (सरोकारवालाहरूको सहभागिता) को सिद्धान्तः** सार्वजनिक खरिदका प्रक्रियामा सम्बद्ध सरोकारवालाहरू (खरिद आपूर्तिकर्ता, नागरिक समाज, सञ्चार जगत तथा अन्य सरोकार राख्ने) जो कोहिले बिना भेदभाव आफ्नो सरोकारको विषयमा सहभागिता हुन पाउने व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
- **Accessibility (पहुँचता)** को सिद्धान्तः पहुँचताको सिद्धान्तले सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा सम्बद्ध व्यवसायीहरूको पहुँचलाई पनि सुनिश्चित गर्ने खालको हुनु पर्दछ । जसले Value for money को सार्थकता प्राप्त गर्न एवं शीघ्रता ल्याउनुका साथै खरिदको लागत र समय कम हुनगई गुणस्तरमा बढोत्तरी ल्याउन सहयोग पुऱ्याउनेछ ।
- **E-procurement (विद्युतीय खरिद) को सिद्धान्तः** सार्वजनिक खरिदमा विद्युतीय खरिदको सिद्धान्त भन्नाले खरिद प्रक्रियामा सूचना प्रविधिको प्रयोगमार्फत् खरिद प्रक्रियाका सबै चरणहरूमा पारदर्शिता कायम गराउनु, स्वच्छ प्रतिस्पर्धा सुनिश्चित गर्नु हो । यसले Paperless, Faceless तथा Contactless बनाई सार्वजनिक खरिदलाई थप विश्वसनीय बनाउन सहयोग पुऱ्याउँछ । साथै, सार्वजनिक खरिदमा हुने अन्य अनियमितता समेतलाई नियन्त्रण गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ ।
- **Oversight and control (नियमन तथा नियन्त्रण) को सिद्धान्तः** यस सिद्धान्तले सार्वजनिक खरिदमा जवाफदेहिताको अभिवृद्धि गर्नुका साथै कानूनको परिपालनामा जोड दिन्छ । साथै, समग्र खरिद प्रक्रियामा हुने आर्थिक अनियमितताको नियन्त्रण राखुका साथै सम्बद्ध दोषिउपर अनुसन्धान गरी सजाय दिलाउने कार्यसमेत गर्दछ ।
- **Economy & Efficiency (मितव्ययिता र कार्यकुशलता) को सिद्धान्तः** सार्वजनिक खरिदमा प्रयोग गरिने खरिद विधि तथा अवलम्बन गरिने प्रक्रियाले सार्वजनिक खरिदमा मितव्ययिता र कार्यकुशलता कायम गर्न सक्नुपर्दछ ।
- **Competition Promotion (प्रतिस्पर्धा प्रवर्द्धन) को सिद्धान्तः** सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा योग्य आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी र परामर्शदाताहरूको स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने वातावरणको व्यवस्था गर्नु पर्दछ ।
- **Equity (समानता) को सिद्धान्तः** सार्वजनिक खरिदका आपूर्तिकर्ता वा सेवाप्रदायकले समान रूपमा प्रतिस्पर्धात्मक तरिकाले सहभागी हुन पाउने वातावरण बनाउनु पर्दछ ।
- **Public Confidence (जन विश्वास अभिवृद्धि) को सिद्धान्तः** सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा पारदर्शिता,

स्वच्छता र इमान्दारिता छ, भन्ने जन विश्वास जगाउन खरिद प्रक्रियामा नागरिक समाजको सहभागिता सुनिश्चित गर्नु पर्दछ । यसो गर्न सकेको खण्डमा सार्वजनिक निकायप्रतिको जनविश्वास अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ ।

- **Capacity Building (क्षमता अभिवृद्धि) को सिद्धान्त:** यस सिद्धान्तले सार्वजनिक खरिदको क्षेत्रमा कार्य गर्ने सरोकारवालाहरूका सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र र नागरिक समाजको समेत क्षमता वृद्धि गर्न सहयोग पुऱ्याउँछ ।

सार्वजनिक खरिदका विधिहरू

सार्वजनिक निकायका प्रमुखले सार्वजनिक खरिद गर्नु पर्दा सार्वजनिक खरिद ऐन नियममा तोकिएका विधिहरू अपनाई खरिद गर्नु पर्दछ । सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ को दफा ८ मा देहायका विधिमध्ये कुनै विधि अपनाई खरिद गर्न सकिने व्यवस्था रहेको छ ।

(क) मालसामान, निर्माण कार्य वा अन्य सेवा खरिद गर्नु पर्दा:

१. अन्तर्राष्ट्रिय स्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान गरी,
२. राष्ट्रिय स्तरमा खुल्ला बोलपत्र आह्वान गरी,
३. सिलबन्दी दरभाउपत्र आह्वान गरी,
४. सोझै खरिद गरी,
५. उपभोक्ता समिति वा लाभग्राही समुदायलाई सहभागी गराई,
६. अमानतबाट,
७. एकमुष्ट दर विधिबाट,
८. उत्पादक वा अधिकृत विक्रेताद्वारा निर्धारित दरमा (क्याटलग सपिङ्ग) खरिद गर्ने विधिबाट,
९. सीमित बोलपत्रदाताले भाग लिने (लिमिटेड टेण्डरिङ्ग) खरिद विधिबाट,
१०. नयाँ लिने पुरानो दिने (बाई ब्याक मेथड) खरिद विधिबाट ।

(ख) परामर्श सेवा खरिद गर्नु पर्दा:

- (१) प्रतिस्पर्धात्मक प्रस्तावमाग गरी,
- (२) सोझै वार्ताबाट ।

भ्रष्टाचारको अर्थ र परिभाषा

निजी वा व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक सम्पत्ति, पद, शक्ति र स्रोतको दुरुपयोग गर्नु नै भ्रष्टाचार हो । भ्रष्टाचार विश्वव्यापी समस्या भएकाले यसको परिभाषा पनि विभिन्न निकायले गरेका छन् । केही परिभाषाहरू निम्नानुसार प्रस्तुत गरिएको छ ।

विश्व बैंकले भ्रष्टाचारलाई यसरी परिभाषित गरेको छ: “Abuse of Public Office for Private Gains” अर्थात् निजी फाइदाका लागि सार्वजनिक ओहदाको दुरुपयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो ।

यसैगरी ट्रान्सपरेन्सी इन्टरनेशनलका अनुसार “Corruption is the abuse of entrusted power for private or personal gain” निजी वा व्यक्तिगत लाभको लागि शक्तिको दुरुपयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो ।

संयुक्त राष्ट्र संघका अनुसार “Abuse of Public Power for Private Gain” निजी लाभको लागि सार्वजनिक शक्तिको दुरुपयोग गर्नु भ्रष्टाचार हो ।

नेपालको सन्दर्भमा भ्रष्टाचारको छुट्टै परिभाषा नगरी भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को दफा २ (क) मा “भ्रष्टाचार” भन्नाले परिच्छेद—२ अन्तर्गत सजाय हुने कसुर सम्झनु पर्छ भनि भ्रष्टाचारमा सजाय हुने कसुरहरूलाई भ्रष्टाचारको रूपमा परिभाषा गरेको पाइन्छ । जस अन्तर्गत ऐनको दफा ३ देखि २४ सम्म भ्रष्टाचारको कसुर र सजायसम्बन्धी व्यवस्था गरेको पाइन्छ । जस्तै, रिसवत लिने दिनेलाई सजाय, विना मूल्य वा कम मूल्यमा वस्तु वा सेवा लिने राष्ट्रसेवकलाई सजाय, दान, दातव्य, उपहार वा चन्दा लिनेलाई सजाय, कमिशन लिनेलाई सजाय, राजस्व चुहावट गर्ने राष्ट्रसेवकलाई सजाय, गैरकानुनी लाभ वा हानी पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्नेलाई सजाय, गलत लिखत तयार गर्ने राष्ट्रसेवकलाई सजाय, गलत अनुवाद गर्नेलाई सजाय, सरकारी कागजात सच्याउनेलाई सजाय, सरकारी वा सार्वजनिक संस्थाको कागजात नोकसान गर्नेलाई सजाय, प्रश्नपत्रको गोपनीयता भङ्ग गर्ने वा परीक्षाको परिणाम फेरबदल गर्नेलाई सजाय, गैर कानुनी व्यापार व्यवसाय गर्ने राष्ट्रसेवकलाई सजाय, नपाएको ओहदा पाएँ भन्नेलाई सजाय, झुट्टा विवरण दिनेलाई सजाय, सार्वजनिक सम्पत्तिको हानिनोक्सानी गर्नेलाई सजाय, गैरकानुनी दवाब दिनेलाई सजाय, गलत प्रतिवेदन दिनेलाई सजाय, गैरकानुनी रूपमा सम्पत्ति आर्जन गरेको मानिने कसुरलाई भ्रष्टाचारजन्य कसुरको रूपमा व्यवस्था गरी कसुर अनुसार सजायको व्यवस्था गरेको पाइन्छ । यसैगरी उद्योग गर्नेलाई हुने सजाय, मतियारलाई सजाय, संगठित संस्थाबाट भएको कसुरमा मुख्य भई काम गर्नेले कसुर गरेको मानिने र थप सजायको समेत व्यवस्था गरेको पाइन्छ ।

उल्लेखित सबै परिभाषाको सार भनेको निजी वा व्यक्तिगत फाइदाका लागि सार्वजनिक सम्पत्ति, पद, शक्ति र स्रोतको दुरुपयोग गर्नु नै भ्रष्टाचार हो । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ को प्रस्तावनामा सर्वसाधारणको सुख, शान्ति र आर्थिक हितको निमित्त समाजमा आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार कायम राख्न भ्रष्टाचार निवारणका सम्बन्धमा समयानुकूल कानुनी व्यवस्था गर्न वाञ्छनीय भएकोले भन्ने उल्लेख भएबाट आर्थिक अनुशासन, नैतिकता र सदाचार विपरितका कार्यहरू नै भ्रष्टाचार हुन भन्न सकिन्छ । भ्रष्टाचारलाई देहायको चित्रबाट थप स्पष्ट पार्न सकिन्छ ।



श्रोत: अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको प्रस्तुतीकरण

भ्रष्टाचार निवारणका लागि संरचनागत व्यवस्था

भ्रष्टाचार विश्वव्यापी समस्यामध्येको एउटा समस्या भएकाले यसको निवारणका लागि विभिन्न कानुनी तथा संस्थागत व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । नेपालमा पनि भ्रष्टाचार निवारणका लागि भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग कार्यविधि, २०७८, विशेष अदालत ऐन, २०५९, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ५ वर्षे संस्थागत रणनीति (२०७६/७७—२०८०/८१), भ्रष्टाचार विरुद्धको अन्तर्राष्ट्रिय महासन्धि (UNCAC) र विभिन्न भ्रष्टाचार नियन्त्रणसँग सम्बद्ध संस्थाहरूको ऐनलगायतका कानुनी व्यवस्था र देहायानुसारको संस्थागत व्यवस्थासमेत रहेको छ ।

(क) संवैधानिक निकाय:

- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग

(ख) सम्बद्ध निकायहरू:

- व्यवस्थापिका संसद, सार्वजनिक लेखा समिति लगायतका विषयगत समितिहरू,
- सर्वोच्च अदालत,
- विशेष अदालत,
- महालेखा परीक्षकको कार्यालय,
- राष्ट्रिय सतर्कता केन्द्र,
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग,
- राजस्व अनुसन्धान विभाग,
- राष्ट्रिय अनुसन्धान विभाग,
- विभिन्न मन्त्रालयहरू, विभागहरू, समितिहरू, आयोगहरू, कार्यालयहरू,
- प्रदेश सरकार,
- स्थानीय तह,
- नागरिक समाज, नागरिक निगरानी संस्था आदि ।

सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता तथा भ्रष्टाचारहरू

सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता तथा भ्रष्टाचारहरूमा आर्थिक लेनदेन, गैर कानुनी लाभ वा हानी पुऱ्याउने बदनियतले काम गर्ने तथा अन्य कुनै मिलोमतोमा सार्वजनिक कोषको दुरुपयोग हुने गरी वा सार्वजनिक सम्पत्तिको हानि नोक्सानी गर्ने गरी सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा उल्लेखित व्यवस्थाहरू र प्रचलित कानूनका प्रावधानहरू तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट निर्धारण गरिएका मापदण्डहरूको पालना नगरी खरिद कार्य गर्नु, सीमित प्रतिस्पर्धा हुने प्रबन्ध गर्नु, एउटा सामान खरिद गर्ने भनेकोमा अर्कै कम गुणस्तरको सामान खरिद गरी भुक्तानी गर्नु, खरिद कार्यमा मिलोमतो गर्नु, खरिद कार्य नै नगरी झुट्टा बिल बिजक बनाई भुक्तानी गर्नु, पूर्व निर्धारित गुणस्तर परीक्षण नगरी वा न्यून गुणस्तरको खरिद भए पनि स्वीकार गर्नु, भुक्तानी गर्नुपूर्वका प्रक्रियाहरू पूरा नगरी भुक्तानी गर्नु आदि रहेका छन्। सार्वजनिक खरिदमा देखिएका केही प्रमुख अनियमितता तथा भ्रष्टाचारजन्य क्रियाकलापहरू निम्न रहेको पाइएको छ ।

- बजेट र कार्यक्रमअनुसार दरभाउ पत्र वा बोलपत्रबाट खरिद गर्नुपर्नेमा यस्तो खरिद कार्य नगरी तथा सार्वजनिक खरिद कानुन विपरित हुने गरी सोझै बजारबाट खरिद गर्ने गराउने,
- कसैप्रति लक्षित हुने गरी गलत लागत इस्टिमेट बनाउने र प्रतिस्प्रधालाई सीमित बनाउने,
- लागत अनुमानभन्दा बढी कबोल गर्ने दरभाउपत्र वा बोलपत्र स्वीकृत गर्ने,
- असम्बन्धित कर्मचारीले नभएको अधिकार प्रयोग गरी दरभाउपत्र र बोलपत्र स्वीकृत गर्ने,
- खरिद अनुसार स्टोर दाखिला र जिन्सी मालसामानको अभिलेख नराखी भुक्तानी गर्ने,
- झुट्टा खरिद दाखिला गरी गराई गलत जिन्सी दाखिला प्रतिवेदन तयार पार्ने,
- कानुनद्वारा निर्धारित शर्त र मापदण्ड विपरित निर्माण कार्य गराई वा निर्माण कार्य नै नगराई वा कम निर्माण गरी गराई भुक्तानी लिने दिने,
- नापजाँच फिल्डमा भएअनुसारको नगरी झुठा स्थलगत अनुगमन प्रतिवेदन र कार्यसम्पादन प्रतिवेदन पेश गरी गराई भुक्तानी लिने दिने,
- समयमै गर्नुपर्ने पूर्वतयारी (सूची अभिलेखीकरण, लागत इस्टिमेट, खरिद प्रक्रिया जस्ता कार्यहरू) नगरी आर्थिक वर्षको अन्त्यतिर सरकारी कोषको हिनामिना र दुरुपयोग गर्ने नियत राखी सोझै मालसामान खरिद गर्ने,
- योजना, कार्यक्रम वा परियोजनाको लागत र समय बढाई, नियतवस अस्वभाविक भेरियसन कार्य गरी गराई सार्वजनिक श्रोत साधनको दुरुपयोग गर्ने तथा सरकारी हानिनोकसानी गराउने,
- सार्वजनिक खरिद प्रक्रियामा प्रतिस्पर्धा सीमित गर्ने वा लक्षित बोलपत्रदातालाई मात्र फाइदा पुग्ने गरी स्पेसिफिकेसन, योग्यता, विशेष कामको अनुभव एवं मूल्याङ्कनका आधारहरू तयार गर्ने,
- अस्वभाविक रूपमा स्लाइसिंग एवं प्याकेजिंग गर्ने, गलत खरिद विधि छनौट गर्ने, बोलपत्रको सूचना पारदर्शी रूपमा प्रवाह नगर्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐनमा भएको विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्ने व्यवस्थाको अपव्याख्या एवं दुरुपयोग गरी महँगो मूल्यमा खरिद गरी सार्वजनिक हानि नोकसानी गर्ने प्रवृत्ति कायमै रहनु।

सुझावहरू

राज्यबाट गरिने कुल खर्चको साठी प्रतिशतभन्दा बढी सार्वजनिक खरिदले ओगट्ने गरेको तथ्यलाई हेर्दा सार्वजनिक खरिदको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्नु आवश्यक देखिन्छ। सार्वजनिक खरिदमा देखिएका उल्लेखित अनियमितताहरूको समाधान तथा भ्रष्टाचार नियन्त्रणका सुझावहरू भनेको सार्वजनिक खरिद ऐन, नियमावली तथा प्रचलित कानुनका प्रक्रियाहरू पालना गरी खरिद कार्य गर्नु हो। देहायका सुझावहरूको कार्यान्वयनमा ध्यान दिन सकेको खण्डमा सार्वजनिक खरिदसम्बन्धी उल्लेखित अनियमितताहरूको समाधानमा महत्वपूर्ण उपलब्धि हासिल गर्न सकिनुका साथै भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा समेत योगदान पुऱ्याउन सकिन्छ।

- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीको पूर्ण परिपालना हुने व्यवस्था मिलाउने तथा सोको निरन्तर अनुगमन गर्ने व्यवस्थासमेत मिलाउने,
- बोलपत्र आह्वान गर्नुअघि आवश्यक पूर्व तयारी जस्तै, स्रोतको सुनिश्चितता, बहुवर्षीय वा वार्षिक खरिद योजनाको स्वीकृति, निर्माणस्थलको सुनिश्चितता, वातावरणीय अध्ययनलगायतका कार्य सम्पन्न गर्नुपर्ने व्यवस्था मिलाउने,

- बजेट र कार्यक्रम अनुसार दरभाउपत्र वा बोलपत्र कुन विधिबाट खरिद गर्नुपर्ने हो यकिन गरी सार्वजनिक खरिद कानून विपरित नहुने गरी खरिद गर्ने गराउने,
- उचित कारणविना लागत अनुमानभन्दा बढी कबोल गर्ने दरभाउपत्र वा बोलपत्र स्वीकृत नगर्ने,
- अधिकार प्राप्त अधिकारीले मात्र दरभाउपत्र र बोलपत्र स्वीकृत गर्ने,
- खरिद सम्झौताअनुसार प्राप्त वस्तु तथा सेवाको गुणस्तर परीक्षण भएपछि स्टोर दाखिला तथा जिन्सी मालसामानको अभिलेख दुरुस्त राख्ने,
- आपूर्ति गरिएको खरिद कानूनद्वारा निर्धारित शर्त र मापदण्ड अनुरूपको भए नभएको साथै पूर्व स्वीकृत स्पेसिफिकेसन अनुसार भए नभएको यकिन गरेर मात्र भुक्तानी दिने,
- समयमै गर्नुपर्ने पूर्वतयारी (सूची अभिलेखीकरण, लागत इस्टिमेट, खरिद प्रक्रिया जस्ता कार्यहरू) आर्थिक वर्षको शुरुमा नै गर्ने, सोही वर्षभित्र खरिद सम्पन्न गर्ने गरी व्यवस्था मिलाउने,
- योजना, कार्यक्रम वा परियोजनालाई पूर्व निर्धारित लागत, समय, गुणस्तर र परिमाणमा सम्पन्न गर्ने व्यवस्था मिलाई सोको निरन्तर अनुगमन गर्ने व्यवस्था मिलाउने,
- सार्वजनिक खरिदको प्रस्ताव आह्वान गर्दा खुला, पारदर्शी र स्वच्छ प्रतिस्पर्धा हुने व्यवस्था मिलाउने,
- स्पेसिफिकेसन, योग्यता, विशेष कामको अनुभव एवं मूल्यांकनका आधारहरू तयार गर्दा पारदर्शी रूपमा प्रमाणित गर्न सक्ने गरी आधार र कारणसहित खुलाउने,
- सकेसम्म / मिलेसम्म अधिकतम प्रतिस्पर्धा हुने व्यवस्था मिलाउने,
- अस्वाभाविक रूपमा स्लाइसिंग एवं प्याकेजिंग नगर्ने,
- सही खरिद विधि छनौट गर्ने,
- बोलपत्रको सूचना पारदर्शी रूपमा प्रवाह गर्ने,
- सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियममा भएको विशेष परिस्थितिमा खरिद गर्ने व्यवस्थालाई सोही परिस्थितिमा मात्र प्रयोग गर्ने।

उल्लेखित सुझावहरूका अतिरिक्त सार्वजनिक खरिदका मूलभूत मान्यता र सिद्धान्तको प्रतिकूल नहुने गरी खरिद गर्ने, सार्वजनिक खरिदमा मितव्ययिता, स्वच्छ प्रतिस्पर्धाको सुनिश्चितता, पारदर्शिता, कार्यक्षमता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि हुने व्यवस्था मिलाउने साथै सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) बढाउनेतर्फ निरन्तर आवश्यक सुधारहरू गर्ने ।

निष्कर्ष

सार्वजनिक खरिदका विधि, प्रक्रिया, मूलभूत मान्यता तथा सिद्धान्तहरूको पालनामार्फत् नै यसमा हुने भ्रष्टाचार नियन्त्रण गर्न सकिन्छ। सार्वजनिक खरिदको क्षेत्र व्यापक, जटिल र प्राविधिक विषयसमेत भएकाले यसको प्रभावकारी व्यवस्थापन गर्न सकिँएमा मात्र राज्यका सबै सार्वजनिक निकायमा मितव्ययिता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता अभिवृद्धि हुनगई राज्यको स्रोत साधनको सही सदुपयोग हुन जान्छ । यसका साथै जनताले तिरेको करबाट हुने खर्चको प्रभावकारिता बढ्ने, सार्वजनिक खर्चको मूल्य सार्थकता (Value for money) वृद्धि हुने र राज्यप्रतिको जनविश्वास अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ ।

सार्वजनिक खरिदमा देखिएका प्रमुख अनियमितता तथा भ्रष्टाचारहरूमा सार्वजनिक खरिद ऐन तथा नियमावलीमा उल्लेखित व्यवस्थाहरू र प्रचलित कानूनका प्रावधानहरू तथा सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट निर्धारण गरिएका मापदण्डहरूको पालना नगरी खरिद कार्य गर्नु, सीमित प्रतिस्पर्धा हुने प्रबन्ध गर्नु, खरिद कार्यमा मिलोमतो गर्नु, पूर्व निर्धारित गुणस्तर परीक्षण नगरी वा न्यून गुणस्तरको खरिद भए पनि स्वीकार गर्नु, भुक्तानी गर्नु पूर्वका प्रक्रियाहरू पूरा नगरी भुक्तानी गर्नु आदि रहेका छन् ।

सार्वजनिक खरिद भन्ने वित्तिकै आर्थिक अनियमितता हुने तथा अनुचित आर्थिक लाभ लिने हो भन्ने धारणामा परिवर्तन ल्याउन उल्लेखित सुझावहरूको कार्यान्वयन तथा विद्युतीय खरिदको सफल प्रयोग मार्फत स्वच्छ सार्वजनिक खरिद भन्ने नवीन धारणाको विकास गर्न सकिन्छ । साथै सार्वजनिक खरिदलाई अधिकार प्राप्त अधिकारीले सार्वजनिक कोषको अधिकतम उपयोग गरी सार्वजनिक हित एवं कल्याणका लागि आफ्नो कर्तव्य निर्वाहमा इमान्दारिता देखाउने एक महत्वपूर्ण अवसरको रूपमा लिई कार्यान्वयन गर्ने र पुँजीगत खर्चको कार्यान्वयनमा समेत सकारात्मक योगदान पुऱ्याउने अवसरको रूपमा प्रयोग गर्न सकेको खण्डमा मात्र सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितताहरूको समाधान हुनुका साथै भ्रष्टाचार नियन्त्रण तथा सुशासन प्रवर्द्धनमा समेत योगदान पुऱ्याउन सकिन्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग नियमावली, २०५९, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति, बबरमहल, काठमाडौं ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग, एकतीसौं वार्षिक प्रतिवेदन, आ.व. २०७७/२०७८ ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको ५ वर्षे रणनीति, (२०७६/७७-२०८०/८१) ।
- सार्वजनिक खरिद पत्रिका, २०७७, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, ताहाचल, काठमाडौं ।
- सार्वजनिक खरिद पत्रिका, २०७४, सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालय, ताहाचल, काठमाडौं ।
- भण्डारी श्याम प्रसाद, सार्वजनिक खरिदमा देखिएका अनियमितता र समाधानका सुझावहरू, स्मारिका, २०७८, अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ।
- अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको अप्रकाशित प्रस्तुतीकरण ।
- विगतमा प्रकाशित अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगका स्मारिकाहरू ।
- <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>
- <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>
- <https://www.churchofengland.org/resources/churchcare/procurement>
- <http://www.lawcommission.gov.np>
- <https://www.transparency.org/en/countries/nepal>

सुधारोन्मुख कर कानुनको आवश्यकता

डा. अर्जुन कुमार खड्का*



सारांश

करको उचित व्यवस्थापनले देशमा उच्च आर्थिक वृद्धिदर हासिल गर्न सक्ने अवस्था सिर्जना हुन्छ । सार्वजनिक क्षेत्रमा उपलब्ध स्रोतहरूको अधिकतम प्रयोग गर्न सक्ने अवस्था रहन्छ । अर्कातर्फ करले निजी क्षेत्रमा राम्रो लगानी प्रवर्द्धन गर्न तथा अनुत्पादक लगानी एवं समाजमा विलासी उपभोग साधनको उपयोग गरेमा राजस्वमा बढी योगदान गर्नु पर्ने अवस्थालाई पनि सृजित गर्न सक्ने अवस्था रहन्छ । तर यसको लागि उचित व्यवस्था भनेको कर कानुनमा सुधार नै हो । यस्तो सुधारमा कानुनी निश्चितता, तटस्थता, अर्थतन्त्रमा बढावा दिने प्रवृत्ति र कर प्रशासकको मनोमानीलाई कम गर्ने प्रवृत्तिका कानुनी व्यवस्था रहनु पर्ने हुन्छ । यसको अलावा सरल एवं सहज तथा लागू गर्न सकिने कानुनी व्यवस्थालाई ग्राह्यता दिनु पर्ने आवश्यकता एकतर्फ रहन्छ भने अर्कातर्फ आर्थिक संकलन र कर प्रणाली बीचको सम्बन्ध सहज हुनु पर्छ । कर प्रशासकले न्यायिक भावनाको प्रयोग गर्दा स्वच्छता तथा इमान्दारितालाई पालना गरी कानुनी व्यवस्थामार्फत नै सो भावनाको पालना गर्नु पर्ने वातावरण बनाउन आवश्यकता छ । यसले गर्दा आर्थिक विकासको समुचित वृद्धि र कानुनी शासनमा समेत सहयोग पुग्न सक्ने अवस्था कायम हुन सक्छ ।

नेपालमा कर प्रणालीको परिवर्तन मुख्यतः २०१६ सालबाट शुरुवात भएको पाइन्छ । हुनत कर प्रणालीको विकासक्रममा धेरै कानुनी व्यवस्थाको परिवर्तन तथा संशोधन भएका अवस्था छ । उदाहरणको लागि व्यक्तिगत आयकर, संस्थागत आयकार, घर भाडा कर तथा व्याज कर आदि रहेका छन् । तथापि यी लगायत अन्य कानुनी व्यवस्थाहरूलाई पनि समयानुकूल परिवर्तन गर्दै लैजानु पर्ने आवश्यकता रहेको छ । यसै सन्दर्भमा यस लेखमा मुख्य गरी सुधारोन्मुख कर कानुनको आवश्यकताको पक्षमा नेपालमा कर कानुन सम्बन्धी व्यवस्था, करका समस्या तथा यसका समाधानको उपाय लगायत सुधारको केही व्यवस्थाहरू यस लेखमा उल्लेख गर्न खोजिएको अवस्था छ ।

पृष्ठभूमि

कोभिड—१९ को कारणले पारेको नकारात्मक प्रभावलाई अबका दिनमा सहजता हुन सक्ने आभास मिल्न थालेको देखिएको छ । यस्तो आभासले गर्दा नेपालको अर्थतन्त्र तथा आयमा समेत सकारात्मक संकेत आउन थालेको देखिन्छ । उदाहरणको लागि गत वर्षभन्दा यस वर्षको राजस्वमा वृद्धि भएको देखिन्छ । यसैगरी राजस्व संकलनको लक्ष्य अनुरूप नै कार्य भएको पाइन्छ । राजस्व वृद्धिमा पनि प्रगतिका संकेतहरू देखा पर्न थालेका छन् । यसैले राजस्व वृद्धिमा बढावा दिनको लागि आर्थिक क्षेत्र मुख्य गरेर कर प्रणालीलाई व्यवस्थित, नियमित तथा पारदर्शी बनाउनु पर्ने चुनौती देखा पर्न थालेको छ । यसको लागि कर प्रणालीसँग जोडिएका कानुनलाई आवश्यक अनुरूप परिमार्जन गर्नुपर्ने अवस्था रहन्छ । किन कि कानुन

* सहसचिव, नेपाल सरकार

बमोजिम बाहेक कुनै कर लगाउन र उठाउन नपाउने संवैधानिक व्यवस्था रहेकोले सोही भावना अनुरूप कार्य गर्न आवश्यकता छ । यसमा पनि कर प्रणालीसँग जोडिएका कानूनको निर्माण गर्दा मुख्यतः मुलुकको आर्थिक विकासको निम्ति राजस्व संकलन गर्ने प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालनलाई अभिवृद्धि गर्ने कार्यको लागि नै कानूनको निर्माण तथा परिमार्जन गर्नु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ । यसै गरी आर्थिक क्षेत्रका सबै गतिविधिमा स्वच्छता, जवाफदेही र प्रतिस्पर्धा कायम गर्न नियमनको व्यवस्था गर्दै सर्वाङ्गीण राष्ट्रिय विकासमा प्रोत्साहन र परिचालन गर्ने कार्यको लागि समेत कर प्रशासनसम्बन्धी कानूनको उचित व्यवस्थापनको सुधारोन्मुख खाँचो रहेको देखिन्छ ।

कर प्रणालीको मुख्य उद्देश्य राष्ट्रको आर्थिक विकासका लागि प्रभावकारी राजस्व संकलन प्रक्रिया मार्फत राजस्व परिचालनलाई अभिवृद्धि गर्नु हो । साथै, मुलुकको आर्थिक विकासको लागि राजस्व संकलन गर्ने प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालनलाई अभिवृद्धि गरी सबल राष्ट्र बनाउने प्रयोजनको लागि नै मुख्य गरेर कर लगाउने कार्य गरिन्छ । यसैले राजस्व वृद्धि तथा परिचालनको लागि कर महत्वपूर्ण स्रोत हो । विभिन्न देशमा करलाई विभिन्न तरिकाबाट परिभाषित गरेको पाइन्छ । यसै सन्दर्भमा अर्थशास्त्री सेमुलसन (Samuelson) ले करलाई एक प्रमुख वित्तीय नीतिको साधन हो जुन पूँजी निर्माणको दर बढाउन आवश्यक सरकारी नीतिको उपकरणको रूपमा रहेको हुन्छ भन्ने कुरामा जोड दिएको पाइन्छ । व्यवहारमा कर भनेको अर्थतन्त्र र जनतामा व्यापक प्रभाव पार्ने सार्वजनिक नीतिहरू मध्ये एक हो । यसको आय वा आमदानीबाटै सरकारको खर्च तथा विभिन्न कार्यक्रम तथा योजना परिचालन गर्ने गरिन्छ । यसको अलावा करको प्रयोग सरकारको विभिन्न गतिविधिमा प्रत्यक्ष लगानी गर्न र प्रोत्साहित गर्न तथा सरकारले वाञ्छनीय ठानेको लगानीलाई बढाव दिने कार्यको रूपमा प्रयोग हुने गर्दछ ।

कर प्रशासनमा अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासलाई अध्ययन गर्दा संसारभर बेलायत सबैभन्दा पहिलो आयकर ऐन लागू गर्ने देश हो । बेलायत सरकारले फ्रान्स विरुद्धको युद्धमा आवश्यक खर्च जुटाउनको लागि राजस्व अभिवृद्धि गर्नको निम्ति सन् १७९९ मा आयकर ऐन लागू गरेको थियो । यसैगरी अमेरिकामा सन् १८६२, इटालीमा १८६२, स्वीटजरल्याण्डमा सन् १८६९ र भारतमा १८८६ बाट आयकरसम्बन्धी व्यवस्था गरिएको पाइन्छ ।

नेपालमा व्यवस्थित रूपमा कर प्रशासनको परम्परा अध्ययन गर्दा निकै रोचक पाउन सकिन्छ जस्तै, २००७ सालभन्दा अघि बजेटको प्रथा नै थिएन । बजेट व्यवस्था नभएपछि लेखा पद्धति पनि वैज्ञानिक थिएन । एकोहोरो प्रवेश प्रणालीको लेखा पद्धति व्यवहारमा लागू गरिएको थियो । आमदानीवापतको प्रत्येक रकमको हिसाब राखिने, तर जोड नदेखाउने चलनले गर्दा आमजनताले आमदानी खर्चको फेहरिस्त थाहा पाउँदैनथे । यसैले भन्ने गरिन्थ्यो “कच्चा नछोड्नु जम्मा नजोड्नु” भन्ने सिद्धान्तमा लेखा राखिन्थ्यो । तर, २१ माघ २००८ सालमा पहिलो बजेट भाषणमार्फत तत्कालीन अर्थ मन्त्रीले कृषिको आमदानीमा कर लगाउने प्रस्ताव गरेका थिए । हुनत उक्त कर २०१६ सालसम्म राजनीतिका अस्थिरताको कारणले लागू हुन सकेन ।

यसर्थ, २०१६ सालमा पहिलो पटक आर्थिक ऐन, २०१६ ले वास्तविक रूपमा कर लगाउन शुरु गरेको अवस्था रह्यो । यसरी हेर्दा नेपालमा कर सम्बन्धी व्यवस्था सुधारोन्मुख देखिएको हुँदा कर कानूनलाई पनि तत् अनुरूप सुधार गर्नु पर्ने अवस्था रहेको पाइन्छ ।

कानुनी पक्ष

नेपालमा कर लगाउने सम्बन्धमा लामो इतिहास तथा परम्परा रहदै आएको छ । उदाहरणको लागि किराँत काल, मल्ल काल, शाह काल । ती शासन कालमा कर प्रशासनको लागि विभिन्न व्यवस्था गरिएको थियो ।

तीमध्ये किराँत काल तथा जयस्थिति मल्लको समयमा लगाउने भूमिकर एक महत्वपूर्ण करको रूपमा लिने गरिएको थियो । यसै गरी रामशाहको पालमा वन जङ्गलको उपयोग गरेमा त्यसवापत लाग्ने कर तथा राणा कालमा किपट तथा खाइकर प्रथा लगायत अन्य प्रथा पनि करका प्रारूप नै हुन् भन्न सकिन्छ ।

हुनत २००७ सालपछि पनि राजस्वको प्रमुख स्रोत भूमि कर र विदेशी व्यापारमा शुल्क लगाउने गरिएको देखिन्छ । तर २०१७ सालपछि बिक्री कर, आयात निर्यात कर, व्यापार कर, पानी कर जस्ता क्षेत्रमा पनि कर लगाउने गरिएको थियो । जसले गर्दा राज्यको लागि आयस्रोतको बढोत्तरी भयो । कर व्यवस्थापनको सन्दर्भमा विगतदेखि नै प्रत्यक्ष कर, अप्रत्यक्ष कर तथा गैर कर जस्ता विषयलाई पनि करको दायरमा राखिएको अवस्था छ । हुन पनि अहिले कुल राजस्वको करीब ६० प्रतिशत योगदान अप्रत्यक्ष करको रहेको छ । प्रत्यक्ष करको कुरा गर्दा आयकर, घर र जग्गा दर्ता शुल्क समावेश हुने गरेको छ । यसर्थ, कर लगाउने सम्बन्धमा लामो इतिहास रहेको भए तापनि नेपालमा लोकतन्त्रको स्थापनासँगै आधुनिक कर प्रणाली विकास भएको पाइन्छ । उदाहरणको लागि संघीयताको भावना अनुरूप तीन तहको सरकारबाट कर प्रशासन सम्बन्धी कार्यको कार्यान्वयन हुँदै आएको छ ।

यसै गरी मुलुकको आर्थिक विकासको लागि आवश्यक राजस्व संकलन गर्ने प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालन बढाउन नेपालमा उत्पादन भएका वा पैठारी हुने वस्तु वा प्रदान गरिने सेवामा अन्तःशुल्क लगाउने र असुल उपर गर्ने सम्बन्धमा विभिन्न कानुनी व्यवस्थाहरू रहेको पाइन्छ । त्यस्ता कानुनी व्यवस्थामध्ये केही सामयिक कर असूल ऐन, २०१२, आय टिकट दस्तुर ऐन, २०१९, पानी कर ऐन, २०२३, मदिरा ऐन, २०३१, राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२, मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२, आयकर ऐन, २०५८, अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ तथा भन्सार ऐन, २०६४ रहेको पाइन्छ ।

नेपालमा विद्यमान कर सम्बन्धी कानून व्यवस्थामा मुख्य गरेर आयकर ऐन, २०५८ र मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ मा राजस्व प्रशासनले कर सम्बन्धी कार्यान्वयन सही र समान किसिमले गर्न नसकेमा करदातामा कानून अनुसार लागुपर्ने भन्दा कम वा बढी कर लगाएमा त्यस्ता करदाताले पुनरावेदन गर्ने सक्ने व्यवस्था गरिएको पाइन्छ । त्यस्तो प्रकृतिको पुनरावेदनमा प्रकृति तथा तहहरू निर्धारण गरिएको पाइन्छ । यसको अलावा कर निर्धारणको सन्दर्भमा नै सम्बन्धित कर विभागको महानिर्देशकसमक्ष पुनरावेदन गर्ने सक्ने अवस्था पनि एकतर्फ गरिएको छ भने कर निर्धारणमा चित्त नबुझेर सोमा पुनरावेदन गर्न सक्ने अवस्था पनि रहेको छ । यसको अलावा प्रशासकीय निर्णयको विरुद्ध न्यायिक पुनरावेदन गर्न सक्ने अवस्था पनि रहेको पाइन्छ ।

राजस्व विवादमा पुनरावेदन लाग्ने विषयहरू पुनरावेदनको प्रकृति तथा तहहरू पुनरावेदनको स्वरूप धरौटी प्रणाली, पुनरावेदन सम्बन्धी शुल्क व्यवस्था, प्रशासकीय पुनरावलोकन र पुनरावेदन व्यवस्थालाई अझ धेरै सुधार गरिनुपर्ने देखिन्छ । हाल विद्यमान राजस्व सम्बन्धी कानूनको परिपालनामा कर प्रशासनले कुनै जिम्मेवारी लिनु नपर्ने र दायिन्व पनि व्यहोर्नु नपर्ने, दायित्व व्यहोर्नु पर्ने अवस्थामा पनि सो सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था पनि प्रभावहीन रहेको कारणबाट करदाताको एक मात्र आशा एवं विश्वासको केन्द्र राजस्व न्यायाधिकरण रहेको देखिन्छ ।

हुनत सरकारले बचत, लगानी र कुल गार्हस्थ उत्पादनको उचित वृद्धिमा प्रोत्साहन दिनको लागि करलाई एक उपयोगी उपकरणको रूपमा प्रयोग गर्नु पर्ने देखिन्छ । तर नेपालमा कर नीति एवं कानून प्रायः राजस्व आर्जनतर्फ निर्देशित छ । भुक्तानी विधिहरूको आधारमा करलाई दुई महत्वपूर्ण वर्गहरूमा वर्गीकृत गरिएको छ, जस्तै प्रत्यक्ष कर तथा अप्रत्यक्ष कर ।

(क) प्रत्यक्ष कर:

यस अन्तर्गत मुख्य गरी आयकर पर्दछ। मुलुकको आर्थिक विकासको लागि राजस्व सङ्कलन गर्ने प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालनलाई अभिवृद्धि गर्न आयकर सम्बन्धी कानूनलाई संशोधन र एकीकरण गरी समयानुकूल बनाउन यस ऐनले जोड दिएको अवस्था छ। जुन प्रत्यक्ष करको मुल अंग हो। आयकर ऐन, २०५८ तथा आयकर नियमावली, २०५९ को प्रावधान अनुसार आयमा कर लगाउने गरिएको छ।

(ख) अप्रत्यक्ष करतर्फ मुख्य गरेर

■ मूल्य अभिवृद्धि कर

मूल्य अभिवृद्धि कर वास्तवमा वस्तु तथा सेवामा आधारित कर हो। यो कर कानूनले कर छुटको रूपमा तोकेका बाहेक सबै वस्तु तथा सेवाहरूको बिक्री, एक्सचेन्ज, ट्रान्सफर, पैठारी आदिमा लगाइन्छ। यसको मतलब यो करले कानूनद्वारा कर छुटको रूपमा सूचीबद्ध बाहेक देशमा उत्पादित वा आयात गरिएका सबै प्रकारका वस्तुहरू र सेवाहरूलाई समेट्दछ। यसलाई बिक्री करको सुधारिएको करको रूप मानिन्छ। वस्तु तथा सेवाको उत्पादन र वितरण प्रक्रियामा विभिन्न तहको मूल्य अभिवृद्धिमा यो कर लगाइन्छ। छोटकरीमा भन्नुपर्दा कुनै पनि फर्मको खरिद मूल्य र बिक्री मूल्य बीचको भिन्नता भनेको मूल्य थपिएको हो। यस सम्बन्धी व्यवस्थालाई मूल्य अभिवृद्धि ऐन, २०५२ तथा मूल्य अभिवृद्धि नियमावली, २०५३ को प्रावधान अनुरूप कार्य हुँदै आएको अवस्था छ। ती कानुनी व्यवस्थालाई समसामयिक सुधारको खाँचो देखिएको छ।

■ भन्सार शुल्क

भन्सार प्रशासनलाई व्यवस्थित, पारदर्शी एवं उत्तरदायी बनाई अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारलाई सुरक्षित एवं सहज बनाउने अभिप्रायले भन्सार ऐन, २०६४ तथा भन्सार नियमावली, २०६४ को लागू भएको पाइन्छ। यस ऐनले मुख्य गरेर भन्सार प्रशासन तथा व्यवस्थापनसँग सम्बन्धित विषयका साथै भन्सार कर प्रणाली सन्दर्भमा समेत व्यवस्था गरेको छ। नेपालमा केही वर्ष अगाडि भन्सार शुल्क नै सरकारको मूल आम्दानीको रूपमा रहँदै आएकोमा पछिल्लो समयदेखि मूल्य अभिवृद्धि कर र आयकर भन्सार शुल्कभन्दा अधिक रूपमा संकलन हुन थालेको छ।

■ अन्तःशुल्क

चल वस्तुको उत्पादनमा र कतिपय वस्तुको पैठारीमा पनि अन्तःशुल्क लाग्ने गर्छ। अन्तःशुल्कलाई अन्तःशुल्क ऐन, २०५८ र अन्तःशुल्क नियमावली, २०५९ द्वारा आवश्यक व्यवस्था गर्ने गरिन्छ। कानूनमा व्यवस्था भए बमोजिम भौतिक नियन्त्रण प्रणालीको अधीनमा रहेका अन्तःशुल्क वस्तुहरू उत्पादनदेखि बिक्री चरणसम्म सरकारबाट नजिकबाट नियन्त्रित र निरीक्षण गरिन्छ।

(ग) अन्तर्राष्ट्रिय कर (दोहोरो कर छुट)

नेपालले विदेशी कर क्रेडिट दिएर विदेशी बासिन्दालाई अन्तर्राष्ट्रिय दोहोरो कर विरुद्ध राहत प्रदान गर्ने गरेको अवस्था छ। यो विदेशी करको अधीनमा रहेको आयमा नेपाली आयको दरलाई गुणन गरेर गणना गरिएको रकममा सीमित छ। यस मूल्याङ्कनयोग्य विदेशी आयमा मात्र अतिरिक्त क्रेडिटहरू अगाडि बढाउन

र समायोजन गर्न सकिन्छ । यसको अलावा दोहोरो कर छुट विद्यमान तहमा राजस्व विभागको प्रावधानहरू अन्तर्गत दावी गर्न सकिन्छ । जुन नेपालले अन्य कर क्षेत्राधिकारहरूसँग वार्तामार्फत सम्झौता गरी तदनुसार कार्य हुँदै आएको पाइन्छ ।

यस्तो प्रकारको करमा बासिन्दा र गैर निकासीहरूको कर दायित्व स्पष्ट रूपमा परिभाषित गरिएको छ । बासिन्दाको र विश्वव्यापी आय, चाहे व्यक्तिगत होस् वा कम्पनी, नेपालमा करयोग्य बनाइन्छ । नेपालमा श्रोत सहितको आमदानी भुक्तान गर्ने ठाउँ जस्तो सुकै भए तापनि नेपालमा कर लाग्ने छ । यसैले यस प्रकारको माध्यमबाट दोहोरो कर सम्बन्धी प्रावधानलाई सरलीकृत गरिएको अवस्था छ ।

कानुनी समस्या

नेपालको कर प्रणाली संरचनात्मक अवरोधहरूबाट प्रभाव परेको देखिन्छ । यसको मुख्य कारणमा प्रचलित आयकर ऐनमा प्रक्रियागत केही विविधता रहेकोले त्यस्ता कार्यलाई सुधारात्मक अवस्थामा लैजानु पर्ने देखिएको छ । उदाहरणको लागि व्यवहारमा कर तिर्नु पर्ने करदाता अनभिज्ञ रहेको देखिन्छ । अर्को कुरा यसको उच्च कर दर, सीमित करको आधार, कर संकलनमा चुहावट, कठोर र जटिल आयकर सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था नै समस्याको रूपमा रहने गरेको पाइन्छ । यसैले सकारात्मक नतिजाको लागि त्यस्ता प्रकृतिका विषय जोडिएका समस्याहरूलाई सम्बोधन गर्न आवश्यक छ ।

नेपाल अविकसित र विश्वको गरिब देश मध्ये एक हो । प्रति व्यक्ति आय कम रहेको हुनाले गरिबीको रेखामुनि रहनेको संख्या अधिक नै रहेको छ । यसैले आर्थिक विकासको समृद्धि कमी रहेको अवस्था एकतर्फ छ भने विदेशी परनिर्भरता र आन्तरिक चुहावटले असहज अवस्था सिर्जना भएको अवस्था अर्कोतर्फ देखिन्छ । यसको अतिरिक्त बढ्दो खर्च र न्यून राजस्व रहेको अवस्थालाई सुधार गर्नु पर्नेछ । वैदेशिक ऋणको बढ्दो बोझ थपिँदै गएको छ । यसको उचित व्यवस्थापनको लागि पनि कर प्रशासन सम्बन्धी कानूनको समयानुकूल सुधारको आवश्यकता देखिन्छ । नेपाल सरकारको आमदानीमा आय संरचनामा कर राजस्व जहिले पनि अग्र स्थानमा रहने गरेको पाइन्छ । मुख्यतः राजस्वको कुल योगदानमा सबैभन्दा बढी प्रतिशत करबाट उठ्ने राजस्वले ओगट्ने गरेको छ । यसमा पनि प्रत्यक्ष कर राजस्वमध्ये आयकरले सबैभन्दा ठूलो हिस्सा लिएको पाइन्छ ।

विगत दुई दशक यता विकासोन्मुख देशहरू चीन, भारत, मलेसिया, थाइलैण्ड आदि देशले विश्वमा व्याप्त वित्तीय विश्वव्यापीकरण प्रक्रियामा कर प्रशासनको उचित व्यवस्थापनबाटै ती देशहरूले आर्थिक विकासको गतिलाई तीब्र तुल्याउन सफल भएका छन् । तर नेपालमा सार्वजनिक क्षेत्रमा खर्चको वृद्धि भएको अनुपातमा करको दायरलाई बढाउन सकिएको देखिँदै जुन एक चुनौतिको रूपमा देखा परेको छ । यसको लागि विभिन्न विकल्पहरूमध्ये जन चेतना कार्यक्रम एक महत्वपूर्ण हुन सक्ने देखिन्छ । किनकि कर भनेको राज्यको समर्थनको लागि नागरिकले दिने योगदान हो भन्ने भावना जन चेतनाको अभिवृद्धिमार्फत विकास गर्नु पर्ने खाँचो रहेको छ । वास्तवमा जन चेतनाको कमी कै कारणबाट कतिपय अवस्थामा कर नतिर्ने वा कर छली गर्ने कार्य हुने गरेको पाइन्छ । यसको अतिरिक्त कर प्रशासनको माध्यमबाट दण्ड, जरिवाना तथा राम्रो काम गर्नेलाई पुरस्कारको उचित व्यवस्था हुनुपर्ने अवस्थाको खाँचो देखिन्छ । यसैगरी स्वःमूल्याङ्कन विधि तथा प्रगतिशील करलाई बढाव दिनुपर्ने अवस्था पनि देखिएको छ । जसलाई यथोचित रूपमा सम्बोधन गर्न नसकिएको हुँदा त्यस्ता व्यवस्था समस्याको रूपमा खडा भएको अवस्था छ ।

विकासोन्मुख देशमा करले राजस्व बढाउने माध्यमको रूपमा भूमिका खेलेको पाइन्छ । यसैले कुनै पनि देशको सरकारले राजस्वको उचित वृद्धिको लागि प्रोत्साहन दिनको लागि करलाई एक उपयोगी उपकरणको

रूपमा प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था रहन्छ । कर तिर्ने क्रममा लामो प्रक्रिया हुनु अर्को महत्वपूर्ण समस्या हो । कर नीति पारदर्शी तथा पारदर्शी बीचको समन्वय स्थापित हुने खालको हुनु पर्छ । करसम्बन्धी अवस्थित प्रावधानहरूको सावधान कार्यान्वयन गर्नु पर्छ । सही जरिबाना र कर छुली गर्नेलाई करको दायरामा ल्याउन त्यसको उचित व्यवस्थापन हुनु पर्छ । सरकारी राजस्व वृद्धि गर्न जन चेतना सम्बन्धी कार्यक्रमलाई बढावा दिनु पर्ने अवस्था रहेको छ । यसैगरी राजस्व, प्रत्यक्ष कर र आयकरको योगदान बढाउने नीति अख्तियार गर्नु पर्ने देखिएको छ । साथै, नयाँ करदातालाई करको दायरामा ल्याउनका लागि व्यवहारमा कर नीति, नियम र नियमावलीमा परिवर्तन गर्ने र राम्रो कर योजनासँग प्रोत्साहन कार्यक्रम प्रदान गर्ने र इनाम, पुरस्कारको उचित प्रावधान गर्ने तथा करदातालाई स्वेच्छाले कर तिर्ने प्रोत्साहन गर्न सचेतनामूलक कार्यक्रम गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ । यसैगरी आयकरको स्वःमूल्याङ्कन र प्रवर्द्धनात्मक गतिविधिलाई बढावा दिनुपर्ने अवस्था पनि यसमा रहनु पर्ने देखिन्छ । विशेषत भइरहेको करसम्बन्धी कानूनलाई व्यवहारमा पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गर्न वा गराउन नसक्नु पनि एक समस्याको रूपमा देखा परेको छ ।

सुधारका अपेक्षा किन ?

विश्वभरका प्रत्येक देशले आफ्ना करदाताहरूबाट कर संकलन गर्ने कार्य गर्ने हुनाले सरकारको सार्वजनिक खर्चको लागि स्रोत जुटाउने कार्य कर प्रशासनको माध्यमबाट हुने गरेको छ । यसैले देशको अर्थतन्त्रमा आय वितरणमा सुधार गर्न करलाई नीतिगत उपकरणको रूपमा प्रयोग गर्नुपर्ने अवस्था रहन्छ । साथै, वित्तीय व्यवस्थालाई व्यवस्थापन गर्ने सम्बन्धमा राज्यले विभिन्न स्रोत परिचालनबाट आमदानी प्राप्त गर्ने गरेको हुन्छ । यस्ता स्रोतहरूमध्ये कर नै प्रमुख स्रोत हो । यसैले करदाताहरू कुनै पनि देशका अर्थतन्त्रका मेरुदण्ड भएकोले कर संकलन गर्दा निश्चित कानून, विधि र प्रक्रियामार्फत न्यायोचित तवरले मात्र कर संकलन गर्ने गरिन्छ । यसर्थ, कर प्रशासनलाई सक्षम बनाएमा मात्र यसले समाजको परिवर्तन तथा आवश्यकताहरूलाई निरन्तर रूपमा सकारात्मक प्रभाव गर्न सक्ने अवस्था रहन्छ । यसैले कर प्रणालीलाई वैज्ञानिक र व्यवस्थित बनाउँदै लैजाने सम्बन्धमा करका विभिन्न सिद्धान्तहरू प्रतिपादन भएका छन् । उदाहरणको लागि करको दर, कर लगाउने तरिका, कर संकलन जस्ता प्रक्रियालाई प्रभावकारी बनाई राजस्व परिचालनमा अभिवृद्धि आदि हुन् । यसै कारणले गर्दा प्रथमतः कर कानूनमा सुधारको अपेक्षा गरिन्छ ।

जब करदाताहरूले स्वेच्छाले कर बुझाउने कार्यलाई पालना गर्छन् तब कर प्रशासनको लागि सजिलो हुन्छ । जुन कार्य वास्तवमा स्वाभाविक र असल कार्य हो । तर व्यवहारमा यसमा फरक पाइन्छ, जस्तै, कतिपय करदाताले कर नतिर्ने र तिरे पनि ज्यादै न्यून तिर्ने । यसै कारणले गर्दा करको असल व्यवस्थापनको लागि कर सुधार योजनाको माध्यमबाट कर प्रशासनलाई चुस्त बनाउने प्रयास हुने गर्दछ । त्यसको लागि नीतिगत तथा कानुनी लक्ष्यका आधारमा कर प्रणालीको पर्याप्तता मूल्याङ्कन गर्ने गम्भीर प्रयास गरिएको हुन्छ । हुनत कर सुधारको योजना तथा कार्यान्वयन सरकारको बोट र परिस्थितिहरूमा फरक हुन्छ । उदाहरणको लागि सरकारमा नयाँ पार्टी सत्तामा आएपछि कर सुधारको प्रक्रिया शुरु हुन सक्ने अवस्था पनि रहन्छ । नयाँ पार्टीको सरकारको प्राथमिकता वा कार्यक्रम पहिले भएको सरकारको कार्यक्रम वा नीति भन्दा फरक रहन्छ । यसै हुनाले कतिपय अवस्थामा कर प्रणालीको आवश्यकता र समस्यासँग मिल्दोजुल्दो नभएको अवस्थामा कर प्रशासनको व्यवस्थापनको लागि सरकारले कर सुधार आयोग गठन गर्ने गरेको पाइन्छ । उदाहरणको लागि सन् १९६८ मा कर सुधारको लागि ल्याटिन अमेरिकी देश कोलम्बियाले एक बृहत् कर सुधार आयोगको गठन गरेको थियो । यस आयोगले कर प्रणालीमा रहेको अनुत्पादकता, असमानता र कार्य क्षमताको समस्यालाई हटाउन सफल रह्यो । नेपालको सन्दर्भमा पनि यस्ता प्रकृतिका कार्य गर्ने गरिएको छ । जस्तै २०४६ साल पश्चात् कर प्रशासनमा रहेको एकीकृत प्रक्रियालाई सरलीकृत गरिने अभिप्रायले धेरै

नीतिगत तथा कानुनी सुधारका कार्य गरियो भनी संघीयताको मूल मन्त्रबाट निर्माण भएको नेपालको संविधानमा व्यवस्था भएको तीन तहको सरकारको कार्यलाई व्यवस्थित गर्नको लागि २०७२ साल पछि कर व्यवस्थापनको सन्दर्भमा यसको क्षेत्र तथा दायरलाई व्यापक बनाई तीनी तहमा कर प्रशासनलाई अझ बढावा दिएको अवस्था रहेको छ । तथापि यस्तो सुधारलाई अझ वृद्धि गर्नुपर्ने अवस्था छ ।

कर प्रशासनको व्यवस्था गर्दा कर संकलन गर्ने कार्यको वर्गीकरण, कर्मचारी व्यवस्थापन तथा अधिकारको वितरण जस्ता कुरालाई महत्वपूर्ण कार्यको रूपमा लिने गरिन्छ । यसमा मुख्य गरेर कर संकलनको किसिम जस्तै, आयकर, मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क र अरु करलाई के कसरी संकलन गर्ने भन्ने विषयमा ध्यान दिनु पर्ने हुन्छ । यसैगरी करदाताको किसिम जस्तै ठूला करदाता, मझौला करदाता तथा साना करदाताको ज्याला आमदानी र अरु करदाताको आयको आधारमा विभाजन गर्नु पर्ने आवश्यकता पनि रहन्छ । तत् अनुरूप अन्य देशको दाँजोमा नेपालमा पनि त्यस्ता सुधारका कार्य हुँदै आएको पाइन्छ ।

अर्कोतर्फ कर प्रशासनको सन्दर्भमा मुख्य काम र सहायक काम गरी विभाजन गर्ने गरिन्छ । मुख्य कामको लागि करदाता दर्ता, करदाता सेवा, दाखिल र कर घोषणा तथा कर भुक्तानीको प्रशोधन, करदाता लेखा परीक्षण करदाताको बनाई अर्थात् अपिल, कर बक्यौताको संकलन, कर छली अनुसन्धान आदि कुराहरूलाई मुख्य तथा कर प्रशासनको नियमित कामको रूपमा लिने प्रचलन संसारभर रहन्छ । यसै गरी सूचना प्रविधि, कानुनी सेवा, जनशक्ति विकास, बजेट योजना तथा स्रोत व्यवस्थापन तालिम, सञ्चालन सम्बन्धी रणनीतिक योजना आन्तरिक लेखापरीक्षण अनुसन्धान जस्ता विषयहरू सहायक कामको रूपमा लिने गरिन्छ । तथापि कर प्रशासनको वर्गीकरण गर्दा सबैभन्दा उत्तम कर संरचनामा कामको सम्पादन संरचनालाई लिने गरिन्छ । यस्तो संरचनाले करको किसिम व्यवसाय, उत्पादन वा करदाताको वर्गीकरण गर्ने भन्दा बढी हुने कुरा अनुसन्धानले देखाएको छ । यसैले नेपालमा कर प्रशासनको सुधार त्यसतर्फ हुनुपर्ने देखिएको छ ।

कर प्रशासनको व्यवस्थापन राम्रो भएको अवस्थामा यसले सकारात्मक परिमाण ल्याउन सक्ने अवस्था आउँछ । पहिलो कुरा त करको माध्यमबाट देशको आर्थिक वृद्धि उच्च राख्ने कार्यमा यसले सहयोग पुऱ्याउँछ । दोस्रो, दिगो राजस्व सहायता तथा प्राकृतिक स्रोत निर्भरता घटाउने कार्यमा सहयोग गर्छ । तेस्रो, राज्यको प्रशासनिक क्षमतालाई सुदृढ गर्दै, जवाफदेहितालाई प्रोत्साहन गर्ने र राज्यको खर्चको लागि राजस्व उपलब्ध गराएर राज्य निर्माणमा करले सकारात्मक प्रभाव पार्न सक्छ । साथै, गरिबीलाई करको दायरबाट हटाउन सक्ने अवस्था रहन्छ । यसको लागि कर प्रशासनको व्यवस्थापनमा प्रगतिशिल करहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्नुको सट्टा सुधारात्मक उपभोग करहरूमा ध्यान केन्द्रित गर्ने र गरिवहरूमा पर्ने असरलाई क्षतिपूर्ति गर्न खर्च कार्यक्रमहरू समायोजन गर्न आवश्यकता देखिन्छ ।

कर क्षमताको सुधार तथा सुदृढीकरण सुशासन र जवाफदेहितालाई सुधार गर्न अन्य क्षेत्रका आर्थिक सुधार राज्यको क्षमतालाई प्रवर्द्धन गर्न एवं नागरिकहरूलाई राजनीतिमा संलग्न गराउने र लोकतन्त्रसँग सकारात्मक रूपमा जोडिएको हुन्छ । जुन कुरालाई IMF, OECD र संयुक्त राष्ट्र संघ र विश्व बैंकको प्रतिवेदनले कर प्रणालीको सुदृढीकरण समानता उद्देश्यहरू प्राप्त गर्न र राज्य निर्माणलाई सुदृढ पार्ने मुख्य कुरा हो भनी उल्लेख गरेको पाइन्छ । यसैगरी सन् २०११ मा विश्व बैंकबाट भएको समीक्षाले संस्थागत करका दरहरू कम गर्नाले लगानी बढाउन सक्छ, औपचारिक फर्महरूले कर छली कम गर्न सक्छन् तथा औपचारिक फर्महरूको सिर्जनालाई बढावा दिन्छ र अन्ततः बिक्री एवं कुल आयको विकास कार्यक्रममा यसले बढावा दिन सक्छ भन्ने कुराहरू करको सुधार कार्यक्रममा उल्लेख गरेको पाइन्छ । यसर्थ, करसम्बन्धी कानूनको माध्यमबाट नेपालमा कर कानूनको सुधारको अपेक्षा गरिएको अवस्था छ ।

कर प्रणालीको कुरा गर्दा धेरै देशहरूमा ठूलो परिवर्तन भएको अवस्था छ । पछिल्ला दुई दशकमा विभिन्न कारणले गर्दा यसमा परिवर्तन आएको हो । यसमा पनि नेपालमा हुने राजनीतिक परिवर्तनका कारणले गर्दा कर प्रणालीमा धेरै परिवर्तन भएको अवस्था छ । तथापि ती सुधारहरू अपेक्षाकृत नभएको हुँदा कर सुधारको लागि समेट्नु पर्ने विषय धेरै भए पनि मोटामोटी रूपमा देहायका विषयमा सुधारको लागि ध्यान दिनु पर्ने आवश्यकता रहेको देखिन्छः

(क) दोहोरो कर तथा समन्वय व्यवस्थापना

मुलुकमा कर प्रणालीको पुनर्संरचना गर्नु सबै भन्दा ठूलो चुनौती हो । यसमा मुख्य गरेर कर संकलन गर्ने निकायबीच समन्वय नहुनु थप चुनौतिको रूपमा देखा परेको अवस्था छ । किनकि नेपालमा तीन तहका सरकारले कर संकलन गर्ने गरेको पाइन्छ । यसैले एकै प्रकारको कर एक भन्दा बढी निकायले लगाउने गरेको अवस्था पनि देखिएको छ । जुन कर प्रशासनको दृष्टिकोणले उपयुक्त होइन । यसर्थ यसको उचित व्यवस्थापन गर्नको लागि कानूनमा सुधार गर्नुपर्ने आवश्यकता देखिएको छ ।

(ख) कानूनको समान प्रयोग तथा स्पष्टता

राज्यको प्रशासनिक क्षमतालाई सुदृढ गर्दै, जवाफदेहितालाई प्रोत्साहन गर्ने र राज्यको खर्चको लागि राजस्व उपलब्ध गराएर राज्य निर्माणमा करले सकारात्मक प्रभाव पारेको देखाउने बढ्दो प्रमाणहरू छन् । कर वृद्धि सेवामा सुधार र लोकतान्त्रिक सुधारसँग जोडिएको छ । साथै, गरिबलाई कर लगाउने राज्यहरूले सम्पत्ति अधिकारमा आधारभूत सार्वजनिक सेवाहरूलाई प्राथमिकता दिनुपर्ने हुन्छ । नेपालको सन्दर्भमा साना तथा मझौला प्रवृत्तिका करदाताले प्रचलित कानूनानुरूप कर भुक्तानी गरेको अवस्था पाउन सकिन्छ । तर ठूला करदाताले अनेक बहानामा कर भुक्तानी गर्ने कार्यलाई विलम्ब गरी अनेक बहानामा कर तिर्ने गरेको पाइँदैन । यसर्थ, यस्तो कार्यलाई निरुत्साहित गरी सबैलाई समान रूपमा कर तिर्न लगाउने अभिप्रायलाई प्रोत्साहन गर्ने गरी आवश्यकता अनुरूप कानूनमा नै सुधार गर्नु आवश्यकता देखिएको छ ।

(ग) संकटमा कर प्रणालीको यथोचित व्यवस्था

कर तार्किक रूपमा अधिक दिगो र परिवर्तनशील रहने गर्छ । सन् २००८ मा संसारभर आएको वित्तीय संकटको समयमा कर प्रणालीलाई धेरै देशहरूले लचिलो बनाएका थिए । यसै गरी कोभिड—१९ को कारणले अर्थतन्त्रमा आएको नकारात्मक कारणले नेपालले समेत करका दरमा परिवर्तन गरेको अवस्था रह्यो । यसैगरी विभिन्न समयमा हुने प्राकृतिक प्रकोप लगायत अन्य कारणले समेत करको दरमा परिवर्तन हुने प्रचलन हरेक देशमा रहेको छ । यसर्थ, यस्तो प्रकृतिको कार्यलाई बढावा दिने गरी हरसम्भव कानूनमा व्यवस्था रहनु पर्ने देखिन्छ ।

(घ) कर प्रणालीको पूर्वानुमानको यथोचित व्यवस्था

नेपालमा करलाई यथोचित व्यवस्था गर्नको लागि पूर्वानुमानसम्बन्धी कानुनी व्यवस्था रहेको भए तापनि यसलाई व्यवहारिक रूपमा कार्यान्वयनमा ल्याएको अवस्था कमै देखिन्छ । यसर्थ, यसलाई पालन गर्न सम्बन्धित कर कार्यालयले ध्यान दिनुपर्ने र सोको पालना नभएको खण्डमा सोको पालन नगर्ने विरुद्ध आवश्यकता अनुरूप कानुनी कारवाही समेत गर्नु पर्ने देखिएको छ ।

(ङ) प्रविधिमैत्री व्यवस्था

कर प्रशासनको सुधारको सन्दर्भमा कर प्रणालीको स्वच्छता, पारदर्शिता तथा सुव्यवस्थाको लागि कानूनमा

नै प्रविधिमैत्री व्यवस्था गर्न सकिएमा यसबाट कर प्रशासन हुने धेरै कमी कमजोरीको न्यूनीकरण गर्न सकिने अवस्था रहन्छ । यसर्थ, यसको लागि विभिन्न सफ्टवेयर प्रणालीको विकासको लागि सम्बन्धित कानूनमार्फत कर प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्न आवश्यकता भएकोले तत् सम्बन्धी कानुनी व्यवस्था हुन जरुरी रहेको छ ।

अन्त्यमा,

कर तिर्नु पर्छ भन्ने थाहा हुँदाहुँदै पनि यसको उचित व्यवस्थापन हुन नसक्ने अवस्था रहेको छ । साथै, करमा छुट दिने व्यवस्थाले कर संकलनमा कमी ल्याउने अवस्था रहेको पाइन्छ । यसको अलावा निजी लगानीलाई कर छुट दिने व्यवस्थाले कर प्रणालीमा असहजता ल्याउने कार्य पनि गरेको छ । तथापि कुनै व्यापार व्यवसायलाई प्रोत्साहन गर्न र उच्च कार्य सम्पादनका लागि श्रमिकहरूलाई उत्प्रेरित गर्न कर छुटको आवश्यकता पर्ने देखिन्छ । व्यवहारमा एक कुशल कर प्रणाली बलियो र दिगो कर संरचना नै हो । यसको लागि उचित व्यवस्था गर्नु पर्ने आवश्यकता महसुस भएर नै विगतमा दशौं योजना र तीन वर्षे अन्तरिम विकास योजनाको क्रममा कर सुधारको श्रृङ्खलावद्ध राजस्व परिचालन गरिएको थियो । त्यस्तो कार्यलाई अबका दिनमा समेत निरन्तरता दिँदै सुधारोन्मुख कर कानूनको व्यवस्था गर्नु पर्ने आवश्यकता देखिएको छ ।

नेपालको सन्दर्भमा प्रविधिको प्रयोग गरी भइरहेका क्रिप्टो, हाइपर फण्ड, अनलाइन गेमिङ लगायतका अवैध कारोबार लगायत अन्य विभिन्न प्रकृतिका कानूनविपरितका कार्यले पनि अर्थतन्त्रमा चुनौति थपिएको छन् । यस्ता कार्यहरूलाई समयमै प्रभावकारी रूपमा नियमन, निरीक्षण, सुपरिवेक्षण तथा अनुगमन गरी वैदेशिक मुद्रा विचलन हुनबाट रोक्न कडाइ गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ, भनी त्यसको लागि उचित कानुनी व्यवस्थाको आवश्यकता समेत देखिन आएको छ । यसर्थ, करसम्बन्धी कानूनले सदासर्वदा सुधारको अपेक्षा राखेको अवस्था छ ।

सन्दर्भ सामग्री:

- नेपालको संविधान
- कर प्रशासन सम्बन्धी विभिन्न ऐन तथा नियमावली
- अर्थ मन्त्रालय तथा सम्बन्धित विभागका वेबसाइट
- Ashmad, Ehtisham and Nicholas Stern, 1991. The Theory and Practice of Tax Reform in Developing Countries (Cambridge, University Press).
- Joshi, Vijay and I.M. D. Little, 1996. India's Economic Reforms 1991-2001 (New Delhi, Oxford University Press.
- M. Govinda Rao, Tax Reform in India: Achievements and Challenges, Asia- Pacific Development, Vol.7 No. 2, December 2000.
- Nepal Taxation 2019, Edition
- Strategic Plan 2012/13- 2016/17, Government of Nepal, Ministry of Finance, Inland Revenue Department

सार्वजनिक प्रशासनमा सुशासन : वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको अध्ययन र विश्लेषण

नवराज ढुङ्गाना*



विषय प्रवेश:

सार्वजनिक प्रशासन राज्य सञ्चालनको प्रमुख संयन्त्र हो। सार्वजनिक प्रशासनले सार्वजनिक स्रोतको परिचालन र व्यवस्थाको जिम्मेवारी पूरा गर्नुपर्ने हुन्छ। सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग, परिचालन र व्यवस्थापनको प्रभावकारीता र नतिजाउन्मुखताले मुलुकको समृद्धि र विकासको गतिलाई निर्धारण गर्दछ। साथै समग्र राज्यप्रति नागरिकको विश्वासको अभिवृद्धि गर्ने, राज्य प्रणाली र शासकीय व्यवहारमा नागरिक वैधता हासिल गर्न यसको सार्वधिक महत्वपूर्ण भूमिका हुन्छ। सार्वजनिक प्रशासन साझा सरोकार तथा सबै नागरिकको चासोको क्षेत्र हो। यसमा पनि सार्वजनिक स्रोतको परिचालन तथा व्यवस्थापनमा राज्यको भूमिका, प्रशासनको सक्षमता र सरकारी तथा सरोकारवाला निकायको कुशलताप्रति नागरिकले सधैँ विशेष चासो, गहिरो चिन्तन र तथ्यपरक विश्लेषण गरेको पाइन्छ। सार्वजनिक स्रोतको व्यवस्थापकीय कुशलताप्रति नागरिकको सन्तुष्टी नै शासनमा सरकारको सफलताको प्रमुख र केन्द्रीय आयाम हो। सार्वजनिक सरोकारमा नागरिकको चासोको सम्बोधन, शासकीय प्रक्रिया/प्रणालीमा नागरिकको अर्थपूर्ण भूमिकाको सुनिश्चितता तथा सार्वजनिक स्रोतको व्यवस्था र परिचालनमा नागरिकप्रति जवाफदेही हुनपर्ने, नीतिगत/कानुनी व्यवस्था संरचनागत स्वरूप र व्यवहारिक अभ्यास आधुनिक लोकतन्त्रको आधारभूत मान्यता हो। आधुनिक लोकतन्त्रमा राजनीतिक प्रणालीको सवलता र सफलताका लागि वित्तीय सुशासनलाई प्रमुख सवालका रूपमा लिने गरिएको छ।

सुशासनको अवधारणा:

परम्परागत शासन प्रणालीले एकातिर नागरिकका अपेक्षाहरूलाई सार्थक रूपमा सम्बोधन गर्न सकेन भने अर्कोतर्फ शासन/प्रशासनको नेतृत्वदायी तहमा रहेका व्यक्ति तथा नेतृत्वदायी निकायले प्रक्षेपण गरे बमोजिमको नतिजा समेत प्राप्त हुन सकेन। यस सन्दर्भमा राज्य संयन्त्र, राज्य प्रणाली, शासकीय अभ्यास, प्रशासकीय संयन्त्र र व्यवहारप्रति सबैको गुनासो रहन गयो। विकसित र समृद्धि देशहरूले आफ्नो प्रणाली, संयन्त्र र व्यवहारलाई समयानुकूल परिमार्जन, परिवर्तन र परिस्कृत गर्दै जाँदा नतिजा सन्तोषजनक देखिएता पनि विकासोन्मुख तथा कम विकसित देशहरूमा शासनप्रति असन्तोष र गुनासो देखिन थाल्यो। उल्लिखित अवस्थामा परम्परागत शासनको विकल्पमा बहस प्रारम्भ हुन थाल्यो। परम्परागत (Traditional Governance) को अवधारणा र अभ्यासमा मुख्य रूपमा निम्न पक्षहरूको महत्वपूर्ण प्रभाव देखिएको थियो:-

- शासन/प्रशासन स्रोतको अति केन्द्रीकरण।
- सार्वजनिक सेवालाई विकल्परहित देखाउने राज्यको प्रयास।

* सह महालेखा नियन्त्रक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

- सरकारी/सार्वजनिक क्षेत्रको अति भूमिका।
- संगठनात्मक/संरचनागत कठोरता।
- स्रोतको परिचालनमा नतिजाप्रति वेवास्ता र सार्वजनिक क्षेत्रको कार्य कुशलताप्रति कम चासो।
- सरकारको जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने संयन्त्रको कमी महसुस हुनु।

उल्लिखित अवस्थाको अध्ययन गर्दा सार्वजनिक क्षेत्र तथा शासन/प्रशासनका सबै अवयवहरूमा सुधारको आवश्यकता देखियो। शासनमा नागरिकको चासो र सहभागिताको बढ्दो माग, शासन/प्रशासनलाई लोकतान्त्रिकरण गर्दै सबै विधि, प्रक्रिया, प्रणाली, पद्धति, पात्र जवाफदेही र उत्तरदायी हुनुपर्ने दवाव सिर्जना भयो। राज्यका सबै व्यवहारहरू पारदर्शी बन्नुपर्ने शासकीय मान्यताको विकास तथा राज्य संयन्त्रको कमजोर कार्यक्षमता, कार्यकुशलताका साथै अनियमितता, भ्रष्टाचार र सार्वजनिक क्षेत्रका व्यक्तिगत सदाचारिताको प्रश्नले राज्य सञ्चालनमा सुशासनको आवश्यकतालाई स्थापित गरायो।

विशेषतः तेस्रो विश्वमा विद्यमान अविास, विभेद, गरिबीको अवस्था र ती समस्यालाई समाधान गर्न ती देशको शासन प्रणालीमा देखिएको असक्षमता, अवरोध र अकर्मण्यतालाई सम्बोधन गर्न सुशासनको अवधारण विकास भयो। सन् १९९२ मा World Bank बाट प्रस्तुत प्रतिवेदन "Governance & Development" ले समतामा आधारित विकासमार्फत शासनमा प्रभावकारिता हासिल गर्ने उल्लेख गरेको छ।

सुशासनलाई मुलतः शासनको निम्न रूपमा बुझनुपर्ने हुन्छः-

- शासन सञ्चालनका मुख्य पक्ष नागरिक हुन् तसर्थ शासन/प्रशासनका सबै आयाममा नागरिकको सहभागिता अपरिहार्य हुन्छ। नागरिकको सहभागितामार्फत शासनमा नागरिक अपनत्व प्राप्त गर्नु शासनको प्रमुख कार्य हो।
- सरकारबाट सम्पादित सबै कार्यहरू नागरिकप्रति जवाफदेही, उत्तरदायी र पारदर्शी तवरले गर्नुपर्ने हुन्छ।
- सरकारका सबै कार्यहरूले Efficiency, legitimacy, consensus oriented तथा अधिकतम नागरिक हित जस्ता सिद्धान्तमा आधारित हुनुपर्दछ।

वित्तीय पारदर्शिता र वित्तीय उत्तरदायित्व सुशासनको महत्वपूर्व आयामः

वित्तीय स्रोतको परिचालन सार्वजनिक प्रशासनको मुख्य तत्व हो। राज्य सञ्चालनको मुख्य स्रोतका रूपमा रहने हुँदा वित्तीय स्रोत परिचालनहरू सबैको सर्वाधिक चासो रहन्छ। लोकतन्त्रको आधुनिक मान्यताले पारदर्शिता र उत्तरदायित्वलाई सबल लोकतन्त्रको अवरिहार्य पक्षका रूपमा लिने गरेको छ। त्यसमा पनि वित्तीय पारदर्शिता र वित्तीय उत्तरदायित्व नागरिक तथा राज्य सञ्चालनका सरोकारवालाको केन्द्रीय चासोका रूपमा रहेको हुन्छ। उल्लिखित परिवेशमा सुशासन कायम गर्न वित्तीय पारदर्शिता तथा वित्तीय उत्तरदायित्व भूमिकालाई यसरी प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

वित्तीय पारदर्शिताः

सार्वजनिक प्रशासनमा वित्तीय पारदर्शिता सर्वाधिक चासो र महत्वको क्षेत्र हो। यसलाई सार्वजनिक वित्त

व्यवस्थापनको Democratic tools का रूपमा लिने गरेको पाइन्छ। वित्तीय पारदर्शिताले सार्वजनिक क्षेत्रमा प्रयोग र परिचालन भएको वित्तीय स्रोत र तत् सम्बन्धी कामकारवाहीमा खुलापनको माग गर्दछ। सामान्यतः वित्तीय पारदर्शिताले बजेटसँग सरोकार राख्दछ। जस अन्तर्गत बजेट प्रणाली र चक्रका सबै पक्षहरू जस्तै, बजेट तयारी, बजेट कार्यान्वयन तथा बजेट प्रतिवेदन सबै खुला र नागरिकको सहज पहुँचमा रहनुपर्ने मान्यतालाई पैरवी गर्दछ। IMF ले comprehensiveness, clearly, reliability, timeliness & relevance of public reporting on the past, present & future state of public finance भनी व्याख्या गरेको छ। यसले वित्तीय पारदर्शितालाई प्रभावकारी सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको मुख्य पक्षका रूपमा व्याख्या गर्दछ।

वित्तीय पारदर्शिता शासन प्रणाली अन्तर्राष्ट्रिय आयाम हो। आज वित्तीय क्षेत्र सारा विश्वभरी एक अर्कामा अन्तरनिर्भर, अन्तरक्रियात्मक तथा एक आपसमा आवद्ध पनि छन्। एक ठाउँको कानून, कार्य प्रणाली तथा अभ्यासले अन्तर्राष्ट्रिय जगत प्रभावित हुन्छ। स्वनिर्भर र आत्मनिर्भर अर्थ व्यवस्थाको ठाउँमा अन्तर आवद्धतामा आधारित अर्थ व्यवस्थाको कार्यान्वयनले अर्थ व्यवस्था भित्रका सबै अवयवहरू जस्तै लगानी, व्यापार, नाफा, पुँजीको परिचालन, सहयोग र ऋण परिचालन जस्ता पक्षमा सम्पूर्ण विश्व एकाकार भएको छ। वित्तीय पारदर्शिताले देश भित्र हुने वित्तीय क्षेत्रलाई मात्र समेट्दैन। यो त राज्य प्रणालीको समग्र आयाम हो। विश्व राजनीतिको आधारभूत पक्ष, राष्ट्रिय राजनीतिको प्रमुख सवाल, नागरिक supremacy को महत्वपूर्ण तत्व, सुशासनको आधारभूत शर्त तथा आर्थिक विकास र समृद्धि केन्द्रीय पक्ष हो। वित्तीय पारदर्शिताको अवस्थाले कुनै पनि देशको लोकतन्त्रको परिपक्वता, राजनीतिक व्यवस्था र प्रणालीको सक्षमता, आर्थिक/वित्तीय लोकतन्त्रप्रतिको राष्ट्रिय प्रतिबद्धता, बाह्य लगानी र व्यापारप्रतिको संवेदनशीलता जस्ता वृहत् विषयमा सरोकार राख्दछ। वित्तीय पारदर्शितामा राष्ट्रिय चासो, प्रतिबद्धताका अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रिय प्रयास पनि महत्वपूर्ण छ। Global initiative for fiscal Transparency वित्तीय सरोकारमा नागरिकको सुनिश्चितताको लागि कार्य गरेको छ। यसका लागि सरकारी (Government), गैर सरकारी (Non Government), अन्तर सरकारी (Inter Government) को साझा क्रियाशीलता तथा साझा मूल्य, मान्यता, मापदण्डको कार्यान्वयनमा पहल गरेको छ।

वित्तीय पारदर्शिताले समग्र वित्तीय व्यवस्थापनको प्रभावकारीताको आधार तय गरी वित्त प्रणालीलाई जनमुखी र जनमैत्री बनाउन मुख्य भूमिका खेल्दछ। यसले नागरिक समक्ष विश्वसनिय वित्तीय सूचना प्रवाह गर्नुपर्ने पक्षमा जोड दिन्छ। संकुचित रूपमा Budget सँग सरोकार राख्ने पक्षका रूपमा हेरिए पनि यो समग्रमा विस्तृत अवधारणा हो। जुन बजेट पारदर्शिताभन्दा वृहत् छ। जसले बजेट प्रणालीका अतिरिक्त outside budget sector, extra budgetary funds, autonomous government agencies लगायतको क्षेत्रलाई समेट्छ।

वित्तीय पारदर्शिताका आधार तत्व (Four Pillars of Fiscal Transparency):

वित्तीय पारदर्शिता आधुनिक लोकतन्त्रको मुख्य तत्व, सुशासनको आधार स्तम्भ, शासकीय वैधता हासिल गर्ने संयन्त्र, राजकीय व्यवहारमा नागरिक नियन्त्रण गर्ने औजार तथा शासकीय अभ्यासलाई नागरिकप्रति जवाफदेही, उत्तरदायी र जनमुखी बनाउने विश्वव्यापी प्रयास हो। यसको प्रभावकारिताका लागि परम्परागत कानून, संरचना र व्यवहारमा अर्थपूर्ण रूपान्तरण आवश्यक देखिन्छ। राजनीति, शासन/प्रशासनको तत्परता, सक्षमता र सकारात्मक पहलकदमी विना यसको नतिजामुखी कार्यान्वयन सम्भव देखिदैन। उल्लिखित अवस्थामा वित्तीय पारदर्शिताको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि World Bank ले चारवटा आधारतत्वलाई

प्रस्तुत गरेको छः

१. वित्तीय सूचनाको प्रवाहका लागि संस्थागत र संरचनागत व्यवस्था हुनुपर्छ। सूचना प्रवाह गर्ने तह/निकायको भूमिका र जिम्मेवारी सु-स्पष्ट हुनुपर्दछ।
२. बजेट निर्माण प्रक्रिया नागरिकका लागि सबै तह, चरण र प्रक्रियामा पहुँचयोग्य, खुला र पारदर्शी हुने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ।
३. जनसरोकारका तथा सार्वजनिक सरोकारका सूचनाको सार्वजनिकरण गर्ने व्यवस्था हुनु पर्दछ। वित्तीय सूचना प्राप्तमा नागरिकको पहुँचका लागि कुनै अवरोध सिर्जना नहुने र proactive disclosure को व्यवस्था हुनु पर्दछ।
४. सार्वजनिक क्षेत्रको वित्तीय पारदर्शिता सदाचारिताको सुनिश्चितताका लागि अपरिहार्य हुन्छ।

साथै, उल्लिखित पक्षका अलवा वित्तीय पारदर्शिताका आधार तत्वका रूपमा IMF ले निम्न पक्षलाई आधारभूत तत्वका रूपमा प्रस्तुत गरेको छः-

- वित्तीय प्रतिवेदन (प्रणालीको विकास) based on relevant, compressive, position & performance.
- वित्तीय पूर्वानुमान र बजेटिङ्ग - बजेटका लक्ष्यहरू, नीतिगत अपेक्षा (intention)
- वित्तीय जोखिमको विश्लेषण/व्यवस्थापन सम्बन्धी सूचनाको सहजिकरण
- सार्वजनिक स्रोत र आमदानीको व्यवस्थापन सम्बन्धी सूचनाको प्रकाशन, प्रशासन र प्रवाहको व्यवस्थापन।

वित्तीय पारदर्शिता अन्तर्गत वित्तीय सूचनाका विशेषताहरू :

वित्तीय पारदर्शिताले लोकतन्त्रलाई जनमुखी र जनमैत्री बनाउँछ। तसर्थ वित्तीय पारदर्शिता अन्तर्गत नागरिकलाई प्रवाह हुने वित्तीय सूचनाहरू तथ्यगत र विश्वसनीय हुनुपर्दछ। वित्तीय सूचनाको विश्वसनीयताले सरकारप्रति नागरिकको विश्वास अभिवृद्धि गर्दछ र शासन/प्रशासनले वैधता प्राप्त गर्दछ। अतः उल्लिखित परिवेशमा सरकारबाट उपलब्ध गराउने वित्तीय सूचनामा निम्न गुणहरू अपरिहार्य हुन्छः

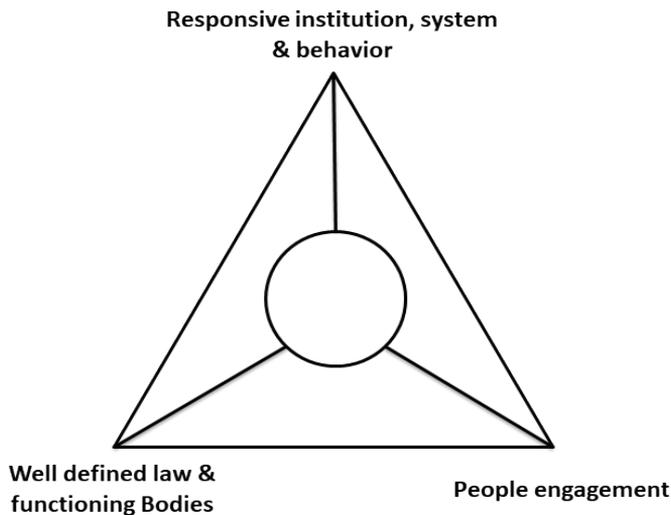
- क. सूचनाको स्पष्टता (clarity): उपलब्ध सूचना सु-स्पष्ट र मागकर्ता, प्रयोगकर्ता सबैले राम्रोसँग बुझ्ने हुनुपर्दछ।
- ख. विश्वसनीय (reliability): सूचनाहरूले वित्तीय operation को सु-स्पष्ट चित्रण गर्नुपर्ने हुन्छ। उपलब्ध सूचनाले सम्पूर्ण वित्तीय पक्षलाई समेटेको हुनुपर्दछ।
- ग. उपलब्धताको समय निर्धारित हुनुपर्छ: सरकारले निश्चित सूचनाहरू proactively उपलब्ध गराउने व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ। सूचना प्रशासनको frequency Regular हुनुपर्दछ। सरकारबाट सूचना प्रवाहका लागि समय तोकिएको सूचना प्राप्त गर्ने विधिको व्यवस्था गर्नुपर्ने हुन्छ।
- घ. Relevance सूचना प्रवाह: कुनै निर्णयका लागि तथ्यपरक, सान्दर्भिक र आवश्यक सूचना माग हुँदा सोही बमोजिमको सूचना उपलब्ध गराउनु पर्दछ।

ड. सार्वजनिक सूचना सबैका लागि खुला हुनुपर्छ। सबै नागरिकले समान कार्यविधि, प्रणाली र लागतमा उही स्तरको सूचना प्राप्त गर्नु पर्दछ। यो open for all भन्ने मान्यतामा आधारित हुनुपर्दछ।

वित्तीय पारदर्शिताका आधारभूत शर्तहरू:

वित्तीय पारदर्शिता आधुनिक लोकतन्त्रको केन्द्रीय तत्व हो। यसलाई नागरिकसँग extensive consultation गर्ने संयन्त्र, वित्तीय जोखिमको न्यूनीकरण गर्ने साधन, वित्तीय नीतिको विध्वासनियता अभिवृद्धि गर्न अभ्यास, सुशासनको सुनिश्चितता कायम गर्ने व्यवहार, स्रोत परिचालन र खर्च व्यवस्थापनमा प्रभावकारिता हासिल गर्ने प्रणालीका रूपमा लिइन्छ। वित्तीय पारदर्शिताले सरकारबाट संकलन हुने राजस्व, सरकारले प्राप्त गरेको ऋण, विनियोजन गरेको स्रोत, सरकारबाट हुने खर्च, लगानी र सार्वजनिक दायित्व पूरा गर्न गरेको व्यवस्थापनका विषयमा नागरिकलाई सुसूचित गराउँछ। उल्लिखित कार्य सार्वजनिक प्रशासनको सबैभन्दा महत्वपूर्ण र संवेदनशील विषय हुन्। ती कार्य सम्पादन गर्नका लागि उल्लिखित क्षेत्रमा पारदर्शिता कायम गर्नका लागि सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा निम्न अवस्थाहरू पूरा हुनु पर्दछ।

- क. वित्तीय पारदर्शिता कायम गर्न नीतिगत/ कानुनी व्यवस्था हुनु पर्दछ। साथै, सो सम्बन्धमा कसले के कार्य गर्ने विषयमा संस्थागत व्यवस्था अपरिहार्य हुन्छ।
- ख. सार्वजनिक सरोकारका विषयमा नागरिकले देखाएको चासो र सरोकारलाई संवोधन गर्न शासकीय प्रणालीले Responsive institution, system & behavior लाई प्रत्याभूत गर्नु पर्दछ।
- ग. सार्वजनिक संस्था र निकायमा नागरिक सहभागिताको संरचनागत व्यवस्था हुनु पर्दछ।



हाम्रो जस्तो मुलुक (जहाँ लोकतन्त्र पूर्ण भइसकेको छैन) मा शासकीय मनोविज्ञान र प्रशासकीय अभ्यासमा पारदर्शितालाई सहज रूपमा ग्रहण गरिदैन। प्रशासकले न्यूनतम सूचना प्रवाह गर्न खोज्ने तर नागरिकले अधिकतम सूचना प्राप्त गर्न खोज्ने अवस्था हुन्छ। तसर्थ सार्वजनिक सूचनामा People control vs Government control जल्दो बल्दो समस्या हो। उल्लिखित अवस्थामा सार्वजनिक सूचना people control लाई maximize गराउनु समुन्नत लोकतन्त्रतर्फको प्रस्थान हुन सक्छ।

वित्तीय उत्तरदायित्व (Fiscal Accountability):

सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनका सरोकारमा Authorities हरू नागरिकप्रति Answerable हुनुपर्ने मान्यता नै वित्तीय उत्तरदायित्व हो। सार्वजनिक स्रोत नागरिकबाट प्राप्त हुने हुँदा सार्वजनिक स्रोतका तथा त्यसका असली मालिक नागरिक हुन्। तसर्थ नागरिकका प्रतिनिधिरूले नागरिक स्रोत परिचालन गर्दा नागरिकप्रति Answer दिनु पर्ने हुन्छ भन्ने लोकतान्त्रिक मान्यता हो। वित्तीय उत्तरदायित्वलाई नागरिक सर्वोच्चताको सिद्धान्तको कार्यान्वयनको रूपमा समेत व्याख्या गर्ने गरिन्छ। यसले शासकीय अभ्यास र वित्तीय सवालमा नागरिकप्रति जिम्मेवार हुनुपर्ने मान्यतालाई अवलम्बन गर्दछ भन्ने आफ्नो जिम्मेवारीप्रति नेतृत्वलाई सचेत गराउँदछ।

वित्तीय उत्तरदायित्वले:

- वित्त व्यवस्थापनमा progressive, participatory & responsive system बनाउनु पर्ने मान्यता राख्दछ।
- वित्तीय तथा वित्त प्रशासनको अधिकारलाई विकेन्द्रीकरण गर्नुपर्ने मान्यता राख्दछ।
- सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग र परिचालनबाट प्रवाह हुने सेवाको गुणस्तरियता कायम हुनुपर्ने मान्यता राख्दछ।
- सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग वैधानिक रूपले हुनुपर्ने तथा सार्वजनिक स्रोतको परिचालनमा सार्वजनिक/नागरिक वैधता कायम हुनुपर्ने मान्यता राखेको छ।
- सार्वजनिक स्रोतको परिचालनलाई inclusive र accountable बनाउने मान्यताको अवलम्बन गर्दछ।
- सार्वजनिक स्रोतको दुरुपयोग र भ्रष्टचार नियन्त्रणमा विशेष चासो र महत्व दिनुपर्ने नीतिको अवलम्बन गर्दछ।
- सार्वजनिक सरोकारमा नागरिक चासो सम्बोधनलाई मुख्य रूपले सम्बोधन गर्नुपर्ने हुन्छ।¹

वित्तीय उत्तरदायित्वले :

- वित्तीय उत्तरदायित्वले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई समावेशी र दिगो बनाउन शासकीय अभ्यासलाई जिम्मेवार बनाउँछ।
- आर्थिक-सामाजिक क्षेत्रमा विद्यमान अन्तरसम्बन्ध, जटिलता र परम्परागत अभ्यासको लोकतान्त्रिकरण गरी राजनैतिक लोकतन्त्रलाई आर्थिक र सामाजिक लोकतन्त्रमा रूपान्तरण गर्न दवाव सिर्जना गर्दछ। यसको अर्थ सुनिने, देखिने, पढिने लोकतन्त्रलाई अनुभव गर्ने तथा जीवन्त लोकतन्त्र निर्माण गर्ने भूमिका खेल्छ।
- सार्वजनिक क्षेत्र तथा सार्वजनिक तहबाट सम्पादित कामको गुणस्तर तथा सार्वजनिक क्षेत्रमा परिचालन हुने स्रोतको नतिजाको खोज तथा कार्यकुशलताको सुनिश्चितताको प्रत्याभूत गरी सार्वजनिक स्रोत व्यवस्थापनमा नागरिक सन्तुष्टि अभिवृद्धि गर्दछ।
- शासन/प्रशासनलाई नागरिकसँग निरन्तर अन्तरक्रिया गर्ने संयन्त्र विकास गर्दछ। नागरिकसँगको निरन्तर अन्तरक्रियाले शासन/प्रशासनलाई नागरिकको भावना अनुसार नवीकरण गर्दै लोकतन्त्रलाई जनमुखी बनाउँदछ।

1 IBP, open budget transform lives the open budget survey, 2008 open budget index.org.

- लोकतन्त्रमा नागरिकलाई सर्वोच्च निकायका रूपमा लिने गरिन्छ। वित्तीय उत्तरदायित्वले नागरिक सर्वोच्चताको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा प्रत्याभूत गरी लोकतन्त्रको सैद्धान्तिक पक्षलाई व्यवहारमा अनुसरण गरी लोकतन्त्रलाई सबल बनाउँदै नागरिकको जीवन पद्धति र प्रणाली एकाकार बनाउँछ।।
- लोकतन्त्रलाई नागरिकलाई सर्वोच्च निकायका रूपमा लिने गरिन्छ। वित्तीय उत्तरदायित्वले नागरिक सर्वोच्चताको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा प्रत्याभूत गरी लोकतन्त्रको सैद्धान्तिक पक्षलाई व्यवहारमा अनुसरण गरी लोकतन्त्रलाई अर्थपूर्ण बनाउँदछ।
- आफ्नो कार्य सम्पादनप्रति जिम्मेवारी बहन गर्ने प्रवृत्ति विद्यमान नरहेका विकासोन्मुख देशका सार्वजनिक प्रशासन, त्यसका सदस्यहरूलाई आफ्नो कार्य र आफैँबाट सम्पादित कार्य नतिजाप्रति जिम्मेवार बनाई समग्र प्रणालीमा सुधारलाई संस्थागत गर्ने भूमिका खेल्दछ।
- सार्वजनिक क्षेत्रका सेवा प्रदायक संगठन, सेवा प्रवाहका लागि निर्माण गरिएका संरचना तथा कार्यान्वयनमा ल्याएका कानून, नियम, कार्यविधि तथा सेवा प्रवाहको समग्र प्रणालीमा विद्यमान खोट, समस्या, जटिलता जस्ता पक्षलाई समयानुकूल सुधार र लोकतन्त्रको मर्म बमोजिम संस्थागत गर्ने व्यवस्था मिलाउँदछ।
- सार्वजनिक क्षेत्रमा हुने स्रोतको दुरुपयोग, अति प्रयोग, कम प्रयोगबाट सिर्जित अवस्थाको न्यूनीकरण गरी सार्वजनिक स्रोत परितालनलाई जनमुखी, जनमैत्री र जनसरोकारमा केन्द्रीत बनाउँछ। स्रोत व्यवस्थापनका हरेक पक्षमा नागरिक चासोको सम्बोधन गरी नागरिकप्रति जवाफदेही बनाउँदछ।

पारदर्शिता र उत्तरदायित्वमा प्रभाव पार्ने तत्वहरू:

- क. राज्य सञ्चालनमा अन्य क्षेत्रको भूमिका के-कसरी निर्धारण गरिएको छ। बन्द राज्य प्रणाली, अधिक केन्द्रीकरण तथा राज्य सञ्चालनमा सार्वजनिक क्षेत्रको अधिक भूमिकाले पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको प्रणालीलाई कमजोर बनाउँदछ। राज्य सञ्चालन जति उदार र समावेशी हुँदै जान्छ त्यति नै पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको अवस्था सुदृढ हुँदै जान्छ। उदार लोकतन्त्रले नागरिकको सर्वोपरितालाई आत्मसात् गरी नागरिकप्रति उत्तरदायी हुनुपर्ने अवस्था गर्दछ।
- ख. प्रचलित राज्य प्रणालीमा नागरिक अधिकारलाई के-कति महत्त्व प्रदान गरिएको छ भन्ने पक्षले पारदर्शिता र उत्तरदायित्व व्यवस्थालाई दिशानिर्देश गर्दछ। नागरिक अधिकार जति धेरै सुनिश्चित गरिन्छ त्यति नै राज्य प्रणाली पारदर्शी र उत्तरदायी बन्दछ।
- ग. राजनैतिक प्रणालीको अवलम्बन र राज्य सञ्चालनमा सामाजिक, सांस्कृतिक प्रभावले महत्त्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। समावेशी लोकतन्त्र, खुकुलो सामाजिक/सांस्कृतिक परिवेशले पारदर्शिता तथा उत्तरदायित्वको प्रणालीलाई सुदृढ बनाउँदछ।
- घ. शासन प्रशासनमा नागरिक voice का लागि के-कस्ता space प्रदान गरिन्छ भन्ने पक्ष सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण हुन्छ। नागरिक भावना अनुसार सञ्चालन हुने, नागरिकका आवाजलाई राज्य प्रणाली आत्मसात् गर्ने तथा नागरिक सहभागिताका लागि राज्य प्रणालीमा संस्थागत र संरचनागत व्यवस्था गर्ने प्रणालीमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्व व्यवस्था सबल हुन्छ।

- ड. विश्व व्यापीकरण राज्य सञ्चालनमा बलशाली र प्रभावशाली तत्वका रूपमा देखा परेको छ। विश्व व्यापीकरणले एक स्थानका असल अभ्यासहरू, कुनै स्थानका राम्रा अवधारणा तथा सोचहरूलाई अर्को मुलुकमा प्रयोग र अवलम्बन गर्नुपर्ने दवाव सिर्जना गरेको छ। राम्रा असल अभ्यास र व्यवहारको अवलम्बनका लागि एकातिर नागरिकहरूको माग रहन्छ भने अर्कोतर्फ विश्वव्यापीकरणका विभिन्न factors हरूले दवाव सिर्जना गर्दछन्। आज शासन सञ्चालनमा विश्वव्यापीकरणले साझा मूल्य र मान्यता विकास गरेको छ। तसर्थ, मुलुक अन्तर्राष्ट्रिय क्षेत्रसँग जति धेरै integrate छ त्यति नै धेरै पारदर्शी र उत्तरदायी छ भन्ने बुझिन्छ।
- च. राज्य सञ्चालनका पत्र तथा साझेदारको सक्षमता, सफलता र सक्रियताले राज्य प्रणालीलाई अधिक पारदर्शी र उत्तरदायी बन्न दवाव सिर्जना गरेको हुन्छ। सफल नीति क्षेत्र, सशस्त्र नागरिक समाज तथा सक्रिय गैर सरकारी संस्थाहरूले नागरिकलाई सशक्तिकरण गर्ने तथा राज्यलाई आफ्नो दायित्व पूरा गर्ने दवाव सिर्जना गर्न सक्दछन्।

सार्वजनिक वित्तीय पारदर्शिता/उत्तरदायित्वमा नागरिक सहभागिता सम्बन्धमा:

Public Expenditure & Financial Accountability (PEFA) को अवधारणा:

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन उत्तरदायित्वको अवधारणाले सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा नागरिक सहभागितालाई अनिवार्य मान्दछ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा नागरिक सहभागिता निम्न सिद्धान्तलाई आत्मसात गरिएको छ।

- समग्र वित्तीय अनुशासन (Aggregate Fiscal Discipline)
- विनियोजित र कार्य सञ्चालन, कार्य कुशलता (Allocative & operational Efficiency)
- वैधता (Legationary)
- पूर्वानुमान योग्यता (Predictability)
- पारदर्शिता (Transparency)
- उत्तरदायित्व (Accountability)

यस सम्बन्धमा नागरिक सहभागिताको औचित्य यसरी पुष्टि हुन्छ :

- सहभागिता मूलक पद्धतिबाट स्रोत पहिचान र खर्चको प्राथमिकता निर्धारण
- सार्वजनिक नीति र सेवाप्रति नागरिक पृष्ठ
- बजेट सम्बन्धी निर्णयको बुझाई र स्वीकार्यता
- नियन्त्रण, सन्तुलन र सचेतिकरण
- सूचनामा पहुँच
- समाजिक जवाफदेहिताको प्रवन्ध

सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्वका लागि बजेट निर्माण, स्रोत परिचालन तथा समग्र बजेट प्रणालीमा नागरिक सहभागितालाई सुनिश्चितता गर्नुपर्ने आवश्यक देखिन्छ।

वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको सैद्धान्तिक पक्षः

वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शितालाई आधुनिक लोकतन्त्र र सुशासनको केन्द्रीय तत्वका रूपमा लिइन्छ। पारदर्शी प्रशासकीय अभ्यास र उत्तरदायी प्रशासन नै समुन्नत र समृद्ध लोकतन्त्रको पर्याय हुन्। तसर्थ, लोकतान्त्रिक मुलुक र प्रणालीमा वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शितालाई राज्य सञ्चालनको मार्गदर्शन, प्रशासकीय प्रणालीको अभ्यास तथा सार्वजनिक प्रशासनको व्यवहारका रूपमा प्रस्तुत गरिन्छ। यसका लागि कानुनी व्यवस्था, संरचना र संस्थागत बन्दोवस्ती र व्यावहारिक अभ्यासलाई अवलम्बन गर्ने गरिएको छ। उल्लिखित सन्दर्भमा वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको अवलम्बनमा केही सैद्धान्तिक पक्षहरूको चर्चा आवश्यक छ। जसलाई निम्नानुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छः

- क. वित्तीय सूचनामा नागरिकको पहुँचको सिद्धान्तः यस सिद्धान्तलाई संयुक्त राष्ट्र संघको मार्गदर्शनका रूपमा लिइएको छ। यसलाई संयुक्त राष्ट्र संघको General Assembly ले अनुमोदन गरेको छ। तसर्थ सार्वजनिक सरोकारका क्षेत्रमा रहने वित्तीय सूचनामा नागरिकको निर्णय पहुँचको सुनिश्चितता शासनको आधार तत्व हो।
- ख. सूचना खोज्ने/प्राप्त गर्ने अधिकारः यस सिद्धान्तप्रति UN को General Assembly बाट पारित सिद्धान्त हो। सूचना प्राप्त गर्ने नागरिकको अधिकारलाई लोकतन्त्रको आधारभूत तत्वका रूपमा लिएर नागरिक सर्वोच्चतालाई प्रत्याभूत गरेको छ।
- ग. वस्तुनिष्ठ सूचना प्रवाह गर्ने सरकारको दायित्वको सिद्धान्त।
- घ. सबै वित्तीय कारोवारहरू कानुन बमोजिम हुनुपर्ने सिद्धान्त।
- ङ. कार्यपालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिकाको Roles & Responsibilities को व्यवस्था। (यस अवधारणाले पारदर्शिता र उत्तरदायित्वलाई सुनिश्चित गरेको छ।)
- च. No Revenue without representation को मान्यताले उत्तरदायित्व र पारदर्शितालाई सुनिश्चित गरेको छ।
- छ. Supreme Audit institution को स्वायत्तता तथा statutory independence को मान्यता।
- ज. Open Government/ open data/ खुला संसद/ parliament को मान्यता।

पारदर्शिता र उत्तरदायित्वका चुनौतिहरूः

- क. राज्यको राजनीतिक अवस्थाले पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको सुनिश्चितताका लागि चुनौतिका रूपमा देखा पर्दछ। राज्यका विभिन्न तहमा हुने हिंसा, द्वन्द्व र स्थानीय स्तरका बेमेलले राज्यका सबै तहका सरकार र निकाय द्वन्द्व/हिंसा/असहमति व्यवस्थापनमा क्रियाशिल हुनुपर्दछ। द्वन्द्वले नागरिक अधिकारको बहालीमा अवरोध सिर्जना गर्दछ। तसर्थ, विकसित देशमा हुने immature political system, विद्यमान conflict र instability लाई हटाई उत्तरदायित्व प्रणाली विकास गर्नु चुनौतिपूर्ण छ।
- ख. न्याय प्रणालीको सक्षमता, सवलता र सक्रियताले नागरिकहरू अधिकारको बहालीमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। विकासोन्मुख र कमजोर मुलुकले पारदर्शिता र उत्तरदायित्व जस्ता लोकतान्त्रिक अवधारणालाई सिद्धान्त स्वीकार गर्ने तर व्यवहारमा आत्मसात गर्न असक्षम हुने गरेको पाइन्छ। तसर्थ, राज्य अनिच्छुक रहेका विषयमा समेत पारदर्शिता र उत्तरदायित्व प्रणालीलाई सुनिश्चित गर्न न्यायलयले

महत्वपूर्ण भूमिका खेल्दछ। तसर्थ, सबल न्यायिक प्रणाली विकास गरी राज्यको सोच र व्यवहारलाई पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउन चुनौतिपूर्ण देखिन्छ।

- ग. राज्यले प्रतिबद्धता देखाएका विषय र पूरा गर्नुपर्ने दायित्वसँग राज्यले देखाएको व्यवहार अवलम्बन गरेको practice को तुलना गरी Transparency/Accountability gap को तथ्यपरक अनुसन्धान / पहिचान गरी gap पूरा गर्न लगाउने Civil society को परिचालन गर्ने तथा gap पूरा गर्न राज्यलाई बाध्य बनाई लोकतन्त्रलाई सुदृढ बनाउनु चुनौतिपूर्ण देखिएको छ।
- घ. पारदर्शिता र उत्तरदायित्व राज्यको मात्र जिम्मेवारी नभएर राज्य यस अन्तर्गतका निकाय, सार्वजनिक क्षेत्रमा क्रियाशील हुने सबै क्षेत्रले अवलम्बन गर्नुपर्ने सिद्धान्त, देखाउनुपर्ने व्यवहार तथा अपनाउनु पर्ने कार्य प्रणाली हो। तसर्थ, यी सबै क्षेत्रलाई पारदर्शिता र उत्तरदायित्वप्रति पूर्ण प्रतिबद्ध बनाई सबै क्षेत्रमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्वलाई साझा कार्य संस्कृति, शासकीय अभ्यास, प्रशासकीय व्यवहारका रूपमा विकास गर्नु चुनौतिपूर्ण छ।
- ङ. निजी क्षेत्र राज्य सञ्चालनको मुख्य पात्र हो। सार्वजनिक क्षेत्र र सेवाका सरोकारका स्थानमा निजी क्षेत्रको महत्वपूर्ण भूमिका छ। तसर्थ, यो क्षेत्र पनि सार्वजनिक क्षेत्र जस्तै पारदर्शी र उत्तरदायी हुनुपर्ने सैद्धान्तिक मान्यता छ। तर व्यवहारमा निजी क्षेत्रलाई जिम्मेवार, पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउन चुनौति देखा परेको छ।
- च. पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको नविन अवधारणा open data/open Government जस्ता अवधारणालाई राज्य सञ्चालनका सबै तह, निकाय तथा क्षेत्रमा कार्यान्वयन गरी परम्परागत लोकतन्त्रको नवीकरण गर्न चुनौतिपूर्ण छ।
- छ. उत्तरदायित्वको अवधारणाले सबै नागरिकप्रति राज्यको समान दृष्टिकोण र व्यवहारको माग गर्दछ। तर नीति निर्माण, राज्यका लाभ उपभोग तथा निर्णय प्रक्रियामा सहभागितामा कमजोर तथा marginalized समुदायको भूमिका अपेक्षित हुन सकेको छैन। तसर्थ, राज्यको स्वभाव र चरित्रलाई marginalized मैत्री बनाई सबैप्रति समानताको प्रत्याभूति व्यवहारबाट नै सिद्ध गर्नु चुनौतिपूर्ण देखिएको छ।

नेपालमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्वका समस्याहरू:

वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्वलाई राज्य सञ्चालनमा स्वच्छता (Purity) कायम गर्ने, शासनप्रति नागरिक नियन्त्रण कायम गर्ने औजार हो। यसलाई शासनमा नागरिक वैधता हासिल गर्ने, सार्वजनिक जीवनमा नियन्त्रण र सन्तुलन कायम गर्ने सिद्धान्तका रूपमा लिइन्छ। यसलाई सार्वजनिक सेवामा गुणस्तर हासिल गर्ने, दक्षता बढाउने तथा समग्र प्रशासनको सुधार गर्ने रणनीतिका रूपमा लिने गरिन्छ। समग्रमा वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्वले सुशासनको वित्तीय पक्षलाई सबल र गतिशील बनाउँदछ। तर उल्लिखित उपलब्धि प्राप्त गर्न नेपालमा वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्वका समस्याहरू विद्यमान छन्। जसलाई निम्न अनुसार प्रस्तुत गर्न सकिन्छ।

- क. शासकीय मार्गदर्शनका लागि निर्माण भएका कानूनहरूको नतिजामुखी कार्यान्वयन हुन नसक्नु। जस्तै, सुशासन (व्यवस्थापन तथा संचालन ऐन), सूचनाको हकसम्बन्धी ऐन जस्ता कानूनका प्रावधान सार्थक रूपमा कार्यान्वयन हुन सकेको छैन।
- ख. शासन प्रशासनका सबै संरचनाहरू जस्तै, सार्वजनिक सेवा प्रवाह गर्ने निकाय र तिनको संरचनागत

आयाममा नागरिकको सहभागिताको सुनिश्चितता हुन सक्दैन। सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा नागरिकले साझेदारी गर्ने, आधा आवाजलाई प्रस्तुत गर्ने सञ्चालनगत पक्ष अत्यन्त फितलो छ।

ग. शासकीय व्यवहार र अभ्यासमा नेपालमा भ्रष्टाचारको अवस्था निराशजनक देखिएको पाइन्छ। अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगको एक अध्ययनले सार्वजनिक/ निजी/ गै.स.क्षेत्रमा भ्रष्टाचार रहेको देखाएको छ भने नीतिगत, प्रक्रियागत र कार्य सञ्चालन स्तरमा अनियमितता हुने गरेको तथ्य उजागर गरेको छ। सार्वजनिक सेवामा विचौलियाको प्रभाव र उपस्थितिले नागरिक सेवाप्रति सार्वजनिक उत्तरदायित्व कमजोर देखिन्छ।

घ. कानून तथा कार्यविधि समयानुसार update हुन सकेका छैनन्। प्रक्रियामुखी कार्य प्रणाली, नतिजाप्रति बेवास्ता गर्ने प्रशासकीय अभ्यासले वित्तीय स्रोतमा प्रतिफल प्राप्त हुन सकेको छैन। सार्वजनिक क्षेत्रको वित्तीय लगानीबाट सिर्जना हुने उत्पादन र त्यसको उत्पादकत्व tax payer ले पूर्ण रूपमा जानकारी प्राप्त गर्न नसक्दा वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्व कमजोर हुन्छ।

ङ. सार्वजनिक निकाय तहमा कार्यरत कर्मचारीहरू/पदाधिकारीहरूको जिम्मेवारी र भूमिकाको स्पष्ट किटानी नहुनु, कामका लक्ष्यहरू नतोकिनु र सम्पादित काममा प्रयोग र परिचालन हुने स्रोतको सम्बन्धमा स्पष्टता नहुनु। पदाधिकारीको कार्य सम्पादनलाई विनियोजित, स्रोत, प्राप्त अधिकार, सम्पादित कार्य र हासिल भएको उपलब्धि जस्ता पक्षको अन्तर सम्बन्धबाट परिभाषित गरी जिम्मेवार र जवाफदेही बनाउन नसकिएको।

च. सार्वजनिक प्रशासनका निर्माण प्रक्रियामा पारदर्शितालाई संस्थागत गर्न नसकिएको। सार्वजनिक सरोकारका विषयमा सार्वजनिक निकायबाट सम्पादित कार्यहरूको सूचना प्रवाह तत् निकायबाट pro-actively प्रकाशन, प्रशासन, प्रवाह गर्ने प्रशासकीय कार्य संस्कृति विकास हुन नसकेको।

छ. सर्वस्वीकृत शासकीय सिद्धान्तका रूपमा स्वीकार गरिएको नागरिकको अधिकारमुखी अवधारणालाई सार्वजनिक प्रशासनमा सूचना पाउने नागरिक अधिकारलाई व्यवहारमा अवलम्बन गर्न नसकिएको। संविधान, सुशासन सम्बन्धी कानून, सूचनाको हक जस्ता संवैधानिक/कानुनी व्यवस्थाले प्रत्याभूत गरेको विषय समेत कार्यान्वयनमा जटिलता देखिएको छ।

ज. सार्वजनिक वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताको कुशलतम् परिपालनाका लागि सार्वजनिक निकायको क्षमता विकास हुनुपर्दछ। नेपालका सबै निकायहरू पारदर्शिता र उत्तरदायित्व पूरा गर्ने क्षमताका आयामबाट कमजोर देखिन्छ। प्रविधि, स्रोतको उपलब्धता, कानुनी दोहोरोपना, प्रभावकारी दण्ड/पुरस्कार प्रणाली नहुँदा संस्थागत दक्षता विकास हुन सकेन।

साथै, सार्वजनिक वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्व पूरा गर्न उल्लिखित पक्षका अतिरिक्त निम्न समस्याहरू समेत व्यवहारमा देखिएका छन्:

क. माग पक्षमा प्रभावशाली भूमिका खेल्ने नागरिक शिक्षाको अवस्था कमजोर देखिएको छ।

ख. दवाब सिर्जना, बहस र पैरवी गर्ने मुख्य पक्ष नागरिक समाज विभाजित भई क्रियाशील छ।

ग. सार्वजनिक प्रशासनका मुख्य चारित्रहरू निपक्षता, तटस्थता, fairness, व्यावसायिकता जस्ता पक्ष फितलो छन्।

- घ. सार्वजनिक निकायका संरचनाहरू Rigid छन्। जसले गर्दा public concern का विषयमा नागरिक सहभागिता, विज्ञको उपस्थिति, व्यापक पारामर्शलाई सहभागी गराउन जटिल छ।
- ङ. सार्वजनिक क्षेत्रको व्यवस्थापकीय अभ्यास केन्द्रीकृत छ।
- च. सार्वजनिक निकायका कर्मचारी, ती निकायबाट हुने कार्य र तिनको व्यवहार तथा कार्य सम्पादन मापन र मूल्याङ्कनमा नागरिकको कुनै भूमिका देखिदैन।
- छ. लामो र झन्झटिलो प्रक्रिया अवलम्बन गर्नुपर्ने कार्य प्रणालीलाई अवलम्बन गर्ने गरेका छौं।
- ज. सार्वजनिक क्षेत्रमा feedback प्रणालीलाई अवलम्बन गरिएको छैन।

वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्वलाई प्रभावकारी बनाउन के गर्ने ?

राज्य, राजनीति, प्रशासनको आधुनिक अवधारणाले नागरिक/जनतालाई केन्द्रविन्दुमा राखेको छ। सबै कार्यहरू नागरिकबाट अनुमोदित हुनुपर्ने, सार्वजनिक सरोकारका विषयमा समयमै नागरिक सुसूचित हुनुपर्ने आधुनिक लोकतांत्रको मान्यता हो। सिद्धान्त, कानुन र राज्यका प्रतिबद्धताले उल्लिखित मर्मलाई आत्मसात् गरेका छन्। तर व्यवहारमा त्यसलाई कार्यान्वयन गर्न विभिन्न चुनौतिहरू विद्यमान छन्। अगाडि प्रस्तुत गरिएका समस्या सामाधान गरी सार्वजनिक क्षेत्रमा वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्वका लागि निम्न पक्षमा ध्यान दिनुपर्ने देखिन्छ।

- क. वित्तीय तथा सार्वजनिक उत्तरदायित्व र पारदर्शिताका कानुनी व्यवस्थाहरूलाई नतिजामुखी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने देखिन्छ।
- ख. सार्वजनिक निकाय तथा सार्वजनिक सेवा प्रदायकका संरचनामा नागरिक प्रतिनिधित्व हुने, नागरिकका मत व्यक्त हुने, नागरिकका गुनासो सम्बोधन हुने संयन्त्र निर्माण गरी नागरिकप्रति उत्तरदायी बनाउने व्यवस्थालाई कार्यान्वयन गर्न अपरिहार्य छ।
- ग. सार्वजनिक सेवा प्रवाहका कार्यविधि, कार्य प्रणाली, प्रक्रिया र पद्धतिलाई छिटो छरितो, सरल बनाउनु पर्दछ। सार्वजनिक सेवा प्राप्त गर्ने, प्रवाह गर्ने सम्बन्धमा सुस्पष्ट र पारदर्शी प्रणालीलाई संस्थागत गर्नुपर्ने हुन्छ।
- घ. सार्वजनिक स्रोतको प्रयोगबाट सम्पादित हुने कार्यको नतिजा observable, measurable, verifiable, standards मा आधारित बनाई त्यसलाई नागरिकको बीचमा सुनिश्चित गर्ने प्रणाली विकास गर्नुपर्ने हुन्छ।
- ङ. सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग, परिचालनका क्षेत्रहरू, कार्यहरू साथै समग्र बजेट प्रणालीसम्बन्धी तथ्य र सूचना - open/खुला र सबैको पहुँचमा हुनुपर्दछ।
- च. सार्वजनिक क्षेत्र तथा सार्वजनिक वित्त/स्रोत प्रयोग र परिचालनमा अधिकतम विकेन्द्रीकरणको सिद्धान्तलाई अनुसरण गर्नु पर्दछ। विकेन्द्रीकरणले स्रोत साधन र तत् सम्बन्धी अधिकारलाई नागरिकका बीचमा पुऱ्याई नागरिकको पहुँच सिर्जना गर्दछ। साथै नागरिकप्रति उत्तरदायी र जवाफदेही बनाउन दवाव सिर्जना हुन्छ।
- छ. सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा विद्यमान स्वविक्रिय अधिकारको प्रयोग र व्यवस्थालाई उत्तरदायी बनाउने प्रणाली विकास गर्नुपर्ने देखिन्छ। यसका लागि निर्णयकर्ता र अधिकार प्रयोगकर्ता -

स्वविवेकीय अधिकार प्रयोगको आवश्यकता, औचित्यता, प्रक्रियाका साथै नतिजा र त्यसबाट सिर्जित प्रतिक्रियाप्रति समेत जिम्मेवार बन्नुपर्ने व्यवस्था आवश्यक छ।

उल्लिखित कार्यका साथसाथै वित्तीय उत्तरदायित्व र पारदर्शिताका लागि:-

- राजनीतिक प्रतिबद्धता र इच्छा शक्ति हासिल गर्नु सबैभन्दा महत्वपूर्ण पक्ष हो।
- सार्वजनिक सरोकारका सबै issue, स्रोतको प्रयोग सम्बन्धमा proactive disclosures महत्वपूर्ण हुन्छ।
- संसद तथा संसदीय समितिमा हुने छलफलहरूको live broadcast ले पारदर्शिता र उत्तरदायित्वलाई संस्थागत गरेको छ।
- सार्वजनिक क्षेत्रमा अवलम्बन गरिने खरिद तथा ठेक्का प्रणालीको पारदर्शिता सार्वजनिक क्षेत्रको महत्वपूर्ण क्षेत्र हो।
- लेखापरीक्षण प्रतिवेदन सार्वजनिक गर्ने र त्यस उपर नागरिकले छलफल गर्ने प्रणाली महत्वपूर्ण हुन्छ।
- खोजि पत्रकारिता (investigation Journalism) को प्रोत्साहन र प्रवर्द्धनले लुकेका छिपेका वा बदनियत राखिएका वित्तीय घटनाहरू सार्वजनिकरण हुनुका साथै उत्तरदायित्व र पारदर्शिता प्रवर्द्धनमा दबाव सिर्जना गर्दछन्।
- वित्तीय स्रोतको परिचालनमा - नतिजाको पुष्टि र सेवाग्राहीको सन्तुष्टिलाई मापन गर्ने प्रणाली विकास गर्नुपर्ने हुन्छ।
- प्राविधिक कार्यहरू, जनसरोकारका विषयहरूमा सारमाजिक परिक्षण/नागरिक सुनुवाई तथा तेस्रो पक्ष मूल्याङ्कन जस्ता प्रशासकीय Tools को प्रयोग अपरिहार्य हुन्छ।

पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको सम्बन्धमा अवलम्बन गरिएका अभ्यासहरू:

सार्वजनिक प्रशासनका क्षेत्रमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको अवलम्बन नयाँ अभ्यास हो। विशेषतः लोकतन्त्रलाई जनमुखी बनाउन, नागरिक सर्वोच्चताको सिद्धान्तको कार्यान्वयन गर्न, नागरिकको अभिमतलाई राज्य प्रणालीमा reflect गर्न पारदर्शिता/उत्तरदायित्वको अवधारणा सबैभन्दा प्रभावशाली अस्त्र हो। यसका लागि निम्न बमोजिमका अभ्यासहरूलाई प्रयोग गरिएको छ।

क. नीतिगत:

१. संविधानले - सार्वजनिक सरोकारमा नागरिकको हकको व्यवस्था गरेको छ भने सो सम्बन्धमा विभिन्न कानूनहरू निर्माण भई कार्यान्वयनमा छन्। जस्तै, सुशासन, सुचनाको हक।
२. वित्तीय कारोबारलाई जवाफदेही, उत्तरदायी र पारदर्शी बनाउनका लागि महालेखापरीक्षकबाट Audit हुने र म.ले.प. स्वायत्त र अधिकार सम्पन्न हुने संवैधानिक व्यवस्था छ।
३. विभिन्न संवैधानिक निकायको प्रतिवेदन संसदमा छलफल हुने व्यवस्था छ।
४. संसदका बैठकहरूको live प्रसारण हुने व्यवस्था छ। यसले सार्वजनिक सरोकारका क्षेत्रमा पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको सुनिश्चितता प्रदान गर्दछ। साथै मन्त्रपरिषद्का बैठकका निर्णयहरू सार्वजनिक गरी नागरिकलाई सुसूचित गरिन्छ।
५. कुनै पनि निकायले आफूबाट सम्पादित कार्यको नियमित प्रतिवेदन गर्नुपर्ने तथा सार्वजनिक गर्नुपर्ने व्यवस्था कार्यान्वयनमा छ।

६. बजेट निर्माणका प्रक्रियाहरूमा पारदर्शिताको अवलम्बन - बजेट निर्माणको मार्गदर्शन बजेट सिलिङ्गको कार्यान्वयन छ।
७. सार्वजनिक क्षेत्रमा स्रोत/बजेट खर्चका मापदण्ड, Norms को कार्यान्वयन र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीलाई संस्थागत गरिएको छ।

ख. कार्य सम्पादन स्तरमा:

१. सार्वजनिक स्रोतको प्रयोग परिचालन सम्बन्धमा वित्तीय परिक्षण गरी सार्वजनिक गर्ने।
२. कार्यक्रमको अनुगमन, सुपरीवेक्षण प्रणाली कार्यान्वयनमा यस्तो अनुगमन विभिन्न निकाय र तहहरूबाट हुने गरेको छ।
३. विकेन्द्रीकरणको माध्यमबाट सार्वजनिक निकायलाई जवाफदेही बनाउने अवधारणाको अवलम्बन।
४. विधायिकी छानविनको माध्यमबाट महत्वपूर्ण घटनाहरूमा नागरिकको concern लाई सम्बोधन गर्ने व्यवस्था।
५. स्वतन्त्र अम्बुडसमेन, खोज पत्रकारिता जस्ता अभ्यासबाट पारदर्शिता र उत्तरदायित्वको आधार तय गर्न प्रयास गरिएको।

ग. प्रशासकीय अध्यासका रूपमा:

१. नागरिक बडापत्रको प्रचलन र कार्यान्वयन।
२. खुला सूचना प्रणालीको विकास।
३. विभिन्न नागरिक अभियानमा सम्बोधन।
४. सूचना प्रविधिको प्रयोग मार्फत Maximum disclosure गर्ने प्रयास।
५. सार्वजनिक सुनुवाई र संवादको कार्यान्वयन।
६. सामाजिक परीक्षणको व्यवस्था।
७. नागरिक सन्तुष्टिको सर्वेक्षण गर्ने व्यवस्था।

घ. कार्यालय स्तरमा (सबै कार्यालयमा) :

१. प्रवक्ता/सूचना अधिकारीमार्फत सूचना प्रवाह।
२. गुनासो पेटीकामार्फत feedback प्रणालीको कार्यान्वयन।
३. सूचनापाटीको व्यवस्था र सूचनाको सार्वजनिकरण।
४. होडिङ्ग बोर्डलगायतको माध्यमबाट जानकारी।
५. Website, mobile application मार्फत सूचना प्रवाह।
६. सामाजिक सञ्जालमार्फत सूचना प्रवाह र तिनमा प्रतिक्रिया जनाउन सक्ने व्यवस्था।

सार्वजनिक उत्तरदायित्व पारदर्शिताको अवलम्बनका केही अन्तर्राष्ट्रिय अभ्यासहरू :

क) Social Audit Panel - बेलायत

- सेवा प्रदान गर्न सार्वजनिक संस्थानले - गुणस्तर, लागत, समयावधी र जिम्मेवार व्यक्तिको नाम सहित प्रकाशित गर्ने - तोकिए बमोजिम नभए क्षतिपूर्ति - राम्रो गर्नेलाई certificate of excellence जारी गर्ने।

- सार्वजनिक प्रशासनलाई सिधै जनताप्रति उत्तरदायी बनाउने संयन्त्र ।
- SAP ले उल्लिखित कार्यको अनुगमन गर्ने ।

ख) Accountability Centre - फ्रान्स

- सेवा प्रदायकका लागि करार - स्रोत/साधन उपलब्ध गराउने र सिधै नागरिकप्रति उत्तरदायी बनाउने

ग) Citizen initiatives - जापान

- कुनै पनि नागरिकले सरकारी कार्यालयसँग आम्दानी खर्चको विवरण माग गर्न सक्ने

घ) नागरिकका लागि सरकारी Record खुला - स्वीडेन

ङ) Public service Accountability monitor - दक्षिण अफ्रिका

च) Citizen circles for public accountability - क्यानडा

सार्वजनिक उत्तरदायित्वका नवीनतम प्रयोगहरू :

क) Community cabinet - स्थानीय मुद्दामा स्थानीय सरोकारवालासँग बुझ्ने, ग्रहण गर्ने, छलफल गर्ने, अवधारणा गर्ने ।

ख) Network Governance - सञ्जालीकरणबाट सरोकारवालासँग जोड्ने/feedback लिने ।

ग) Citizen jury - विभिन्न क्षेत्र र फरक विज्ञता भएका व्यक्तिसँग feedback लिने ।

घ) Civil Engagement - निर्णयमा नागरिक सहभागिता सुनिश्चित गर्ने ।

ङ) Public Expenditure tracking - बजेटको आकार र खर्चको विवरण सार्वजनिकरण ।

च) Citizen Report Card - सेवाप्रति satisfied or not - जिम्मेवार पदाधिकारीलाई Report गर्ने ।

निष्कर्ष:

वित्तीय पारदर्शिता र उत्तरदायित्व लोकतन्त्रको आत्मा हो । यसलाई राज्य, यस अन्तर्गतका निकाय र राज्य सञ्चालनमा भूमिका निर्वाह गर्ने सबै पक्षले आत्मसात गर्नुपर्ने हुन्छ । विकासोन्मुख र कम विकसित मुलुकमा यसको अभ्यास प्रयोग र अवलम्बनमा कमजोर देखिन्छ । तर त्यसको सुधारका लागि प्रभावकारी प्रणाली (i.e. कानून/संरचना) निर्माण, कार्य संस्कृति विकास गर्ने तथा सरोकारवाला (राजनीति/प्रशासन, नागरिक, नागरिक समाज, मिडिया) को दक्षता विकास अपरिहार्य देखिएको छ । उल्लिखित क्षेत्रमा सुधार गरी राज्य प्रणालीलाई पारदर्शी र उत्तरदायी बनाउन सके शासनले वैधता प्राप्त गर्ने, प्रशासनलाई नागरिकले अपनत्व ग्रहण गर्ने र समय प्रणालीको लोकतान्त्रिकरण भई समुन्नत राष्ट्र निर्माणको ध्येय पूरा हुने देखिन्छ ।

References:

- Merriam_webster.com
- Mark Samuel - creating the accountable organization
- Greg Bustin - Accountability - The King to Driving High Performance Culture
- www.adb.org
- www.imf.org
- म.ले.नि.का.का विभिन्न प्रकाशनहरू
- www.fcgo.gov.np

श्रीलङ्काको आर्थिक संकट र नेपालको अर्थतन्त्र

रामबन्धु सुवेदी*



परिचय

दक्षिण एशियामा विगतदेखिनै तुलनात्मक रूपमा सबल रूपमा रहेको श्रीलङ्काको आर्थिक विकासको अवस्था हाल आएर अत्यावश्यक सामग्रीहरूको अभावको चरणमा प्रवेश गरेको छ । विगत केही महिनायता श्रीलङ्काको सोही कमजोर आर्थिक स्वास्थ्यलाई बिम्बका रूपमा नेपाली अर्थतन्त्रसँग जोडेर व्याख्या विश्लेषण गर्ने कार्यहरू समेत भएको देखिन्छ । तत्कालीन रूपमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाहरूमा लगानीयोग्य पुँजीको अभाव, विदेशी मुद्राको सञ्चितमा आएको संकुचन र उच्च आयात दरलाई आधार मानेर यस प्रकारका विश्लेषण र बुझाइहरू विज्ञ, राजनीतिक क्षेत्र र आम नागरिकहरूबाट समेत प्रकट भएको पाइन्छ । पछिल्लो समयमा पुन विप्रेषणमा भएको केही वृद्धि र आयातमा भएको केही संकुचन तथा स्थानीय तहको निर्वाचन पश्चात बैंकिङ्ग प्रणालीमा पुनः फर्किएको केही निक्षेप समेतलाई सन्दर्भका रूपमा लिई अर्थतन्त्रको पुनरुत्थान भएको भन्ने व्याख्याहरू पनि सार्वजनिक भइरहेका छन् । यसरी अर्थतन्त्रमा आउने उतार चढावका नतिजामा मात्र केन्द्रीत भएर उत्तेजित वा उत्साहित हुने र प्रतिक्रिया व्यक्त गर्ने संस्थागत प्रवृत्ति विगत देखिकै औपचारिक संस्कारका रूपमा स्थापित भइसकेको देखिन्छ । समस्याका नतिजाबाट पसेर त्यसका अन्तरनिहित कारणहरूको पहिचान र तिनको नीतिगत सम्बोधन गर्ने गरी प्रमाण र तथ्यमा आधारित आर्थिक नीति तर्जुमाको अभ्यास गर्न सकिएको देखिँदैन । श्रीलङ्काको आर्थिक संकटबाट नेपालले सिक्नुपर्ने पक्षहरू धेरै छन् । आर्थिक सामाजिक नीतिहरू सापेक्षिक हुने भएकोले आफ्नो आवश्यकता र सन्दर्भ बमोजिम हरेक देशले विवेकपूर्ण ढंगले नीतिगत समायोजन गर्ने गर्दछन् ।

अर्थतन्त्रको श्रीलङ्का फ्याक्टर

जनवरी २०२२ देखि फेब्रुअरीसम्मको बीचमा श्रीलङ्काको विदेशी मुद्राको सञ्चिति ८० प्रतिशतले घटेर २८ बिलियन डलरमा संकुचन भयो र हाल २ बिलियन रहेको छ जबकि यो अवधिमा चुक्ता गरिसक्नु पर्ने विदेशी ऋण करीब चार बिलियन डलर देखिन्छ । विदेशी मुद्रा सञ्चिति नभएपछि स्वदेशमा उत्पादन नहुने र उत्पादनका लागि आवश्यक पर्ने सबै प्रकारका सेवा तथा वस्तुहरू आयात गर्न नसकिने भयो । यसप्रकार बजारमा २५ प्रतिशतको मुद्रास्फीति भएको अवस्था छ । यो श्रीलङ्काको आर्थिक संकटको नतिजा हो र यो नतिजा अकस्मात् वा एक वर्षको अवधिमा नभई विगत पाँच वर्ष अघिदेखिका सरकारहरूका आर्थिक नीतिहरू जिम्मेवार देखिएका छन् । पहिलो कारण पर्यटन उद्योग धराशायी हुनु । सन् २०१८ सम्म वार्षिक २३ लाखको हाराहारीमा विदेशी पर्यटकहरूले श्रीलङ्का भ्रमण गर्ने गरेको र कुल गार्हस्थ उत्पादनमा १२ प्रतिशत योगदान गर्ने तथा विदेशी मुद्रा सञ्चितिको प्रमुख आधार पर्यटनमा सन् २०१९ को अप्रिलमा भएको इष्टर डे बम काण्ड पछि हात्तै घट्यो र पुनः कोभिडका कारण धराशायी नै भयो । यसले गर्दा विगत चार वर्षमा

* सहसचिव, नेपाल सरकार

पर्यटनबाट हुने विदेशी मुद्रा आम्दानीसमेत घट्यो भने सञ्चित भएको समेत आयातमा खर्च हुँदा संकुचनको दर उच्च हुन पुग्यो । दोस्रो कारण राष्ट्रपति गोटाबाया राजापाक्षेले निर्वाचित भएपश्चात् निर्वाचनमा गरेको प्रतिबद्धता अनुरूप १५ प्रतिशत मूल्य अभिवृद्धि करलाई आधा कम गर्ने वाचा पूरा गर्नका लागि तुरुन्तै निर्णय गरे । उनको तर्क थियो कि कर कम गरेपछि बचत बढ्छ र बचत भयो भने उपभोग स्वतः बढ्छ । यो नीति अर्थशास्त्रको सामान्य सिद्धान्तअनुसार सही देखिएतापनि श्रीलङ्काको तत्कालीन आर्थिक अवस्थाबीचको समय अनुकूल हुन सकेन । करको दर घटाउने वित्तिकै कोभिडको प्रकोप शुरु भएकोले लकडाउनका कारण कर घटाउँदा उपभोग बढेन । तर सरकारको राजस्व भने आधा कम हुँदै गयो । यसैकारण सरकारको ऋणमा भारी वृद्धि भयो । सन् २०१९ मा कुल गार्हस्थ उत्पादनको ९२ प्रतिशत रहेको ऋणको मात्रा सन् २०२२ मा आउँदा १९० प्रतिशतमा पुग्यो । श्रीलङ्का सरकारले बहुपक्षीय र द्विपक्षीय ऋण सहायताहरू खोजी गरी सरकार अत्यावश्यक सेवा र वस्तु आयात गर्ने अवस्थामा पुगेको छ ।

तेस्रो कारण श्रीलङ्कालाई पूर्ण अर्गानिक कृषिको उत्पादनमा लैजाने घोषणा तुरुन्तै गरियो । उक्त कार्यक्रम सही भएतापनि पर्याप्त नीतिगत तयारी र परिपक्वता नहुँदै पूर्ण कार्यान्वयनमा लगियो । यसले गर्दा कृषि उत्पादनमा एक्कासी निकै ठूलो गिरावट आयो । कृषिजन्य वस्तुहरू आयातमा पनि ठूलो विदेशी मुद्रा खर्च हुँदै गयो । कार्यान्वयनको पहिलो ६ महिनामा मात्र ४५० मिलियन डलर कृषिजन्य वस्तु आयातमा भएको देखिन्छ ।

धेरै पश्चिमा अर्थशास्त्री र राजनीतिज्ञले भन्ने गरेको चिनियाँ ऋणको पासो समेत वर्तमान संकटको आंशिक जिम्मेवार देखिन्छ । कम उत्पादनशील विशाल परियोजनाहरूमा विदेशी ऋण परिचालन गर्दा ऋण तिर्न नसकी लगानी भन्दा आम्दानी कम हुने प्रवृत्ति समेत देखिन्छ । श्रीलङ्काको कुल ऋणमध्ये १० प्रतिशत मात्र चिनियाँ रहेको छ यद्यपि सो ऋणको व्याजदर अरुको भन्दा उच्च छ भन्ने गरिएको छ । त्यसैगरी एडिबीले सन् २०१९ मा श्रीलङ्काको अर्थतन्त्रमा ट्वीन डेफिसिट रहेको तथ्य औल्याएको र राष्ट्रिय खर्च आम्दानीभन्दा बढी भएको भनी सचेत समेत गराएको थियो । तर त्यस सम्बन्धमा नीतिगत सम्बोधन नगरिएको पाइन्छ ।

त्यसैगरी श्रीलङ्कामा विगत दुई दशकदेखिको पारिवारिक शासन, कमजोर सुशासन, नीतिबिहीन नेतृत्व, तथ्य भन्दापनि स्वेच्छाचारितामा आधारित नीति निर्णयहरू यसका लागि जिम्मेवार देखिन्छन् । पछिल्लो समयमा भएको रुस युकेन युद्धका कारण विश्वव्यापी मूल्य श्रृङ्खलामा आएको अवरोधका कारण मूल्य वृद्धि भएकोले संकट थप गहिरिँदै गएर मानवीय संकटका रूपमा रूपान्तरित भएको छ ।

नेपालको अर्थतन्त्र

नेपालको अर्थतन्त्रले सन् १९९० को संरचनागत रूपान्तरणको प्रथम चरण पश्चात् संस्थागत रूपान्तरणको चरणमा प्रवेश नै गर्न नसकेको देखिन्छ । सरकार र राजनैतिक नेतृत्वसँग अर्थतन्त्रका गहिरा दरारहरूलाई बुझ्ने समय, प्राथमिकता, क्षमता र विवेकको अभाव देखिन्छ । अर्थतन्त्रले माग गरेको नीतिगत गन्तव्य र प्राथमिकतासमेत सम्बोधन हुन सकेको देखिँदैन । विगत दुई तीन दशकका आर्थिक नीतिहरूको विश्लेषण गर्दा वितरण, अनुदान र खर्च केन्द्रीत अवधारणामा अर्थतन्त्र यात्रारत देखिन्छ । अर्थ नीतिहरू आधारभूत उत्पादन वृद्धि भन्दा पनि विचौलिया व्यापार केन्द्रीत देखिन्छन् । विप्रेषणमा आधारित अर्थतन्त्रको संरचना अझै विस्तार भएर प्राथमिक क्षेत्र झनै संकुचनमा परेको देखिन्छ । नेपालको विगत पाँच महिनाको प्रवृत्ति

हेर्दा विप्रेषणमा कमी भएर विदेशी सञ्चितीमा हास आएको भन्ने सिधा तथ्य हो भने व्यापारको विचलन यो भन्दा अझै मुख्य जिम्मेवार तत्व देखिन्छ । खासगरी भन्सारमा हुने न्यून विजकीकरण तथा अधिक विजकीकरण, अनौपचारिक कारोबारहरू, वैदेशिक अध्ययनमा जानेमार्फत हुने पुँजी पलायन तथा हुन्डीमार्फत हुने पुँजी पलायन, क्रिप्टोकरेन्सीमार्फत हुने अन्तर्राष्ट्रिय भुक्तानी लगायतका सूक्ष्म तत्वहरू समेत उत्तिकै जिम्मेवार देखिन्छन् । यसैगरी कोभिडका कारण पर्यटनबाट प्राप्त हुने विप्रेषणमा आएको संकुचन तथा पेट्रोलियम पदार्थको मूल्य वृद्धिबाट सेवा र वस्तुको मूल्यमा भारी वृद्धि भएसँगै सञ्चित विदेशी मुद्राको मूल्य कमजोर हुन पुगेको अवस्था देखिन्छ ।

नेपाल र श्रीलङ्काको प्रवृत्ति हेर्दा केही समानता भएतापनि अवस्था धेरै फरक देखिन्छ । नेपालको प्रमुख समस्याहरूमा ऋण लिने, उपभोग गर्न सक्ने तर उत्पादन गर्न नसक्ने अवस्था देखिन्छ । सन् २०१९ मा कुल गार्हस्थ उत्पादनको २७ प्रतिशत रहेको सार्वजनिक ऋण सन् २०२२ मा आएर ४२ प्रतिशतमा पुगेको छ । लिएको ऋणको गैर आर्थिक संरचनाहरूमा अत्याधिक केन्द्रीकरण हुँदै गएको र भएको खर्चसमेत गुणस्तरीय नहुने र अधुरो रहने प्रवृत्ति देखिन्छ भने यो प्रवृत्तिको गन्तव्य आर्थिक संकट नै हो यद्यपि मुद्रास्फीति बढ्दै जानु, विप्रेषणमा संकुचन आउनु तथा उच्च व्यापार घाटाको अवस्था विद्यमान रहनु संकटोन्मुख त हो तर पनि नेपालको अवस्था श्रीलङ्काको नजिक छ भन्ने अवस्था पुष्टि हुँदैन । वैदेशिक ऋण अझै पनि कम नै छ, अनुत्पादक ठूला परियोजनाहरू छैनन् भने विप्रेषणमा केही सुधार हुँदैछ । तर पनि नेपालको अर्थतन्त्रको धरातल निकै कमजोर छ । उत्पादनमुखी अर्थतन्त्रको विकासमा ठोस सम्बोधन हुन सकेको देखिँदैन । राजनीतिक नेतृत्वमा सत्तामा रहँदा र नरहँदा एउटै आर्थिक विषयलाई विपरीत रूपमा बोल्नुपर्ने राजनैतिक संस्कार संस्थागत हुँदा अर्थतन्त्रले प्रमाणमा आधारित आर्थिक नीति निर्माणको अनुभव गर्नु पाएको छैन । नतिजा स्वरूप वर्तमान अवस्थामा उच्च आयातलाई नै प्रमुख समस्याको रूपमा व्याख्या गरिएको देखिन्छ तर यसको वास्तविक कारणतर्फ भने कमैमात्र सम्बोधन भएको देखिन्छ ।

नेपालको अर्थतन्त्र विगत लामो समयदेखि नै कमजोर उत्पादकत्व, निष्प्रभावी आर्थिक नीतिहरू तथा उच्च उत्पादन लागतको संरचनागत दुष्चक्रमा घुमिरहेको देखिन्छ किनकि हरेक वर्ष उत्साहका साथ नीतिहरू घोषणा गरिन्छ तर अर्थतन्त्रको प्रकृति र प्रवृत्तिमा तात्त्विक फरक आउन सकेको देखिँदैन । त्यसैगरी नेपालको सार्वजनिक खर्च पुँजीगत खर्चको परिमाणात्मक अंकको वरिपरिमात्र घुमेको छ । खर्चको प्राथमिकता र त्यसको आर्थिक मूल्य सिर्जनातर्फको अध्ययन अनुसन्धान निकै कमजोर अवस्थामा रहेको छ । कमजोर परिणाम र नतिजाका संरचनागत बाधाहरूका सम्बन्धमा कमै मात्र बहस हुने गरेको छ ।

उच्च आर्थिक वृद्धि र विकास गर्ने, निर्यात बढाउने, आयात घटाउने, रोजगारी सिर्जना गर्ने, गरिबी घटाउने जस्ता कर्ण प्रिय शब्दहरू नेपालको अर्थतन्त्रका सदाबहार विषयका रूपमा परिचित रहेका छन् । तर कार्यान्वयनको तहमा जाँदा उपरोक्त नीतिहरूको उपस्थिति अनुभव गर्न सकिने अवस्था देखिँदैन । अर्थतन्त्रलाई शाब्दिक चक्रव्यूहबाट बाहिर निकाल्नका लागि संरचनागत रूपान्तरणका नीतिगत गन्तव्यहरूमा गहन बहसको आवश्यकता देखिन्छ । उत्पादन लागतमा भारी कटौती, उत्पादकत्वमा अभिवृद्धि तथा स्वच्छ बजारको निर्माणमा नीतिहरू केन्द्रीत हुनुपर्ने देखिन्छ । अर्थतन्त्रको सबल र दिगो आधार निर्माणका लागि बहसमा ल्याउनुपर्ने मुख्य चरहरू उत्पादन लागत, उत्पादकत्व र बजारको व्यवस्था नै हुन् । यी तीनवटा विषयमा केन्द्रीत भएर नीति र कार्यक्रमहरू तय गरिनुपर्छ ।

उत्पादन लागत:

कुनै सेवा वा वस्तु उत्पादन गर्दा लाग्ने जम्मा खर्च र त्यसको विक्री पश्चात प्राप्त हुने आम्दानी उच्च भयो भने मात्र उद्यमशीलतामा वृद्धि हुन्छ । नीतिमा आयात घटाउने तथा निर्यात बढाउने भनिन्छ तर निर्यात हुन योग्य सेवा र वस्तु उत्पादन गर्ने उत्पादनका तत्वहरूको उचित सम्बोधन नै हुँदैन । यस अर्थमा नेपालको आर्थिक क्षेत्र प्रतिक्रियात्मक प्रकृतिको देखिन्छ । लगानीकर्ताले उपलब्ध नीति, स्रोत, श्रमको मूल्य, प्रविधि तथा उपलब्ध बजार लगायतका तत्वहरूको गहन विश्लेषणबाट मात्र लगानीको निर्णय गर्दछन् । कुनै उद्योग स्थापना गरेर उत्पादन गर्नु भन्दा पनि त्यसको प्रति युनिट उत्पादन लागतलाई कम गर्न सक्नु नै प्रमुख चुनौति हो । राज्यका आर्थिक नीतिहरू हरेक क्षेत्रका उत्पादनहरूमा नीतिगत हस्तक्षेपमार्फत प्रति एकाइ लागतलाई घटाउने दिशामा केन्द्रीत हुनुपर्छ ।

विश्व औद्योगिक संगठन युनिडोले सार्वजनिक गर्ने औद्योगिक प्रतिस्पर्धा सूचकांकमा नेपाल निरन्तर औरालो लाग्ने क्रममा रहेको देखिन्छ । सन् २०२२ मा नेपालको अवस्था १३६ औं स्थानमा रहेको छ । सो प्रतिवेदन अनुसार नेपालले औद्योगिक उत्पादनको ११ प्रतिशत मात्र निर्यात गर्दछ भने त्यसमा पनि आयात गरी सामान्य मूल्य अभिवृद्धि गरेर निर्यात गर्ने वस्तुहरूको ठूलो अंश रहेको छ । सहजै उत्पादन गर्न सकिने र परम्परादेखि चलिआएको प्राथमिक क्षेत्रनै आयातमुखी बन्दै गइरहेको तथ्य आर्थिक वर्ष २०७८।७९ को आर्थिक सर्वेक्षणले नै देखाएको अवस्था छ । सामान्यतया नेपालको औद्योगिक सेवा वा वस्तुको उत्पादन केही अपवादबाहेक आन्तरिक बजारमा समेत प्रतिस्पर्धा गर्न सक्षम देखिँदैन ।

नेपालमा उत्पादन लागत कम हुन नसक्ने प्रमुख कारणमा उद्यम स्थापनाको लागत अत्याधिक छ । उद्योग स्थापनाभन्दा जग्गाको खरीद, भाडा र प्राप्तिको खर्च निकै उच्च छ । उद्यमीहरूले अन्तर्राष्ट्रिय उत्पादनभन्दा सस्तोमा गुणस्तरीय उत्पादन गर्न सकेमा मात्र उनीहरूको उत्पादनले बजार प्राप्त गर्दछ तब मात्र विदेश निर्यात गर्न सकिन्छ । हाम्रा आर्थिक नीतिहरूले सो समस्याको सम्बोधन नगरी मात्र निर्यातलाई अनुदान दिने व्यवस्था गरेका छन् जुन सही देखिँदैन । नेपालमा उत्पादन लागत उच्च हुनुमा प्रमुख भूमिका वर्तमान खर्चिलो चुनाव पद्धति र गलत राजनीतिक संस्कृतिको रहेको देखिन्छ । श्रम, नवप्रवर्तन र उत्पादन अर्थशास्त्र भन्दा पनि राजनीतिक लगानीबाट शीघ्र अत्याधिक लाभ हासिल हुने हुनाले उद्यमशील व्यक्तिहरूको पनि गैर व्यावसायिकरण हुँदै गएको छ र उत्पादन गर्ने क्षमतामा तीव्र क्षयीकरण हुँदै गइरहेको छ । यसरी व्यापारिक र औद्योगिक क्षेत्रको डिप्रोफेसनालिज्मका कारण बजार व्यवस्था अस्वस्थ बन्दै गएर राष्ट्रिय उत्पादकत्व र उत्पादन को बहस ओझेलमा परेले उत्पादन लागत बढ्दै छ भने यसको नतिजा स्वरूप आयातमा अझै वृद्धि हुँदै जाने अवस्था देखिन्छ ।

उत्पादन लागत घटाउनका लागि उद्योग स्थापना गर्दा लाग्ने समय र खर्चमा कमी, सस्तो व्याजदर, सहज जग्गा प्राप्ति, सस्तो र सरल ऊर्जाको उपलब्धता, अवरोधविहीन कनेक्टिभिटीको सुनिश्चितता, उत्पादन पूर्वाधारहरू जस्तै विशेष आर्थिक क्षेत्रहरूको विस्तार, एकीकृत जाँच चौकीहरूको विस्तार, सुख्खा बन्दरगाह, एयर कार्गो ट्रान्सपोर्टका लागि विश्वका सबै प्रकारका हवाईजहाजहरू कम लागतमा सुरक्षित अवतरण गर्नसक्ने आइकाओको मापदण्डबमोजिमको विमानस्थल, द्रुत मार्ग र रेलवे तथा सस्तो र भरपर्दो इन्टरनेट जस्ता क्षेत्रहरूमा मापदण्ड र कार्ययोजनासहित सरकारी लगानी र प्राथमिकता तय गरिनुपर्ने हुन्छ ।

विश्व व्यापारका नयाँ व्यवस्थाहरू तथा नवीनतम प्रविधिका कारण उत्पादन लागतमा भारी कटौती हुने

क्रममा छ। त्यसैगरी विश्वमा विकास भएका उत्पादन लागत घटाउने नवीनतम प्रविधिहरूको ज्ञान हस्तान्तरणमा समेत सरकारको भूमिका महत्वपूर्ण हुन्छ । उत्पादनमा प्रयोग हुने अटोमेसन र ए.आइ. जस्ता प्रविधिहरूको कारण अहिले विश्वमा उत्पादन लागत घटाउने कार्यमा तीव्र प्रतिस्पर्धाको अवस्था सिर्जना भएको छ । उत्पादन लागत घटाउनका लागि सार्वजनिक नीतिमार्फत अन्तरसम्बन्धित क्षेत्रहरूको उचित सम्बोधन गरिनुपर्छ । सरकारले आर्थिक वर्ष २०७९।८० को बजेटमार्फत विद्युतमा दिने सहूलियतबाट सिमेन्ट उद्योगहरूले वार्षिक दुई खर्बसम्मको सिमेन्ट निर्यात गर्ने सक्ने सम्भावनाहरू उत्साहपूर्ण रूपमा सार्वजनिक भएका छन् । यद्यपि अधिकांश आर्थिक नीतिहरूले निर्यातमा अनुदान तथा कर छुटहरूलाई बढी जोड दिँदा उत्पादन लागत घटाउने तर्फ नीतिगत सहजीकरणको निकै कममात्र ध्यान गएको देखिन्छ ।

उत्पादन लागतलाई सहज र सस्तो ऊर्जाले उल्लेखनीय रूपमा घटाउँछ । नेपालको तुलनात्मक लाभका रूपमा रहेको र निजी क्षेत्रले राम्रो गति लिएको जलविद्युत क्षेत्रको उत्पादन लागत समेत घटाउने, वितरण लागत घटाउने र माग बमोजिम कम मूल्यमा उपलब्ध गराउँदा पेट्रोलियम विस्थापन देखि वैदेशिक लगानी समेत स्वतः आकर्षित हुन्छ ।

आन्तरिक उत्पादन र उत्पादकत्वमा गुणात्मक फड्को नमारेसम्म अन्य क्षेत्रहरूको व्यवस्थापनबाट मात्र अर्थतन्त्र सुदृढ, सन्तुलित र दिगो हुन सक्दैन । आयातमा आधारित उपभोगका आधारमा चलायमान अर्थतन्त्रलाई उत्पादन आधारित बनाउनु नै वर्तमान समयको संरचनागत रूपान्तरणको मूल मार्ग हो ।

उत्पादकत्व अभिवृद्धि:

जनशक्तिको सृजनात्मक र नवप्रवर्तनात्मक क्षमता, प्रविधि, समय र श्रमको वैज्ञानिक सन्तुलनबाट प्राप्त हुने उच्च र गुणस्तरीय कार्यसम्पादन नै उत्पादकत्व हो । त्यसैगरी उत्पादनका तत्वहरू जस्तै जमिन, पुँजी र प्रविधिको रचनात्मक सन्तुलनबाट उच्च स्तरको उत्पादक क्षमता प्राप्त गर्न सकिन्छ । समग्रमा जनशक्तिलगायत देशमा विद्यमान उत्पादनका तत्वहरूको लगानी र त्यसबाट प्राप्त प्रतिफलको तुलनाबाट उत्पादकत्व मापन गर्न सकिन्छ ।

विश्व उत्पादकत्वसम्बन्धी प्रतिवेदनका अनुसार दक्षिण एशियामा नेपालको राष्ट्रिय उत्पादकत्व क्षमता निकै कमजोर देखिन्छ । नेपालको उत्पादकत्वमा निरन्तर ओरालो लाग्दै जानुमा प्रमुख भूमिका जमिनलाई तरल पुँजीका रूपमा लिनु र यससम्बन्धी नियमन निकै कमजोर हुनु नै हो । उद्योग स्थापनाभन्दा जग्गाको मूल्य अत्याधिक हुनु, उत्पादनका लागि वित्तीय पुँजीको अभाव, ऊर्जाको सहज र सस्तो उपलब्धता नहुनु, श्रम शक्तिको कमजोर प्रदर्शन, ढुवानी खर्च उच्च रहनु तथा बजार अस्वस्थ हुनु नै प्रमुख रूपमा कमजोर उत्पादकत्वका भित्री कारक हुन् भने मुख्य कारक यससम्बन्धी नीतिगत सम्बोधनको अभाव नै हो ।

नेपालमा जमिनको उत्पादकत्वमा तीव्र क्षयीकरण हुने प्रमुख कारणमा जमिनलाई चल पुँजीका रूपमा लिँदै गएको अवस्था हो । एकातर्फ जमिन कृषकहरूबाट खोसिँदै गएर उच्च वर्गमा सीमित हुँदैछ भने अर्कोतर्फ बैङ्क र वित्तीय संस्थाहरूले हरेक कर्जामा जमिनलाई नै सुरक्षणका रूपमा माग गर्दछन् । यसले गर्दा साना उद्यमशील व्यक्तिहरूले न त जमिन प्राप्त गर्न सक्छन् न त वित्तीय पुँजी नै । जग्गाको अत्याधिक खण्डीकरण र व्यापारीकरणका कारणले गर्दा लगानीयोग्य बचत समेत निष्क्रिय र उत्पादनहीन बन्यो भने जग्गा उच्च वर्गको नियन्त्रणमा जाँदा उत्पादन विहीन भयो ।

कमजोर उत्पादकत्वको अर्को प्रमुख कारण शिक्षाप्रणाली साक्षरता केन्द्रीत मात्र भयो यो उत्पादन केन्द्रीत भएन । विद्यालयदेखि विश्वविद्यालयसम्म शैक्षिक प्रणालीमा तीव्र रूपमा डिप्रोफेसनलिज्म झाँगिदै गएको छ । शैक्षिक संस्थाहरूमा राजनीतिक धार सक्रिय भइ मेरिटको बध गरेकोले मानव पुँजीको उत्पादक क्षमतामा हास आउँदै गएको देख्न सकिन्छ ।

उत्पादकत्वमा अभिवृद्धि भएपश्चात् उत्पादन लागत घट्छ । तर उत्पादकत्वमा वृद्धि सिधा गणितबाट मात्र सम्भव हुँदैन । वर्तमान समयको प्रविधिको प्रतिस्पर्धात्मक युगमा उत्पादन हरेक दिन परिष्कृत र गतिशील हुनु जरुरी हुन्छ । हिजोको उत्पादकत्व आज सान्दर्भिक नहुन सक्छ । उत्पादकत्वमा गुणात्मक फड्को नमारी नत निर्यातयोग्य सेवा र वस्तु नै उत्पादन गर्न सकिन्छ नत तुलनात्मक लाभको उपयोग गर्न सकिन्छ । यसर्थ निर्यातमा अनुदान दिने नीतिले निर्यात बढाउँदैन बरु अवैध व्यापारलाई मलजल गर्न सक्छ ।

उत्पादकत्व वृद्धिको प्रमुख कारक श्रमशक्ति नै हो । उच्च उत्पादकत्व कुनै एक दिनमा विकास गर्न सकिने विषय नभएकोले यसका लागि शैक्षिक प्रणाली र व्यावसायिक तथा प्राविधिक शिक्षाको जगलाई निकै सबल बनाउनुपर्ने चुनौति हामी सामु रहेको छ । राष्ट्रिय मानव पुँजी निर्माणको अभियानमार्फत जनसांख्यिक लाभको विकास र उपयोग र तथा उच्च उत्पादन क्षमता भएका नवप्रवर्तनमुखी जनशक्ति निर्माण र उपयोगबाट मात्र उत्पादकत्वमा अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ । यसका लागि उत्पादकत्व अभिवृद्धिको राष्ट्रिय बहस जरुरी छ र मानवपुँजी निर्माणको वृहत् सोच र योजनाबाट अघि बढ्नुपर्ने हुन्छ । सरकारी तहबाट गुणस्तरीय प्राविधिक शिक्षाको निःशुल्क र सहज उपलब्धता, नवीनतम प्रविधिमा आधारित छोटो अवधिका विशिष्टीकृत तालिमहरू, विदेशबाट फर्केकाहरूको सीपको हस्तान्तरणको प्रबन्ध, औद्योगिक पाठशालाहरूको निर्माण लगायतका कार्यहरूमा लगानी केन्द्रित हुनु जरुरी हुन्छ । राष्ट्रिय रूपमा उत्पादकत्व वृद्धिको अभियान सञ्चालन गर्नु जरुरी देखिन्छ । विद्यालय तहको शिक्षा प्रणालीलाई जर्दैदेखि पुनर्अभिमुखीकरण जरुरी छ । विज्ञान र प्रविधि शिक्षामा नैतिकता र पूर्वीय मूल्यहरूको सम्मिश्रणबाट मात्र हरेक क्षेत्रमा आवश्यक पर्ने दक्ष मानव पुँजीको निर्माण गर्न सकिन्छ । यसैगरी तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूको पहिचान गरी सो क्षेत्रहरूमा उच्च उत्पादकत्व हासिल गर्नका लागि अध्ययन अनुसन्धान, तालिम र प्रविधिको उच्चतम प्रयोग जरुरी हुन्छ । हाम्रा परम्परागत सीप र ज्ञानलाई नवप्रवर्तनका माध्यमबाट उच्च उत्पादनशील बनाइ निर्यात वृद्धि गर्न सकिन्छ ।

उत्पादक क्षमता अभिवृद्धिका लागि तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूको अन्वेषण, अनुसन्धान र प्रवर्द्धन गर्न सकिन्छ । तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरू अन्तर्राष्ट्रिय बजार सापेक्ष हुने हुनाले विश्वविद्यालयहरू र अनुसन्धान संस्थाहरूसँग साझेदारी गरी निरन्तर रूपमा अध्ययन गरी प्रकाशन गर्ने, तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूमा सीप विकास, पुँजी र प्रविधिको सहज उपलब्धतामार्फत उत्पादकत्वमा अभिवृद्धि गर्न सकिन्छ । नेपालको वर्तमान समयका तुलनात्मक लाभका क्षेत्रहरूमा पर्यटन, जलविद्युत, पहाडी कृषिजन्य उत्पादन र जडीबुटीहरू लगायत पर्दछन् भन्ने मात्रै हो भने राज्यले यी क्षेत्रहरूमा उच्च उत्पादकत्व हासिल गर्ने गरी लक्षित कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्नुपर्ने हुन्छ जुन हालसम्मको प्रवृत्तिमा उत्साहजनक देखिएको छैन ।

बजार:

बजार व्यवस्था एक जटिल अवधारणा हो । यसले स्वच्छ र प्रतिस्पर्धात्मक विनिमयको सिर्जना, व्यवस्थापन, नियमन, सहजीकरण र प्रवर्द्धन गर्ने नीति व्यवस्थाको प्रतिनिधित्व गर्दछ । यसभित्र हाम्रा उत्पादनहरूको

अन्तर्राष्ट्रिय बजारको पहुँचका लागि गरिने आर्थिक कूटनीति, उत्पादनको गुणस्तरको अन्तर्राष्ट्रिय मापदण्डमा प्रमाणीकरण, बजारको विश्लेषण तथा अध्ययन अनुसन्धान तथा स्वच्छ बजारको नियमनको प्रतिनिधित्व जस्ता तत्वहरू अन्तरनिहित रहेका हुन्छन् ।

नेपालको सेवा वा वस्तुको बजार तथा बैंक र वित्तीय क्षेत्रको बजार सबै क्षेत्रमा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा छ । शक्ति र स्रोतको पहुँच र प्रभावमा तय हुने नियमनको परिमाण र गति नै यसको स्पष्ट चित्र हो । बजार अस्वस्थ छ भने उद्यमशीलता धराशायी हुन्छ भने उत्पादन लागत बढ्दै जान्छ उत्पादनमुखी चरित्र विचौलियातन्त्रमा रूपान्तरण हुन्छ, नेपालको नियति नै यही हो ।

सेवा र वस्तु उत्पादन गरेर मात्र पुग्दैन त्यसको उचित बजार आवश्यक हुन्छ । बजारको माग अनुकूल हुनका लागि उत्पादित सेवा वा वस्तुको मूल्य न्यून तथा गुणस्तर उच्च हुनुपर्छ । यसका साथसाथै बजारमा हुने अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा, कार्टेलिड, सिण्डिकेट तथा विचौलियाका चरहरूलाई नियन्त्रण गर्ने सक्षम बजार नियमनको प्रबन्ध हुनुपर्छ । नेपालको हकमा विश्लेषण गर्दा उत्पादन वृद्धि हुन नसक्नुको वर्तमान समयको मूल समस्या नै यही हो । उदाहरणका लागि स्वदेशी कृषि उत्पादनहरू बजार नपाएर बारीमै सुक्दा विदेशी उच्च विषादीयुक्त तरकारीहरू परीक्षण बिना नै निर्बाध आयात भइरहेका छन् । कृषकहरू तथा उत्पादकहरूले न्यूनतम लागत मूल्य पनि प्राप्त गर्न नसक्दा पनि उत्पादनकर्ता भन्दा विचौलियाहरूले खुलमखुला कैयौं गुणा मुनाफा लिइरहेका छन् । नियामक निकायहरूको नियमन लगभग निष्प्रभावकारी छ । यसले गर्दा उत्पादनभन्दा पनि वितरणमा मात्र नेपालको बजार केन्द्रित रहेको छ । कृषि उत्पादनको बजार समस्याका कारण उत्पादकत्व निकै कमजोर छ । त्यसैगरी कृषि उत्पादन गर्न इच्छुक व्यक्तिहरूको पहुँचमा कृषियोग्य जमिन अर्थात् उत्पादनको मुख्य साधन नै छैन मुख्य उत्पादनशील जमिन एलिटहरूको नियन्त्रणमा छ । यस्तो अवस्थामा कृषि उत्पादनमा जतिसुकै अनुदान दिएतापनि नत त्यसले उत्पादकत्व वृद्धि गर्छ न त निर्यात नै बढाउँछ । बजार व्यवस्थाका चरहरूको पहिचान र तिनको तथ्यपूर्ण सम्बोधनबाट मात्र सही नतिजा हासिल गर्न सकिन्छ ।

एन्टी डम्पिङ र काउन्टरभेलिड जस्ता नीतिहरूको व्यावहारिक कार्यान्वयनका लागि बजार र व्यापार इन्टेलिजेन्सको विकास, उत्पादनको प्राविधिक परीक्षणको सरल पहुँच र सक्षमता अभिवृद्धिजस्ता क्षेत्रहरूको एकसाथ प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्नुपर्ने हुन्छ ।

निष्कर्ष

नेपालको विगत केही महिनायताका अर्थतन्त्रका सूचकहरूलाई आधार मानेर श्रीलङ्कासँग तुलना गर्ने गरिएको पाइन्छ । केही प्रवृत्तिहरूमा समानता देखिएको भएतापनि हरेक देशको अर्थतन्त्रका विशिष्टताहरू फरक फरक रहेका हुन्छन् । अर्थतन्त्रका लक्षणहरूलाई मात्र आधार मानेर लिइने नीतिहरूले समस्याको सही सम्बोधन गर्न सक्दैनन् । विदेशी मुद्राको सञ्चिति घट्नु, व्यापार घाटा घट्नु, चालु खाता घाटामा रहने जस्ता विषयहरू कमजोर अर्थतन्त्रका लक्षणहरू मात्र हुन् रोगी अर्थतन्त्रका कारणहरू उच्च उत्पादन लागत, कमजोर उत्पादकत्व र बजार व्यवस्थाको विश्व्रङ्खलता नै हुन् । यी तत्वहरू नेपालको बजारमा अझै कमजोर बन्दै गइरहेका छन् । यसर्थ, सरकारको आर्थिक नीतिले हरेक क्षेत्रमा उपरोक्त तत्वहरूको गुणात्मक रूपान्तरणको लागि ठोस सम्बोधन गर्न सक्नुपर्छ । यसका लागि राजनीतिक प्रतिबद्धता र मतैक्यताको पनि उत्तिकै जरुरी हुन्छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- <https://www.unido.org/idr2022>
- <https://www.unido.org/annualreport>
- https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-productivity-working-papers_24139424
- <https://moics.gov.np/uploads/Final.pdf>
- world productivity: Trends drivers and policies, edited by Alistair Dieppe world Bank group
- <https://www.adb.org/countries/sri-lanka/economy>
- <https://www.worldbank.org/en/country/srilanka/overview>
- <https://www.financialexpress.com/economy/sri-lanka-economic-crisis-why-is-the-island-nation-in-deep-waters-explained/2520495/>
- पन्ध्रौं योजना २०७६।७७-२०८०।८१, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- आर्थिक सर्वेक्षण २०७९, नेपाल सरकार, अर्थ मन्त्रालय ।
- विभिन्न पत्रपत्रिकामा प्रकाशित विज्ञहरूका लेखहरू ।

नेपालमा सार्वजनिक खर्च तथा वित्तीय उत्तरदायित्व (PEFA) अवस्था, अभ्यास र चुनौतिहरू

थान प्रसाद पंजानी*



अवधारणा (General Concept)

सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्नको लागि पेफा एक विधि हो । पेफा कार्यक्रमले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यसम्पादन मापन गर्ने एक सशक्त औजारको रूपमा पेफा संरचनाको विकास गरेको छ । सार्वजनिक वित्तको खर्च व्यवस्थापन र त्यसमा निहित वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गर्नु नै पेफाको मुख्य उद्देश्य हो । यसले विकसित होस वा अविकसित सबै स्तरका आय भएका मुलुकहरूको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा विद्यमान सबल तथा कमजोर पक्षहरूको सही मूल्याङ्कन गर्दछ ।

पेफाले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका ७ वटा बृहत् कार्य क्षेत्र (स्तम्भ) भित्र ३१ वटा प्रमुख सूचकहरू मा ९४ वटा विशेषताहरू (आयामहरू) पहिचान गरेको छ । यो विश्वव्यापीरूपमा स्विकारिएको (Globally Accepted) संरचना हो । पेफा मूल्याङ्कनले एक निश्चित समयमा सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका समग्र पक्षको गहन, यथार्थपरक तथा प्रमाणमा आधारित सूचकहरूमा रहेर मापन गर्दछ । पेफा संरचनाले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका सबल तथा दुर्बल पक्षहरूको बारेमा मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन प्रस्तुत गर्दछ । वर्षेदिखि विकास गर्ने उद्देश्य लिई अगाडि बढिरहेका मुलुकहरूले आन्तरिक र वैदेशिक स्रोत र साधनको परिचालनका बावजुद विकासका लक्ष्य अनुसार अपेक्षित प्रगति नभएको कारणको फलस्वरूप यो पेफा संरचनाको परिकल्पना गरिएको हो ।

पृष्ठभूमि (Historical Background)

- युरोपियन कमिसन, अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, विश्व बैंक, फ्रान्स, नर्वे, स्वीट्जरल्यान्ड र बेलायत सरकारहरूको सक्रियतामा सन् २००१ मा पहिलो पेफा संरचनाको विकास गरिएको हो । हाल लकजमबर्ग र स्लोभाक रिपब्लिक सरकारहरू थप समावेश भएका छन् ।
- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका कार्यसम्पादनको गुणस्तर मापन गर्न समन्वयात्मक प्रयासको प्रवर्धन एवं संयन्त्रको खाँचो महसुस गरिएकोले पेफा संरचनाको शुरुवात गरिएको हो ।
- विकासोन्मुख देशहरूमा दशकौंसम्मको निरन्तर वैदेशिक सहायताको बावजुद पनि सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली कमजोर रहेको अवस्था ।
- दाताहरूले खोजेको विकासका उद्देश्यहरू हासिल गर्न सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणाली भरपर्दो बनाउनु पर्ने आवश्यकता ।
- मुलुकको सार्वजनिक खर्च खरिद र वित्तीय जवाफदेही प्रणालीको अवस्था मूल्याङ्कन गर्ने संयन्त्रको खाँचो रहेको ।

* सह महालेखा नियन्त्रक, महालेखा नियन्त्रक कार्यालय

- मुलुकमा मजबुद आर्थिक वृद्धि र सरकारी सेवा प्रवाहका लागि सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको कार्यसम्पादनमा सुधार ल्याउन आवश्यक रहेको ।
- पेफा संरचनामा सन् २००५ र २०११ को परिमार्जित संस्करण सहित सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको असल कार्यसम्पादनका आधारभूत मापदण्डहरू थप गरी पेफा संरचना २०१६ (PEFA Framework 2016) कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ ।
- विश्वमा हालसम्म १५० मुलुकहरूले Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) मूल्याङ्कन सम्पन्न गरी प्रतिवेदन सार्वजनिक गरिसकेका छन् ।

नेपालको सन्दर्भमा पेफाको शुरुवात (Nepalese Context)

- विश्व बैंकको पहल र सहयोगमा नेपालमा पहिलो पेफा मूल्याङ्कन सन् २००८ मा (आर्थिक वर्ष २००३।४ देखि २००५।६ को तथ्याङ्कको आधारमा) सम्पन्न गरिएको थियो ।
- प्रथम पेफा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन २००८ को आधारमा प्रथम चरणको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार रणनीति (Development of Action Plan for Strengthening PFM Performance –Short and Medium Term Action Plan) तयार गरिएको थियो ।
- दोस्रो पेफा मूल्याङ्कन (Self-Assessment by Government Officials) सन् २०१५ मा (आर्थिक वर्ष २०१०।११ देखि २०१२।१३ सम्मको तथ्याङ्कका आधारमा) सम्पन्न गरिएको थियो ।
- दोश्रो पेफा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन २०१५ को आधारमा दोश्रो चरणको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार रणनीति तयार गरिएको थियो ।
- उक्त दुवै पेफा मूल्याङ्कनहरू पेफा संरचना २००१ र २०११ (क्रमशः) अन्तर्गत रहेर गरिएकामा अबका पेफा मूल्याङ्कन परिमार्जित पेफा संरचना २०१६ बमोजिम गरिने भएको छ ।
- तेस्रो पेफा मूल्याङ्कन सन् २०२२ को अन्त्यसम्म सक्ने गरी प्रक्रिया अघि बढेको छ । मूल्याङ्कनका लागि ११ वटा टोली गठन भई काम भैरहेको छ ।
- सन् २०१४ मा Sub-National PEFA Assessment गरिएको थियो ।

पेफाको लक्ष (PEFA Goals)

पेफा कार्यक्रमको लक्ष्य मुलुकको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको मूल्याङ्कन गर्ने क्षमताको विकास गर्ने र यसको सुधार र क्षमता विकास कार्यमा निम्नानुसार प्रोत्साहन गर्नु रहेको छ ।

- पेफा संरचनामा मुलुकको स्वामित्व अभिवृद्धि गर्नु;
- यसको प्रयोगमा लाग्ने कारोबार खर्च घटाउनु;
- विकास साझेदारहरूको सहयोग जुटाउने;
- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यसम्पादनमा भएको प्रगतिको आवधिक अनुगमन गर्ने;
- विकास र वित्तीय जोखिमका सवालहरूमा उपयुक्त कदम चाल्न सघाउनु;
- सुधार कार्यको दिगो प्रभाव अभिवृद्धि गर्न सघाउने ।

पेफाका मूलभूत उद्देश्यहरू:

सरकारका नीतिहरू सही ढङ्गले कार्यान्वयन गरी वित्तीय तथा बजेटका अपेक्षित उपलब्धिहरू हासिल गर्न सक्ने एक सक्षम सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीको निर्माण गरी निम्न उद्देश्य प्राप्त गर्न सघाउने रहेको छ ।

- समष्टिगत वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने (समग्र बजेटको प्रभावकारी नियन्त्रण र वित्तीय जोखिमहरूको व्यवस्थापन),
- सार्वजनिक स्रोतको बाँडफाँट निर्धारित नीतिगत उद्देश्य र रणनीतिक प्राथमिकतामा केन्द्रित रहने,
- प्रभावकारी सार्वजनिक सेवा प्रवाहको लागि बजेटको माध्यम उपलब्ध श्रोत साधनको अत्युत्तम उपयोग गर्ने ।

नेपालमा पेफा संरचनाको अवलम्बनबाट भएका महत्वपूर्ण उपलब्धिहरू

- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन र पेफा सम्बन्धी क्रियाकलाप तथा सुधार कार्यक्रमहरू एकीकृत र समन्वयात्मक रूपमा सञ्चालन गर्न पेफा सचिवालय तथा पेफालाई मार्गदर्शन गर्न अर्थ सचिवको नेतृत्वमा निर्देशक समिति गठन गरिएको ।
- GFSM 2014 अनुसारको एकीकृत आर्थिक संकेत तथा वर्गीकरण र व्याख्या, २०७५ अनुसार सबै तहको बजेटको स्वरूपमा सुधार भएको छ ।
- मन्त्रालयगत बजेट सूचना प्रणाली कार्यान्वयनमा आएको छ ।
- तीनवटै तहमा मध्यकालीन खर्च संरचनाको परिपालना भएको छ ।
- आयोजना बैंकमा आयोजना प्रविष्ट गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ ।
- सबै जिल्लामा एकल खाता कोष प्रणाली लागू भएको छ ।
- विद्युतीय भुक्तानी प्रणाली कार्यान्वयनमा आएको छ ।
- राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली कार्यान्वयनमा आएको छ ।
- सूचना प्रविधिमा आधारित सरकारी लेखापालन र प्रतिवेदन प्रणाली लागू भएको छ ।
- एकल खाता कोष प्रणाली र राजस्व व्यवस्थापन सूचना प्रणाली कार्यान्वयन भएपछि मलेनिकाले वित्तीय व्यवस्थापन सूचना प्रणालीका माध्यमबाट तत्काल राजस्व आम्दानी र खर्चको अवस्था पास गर्न सक्ने अवस्था रहेको छ ।
- प्रदेश तहमा PLMBIS PTSA र स्थानीय तहमा SUTRA कार्यान्वयनमा आएको छ ।
- सरकारी कार्यालयबाट भएका आम्दानी र खर्चको हिसाब दैनिक रूपमा तयार गरी Day Close गर्ने व्यवस्था लागू भएको छ ।
- अन्तर्राष्ट्रिय स्तरको (IPSAS) मा आधारित नेपाल लेखामान (NPSAS) बमोजिमको प्रतिवेदन प्रणालीको विकास भई चरणबद्ध रूपमा लागू गरिएको र एकीकृत आर्थिक विवरण तयार गरी मलेप कार्यालयमा पेश गर्न सकिएको छ ।

- स्वयंकर निर्धारण प्रणाली र सूचना प्रविधिको माध्यमबाट कर विवरण पेश गर्ने प्रणाली भएकोले कर भुक्तानीमा वृद्धि RMIS मा Connect IPS का माध्यमबाट सिधै बैंक खातामा राजस्व दाखिला गर्न सकिने भएको छ । e-PAN, e-FILING , e-TDS जस्ता प्रणालीको बढ्दो प्रयोग हुँदै गएको छ ।
- E-Bidding, e-Government Procurement Portal मार्फत सार्वजनिक खरिद प्रक्रिया सञ्चालन गरिएको । निर्माण परामर्श र सामान खरिद व्यवस्थापनका लागि standard Bidding Documents तयार गरिएको छ ।
- नेपाल लेखापरीक्षण व्यवस्थापन प्रणाली लागू भएको छ ।
- वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन गरिएको छ ।

पेफाका सबल र कमजोर पक्षहरू:

सबल तथा अवसरका पक्ष:

सबल पक्ष:

- सूचक र सबुत प्रमाणमा आधारित रही सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन गर्न सकिने,
- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका सबल तथा कमजोर पक्ष लगायत जोखिम र चुहावट हुनसक्ने कमजोरीको पहिचान हुने,
- मुलुकको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको कमजोर पक्षमा समयमा दिगो रूपमा सुधार गर्न सकिने,
- पेफा संरचनामा अपनत्व अभिवृद्धि हुने ।

अवसर:

- सरकारले सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा विध्यमान कमी कमजोरी वा रोगहरू पत्ता लगाउन सक्ने,
- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनको यथार्थ स्थितिको बारेमा जानकारी हुने,
- सरकारले आफ्नो सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन प्रणालीमा सुधार गर्न आवश्यक सुधार रणनीति तयार गरी सुधार कार्यक्रम सञ्चालन गर्न सक्ने,
- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनलाई सबल र सुदृढ बनाउन सहयोग पुग्ने,
- सुधार कार्यमा विकास साझेदारहरूको सहयोग जुट्ने ।

कमजोर तथा चुनौतिका पक्ष:

दुर्बल पक्ष:

- मुलुकको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनको कार्यसम्पादनको खुल्ला रूपमा अपरेशन हुने,
- मुलुकको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा रहेका विकृति वा वित्तीय जोखिमहरू नलुकिने,

चुनौति:

- सुधार कार्यक्रममा सरकारको आवश्यकता र प्राथमिकताभन्दा विकास साझेदारहरूको चाहना प्रतिबिम्बित हुन सक्ने,
- सुधार कार्यक्रमहरूको प्रभाव दिगो रूपमा रहने गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- वित्तीय जोखिम न्यूनीकरण गरी आर्थिक अनुशासन अभिवृद्धि गर्न उपयुक्त सुधार कार्यक्रम कार्यान्वयन गर्ने,
- पेफा संरचनाको बारेमा जन चेतना तथा अपनत्वको अभिवृद्धि गर्ने,
- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा पेफा सूचक अनुसार आन्तरिकीकरण गर्दै कार्यसम्पादन गर्ने संस्कृतिको विकास गर्ने,

पेफा मूल्याङ्कनमा हाम्रो अवस्था (Our PEFA Assessment Status)

प्रथम पेफा मूल्याङ्कन प्रतिवेदनको परिणाम

पेफा सूचक	सूचक संख्या	परिणाम
PI-3	१	A
	०	B+
PI-1, 6 & 10	३	B
PI-11, 12, 13, 16, 17, 18, 22, 24 & 25	९	C+
PI-2, 5, 7, 8, 14, 19, 20 & 23	८	C
PI-4, 9, 15, 21, 26, 27 & 28	७	D+
D-1, D-2 & D-3	३	D

दोश्रो पेफा मूल्याङ्कन प्रतिवेदनको परिणाम

पेफा सूचक	सूचक संख्या	परिणाम
PI-1, 3, 5, 6, 10, 11, 13, 14 & 23	9	A
PI-4	1	B+
PI-12 & 19	2	B
PI-2, 8, 16, 17, 18, 22, 24, 25, 26 & D-2	10	C+
PI-9, 20 & D-3	3	C
PI-7, 15, 21 & D-1	4	D+
PI-27 & 28	2	D

पेफा मूल्याङ्कन प्रतिवेदन, २००८ को तुलनामा २०१५ को मूल्याङ्कनको अवस्था:

मापन अंकमा परिवर्तन	सूचकहरूको संख्या	सूचक प्रतिशत
कार्यसम्पादन स्तर बृद्धि	१९	६१%
कार्यसम्पादन स्तर घटेको	२	७%
कार्यसम्पादन स्तर यथावत रहेको	१०	३२%
जम्मा	३१	१००%

पेफा मूल्याङ्कन प्रक्रिया (PEFA Assessment Process):



प्रथम चरण: पेफा मूल्याङ्कनको योजना

- १. पेफा मूल्याङ्कनको आवश्यकता विषयमा छलफल
- २. अवधारणा पत्र वा कार्यशर्त तयार गर्ने
- ३. मूल्याङ्कनको लागि तयारी

दोश्रो चरण: फिल्ड कार्य

- ४. •मूल्याङ्कन कार्य आरम्भ
- ५. •तथ्याङ्क संकलन तथा विश्लेषण

तेश्रो चरण: पेफा प्रतिवेदन

- ६. •मस्यौदा पेफा प्रतिवेदन तयारी
- ७. •सरोकारवाला र विकास साझेदारका विशेषज्ञबाट समीक्षा
- ८. •मस्यौदा पेफा प्रतिवेदनको परिमार्जन (परिष्कृत गर्ने)

चौथो चरण: सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार कार्य

- ९. •सुधार रणनीति र कार्यक्रम विषयमा छलफल
- १०. •सुधार कार्यको अनुगमन तथा मूल्याङ्कन

पेफा संरचनाका ७ (सात) स्तम्भहरू, ३१ सूचक र ९४ आयाम (PEFA Framework: 7 Pillars, 31 Indicators & 94 dimensions of PEFA)

बजेटको विश्वसनीयता (Budget Reliability)	• सूचक (१-३) • आयाम वा उपसूचक (१+३+२=६)
सार्वजनिक वित्तको पारदर्शिता (Transparency of Public Finances)	• सूचक (४-९) • आयाम वा उपसूचक (१+१+३+२+४+१=१२)
सम्पत्ति र दायित्वको व्यवस्थापन (Management of Assets and Liabilities)	• सूचक (१०-१३) • आयाम वा उपसूचक (३+४+३+३=१३)
नीतिमा आधारित वित्तीय रणनीति र बजेट प्रणाली (Policy-Based Fiscal Strategy and Budgeting)	• सूचक (१४-१८) • आयाम वा उपसूचक (३+३+४+३+४=१७)
बजेट कार्यान्वयनमा सुनिश्चितता तथा नियन्त्रण (Predictability and Control in Budget Execution)	• सूचक (१९-२६) • आयाम वा उपसूचक (४+३+४+२+४+४+३+४=२८)
लेखांकन तथा वित्तीय प्रतिवेदन प्रणाली (Accounting and Reporting)	• सूचक (२७-२९) • आयाम वा उपसूचक (४+३+३=१०)
वाह्य निगरानी तथा लेखापरीक्षण (External Scrutiny and Audit)	• सूचक (३०-३१) • आयाम वा उपसूचक (४+४=८)

पेफा संरचनाका ७ (सात) स्तम्भहरू, ३१ सूचक र ९४ आयाम (PEFA Framework: 7 Pillars, 31 Indicators & 94 dimensions of PEFA)

१. बजेटको विश्वसनीयता (Budget Reliability):

सूचक (Indicators)	१. आयाम/उप-सूचक- (Dimensions)
१. यथार्थ जम्मा खर्च (Aggregate expenditure outturn)	१.१ यथार्थ जम्मा खर्च (Aggregate expenditure outturn)
२. यथार्थ खर्च बनावट (शीर्षक) अनुसार (Expenditure composition outturn)	२.१ कार्य वर्गीकरण अनुसारको यथार्थ खर्च बनावट (Expenditure composition outturn by function) २.२ आर्थिक वर्गीकरण अनुसारको यथार्थ खर्च बनावट (Expenditure composition outturn by economic type) २.३ भैपरी कोषबाट खर्च (Expenditure from contingency type)
३. यथार्थ राजस्व आम्दानी (Revenue outturn)	३.१ जम्मा यथार्थ राजस्व आम्दानी (Aggregate revenue outturn) ३.२ राजस्व बनावट (शीर्षक) अनुसार यथार्थ आम्दानी (Revenue composition outturn)

२. सार्वजनिक वित्तको पारदर्शिता (Transparency of Public Finances)

सूचक (Indicators)	आयाम/उप-सूचक- (Dimensions)
४. बजेट वर्गीकरण (Budget classification)	४.१ बजेट वर्गीकरण (Budget classification)
५. बजेट पुस्तिका (Budget documentation)	५.१ बजेट पुस्तिका (Budget documentation)
६. आर्थिक प्रतिवेदनमा समावेश नभएका वा प्रतिवेदन बाहिर भएका केन्द्रीय (संघीय) सरकार सञ्चालन खर्च (Central government operations outside financial reports)	६.१ आर्थिक प्रतिवेदनमा नपरेको खर्च (Expenditure outside financial reports) ६.२ आर्थिक प्रतिवेदनमा नपरेको राजस्व आम्दानी (Revenue outside financial reports) ६.३ गैर बजेटरी ईकाइको आर्थिक प्रतिवेदन (Financial reports of extra-budgetary units)
७. प्रदेश र स्थानीय तह सरकारलाई बाँडफाँट हस्तान्तरण (Transfer to sub-national governments)	७.१ बाँडफाँट हस्तान्तरण सम्बन्धी विद्यमान प्रणाली (System for allocating transfers) ७.२ बाँडफाँटको सराई वा हस्तान्तरण बारेमा समयमा सूचना प्रवाह (Timeliness of information on transfers)

<p>८. सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइको लागि बजेट र स्रोत साधन सम्बन्धी सूचना (Performance information for service delivery)</p>	<p>८.१ सेवा प्रवाहको लागि कार्यसम्पादन योजना (Performance plans for service delivery)</p> <p>८.२ सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइको कार्यसम्पादन उपलब्धि (Performance achieved for service delivery)</p> <p>८.३ सेवा प्रवाह गर्ने ईकाइद्वारा स्रोत साधन प्राप्ति (Resources received by service delivery units)</p> <p>८.४ सेवा प्रवाहको कार्यसम्पादन मूल्याङ्कन (Performance evaluation for service delivery)</p>
<p>९. वित्तीय सूचनामा सार्वजनिक पहुँच (Public access to fiscal information)</p>	<p>९.१ वित्तीय सूचनामा सार्वजनिक पहुँच (Public access to fiscal information)</p>

३. सम्पत्ति र दायित्वको व्यवस्थापन (Management of assets and liabilities)

<p>१०. वित्तीय जोखिम प्रतिवेदन (Fiscal risk reporting)</p>	<p>१०.१ सार्वजनिक संस्थानहरूको अनुगमन (Monitoring of public corporations)</p> <p>१०.२ प्रदेश तथा स्थानीय तह सरकारहरूको अनुगमन (Monitoring of subnational governments)</p> <p>१०.३ भैपरी वा आकस्मिक दायित्व र अन्य वित्तीय जोखिम (Contingency liabilities and other fiscal risks)</p>
<p>११. सार्वजनिक लगानी व्यवस्थापन (Public investment management)</p>	<p>११.१ लगानी प्रस्तावहरूको आर्थिक विश्लेषण (Economic analysis of investment proposals)</p> <p>११.२ लगानी परियोजनाको छनौट (Investment project selection)</p> <p>११.३ लगानी परियोजनाको लागत अनुमान (Investment project costing)</p> <p>११.४ लगानी परियोजनाको अनुगमन (Investment project monitoring)</p>
<p>१२. सार्वजनिक सम्पत्तिको व्यवस्थापन (Public assets management)</p>	<p>१२.१ आर्थिक सम्पत्तिको अनुगमन (Financial asset monitoring)</p> <p>१२.२ गैर आर्थिक सम्पत्तिको अनुगमन (Non-financial asset monitoring)</p> <p>१२.३ सम्पत्ति बहिर्गमनमा पारदर्शिता (Transparency of asset disposal)</p>

१३. ऋण व्यवस्थापन (Debt management)	१३.१ ऋण र जमानतको अभिलेखाङ्कन र प्रतिवेदन (Recording and reporting of debt and guarantees)
	१३.२ ऋण र जमानतको स्वीकृति (Approval of debt and guarantees)
	१३.३ ऋण व्यवस्थापन रणनीति (Debt management strategy)

४. नीतिमा आधारित वित्तीय रणनीति र बजेट तर्जुमा (Policy Based Fiscal Strategy & Budgeting)

सूचक (Indicators)	आयाम/उप-सूचक- (Dimensions)
१४. समष्टिगत आर्थिक तथा वित्तीय प्रक्षेपण (Macroeconomic and fiscal forecasting)	१४.१ समष्टिगत आर्थिक प्रक्षेपण (Macroeconomic forecasts) १४.२ वित्तीय प्रक्षेपण (Fiscal forecasts) १४.३ समष्टिगत वित्तीय संवेदनशीलता विश्लेषण (Macro fiscal sensitivity analysis)
१५. वित्तीय रणनीति (Fiscal strategy)	१५.१ नीतिगत प्रस्तावहरूको वित्तीय प्रभाव (Fiscal impact of policy proposals) १५.२ वित्तीय रणनीति परिपालना (Fiscal strategy adoption) १५.३ वित्तीय उपलब्धिहरूको प्रतिवेदन (Reporting on fiscal outcomes)
१६. खर्चको बजेट तर्जुमामा मध्यमकालीन अवधारणा (Medium-term perspective in expenditure budgeting)	१६.१ मध्यमकालीन खर्च अनुमान (Medium-term expenditure estimates) १६.२ मध्यमकालीन खर्चको सिलिंग (Medium-term expenditure ceiling) १६.३ रणनीतिक योजना र मध्यमकालीन बजेट बीच सामन्जस्यता (Alignment of strategic plans and medium-term budgets) १६.४ बजेट र अघिल्लो बर्षको अनुमान बीच सन्तुलन (Consistency of budgets with previous year's estimates)
१७. बजेट तर्जुमा प्रक्रिया (Budget preparation process)	१७.१ बजेट तर्जुमा कार्य तालिका (क्यालेण्डर) (Budget calendar) १७.२ बजेट तर्जुमा निर्देशिका (Guidance on budget preparation) १७.३ व्यवस्थापिका समक्ष बजेट प्रस्तुतीकरण (Budget submission to the legislature)
१८. बजेटको व्यवस्थापकीय निगरानी/परिनिरीक्षण (Legislative scrutiny of budget)	१८.१ बजेट निगरानी/परिनिरीक्षणको क्षेत्र (Scope of budget scrutiny) १८.२ बजेट निगरानी/परिनिरीक्षणको लागि व्यवस्थापकीय प्रक्रिया (Legislative procedures for budget scrutiny) १८.३ बजेट स्वीकृतिको समय (Timing of budget approval) १८.४ कार्यकारीवद्वारा बजेट संशोधनको लागि नियमको व्यवस्था (Rules for budget adjustment by the executives)

५. बजेट कार्यन्वयनमा सुनिश्चितता र नियन्त्रण (Predictability & Control in Budget Execution)

सूचक (Indicators)	आयाम/उप-सूचक- (Dimensions)
१९. राजस्व प्रशासन (Revenue administration)	१९.१ राजस्वका श्रोत परिचालनका लागि अधिकार र दायित्व (Rights and obligations for revenue measures) १९.२ राजस्व जोखिम व्यवस्थापन (Revenue risk management) १९.३ राजस्व लेखापरीक्षण र अनुसन्धान (Revenue audit and investigation) १९.४ राजस्व वक्यौता अनुगमन (Revenue arrears monitoring)
२०. राजस्व लेखापालन (Accounting for revenue)	२०.१ राजस्व संकलनको सूचना (Information on revenue collections) २०.२ राजस्व संकलनको हस्तान्तरण (Transfer of revenue collections) २०.३ राजस्व लेखा समायोजन (रिकन्सीलेसन) (Revenue accounts reconciliation)
२१. चालु वर्षमा स्रोतको बाँडफाँटको पूर्वानुमान (Predictability of in-year resource allocation)	२१.१ नगद बाँकी (ब्यालेन्स) को एकिकृत हिसाब (Consolidation of cash balances) २१.२ नगद प्रक्षेपण र अनुगमन (Cash forecasting and monitoring) २१.३ प्रतिबद्धता सिलिंग वारेको सूचना (Information on commitment ceilings) २१.४ चालु वर्षको बजेट संशोधनको उल्लेखनीयता (Significance of in-year budget adjustments)
२२. भुक्तानी बाँकी खर्च (Expenditure arrears)	२२.१ भुक्तानी दिन बाँकी खर्चको विवरण (Stock of expenditure arrears) २२.२ भुक्तानी दिन बाँकी खर्चको अनुगमन (Expenditure arrears monitoring)
२३. तलबी प्रतिवेदन नियन्त्रण (Payroll controls)	२३.१ तलबी प्रतिवेदन र व्यक्तिगत अभिलेख बीच सामन्जस्यता (Integration of payroll and personnel records) २३.२ तलबी प्रतिवेदन परिवर्तनको व्यवस्थापन (Management of payroll changes) २३.३ तलबी प्रतिवेदनको आन्तरिक नियन्त्रण (Internal control of payroll) २३.४ तलबी प्रतिवेदनको लेखापरीक्षण (Payroll audit)
२४. खरीद (Procurement)	२४.१ खरीद अनुगमन (Procurement monitoring) २४.२ खरीद तरिकाहरू (Procurement methods) २४.३ खरीद सूचनामा सार्वजनिक पहुँच (Public access to procurement information) २४.४ खरीद गुनासो व्यवस्थापन (Procurement complaints management)

<p>२५. गैर तलबी खर्चमा आन्तरिक नियन्त्रण (Internal controls on non-salary expenditure)</p>	<p>२५.१ जिम्मेवारी/कर्तव्यहरूको बाँडफाँट (Segregation of duties)</p> <p>२५.२ खर्च प्रतिबद्धता नियन्त्रणको प्रभावकारिता (Effectiveness of expenditure commitment controls)</p> <p>२५.३ भुक्तानी नियम र प्रक्रियासँग (Compliance with payment rules and procedures)</p>
<p>२६. आन्तरिक लेखापरीक्षण (Internal audit)</p>	<p>२६.१ आन्तरिक लेखापरीक्षणको क्षेत्र (Coverage of internal audit)</p> <p>२६.२ लेखापरीक्षणको प्रकृति र मानदण्डको उपयोग र अनुसरण (Nature of audits and standard applied)</p> <p>२६.३ आन्तरिक लेखापरीक्षण र प्रतिवेदनको कार्यान्वयन (Implementation of internal audits and reporting)</p> <p>२६.४ आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिको जवाफ (Response to internal audits)</p>

६. लेखापालन र प्रतिवेदन (Accounting and Reporting)

सूचक (Indicators)	आयाम/उप-सूचक- (Dimensions)
<p>२७. वित्तीय तथ्याङ्क शुद्धीकरण (Financial data integrity)</p>	<p>२७.१ बैंक खाता हिसाव मिलान (Bank account reconciliation)</p> <p>२७.२ उज्राती (संकास्पद) लेखा (Suspense accounts)</p> <p>२७.३ पेशकी लेखा (Advance accounts)</p> <p>२७.४ वित्तीय तथ्यांक शुद्धीकरण प्रक्रिया (Financial data integrity processes)</p>
<p>२८. चालु वर्षको बजेट समीक्षाको लागि प्रतिवेदन (In-year budget reports)</p>	<p>२८.१ प्रतिवेदनले समेटेको क्षेत्र र तुलनायोग्यता (Coverage and comparability of reports)</p> <p>२८.२ यथासमयमा चालु वर्षको बजेट समीक्षा प्रतिवेदन (Timing of in-year budget reports)</p> <p>२८.३ चालु वर्षको बजेट कार्यान्वयनको प्रतिवेदनमा शुद्धता (Accuracy of in-year budget reports)</p>
<p>२९. वार्षिक आर्थिक प्रतिवेदन (Annual financial reports)</p>	<p>२९.१ वार्षिक आर्थिक प्रतिवेदनको पूर्णता (Completeness of annual financial reports)</p> <p>२९.२ बाह्य लेखापरीक्षणको लागि प्रतिवेदन प्रस्तुत (Submission of reports for external audit)</p> <p>२९.३ लेखापालन मापदण्ड (Accounting standards)</p>

७. बाह्य निगरानी र लेखापरीक्षण (External Scrutiny and Audit):

सूचक (Indicators)	आयाम/उप-सूचक- (Dimensions)
३०. बाह्य लेखापरीक्षण (External audit)	३०.१ लेखापरीक्षणले समेटेको क्षेत्र र मापदण्ड (Audit coverage and standards) ३०.२ व्यवस्थापिका समक्ष लेखापरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत (Submission of audit reports to the legislature) ३०.३ बाह्य लेखापरीक्षणको अनुसरण (External audit follow-up) ३०.४ सर्वोच्च लेखापरीक्षण निकायको स्वतन्त्रता (Supreme audit institution independence)
३१. लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको व्यवस्थापकीय निगरानी (परिनिरीक्षण) (Legislative scrutiny of audit reports)	३१.१ समयमा लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको निगरानी (Timing of audit report scrutiny) ३१.२ लेखापरीक्षणले औल्याएका वा पत्ता लगाएका बिषयमाथि सनुवाई (Hearings on audit findings) ३१.३ व्यवस्थापिकाद्वारा लेखापरीक्षण प्रतिवेदन उपर सुझाव सिफारिश (Recommendations on audit by the legislature) ३१.४ लेखापरीक्षण प्रतिवेदनको व्यवस्थापकीय निगरानीको पारदर्शिता (Transparency of legislative scrutiny of audit reports)

८. अन्तरसरकारी वित्तीय सम्बन्ध (Inter-governmental Fiscal Relations)

प्रदेश तथा स्थानीय तह सरकारको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनका कार्य सम्पादन मापन गर्ने प्रयोजनका लागि पेफा संरचनामा माथि उल्लिखित केन्द्र (संघीय) सरकार सम्बन्धी आधार स्तम्भ, सूचक, आयाममा यो थप गरिएको आधार स्तम्भ सहित ८ (आठ) वटा आधार स्तम्भ कायम गरिएको छ ।

थप सूचकहरू (Additional Indicators)	आयाम/उप-सूचक- (Dimensions)
HLG-1 (सूचक): उच्चस्तरीय सरकारबाट हस्तान्तरण (Transfer from higher level of government)	HLG-1.1: Outturn of transfer from higher level government. HLG-1.2: Earmarked grants outturn. HLG-1.3: Timeliness of transfer from higher level government.
HLG-2 (सूचक): वित्त नियमहरू तथा वित्तीय अवस्थाको अनुगमन (Fiscal rules & monitoring of fiscal position)	HLG-2.1: Budget HLG-2.2: Service delivery programs HLG-2.3: Investment planning

चुनौति (Challenges)

- सरोकारवाला सबैमा पेफा संरचनाको आवश्यकता र महत्वको साझा बुझाई, आन्तरिकीकरण, कार्यान्वयन र अपनत्व बढाउनु;
- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधारमा प्राथमिकता दिने र प्रतिबद्धता बढाउनु;
- सुधारको निरन्तरता र दिगो तथा संस्थागत सुधार गर्नु;
- सुधार कार्यक्रम कार्यान्वयन क्षमता (Capacity Constraints) बढाउनु;
- विकास साझेदारहरूमा निर्भरता घटाउनु;
- पेफा मूल्याङ्कन र सुधार कार्यक्रम कार्यान्वयनमा विविधता र दोहोरोपनको अन्त्य गर्नु जस्ता प्रमुख चुनौतिहरू रहेका छन्।

भावी योजना (Way Forward)

- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनलाई सुदृढ, सबल दक्ष र प्रभावकारी बनाउन राजनीतिक तथा प्रशासनिक तहका सरोकारवाला निकायको बलियो प्रतिबद्धता प्राप्त गर्ने ।
- पेफा संरचना र सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन विषयमा अभिमुखीकरण, तालिम, अन्तरक्रिया, कार्यशाला आयोजना र सहभागितामा अभिवृद्धि गर्ने ।
- पेफा मूल्याङ्कन, सुधार रणनीति कार्यक्रम विकास र कार्यान्वयनमा सरोकारवाला निकायको प्रत्यक्ष सहभागिता र प्रतिबद्धतामा अभिवृद्धि गर्ने ।
- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुधार कार्यक्रमको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि क्षमता विकास गर्ने ।
- विकास साझेदारहरूसँग प्रभावकारी समन्वय र सहकार्य गर्ने ।
- पेफा मूल्याङ्कन र सुधारमा पेफा सचिवालयलाई One Door Policy अवलम्बन गर्ने ।
- सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा निरन्तर सुधार प्रक्रियालाई जारी राख्दै सुधारलाई दिगो र संस्थागत बनाउने ।

निष्कर्ष

नेपालमा पेफा संरचनाको आवश्यकता र महत्वलाई सरोकारवाला सबैले आत्मसात गरी सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापनमा सुधारका क्षेत्रहरू पहिचान गरी निरन्तर सुधारका कार्यक्रम तथा रणनीतिहरू बनाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्न सकेमा मात्र मुलुकको सार्वजनिक वित्तीय व्यवस्थापन सुदृढ र सबल बन्दै जाने तथा सुधार दिगो र संस्थागत बन्न सक्छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- PEFA मूल्याङ्कन प्रतिवेदन पहिलो, २००८, PEFA सचिवालय ।
- PEFA मूल्याङ्कन प्रतिवेदन दोश्रो, २०१५, PEFA सचिवालय ।

नेपालमा वैदेशिक रोजगार व्यवस्थापन



रमेश अर्याल*

सारांश

सरकारी र निजी क्षेत्रले सबैलाई स्वदेशमा रोजगारी दिन सक्ने अवस्था नभएकोले नेपालका अधिकांश व्यक्ति वैदेशिक रोजगारीमा जानुपर्ने बाध्यता छ। फलस्वरूप प्रत्येक वर्ष लाखौंको संख्यामा नेपाली युवा खाडी र मलेसिया लगायतका देशमा कामका लागि विदेशिएका छन्। केहीका लागि वैदेशिक रोजगार रहरको विषय भएतापनि वर्तमान अवस्थामा अधिकांश नेपालीका लागि यो बाध्यता बन्न पुगेको छ। वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपालीले पठाएको रेमिट्यान्सबाट मुलुकको अर्थतन्त्र धानिएको छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण, आवास तथा स्थानीय आय आर्जनमा योगदान पुगी गरिबी घटाउने प्रमुख कारण वैदेशिक रोजगारी बनेको छ। वैदेशिक रोजगारीलाई सुरक्षित व्यवस्थित र भरपर्दो बनाउन सरकारले विभिन्न नीतिगत संस्थागत व्यवस्था गरेतापनि वैदेशिक रोजगारको क्षेत्रमा विभिन्न समस्याहरू देखा परेका छन्। यस लेखमा वैदेशिक रोजगारीको अवस्था, वैदेशिक रोजगारीको प्रभाव, वैदेशिक रोजगारीका लागि भएका व्यवस्था, सुधारका प्रयास, वैदेशिक रोजगारीमा देखा परेका समस्या र वैदेशिक रोजगारीलाई सुरक्षित र व्यवस्थित बनाउने उपाय बारे चर्चा गरिएको छ।

परिचय

विश्वको कुनै देशमा भएको श्रमशक्ति रोजगारका लागि अन्य देशमा जाने क्रमलाई वैदेशिक रोजगार भनिन्छ। वैदेशिक रोजगार ऐन, २०६४ का अनुसार कामदारले विदेशमा पाउने रोजगारलाई वैदेशिक रोजगार भनी परिभाषित गरिएको छ। वैदेशिक रोजगार ऐनले भारतमा काम गर्न जानुलाई वैदेशिक रोजगारको कानुनी दायरामा समावेश गरेको छैन।

विदेशमा गई नेपालीहरूले काम गर्ने प्रचलन अगाडिदेखि नै आएको हो। नेपालीहरू वैदेशिक रोजगारमा जान लागेको लगभग २०० वर्ष पुग्न लागेको छ। सन् १८१६ को सुगौली सन्धिपछि सैनिक सेवामा भर्ना हुनका लागि नेपालीहरू विदेश जान सुरु गरेको पाइन्छ। सुरुका दिनहरूमा नेपालीहरूका गन्तव्य बर्मा, भूटान, भारत, थाईल्याण्ड, तिब्बत र मलेसिया थिए। तत्कालिन भारतको लाहोरमा नेपाली धेरै जाने हुँदा लाहुरे भनिन्थ्यो। अहिले पनि गाउँघरतिर विदेशबाट आउनेलाई लाहुरे आयो भनी सम्बोधन गरेको पाइन्छ। त्यस्तै वैदेशिक रोजगारीको लागि विदेश जानेलाई मुगलान पस्ने विशेषण दिएको पाइन्छ।

वैदेशिक रोजगारको इतिहास २०० वर्ष पुरानो भएतापनि वि. सं. २०४२ सालमा वैदेशिक रोजगार ऐन बनेपश्चात् कानुनी संयन्त्र निर्माण भएको हो। हाल वैदेशिक रोजगार ऐन, २०६४ कार्यान्वयनमा रहेको छ। नेपाल सरकारले नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी वैदेशिक रोजगारमा जान पाउने मुलुक तोक्ने व्यवस्था उक्त ऐनले गरेको छ। सोही प्रावधान बमोजिम नेपाल सरकारले संस्थागत रूपमा १९९९ देशहरूलाई

* सहसचिव, नेपाल सरकार

वैदेशिक रोजगारीको लागि खुला गरेकोमा हाल अफगानिस्तान, इराक र लिवियामा रोक लगाइएको छ। - व्यक्तिगत रूपमा वैदेशिक रोजगारीमा जाने प्रयोजनका लागि भने १७८ देशहरू खुला छन्।

वैदेशिक रोजगारीमा जाने कारणहरू

नेपालीहरू वैदेशिक रोजगारीमा जानका लागि आकर्षक गर्ने र बाध्य पार्ने तत्वहरूले भूमिका खेलेको पाइन्छ। बाध्य पार्ने तत्वमा देशमा रोजगारीको अवसर कम हुनु, राजनैतिक अस्थिरता र द्वन्द्वले गर्दा स्वदेशमा काम गर्ने वातावरण नहुनु, परम्परागत पेसाको सम्मान नहुनु, स्वदेशमा श्रमको सम्मानमा कमी हुनु र कृषि पेशाप्रति आकर्षण नहुनुलाई लिन सकिन्छ। त्यस्तै गरिबीबाट मुक्त हुन छिटो धन कमाउने लालसा बढ्नु, देशमा औद्योगिक विकासले तीव्रता नपाउनु, आफ्ना बालबालिकाको उज्वल भविष्यको चाहना हुनु, ऋणको बोझ हुनु र खर्च बढ्नु आदि कारणले वैदेशिक रोजगारीमा जान बाध्य पारेको छ।

वैदेशिक रोजगारीमा जान आकर्षक गर्ने तत्वमा विदेशमा बढ्दो रोजगारीको अवसर, नेपालमा भन्दा विदेशमा धेरै कमाई, विदेशको देखासिकी संस्कृति, वैदेशिक रोजगारमा रहेका आफन्तहरूको सहयोग र सुझाव, वैदेशिक रोजगारीबाट फर्किएकाहरूको उन्नति र प्रगति तथा अन्तर्राष्ट्रिय श्रम बजारमा नेपाली कामदारको माग आदि कारणले विदेश जान खोज्छन्।

वैदेशिक रोजगारीको वर्तमान अवस्था

नेपालमा प्रत्येक वर्ष करिब ५ लाख थप जनशक्ति श्रम बजारमा प्रवेश गर्दछन्। आन्तरिक श्रम बजारमा अवसरको कमी हुँदा ठूलो संख्यामा युवाहरू कामका लागि विदेशिएका छन्। औपचारिक तथा अनौपचारिक दुवै माध्यमबाट भारत बाहेक अन्य देशमा करिब ५० लाख जनशक्ति वैदेशिक रोजगारीमा गएका छन्। आर्थिक वर्ष २०५०/५१ मा वैदेशिक रोजगारीमा जाने ३ हजार ६०५ जना भएकोमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को प्रथम दश महिनामा ५ लाख ५ हजार पुगेको छ।

तालिका १: श्रम स्वीकृति लिनेको संख्या

आर्थिक वर्ष	श्रम स्वीकृति लिने संख्या		
	पुरुष	महिला	जम्मा
२०७८/७९ बैशाखसम्म	४२७४८८	३७५६७	५०५४९१
२०७७/७८	१५५२४२	११४५६	१६६६९८
२०७६/७७	३४००००	२८४३३	३६८४३३
२०७५/७६	४७६७०५	३२१२३	५०८८२५
२०७४/७५	५७९५२१	३२९६४	६१२६८५
२०७३/७४	६०९३३९	३३५२०	६४२८५९
२०७२/७३	६०९०४७	३१९३४	६४०९८१

स्रोत: वैदेशिक रोजगार विभाग

कोभिड १९ महामारीका कारण आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा वैदेशिक रोजगारीका लागि अन्तिम श्रम स्वीकृति लिने नेपालीको संख्या ६३ प्रतिशतले घटी १ लाख ६७ हजार भएकोमा आर्थिक वर्ष २०७८/७९

को बैशाखसम्म ५ लाख ५ हजार पुगेको छ। अहिले दैनिक करिब १ हजार ७ सय बढी व्यक्ति रोजगारीका लागि विदेशिने गरेका छन्।

चालु आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को पहिलो दश महिनाको तथ्याङ्कलाई हेर्दा कुल श्रम स्वीकृतिमा संस्थागत श्रम स्वीकृति लिने २ लाख ४८ हजार छन्। एक पटक आएर जानका लागि पुनः श्रम स्वीकृति लिने २ लाख ३० हजार जना छन्। नयाँ व्यक्तिगत श्रम स्वीकृति लिने २७ हजार छन्। दश महिनामा सबैभन्दा बढी साउदी अरबमा १ लाख ६० हजार, कतारमा १ लाख ५८ हजार र युएईमा ९६ हजार जनाको श्रम स्वीकृति भएको छ। त्यस्तै, कुवेतमा २५ हजार, बहराइनमा १० हजार, मलेसियामा ९ हजार र ओमानमा ६ हजार जनाको श्रम स्वीकृति भएको छ। कोभिडका कारण २ वर्ष मलेसियाले कामदार लैजान रोकेकोमा हाल लैजान सुरु गरेसँगै मलेसिया जानेको संख्या बढ्न थालेको छ। श्रम स्वीकृति लिनेमध्ये करिब ८ प्रतिशत महिला छन्। दश महिनामा ३८ हजार महिलाले श्रम स्वीकृति लिएका छन्। जिल्लागत आधारमा हेर्ने हो भने धेरै श्रम स्वीकृति लिने जिल्लाहरू क्रमशः धनुषा, सिरहा, महोत्तरी, झापा र मोरङ छन्। वैदेशिक रोजगारीमा गएका मध्ये करिब ७४ प्रतिशत अदक्ष छन्।

वैदेशिक रोजगारको प्रभाव

वैदेशिक रोजगारबाट सकारात्मक र नकारात्मक दुवै किसिमका प्रभाव देखा परेका छन्। सकारात्मक प्रभावमा वैदेशिक रोजगारीमा गएका युवाले पठाएको विप्रेषणबाट मुलुकको अर्थतन्त्रमा योगदान पुगेको छ। आर्थिक वर्ष २०७७/७८ मा रु. ९ खर्ब ६१ अर्ब ५ करोड विप्रेषण भित्रिएको छ। कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा विप्रेषणको अनुपात २२.५ प्रतिशत छ। ५६ प्रतिशतले घर परिवारले विप्रेषण आय प्राप्त गर्दै आएका छन्। वैदेशिक रोजगारीले देशमा आर्थिक गतिशीलता बढाएको छ। वैदेशिक मुद्रा आर्जन तथा शोधनान्तर स्थितिमा सहयोग पुगेको छ। शिक्षा, स्वास्थ्य, पोषण, आवास तथा स्थानीय आय आर्जनमा योगदान पुगी गरिबी घटाउने प्रमुख कारण वैदेशिक रोजगारी बनेको छ। विदेशमा सिकेको ज्ञान, सीप, प्रविधि र उद्यमशीलता स्वदेशमा प्रयोग भएको छ। युवाहरूलाई रोजगारीको अवसर प्रदान गरेको छ। वैदेशिक रोजगार व्यवसायबाट सरकारलाई वर्षेनी राजस्व प्राप्त हुने गरेको छ भने विदेशमा आर्जित रकम र सीपले स्वदेशमा उद्यम र स्वरोजगारी सिर्जनामा महत्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गरेको छ।

नकारात्मक प्रभावतर्फ हेर्ने हो भने युवा जनशक्ति विदेशिनाले देशमा युवाशक्तिको अभाव भएको छ। गाउँका कृषियोग्य जग्गा जमीन बाँझो रहेको छ। गाउँमा वृद्ध र बालबालिका मात्र भएका र मलामी जानेहरूको समेत अभाव भएको अवस्था छ। केही परिवारमा विखण्डन र विचलन बढ्दै गएको पनि छ। हवाई टिकट, र भीषा वापतको ठूलो रकम विदेशिएको छ। वैदेशिक रोजगारीका नाममा गाउँका सिधा युवाहरू ठगिने क्रम बढेको छ। गर्मीको परवाह नगरी कडा परिश्रममा काम गर्दा वर्षेनी ठूलो संख्यामा युवाहरूले ज्यान गुमाएका छन्। चालु आर्थिक वर्ष २०७८/७९ को दश महिनामा वैदेशिक रोजगारीको सिलसिलामा १ हजार १७१ जनाको मृत्यु भएको छ।

वैदेशिक रोजगारसँग सम्बन्धित नीतिगत र संस्थागत व्यवस्था

वैदेशिक रोजगारलाई सुरक्षित व्यवस्थित मर्यादित र भरपर्दो बनाउन विभिन्न नीतिगत र संस्थागत व्यवस्था गरिएको छ।

(क) नीतिगत व्यवस्था

नेपालको संविधानको धारा ३३ मा रोजगारीको हकअन्तर्गत प्रत्येक नागरिकलाई रोजगारीको हक हुने, धारा ५१ (झ) श्रम र रोजगार सम्बन्धी नीतिमा वैदेशिक रोजगारीलाई शोषणमुक्त, सुरक्षित र व्यवस्थित गर्न तथा श्रमिकको रोजगारी र अधिकारको प्रत्याभूति गर्न यस क्षेत्रको नियमन र व्यवस्थापन गर्ने, वैदेशिक रोजगारीबाट आर्जन भएको पूँजी, सीप, प्रविधि र अनुभवलाई स्वदेशमा उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगाउन प्रोत्साहन गर्ने उल्लेख छ।

वैदेशिक रोजगारलाई सुरक्षित, व्यवस्थित र मर्यादित बनाउने उद्देश्यले वैदेशिक रोजगार ऐन तथा नियमावली, २०६४ कार्यान्वयनमा छ। वैदेशिक रोजगार न्यायाधिकरण नियमावली, २०६८ कार्यान्वयनमा आई वैदेशिक रोजगारीमा भएका मुद्दाको कारवाही र किनारा भएको छ। वैदेशिक रोजगार नीति, २०६८ ले वैदेशिक रोजगारलाई सुरक्षित, व्यवस्थित, मर्यादित र भरपर्दो बनाउँदै वैदेशिक रोजगारबाट हुने आर्थिक तथा गैरआर्थिक लाभबाट गरिवी निवारण तथा राष्ट्रको दिगो आर्थिक र सामाजिक विकासमा अधिकतम योगदान पुऱ्याउने लक्ष्य लिएको छ। पन्ध्रौँ योजनामा श्रम तथा रोजगारीमा वैदेशिक रोजगारीलाई सुरक्षित, मर्यादित र व्यवस्थित गर्ने उद्देश्य लिइएको छ।

वैदेशिक रोजगारसँग सम्बन्धित विभिन्न निर्देशिका र कार्यविधिहरू छन्। वैदेशिक रोजगारमा जाने कामदारको स्वास्थ्य परीक्षण गर्ने स्वास्थ्य संस्था सूचीकरण, नवीकरण तथा अनुगमन सम्बन्धी कार्यविधि, २०७२, इजाजतवाला संस्था र अभिमुखीकरण तालिम प्रदायक संस्थाको अनुगमन सम्बन्धी कार्यविधि, २०७३, व्यक्तिगत श्रम स्वीकृतिमा वैदेशिक रोजगारमा जाने कामदारको श्रम स्वीकृति लिने प्रक्रिया सम्बन्धी निर्देशिका, २०६९, वैदेशिक रोजगारमा घरेलु कामदार पठाउने सम्बन्धी निर्देशिका, २०७२, वैदेशिक रोजगार सम्बन्धी मागपत्र जाँच निर्देशिका, २०७५, वैदेशिक रोजगारीमा गएका नेपाली कामदारको कानुनी प्रतिरक्षा सम्बन्धी निर्देशिका, २०७५ कार्यान्वयनमा रहेका छन्।

नेपाल सरकारको आर्थिक वर्ष २०७९/८० को वार्षिक नीति तथा कार्यक्रममा वैदेशिक रोजगारीका श्रम सम्झौताको पुनरावलोकन गर्नुका साथै नयाँ र आकर्षक गन्तव्य मुलुकहरूमा रोजगारी प्रवर्द्धन गर्ने, वैदेशिक रोजगारीमा हुने ठगी नियन्त्रण गर्ने उल्लेख छ। आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेटमा वैदेशिक रोजगारीलाई सुरक्षित मर्यादित र व्यवस्थित गराइने उल्लेख छ। नेपालले अन्तर्राष्ट्रिय श्रम संगठनका ११ वटा सन्धि तथा महासन्धिहरू अनुमोदन गरेको छ। विभिन्न ९ देशसँग श्रम सम्झौता भएको छ।

(ख) संस्थागत व्यवस्था

वैदेशिक रोजगारीलाई व्यवस्थित, मर्यादित र भरपर्दो बनाउन, संस्थागततर्फ श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय, वैदेशिक रोजगार विभाग, वैदेशिक रोजगार कार्यालय, श्रम तथा रोजगार कार्यालय र कल्याणकारी कार्य गर्ने गरी वैदेशिक रोजगार प्रवर्द्धन बोर्ड कार्यरत रहेका छन्। वैदेशिक रोजगार न्यायाधिकरण, वैदेशिक रोजगारमा जाने कामदारको बीमा गर्ने कम्पनी, अभिमुखीकरण तालिम दिने संस्था र स्वास्थ्य परीक्षण गर्ने संस्था, व्यवसायिक तथा सीप विकास तालिम प्रतिष्ठान पनि कार्यरत छन्। विदेशस्थित कुटनीतिक नियोग, राहदानी विभाग, अध्यागमन कार्यालय समेत वैदेशिक रोजगारीमा सहयोगी निकाय हुन्। सुरक्षित आप्रसन परियोजनाले विभिन्न जनचेतनामूलक र प्रवर्द्धनात्मक काम गरेको छ। वैदेशिक रोजगार सूचना व्यवस्थापन प्रणालीमार्फत वैदेशिक रोजगारका कामहरू सूचना प्रविधिमैत्री भएका छन्।

वैदेशिक रोजगारमा हाल भएका सुधारका प्रयास

पछिल्लो समयमा वैदेशिक रोजगारीको क्षेत्रमा सुधारका काम हुन थालेका छन्। विभिन्न मुलुकसँग श्रम सम्झौता नवीकरण गर्ने, भिजिट भिसामा कामदार पठाउने प्रवृत्तिमा नियन्त्रण गर्ने कार्य अगाडि बढेको छ। श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालयमा चौविसै घण्टा सञ्चालन हुने गरी कल सेन्टर तथा वैदेशिक रोजगार सम्बन्धी गुनासो सुनुवाई कक्षको स्थापना भएको छ। वैदेशिक रोजगारीमा भएको ठगीको सम्बोधन गर्न मार्सल कार्यदल र रेपिड रेस्पन्स टिमको गठन भई ठगी र बदमासी गर्नेलाई कारवाही हुन थालेको छ। पीडितको उद्धार हुन शुरु भएको छ। वैदेशिक रोजगार विभागमा छुट्टै प्रहरी इकाइको व्यवस्था भएको छ। वैदेशिक रोजगारीमा जाने व्यक्तिलाई बिना झन्झट आधुनिक प्रविधि मार्फत सहज र सरल तरिकाबाट सेवाप्रवाह हुन थालेको छ।

सूचना प्रविधिको माध्यमबाट श्रम स्वीकृतिलाई फेसलेस, पेपरलेस र क्यासलेस बनाई छिटो, छरितो र पारदर्शी रूपमा गुनासो रहित सेवाप्रवाह गर्न वैदेशिक रोजगार कार्यालयबाट २०७८ माघ २ गतेबाट पुनः श्रम स्वीकृति, २०७९ वैशाख २ गतेबाट संस्थागत श्रम स्वीकृति र २०७९ जेठ ६ गतेबाट नयाँ व्यक्तिगत श्रम स्वीकृति अनलाईन प्रणालीबाट मात्र काम भएको छ। यसरी श्रम स्वीकृतिका सबै काम अनलाईनबाट मात्रै हुन थालेको छ। फलस्वरूप कार्यालयमा दैनिक हुने दुई हजार बढीको भिड हटेको छ। विगतमा सेवाग्राहीको भौतिक उपस्थितिमा सेवाप्रवाह गर्दा विभिन्न गुनासो सुन्न परेको र कर्मचारीहरूले समेत रातीसम्म काम गर्नु परेकोमा अहिले सेवाग्राहीको गुनासो सुन्न नपरेको र कर्मचारी समेत समयमै घर जान पाएका छन्। अनलाईनका कारण सेवाग्राहीको लागतमा पनि कमी आएको छ। सेवाप्रवाहका चरणहरू घट्टा काम छिटो छरितो भएको छ।

वैदेशिक रोजगारीमा देखा परेका समस्याहरू

वैदेशिक रोजगारीमा थुप्रै समस्याहरू देखा परेका छन्। संस्थागत रूपमा वैदेशिक रोजगारमा जाने प्रकृत्या लामो छ। वैदेशिक रोजगारीमा नेपालीहरूलाई के कति अवधिसम्म कस्तो देशमा पठाउने हो भन्ने दीर्घकालीन नीतिको अभाव छ। वैदेशिक रोजगारीमा जान चाहने वा जाने तयारीमा रहेका युवाको लागि आवश्यक सूचनाको कमी छ। सीप तालिम नलिई विदेश जाने र पठाउने प्रवृत्ति छ।

वैदेशिक रोजगारमा जाने अधिकांश कामदारले वाञ्छित पारिश्रमिक तथा सेवा सुविधा प्राप्त गर्न सकेका छैनन्। वैदेशिक रोजगारीसम्बन्धी अनियमितता, ठगीका सम्बन्धमा उजुरी, गुनासोको सुनुवाई र न्याय दिलाउने सरकारी संयन्त्रको विकेन्द्रीकरण र न्यायमा सरल पहुँचको अभाव छ। गन्तव्य मुलुकमा आप्रवासी कामदारको संरक्षण र शीघ्र उद्धार तथा राहत कार्यको अपर्याप्तता छ।

सरकारले तोकेको शुल्कभन्दा चर्को रकम तिर्नुपर्ने बाध्यता छ। म्यानपावर कम्पनी तथा विचौलियाले पासपोर्ट तथा रकम लिएर समयमा विदेश नपठाउने, कतिपयले पासपोर्ट र कागजात राख्ने तथा समयमा नै फिर्ता नगर्ने गुनासो छ। विदेश पठाउन अघि नै धेरै रकम लिने, लामो समय झुलाउने, ठगी गर्ने लगायतका प्रवृत्ति बढ्दो छ। कन्सलटेन्सीबाट समेत वैदेशिक रोजगारीमा पठाउने प्रवृत्ति छ। म्यानपावर कम्पनीले नै भिजिट भिसा र व्यक्तिगत श्रम स्वीकृतिमा समेत महङ्गो शुल्क लिएर पठाउने गरेको पाइन्छ। वैदेशिक रोजगारमा जान चाहनेले विदेश जानुपूर्व लिनुपर्ने पूर्वप्रस्थान अभिमुखीकरण तालिममा हेलचेक्राई गर्ने, स्वास्थ्य परीक्षणमा फेल भएपनि रकम लिएर पास भएको प्रमाणपत्र लिने, सरकारले स्वीकृत नदिएको देशमा समेत जानको लागि पहल गर्ने लगायतका प्रवृत्ति छ। विदेशमा जान श्रम स्वीकृति लिने प्रकृत्या लामो भएकोले विदेशी भूमि भएर तथा भिजिट भिसामा विदेश जाने प्रवृत्ति छ।

विदेश जाने क्रममा हवाइजहाजमा लैजान पाउने सामानहरूको जानकारी नहुँदा दुख झेल्नु, विदेशमा गएपश्चात सीपको कमीका कारण कठिन काम गर्न बाध्य हुनु, सम्झौताअनुसारको तलब र कम्पनीमा काम गर्न नपाउनु, विदेशमा समस्या पर्दा समाधानका लागि कहाँ कसरी सम्पर्क गर्ने जानकारी नहुनु लगायतका समस्या छन्।

विदेशबाट गैरकानुनी रूपमा हुण्डीबाट पैसा पठाउदा कामदार ठगिएका छन्। विप्रेषणबाट प्राप्त रकमको उत्पादनमूलक कार्यमा लगानी हुन सकेको छैन। फर्किएर आएका कामदारको पुनर्स्थापना गर्ने नीतिगत व्यवस्था र कार्ययोजनाको कमी छ। वित्तीय साक्षरताको बारेमा कामदार तथा परिवारलाई पर्याप्त जानकारी छैन। वैदेशिक रोजगारमा गएर फर्कने कामदारहरूको तथ्याङ्क तयार पार्न नसक्दा उनीहरूको ज्ञान सीप सुहाउँदो नीति तथा कार्यक्रम तयार पार्न सकिएको छैन।

वैदेशिक रोजगारमा देखिएका समस्या समाधानको लागि सुझाव

वैदेशिक रोजगारलाई सुरक्षित, व्यवस्थित र मर्यादित बनाउन विद्यमान नीतिगत, कानुनी, संरचनागत र प्रक्रियागत व्यवस्थाहरूमा समसामयिक सुधार गर्नुपर्छ। संस्थागत रूपमा वैदेशिक रोजगारमा जाने प्रकृया लामो भएकोले विद्यमान वैदेशिक रोजगार ऐन, नियम र कार्यविधिमा परिमार्जन गरी छरितो बनाउनुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीको लागि नयाँ नयाँ श्रम गन्तव्यको खोजी गर्ने र प्रमुख श्रम गन्तव्य मुलुकहरूसँग श्रम सम्झौता गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीमा जाने र जान चाहनेका लागि आवश्यक पर्ने सही र यथार्थ सूचना एवं जानकारी स्थानीय तहसम्म प्रवाह गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारी रहेको ठगी, दलाली र विचौलियाको नियन्त्रण गर्ने तथा ठग्नेलाई कानुन बमोजिम कारवाही गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगार सूचना व्यवस्थापन प्रणालीलाई क्रमशः स्तरोन्नति र सरलीकरण गर्दै जानुपर्छ।

श्रम स्वीकृति नलिई विदेश जाने र अनुमति नभएको देशमा गैरकानुनी बाटो प्रयोग गरी जाने प्रवृत्तिलाई रोक्न जनचेतनामूलक कार्यक्रम गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीमा संलग्न निकायहरू श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय, परराष्ट्र मन्त्रालय र गृह मन्त्रालयबीच समन्वय हुनुपर्छ। गन्तव्य मुलुकका नेपाली कुटनीतिक नियोगहरूलाई रोजगारी हितमा क्रियाशील गराउनुपर्ने तथा आवश्यकता अनुसार श्रम सहचारीको संख्या बढाउनुपर्ने देखिन्छ।

वैदेशिक रोजगारको आकार र कार्यबोझ अनुसार सरकारी निकायको संगठनात्मक संरचनालाई विस्तार गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीमा पठाएपछि कामदारको अवस्था तथा समस्याको बारेमा समयसमयमा अनुगमन गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीको क्रममा मृत्यु, अङ्गभङ्ग र गम्भीर विरामी भएका कामदार तथा निजहरूको परिवारलाई प्रदान गरिने राहत तथा आर्थिक सहायतामा प्रभावकारिता र शीघ्रता ल्याउनुपर्ने देखिन्छ। वैदेशिक रोजगार व्यवसायीहरूमा व्यवसायिक कुशलता र नैतिकताको विकास र प्रवर्द्धन गर्नुपर्छ।

महिला कामदारको पहुँचलाई सुरक्षित र सहज बनाउनुपर्छ। विभिन्न कारणले समस्यामा परेका कामदारलाई उद्धार तथा सेल्टर होमको अभाव हुन नदिन स्रोत साधनको व्यवस्था गर्नुपर्छ। विप्रेषणलाई उत्पादनशील क्षेत्रमा परिचालन गर्न वित्तीय साक्षरता तालिमको प्रभावकारिता अभिवृद्धि गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारमा गएर फर्कने कामदारहरूको तथ्याङ्क तयार पारी उनीहरूको सीप तथा दक्षताको उपयोग हुने गरी कार्यक्रम तर्जुमा गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीबाट फर्किएका व्यक्ति तथा निजको परिवारलाई लक्षित गरी रोजगारी र उद्यमशीलतामा आधारित पुनःएकीकरणका कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्छ।

श्रम सम्झौताका व्यवस्थाहरू कार्यान्वयन गर्नका लागि श्रम कूटनीतिलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्छ। वैदेशिक रोजगारमा जान चाहने श्रमशक्तिलाई माग अनुसारको सीप तथा ज्ञान प्रदान गरी दक्षता अभिवृद्धि गर्ने कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारसँग सम्बन्धित अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा नेपाली नागरिकको हकहित तथा संरक्षण सम्बन्धी सवालहरूलाई प्राथमिकताका साथ प्रस्तुत गर्नुपर्छ। नेपालले नेतृत्व गर्ने अन्तर्राष्ट्रिय मञ्चहरूमा श्रोत मुलुक र गन्तव्य मुलुकहरूसँग द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सम्वाद गरी आप्रवासी कामदारको पक्षमा साझा दृष्टिकोण तयार गर्नुपर्छ। प्रमुख गन्तव्य मुलुकमा कार्यस्थलको नियमित अनुगमन गर्नुपर्छ। वैदेशिक रोजगारीको क्रममा अप्ठ्यारामा परेका नेपाली नागरिकलाई तत्काल आश्रयको लागि सुरक्षित गृहको सञ्चालन र विस्तार गर्नुपर्छ।

निष्कर्ष

देशमा पर्याप्त मात्रामा आन्तरिक रोजगारीको सिर्जना नहुँदा बर्षेनी लाखौंको संख्यामा नेपालीहरू विदेशिन बाध्य भएका छन्। पछिल्लो तथ्याङ्कअनुसार नेपालबाट वैदेशिक रोजगारीमा दैनिक करिब १ हजार ७ सय युवा जनशक्ति विदेशिने गरेका छन्। वैदेशिक रोजगार देशको अर्थतन्त्रकै महत्वपूर्ण आधारस्तम्भ बन्न पुगेको सन्दर्भमा यसलाई अझ बढी व्यवस्थित, मर्यादित र सुरक्षित बनाउनुपर्ने आवश्यकता छ। वैदेशिक रोजगारीलाई व्यवस्थित गर्न यससँग सम्बन्धित समस्याहरूको पहिचान गरी तिनको समाधानका उपायहरू व्यवस्थित र मर्यादित बनाउन सरकारले गरिरहेको, अपनाउनुपर्ने हुन्छ। वैदेशिक रोजगारलाई सुरक्षित पहलमा सर्वसाधारण, वैदेशिक रोजगार व्यवसायी, सञ्चार माध्यम एवम् सरोकारवाला सबैले साथ दिनुपर्ने देखिन्छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, २०७२, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७ - २०८०/८१), राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं।
- आर्थिक सर्वेक्षण २०७८/७९, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- नेपाल सरकारको वार्षिक नीति तथा कार्यक्रम, २०७९, नेपाल सरकार।
- आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेट वक्तव्य, अर्थ मन्त्रालय, काठमाडौं।
- वैदेशिक रोजगार ऐन, २०६४ तथा नियमावली, २०६४, कानून किताव व्यवस्था समिति, काठमाडौं।
- व्यक्तिगत श्रम स्वीकृतिमा वैदेशिक रोजगारमा जाने कामदारको श्रम स्वीकृति लिने प्रक्रिया सम्बन्धी निर्देशिका, २०६९, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय, काठमाडौं।
- वैदेशिक रोजगारमा घरेलु कामदार पठाउनेसम्बन्धी निर्देशिका, २०७२, श्रम, रोजगार तथा सामाजिक सुरक्षा मन्त्रालय, काठमाडौं।
- रमेश अर्याल, वैदेशिक रोजगारको पीडामा मलम, अन्नपूर्ण दैनिक २०७८ फागुन २३।

नेपालको निजामती सेवामा भारतीय निजामती सेवाको असल अभ्यासहरूको प्रयोगका क्षेत्रहरू

सेवन्तक पोखरेल*

विषय प्रवेश

आधुनिक निजामती सेवाको विकास मानव इतिहासको लामो विकाससँग जोडिएको छ। ईसापूर्व ३००० वर्ष अगाडि विकास भएको प्राचिन मिश्र सभ्यताको विस्तारका लागि निजामती सेवाको महत्वपूर्ण भूमिका रहेको थियो। यसै अवधिमा विकास भएको निजामती सेवालार्ई पछिका सबै नोकरशाहीहरूले ऐतिहासिक मोडेलको रूपमा लिने गरेको पाइन्छ।

ईसापूर्व २०० देखि (शि ह्वाङ्तीको समयदेखि) चीनमा निजामती सेवा रहेको थियो। भारतमा प्रशासनिक अभ्यास आदिकालदेखि नै विभिन्न स्वरूपमा भएको पाइन्छ। कौटिल्यको अर्थशास्त्रमा प्रशासनिक संयन्त्रका सातवटा आधारभूत तत्वहरू उल्लेख गरेको पाइन्छ। यी तत्वहरूमा :स्वामी (the ruler), अमात्य (the bureaucracy), जनपद (territory), दुर्ग (the fortified capital), कोष (the treasury), दण्ड (the army), र मित्र (the ally) रहेका थिए। अर्थशास्त्र अनुसार नोकरशाही मन्त्री र अमात्यहरू मिलेर बनेको थियो। जबकि मन्त्रीहरू राजाका सल्लाहकार थिए भने, अमात्यहरू निजामती कर्मचारी थिए। अमात्यहरूलाई योग्यताको आधारमा उच्च, मध्य र तल्लो तहमा विभाजन गरिएको थियो। प्रमुख निजामती कर्मचारी समहर्तर (sama-hartr) थिए, जसले वार्षिक बजेट तयार पार्ने, हिसाब राख्ने र राजस्वको दर निर्धारण गर्ने गर्दथे। सम्निघात्र (samnidhatr) अर्को प्रमुख निजामती कर्मचारी पद थियो जस्ले करको असुलीको अभिलेख राख्ने र राज्यको भण्डारको जिम्मा लिने गर्दथे।

आधुनिक भारतीय निजामती सेवाको विकास भारतमा इष्ट इन्डिया कम्पनीको शासन सुरु भएपछि भएको हो। सार्वजनिक प्रशासनमा समयानुकूल सुधार हुनाले भारतीय Bureaucracy लाई व्यावसायिक, मजबुद र तटस्थ प्रशासनको रूपमा लिने गरिएको छ।

नेपालले संघीय राज्य प्रणाली अवलम्बन गरेको लामो अवधि भएको भएता पनि हाल सम्म प्रशासनिक संघीयताले मूर्तरूप लिन सकेको छैन। संघीय राज्य प्रणालीमा रहने निजामती सेवाको स्वरूपको स्पष्टता समयमै निकर्ग्यो हुन नसक्दा एकातर्फ विगतमा गरिएको कर्मचारी समायोजनसम्बन्धी कार्य विवादरहित हुन सकेको छैन भने अर्कोतर्फ संघीय व्यवस्थामा रहने निजामती सेवाको स्वरूप निर्धारण गर्ने संघीय निजामती सेवा ऐनसमेत जारी हुन सकेको छैन। प्रस्तुत सन्दर्भमा तटस्थ तथा व्यावसायिक रूपमा उत्कृष्ट मानिएको भारतीय निजामती सेवाको असल अभ्यासहरू अनुकरण हुन सकेमा नेपालको निजामती सेवामा सकारात्मक प्रभाव पर्ने देखिन्छ।

* सहसचिव, नेपाल सरकार

भारतीय निजामती सेवाको मुलभुत पक्षहरू

उत्तराधिकारी निजामती सेवा डिजाइन गर्दा एकीकृत प्रशासनिक प्रणालीको ब्रिटिश संरचनाको तत्वहरू जस्तै, खुला प्रविष्टि, शैक्षिक उपलब्धिहरूमा आधारित प्रणाली, विस्तृत प्रशिक्षण व्यवस्था, स्थायी कार्यकाल, संघ, प्रदेश र जिल्ला स्तरहरूमा निजामती सेवाका लागि आरक्षित महत्त्वपूर्ण पदहरू, पेन्सन तथा सुविधा सहितको तलब प्रणाली र जेष्ठता तथा अनुभवका आधारमा सरुवा र बढुवा प्रणालीलाई केन्द्रविन्दुमा राखेको पाइन्छ।

१. प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदनका आधारमा निरन्तर सुधार

सन् १९६६ मा पहिलो र सन् २००५ मा दोस्रो प्रशासन सुधार आयोगको गठन भई उक्त आयोगहरूले दिइएको प्रतिवेदनको आधारमा समय सामयिक रूपमा निजामती सेवामा सुधार हुँदै आएको देखिन्छ। सन् २००५ मा गठन भएको दोस्रो प्रशासन सुधार आयोगले दिएको १५ वटा प्रतिवेदनमा उल्लेखित १५१४ वटा सुझाव मध्ये ११८३ वटा सुझाव कार्यान्वयनमा गएका देखिन्छन्। आयोगबाट देहाय बमोजिमको विषयमा प्रतिवेदन बुझाएको थियो।

- Right to Information: Master Key to Good Governance (First report)
- Unlocking human capital: Entitlements and Governance – a Case Study relating to NREGA (Second Report)
- Crisis Management From Despair to Hope (Third report)
- Ethics in Governance (Fourth Report)
- Public order (Fifth Report)
- Local Governance (Sixth Report)
- Capacity Building for Conflict Resolution (Seventh Report)
- Combating Terrorism Protecting by Righteousness (Eight Report)
- Social Capital-A Shared Destiny (Ninth Report)
- Refurbishing of Personnel Administration- Scaling new Heights (Tenth Report)
- Promoting e-governance: The smart way Forward (Eleventh Report)
- Citizen Centric Administration – The Heart of Governance (Twelfth Report)
- Organizational Structure of Government of India (Thirteenth Report)
- Strengthening Financial management System (Fourteenth Report)
- State and District Administration (Fifteenth Report)

प्रस्तुत प्रतिवेदनहरूले शासकीय व्यवस्थाको समग्र पक्षलाई समेटेको देखिन्छ। प्रतिवेदन कार्यान्वयन, सहजीकरण र अनुगमनका लागि Dedicated संयन्त्र रहेको छ। यसै प्रतिवेदनको आधारमा e-office, सार्वजनिक निकायमा पेश गर्नु पर्ने विवरण पेशगर्न e-filling, तालिम तथा अनुभवका आधारमा कर्मचारीको पदस्थापना र Multi stakeholder feedback को आधारमा कर्मचारीको मूल्याङ्कन गर्ने प्रावधान जस्ता असल अभ्यास सुरु गरिएका छन्।

नेपालको सन्दर्भमा हेर्दा एक दर्जनभन्दा बढि प्रशासन सुधार आयोग गठन भई प्रतिवेदन प्राप्त भएतापनि प्रतिवेदनहरू वास्तविक धरातलभन्दा फरक किसिमका अन्यत्रका Best Practice समावेश गरी Pre-

scribe गरिएका मात्र हुनु, Content र Context बीच तादम्यताको अभाव रहनु, सुधार कार्य सेवाको गुणस्तरमा सुधार भन्दा कर्मचारीको वृत्ति विकासमा मात्र केन्द्रित रहनु, प्रतिवेदनमा सुधारका समग्र पक्ष नसमेटिनु तथा प्रतिवेदन कार्यान्वयन संयन्त्र र सुधारको निरन्तरताको अभाव जस्ता कारणले सुधार प्रतिवेदन कार्यान्वयन हुन सकेको देखिँदैन। प्रस्तुत सन्दर्भमा भारतीय अभ्यास अवलम्बन भएमा निजामती सेवाको सुधारमा उपयोगी हुने देखिन्छ।

२. निजामती सेवालार्ई तीन समूहमा विभाजन

भारतमा निजामती सेवालार्ई तीन वर्गमा समूहबद्ध गरिएको छ।

क. अखिल भारतीय सेवा (All India Services)

यस सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरू केन्द्र सरकार र राज्य सरकार दुवैमा रहेर कार्य गर्ने अवसर प्राप्त गर्छन्। यस सेवा अन्तर्गत Indian Administrative Service(IAS), Indian Police Service(IPS) र Indian Forest Service(IFC) पर्दछन्। छनौट संघीय लोक सेवा आयोगबाट हुन्छ भने उनीहरूको पदस्थापनाको लागि २६ क्याडेट को व्यवस्था गरिएको छ। उनीहरू खटिएको राज्य सरकार वा केन्द्र सरकार अन्तर्गत रहेर सेवा गर्दछन्। यस्ता कर्मचारीको सरुवा तथा बढुवा सम्बन्धित राज्य सरकारवाटै भएतापनि अविशिष्ट अधिकार केन्द्र सरकारलाई मात्र रहेको छ। उनीहरूलाई एक प्रदेशबाट अर्को प्रदेशमा सरुवा गर्दा अनिवार्य दुवै प्रदेशको सहमति आवश्यक पर्दछ। केन्द्र सरकार तथा राज्य सरकार अन्तर्गतका मन्त्रालयमा सचिव Indian Administrative Service(IAS) बाट मात्र नियुक्त गरिन्छ। केन्द्र सरकार र राज्य सरकार अन्तर्गतका महत्वपूर्ण पदमा रहेर कार्य गर्न अवसर पाइने भएकाले यस सेवामा अत्याधिक आकर्षण रहेको पाइन्छ। प्रस्तुत लेखमा लिइएका अभ्यासहरू समेत मुख्यतः यसै सेवासँग सम्बन्धित रहेका छन्।

ख. केन्द्रीय निजामती सेवा (Central Civil Services)

यस सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूले केन्द्र सरकार अन्तर्गतका निकायमा मात्र सेवा गर्छन्। यस अन्तर्गत Indian Revenue Service(IRS), Indian Railway Service(IRS), Indian Foreign Service(IFC) आदि पर्दछन्। छनौट संघीय लोक सेवा आयोगबाट हुन्छ।

ग. राज्य निजामती सेवा (State Civil Services)

यस सेवामा कार्यरत कर्मचारीहरूले राज्य सरकार अन्तर्गत रहेर सेवा गर्दछन्। यस सेवामा आवश्यक जनशक्तिको छनौट सम्बन्धित राज्यको राज्य लोक सेवा आयोगबाट हुन्छ। यसै सेवा अन्तर्गत कार्यरत कर्मचारी नै स्थानीय तहमा समेत खटाइने गरिन्छ।

नेपालको संविधान, २०७२ धारा २८५ ले नेपाल सरकारले देशको प्रशासन सञ्चालन गर्न संघीय निजामती सेवा र प्रदेश मन्त्रपरिषद्, गाउँ कार्यपालिका र नगर कार्यपालिकाले आफ्नो प्रशासन सञ्चालन गर्न आवश्यकता अनुसार कानून बमोजिम विभिन्न सरकारी सेवाहरूको गठन र सञ्चालन गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ भने धारा ५१ को खण्ड (ख) उल्लेखित राजनीतिक तथा शासन व्यवस्थासम्बन्धी नीतिको उपखण्ड(६) मा “संघीय इकाइबीच जिम्मेवारी, स्रोत साधन र प्रशासनको

साझेदारी गर्दै सुमधुर र सहयोगात्मक सम्बन्धको विकास र विस्तार गर्ने” भन्ने राज्यको नीति उल्लेख भएकाले संघीय इकाइबीच प्रशासनिक साझेदारीको अनिवार्यता देखिएकाले भारतमा जस्तै तीन सेवाको अभ्यास नेपालमा समेत उपयुक्त हुने देखिन्छ।

३. सेवा समूहको व्यवस्था

कामको आधारमा भारतीय निजामती सेवा भित्र चौबीस वटा सेवा र सो अन्तर्गत विभिन्न सेवा/समूहहरू रहेका छन्, उदाहरणका लागि भारतीय रेल सेवा अन्तर्गत दश वटाभन्दा बढि सेवा/समूह रहेका छन्। जस्का कारण एकातर्फ निजामती सेवा विशिष्टिकृत रहेको छ भने अर्कोतर्फ कर्मचारीहरू व्यावसायिक रूपमा दक्ष रहेको पाइन्छ।

नेपालमा १२ सेवा र ५० भन्दा बढि समूह रहेको छ। विद्यमान सेवा/समूहमा कार्य प्रकृतिमा आएको परिवर्तन अनुसार समयानुकूल परिमार्जन लामो समयदेखि हुन सकेको छैन। विद्यमान सेवा समूहबाट मात्रै मुलुकको वर्तमान आवश्यकता निजामती सेवाले पूरा गर्न सक्ने देखिंदैन। हाल प्रशासन सेवामा कार्यरत निजामती सेवाको कर्मचारी अधिकांश प्रशासनिक क्षेत्रमा काम गर्न पाउने व्यवस्था छ। सार्वजनिक प्रशासनबाट सम्पादन हुने कार्य विशिष्टिकृत छ। सेवा प्रवाहको किसिम फरक हुनुका साथै नियम कानून र कार्यविधिहरू पनि छुट्टै छन्। एउटा कर्मचारी सबै प्रकृतिको कार्य सम्पादनका लागि व्यावसायिक र दक्ष हुन सक्दैन। विश्वमा कुनै पनि देशमा यस्तो किसिमको अभ्यास छैन। मुलुकमा आम नागरिकलाई प्रदान गर्नुपर्ने सेवा प्रभावकारी नभएको, विकास निर्माणको प्रकृत्यामा अलमलता भएको, निर्णय प्रकृत्या विवादित र कार्यान्वयनयोग्य नहुने गरेको तथा विदेशी मुलुकहरूसँगको वार्ता तथा सम्झौता अपेक्षित लाभ मिल्ने किसिमको नहुने गरेको जस्ता समस्याहरू विद्यमान कर्मचारी व्यवस्थाका कारण सृजना भएको देखिएको छ। एउटै व्यक्ति ६, ६ महिनामा विभिन्न निकाय चर्चार्ने प्रवृत्तिले सार्वजनिक प्रशासन एकातर्फ भद्रगोल भएको छ भने अर्कोतर्फ राजनीतिक हस्तक्षेपका लागि सहज भएको छ। प्रस्तुत सन्दर्भमा भारतको विशिष्टकरणको अभ्यास नेपालमा समेत उपयुक्त हुने देखिन्छ।

४. सेवा प्रवेशको उमेर

निजामती सेवामा प्रवेश गर्न पाउने उच्चतम उमेर साधारणतर्फ ३२ वर्ष र आरक्षणतर्फ ३५ वर्ष रहेको छ। हाल यस्तो उमेर २७ वर्षमा झार्ने बहस भइ रहेको छ भने दोस्रो प्रशासन सुधार आयोगको प्रतिवेदनले समेत सेवा प्रवेशको उमेर घटाउने सुझाव दिएको छ।

नेपालको निजामती सेवामा प्रवेश गर्न पाउने उच्चतम उमेर साधारणतर्फ ३५ वर्ष र आरक्षणतर्फ ४० वर्ष रहेको छ। सेवा प्रवेशको बढि उमेर राख्दा व्यक्ति लामो समयसम्म लोक सेवा आयोगको परीक्षाको तयारीमा आफ्नो उर्वर समय व्यतित गर्ने, Energetic व्यक्ति सेवामा भित्र्याइ आवश्यकता अनुसार विकास गर्न जटिल हुने र सेवामा प्रवेश गर्ने व्यक्तिले कम बढुवाको अवसर प्राप्त गर्ने तथा सुरक्षा निकायमा सेवा प्रवेशको उमेरसमेत निकै कम रहेकोले विशेषज्ञ पदवाहेक अन्य सरकारी सेवाको सेवा प्रवेश उमेर अधिकतम ३० वर्ष राख्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।

५. छनौटसम्बन्धी व्यवस्था

केन्द्र सरकारका पदमा आवश्यक कर्मचारीको छनौट संघीय लोक सेवा आयोगबाट हुन्छ। आयोगबाट अधिकृतस्तरको कर्मचारी छनौट गर्दा देहायबमोजिमको परीक्षा प्रणाली अवलम्बन गर्ने गरेको छ।

क. प्रारम्भिक परीक्षा

प्रारम्भिक परीक्षाको पाठ्यक्रम General Science, इतिहास, भूगोल, राजनीति, अन्तर्राष्ट्रिय सम्बन्ध जस्ता विषय समावेश भएको ४०० पूर्णाङ्कको रहेको छ।

ख. मुख्य परीक्षा:

मुख्य परीक्षाको पूर्णाङ्क १७५० को रहेको छ। दुई पेपर ऐच्छिक सहितको ९ पेपरको परीक्षा दिनु पर्दछ। अङ्ग्रेजी र अन्य कुनै एक भाषा पास गरे मात्र हुन्छ।

ग. अन्तर्वार्ता:

२७५ को मौखिक परीक्षा हुन्छ। मुख्य लिखित परीक्षा र अन्तर्वार्तामा प्राप्त गरेको अंक भारको आधारमा नतिजा प्रकाशन गरिन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा मूल परीक्षाको अंक भार र पाठ्यक्रममा भारतीय अभ्यास अवलम्बन गरिएमा अझ प्रतिवान जनशक्ति निजामती सेवामा भित्र्याउन सकिने देखिन्छ।

६. तालिम

भारतीय प्रशासन सेवामा नियुक्त कर्मचारीहरूलाई निजको सेवा अवधिभरमा Induction training, Mid-Career Training Programme, In Service Training Programmes, Long Term Degree Programs at India and Abroad र Short term Programs Abroad जस्ता तालिम दिने गरिन्छ।

A. **Induction training:** परिचयात्मक तालिम कार्यक्रम करिब २ वर्ष अवधिको हुन्छ भने देहाय बमोजिमको विषयवस्तु कार्यक्रममा समावेश गर्ने गरेको पाइन्छ।

- Foundation Course-15 wks
- Economics, History, General Principles of Law, Legal Concepts, Rule of Law, Rule of Law, civil and Criminal Courts, Public Administration, New Paradigm in Governance, Principles of Natural justice, CrPC (The Code of Criminal Procedure), Culture, project management, Gender Sensitisation, Preventing Corruption, Human Rights, Administrative Laws & Tribunals, Disaster Management.
- Phase I- 26 wks
- District Administration and its Regulatory role, Land Administration, Decentralisation, Panchayati Raj, Rural and Urban development, Health, Education, Infrastructure, Project Management, Elections, Environment, Public Finance, Leadership and HRM.
- District Training- 54 wks

- Attachment at District and State Head Quarters, Independent Charges, Language Instructions and Learning.
- Phase II- 8 wks
- Presentations and De-Briefing session on the experiences during district training, foreign exposure and Seminars.

B. Mid-Career Training Programme (Compulsory)

- Phase III – After 9 years
- Project Appraisal, Public Private Partnership Foreign Exposure, Education, Health, Rural Development and Decentralisation, Agriculture, Urban Development, E-Governance and Public Service Delivery, Public Finance, Environment, Energy and Climate Change.
- Phase IV-After 16 years
- Perspective Building, Public Policy Module, PPP, Health, Decentralisation, Urban, Education, Leadership, Negotiation. Foreign Exposure.
- Phase V-After 28 years
- Global Perspective on Governance, India's evolving policy environment and current policy challenges-through talks by experts, policy papers, peer review.

त्यस्तै, भारतीय राजस्व सेवामा भर्ना भएका अधिकारीहरूलाई १६ महिनाको Induction तालिम सञ्चालन गरिन्छ। भारतमा प्रत्यक्ष कर र अप्रत्यक्ष कर सम्बन्धी छुट्टाछुट्टै सेवा भएकाले अलग अलग तालिम सञ्चालन हुने गरेको छ। भारतीय राजस्व सेवा (Income Tax) मा भर्ती भएका अधिकारीहरूका लागि कर प्रशासकको रूपमा प्रभावकारी काम गर्न आवश्यक ज्ञान र सीपहरू प्राप्त गर्न सक्षम बनाउन तालिमलाई दुई मोड्युलहरूमा डिजाइन गरिएको छ। विशेष गरी, प्रशिक्षणले गुणस्तरीय करदाता सेवाहरू प्रदान गर्न, गैर-अनुपालन पत्ता लगाउन र दण्डित गर्न, राजस्वलाई अधिकतम बनाउन र भारत सरकारको बृहत् आर्थिक, कर र वित्तीय नीति बुझ्न सहायक हुने सैद्धान्तिक र व्यवहारिक तालिम दिने गरेको देखिन्छ।

यसै प्रकार हरेक सेवा/समूहको छुट्टाछुट्टै पाठ्यक्रम अनुसार तालिम कार्यक्रम सञ्चालन गरिने गरेको देखिन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा हाल सञ्चालित तालिम कार्यक्रमहरूले लक्षित जनशक्ति विकासमा अपेक्षाकृत सकारात्मक प्रभाव पार्न नसकेको सन्दर्भमा भारतीय अभ्यास अनुकरणीय हुने देखिन्छ।

७. सरुवा र पदस्थापन

सेवा प्रवेश तालिम सम्पन्न भएपछि पहिलो पदस्थापन हुन्छ। सो पश्चात् न्यूनतम २ वर्षको न्यूनतम अवधि हुने गरी क्षमता, सीप र अनुभवको आधारमा हुने अनुमानयोग्य सरुवा प्रणाली रहेको छ। उत्कृष्ट उच्च अधिकारीहरूलाई सार्वजनिक संस्थान, बोर्ड र सरकारी स्वामित्व भएका प्रतिष्ठानहरूमा निश्चित समयका लागि Deputation मा समेत पठाउने गरिएको छ।

द. बहुवासम्बन्धी व्यवस्था

भारतीय निजामती सेवामा ज्येष्ठता र कार्य क्षमतामा आधारित अनुमानयोग्य Batch Promotion प्रणाली रहेको छ। पद खाली भएतापनि निश्चित न्यूनतम सेवा अवधि नपुगेको व्यक्तिको बहुवा हुँदैन। जस्तै: Joint Secretary मा बहुवा हुन सेवा अवधि १६ वर्ष पुगेकै हुनु पर्दछ। अधिकृत तहमा प्रवेश गरेको एउटा व्यक्तिले ६ देखि ८ तहसम्म बहुवा पाउँदछ।

Promotion List with Years

Number of years required in service	Posts		
	State Secretariat	District Administration	Central Secretariat
1-4	Undersecretary	Sub-Divisional Magistrate	Assistant Secretary
5-8	Deputy Secretary	Additional District Magistrate	Undersecretary
9-12	Joint Secretary	District Magistrate	Deputy Secretary
13-16	Special Secretary-cum-Director	District Magistrate	Director
16-24	Secretary-cum-Commissioner	Divisional Commissioner	Joint Secretary
25-30	Principal Secretary	Divisional Commissioner	Additional Secretary
30-33	Additional Chief Secretary	No Equivalent Rank	No Equivalent Rank
34-36	Chief Secretary	No Equivalent Rank	Secretary
37+ years	No Equivalent Rank	No Equivalent Rank	Cabinet Secretary of India

Joint Secretary र Additional Secretary को बहुवा गर्दा १० वर्षको Confidential Report र Vigilance Report को विश्लेषण गरी क्षमताको आधारमा मात्र बहुवा हुन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा हेर्ने हो भने हाल एउटा शाखा अधिकृत पदमा प्रवेश गरेको व्यक्ति पुनः अन्य तहको लागि लोक सेवा आयोगको परीक्षा पास नगर्ने हो भने उ सचिव बन्न सक्दैन। एक तह बहुवाका लागि न्यूनतम १० वर्ष लाग्दछ। यसै कारण अधिकांश कर्मचारीहरू कार्यालयको काममा भन्दा लोक सेवा आयोगको परीक्षामा बढी केन्द्रित भएको पाइन्छ। सार्वजनिक प्रशासनमा अध्ययनका साथ साथै अनुभवको पनि त्यत्तिकै महत्व हुन्छ। किताबि ज्ञान हुने तर सीप नहुने कर्मचारीबाट विद्यमान सार्वजनिक प्रशासनका चुनौतिहरू सामना गर्न सक्ने देखिदैन। अतः विद्यमान बहुवा प्रणालीमा परिवर्तन गरी शाखा अधिकृतभन्दा माथि कुनै पनि परीक्षा प्रणाली सञ्चालन नगर्ने र विद्यमान प्रत्येक पदको तहलाई २ तहको बनाई ३-५ वर्षमा एकतह बहुवा हुने गरी भारतमा रहेको जस्तै मापदण्डको आधारमा बहुवा हुने व्यवस्था गर्न उपयुक्त हुने देखिन्छ।

९. छट्के प्रवेशसम्बन्धी व्यवस्था

भारतमा Director र Joint Secretary पदको करिब पाँच प्रतिशतभन्दा कम कर्मचारी Lateral entry

System बाट पछिल्ला वर्षहरूमा भर्ना गर्न थालिएको छ। हालसम्म करिब ३० जना Director तह र करिब १० जना Joint Secretary तहमा भर्ना गरिएको छ। यी तहमा कर्मचारी भर्ना गर्नका लागि संघीय लोक सेवा आयोगबाट अलग भर्ना प्रक्रिया अवलम्बन हुने, नीतिगत तहमा कार्य गर्ने विषेषज्ञ पदमा मात्र भर्ना गरिने, करारमा मात्र (पहिलो ४ वर्षका लागि) नियुक्त गरिने र नीजि क्षेत्रमा कार्यरत काविल, Talented र Motivated व्यक्ति छनौट गर्ने नीति अवलम्बन गरेको पाइन्छ।

नेपालमा उपसचिव र सहसचिवमा कुल रिक्त पदको १० प्रतिशत Lateral entry System बाट भर्ना लिने व्यवस्था भएतापनि अधिकांश व्यक्ति निजामती सेवा भित्रबाटै छनौट हुने गरेको देखिएको र वर्तमान व्यवस्थाले सेवामा सकारात्मक भन्दा नकारात्मक प्रभाव पारेको देखिएकोले नेपालमा समेत भारतीय अभ्यास सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

१०. कर्मचारी ट्रेड युनियनसम्बन्धी व्यवस्था

Non-Gazetted कर्मचारीहरूलाई Public Employee Union मा आबद्ध रहन पाउने व्यवस्था रहेको छ। यस्ता संस्थाहरू राजनीतिक दलको संरक्षणमा रहन नपाउने व्यवस्था रहेको छ।

नेपालमा कार्यालय प्रमुख बाहेक रा. प. तृतीय श्रेणी सम्मका कर्मचारीहरूलाई ट्रेड युनियनमा भाग लिने अधिकार दिइएको छ। जसका कारण तटस्थ रहनु पर्ने निजामती कर्मचारी राजनीतिक रूपमा विभक्त भई राजनीतिक दलका कार्यकर्ताको रूपमा देखिने गरेका छन्। नेपालमा तटस्थ निजामती सेवाको विकासमा भारतीय अभ्यास सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

११. कर्मचारीको तलव सुविधासम्बन्धी व्यवस्था

समय समयमा गठन हुने Pay Commission को सिफारिसको आधारमा कर्मचारीको तलव भत्ता निर्धारण गरिने गरिएको छ। कर्मचारीहरूले Basic monthly pay + Allowances (House Rent Allowance Basic Salary को ८ प्रतिशत देखि ३२ प्रतिशत सम्म, Dearness Allowance, Travel Allowance आदि) प्राप्त गर्दछन्।

सातौँ Pay Commission को सिफारिस अनुसार हाल Entry level of Group 'C' तहको कर्मचारी (सहायक तहको सुरु प्रवेश) र Entry pay at Group 'A' level को कर्मचारी (अधिकृत तहको सुरु प्रवेश) विचको Basic Pay बीचको Ratio 1:3.12 र Entry pay at Group 'A' level को कर्मचारी र Group 'A' Officer at Apex level कर्मचारीबीचको Basic Pay बीचको Ratio 4:40 रहेको देखिन्छ।

नेपालमा विभिन्न पदहरूको तलवबीचको Ratio असाध्यै कम भएको सन्दर्भमा भारतीय अभ्यास सान्दर्भिक देखिन्छ।

१२. जिम्मेवारी र अधिकार प्रत्यायोजन

भारतमा कामका लागि संगठन, संगठनका लागि पद र पदका लागि व्यक्ति आवश्यक हुने गरी प्रत्येक पदको स्पष्ट कार्य विभाजन र कार्य जिम्मेवारी समेतको व्यवस्था रहेको छ। प्रत्येक पदाधिकारीले आफूले निर्णय गर्दा कुन कानुनमा उल्लेखित कुन प्रावधानमा रहेको अधिकार प्रयोग गरी निर्णय गरेको हो सो उल्लेख गर्ने प्रावधान रहेको छ। नेपालमा समेत यस्तो अभ्यास सान्दर्भिक हुने देखिन्छ।

सरकारको तीनवटै तहको मुख्य उद्देश्य नागरिकको हित र सन्तुष्टि नै हो, यसका लागि राजनीतिक रूपमा तटस्थ, आर्थिक रूपमा सदाचारी, सामाजिक रूपमा नैतिक र पेशागत रूपमा व्यावसायिक कर्मचारी सहितको नागरिक केन्द्रित प्रशासन आवश्यक पर्दछ। नागरिक केन्द्रित प्रशासनका लागि पाँचवटा महत्वपूर्ण पक्षमा सुधार आवश्यक पर्दछ। पहिलो सुदृढ कानुनी ढाँचा, दोस्रो कानुनको उपयुक्त कार्यान्वयनका लागि उपयुक्त संस्थागत पद्धति, तेस्रो सक्षम कर्मचारी व्यवस्था तथा प्रभावकारी कार्य सम्पादन नीति, चौथो विकेन्द्रीकरण, अधिकार प्रत्यायोजन र जवाफदेहिताका लागि उपयुक्त नीति र पाँचौँ नागरिकको अर्थपूर्ण सहभागिता आवश्यक पर्दछ। नागरिक केन्द्रित प्रशासनको एउटा महत्वपूर्ण पक्ष निजामती सेवाको अवस्था नेपालमा सन्तोषजनक छैन। निजामती सेवाको दीर्घकालीन रणनीतिक योजना छैन, विशेषज्ञभन्दा साधारण कर्मचारीमा जोड (प्रशासन सेवाको व्यक्ति जुनसुकै क्षेत्र राजस्व संकलनदेखि मुद्दा फैसलासम्म विज्ञ हुने मान्यता), सीमित सेवा समूह, Talent Management हुन नसकेको (३ घण्टाको परीक्षाको आधारमा Talent छुट्याउन खोज्ने प्रवृत्ति), छनौट प्रक्रियाले व्यक्तिको सबै पक्षको परिक्षण नगर्ने, कार्य सम्पादन सम्बन्धी विषयमा प्रभावकारी तालिम प्रदान नगरिने, Job Turnover (तालिम एकातर्फ तर कार्यरत अर्को तिर), सबै सेवा समूहमा वृत्ति विकासको समान अवसर नरहेको, कर्मचारीहरू राजनीतिक रूपमा स्पष्ट रूपमा विभाजित, व्यावसायिक कार्य संस्कृतिको विकास हुन नसकेको, कार्य सम्पादनमा सार्वजनिक सेवाको आधारभूत मूल्य मान्यता प्रयोग हुन नसकेको, Right Man in Right Place नारामा मात्र सीमित रहेको, Performance evaluation वैज्ञानिक र वस्तुगत नरहेको, सेवा/समूह अनुसारको शैक्षिक योग्यता नभएको, विश्वविद्यालयको शिक्षा जीवन उपयोगी र व्यावसायिक नभएको, कार्य जिम्मेवारी र जवाफदेहिताको कमजोर अवस्था, सदाचारिता र नैतिकताको खस्कदो अवस्था, कार्य सम्पादनमा प्रविधिको न्यून प्रयोग र कमजोर उत्प्रेरणा जस्ता अवस्था देखिएका छन्। यसका लागि मुलुकको शासकीय पक्षमा महत्वपूर्ण भूमिका खेल्ने निजामती सेवाको समग्र Content र Context मा सुधार आवश्यक पर्दछ। सुधारका लागि भारतीय निजामती सेवाको असल अभ्यासहरू अनुकरणीय देखिन्छन्।

सन्दर्भ सामग्रीहरू

- SECOND ADMINISTRATIVE REFORMS COMMISSION REPORTS OF THE ADMINISTRATIVE REFORMS COMMISSION, May 2009
- The 7th Central Pay Commission (7CPC), of India, November 2015
- www.anujjindal.in/upsc-complete-info/
- <https://darp.gov.in/sites/default/files/Civil%20Service%20Training%20Policy.pptx>
- भारतीय निजामती सेवाको सम्बन्धमा प्रकाशन भएका विभिन्न लेखहरू।
- नेपालको संविधान, २०७२।

राजस्वको वर्तमान अवस्था, चुनौति र अवसरहरू



लेखनाथ शर्मा पंगेनी*

पृष्ठभूमि

राजस्व विनाको राज्यको कल्पना हुन सक्दैन र यो सरकारको मेरुदण्डको रूपमा रहेको हुन्छ । राज्यको विकास निर्माण, शान्ति सुरक्षा, सार्वजनिक सेवा (स्वास्थ्य, शिक्षा) लगायतमा सरकारको जिम्मेवारी हुन्छ र त्यसको लागि आवश्यक श्रोतको व्यवस्थापन सरकारले गरेको हुन्छ । जनताबाट कर उठाउन सरल र पारदर्शी कानुनी व्यवस्था, क्षमतामा आधारित कर प्रणाली, प्रविधियुक्त कर प्रणाली, कर छलीमा दण्डात्मक व्यवस्था, संकलित राजस्वको सही प्रयोग जस्ता व्यवस्था भएमा करदाता उत्प्रेरित भई राज्यलाई कर बुझाउँछन् । कर राज्यको सार्वभौमिक अधिकार हो र यो संविधानद्वारा अधिकार प्रदान गरिएको हुन्छ । सरकारलाई अनिवार्य रूपमा भुक्तानी गर्ने विषयलाई करको रूपमा विश्वव्यापी रूपमा स्वीकार भएको छ । करको परिपालनाको प्रक्रिया तथा व्यवसायीको व्यवसायको प्रकृतिमा समयसापेक्ष परिवर्तन हुँदै गएको छ र परिवर्तित शैलीलाई अर्थात् असल अभ्यासलाई हरेक देशको सरकारले आफ्नो कानून तथा गरेका सन्धी सम्झौतामा परिमार्जन गर्दै लगेका छन् । करलाई (करलाई समग्र रूपमा सबै राजस्वलाई समेटि) राज्यको प्राणको रूपमा हेरिन्छ, यद्यपी यसको परिचालन र व्यवस्थापन (नीतिगत तथा कार्यगत) को विषय चुनौति पनि छ । यस लेखमा कुल गार्हस्थ्यमा राजस्वको योगदान राजस्वको वृद्धि दर विश्वको औसत करको दर, राजस्वको वृद्धि दर तथा नेपालको लागि चुनौति र अवसरलाई उल्लेख गरिएको छ ।

विश्वको समग्र कर प्रणालीलाई कोभिड-१९ को महामारी तथा रसिया-युक्रेनबीच भएको युद्धले प्रभाव पारेको छ । कोभिड-१९ को विरुद्ध गरिएको स्वास्थ्य संयन्त्रहरूको प्रयोगबाट विस्तारै सुधार हुनलाग्दा ती दुई देशबीच भएको युद्धले नसोचेको असरको सामना गर्नुपर्यो । नेपाल ती देश (युद्धरत) बाट धेरै वस्तु आयात गर्ने देशमा पर्ने भएकोले विदेशी मुद्रा सञ्चितीमा प्रत्यक्ष असर परेको छ । युद्धको कारणले अधिकांश देशहरूमा आपूर्ति श्रृंखलामा अवरोध मात्र नआई मुद्रास्फीतिको स्थिति देखा परेबाट विश्व अर्थतन्त्रले चुनौतिको सामना गरेको छ ।

आर्थिक वृद्धि दर

अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (IMF) ले सन् २०२२ को अप्रिलमा प्रकाशन गरेको World Economic Outlook का अनुसार सन् २०२१ मा विश्वको समग्र आर्थिक वृद्धि दर ६.१ प्रतिशत, विकसित मुलुकहरूको ५.२ प्रतिशत, अमेरिकाको ५.७ प्रतिशत, युरो क्षेत्रको ५.३ प्रतिशत, उदियमान अर्थतन्त्रको ६.८ प्रतिशत, चीनको ८.१ प्रतिशत, भारतको ८.९ प्रतिशत र नेपालको भने २.७ प्रतिशत रहेको जनाएको छ भने सन् २०२२ मा विश्वको आर्थिक वृद्धि दर ३.६ प्रतिशत, विकसित मुलुकहरूको ३.३ प्रतिशत र उदियमान अर्थतन्त्रको ३.८ प्रतिशत रहने प्रक्षेपण गरेको र नेपालको हकमा सो प्रतिशत ४.१ हुने उल्लेख छ । सार्क देशहरूको विगत ३ वर्षको प्रगति र सन् २०२२ को प्रक्षेपण विश्लेषण हेर्दा (IMF-2022 अनुसार) सन्

* सदस्य - नेपाल राजस्व परामर्श समिति

२०२० मा सार्क मुलुकहरूमध्ये बंगलादेशबाहेक सबै देशहरूको आर्थिक वृद्धि दर ऋणात्मक रहेकोमा सन् २०२१ मा भुटानबाहेक सबै मुलुकहरूको आर्थिक वृद्धि दर घनात्मक रहेको थियो । सन् २०२१ मा दक्षिण एशियामा माल्दिभ्सको आर्थिक वृद्धि दर सबैभन्दा धेरै ३३.५ प्रतिशत रहेको तथा भुटानको सबैभन्दा कम ३.४ प्रतिशत रहेको थियो । यस सम्बन्धी तालिका निम्नानुसार छः

तालिका १ - सार्क मुलुकहरूको तुलनात्मक आर्थिक वृद्धिदर (प्रतिशतमा)

क्र.सं.	मुलुक	२०१९	२०२०	२०२१	२०२२*
१	अफगानिस्तान	३.९	-२.४	NA	NA
२	बंगलादेश	८.२	३.५	५.०	६.४
३	भुटान	४.४	-२.४	-३.४	४.४
४	भारत	३.७	-६.६	८.९	८.२
५	माल्दिभ्स	६.९	-३३.५	३३.४	६.९
६	नेपाल	६.७	-२.९	२.७	४.९
७	पाकिस्तान	३.९	-९.०	५.६	४.०
८	श्रीलङ्का	२.३	-३.६	३.६	२.६

स्रोत:- अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, २०२२, * प्रक्षेपण । NA = Not Available

सन् २०२२ मा सबै दक्षिण एशियाली मुलुकहरूको आर्थिक वृद्धिदर सकारात्मक र मध्यमस्तरको हुने प्रक्षेपण गरिएको छ । कोभिड-१९ को महामारी अपेक्षित रूपमा नियन्त्रण भएमा आर्थिक क्रियाकलापमा बढोत्तरी हुन गई दक्षिण एशियाका सबै मुलुकहरूको आर्थिक वृद्धिदर प्रक्षेपण भन्दा बढी दरले वृद्धि हुने सम्भावना छ । दक्षिण एशियाली मुलुकहरूमध्ये भारतको आर्थिक वृद्धि दर अन्य मुलुकहरूको तुलनामा सन्तोषप्रद रही करीब ८.२ प्रतिशत हुने IMF को प्रक्षेपण छ ।

कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा राजस्वको अनुपात

World Economic Outlook, 2022 अनुसार सार्क मुलुकहरूको सन् २०१७ देखि सन् २०२१ सम्मको कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा राजस्वको अनुपात निम्न बमोजिम छः

तालिका २ - सार्क मुलुकहरूको GDP मा राजस्वको अनुपात (प्रतिशतमा)

क्र.सं.	मुलुक	२०१७	२०१८	२०१९	२०२०	२०२१
१	अफगानिस्तान	२७.०६	३०.५७	२६.९४	२५.६९	NA
२	बंगलादेश	९.४९	१०.४२	९.४५	९.८०	१०.९९
३	भुटान	२८.००	३१.८८	२४.३०	३१.९९	३३.७९
४	भारत	२०.००	१९.९५	१९.९३	१८.३०	१९.७४
५	माल्दिभ्स	२७.६९	२७.२४	२६.९३	२६.४४	२७.९७
६	नेपाल	२०.९५	२२.९७	२२.३५	२२.९०	२४.२५
७	पाकिस्तान	१३.९६	१३.४४	११.२७	१३.२७	१२.५०
८	श्रीलङ्का	१३.८०	१३.५२	१२.६५	९.९७	८.९४

स्रोत: अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, २०२२ । NA = Not Available

सन् २०२१ मा सार्क देशहरूमा कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा भुटानको सबैभन्दा धेरै ३३.७९ प्रतिशत र श्रीलङ्काको सबैभन्दा कम ८.९४ प्रतिशत रहेको पाइन्छ । नेपालको GDP मा Revenue Ratio करीब २४.२५ प्रतिशत रहेको देखिन्छ, जुन दक्षिण एशियाली राष्ट्रहरूमध्ये उच्च नै रहेको पाइन्छ ।

सार्क मुलुकहरूको राजस्व वृद्धिको अवस्था

कोभिड-१९ को विश्वव्यापी महामारी पश्चात् अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोषले सन् २०२२ मा प्रकाशन गरेको World Economic Outlook अनुसार सन् २०२१ मा सार्क मुलुकहरूको राजस्वको वृद्धि दर सकारात्मक देखाएको छ । सार्क मुलुकहरूको सन् २०१७ देखि सन् २०२१ सम्मको राजस्वको वृद्धि दर निम्न तालिकामा छ । कोभिड-१९ को कारणले राजस्वको वृद्धि दरमा उतार चढाव आएको देखिन्छ, जुन स्वाभाविक पनि छ ।

तालिका ३ - सार्क मुलुकहरूको राजस्व वृद्धिदरको स्थिति (प्रतिशतमा)

क्र.सं.	मुलुक	२०१७	२०१८	२०१९	२०२०	२०२१
१	अफगानिस्तान	१.०२	१६.६९	-२.४५	०.४१	NA
२	बंगलादेश	७.०६	२५.००	२.५४	११.६९	२३.१०
३	भुटान	१.५१	२२.१२	-१९.३४	२९.९१	९.३३
४	भारत	१०.४४	१०.३०	६.१०	-९.४५	२८.८४
५	माल्दिभ्स	९.०५	९.६९	४.५४	-३४.४८	३९.४६
६	नेपाल	२२.७७	१८.८५	१२.६०	०.२९	१६.७०
७	पाकिस्तान	९.९६	६.११	-६.२९	२७.८२	९.९४
८	श्रीलङ्का	८.६२१	५.०५	-१.७४	-२७.७	६.७४

स्रोत: अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष, २०२२ । NA = Not Available

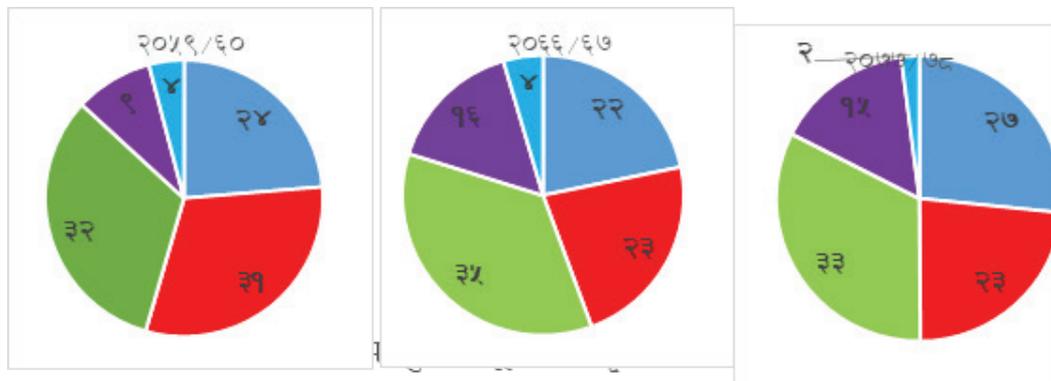
नेपालको राजस्व वृद्धि दरको प्रवृत्ति हेर्दा सन् २०१७ को २२.७७ प्रतिशत उच्च दर सन् २०२० मा कोभिड-१९ को प्रभावले नकारात्मक अवस्थामा आयो । अर्थतन्त्रको सबै यन्त्र शिथिल, व्यापार व्यवसायको मन्द अवस्थाको असर राजस्व सङ्कलनमा परेको हो ।

नेपालमा राजस्वको संरचनागत योगदान

मूलतः समृद्ध देशमा आयकरको योगदानलाई राम्रो मानिन्छ । सबै वस्तु तथा सेवामा आत्मनिर्भर भएका हुन्छन् । विकसित देशहरू तर नेपालजस्तो आयातमुखी अर्थतन्त्रको राजस्व पैठारीबाट उठ्ने राजस्व अर्थात् भन्सारले सङ्कलन गर्ने राजस्वमा भर पर्नु परेको छ । आन्तरिक राजस्व वृद्धि गर्नको लागि लगानीमैत्री वातावरण, कच्चा पदार्थको पर्याप्तता, दक्ष जनशक्ति, सरकारी नीतिगत स्थिरता, राजनैतिक स्थायित्व लगायतका विषयले प्रभाव पारेको हुन्छ । आ. व. २०७७/७८ र विगतका २ अवधिको संरचनाको क्षेत्रगत योगदानको अवस्था तल चित्र न. १ मा देखाइएको छ । आ. व. २०७७/७८ मा मूल्य अभिवृद्धि करपछि आयकर, भन्सार महसुल र अन्तःशुल्क नेपालको राजस्वको प्रमुख स्रोतको रूपमा स्थापित भएका छन् । नेपालमा संघीयता कार्यान्वयन पश्चात् सवारी साधन कर, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन शुल्क र घरबहाल कर (संस्थागतबाहेक) प्रदेश एवं स्थानीय तहको कार्य क्षेत्रमा पर्दछन् । यसले पनि करको संरचनामा परिवर्तन ल्याएको छ ।

चित्र १ - कर संरचनामा भएको परिवर्तन (योगदानमा आधारित)

(प्रतिशतमा)



राजस्व व्यवस्थापनका चुनौतिहरू

विश्वको व्यापार व्यवसायको प्रवृत्ति, शैली, प्रविधिले ल्याएको परिवर्तन, कानुनी पक्षका कमजोरी, दक्ष जनशक्तिको अभाव, दक्ष जनशक्तिलाई प्रयोग गर्न नसकिने कठिनाई, स्रोतको अभाव आदि विविध पक्ष समस्याका रूपमा छन्। जसलाई चुनौतिको रूपमा लिई राजस्व प्रशासनमा समयानुकूल सुधारको खाँचो छ। यसको लागि नीतिगत, कार्यगत चुनौतिहरूको विश्लेषण हुनु जरुरी हुन्छ। नेपालको राजस्व व्यवस्थापनमा हाल देखिएका मुख्य चुनौति निम्न छनः

- साँघुरो करको दायरा

कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा एक चौथाई योगदान दिने कृषि क्षेत्रको अधिकांश हिस्सा अहिले पनि करको दायराभन्दा बाहिर नै रहेको छ। मुलुकभित्र सञ्चालनमा रहेका सबै आर्थिक गतिविधि एवं कारोबारहरूको अभिलेखीकरण नभएकोले त्यस्ता अनौपचारिक आर्थिक गतिविधिहरूलाई पहिचान गरी हालसम्म पनि करको दायरामा समेट्न सकिएको छैन। भारततर्फको खुला सिमानाका कारण चोरीपैठारी नियन्त्रण गर्न पनि कठिनाई भइरहेको छ। मूल्य अभिवृद्धि करलाई राजस्व परिचालनको मियोको रूपमा स्वीकार गरी कर छुटका वस्तु तथा सेवाको सूची कम गर्ने नीति भएतापनि व्यवहारमा त्यस्तो सूची झन् झन् बढ्दै गएको देखिन्छ। त्यसैगरी आयकर छुट र भन्सार छुटमा पनि बढोत्तरी भएको पाइन्छ। यस्ता विविध कारणले गर्दा राजस्वको दायरा विस्तार हुनुको सट्टा साँघुरिँदै गएको छ। अतः सीमित राजस्वको दायरालाई क्रमशः फराकिलो पाउँदै लैजाने कार्य राजस्व व्यवस्थापनको सन्दर्भमा प्रमुख चुनौतिको रूपमा देखा परेको छ।

- पैठारीमा आधारित राजस्वको संरचना

हालैका वर्षहरूको तथ्याङ्क विश्लेषण गर्दा संघीय सरकारले परिचालन गर्ने कुल कर राजस्व मध्ये भन्सार महसुल, कृषि सुधार शुल्क, पैठारीतर्फको मूल्य अभिवृद्धि कर, पैठारी अन्तःशुल्क, सडक मर्मत तथा

सुधार दस्तुर, सडक निर्माण दस्तुर, पूर्वाधार कर जस्ता पैठारीका बखत नै सङ्कलन हुने राजस्वको अंश करिब ४९ प्रतिशतको हाराहारीमा रहेको छ भने आन्तरिक राजस्वको हिस्सा ५१ प्रतिशतभन्दा माथि जान सकेको छैन । मूल्य अभिवृद्धि करमा पनि भन्सार विन्दुमा सङ्कलन भएको मूल्य अभिवृद्धि करको अंश ५९.४४ प्रतिशत र आन्तरिकतर्फ ४०.५५ प्रतिशत रहेको छ । पैठारीमा आधारित राजस्वको संरचनामा परिवर्तन गरी मुलुकको आन्तरिक उत्पादन, उत्पादकत्व र रोजगारी अभिवृद्धि गरी आन्तरिक रूपमा सङ्कलन हुने राजस्वलाई दिगो कर आधारको रूपमा स्थापित गर्न कठिनाई परिरहेको छ । अतः पैठारीमा आधारित राजस्वको विद्यमान संरचनालाई आन्तरिक राजस्वमा रूपान्तरण गर्ने कार्य राजस्व व्यवस्थापनको अर्को प्रमुख चुनौतिको रूपमा रहेको छ ।

- द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सन्धि सम्झौतामा भएका कर सम्बन्धी प्रावधानहरू

नेपालले विश्व व्यापार संगठन (WTO), दक्षिण एशियाली स्वतन्त्र व्यापार क्षेत्र (SAFTA) र बहुक्षेत्रीय प्राविधिक तथा आर्थिक सहयोगका लागि बंगालको खाडीको पहल (BIMSTEC) जस्ता बहुपक्षीय र भारत, चीन लगायत कतिपय देशहरूसँग द्विपक्षीय व्यापार सम्झौता गरेको छ । यी सम्झौताहरूले मुलुकमा पैठारी हुने मालवस्तुको भन्सार महसुल दर निर्धारण गर्ने स्वतन्त्रतामा अंकुश लगाएको छ । भारतसँग भएको द्विपक्षीय व्यापार सम्झौताको प्रावधानले भारतबाट हुने पैठारीमा अन्य मुलुकबाट हुने पैठारीमा भन्दा बढी महसुल लगाउन नपाउने, कृषि तथा पशुजन्य प्राथमिक वस्तु तथा प्राथमिक खनिज उत्पादनहरूमा पारस्परिक आधार (Reciprocal Basis) मा भन्सार छुट दिनुपर्ने प्रावधान राखेको छ । त्यसैगरी तुलनात्मक लाभको क्षेत्रमा मुलुकभित्रै उत्पादन बढाई निकासी प्रवर्द्धन गर्न नसक्दा व्यापार सम्बन्धी सम्झौताहरूको प्रावधानहरूबाट नेपालले अपेक्षित फाइदा लिन पनि सकिरहेको छैन । बहुपक्षीय एवं द्विपक्षीय व्यापार सम्झौताका प्रावधानहरू पालना र कार्यान्वयनबाट स्वदेशी उद्योगलाई संरक्षण गर्न समेत कठिनाई भइरहेको छ । एकातर्फ कर राजस्वको करिब आधा हिस्सा पैठारीमा आधारित भएको र अर्कोतर्फ यसप्रकार सम्झौताका कारण पैठारी महसुल दर अझै घटाउनुपर्ने बाध्यता हुँदा यसले हाम्रो राजस्व व्यवस्थापनमा थप चुनौति खडा गरेको परिस्थिति छ ।

- खुला सिमानाको व्यवस्थापन र चोरी पैठारी

भारतीय सिमानाको प्रभावकारी व्यवस्थापन तथा चोरी पैठारी नियन्त्रण हुन नसक्दा राजस्व व्यवस्थापनमा चुनौति सृजना भएको छ । खुला सिमानाबाट हुने तस्करी नियन्त्रण गर्ने दायित्व कुन निकायको हो स्पष्ट किटान हुन नसक्दा तस्करी नियन्त्रण कार्य प्रभावकारी हुन सकिरहेको छैन । भन्सार कार्यालयको कर्मचारी दरबन्दीको स्थिति हेर्दा भन्सार जाँचपास र कार्यालय सञ्चालनको लागि मात्र कर्मचारी व्यवस्थापन भएको पाइन्छ । उपलब्ध दरबन्दीबाट नियमित कार्यमा समेत पर्याप्त जनशक्तिको अभाव देखिँदा भन्सार कार्यालयबाट प्रभावकारी रूपमा सीमा गस्ती गरी तस्करी नियन्त्रण हुन सक्ने अपेक्षा गर्न सक्ने स्थिति छैन । नेपालको सिमानामा निश्चित दूरीमा हातहतियार सहितको २२१ वटा बोर्डर आउट पोष्ट (Border Outpost-BoP) खडा गरी सशस्त्र प्रहरी बलको उपस्थिति रहेको र कतिपय स्थानमा साविकको छोटी भन्सार कार्यालयको भौतिक संरचना नै हाल बोर्डर आउट पोष्टले प्रयोग गर्दै आएको छ । तर पनि चोरी पैठारी नियन्त्रण हुन सकेको छैन । निजी र व्यक्तिगत प्रयोगका नाममा सीमा क्षेत्रका बासिन्दाले चाडपर्व एवं सार्वजनिक महत्वका दिनमा बढी र अन्य दिनमा समेत दैनिक करोडौं मूल्यका मालवस्तु सीमापारीबाट खरिद गरी ल्याउने प्रवृत्तिले नेपाली व्यवसायीलाई मर्का परेको, ठूलो मात्रामा राजस्व गुमिरहेको र भारतमा GST तिरी सामान खरीद गर्ने र नेपालमा ल्याई उपभोग

गर्ने प्रवृत्ति बढ्दो छ । यो स्थितिले हाम्रो राजस्व व्यवस्थापनमा ठूलो चुनौति थपेको छ ।

- सूचना प्रविधिको एकीकृत प्रयोगको अभाव

भन्सार प्रशासन अन्तर्गत महसुल असुल गर्ने प्रयोजनार्थ भन्सारमा आसिकुडा वर्ल्डमा आधारित नेकास (NECAS) सफ्टवेयर सञ्चालनमा छ भने आन्तरिक राजस्व विभाग र कार्यालयहरूमा एकीकृत कर प्रणाली सञ्चालनमा छ । त्यसैगरी महालेखा नियन्त्रकको कार्यालयमा राजस्व असुली अभिलेख र सूचनाका लागि Revenue Management Information System (RMIS) छ भने राजस्व अनुसन्धान विभागले ढुवानीका साधन मार्फत हुने व्यापारिक मालसामानको ओसारपसारलाई अभिलेखबद्ध गर्न Vehicle Consignment Tracking System (VCTS) सञ्चालनमा ल्याएको छ । यी सफ्टवेयरहरू विभागहरूका आ-आफना आवश्यकतानुसार बनेका र एक आपसमा अन्तर आबद्धता नभई एकाङ्गी रूपमा चलिरहेको हुँदा तिनबाट अधिकतम उपलब्धि प्राप्त गर्न सकिएको छैन । त्यसैले यी प्रणालीलाई अन्तर आबद्धता गरी करदातालाई सहजीकरण गर्ने र कर छल्ने माथि निगरानी बढाई कारवाही गर्ने कार्य राजस्व व्यवस्थापनको क्षेत्रमा चुनौतिको रूपमा रहेको छ ।

- तीन तहको राजस्वमा दोहोरोपना

मुलुकको संघीय शासन प्रणालीलाई व्यवस्थित गर्ने क्रममा नेपालको संविधानको अनुसूची ५ देखि ९ सम्म करारोपणका क्षेत्र तोकिए बमोजिम अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐनले तीनै तहका सरकारको करारोपणको क्षेत्र, कर सङ्कलन प्रक्रिया र कार्य प्रणाली समेत स्पष्ट गर्दै यथासम्भव दोहोरो कर नलाग्ने संवैधानिक व्यवस्था गरिएको छ । तथापि आ-आफ्नो भौगोलिक क्षेत्रमा स्थापित व्यवसायहरूमा प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट नयाँ नयाँ कर र सेवा शुल्क लगाउँदै आएको स्थितिले व्यवसायमा दोहोरो करको भार पर्न गएको निजीक्षेत्रको गुनासो रहेको छ । उही प्रकृतिका व्यवसायमा र एउटै प्रयोजनमा पनि प्रदेश र स्थानीय तहपिच्छे फरक-फरक दरका कर र शुल्क लगाइएको पाइन्छ । प्रदेशले उठाउने गरेको सवारी कर स्थानीय तहले पनि उठाउन थालेको व्यवसायीहरूको गुनासो रहेको छ । त्यसैगरी करको सन्दर्भमा अनावश्यक झन्झट व्यहोर्नु परेको कारण व्यवसायीहरूले एकीकृत कर कानून र कर प्रणाली (Integrated Tax Law and Tax System) अत्यावश्यक भएको आवाज उठाउँदै आएका छन् । अतः तीन तहको सरकारबीच कर लगाउने र सङ्कलन गर्ने सन्दर्भमा आवश्यक समन्वय गरी दोहोरोपना हटाउनु राजस्व व्यवस्थापनको अर्को प्रमुख चुनौति रहेको छ ।

- कर कानूनको परिपालना

कर कानून परिपालनको अभ्यास नेपालमा अझै पनि कमजोर नै रहेको छ । यसमा सुधार ल्याउन केवल कर प्रशासनको एकल प्रयास र प्रयत्नबाट मात्र सम्भव हुँदैन । यसमा सरोकारवाला सबैको समान भूमिका रहनु पर्दछ । कर परिपालना बढाउन करदातालाई दण्ड जरिवाना मात्र पर्याप्त हुँदैन समग्रताको दृष्टिकोण (Holistic Approach) बाट हेरिनु पर्दछ । कर परिपालनाको समग्र दृष्टिकोण अनुसार कर कार्यान्वयन (Enforcement) सहजीकरण (Facilitation) र विश्वास (Trust) जस्ता पक्षमा सन्तुलन (Balance) कायम गर्न आवश्यक हुन्छ । करदाताको विश्वास जित्नको लागि कर प्रणाली निष्पक्ष, पारदर्शी र समतामूलक हुनुपर्छ जसले गर्दा करदाता आफूले तिरेको कर सार्वजनिक वस्तु तथा सेवाको प्राप्तिको लागि सदुपयोग भइरहेको छ भन्ने कुरामा आश्वस्त हुन सकोस् । जब कर सङ्कलन गर्ने अधिकारी जिम्मेवार र जवाफदेही भएर कर परिपालनाको लागि करदातालाई उत्प्रेरित गर्छ तब मात्र करदाताको कर मनोबल बढेर स्वेच्छिक कर परिपालनामा सुधार हुन्छ । अतः कर प्रशासनले

स्वच्छता, समानता, पारस्परिकता र जवाफदेहिता कायम गरी कर कानुनको परिपालनामा सुधार ल्याउनु हाम्रो राजस्व व्यवस्थापनको लागि चुनौतिका रूपमा रहेको छ ।

- अन्तर निकाय समन्वय र सहकार्य

कर कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयन समग्र सरकारी संयन्त्रको परिचालन र क्षमता उपयोग गर्नुपर्ने हुन्छ । राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित वित्तीय अपराधमा संलग्न अपराधीहरू बढी दक्ष हुने भएकोले तिनलाई कारबाहीको दायरामा ल्याउन सम्बद्ध राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय निकायहरूको पनि आपसी सहयोग र सहकार्य जरुरी हुन्छ । यस किसिमको अन्तर निकाय समन्वय र सहकार्य वित्तीय अपराध नियन्त्रणको लागि मात्र नभई वैध व्यवसायको सहजीकरणको लागि पनि आवश्यक पर्दछ । तर हाम्रो वर्तमान अवस्था यस सन्दर्भमा कमजोर रहेको छ । राजस्व सम्बन्धी मुद्दाको सन्दर्भमा राजस्व प्रशासनको तर्फबाट गरिने प्रतिरक्षा प्रणाली कमजोर देखिएको छ । अध्यागमन, सुरक्षा निकाय र अन्य सम्बन्धित निकायहरूबीच प्रभावकारी समन्वयको अभाव रहेको छ । त्यसैगरी सीमा क्षेत्रमा रहने भन्सार प्रशासनको सञ्चालनमा पनि समन्वयगत र सहकार्य सम्बन्धी समस्या एवं चुनौतिहरू रहेका छन् ।

- विद्युतीय भुक्तानी प्रणाली कार्यान्वयन

विगत केही वर्षदेखि राजस्व भुक्तानी प्रणालीलाई सरलीकरण र सूचना प्रविधिमा आधारित गर्ने प्रयासहरू भइरहेका छन् । यसको लागि New Revenue Management Information System (N-RMIS) प्रणालीको विकास एवं Real Time Gross Settlement (RTGS) प्रणालीको सुरुआत गरिएको छ । विद्युतीय माध्यमबाट हुने भुक्तानी प्रणालीलाई सरल बनाउने प्रयास पनि भएका छन् । आन्तरिक राजस्व विभागतर्फ विगत केही वर्षदेखि Connect IPS मार्फत कर भुक्तानी गर्न सकिने भएतापनि नयाँ प्रणाली भएको र करदाता यसमा अभ्यस्त भइनसकेको हुँदा हालसम्ममा न्यून मात्रामा मात्रै यस प्रणालीबाट राजस्व सङ्कलन भएको छ । यसै आर्थिक वर्षदेखि भन्सारतर्फ पनि व्यवसायीहरूले आफूले तिर्नुपर्ने राजस्व रकम सोझै भन्सार कोष खातामा अनलाइन भुक्तानी गर्न सक्ने व्यवस्था गरिएको छ । अतः राजस्व रकमको भुक्तानी विद्युतीय माध्यमबाट गर्न सरोकारवालाहरूलाई उत्प्रेरित गर्ने, अभ्यस्त बनाउने र अनिवार्य तुल्याउने कार्य राजस्व व्यवस्थापनको अर्को चुनौतिको रूपमा रहेको छ ।

- पूर्वाधारको स्तरोन्नति र थप लगानी सुनिश्चितता

भन्सार प्रशासनमा अहस्ताक्षेपकारी जाँच उपकरण (Non-Intrusive Inspection Equipment) खरीदको लागि ठूलो लगानी गर्नुपर्ने अवस्था रहेको छ । विगत केही वर्षदेखि यस्ता उपकरणहरू खरीद गर्ने र जडान गर्ने भनिए तापनि त्यस्तो हुन सकेको छैन । यसको साथै २१ औं शताब्दीको राजस्व प्रशासनलाई आवश्यक पर्ने Blockchain Technology मा आधारित सफ्टवेयरको निर्माण गरी एकीकृत रूपमा प्रयोगमा ल्याउने र यस प्रकारका प्रविधिको निर्माण, उपयोग र दिगोपनाको लागि थप लगानी र आवश्यक जनशक्ति व्यवस्थापन गर्ने कार्य राजस्व व्यवस्थापनको लागि चुनौतिको रूपमा रहेको छ ।

अवसरहरू

नेपालको विद्यमान राजस्व प्रणालीमा सुधार गर्ने क्षेत्र तथा अवसर धेरै छन् । अन्तर्राष्ट्रिय कर प्रणालीमा आएको नवीनता, प्रयोगमा ल्याइएको असल अभ्यास, सूचनाको प्राप्तता र प्रयोग, कर तथा वाणिज्यका सन्धि सम्झौतामा हुनुपर्ने संशोधन तथा परिमार्जन, लगानीमैत्री वातावरणको सृजना लगायतका विविध विषयमा अध्ययन विश्लेषण गरी सरल, सहज, प्रविधिमैत्री राजस्व परिचालन र व्यवस्थापन गर्न लाग्नुपर्ने देखिएको छ

र यसले समग्र राजस्वमा योगदान गरी अर्थतन्त्रलाई सबल बनाउनमा योगदान हुने हुँदा यो राजस्वको विविध क्षेत्र आयकर, मूल्यभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क, गैरकर लगायतमा सुधारका अवसर खोजी गरी करदातालाई कर परिपालना गर्न उत्प्रेरित गराउनु जरुरी छ । कतिपय कानुनी व्यवस्थाहरू प्रक्रियागत रूपमा, मूल्यगत हिसाबमा पुनरावलोकन गर्नुपर्ने देखिन्छ । स्वभावतः व्यवसायी नाफा आर्जन गर्ने उद्देश्य राखी व्यवसाय गरेका हुन्छन् । कर तिर्न बाध्यकारी कानुनी व्यवस्था र सरलीकृत प्रक्रिया भएमा समयमा र सही कर बुझाउन उत्प्रेरित हुन्छन् । राजस्व परिचालन र व्यवस्थापन गर्ने निम्न क्षेत्र तथा विषयलाई अवसरको रूपमा लिन उपयुक्त हुने देखिन्छ ।

कराधार क्षयीकरण र मुनाफा स्थानान्तरणको व्यवस्थापन (BEPS-Base Erosion and profit shifting management)

विश्वमा कर प्रणाली सुधारको काममा विभिन्न संस्थाहरू निरन्तर लागि रहेका छन् । संयुक्त राष्ट्र संघ (UN), आर्थिक सहयोग र विकास संस्था (OECD), अन्तर्राष्ट्रिय मुद्रा कोष (IMF), विश्व बैंक (WB) आदि मुख्य हुन् । ती मध्ये OECD ले G-7 तथा G-20 को प्रस्तावमा BEPS project सन् २०१३ मा खडा गरी कर योजना गरी अर्थात् कर नतिर्ने वा कम कर तिर्ने प्रवृत्तिलाई निरुत्साहन गर्न कार्य योजना तयार गरिएको पाइन्छ । यसमा १५ वटा कार्यक्रम तय भएका छन् । तिनमा: Tax Challenges Arising from Digitalization; Neutralizing the effects of Hybrid mismatch arrangements; Controlled Foreign Company (CFC Rule); Limit base erosion via interest deductions and other financial payments; Treaty abuse; prevent the artificial avoidance of permanent establishment (PE) status; Aligning transfer pricing outcomes with value Creation=intangibles; risks and capital; other high risk transactions; Taxpayers disclosure requirement; Re-examine the transfer pricing documentation; make dispute resolution mechanism more effective; Develop a multilateral instrument.

OECD ले कर योजना र कर छलि (Tax avoidance and tax evasion) गर्ने व्यवसायिक प्रवृत्ति रोक्न गरेको प्रयासलाई विकासोन्मुख देशले विशेष गरेर स्वागत नै गर्नुपर्दछ । ठूला बहुराष्ट्रिय कम्पनीले कर योजना गरी कतैपनि (Residence or Source) कर नतिर्न सक्छन् र कसरी र कति तथा कहाँ के कस्ता कारोबार गरेका छन् र करारोपणको अवस्था के हो, ती बारेमा सम्बद्ध आधिकारिक निकायहरूबीच (Competent Authorities) कर सूचनाको आदान प्रदान (Tax Information Exchange Agreement) गर्ने सहमति, सम्झौता पनि गरेका हुन्छन्, जसबाट राजस्वको पारदर्शिता देखाउन मद्दत गर्दछ ।

OECD ले BEPS योजनाका १५ वटै कर व्यवस्थापनमा सुधार गर्ने क्षेत्रहरू विकसित तथा अन्य सबै देशको लागि अवसरको रूपमा लिन सकिन्छ । त्यसमध्ये विद्युतीय अर्थतन्त्र (Digital Economy), सन्धि दुरुपयोगमा नियन्त्रण (Prevent Treaty Shopping) र बहुपक्षीय संयन्त्रको विकास (Develop on Multilateral Instrument) मुख्य हुन् ।

Digital Economy and Business Models

विद्युतीय अर्थतन्त्रमा व्यवसायका नयाँ नयाँ व्यावसायिक स्वरूपहरू सृजना भइरहेका छन् तथा आय आर्जनका नयाँ शैलीको प्रयोगमा वृद्धि भएको छ, ती स्वरूप संक्षेपमा निम्न छन् र तिनलाई सही रूपमा करको दायरा ल्याउनुलाई अवसरको रूपमा लिनुपर्दछ:

व्यवसायको नाम	व्यावसायिक स्वरूप	व्यावसायिक आय
फेसबुक, ट्वीटर	सामाजिक सञ्जाल	विज्ञापन आय
अमेजन, दराज	ई-कमर्स	वस्तु विक्री
माइक्रोसफ्ट	ई-कमर्स	प्रविधि प्रयोगको इजाजत विक्री
उबर	ई-कमर्स	सेवा विक्री
जुम, ड्रपवक्स	क्लाउड कम्प्यूटिङ	सदस्यता (Subscription) आय
इ-सेवा, खल्ली	भुक्तानी सेवा	कमिशन आम्दानी

Prevent Treaty Abuse

बहु-राष्ट्रिय व्यावसायिक कम्पनीहरूले कर योजना गरी कतैपनि (Source or Residence) कर नतिर्ने वा कम कर तिर्ने योजनालाई दुई देशबीच भएका सन्धिको व्यवस्थाहरू विक्षेपण गरेका हुन्छन् । कर सन्धिको उद्देश्य कतैपनि कर नलगाउने उद्देश्य होइन । सन्धिको दुरुपयोग हुनबाट रोक्न सन्धि पक्षीय देशहरूले सूचना आदान प्रदानको माध्यमबाट यसमा सतर्कता अपनाई सक्षमताको विकास गर्नुपर्दछ ।

Develop a Multilateral Instrument

धेरै देशहरूले एक अर्का देशमा दोहोरो कर मुक्ति सम्झौता गरेका हुन्छन् । यस्ता सम्झौताले ती बहु-राष्ट्रिय कम्पनीले कहाँ कर तिर्ने भनि स्पष्ट कानुनी व्यवस्था गरेका हुन्छन् । सन्धि सम्झौताका नमुना मुख्य रूपमा United Nation (UN) तथा Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) मा आधारित विशेषता हुन । यदि OECD को BEPS कार्य योजना लागू गरी कर व्यवस्थापनको जटिलतालाई सम्बोधन गर्न दुई देशहरूबीच गरिएका सम्झौतामा पुनरावलोकन गर्नु जरुरी छ । सन्धि संशोधन गर्न धेरै समय पनि लाग्छ । बहुपक्षीय संयन्त्र (Multilateral Instruments) ले BEPS को योजनाका मुख्य विषयहरू Hybrid Mismatches, Treaty Abuse, Artificial Avoidance of Permanent Establishment Status and Dispute Resolution Mechanism लाई प्राथमिकतामा राखि सामान्य स्वीकार्य मापदण्ड बनाई सन्धिलाई संशोधन गर्न सुझाएका छन् । तर यसको लागि सन्धिका दुवै पक्ष सहमति हुनु आवश्यक छ । विश्वमा आएको नयाँ व्यावसायिक प्रवृत्तिलाई विक्षेपण तथा अध्ययन गर्दा कुनै संयन्त्रको निर्माण गरी सबै सन्धि सम्झौतामा पुनरावलोकन गर्नुपर्दछ र आफ्नो हित हुने तथा कारोबार पारदर्शी हुनेगरी यस्ता सम्झौतालाई प्रश्रय दिई नेपालमा विदेशी लगानी आकर्षण गरी अर्थतन्त्र सबल बनाउनु जरुरी छ र यो अवसर पनि हो ।

करका सूचनाको प्रवर्द्धन गर्ने (Tax Information Exchange)

विश्व अर्थतन्त्रमा आयको व्यावसायिक प्रवृत्ति दैनिक रूपमा परिवर्तन हुँदै गएको छ । बहु-राष्ट्रिय कम्पनीका कारोबार (वस्तु तथा सेवा) को क्षेत्र क्रमशः विस्तार र प्रविधिमैत्री भएको छ । एउटा व्यवसायको कर कहाँ कहाँ कसरी तिर्ने, कुन आधारमा (Residence or Source) भन्ने व्यवस्था घरेलु आयकर ऐनमा तथा ती सम्बद्ध (व्यावसायिक) देशबीच भएको दोहोरो कर मुक्ति सम्झौताले निर्देशित गरेका हुन्छन् । यस्तो DTAA (Double Taxation Avoidance Agreement) सबै देशसँग भएको हुँदैन र यस्तो सम्झौता हुन निकै समय लाग्ने हुन्छ । OECD ले सन् २००० मा एक Working Group खडा गरी यस विषयमा अर्थात् "Tax Information Exchange Agreement" (TIEA) लाई प्राथमिकतामा राख्यो । यसको नाम "OECD

Global Forum Working Group on Effective Exchange of Information" छ । यसको प्रमुख लक्ष्य नै करसम्बन्धी मामिलामा अन्तर्राष्ट्रिय सहयोगको अभिवृद्धि गर्नु हो । बासिन्दा नागरिकले कर सुविधा वा छुट (Offshore) भएका देशमा लगानी गरेको वा कर परिपालना नभएको विषयमा सार्वभौम देशले सूचित हुनको लागि कर सूचना आदान प्रदान गर्न सम्बद्ध तथा आवश्यक देशसँग सम्झौता गरेका हुन्छन् । यो सम्झौताले कर लगाउने विषयको क्षेत्राधिकार राख्दैन । यसले केवल DTAA को पूरकको रूपमा काम गरेको हुन्छ । TIEA ले घरेलु कर सम्बन्धी कानुनको कार्यान्वयनको लागि बल प्रदान गर्छ । TIEA को अभावमा कुनैपनि देशको सक्षम अधिकारीले (Competent Authority) अन्य देशको क्षेत्राधिकार अन्तर्गतको व्यवसायीको कर सम्बन्धी सूचना प्राप्त गर्ने अधिकार सामान्यतः राख्दैन र यो व्यवसायको गोपनियतासँग पनि सम्बन्धित छ ।

आजको विश्वव्यापीकरणको युगमा सरकार सूचना संयन्त्रले पूर्ण हुनु जरुरी छ । सूचना बैंक (कर परिपालनाको सूचना) भएमा सरकारले आफ्नो कर कानुन पूर्णरूपमा कार्यान्वयन गर्न सक्षम हुन्छ । TIEA को Promote ले अन्तर्राष्ट्रिय अर्थ जगत वा समुदायमा (International Financial Community) सम्पर्क र तिनबाट निश्चित फाइदा लिन पनि सकिन्छ । TIEA को प्रयोग प्रशासनिक, कर परीक्षण, अनुसन्धान, सङ्कलन र कर कार्यान्वयनका अन्य विषयमा प्रयोग गर्न सकिन्छ । साथै यस प्रकारका सूचना सम्बन्धी सम्झौताको कार्यान्वयन गरी सम्बन्धित देशका सक्षम अधिकारीले गोप्यता कायम गर्नुपर्दछ । यस्तो सूचना कर परिपालना र अदालतले मागेको अवस्थामा भने प्रदान गर्नुपर्दछ । Tax Information Exchange Agreement का फर्म्याट, प्रक्रिया, क्षेत्र धेरै छन्, तर राजस्व व्यवस्थापनलाई बढावा गर्नु एक सुधारात्मक अवसर हो । सूचना खोज्नु तथा स्वतः प्राप्त गर्ने प्रणालीको विकास भएमा व्यवसायीको कर परिपालनामा सुधार हुने अपेक्षा गरिन्छ ।

मूल्य अभिवृद्धि कर छुटका वस्तुहरूमा पुनरावलोकन

- सरकारी तथा सुरक्षा निकायको पैठारी वा खरीदमा दिइने मूल्य अभिवृद्धि कर छुट

नेपाल सरकार तथा अन्तर्गतका विभिन्न निकाय वा सुरक्षा निकायले खरीद गर्ने वस्तु तथा सवामा मूल्य अभिवृद्धि कर छुट दिने व्यवस्थालाई व्यवस्थित बनाउन यो छुटको व्यवस्थालाई परिमार्जन वा संशोधन गरी पारदर्शी बनाउनु पर्दछ । छुट दिने व्यवस्था भन्दा आवश्यक बजेटको प्रबन्ध गर्नु राम्रो हुन्छ । अन्तर्राष्ट्रिय करको असल अभ्यासले छुट व्यवस्थालाई स्वीकार गर्दैन । यसले नेपाल सरकारको आय र व्ययको यथार्थ जानकारी नहुने हुँदा असल वित्तीय व्यवस्थापनको हिसाबले पनि सान्दर्भिक हुँदैन । यसरी छुट दिँदा राजस्व चुहावट हुने सम्भावना रहन्छ । अतः सरकारी तथा सुरक्षा निकायको लागि आवश्यक पर्ने पैठारी वा खरीदमा लाग्ने मूल्य अभिवृद्धि कर तिर्नको लागि बजेटको व्यवस्थापन गरी कर छुटको व्यवस्थामा संशोधन गर्नुपर्दछ । यो एक राजस्व प्रणाली सुधार गर्ने क्षेत्रगत अवसर हो ।

- विभिन्न वस्तु तथा सेवालालाई दिइने मूल्य अभिवृद्धि कर छुट

मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ को अनुसूची १ मा कर छुट भएका वस्तु तथा सेवाको विवरण १२ समूहमा विभाजन गरी राखिएको छ । यसका विभिन्न समूहमा जस्तो आधारभूत कृषि उत्पादनहरू, आधारभूत आवश्यकता, कृषि सामग्री शिक्षा, यातायात ढुवानी सेवा, शिक्षा, जीवजन्तु तथा सो को उपज, व्यावसायिक वा पेशागत सेवा, बाजी क्यासिनो, भवन र जग्गा लगायत छन् । यी छुटलाई समयानुकूल सुधार गर्ने

सरकारलाई अवसर छ । यी छुटको व्यवस्थाबाट एकातिर आर्थिक तथा सामाजिक उद्देश्य प्रभावकारी रूपमा हासिल गर्न नसकिने अर्कोतर्फ त्यसबाट राजस्व सङ्कलनमा प्रतिकूल प्रभाव पर्ने भएकोले कर छुटको संख्यालाई समूहगत रूपमा विज्ञ व्यक्तिहरूबाट विश्लेषण गरी क्रमशः हटाउँदै लानु उपयुक्त देखिन्छ । मूल्य अभिवृद्धि करको मूल मर्म अनुसार सबै व्यवसायीलाई करको दायरामा ल्याई मूल्य अभिवृद्धि करको सिद्धान्त अनुसार कर कट्टी वा कर फिर्ताको व्यवस्थालाई प्रभावकारी बनाउनु पर्दछ ।

निष्कर्ष

व्यापार व्यवसायको उदारीकरण, प्रविधिमा आएको प्रगति, व्यवसायको शैलीमा आएको परिवर्तन, सञ्चार क्षेत्रको संयन्त्र र तिनको सञ्जाल (Network) ले विश्वलाई क्षण भरमा सम्पर्क र जानकारीमूलक बनाएको छ । यसरी भएको परिवर्तन अनुसार सरकार सार्वभौम रूपमा राजस्व व्यवस्थापन र परिचालनमा सक्षम हुनु जरूरी छ । विगतमा बनाइएको कतिपय कानुनी विषय हालको व्यवसाय अनुकूल छैनन् । स्वभावतः व्यवसायी नाफामूलक हुन्छन्, सरकार राजस्वमूलक हुन्छन् । सरकार सञ्चालनको लागि राजस्व मेरुदण्डको रूपमा रहेको हुन्छ । विना राजस्व सरकार सञ्चालन हुन सक्दैन । राजस्व अभिवृद्धि गर्नको लागि लगानीको वातावरण र कर परिपालनामा सरल र पारदर्शी कर प्रणालीको व्यवस्था गर्नुपर्दछ । व्यवसायीलाई हरेक व्यवसायको सूचना सरकारी संयन्त्रमा पुगेको आभास वा महसुस दिलाउनु पर्दछ र दण्ड हुने डर पनि देखाउनु पर्दछ । विश्वव्यापी रूपमा आएका असल अभ्यास र सूचना प्राप्त गर्ने प्रणालीको विकास गर्नुपर्दछ । भारतले अन्य देशसँग आपसी सहयोग (Mutual Cooperation) को लागि "Cells for EoI" (Exchange of Information) र Income Tax Overseas Units (ITOUs) नै बनाएको छ । यिनको उद्देश्य आवश्यक देशसँग सूचना प्राप्त गर्ने सम्झौतालाई बढावा दिने, सक्षम अधिकारीलाई सक्षम बनाउने, Taxation of Cross-border Transaction लाई सूचनामूलक बनाउने रहेको पाइन्छ । नेपालले पनि माथि उल्लेख गरिएका विविध सूचकहरूलाई विश्लेषण गरी अन्य देशले अपनाएको असल प्रणाली अनुसरण गरी कर व्यवस्थापनमा सुधार गर्नुपर्ने देखिन्छ । यसलाई अवसरको रूपमा लिनुपर्दछ ।

सन्दर्भ सामग्री

- राजस्व परामर्श समितिको प्रतिवेदन, २०७८
- आयकर (दफावार-टिप्पणी) - अधिवक्ता तुल्सीराम काफ्ले
- A New Era in International Tax, Tax Morality, Transparency, Base Erosion and Profit Shifting – KPmg.com/tax
- Tax Information Exchange Arrangement
- Tax Justice Briefing
- www.oecd.org
- Un Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries, 2021
- राजस्व परामर्श समितिको प्रतिवेदन, २०७९
- World Economic Outlook, 2021
- Income Tax Directive, 2078, IRD

नेपालमा बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको महत्वः कार्यान्वयन पक्षको आवश्यकता

गम्भीर बहादुर हाडा*



सारांश (Abstract)

बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको इतिहासलाई हेर्ने हो भने सन् १८८३ देखि नै यससम्बन्धी अवधारणाको प्रादुर्भाव भएको देखिन्छ । २० मार्च १८८३ मा अमेरिका र केही युरोपेली राष्ट्रहरूबीच औद्योगिक सम्पत्ति अधिकारसम्बन्धी “पेरिस महासन्धि” सम्पन्न भएको थियो । उक्त सन्धिमा पेटेन्टसम्बन्धी अधिकारको मात्र उल्लेख गरिएकोले ९ सेप्टेम्बर १८८६ मा कलात्मक तथा साहित्यिक कार्य संरक्षणसँग सम्बन्धित ‘र्वन महासन्धि’ अनुमोदन गरियो । यसपछि बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारसँग सम्बन्धित विभिन्न सन्धि तथा महासन्धिहरू सम्पन्न भए । यी सबै सन्धि तथा महासन्धिहरूलाई संगठित गरी कार्यान्वयन गर्नका लागि एउटा विशिष्टिकृत संस्थाको खाँचो महसुस गरी सन् १९६७ मा संयुक्त राष्ट्र संघले विश्व बौद्धिक सम्पत्ति संगठन (बाइपो) को स्थापना गर्‍यो । बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारले व्यापारसँग प्रत्यक्ष सम्बन्ध राखे भएकोले बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारसँग सम्बन्धित विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय सम्झौताहरूमा उल्लेखित विषयहरूलाई समेटेर एउटा छुट्टै दस्तावेज तयार गरियो, जसलाई ट्रिप्स भनिन्छ । ट्रिप्सलाई “ग्याट वार्ता” को अन्तिम चरण – उरुग्वे चरण, १९८६-१९९४) मा डब्ल्यूटीओ सम्झौता अन्तर्गत समावेश गरियो । डब्ल्यूटीओ सम्झौता अन्तर्गत सन् १९९५ पछि जे जति विषयहरू समावेश गरिए, तीमध्ये ट्रिप्सलाई सबैभन्दा विवादास्पद सम्झौताको रूपमा लिने गरेको पाइन्छ । बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारसम्बन्धी विभिन्न अन्तर्राष्ट्रिय सन्धिहरू तथा विशिष्टिकृत संस्था मौजुद हुँदाहुँदै पनि ट्रिप्सलाई उरुग्वे चरणको “ग्याट वार्ता” मा समावेश गराइएकोले यससम्बन्धी व्यापक विवाद हुनु स्वाभाविक नै थियो । यद्यपि विभिन्न सदस्य राष्ट्रहरूको विरोधका बावजुद ट्रिप्सले डब्ल्यूटीओ सम्झौतामा प्रवेश पायो र सबै सदस्य राष्ट्रहरूका लागि यो बन्धनकारी पनि हुन पुग्यो । बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार (TRIPS) का आधारभूत नियम देहाय बमोजिम छन् :

१. **राष्ट्रिय व्यवहार (National Treatment):** बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारका लागि WTO सदस्य राष्ट्रले स्वदेशी र विदेशीमा विभेद गर्न पाइने छैन । जस्तो पेटेन्ट, डिजाइन, ट्रेडमार्क र जिष्टेशन वापत लाग्ने दस्तुरमा स्वदेशी र विदेशीबीच विभेद नगरी समान व्यवहार गर्नुपर्दछ ।
२. **अति सौविध्य प्राप्त राष्ट्रको व्यवहार (Most Favored Nation Treatment):** यस सम्बन्धमा WTO का सबै सदस्य राष्ट्रहरूको सर्जक तथा सिर्जनालाई समान व्यवहार गर्नुपर्दछ, भन्ने यसको मान्यता हो ।
३. **सन्तुलित संरक्षण (Balanced Protection):** यसमा उत्पादक र उपभोक्ता दुवैले सन्तुलित रूपमा लाभ हासिल गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ । तर उत्पादकले ज्यादै महँगोमा औषधि उत्पादन गर्‍यो र त्यो उपभोक्ताको पहुँच बाहिर छ भन्ने कुरामा सरकार सहमत भयो भने अनिवार्य अनुमतिपत्र (Compulsory Licensing) मार्फत सरकारले उपभोक्ताको संरक्षण गर्न सक्ने प्रावधान राखिएको छ ।

* सह—प्राध्यापक (अर्थशास्त्र), भक्तपुर बहुमुखी क्याम्पस

बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणमा पर्याप्त जनचेतना अभिवृद्धि हुन सकेको छैन यसले गर्दा हाम्रो परम्परागत ज्ञान, सीप आदिको जगेर्ना हुन सकेको छैन, प्रतिलिपि अधिकार र औद्योगिक सम्पत्तिको संरक्षण गर्ने सम्बन्धमा नीतिगत निर्णय गर्ने संरचनामा अवस्था अलग अलग रहनु जसको कारण काम कारवाहीमा तादात्म्यता हुन सकेको छैन । अन्तर्राष्ट्रिय सन्धि सम्झौतामा नेपालले गरेका प्रतिबद्धता तथा विकसित प्रविधि र अवधारणाहरूलाई आत्मसात गर्दै यस क्षेत्रसँग सम्बन्धित सम्भावनाहरूको उपयोग गर्न प्रभावकारी बौद्धिक सम्पत्तिसम्बन्धी बृहत नीति बने तापनि त्यसको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन सकेको छैन । देशको बौद्धिक सम्पत्तिको क्षेत्रमा सरकारी तथा गैह्र सरकारी क्षेत्रबाट हुने लगानीसमेत अत्यन्त न्यून रहेको छ । देशको औद्योगीकरणको गति न्यून रहेकाले नयाँनयाँ प्रविधि भित्र्याउन नसकिरहेको अवस्था एकातिर छ भने अर्कातिर निजी क्षेत्रलाई यसतर्फ आकर्षित गर्न सकिएको छैन । अतः नीतिगत निर्णय गर्ने संरचनागत व्यवस्था अलग अलग हुनु, पर्याप्त जनचेतना अभिवृद्धिको अभाव बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धमा बृहत नीति तथा कानूनको तर्जुमा नहुनु, निजी क्षेत्रको लगानी अत्यन्त न्यून हुनु, उपयुक्त प्रविधि तथा दक्ष जनशक्तिको अभाव, अनुसन्धान र अन्वेषणमा चासो न्यून देखिनु, निजी क्षेत्रलाई आकर्षित गर्न नसक्नु जस्ता समस्या तथा चुनौती रहेको पाइन्छ । प्रतिलिपि अधिकारलाई संवेदनशील विषयको रूपमा नलिने । सिर्जनालाई राष्ट्रको सम्पत्ति पनि हो भन्ने राज्यद्वारा स्वीकार नगर्ने । स्रष्टालगायत जनसाधारणमा सचेतनाको कमी रहेको । विभिन्न निकाय र संगठन बीच समन्वयको अभाव । प्रतिलिपि अधिकार सम्बन्धी विषयले प्राथमिकता नपाउनु, प्रतिलिपि सम्बन्धी कानून कार्यान्वयन निकाय र सम्बद्ध स्रष्टा र सर्जकमा चेतनाको कमी । प्रतिलिपि अधिकार सम्बन्धी कार्य गर्ने निकाय काठमाडौंमा सीमित छ । आम प्रयोगकर्ताको आर्थिक स्थिति कमजोर भएकोले नक्कली प्रयोगमा आकर्षित हुने गरेको । बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणमा पर्याप्त जनचेतना अभिवृद्धि हुन सकेको छैन । यसले गर्दा हाम्रा परम्परागत ज्ञान, सीप, संस्कृतिको जगेर्ना हुन सकेको छैन । नेपालमा हाल बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धमा Copy Right Act र Patent Design Trademark Act कार्यान्वयनमा रहेता पनि औद्योगिक क्षेत्रमा Industrial Intellectual Property Act आउन सकेको छैन । प्रतिलिपि अधिकार संरक्षण, औद्योगिक सम्पत्ति संरक्षणका लागि कार्य गर्न निकायगत व्यवस्था रहेतापनि बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी कार्य गर्न तत्काल निकायगत व्यवस्था हुन सकेको छैन ।

परिचय

कुनै पनि व्यक्ति वा व्यापारिक संस्थाले आफ्नो बौद्धिक क्षमता, श्रम, सीप र लगानीबाट गरेको नयाँ कुराको आविष्कारलाई 'बौद्धिक सम्पत्ति' मानिन्छ । त्यस्तो व्यक्ति वा व्यापारिक संस्थाले आफ्नो लगानीको प्रतिफलस्वरूप त्यो आविष्कारमा एकाधिकार कायम गर्ने वा त्यसको गैरकानूनी प्रयोगलाई रोक्ने उद्देश्यले राज्यको सम्बन्धित निकायसमक्ष आवश्यक कानूनी प्रक्रियामार्फत् सुरक्षित राखुलाई नै सामान्यतया बौद्धिक सम्पत्तिमाथिको अधिकार मानिन्छ । Lawrence Busch का अनुसार बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकार भनेको राज्यले कुनै आविष्कारकलाई आविष्कारको नियन्त्रण गर्न एक निश्चित अवधिको लागि दिइने संरक्षण हो (CUTS, 1997) । बौद्धिक सम्पत्तिअन्तर्गत व्यापारिक चिन्ह, प्रतिलिपि अधिकार, इन्टिग्रेटेड सर्किट्स, वनस्पति उत्पादको अधिकार, व्यापारिक गोपनीयता, औद्योगिक नमूना, भौगोलिक सूचक र उपयोगिता मोडलहरू जस्ता विभिन्न अधिकारहरू पर्ने भए पनि पेटेण्टलाई वर्तमान विश्वको आर्थिक गतिविधिमा सर्वाधिक प्रचलित बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकारको रूपमा मानिन्छ । बौद्धिक सम्पत्तिसम्बन्धी अधिकारलाई पर्याप्त र प्रभावकारी सुरक्षा प्रदान गरी अन्तर्राष्ट्रिय व्यापारका विकृति र अवरोधलाई कम गर्ने उद्देश्यले व्यापारसँग सम्बद्ध बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकारसम्बन्धी सम्झौता (TRIPS) ल्याइएको कुरा यो सम्झौताको प्रस्तावनामा उल्लेख छ ।

(स्रोत: ध्रुवेशचन्द्र रेग्मी, भोजराज ऐर, व्यापारसँग सम्बन्धित बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार सम्झौता र उपभोक्ता, न्यायदूत, सम्मेलन विशेषांक २०५६, वर्ष ३०, पूर्णाङ्क ११६, अंक ७, माघ-फाल्गुण, २०५६, पेज नं. १२७)। यो सम्झौता अनुसार कुनै पनि नयाँ वस्तु वा प्रक्रियाका आविष्कारक वा अन्वेषकले व्यापारिक र औद्योगिक उपयोगका लागि सक्षम जुनसुकै प्रविधिको अन्वेषण प्रक्रियाको 'पेटेण्ट' दर्ता गर्न सक्नेछन् । विश्व व्यापार संगठनको सदस्यता प्राप्त गरेपछि विकासोन्मुख एवं अल्पविकसित राष्ट्रहरूले बोट बिरुवा एवं वनस्पतिको प्रकारको संरक्षणका लागि 'पेटेण्ट' प्रदान गर्नुपर्ने हुन्छ अन्यथा प्रभावकारी विशेष मौलिक प्रणाली (Effective Sui-generis System) को माध्यमबाट संरक्षण गर्नुपर्दछ ।

बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारलाई विश्वका प्रमुख व्यापारिक राष्ट्रहरूद्वारा बढी महत्वको विषय बनाई डब्ल्यूटीओ सम्झौता अन्तर्गत समावेश गरी संरक्षण प्रदान गरिनुको पछाडि बेग्लै अर्थ छ । विश्वका मुख्य व्यापारिक राष्ट्रहरूले विशुद्ध ज्ञान तथा प्रविधिमा आधारित उद्योगहरू जस्तै: कम्प्युटर, सफ्टवेयर, औषधि एवं रासायनिक पदार्थ, वैज्ञानिक उपकरण आदिको विकास गरी प्रशस्त मुनाफा कमाइरहेको परिप्रेक्ष्यमा आफ्ना उत्पादनहरूको प्रविधि अरुले नक्कल गरी बिक्री गर्न सक्ने सम्भावना प्रशस्त थियो । यसको उदाहरणस्वरूप कतिपय एशियाली मुलुकहरूले विकसित राष्ट्रहरूको प्रविधिको नक्कल गरी औद्योगिक क्षेत्रमा उल्लेखनीय विकास गर्न सफल भई सकेका थिए । त्यसैले बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारलाई प्रभावकारी बनाउन सके मात्र आफ्नो ज्ञान तथा प्रविधिको सुरक्षा गर्न सकिन्छ भन्ने बुझेर विश्वका प्रमुख व्यापारिक राष्ट्रहरूले ट्रिप्सलाई डब्ल्यूटीओ सम्झौता अन्तर्गत समावेश गर्न जोड दिए । यसबाहेक उत्तरतर्फका विकसित राष्ट्रहरूले आधुनिक प्रविधिको विकास गरिसकेको हुनाले ती प्रविधिहरूको प्रयोगका लागि बढी भन्दा बढी प्राकृतिक स्रोतको आवश्यकता महसुस गरयो । त्यसैले उनीहरूले दक्षिणतर्फका राष्ट्रहरू जहाँ प्रविधिको विकास भइसकेको थिएन तर प्राकृतिक स्रोत भने प्रचुर मात्रामा उपलब्ध थियो) मा आफ्नो ध्यान केन्द्रित गर्न थाले । आफूले विकास गरेको प्रविधि प्रयोग गर्दै दक्षिणी राष्ट्रहरूको प्राकृतिक स्रोतो शोषण गरी अर्थोपार्जन गर्ने निहित स्वार्थ राखेर यी राष्ट्रहरूले विकसित तथा विकासोन्मुख दुवै मुलुकहरूको आर्थिक विकासका लागि ट्रिप्स आवश्यक संयन्त्र हो भनी वकालत गर्न शुरू गरे । ट्रिप्समा जीवनको प्रकारमा समेत पेटेण्ट अधिकार प्रदान गर्ने प्रावधानको उल्लेख छ । जसले गर्दा विकासोन्मुख तथा अल्पविकसित राष्ट्रहरूलाई आफ्नो जैविक विविधताको संरक्षण गर्न समेत कठिनाई उत्पन्न हुन सक्नेछ । २३ अप्रिल २००४ देखि नेपाल डब्ल्यूटीओको विधिवत रूपमा सदस्य भैसकेको छ । डब्ल्यूटीओ नियममा आधारित व्यापार प्रणाली भएकोले यसका नियमहरू सबै सदस्य राष्ट्रहरूलाई समान रूपमा बन्धनकारी हुन्छन् । ट्रिप्स पनि डब्ल्यूटीओ सम्झौता अन्तर्गतकै एउटा भाग भएकोले ट्रिप्सको पालना गर्नु नेपालको दायित्व हुन आउँछ ।

औद्योगिक नीति, २०६७ मा बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण कार्यालय अन्तर्गत बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकारसम्बन्धी समग्र कार्यक्षेत्र र जिम्मेवारीलाई समेटी बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण कार्यालयको स्थापना गरिने नीति राखिएको छ । बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको प्रवर्द्धन र प्रभावकारी संरक्षणको काम यस कार्यालयले गर्ने कुरा उल्लेख गरिएको पाइन्छ ।

WTO अन्तर्गत ट्रिप्स सम्झौता (TRIPS Agreement) ले बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षणमा पहल गरेको पाइन्छ । यो सम्झौता WTO को स्थापनासँगै लागू भएता पनि अल्पविकसित मुलुकहरूको विशेष अवस्थालाई ध्यानमा राखी निश्चित समयवधि तोकी लागू गर्न सकिने गरी निर्णय भएको छ । यसैगरी औषधिको पेटेण्ट सुरक्षण लागू गर्ने सम्बन्धमा अन्य विकसित मुलुकहरूका लागि २०१६ सम्म ग्रेस अवधि दिएको पाइन्छ । संयुक्त राष्ट्र संघको Specialized Agency को रूपमा WIPO ले विश्व व्यापार संगठन स्थापना पूर्व नै बौद्धिक

सम्पत्तिको संरक्षणसम्बन्धी कार्य गर्दै आएको छ । बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणका लागि Paris Convention, Berne Convention, Madrid Convention, Treaty Convention, Patent Cooperation Treaty, Washington Agreement, Rome Convention जस्ता विभिन्न सम्झौताहरू भएका छन् । यी सम्झौतामा भिन्ना भिन्नै विशेषताहरू भएता पनि सबैको मूल लक्ष्य बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणलाई व्यवस्थित गर्नु हो । नेपाल Berne Convention, Paris Convention मा प्रवेश गरिसकेको भएता पनि Madrid Convention, Washington Convention, Rome Convention मा प्रवेश गर्ने तयारीमा रहेको छ । (स्रोत: दीपकराज पाण्डे, व्यापार सम्बद्ध बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार र नेपालमा यसको अवस्था, व्यापार र विकास (A Nepalese Journal of Trade and Development), वर्ष ६, अङ्क १, २०७० कार्तिक, पूर्णाङ्क ११, नेपाल सरकार, वाणिज्य तथा आपूर्ति मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं, पेज नं. ११५)।

बौद्धिक सम्पत्तिका विशेषताहरू:

- यो अमूर्त सम्पत्ति हो । कुनै भौतिक स्वरूप नभए पनि सो प्रतिबिम्बित हुन सक्छ ।
- स्रष्टाको सर्वाधिकार भए पनि प्रकाशन, दर्ता, अभिलेखन, नवीकरण आदिका लागि भने पहल गर्नुपर्दछ ।
- यसको संरक्षणले सिर्जनशीलतामा प्रोत्साहित हुन्छ ।
- यो औद्योगिक विकासको महत्वपूर्ण आधार हो ।
- एकैपटकमा एउटै बौद्धिक सम्पत्ति धेरैबाट प्रयोग हुन सक्छ ।

बौद्धिक सम्पत्तिको विकास

बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको अवधारणा मानव मात्रले मौलिक रूपमा आजन गरेको ज्ञान, विकास गरेको चिन्तन, सिर्जना गरेको कला, आदिको संरक्षण गर्नुका साथै यसरी प्राप्त गरिएको ज्ञान, विचार र चिन्तन, सिर्जना गर्नेको हितमा गरिनुपर्दछ भन्ने मान्यतामा आधारित छ । सिर्जनशीलतालाई प्रोत्साहन गर्न त्यस्ता व्यक्तिका कृति, सिर्जनालाई संरक्षण गर्ने परम्पराको थालनी सन् १६०८ मा चीनका तात्कालिक सुंग वंशका बादशाहले ९ वटा पुस्तकलाई ती पुस्तकको मौलिक लेखकको अनुमति बेगर पुनः प्रकाशन गरेमा दण्ड सजाय भोगनुपर्दछ भनी आदेश जारी गर्नुका साथै यसरी जारी भएका आदेशमा व्यक्तिले उब्जनी गरेको अन्नवाली वा पालनपोषण गरी हुर्काएको पशुधनसरह नै अधिकार लाग्नेछ भनी प्रष्ट पारेका थिए ।

सन् १९७१ को फ्रान्सको नागरिक कानूनमा (All discoveries are the property of author) भनी हरेक सृजनालाई सर्जकको अधिकारमा समेटेको पाइन्छ । सन् १८४५ मा आएर अमेरिकी राज्य म्यासचुसेट्सको circuit court ले मनको बुद्धिको पारिश्रमिकलाई कानुनी मार्ग प्रशस्त गरेको देखिन्छ । बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको विश्वव्यापी रूपमै संरक्षण हुनुपर्दछ भन्ने अवधारणाको विकास सन् १८७० को दशकपछि नै सुरु भएको भएतापनि सन् १९६७ मा विश्व बौद्धिक सम्पत्ति संगठनको स्थापना भएपश्चात् संस्थागत रूपमा विकास भएको पाइन्छ । सन् १९९५ मा विश्व व्यापार संगठनको स्थापना सँगै व्यापारसम्बद्ध बौद्धिक अधिकार सम्झौता Trade Related International Property Rights TRIPS) कार्यान्वयनमा आएपश्चात् साहित्य, कला, संगीत संयोजन, कम्प्युटर प्रोग्राम, इन्टिग्रेटेड सर्किट, ट्रेडमार्क, पेटेन्ट डिजाइन, फोटोग्राफी, भौगोलिक संकेतिकरण, आविष्कार जस्ता बौद्धिक सम्पत्तिसम्बन्धी अधिकांश विषयहरूलाई संरक्षण प्रदान गर्न थालिएको पाइन्छ ।

नेपालको सन्दर्भमा मुलुकी ऐन, १९१० मा भएको अदलको महलअन्तर्गत प्रतिलिपि अधिकारको सम्बन्धमा गरिएको व्यवस्था नै पहिलो कानुनी व्यवस्था हो । वि.सं. १९९३ सालमा पेटेन्ट, डिजाइन र ट्रेडमार्क ऐन १९९३ तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइयो । त्यसपछि वि.सं. २०२२ सालमा पेटेन्ट, डिजाइन, ट्रेडमार्क ऐन २०२२, प्रतिलिपि अधिकार ऐन, २०२२ जारी भई कार्यान्वयनमा आएपश्चात् बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण गर्न थालिएको पाइन्छ । पछि आएर प्रतिलिपि अधिकार ऐन, २०५९ तथा प्रतिलिपि अधिकार नियमावली, २०६१, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को भाग ४ मा राज्यका दायित्व, निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरूमा संक्षिप्त रूपमा व्यवस्था गरिएको थियो । त्यसैगरी नेपालको संविधानको धारा २५ मा सम्पत्तिको हकको व्यवस्था छ ।

सर्जकका विशेष अधिकारहरूको संरक्षण गरी तिनहरूको अन्वेषण, सृजना, आविष्कार गर्न प्रेरित गर्ने अभिप्रायले स्थापित WIPO अन्तर्गत विभिन्न सन्धिहरू भएका छन्, जसको तल वर्णन गरिएको छ :

(क) पेरिस कन्भेन्सन १८८३ (Paris Convention, 1883)

यस कन्भेन्सनले पेटेन्ट, औद्योगिक डिजाइन, ट्रेडमार्क जस्ता औद्योगिक सम्पत्ति संरक्षणमा जोड दिएको छ । पेरिस कन्भेन्सनको पक्ष भएको एउटा सदस्य राष्ट्रमा पेटेन्ट दर्ता गरेपछि अरु सदस्य राष्ट्रमा दर्ता गरि रहनुपर्दैन । नेपाल सन् २००१ देखि पेरिस कन्भेन्सनको पक्ष राष्ट्र रहँदै आएको छ । पेरिस कन्भेन्सनका अधिकांश सारभूत पक्षहरूलाई TRIPS सम्झौतामा समावेश गरिएको छ ।

(ख) बर्न कन्भेन्सन, १८८६ (Bern Convention, 1886)

यो कन्भेन्सन प्रतिलिपि अधिकारसँग सम्बन्धित छ । जसअनुसार सर्जक वा स्रष्टाद्वारा सृजना गरिएका साहित्यिक र कलात्मक रचनाले समाज र राष्ट्रलाई योगदान पुऱ्याएवापत उनीहरूलाई एकलौटी अधिकार प्रदान गरिएको छ । नेपाल सन् २००५ मा यस कन्भेन्सनको पक्ष मुलुक भएको छ । पेरिस कन्भेन्सनमा झैं बर्न कन्भेन्सनका अधिकांश सारभूत पक्षहरूलाई TRIPS सम्झौतामा पनि समावेश गरिएको छ ।

(ग) रोम कन्भेन्सन, १९६१ (Rome Convention, 1961)

यस कन्भेन्सनले प्रतिलिपि अधिकारसँग सम्बन्धित अन्य अधिकारहरू जस्तो performers, procedure of phonograms and Broadcasting organization को अधिकार संरक्षण प्रदान गर्न आवश्यक व्यवस्था गरेको छ । हालसम्म नेपाल यस कन्भेन्सनको पक्ष मुलुक भएको छैन तापनि पक्ष मुलुक हुनका लागि छलफल प्रारम्भ भइरहेको छ ।

(घ) मेडिडप्रोटोकल १९८९ (Madrid Protocol, 1989)

यस प्रोटोकलले व्यापारिक चिन्ह (Trademarks and service marks) सम्बन्धित अधिकारको संरक्षण प्रदान गर्दछ । WIPO को छाता अन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रियस्तरमा व्यापारिक चिन्हहरूको सरल र मितव्ययी तरिकाले दर्ता तथा तिनको प्रशासन गर्ने यस प्रोटोकलमा नेपाल पक्ष बन्ने विषय छलफलको क्रममा रहेको छ ।

(ङ) वाशिंगटन सन्धि, १९८९ (Washington Agreement, 1989)

यस सन्धिले Integrated Circuit of Layout Design को अवधारणालाई संरक्षण प्रदान गर्दछ । यद्यपि यो प्रावधान कार्यान्वयनमा आइसकेको छैन ।

अतः संक्षेपमा भन्दा सन् १६०८ मा चीनमा तत्कालीन सुंग वंशका बादशाहका पालामा व्यक्तिले उब्जनी गरेको अन्नवाली वा पशुधनसरहको अधिकार मानिएको थियो । त्यसैगरी क्रमशः पेरिस कन्भेन्सन १८८३, वर्न कन्भेन्सन १८८६, रोम कन्भेन्सन १८६१ तर्जुमा भए । सन् १९७१ को फ्रान्सको नागरिक कानूनमा सृजनालाई सर्जकको अधिकारमा समेटेको थियो । सन् १९६७ मा विश्व बौद्धिक सम्पत्तिको संगठनको स्थापनापश्चात् व्यापकता पायो ।

बौद्धिक सम्पत्तिका हाँगामा औद्योगिक सम्पत्ति र प्रतिलिपि अधिकार पर्दछन् । औद्योगिक सम्पत्तिका आविष्कारको पेटेन्ट, व्यापारिक चिन्हका दर्ता वा व्यापारिक नाम, औद्योगिक डिजाइनको दर्ता, भौगोलिक संकेत र Integrated circuit को लेआउट डिजाइन, Topographic, व्यापारिक गोपनीयताको संरक्षण र अस्वस्थ प्रतिस्पर्धाको विरोध पर्दछन् । प्रतिलिपि अधिकार विशेष गरी साहित्यिक तथा कलात्मक कार्यमा केन्द्रित रहेका, साहित्य, ललितकला, चित्रकला, मूर्तिकला, व्यापारिक कला, कम्प्युटर प्रोग्राम, विद्युतीय र अरु डाटाबेससमेत पर्दछन् । प्रतिलिपि अधिकारले मानिसले गरेका रचना वा अभिव्यक्तिको संरक्षण गर्छ । त्यस्तो रचना वा अभिव्यक्ति मौलिक हुनुपर्छ मूर्त तथा सादृश्य रूपमा प्रस्तुत गरिएको हुनुपर्दछ । व्यापारमा बौद्धिक सिर्जना र ज्ञानको महत्त्वलाई उच्च मूल्याङ्कन गर्दै उरुग्वे चरणको वार्ताले बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकारको क्षेत्रलाई बहुपक्षीय व्यापार प्रणालीअन्तर्गत समेट्ने निर्णय गरेको थियो । यसअन्तर्गत प्रतिलिपि अधिकारसम्बन्धी अधिकार र औद्योगिक सम्पत्तिसम्बन्धी अधिकार गरी मुख्यतः दुई क्षेत्र छन् । बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकारसम्बन्धी सम्झौता कार्यान्वयनमा आउनुपर्छाडिको मुख्य उद्देश्य भनेको नयाँनयाँ आविष्कार र सिर्जनालाई प्रोत्साहित गर्दै सर्जकको आविष्कारलाई निश्चित अवधिसम्म सुरक्षा र संरक्षण प्रदान गर्नु हो । TRIPS का आधारभूत मान्यताहरू यस प्रकार रहेका छन् :

राष्ट्रिय व्यवहार :

- बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धमा WTO मा आवद्ध सदस्य राष्ट्रहरूले स्वदेशी र विदेशीका आधारमा भेदभाव गर्न नपाउने व्यवस्था गरेको छ । जस्तो पेटेन्ट, डिजाइन, ट्रेडमार्क, रजिष्ट्रेशन वापत लाग्ने दस्तुरमा स्वदेशी र विदेशीबीच विभेद नगरी समान व्यवहार गर्नुपर्दछ ।
- अति सौबिध्य प्राप्त राष्ट्रको व्यवहार :
- यस सम्बन्धमा WTO का सबै सदस्य राष्ट्रहरूको सर्जक वा स्रष्टाको सिर्जनालाई समान किसिमको व्यवहार गर्नुपर्दछ, भन्ने मान्यता राख्दछ ।

सन्तुलित संरक्षण :

यसमा उत्पादक र उपभोक्ता दुबैले सन्तुलित रूपमा लाभ हासिल गर्नुपर्ने कुरामा जोड दिन्छ, यद्यपि उत्पादकको उत्पादित वस्तुको मूल्य बढि कायम गरेको अवस्थामा उक्त वस्तु उपभोक्ताको पहुँचभन्दा टाढाको हुन जाने कुरामा सरकार आश्वस्त भएमा अनिवार्य अनुमतिपत्रमार्फत सरकारले उत्पादकको संरक्षण गर्न सक्ने प्रावधान राखिएको छ । TRIPS सम्झौता नेपालका सन्दर्भमा केही नौलो, जटिल, खर्चिलो र प्राविधिक पक्षसँग समेत जोडिएको विषय भएकाले यसको कार्यान्वयनको विषय प्रभावकारी बन्न सकेको छैन । खास गरी यस क्षेत्रमा दक्ष जनशक्तिको अभाव खड्किएको छ ।

बौद्धिक सम्पत्तिका प्रकारहरू

बौद्धिक सम्पत्तिलाई देहायबमोजिम वर्गीकरण गर्न सकिन्छ ।

१. **औद्योगिक सम्पत्ति** : सामान्यतया अन्वेषणबाट सृजित सम्पत्तिलाई औद्योगिक सम्पत्ति अन्तर्गत राख्न सकिन्छ । यस क्षेत्रअन्तर्गत पेटेन्ट, व्यापारिक चिन्ह, भौगोलिक सांकेतिकयुक्त उत्पादन, औद्योगिक डिजाइन, व्यापारिक सूचनाहरूको गोपनीयता, एकीकृत सर्किटको नमुना ढाँचा, अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा विरुद्धको संरक्षण आदि पर्दछन् ।

i. **पेटेन्ट**: Product र Process को आविष्कारका लागि पेटेन्ट दर्ता गरिन्छ । दर्ता नगरी यो सार्वजनिक अधिकार संरक्षित हुँदैन । यो अधिकार कम्तीमा २० वर्ष संरक्षित गरिन्छ । उक्त अवधि समाप्त भएपछि यस आविष्कारहरू स्वतः सार्वजनिक प्रयोगका लागि खुल्ला हुने प्रावधान छ । पेटेन्ट दर्ता गर्ने आविष्कार, आविष्कारका चरणहरू, नौलोपन औद्योगिक उपादेयता जस्ता सर्तहरू पूरा हुनुपर्दछ । सरकारले सार्वजनिक सुव्यवस्था वा नैतिकता कायम गर्न त्यस्तो आविष्कारका लागि पेटेन्ट जारी नगर्न पनि सक्छ । पेटेन्टका स्वामिले न्यूनतम अधिकार प्रयोग गर्न अनुमति प्राप्त गरेता पनि केही अपवादको समेत व्यवस्था गरिएको छ । पेटेन्टको स्वामिले आविष्कार गरेको उत्पादनलाई बजारमा आपूर्ति नगरी आफ्नो अधिकारको प्रयोग नगरेको अवस्थामा सरकारले त्यो वस्तुको प्रतिस्पर्धालाई सो वस्तु उत्पादन वा प्रक्रियामा प्रयोग गर्न अनिवार्य अनुमति पत्र दिन सक्छ ।

ii. **प्रतिलिपि अधिकार** : प्रतिलिपि अधिकारले मानिसले गरेका रचना वा अभिव्यक्तिको संरक्षण गर्दछ । त्यस्तो रचना वा अभिव्यक्ति मालिक हुनुपर्दछ र मूर्त अर्थात् सदृश्य रूपमा प्रस्तुत गरिएको हुनुपर्दछ यद्यपि यस किसिमको अधिकारले त्यस्तो रचना वा प्रस्तुति गुणस्तरीय, उपयोगी वा मूल्यवानु हुनुपर्दछ भन्ने आग्रह राख्दैन । यस किसिमका अधिकारअन्तर्गत निम्न अधिकारहरू पर्दछन् :

- साहित्य तथा कलात्मक कार्यहरू
- पुस्तक, पर्चा र अन्य लेखहरू
- प्रवचन, सम्बोधन र धर्मोपदेश
- नाटक तथा नाटकसम्बन्धी वाद्यवादक कार्यहरू
- कोरियोग्राफिक कार्य र मौन हास्य प्रदर्शनी
- शब्दसहित वा रहितको वाद्य सूचना

i. **सिनेमासम्बन्धी कार्य**

- व्यावहारिक कला, चित्र, नक्सा, योजना चित्र, रेखाचित्र, भूगोल तथा नक्सा, वास्तुकला वा विज्ञानसँग सम्बन्धित त्रिआयामिक चित्र नक्साहरू
- अनुवाद र म्युजिक संयोजन, साहित्यिक वा कलात्मक कार्यहरूको सृजनात्मक परिवर्तन
- साहित्यिक र कलात्मक कार्यहरूको संकलन
- कम्प्युटर प्रोग्राम विद्युतीय माध्यमबाट तथ्याङ्क संकलन र भण्डारण जस्ता प्रविधिमा आधारित कार्यहरू
- विभिन्न मल्टिमिडियासम्बन्धी उत्पादनहरू

ii. सम्बन्धित अधिकारहरू

- प्रतिलिपि अधिकारहरूसँग सम्बन्धित निम्न तीन अधिकारहरू समेत बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार अन्तर्गत पर्दछन् ।
- अभिनयसम्बन्धी कार्यको अधिकार
- फोनोग्राम उत्पादनको अधिकार
- प्रसारण संस्थाहरूको अधिकार

२. औद्योगिक डिजाइन

औद्योगिक डिजाइन वस्तुको रूप वा आकृति पक्षसँग सम्बन्धित छ । उत्पादित वस्तुको बाह्य आकर्षणलाई औद्योगिक डिजाइन भनिन्छ । औद्योगिक डिजाइन वस्तुको आकार वा सतहको विशेष प्रस्तुती रेखा, रंग र चित्र संयोजन भएको अथवा बुनिएको वा कुँदिएको द्वैआयामिक पनि हुन्छ र त्रिआयामिक प्रकृतिको पनि हुन सक्छ । औद्योगिक डिजाइन प्रायः सबै प्रकारका औद्योगिक उत्पादनका हकमा लागू हुन्छ चाहे त्यो घडी होस वा गरगहना जस्ता सौख र श्रृंगारका कुराहरू हुन् । यसै गरी घरायसी सरसामान, विद्युतीय उपकरण, सवारी साधन, लत्ता कपडा, हस्तकलाका सामान आदिमा पनि डिजाइन पक्ष रहेको हुन्छ । डिजाइनमा निहित बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको संरक्षणका लागि यस्ता डिजाइन आँखालाई मुग्ध पार्ने हुनुपर्दछ । वस्तुमा रहेको प्राविधिक कुरा डिजाइन अन्तर्गत पर्दैन केवल वस्तुको बाहिरी रूप र आकारको प्रस्तुति मात्र यसमा पर्दछन् ।

प्रतिलिपि दर्ता गराउने प्रक्रिया

प्रतिलिपि अधिकार ऐन, २०५९ बमोजिम प्रतिलिपि अधिकार दर्ता गराउनै पर्छ भन्ने बाध्यात्मक व्यवस्था नभएता पनि प्रतिलिपि अधिकारको दर्ता गराउन चाहनेले प्रतिलिपि रजिष्ट्रारको कार्यालयमा गएर प्रतिलिपि अधिकार दर्ता गराउन सक्नेछन् ।

TRIP को दफा २७ (३) (ख) ले जीवनको प्रकारमा पेटेण्ट प्रदान गर्ने प्रावधानलाई नै यस सम्झौताको सबैभन्दा विवादास्पद पक्ष मानिँदै आएको छ । सन् १९८० को दशकमा डाइमण्डविरुद्ध चक्रवर्तीको मुद्दामा अमेरिकी सर्वोच्च अदालतले आनुवंशिक प्रविधिद्वारा तयार पारिएको सूक्ष्म जीवाणुहरूमा पेटेण्ट प्रदान गर्न सकिन्छ भन्ने निर्णय गरेबाट नै यो कुराले वैधानिकता पाउन थालेको देखिन्छ । तत्पश्चात् जैविक प्रविधि, औषधि, कृषि, रसायन र बीउसँग सम्बन्धित बहु-राष्ट्रिय कम्पनीहरूले आफ्नो राष्ट्रको सरकारहरूलाई दिएका दबावका कारणले नै TRIP सम्झौतामा दफा २७(३)(ख) घुसाउन सफल भएका हुन् । यी व्यापारिक फर्महरूमध्ये जीवन प्रणालीमा पेटेण्ट प्रदान गर्ने कुराको वकालत गर्नेमा जैविक प्रविधिसम्बन्धी शोधार्थी र व्यापारमा लागेका फर्महरू अग्रपंक्तिमा देखिन्छन् । यिनीहरूको विचारमा 'जैविक प्रविधिबिना संसारको बढ्दो खाद्यान्नको आवश्यकता परिपूर्ति गर्न असम्भव हुनेछ' । यसलाई पेटेण्ट प्रदान गरिएन भने जैविक प्रविधिसम्बन्धी कार्यमा अनुसन्धान र विकासका लागि खर्च गर्न कुनै पनि व्यापारिक फर्म तत्पर हुँदैन भन्ने तर्कलाई पनि अगाडि सार्दै आएका छन् (Grain, 1998) । व्यापारिक स्वार्थबाट अभिप्रेरित भएर जीवनको प्रकारमा पेटेण्ट प्रदान गर्ने विश्व व्यापार संगठनको कार्यले कुनै पनि वस्तुमा बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकार प्रदान गर्नु वा नगर्नु राज्यको स्वविवेकीय अधिकार हो भन्ने युगौँदेखि चलिआएको मान्यताको ठाउँ उपहास गरेको देखिन्छ । जीवनका प्रकार सार्वजनिक विषयवस्तुका हिस्सा हुन् । यस्ता जैविक विविधतासम्बन्धी

महासन्धिक अत्यन्तै आधारभूत परिकल्पना तथा आदर्शहरूलाई बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारसम्बन्धी सम्झौताले अवमूल्यनसमेत गरेको पाइन्छ ।

नेपालका पेटेण्टसम्बन्धी कानूनी प्रावधान

नेपालमा सर्वप्रथम वि.सं. १९९३ (सन् १९३७) मा पेटेण्ट डिजाइन तथा ट्रेडमार्क एनू आएको देखिन्छ । जसमा बौद्धिक सम्पत्तिको अधिकारको संरक्षण स्वदेशी नागरिकहरूले मात्र गराउन सक्ने प्रावधान थियो । यो ऐनलाई वि.सं. २०२२ (सन् १९६५) मा आएको पेटेण्ट, डिजाइन र ट्रेडमार्क ऐनले खारेज गर्‍यो । यो कानूनअनुसार कुनै पेटेण्ट आफ्नो नाममा दर्ता गर्न चाहने व्यक्तिले आफ्नो नाम, ठेगाना र पेशा उल्लेख गरी सम्बन्धित निकायसमक्ष दरखास्त दिनुपर्ने प्रावधान छ । त्यसरी निवेदन परेपछि आवश्यक जाँचबुझ गरी नेपाल सरकारले कुनै आविष्कार वा वस्तुमा पेटेण्ट प्रदान गर्नसक्ने प्रावधान छ । तर कुनै विदेशीले आफ्नो देश तथा अन्य तीनवटा देशहरूमा कुनै पेटेण्टलाई दर्ता गराइसकेको छ भने त्यस्तो पेटेण्टलाई जाँच नै नगरी स्वतः पेटेण्ट प्रदान गर्न सक्ने प्रावधान ऐनको दफा ५(३) ले गरेको छ । तर जीवनमा पेटेण्ट प्रदान गर्ने कार्य हाम्रो धार्मिक मूल्य, मान्यता र नैतिकतासँग गाँसिएको हुँदा ऐनको दफा ६(ग) बमोजिम कानूनी रूपमा दर्ता हुनसक्ने स्थिति भने हाललाई देखिँदैन । यो ऐनअन्तर्गत दर्ता भइसकेको पेटेण्टमा पेटेण्टवालाको हक १५ वर्षसम्म कायम रहन्छ । जीवनमा (Life form) पेटेण्ट प्रदान गरिने सम्बन्धमा ऐनमा स्पष्ट रूपमा निषेध नगरिनु र अन्य देशमा पेटेण्ट (Patent) प्राप्त गरिसकेका आविष्कारलाई स्वतः पेटेण्ट प्रदान गरिनसक्ने जस्ता प्रावधानहरूले भविष्यमा गम्भीर परिणामहरू ननिम्त्याउला भन्ने स्थिति चाहे देखिँदैन । तर ऐनको दफा ६(ग) मा उल्लिखित दर्ता गर्न चाहेको पेटेण्टबाट सर्वसाधारण जनताको स्वास्थ्य, सदाचार र नैतिकता वा राष्ट्रिय हितमा प्रतिकूल असर पर्ने रहेछ भने त्यस्तो अवस्थामा पेटेण्ट दर्ता नहुने भन्ने वाक्यांश तथा दफा २२ मा नेपाल सरकारले अन्यथा निर्णय गरेमा बाहेक भन्ने वाक्यांशले पेटेण्टलाई दर्ता गर्ने वा नगर्ने भन्ने कुराको निर्णय गर्नसक्ने अधिकार नेपाल सरकारमा नै राखेको देखिन्छ । तर वर्तमान परिप्रेक्ष्यमा नेपालले TRIPS सम्झौताको अनुकूलता हुने गरी आफ्ना कानूनहरूलाई संशोधन एवं परिमार्जन गर्नुपर्ने बाध्यताले गर्दा निकट भविष्यमा नै यो कानूनमा व्यापक परिवर्तन गर्नुपर्ने देखिन्छ । (स्रोत: ध्रुवेशचन्द्र रेग्मी, भोजराज ऐर, व्यापारसँग सम्बन्धित बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार सम्झौता र उपभोक्ता, न्यायदूत, सम्मेलन विशेषांक २०५६, वर्ष ३०, पूर्णाङ्क ११६, अंक ७, माघ-फाल्गुण, २०५६, पेज नं. १३०-१३१) ।

डब्ल्यूटीओ नियमहरूमा आधारित व्यापार प्रणाली हो । यो खासगरी वस्तु तथा सेवाको अन्तर्राष्ट्रिय व्यापार तथा बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको संरक्षणसँग सम्बन्धित छ । यसले वस्तु तथा सेवा, बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार, भन्सार महसुल आदि विभिन्न विषयमा गरिएका डब्ल्यूटीओ सम्झौताहरूको निगरानी गर्नुका साथै ती सम्झौताहरू लागू गर्दछ । डब्ल्यूटीओको स्थापना १ जनवरी १९९५ मा भएको हो । ट्रिप्स सम्झौता मुख्यतया उरुग्वे चरणको छलफलको उपज भएता पनि यो विशुद्ध व्यापारसँग मात्र सम्बद्ध विषय होइन ।

ट्रिप्सको मुख्य उद्देश्यहरू

प्राविधिक विकासलाई प्रोत्साहन गर्ने, प्रविधिको विकास र हस्तान्तरणमा जोड दिने, प्राविधिक ज्ञानको श्रष्टा तथा उपभोक्ता दुवैलाई हित हुने गरी सामाजिक तथा आर्थिक विकासमा योगदान पुऱ्याउने ।

ट्रिप्सको कार्यान्वयन

ट्रिप्स सम्झौतामा राष्ट्रियस्तरमा बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारसम्बन्धी कानुनको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि विशेष जोड दिइएको छ । जसअन्तर्गत मुख्यतया: निम्न कुराहरू समेटिएको छ ।

देवानी तथा फौजदारी दुवै प्रकारको कानुनी कार्यविधिको व्यवस्था अपनाउन पर्ने, आवश्यक प्रमाण उपलब्ध गराउनु पर्ने, कुनै पक्षले बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारको उल्लंघन गरेमा उक्त क्रियाकलापको तत्कालिन रोकथाम गर्न निषेधाज्ञा जारी गर्ने, क्षतिपूर्तिको व्यवस्था गर्नुपर्ने, ट्रेडमार्क तथा प्रतिलिपिको नक्कल गरेमा फौजदारी कार्यविधि अपनाई दण्ड सजायको व्यवस्था गर्नुपर्ने, झुट्टा निवेदन दिएमा प्रतिवादीलाई आवश्यक क्षतिपूर्ति दिलाई दिने, बौद्धिक सम्पत्तिको उल्लंघन गरी तयार गरेको नक्कली सामान जफत तथा नष्ट गर्नुपर्ने, पुनरावेदन सुत्रे व्यवस्था हुनुपर्ने आदि ।

३. डिजाइन (Design) दर्ता

वस्तुको आकृति विशेषको नौलो सृजना नै डिजाइन हो । यसलाई वस्तुको श्रृंगार वा गहना पनि भनिन्छ । यस्तो डिजाइन रंग रेखा आदिको संयोजन गरेर वा कुनै सामाग्री वा वस्तु आदि जडेर, वुनेर वा कुँदेर पनि तयार पारिएको हुन्छ । डिजाइन सामान्यत आँखाले देख्न सक्ने हुनपर्दछ भनिन्छ । नयाँ र मौलिक खालका डिजाइन मात्र दर्ताका लागि योग्य ठहरिन्छन् । यसरी दर्ता भएका डिजाइनहरू कम्तिमा १० वर्षसम्म डिजाइनका वस्तुहरू उपभोक्ताबीच लोकप्रिय हुने हुँदा व्यवसायीलाई यसबाट बढि लाभ हुन्छ । साथै यस्ता लोकप्रिय डिजाइनको अरुले नक्कल गरी अनुचित फाईदा उठाउन सक्ने हुँदा यस्ता डिजाइनहरू दर्ता गरेर बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार अन्तरगतको कानुनी सुरक्षाको व्यवस्था गरिनु पर्दछ ।

पेटेन्टझै डिजाइन दर्ताको स्थिति उस्तै उस्तै छ । नेपालमा उत्पादन गरिने वस्तुका आकार-प्रकार र स्वरूपका नौलोपना उपर कानुनी संरक्षण र हक खोज्ने प्रवृत्ति देखिँदैन । यस्ता वस्तुका डिजाइनको ख्याति (Good-will) हुन्छ । यसले व्यवसायको उन्नति अवनतिमा ठूलो भूमिका राख्दछ भन्ने चेतना नेपाली उद्यमी व्यवसायीहरूमा कम पाइन्छ । नवीन डिजाइन दर्ताको लागि तोकिएको दस्तुरसहित डिजाइनको पूर्ण विवरण र त्यसमा डिजाइनकर्ताको नवीनताको दावी खोलेर आवेदन गर्नु पर्दछ । विभागले आवश्यक जाँचबुझ र परीक्षण एवम् विशेषज्ञहरू सम्मिलित समितिको सिफारिसमा यस्तो डिजाइन दर्ता गर्ने नगर्ने निर्णय गर्दछ । दर्ता भएको डिजाइन ५ वर्षको लागि बहाल रहन्छ । अर्को ५/५ वर्षको लागि दुई पटक नवीकरण गराउन सकिन्छ ।

४. व्यापारिक गोप्य सूचना (Trade Secret)

पेटेन्ट अधिकार सिमित अवधिको लागि मात्र हुने र पेटेन्ट अधिकारको समय सीमा सकिएपछि त्यस्तो कुरा सार्वजनिक सम्पत्ति भई जो सुकैले प्रयोग गर्न सक्ने हुँदा तथा पेटेन्ट दर्ताका लागि सबै शर्त पूरा गर्न कठिन भएकाले कसै कसैले आफ्नो आविस्कार र प्रविधि सार्वजनिक नगरी राख्दछन् । यदि आफ्नो वस्तु उत्पादन गर्ने विधि र प्रविधि एवं व्यापारिक महत्वका कुराहरू पर्याप्त उपाय अपनाएर गोप्य राखेको छ भने त्यस्तोलाई व्यापारिक गोप्य सूचना (Trade secret) भनिन्छ । यस्ता व्यापारिक गोप्य सूचना कसैले गैर कानुनी तरिकाले नक्कल वा चोरी गरेर उपयोग गर्न हुँदैन । व्यापारिक गोप्य सूचनाको हक प्राप्तिका लागि दर्ता गरिरहन नपर्ने, व्यहोरा सार्वजनिक गर्न नपर्ने, असिमित अवधिसम्म अधिकार रहिरहने र तुरुन्त लागू हुने हुँदा सरल देखिन्छ । तर यस्तो कुरा कसैले नक्कल चोरी वा गलत तवरले उपयोग गरेमा कारबाही गर्न, त्यसका लागि

प्रमाण पुन्याउन जटिल हुन्छ । यदि अरुले यहि कुरा आविस्कार गरेमा वा स्वतन्त्र रूपमा अध्ययन गरेर पत्ता लगाई उपयोग गरेमा कारवाही गर्न नमिल्ने हुँदा यो पद्धति जोखिमपूर्ण मानिन्छ ।

५. चिन्ह दर्ता (Copyright)

वस्तुमा प्रयोग हुने व्यापार चिन्ह (Trademark) र सेवा कार्यमा प्रयोग हुने सेवा चिन्ह (Service Mark) अन्तर्राष्ट्रिय वर्गीकरण (NICE Classification) अनुसार नेपालमा दर्ता गर्ने प्रचलन छ । यस वर्गीकरण व्यवस्था अनुसार विभिन्न वस्तु तथा सेवाहरूलाई १ देखि ४५ वर्गमा विभाजन गरिएका छन् । चिन्ह दर्ता गराउन चाहनेले तोकिएको दस्तुरसहित चिन्हको नमूना र प्रयोग हुने वस्तु एवम् अन्तर्राष्ट्रिय वर्ग खुलाई आवेदन दिनु पर्दछ । प्रस्तावित चिन्हले अरुको चिन्हको ख्यातिमा असर पार्ने वा हानी नोक्सानी पुन्याउने भए दावी विरोध गर्न सार्वजनिक रूपमा प्रकाशित गरिन्छ । यस्ता चिन्ह विभागले आवश्यक परीक्षण जाँचबुझ एवम् दावी विरोध परेमा सो समेत सुनी दर्ता गर्ने नगर्ने निर्णय गर्दछ । कुनै चिन्ह अन्य दर्ता भएका वा जान पहिचानमा रहेका चिन्हसँग मिल्दोजुल्दो भएमा जनस्वास्थ्य, सार्वजनिक मर्यादा, नैतिकता एवम् सदाचार खलल पार्ने खालका भएमा तथा राष्ट्रिय हितको प्रतिकूल हुने भएमा दर्ताका लागि योग्य ठहरिदैन । दर्ता भएको चिन्ह सातवर्षको लागि बहाल रहन्छ र हरेक ७/७ वर्षको लागि नवीकरण गराउन सकिन्छ । दर्ता भएको एक वर्षभित्र प्रयोगमा नआएमा यस्ता दर्ता भएका चिन्ह विभागले खारेज गर्न सक्छ ।

६. व्यापार चिन्ह (Trade- marks) का बारेमा हामीले सामान्य रूपले परिभाषा गर्दा कुनै पनि व्यापार व्यवसाय सञ्चालन गर्दा सञ्चालनकर्ताले प्रयोग गर्ने चिन्ह हो भनिन्छ । यसै चिन्हको माध्यमबाट उसको व्यापार देश विदेशमा फस्टाएको हुन्छ ।

नेपालमा बौद्धिक सम्पत्तिसम्बन्धी समस्या तथा चुनौतिहरू:

- वि.सं. २०२२ सालमा बनेको पेटेन्ट, डिजाइन, ट्रेडमार्क ऐन, २०२२ र पुरानो ऐनलाई संशोधन गरी २०५९ सालमा बनेको प्रतिलिपि अधिकार ऐन, २०५९, ले कतिपय नयाँ विषयवस्तुलाई समेट्न सकेको पाइँदैन । जस्तो कि भौगोलिक संकेत (Geographical Indication), इन्टिग्रेटेड सर्किट, लेआउट डिजाइन (Integrated Secrets Layout Design), व्यापारिक योग्यता (Trade Secret) जस्ता विषयहरूलाई सम्बोधन गर्नुको साथै त्यस किसिमका विषयलाई समेट्ने गरी कानुनी व्यवस्था गर्न सकिएको छैन ।
- TRIPS लागू गर्ने सम्बन्धमा अन्य विकसित मुलुकले सन् २०१३ सम्म ग्रेस अवधि पाए पनि त्यस सम्बन्धमा आवश्यक गृहकार्य गरी पूर्वाधार तयार गर्ने कार्य त्यत्तिकै चुनौतिपूर्ण छ । त्यस्तै औषधिको पेटेन्ट संरक्षण सम्बन्धमा त्यसतर्फ पनि आवश्यक पूर्वाधार तयार गर्नुपर्ने चुनौति नेपाल समक्ष छ । बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणका लागि आवश्यक पूर्वाधारका लागि नीतिगत रूपमा समय सान्दर्भिक ऐन कानुन तर्जुमा र सुधार गर्नुपर्ने अवस्था छ भने अर्कोतर्फ यसमा कार्य गर्न सक्ने गरी दक्ष जनशक्तिको विकास गर्नुपर्ने रहेको छ ।
- नेपालमा बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धी पेटेन्ट, डिजाइन र ट्रेडमार्क ऐन, २०२२ ले प्रदान गर्ने अधिकारहरूको उल्लंघनमा प्राप्त हुने उपचार तथा सोको कार्यान्वयन पक्ष ज्यादै फितलो छ । वि. सं. २०२२ मा ऐन बने पनि सोसँग सम्बन्धित नियमावली हालसम्म बन्न नसक्नु । Geographical Indication / Collective marks को दर्तासम्बन्धी व्यवस्था ऐनमा नहुनु । पेटेन्ट, डिजाइन र ट्रेडमार्क सँग सम्बन्धित उजुरी तथा मुद्दाहरूको कार्यविधि बन्न नसक्नु ।

- बौद्धिक सम्पत्तिको क्षेत्रमा काम गर्ने जनशक्ति न्यून हुनु एवं भएको जनशक्तिमा पनि विशेषज्ञताको अभाव, कर्मचारीहरूको निरन्तर सरुवा, संस्थागत व्यवस्था कमजोर, संरक्षण गर्ने छाता संगठनको अभाव, अवैज्ञानिक सूचना प्रणाली र अभिलेख प्रणाली, सार्वजनिक सचेतनामा कमी ।
 - प्रभावकारी कार्यान्वयनको अभाव र दण्डहीनता, सरकारी निकाय र सम्बद्ध सरोकारवालाहरूबीच सहकार्यको अभाव, बौद्धिक विषय भएपनि सो अनुरूप बहसको विषय बन्न नसक्नु, झगडाहरू गोलबद्ध हुन नसक्नु र सचेतनाको कमी, अनधिकृत वस्तुको आयातमा नियन्त्रण गर्न भन्सारको भूमिकालाई प्रभावकारी बनाउने, रचना दर्तालाई सरलीकरण गर्ने र दर्ताको संस्कार बसाल्ने ।
 - प्रतिलिपि अधिकार सम्बन्धी कानूनी समस्याहरूमा: समयानुकूल कानून संशोधन नहुनु (ऐनमा फिल्मका Concept र अन्य विषय), नेपाल प्रतिलिपि अधिकार रजिष्ट्रारलाई अर्धन्यायिक अधिकार नदिइनु ।
 - संगठनात्मक समस्याहरूमा: स्वतन्त्र निकायको रूपमा IP office स्थापना हुन नसक्नु, IP लाई एउटै छानामुनि नसमेटिनु ।
 - जनशक्तिको समस्याहरूमा: प्राविधिक र कानूनी विज्ञको कम उपलब्धता, Professional Staff को कमी ।
- वर्तमान पन्ध्रौं पञ्चवर्षीय योजना (२०७६—२०८१) मा उल्लेख गरिएअनुसार औद्योगिक बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र प्रवर्द्धन गर्न कानूनी तथा संस्थागत व्यवस्थालाई सुदृढ बनाइने कार्यनीति पनि राखिएको पाइन्छ ।

सुधारका क्षेत्रहरू

१. बौद्धिक सम्पत्तिहरूको दर्ता गर्ने, छानविन गर्ने परीक्षण गर्ने कार्य जटिल एवम् प्राविधिक काम हो । यसका लागि यससम्बन्धी पर्याप्त सूचना, तथ्याङ्क र जानकारीहरूको संकलन र प्रयोग हुनुपर्दछ । साथै अनुभवी र तालिम प्राप्त जनशक्ति पनि त्यति नै आवश्यक कुरा हो । यसैगरी अन्तर्राष्ट्रिय जगतमा औद्योगिक सम्पत्तिसम्बन्धी कम्प्युटर प्रविधिको निकै विकास भइसकेको छ । यी प्रविधिको प्रयोग विना यो क्षेत्रको कार्य गर्नु ज्यादै कठिन छ । यी कुराहरूसहित समग्र बौद्धिक सम्पत्तिको प्रशासन सञ्चालन गर्ने दक्ष जनशक्ति, उपयुक्त साधन स्रोत र प्रविधि, समयानुकूलको ऐन नियम आदिले सम्पन्न एक छुट्टै प्रशासकीय संगठन संरचनाको व्यवस्था गर्न जरूरी देखिन्छ ।
२. बौद्धिक सम्पत्तिको विचलन र दुरुपयोग आदिको प्रभावकारी नियन्त्रण गरि दोषीलाई उचित सजाय दिनु बौद्धिक सम्पत्ति व्यवस्थाको अर्को महत्वपूर्ण पक्ष हो । हालको ऐन नियम र जनशक्तिबाट यस क्षेत्रमा प्रभावकारिता आउन सकेको छैन भन्ने गुनासो सुनिन्छ । तसर्थ यसतर्फ पनि पर्याप्त ध्यान जानु पर्ने देखिन्छ । यसमा खासगरी अन्य निकायहरू जस्तै प्रहरी, प्रशासन, भन्सार र अदालतहरूलाई सुसूचित, दक्ष र प्रभावकारी बनाउन अति आवश्यक छ ।
३. बौद्धिक सम्पत्ति सम्बन्धि राष्ट्रिय नीति तर्जुमा गर्न आवश्यक देखिन्छ । यस्तो नीतिले विभिन्न क्षेत्र र बौद्धिक सम्पत्ति व्यवस्थाको सम्बन्धलाई परिभाषित गर्दै सहयोग र समन्वयको विस्तार गर्दछ । परम्परागत ज्ञान, सीप, कला तथा जैविक श्रोतको संरक्षण, अनुसन्धान र विकास र व्यावसायिक उपयोग गरी लाभ लिने र दिने वातावरण बन्नुपर्छ ।
४. पेटेण्ट, डिजाइन र ट्रेडमार्क ऐन, २०२२ लाई औद्योगिक नीति २०६७ सँग तादाम्यता गराई परिमार्जन गर्नुपर्ने र ऐन कार्यान्वयनको लागि नियमावलीको व्यवस्था गर्नुपर्छ । नियमावली

अनुरूपको सुस्पष्ट कार्यविधी तयार गर्नुको साथै जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्छ । यसको साथसाथै अभिलेख र सूचना प्रणालीलाई वैज्ञानिक बनाउनु पनि त्यत्तिकै आवश्यकता रहन आएको छ । बौद्धिक सम्पत्तिसँग सरोकार राख्ने संघ संस्थाहरू जस्तै Inventors Association, Lawyers Association, IP owners Association आदि स्थापना र क्रियाकलापहरूले बौद्धिक सम्पत्तिको विकासमा बढावा दिन्छ ।

५. स्रष्टाहरूको नजिक पुग्न क्षेत्रीय तथा जिल्ला स्तरमा कार्यालय तथा सम्पर्क कार्यालय स्थापना गर्ने । सम्बद्ध निकाय र सरोकारवालाहरूले कानूनको प्रभावकारी कार्यान्वयनको लागि सामुहिक कार्य गर्ने । प्रहरी संगठनभित्र प्रतिलिपि अधिकार संरक्षण सेलको स्थापना गर्ने । सामान्य अदालतबाट सुनुवाई गर्नुको सट्टा न्यायाधिकरणको व्यवस्था हुनुपर्ने । अनाधिकृत पैठारीलाई निरुत्साहित गर्न भन्सार कार्यालयहरू चनाखो हुनुपर्ने । कुनै पनि सिर्जना स्रष्टाको अनुमति विना प्रतिलिपि तथा अनाधिकृत प्रयोग नगर्ने ।
६. भइरहेको कानुनी व्यवस्थाको प्रभावकारी कार्यान्वयन गर्दै कानूनमा समसामयिक सुधार गर्नुपर्ने, बौद्धिक सम्पत्तिसम्बन्धी अवधारणालाई जनस्तरसम्म पुऱ्याउन यससम्बन्धी जनचेतना अभिवृद्धि कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुका साथै स्कूल एवं कलेजमा पढाई हुने पाठ्यपुस्तकमा बौद्धिक सम्पत्तिसम्बन्धी विषय समावेश गर्नुपर्ने, प्रतिलिपि अधिकार र औद्योगिक सम्पत्तिको संरक्षण गर्ने जस्ता नीतिगत विषयहरू एउटै संयन्त्रमार्फत नियमित गर्ने व्यवस्था हुनुपर्ने, बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षण गर्ने संस्थागत संयन्त्रको अभाव रहेको हुँदा संस्थागत संरचना तयार गर्नुपर्ने, नेपाल प्रहरीमा जसरी महिलाहरूको हक अधिकार संरक्षणमा सहयोग पुऱ्याउन महिला सेलको स्थापना गरिएको छ, त्यसरी नै बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण गर्न छुट्टै सेलको व्यवस्था गरिनु उपयुक्त हुने, बौद्धिक सम्पत्तिको कारोबारको विषयमा सरकारी तथा निजी क्षेत्रका सम्बद्ध सरोकारवालाहरूको क्षमता अभिवृद्धि गर्नुपर्ने ।
७. प्रतिलिपि अधिकार संरक्षणका सन्दर्भमा वर्न महासन्धिको पक्ष राष्ट्र बन्ने प्रतिबद्धताबमोजिम सो कार्य पूरा गरिएको भए तापनि रामे महासन्धि १९६१ को सदस्य बन्ने र सो को कार्यान्वयनमा जोड दिने, नेपालको प्राकृतिक तथा जैविक विविधताको उपयोग गरी व्यापार अभिवृद्धि गर्ने, नक्कली वस्तुको कारोबार कम गरी वस्तुको गुणस्तर र उपभोक्ताको हक सुनिश्चित गर्ने, बौद्धिक सम्पत्तिको पहिचान, अन्वेषण, सृजना वा आविष्कार गरी यसको संरक्षण र सम्बर्द्धन गर्ने,
८. नेपालको कला, संस्कृति र साहित्य जस्ता विषयमा तथा जैविक विविधताको हिसाबले समृद्ध मुलुक भएकोले यो क्षेत्रसँग सम्बन्धित बौद्धिक सम्पत्तिको विकास तथा संरक्षण गर्ने, बौद्धिक सम्पत्तिको प्रशासनका लागि छुट्टै कार्यालय स्थापना गर्नुपर्ने आदि । अतः बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण र प्रवर्द्धनले देशको आर्थिक सामाजिक विकासमा योगदान दिने हुँदा यस सम्पत्तिको संरक्षण र प्रवर्द्धनमा सबै पक्षको ध्यान जानु जरुरी छ ।

WTO अन्तर्गत ट्रिप्स सम्झौता (TRIPS Agreement) ले बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षणमा पहल गरेको पाइन्छ । यो सम्झौता WTO को स्थापनासँगै लागू भएता पनि अल्पविकसित मुलुकहरूको विशेष अवस्थालाई ध्यानमा राखी सन् सम्म लागू गर्न सकिने गरी निर्णय भएको छ । यसैगरी औषधिको पेटेण्ट संरक्षण लागू गर्ने सम्बन्धमा अन्य विकसित मुलुकहरूका लागि २०१६ सम्म ग्रेस अवधि दिएको पाइन्छ । संयुक्त राष्ट्र

संघको Specialized Agency को रूपमा WIPO ले विश्व ब्यापार संगठन स्थापनापूर्व नै बौद्धिक सम्पत्तिको संरक्षण सम्बन्धी कार्य गर्दै आएको छ । बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणका लागि Paris Convention, Berne Convention, Madrid Convention, Treaty Convention, Patent Cooperation Treaty, Washington Agreement, Rome Convention जस्ता विभिन्न सम्झौताहरू भएका छन् । यी सम्झौतामा भिन्ना भिन्नै विशेषताहरू भएता पनि सबैको मूल लक्ष्य बौद्धिक सम्पत्ति संरक्षणलाई व्यवस्थित गर्नु हो । नेपाल Berne Convention, Paris Convention मा प्रवेश गरिसकेको भएता पनि Madrid Convention, Washington Convention, Rome Convention मा प्रवेश गर्ने तयारीमा रहेको छ ।

सन्दर्भ ग्रन्थहरू

- दिपकराज पाण्डे, व्यापार सम्बन्ध बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार र नेपालमा यसको अवस्था, जमरा स्मारीका १८, २०७० एकिकृत उपभोक्ता संघ, सुविधानगर, काठमाडौं ।
- गुणनिधि न्यौपाने, बौद्धिक सम्पत्ति कानून (Intellectual property law, Lumbini Prakashan, Kathmandu Exhibition road, First edition 2008, Reprint 2010.
- Dr. B. L. Wadehra, Law relating to intellectual property, Fourth edition unlike law publishing co. pvt. Ltd, New Delhi, India, Reprint 2010.
- A compilation of tax iritis between Nepal and other countries Inland Revenue department, Lazimpat Kathmandu, Nepal 2061.
- Bal ram subedi, value added tax its application Bhrikuti academic publication August 1998
- Ramesh Nath Duwadi interactive plus 2 economic Bhrikuti academic publication exhibition road Kathmandu. Head of department, Budhanikantha school higher secondary class XI and XII, First edition 2056.
- कृष्ण वहादुर कुवर, नेपालमा विकास गरवी र ग्रामिण (Poverty and Rural development in Nepal), पहिलो संस्करण २०५६, मीना प्रकाशन, काठमाडौं ।
- लैङ्गिक समानता तथा महिला सशक्करण राष्ट्रिय कार्ययोजना, महिला तथा समज कल्याण मन्त्रालय तथा क्यानाडियन कोपरेसन अफिस, काठमाडौं, मार्ग २०५४
- विजय श्रेष्ठ, राजस्व शास्त्र सिद्धान्त र व्यवहार प्रथम संस्करण २०४६
- Dr. Govinda ram Agrawal, Entrepreneurship development in Nepal M.K. publisher and distributors, Kathmandu, Edition 2006
- Professor Dr. H.B. maharjan Author H.N. upadhya, Ram hada business mathmathies class 12, Cambridge publication Kathmandu, edition 2068
- सिताराम तामाङ, समाज द्वन्द्व र राजनीति, रतन सागर प्रकाशन प्रा.लि., डिल्लिबजार, काठमाडौं, संस्करण २०६७
- केशव वडाल, चीनको अर्थ राजनीति र सहकारी, प्रकाशन मिति चैत्र २०६७ (२०११) अप्रिल

सार्वजनिक खरिदका लागि प्रक्रियागत व्यवस्थापन

सुवास चन्द्र शिवाकोटी*



सारांशः

सार्वजनिक खरिद आफैमा जटिल कार्य हो भनी प्रायशः सबै खरिद पदाधिकारीले महसुस गर्ने गरेको पाइन्छ। धेरैको चासो रहनु, श्रोत साधन खर्च हुनु, यस्तो कार्यले व्यावसायिक क्षेत्र चलायमान हुनु, नागरिकले आफ्नो क्षमताले गर्न नसक्ने कामका लागि सरकारको सहयोगको खोजी गर्नु, सार्वजनिक श्रोत भएको हुँदा यस्ता खर्चमा वित्तीय जोखिम रहनु, आदि विषयको सम्बोधन सही तरिकाले गर्न कठिन हुने भएकोले सार्वजनिक खरिदलाई जटिल कार्यको रूपमा खरिद पदाधिकारीहरूले लिने गर्छन्। यत्ति हुँदाहुँदै पनि खरिद नगर्नुको विकल्प भने हुँदैन। त्यसैले यहाँ सार्वजनिक खरिद गर्दा के कस्तो प्रक्रियाको पालन गर्नुपर्छ र यसमा आइपर्ने समस्या केन्द्रित सवाललाई सम्बोधन गर्दा के कसरी प्रक्रियागत रूपमा व्यवस्थापन गर्नुपर्छ भनी चर्चा गरिएको छ। यसमा खरिदका चरण, सो चरण अनुसार रहने खरिद क्रियाकलाप, यसको व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवाल र सो सवाल सम्बोधनका लागि कानुनी आधारमा रही सम्पादन गर्नुपर्ने कार्यका बारेमा प्रस्तुत गरिएको छ। यसमा खरिद चरणअनुसार सिलसिलेवार रूपमा कामलाई बुँदागत रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ। बुँदाहरू प्रस्तुत गर्दा आइपर्ने केही सम्भावित समस्याहरू र ध्यान दिनुपर्ने कुराहरूलाई समेत उल्लेख गरिएको छ।

सार्वजनिक खरिदको माध्यमबाट जनतामा सार्वजनिक खर्चको लाभ पुऱ्याउनुपर्ने हुन्छ। सबैमा समान व्यवहार र समान हित गर्ने गरी सार्वजनिक सरोकार राख्ने निकायले काम गर्नुपर्ने हुन्छ। यस्तो महत्वको खरिद कार्य विभिन्न कोणबाट आलोचना पनि हुन्छ। त्यस्ता आलोचनाका कारण यसको प्रक्रियामा संलग्न व्यक्तिहरू खरिद निर्णय गर्न पन्छिने वा ढिलासुस्ती गर्ने गरेको पनि देखिन्छ। खरिद कार्य नै नभएमा वा ढिला भएमा वा अपेक्षित रूपमा हुन नसकेमा यसले समग्र सामाजिक आर्थिक पक्षलाई नकारात्मक असर पुऱ्याउँछ। किन खरिदको काम गर्न निर्णयकर्तामा डरको भाव उत्पन्न हुन्छ (?) वा अनि के डराउने पर्ने हो त (?) भन्ने प्रश्नको खोजिका लागि यसको प्रक्रियागत व्यवस्थापनका सवालहरूको लेखाजोखा गर्नुपर्ने हुन्छ।

नेपालमा सार्वजनिक खरिदको व्यवस्थापनका लागि छाता कानूनको रूपमा सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३ रहेको छ। यसमा आधारित भई सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४, विद्युतीय खरिद प्रणाली सञ्चालन निर्देशिका, २०७४ र अन्य खरिदसँग सम्बन्धित कागजात एवं मार्गदर्शनहरू जारी भई कार्यान्वयन भइरहेका छन्। यी सबै ऐन नियमहरूले खरिद कार्यका लागि प्रक्रियागत रूपमा गर्नुपर्ने कामहरूका सम्बन्धमा

* उपसचिव, श्रम तथा रोजगार मन्त्रालय

उल्लेख गरेका छन्। यस अनुसार खरिद कार्यका लागि व्यवस्थापकीय सोचका निम्न तीन चरणहरू हुन्छन्।

१) पूर्व तयारी चरण

२) तयारी चरण

३) खरिद चरण

पूर्व तयारी चरणमा खरिद आवश्यकताको पहिचान गर्ने, खरिद पूर्वको तथ्याङ्क सङ्कलन गर्ने, आर्थिक श्रोत र साधनको पहिचान गर्ने, खरिद योजना तथा खरिद गुरुर्योजना निर्माण गर्ने र बजेट श्रोत निर्धारण गर्ने काम गर्नुपर्ने हुन्छ। तयारी चरणमा लागत अनुमान तयारी गर्ने, खरिद प्रक्रिया निर्धारण गर्ने, बोलपत्र सम्बन्धी कागजात तयारी गर्ने, प्रस्ताव वा बोलपत्र मूल्याङ्कनका आधारहरू निर्माण गर्ने र यी कागजात स्वीकृति गर्ने कार्य हुन्छ। स्वीकृत कागजातका आधारमा सार्वजनिक सूचनाको मस्यौदा तयार गरिन्छ। खरिद चरणमा सूचना प्रकाशन गर्ने, बोलपत्र फाराम विक्री गर्ने, बोलपत्र दर्ता, अन्य थप सूचनाहरू प्रदान गर्ने एवं सहज प्रतिस्पर्धा हुने वातावरण निर्माणका लागि प्रयास गर्ने, दर्ता भएका बोलपत्र खोल्ने, यसको मुचुल्का गराउने, प्राप्त बोलपत्र मूल्याङ्कन गरी खरिद निर्णय गर्ने, खरिद सम्झौता गरी मालसामान वा सेवा वा सार्वजनिक निर्माण कार्यको आपूर्ति गर्ने, भएका कामको गुणस्तर परीक्षण गर्ने, भुक्तानी गर्ने र सम्पन्न भएको कामको दिगो उपयोगका लागि मर्मत सम्भार लगायतका कार्य गर्नुपर्ने हुन्छ। खरिदको व्यवस्थापन गर्दा क्रमशः एकपछि अर्को गर्दै निर्णय लिनुपर्ने हुन्छ। सामान्यतया एक चरण पार गरिसकेपछि अर्को चरणमा पुगेर पहिले गरेका कामहरूलाई फरक पार्न हुँदैन। त्यसैले खरिदका यस्ता क्रियाकलापमा समेटिने विषय, त्यस्तो विषयको व्यवस्थापन गर्दा के कस्ता सवालहरू आइपर्छन् र सोसम्बन्धी सम्बोधनको तरिकाको सम्बन्धमा यहाँ तालिकाबद्ध गरी चर्चा गरिएको छ।

तालिका १: खरिद क्रियाकलापका प्रक्रियागत चरण र यसको व्यवस्थापनका सवालहरू

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
<p>१. बजेट तथा कार्यक्रम निर्माण</p> <p>यसमा समेटिने विषय</p> <ul style="list-style-type: none"> खरिद योजना बजेट तर्जुमा र कार्यक्रम स्वीकृत 	<ul style="list-style-type: none"> विस्तृत क्रियाकलाप खुलेको वार्षिक बजेट हुन आवश्यक छ। कतिपय अवस्थामा आयोजनाको नाम र रकम मात्र राखी बजेट कार्यक्रम स्वीकृत भएको हुन्छ। यस्तो अवस्थामा के कस्ता क्रियाकलापहरू सञ्चालन हुने भन्ने यकिन हुन्न। त्यसैले बजेट तथा कार्यक्रममा क्रियाकलापसहित तर्जुमा हुनु नै खरिद व्यवस्थापन सफल हुन वा गराउन आवश्यक पर्ने पहिलो सर्त हो। खरिद योजना बजेट स्वीकृतिको चरणमा नै आवश्यक पर्छ। खरिद योजनाले क्रियाकलाप, कार्यान्वयनको समय र इकाई लागत समेतलाई निर्देश गर्छ। खरिद योजना ले कार्यक्रम तर्जुमा गर्न निर्देशित गर्नुपर्ने हुन्छ। बजेट तथा कार्यक्रममा हुने फेरबदलको प्रत्यक्ष प्रभाव खरिदमा पर्ने भएकोले यसलाई साथै लैजानुपर्ने हुन्छ। तर हामी कहाँ खरिद योजनाको अभ्यास असाध्यै कमजोर छ। बजेट तथा कार्यक्रम स्वीकृत भइसकेपछि कार्यान्वयनमा जानुपूर्वसम्म भएपनि खरिद योजना अनिवार्य रूपमा तयार गर्नुपर्ने हुन्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
<p>२. खरिद कार्यका लागि तयारी</p> <p>यसमा समेटिने विषय</p> <ul style="list-style-type: none"> • खरिद कागजात तयारी • खरिद कागजातको स्वीकृति 	<ul style="list-style-type: none"> • बजेट तथा कार्यक्रम र खरिद योजना नै सही अर्थमा खरिद कार्यका लागि अधिकार सिर्जना गर्ने आधार हुन्। • खरिद योजनामा आधारित भई खरिद कागजात तयार गर्नुपर्छ। • खरिद कागजात तयार गर्दाको पहिलो चरण वा कार्य भनेको खरिद विवरण तयार गर्नु हो। यसलाई खरिद आवश्यकता वा अन्य नामबाट पनि बुझ्ने गरिएको छ। खरिद विवरण भनेको मूलतः ड्रइङ्ग, डिजाइन, स्पेसिफिकसन वा यस्तै अन्य प्राविधिक विषय तथा विवरण खुलेको दस्तावेज हो। यसमा के खरिद गर्ने, यसको उपलब्धि के हुन्छ, यसलाई खरिद गर्ने तरिका कस्तो हुन्छ, किन खरिद गर्न आवश्यक परेको हो, यसबाट के कस्तो उपलब्धि हुन्छ वा उपलब्धिको अपेक्षा गरिएको छ, यसको अत्यावश्यकता किन परेको हो, यसको कार्यसम्पादन क्षमता (performance) के कस्तो हुन्छ भनी अपेक्षा गरिएको छ, अन्य वातावरणजन्य सन्दर्भ वा जोखिमहरू केही छन् भने त्यस्तो विषय, र अन्य सान्दर्भिक सवाल एवं पुष्ट्याई खुलेको व्यहोरा नै खरिद विवरण हो। यस्तो विवरण सबै भन्दा पहिले खरिद कार्य गर्न अधिकार प्राप्त व्यक्तिले स्वीकृत गर्नुपर्ने हुन्छ। • स्वीकृत खरिद विवरणमा आधारित भई लागत अनुमान तयार गर्नुपर्छ। यसरी तयार गरिएको लागत अनुमान बजेटको सीमामा रहनुपर्छ। बजेट सीमामा रहन नसक्ने अवस्था आएमा खरिद लक्ष्यको आकार घटाउनुपर्छ वा खरिद विवरणमा समावेश भएका अन्य कुनै विषय घटाउनु पर्छ। यसरी घटाउने अन्य कुनै विषयका कारण खरिदको समग्र उद्देश्य वा प्रयोजनलाई असर गर्ने खालको हुन हुँदैन। बहु-वर्षीय खरिद कार्यका लागि बहु-वर्षीय खरिद योजना (खरिद गुरुयोजना) मा स्वीकृत बजेटलाई बजेट सीमाको रूपमा लिनुपर्ने हुन्छ। यसरी तयार गरेको लागत अनुमानलाई खरिद कार्य गर्ने अधिकार प्राप्त व्यक्तिले कानूनले तोकेको सीमामा रही स्वीकृत गर्नुपर्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> • खरिद कागजातका लागि आवश्यक अर्को महत्वपूर्ण विषय खरिद गर्दा लाग्ने समयको आकलन हो। यसमा कुन समयका लागि वस्तु वा सेवा आवश्यक भएको हो त्यस्तो समयलाई पहिचान गर्नुपर्छ। सो खरिद कार्य गर्न के कति समय लाग्छ भनी कार्यान्वयन समयको आकलन गर्नुपर्छ। यस्तो आकलन गर्दा सो वस्तु वा सेवा प्राप्त हुने सम्भावना, बजार र यसको दूरी, वस्तु वा सेवाको प्रकृति अनुसार व्यवस्थापनका लागि लाग्ने समय, जडान वा यस्तै अन्य कार्यका लागि समय, परीक्षण लगायतका अन्य सवाल आदि विषयलाई आधार लिई खरिद गर्न लाग्ने समय निर्धारण गर्नुपर्ने हुन्छ। हामी कहाँ खरिद समयमा नहुने वा अनावश्यक रूपमा म्याद थप गर्नुपर्ने अवस्था आउनुमा यो आकलन वा तयारीको कमीका कारण भएको देखिन्छ। • विवरण, लागत अनुमान र समयको आकलन तयार गर्दा गरिएको विश्लेषण एवं पुष्ट्याईको अवस्थामा आधारित भई पछिल्लो चरणमा हुने म्याद थप वा भेरियशन वा अन्य कुनै भिन्न प्रकारले खरिदसम्बन्धी निर्णय लिनका लागि आधार हुन्छ। त्यसैले तयारी गर्दा कै बखत यी सवालहरूमा खरिद पदाधिकारीको पर्याप्त ध्यान गएको हुनु आवश्यक छ। • के कस्तो सेवा प्रदायकसँग खरिद गर्न खोजिएको हो सो व्यहोरा खुलाई बोलपत्रदाता वा प्रस्तावदाताको योग्यताको आधार निर्धारण गर्नुपर्छ। सान्दर्भिक र समक्ष सेवा प्रदायक छनौट हुन्छ वा हुँदैन भन्ने सवाल यहीनेर गरिएको कामका कारण प्रभावित हुन्छ। कतिपय अवस्थामा यही योग्यताका आधारमा स्वार्थवश प्रावधान राखेर प्रतिस्पर्धाको संकुचन पनि गरिएको वा गराइएको हुन सक्छ। त्यसैले प्रतिस्पर्धामा संकुचन नहुने र खरिद कार्यको गुणस्तर कायम गर्न सहज हुने गरी योग्यताका आधारहरू तय गर्नुपर्छ। • खरिद तयारीका लागि आवश्यक पर्ने अर्को विषय हो खरिदको विधि र सम्झौताको प्रकारको आकलन। यसले खरिदको काम के कसरी सम्पादन गर्दा विवरणमा आकलन गरिए अनुसार खरिद उपलब्धि हासिल हुन्छ भनी ध्यान दिनुपर्छ। यसका लागि खरिद समय, रकमको सीमा र कामको आवश्यकतालाई ध्यान दिई कानुनमा व्यवस्था भएको मध्ये उपयुक्त कुनै खरिद विधिको छनौट गर्नुपर्छ। यसैगरी नियमावलीको अनुसूचीमा व्यवस्था भएअनुसारका खरिद सम्झौताका प्रकार मध्ये कामको प्रकृति र व्यवस्थापन सहजतामा ध्यान दिई खरिद सम्झौताको प्रकार छनौट गर्नुपर्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> • खरिदका लागि बोलपत्र कागजात तयार गर्दा प्रक्रियागत पालनका लागि खुलाउनुपर्ने विषय र तरिकाहरूको बारेमा सो कागजातमा नै राख्नुपर्ने हुन्छ। यस्तो प्रक्रियागत विषयहरूमा सूचनाको प्रवाह र जानकारी लिने तरिका, खरिद बिधि र सम्झौता कस्तो गरिने, भुक्तानी कसरी हुन्छ, कामको प्रत्याभूति कसरी गरिन्छ, यसको पालन कसरी गर्नुपर्छ, सञ्चालन मर्मत र सो को प्रत्याभूति के कसरी हुन्छ, भैपरि आउने कामको व्यवस्थापन कसरी गरिन्छ, गुनासो व्यवस्थापन के कसरी हुन्छ, आदि विषयहरू हुन्छन्। यस्ता विषय बोलपत्र कागजातमा नै राख्ने गरी तयार गर्नुपर्ने हुन्छ। यसका लागि नमूना बोलपत्र कागजातमा सिलसिलेवार रूपमा व्यहोराहरू राखिएको हुन्छ। यसैलाई आधार मानी बोलपत्र कागजात तयार गर्नुपर्छ। यस्तो कागजातमा अन्य महत्वपूर्ण विषयको रूपमा बोलपत्रदाताका लागि निर्देशन, विशेष सुविधा वा प्राथमिकता प्राप्त हुने वा दिइने भएमा त्यस्तो विषय, काम गर्ने वा प्राप्ति गर्ने कुनै विशेष तरिका भएमा त्यस्तो विषय, मूल्याङ्कन गर्दा लिइने आधार एवं सो को तरिका आदि सविस्तार खुलाएको हुनुपर्छ। • यसरी सबै व्यहोरा खोली तयार गरेको बोलपत्र कागजातमा आफ्नो कार्यालय र खरिद संकेत आदि राखी बोलपत्र आव्हानका लागि सूचना तयार गर्नुपर्छ। • यस्तो बोलपत्र कागजात र आव्हान गरिने सूचनालाई खरिद कार्य गर्ने अधिकार प्राप्त व्यक्तिले स्वीकृत गर्नुपर्छ। • बोलपत्र कागजात तयारीको सहजताका लागि नमूना बोलपत्र कागजात सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयले स्वीकृत गरी जारी गरिदिएको हुन्छ। सो नमूनालाई आधार मानी खरिद कार्य गर्दा कानुनी संरक्षणको प्रत्याभूति समेत भएको हुन्छ। • मालसामान खरिदका लागि खरिद विधि ऐनको दफा ८ को उपदफा (१) को खण्ड (क) मा भएका विधिहरूमध्ये खरिदको अवस्था र मूल्यलाई ध्यानमा राखि निर्धारण गर्नुपर्छ। • मालसामानको डेलिभरी गर्ने एवं सर्त प्रभाव राख्ने सम्बन्धमा INCOTERM अनुसार संकेत उल्लेख गर्नुपर्छ। • मालसामानको खरिद गर्दा वस्तु बिक्री सम्बन्धी प्रचलित कानूनसमेत प्रभावी हुन्छ। त्यस्ता विषयमा ध्यान दिनुपर्छ। • भुक्तानी प्रक्रियामा प्रतीतपत्रको माध्यमबाट भुक्तानी व्यवस्थापन गर्नुपर्ने भएमा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा र सम्झौताका प्रावधानहरूमा यस्ता विषय ध्यान दिई राख्नुपर्छ। • खरिद सम्झौताको प्रकार अनुसार पनि सर्तहरू र नियन्त्रण व्यवस्थामा भिन्न हुने गरी प्रावधानहरू तय हुन्छन्, यसमा ध्यान दिनुपर्छ। • बोलपत्र कागजात तयार गर्दा देहायका विषयलाई जाँचसूचीको रूपमा प्रयोग गर्न सकिन्छ:

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ आफूलाई आवश्यक परेको खरिदसँग सम्बन्धित बजारको जानकारी रहेको ○ यस खरिद कार्यमा सहभागी हुन सक्ने सम्भावित प्रतिस्पर्धीहरू र तिनीहरूको न्यूनतम सहभागिताको अवस्था आकलन गरेको ○ आवश्यकताको जानकारी र सम्भावित गुणस्तरको आकलन सम्भव भएसम्म विश्वसनीय गरिएको ○ यसको जानकारी बोलपत्रदाताले सजिलै बुझ्ने सक्ने भएको ○ संप्रेषण प्रभावकारी रहेको ○ तयारीका लागि लिनुपर्ने आधार सही रहेको ● बोलपत्र कागजात तयार गर्दा बढि मात्रामा देहायका गल्तीहरू भएका देखिन्छन्। यसमा ध्यान दिई बोलपत्र कागजात तयार गर्दा खरिद कार्यको पछिल्लो पाटोहरू सहज हुनजान्छ। <ul style="list-style-type: none"> ○ बोलपत्रको विधिको छनौट नै गलत हुने गरेको ○ बोलपत्र कागजातको प्रयोग नमूनामा तोकिए अनुसारको नहुने गरेको ○ सर्त राख्दा आधार र कारण नखुल्ने गरेको। यस्तो विषय किन राखिएको हो भनी खुलाई पुष्ट्याई राख्ने नगरेको। यस्तो पुष्ट्याई राख्दा गुणस्तर कायम गर्न किन आवश्यक भएको सो नखुल्ने, प्रतिस्पर्धा सीमित नहुने विषयको सुनिश्चतता नगरी सर्त राखिने, बजारमा प्रतिस्पर्धीको उपस्थितिको लेखाजोखा नगरी सर्त राखिने र कानूनले प्रत्याभूत गरेको संरक्षणको प्रतिकूल हुने गरी सर्त राखिने गरेको देखिएको।
<p>३. सूचना प्रकाशन र व्यवस्थापन</p> <p>यसमा समेटिने विषय</p> <ul style="list-style-type: none"> ● सूचना तयारी र प्रकाशन ● बोलपत्र कागजात वितरण र आवश्यक सूचना संप्रेषण ● बोलपत्र सङ्कलन र सो को सुरक्षा 	<ul style="list-style-type: none"> ● बोलपत्र कागजात तयार गरेपछि बोलपत्र सूचना तयार गर्नुपर्छ। यसरी तयार गरी स्वीकृत भएको सूचनालाई ऐनको दफा १४ मा आधारित भई व्यहोराहरू समेटी प्रकाशन गर्नुपर्छ। ● बोलपत्रको सूचनामा सो दफामा भएका विषय छुटाउन हुँदैन। यसका अतिरिक्त आवश्यकता अनुसार थप सूचनाहरू दिनुपर्छ। ● यस्तो सूचना सकेसम्म व्यापक हुने गरी दिनुपर्छ। यस्तो सूचना सबै सेवा प्रदायकको पहुँच होस् भन्ने उद्देश्य त रहन्छ नै, यसको साथमा सोच्नुपर्ने विषय “यो सार्वजनिक सूचना” हो। अर्थात् यो जनतालाई जानकारी दिने माध्यम पनि हो भनी सोच्नुपर्छ। ● सूचना प्रकाशन गर्दा नै बोलपत्र खरिद, बोलपत्र दाखिला, प्रि-विड मिटिङ हुने भएमा सो र अन्य कुनै कार्य गरिने भएमा सो कार्यका लागि मिति, समय र स्थान खुलाई सूचनामा नै राख्नुपर्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> • प्रि-विड मिटिङ्ग गरिने भएमा त्यस्तो मिटिङ्गमा खरिद गर्न लागिएको विषयवस्तु, यसमा निहित रहेका खास विशेषता वा प्रावधान, यस्तो खास प्रावधान वा विशेषता राख्नुका कारण, कार्यालयले अपेक्षा गरेको सेवाको उपलब्धि, कुनै वातावरणजन्य समस्याहरूको आकलन गरिएको भएमा सो व्यहोरा र सहजीकरणको प्रबन्ध, सेवा प्राप्तिको समय आदि व्यहोरा जानकारी दिलाई सो सम्बन्धमा बुझाई स्पष्ट गराउने सोच राख्नुपर्छ। यसमा सेवा प्रदायकबाट प्राप्त जिज्ञासा वा सुझाव वा गुनासाहरू आएमा टिपोट गरी सम्बोधन गर्नुपर्छ। • प्रि-विड मिटिङ्ग गरिएकोमा त्यस्तो व्यहोरा खुलेको माइन्चूट गरी सार्वजनिक गर्नुपर्छ। यसका लागि नियम ५२ मा गरिएका व्यवस्थाहरूको पालन गर्नुपर्छ। यस्तो बैठकको माइन्चूटले कानुनी आधार ग्रहण गर्दछ। • बोलपत्र कागजातको वितरण व्यवस्था सहज गराउनुपर्छ। विद्युतीय खरिद प्रणाली अवलम्बन गरिएको अवस्था बाहेकको अवस्थामा कागजात खरिद गर्न सहज व्यवस्था मिलाउनुपर्छ। • सूचना प्रकाशन भएपछि बोलपत्र कागजातमा कुनै व्यहोरा सच्याउनुपर्ने भएमा बोलपत्र खोल्ने समय भन्दा कम्तीमा २४ घण्टा अगावै सच्याउन सकिन्छ। यसरी कागजातमा सच्याएको व्यहोराको सूचना समेत दिनुपर्नेछ। साथै, सो व्यहोराले पार्ने असरको आकलन गरी पर्याप्त समय दिने गरी बोलपत्र दाखिला गर्ने समयवाधि समेत थप गर्नुपर्ने हुन सक्छ। • दाखिला हुन आएका बोलपत्रहरूलाई नियमानुसार दर्ता गरी सुरक्षित गरी राख्नुपर्छ। • बोलपत्र दाखिलाको अन्तिम समय सकिएपछि दर्ता पुस्तिकालाई बन्द गर्नुपर्छ। • यसपछि खरिद पदाधिकारीले अन्य प्रतिनिधिहरू सहित राखि प्राप्त बोलपत्र खोली मुचुल्का गर्नुपर्छ। • मुचुल्काले खास कानुनी भार ग्रहण गर्ने भएकोले मुचुल्का गर्दा नियम ५९ का प्रावधान पालन गर्न संवेदनशील हुनुपर्छ। • बोलपत्र खोल्ने र मुचुल्का गर्ने काम खरिद अधिकारीको संयोजकत्वमा अन्य पदाधिकारीको रोहबरमा म्याद भित्र प्राप्त र म्याद नाघी प्राप्त बोलपत्रहरू छुट्याई मुचुल्का तयार गर्नुपर्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> • मुचुल्कामा खुलनुपर्ने अनिवार्य प्रावधान नियम ५९ मा रहेको छ। जसमा बोलपत्रदाताको नाम र ठेगाना, बोलपत्रदाताको कबोल अंक, बोलपत्रमा कुनै छुट दिन प्रस्ताव गरिएको भए सोको व्यहोरा, प्राविधिक स्पेशिफिकेशनको विकल्प प्रस्ताव गरिएको भए सोको कबोल अंक, बोलपत्र जमानतसँग सम्बन्धित व्यहोराहरू, अंक र अक्षरमा भिन्नता भएको भए सो व्यहोराहरू, हस्ताक्षर लगायतका व्यहोराहरू, सच्याइएको वा केरमेट भएको भए त्यस्तो व्यहोराहरू, बोलपत्र फाराममा बोलपत्रदाताले कुनै कैफियत उल्लेख गरेको भए त्यस्तो व्यहोरा र दररेट माग गरेको भए सोको विवरण र अन्य देखिएका व्यहोराहरू खोली राख्नुपर्नेछ। • मुचुल्का गर्दा स्थिति मात्र खोली राख्ने हो। यस चरणमा कुनै निर्णय लिइदैन भन्ने विषयमा स्पष्ट हुनुपर्छ। • दुई खाम पद्धति अनुसारको बोलपत्र खोल्न लागिएको भए आर्थिक प्रस्तावको खाममा भएका व्यहोराहरू उल्लेख गरी यसलाई नखोली छुट्टै सुरक्षित राख्नुपर्ने हुन्छ। • बोलपत्र खोल्दा ध्यान दिनुपर्ने केही मुख्य सवालहरू यस प्रकार छन्: <ul style="list-style-type: none"> ○ बोलपत्र खोल्दाको मुचुल्काका व्यहोराहरूको खास महत्व हुने हुँदा यसमा ध्यान दिने ○ बोलपत्र खोल्दाको समयमा देखिएका व्यहोराहरूमा र यस्तो मुचुल्कामा बोलपत्र स्वीकृत वा अस्वीकृत गर्ने निर्णय गरिदैन ○ देखिएका सबै व्यहोराहरू स्पष्टसँग खुलाई मुचुल्कामा उल्लेख गर्ने र सबैको सहीछाप गराउने ○ सबै बोलपत्रदाताहरू उपस्थित नभएमा पनि बोलपत्र खोल्न बाधा हुँदैन ○ मुचुल्कामा केरमेट नगर्ने। • बोलपत्र खोलिसकेपछि कागजातहरूको सुरक्षा गर्ने र यसलाई कार्यालयबाट गठित मूल्याङ्कन समितिलाई मूल्याङ्कन प्रयोजनका लागि पेश गर्नुपर्ने हुन्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> • यस चरणमा मूलतः निम्न कमजोरीहरू हुन सक्छन्। त्यसमा ध्यान दिन सक्दा पछिल्ला विवादहरू नआउन वा कम हुन सक्छन्। <ul style="list-style-type: none"> ○ कागजातमा संशोधन हुँदा सोको public notice नदिइएको वा उपयुक्त विधिबाट नदिइएको कारण दुई प्रकारका कागजात प्राप्त हुन सक्छ। यसमा ध्यान दिने। ○ Re-Tender गर्दा दिइने समय अवधि बारेमा हुने गल्तीका कारण कानुनी जटिलता हुने गरेको छ। यसमा ध्यान दिने। ○ प्रि-बिड मिटिङका सवाल र सुधार सम्बन्धी निर्णय सार्वजनिक गर्ने र कुनै सुधार गर्न उपयुक्त सुझाव आएमा सोको सम्बोधन गर्ने वा सुधार नगर्ने भएमा पनि कारण खोली सोको व्यहोरा जानकारी गराउने पक्ष कमजोर हुँदा अनावश्यक विवाद भई खरिद प्रभावित हुने गरेको छ। यसमा ध्यान दिई सबै व्यहोरा उपर सम्बोधन गर्ने। ○ बोलपत्र प्राप्तिको अन्तिम समयको निर्धारण र दर्ता सम्बन्धमा विवाद हुने गर्छ। यसमा पूर्व तयारी राम्ररी गरी पारदर्शी प्रक्रियाको अवलम्बन गर्ने ○ बोलपत्र खोल्दा उल्लेख गर्नुपर्ने विषयहरू छुट्टने गर्छ। त्यसैले यसमा पर्याप्त समय दिई कार्य गर्ने।
<p>४. बोलपत्रको मूल्याङ्कन र छनौट</p> <p>यसमा समेटिने विषय</p> <ul style="list-style-type: none"> • स्क्रिनिङ • मूल्याङ्कन र छनौटका लागि सिफारिश 	<ul style="list-style-type: none"> • बोलपत्र खोलिसकेपछि मूल्याङ्कनका लागि मूल्याङ्कन समिति समक्ष पेश गर्नुपर्छ। • मूल्याङ्कन समिति कार्यालयले गठन गर्छ। यसका लागि नियम १४७ मा व्यवस्था गरिएको छ। • यस्तो मूल्याङ्कन समिति ४ सदस्यीय हुन्छ। <ul style="list-style-type: none"> ○ अध्यक्ष: सार्वजनिक निकायको प्रमुख वा निजले तोकेको वरिष्ठ अधिकृत (संभव भएसम्म प्राविधिक कर्मचारी) ○ सदस्य: आर्थिक प्रशासन प्रमुख ○ सदस्य: सम्बन्धित विषयको विशेषज्ञ (संभव भएसम्म अधिकृतस्तरको कर्मचारी) ○ सदस्य: कानून अधिकृत ... • खरिद इकाई प्रमुख उक्त मूल्याङ्कन समितिको सचिव हुन्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> • मूल्याङ्कन समितिले अन्य विशेषज्ञहरूलाई आमन्त्रण गर्न सक्ने, परामर्शदाता राख्न सक्ने र आफूलाई सहयोग गर्न उपसमिति बनाई अध्ययन गराउन सक्ने गरी नियमले व्यवस्था गरेको छ। सोहीअनुसार आवश्यकता भएमा मूल्याङ्कन समितिले कार्य गर्न सक्छ। • मूल्याङ्कन समितिले गर्ने प्रत्येक कार्यलाई बैठकबाट निर्णय गरी राख्नुपर्छ। यसका लागि कार्यविधि मूल्याङ्कन समिति स्वयंले तय गर्नुपर्छ। त्यसैले मूल्याङ्कन समितिको कार्य गोप्य हुने मान्यता रहेको छ। निर्णय सार्वजनिक विषय हो, तर मूल्याङ्कन प्रक्रिया भने गोप्य हुनुपर्छ। • समितिले ऐनको दफा २३ र नियम ६० मा आधारित भई बोलपत्रको परीक्षण गर्नुपर्छ। यसो गर्दा निम्न कार्य गर्नुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ प्रारम्भिक परीक्षण र विस्तृत परीक्षण गर्नुपर्छ। ○ सारभूत रूपमा फरक नपर्ने गरी मूल्याङ्कनका क्रममा थप विवरण माग्न सक्ने अवस्था के कस्तो हुने भन्नेमा ध्यान दिनुपर्छ। थप कागजात माग्न सकिने र मागनुपर्ने भएमा समितिले निर्णय गरी त्यस्तो काम गर्न सक्छ। ○ मूल्याङ्कन गर्दा गणनामा समितिले त्रुटि सच्याउन सक्छ। यसमा के गर्नुपर्छ भन्नेमा ध्यान दिई नियमले गरेको व्यवस्थाको परिधिमा रही गणना गरी मूल्याङ्कित रकम निकाल्नुपर्छ। ○ कस्तो बोलपत्र उपर कारवाही हुँदैन भनी दफा २४ भएको व्यवस्था खास रूपमा हेरी सो विषय यकिन गर्नुपर्छ। • बोलपत्र मूल्याङ्कन गर्नु अघि निम्न विषयहरू यकिन गर्नुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ योग्य भएको पुष्ट्याई गर्ने कागजात रहे नरहेको ○ बोलपत्रदातालाई दिएको निर्देशन अनुसार प्राप्त विवरण र कागजात पूर्ण भए नभएको ○ जमानत भए नभएको र सोको रकम एवं समय पुगेको नपुगेको ○ नियमको व्यवस्था र राखिएका सर्तहरू अनुसार सारभूत रूपमा प्रभावग्राही भए नभएको ○ दोहोरिएका बोलपत्रदाताहरू भए सो सम्बन्धी व्यहोरा ○ खरिद कारवाहीमा भाग लिन अयोग्य बोलपत्रदाताहरू भए नभएको र कालो सूचीमा परी खरिद कारवाहीमा भाग लिन अयोग्य भए वा नभएको ○ कानुन बमोजिम पुष्ट्याईका कागजात पेश भए वा नभएको

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बन्धन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ ITB अनुरूप बोलपत्र पूर्ण भए वा नभएको र बोलपत्रदाता वा निजको प्रतिनिधिको सहिछाप भए वा नभएको ● परीक्षणको सिलसिलामा बोलपत्रदातासँग आवश्यक जानकारी माग गर्न सकिन्छ। तर यसरी जानकारी दिँदा बोलपत्रको मूल्य वा अन्य सारभूत कुरा परिवर्तन वा हेरफेर गर्न हुँदैन। <ul style="list-style-type: none"> ○ कारबाही नहुने भनी छुट्याइएका बाहेक अन्य बोलपत्र मूल्याङ्कनमा समावेश गरी मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ। त्यसैले क्रमशः परीक्षण गर्दै चरण अनुसार मूल्याङ्कन गर्दा सहज हुन्छ। बोलपत्रको मूल्याङ्कन गर्दा क्रमशः प्राविधिक पक्ष, व्यापारिक पक्ष र आर्थिक पक्षको मूल्याङ्कनको गर्नुपर्छ। ○ मूल्याङ्कनका तथा योग्यताका आधार बमोजिम मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ र मूल्याङ्कित रकम तुलना गरी न्यूनतम बोल अङ्क निर्धारण गर्नुपर्छ। यसरी गरिएको योग्यताका आधार पूरा गरेको न्यूनतम बोल अङ्क कबोल गर्ने बोलपत्र न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूतरूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र मानिन्छ। ● निर्माण कार्यको बोलपत्रको विशेष मूल्याङ्कन गर्दा निम्न विषय यकिन गरी मूल्याङ्कन गर्नुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ कार्य योजना, तालिका र परिचालन समय बोलपत्र कागजातमा उल्लेख भए बमोजिम भए वा नभएको ○ बिल अफ क्वान्टिटीमा उल्लेख गरेको प्रति इकाई दर विश्वसनीय भए वा नभएको ○ कबोल अङ्क असन्तुलित भए वा नभएको ○ बोलपत्रदाताले पेश गरेको कार्यको प्रगति विवरण अनुरूप सो सम्पन्न गर्न सक्ने निजको प्राविधिक क्षमता भए वा नभएको ● मूल्याङ्कनका क्रममा सामान्यतया देहायका गल्तीहरू हुने गरेको देखिन्छ, यस सम्बन्धमा ध्यान दिन सक्दा खरिद प्रभावकारी हुन सक्छ। <ul style="list-style-type: none"> ○ समितिको गठन र संरचना । यसमा असम्बन्धितहरूबाट पनि निर्णय गराइएको हुन सक्छ। ○ मूल्याङ्कन सम्पन्न गर्ने समय अधिक लगाई खास खरिद कामका लागि समय अपर्याप्त हुन सक्छ ○ बोलपत्र जमानतको गणना गर्दा अपुग हुन सक्छ ○ कागजातको पूर्णताको परीक्षण गर्दा आउने अस्पष्टता र mandatory Documents कुन कुन हुन् भनी यकिन गर्न त्यस्तोमा थप कागजात पछि लिई मूल्याङ्कनको अंग बनाउन मिल्ने वा नमिल्ने भनी विवाद हुन सक्छ ○ सारभूत रूपमा फरक नपर्ने विषयहरूमा अस्पष्टता आएमा थप कागजातहरू माग गर्न हुने वा नहुने भनी पहिले यकिन गरेर मात्र थप कागजात मागनुपर्छ। अन्यथा थप विवरण मागनु हुँदैन।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ मूल्याङ्कन प्रतिवेदनमा समावेश हुनुपर्ने विषयहरू छुटेको हुन सक्छ। यसमा ध्यान दिनुपर्छ। ○ मूल्याङ्कन समितिमा सर्वसम्मत निर्णय हुने अवस्था सिर्जना हुन सक्छ। विषयलाई थप स्पष्ट गराई सम्भव भएसम्म सर्वसम्मत निर्णय गर्नमा ध्यान दिनुपर्छ। ● समितिको कार्य विवरण तोकिएको ढाँचामा पूरा विवरण समेटी स्पष्ट सिफारिस सहितको प्रतिवेदन सार्वजनिक निकायको प्रमुख समक्ष गर्ने कार्यमा केन्द्रित हुनुपर्छ। यसो गर्दा नियम ६६ मा आधारित भई देहायको व्यहोरा समेट्ने गरी मूल्याङ्कन प्रतिवेदन दिनुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ बोलपत्रदाताको नाम र ठेगाना ○ बोलपत्रदाताहरूको कुल कबोल रकम र मुद्रा ○ त्रुटि सच्याइएको भए कायम भएको कुल कबोल रकम र मुद्रा ○ छुट दिन प्रस्ताव गरेको कुरा मुचुल्कामा उल्लेख भएको भए छुट दिन प्रस्ताव गरिएको रकम समायोजन गरिएको कुरा ○ बोलपत्र तुलना गर्न प्रयोग भएको मुद्रा र उल्लेखित मितिको विनिमय दरको आधारमा कायम भएको रकम ○ परीक्षण गर्दा पाइएका आधारहरू ○ न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको मूल्याङ्कनको आधार र तरिका ○ अन्य थप केही स्पष्ट गर्नुपर्ने व्यहोरा भएमा त्यस्तो विवरणहरू ● बोलपत्र अस्वीकृत वा रद्द सम्बन्धी प्रावधान मूलतः दफा २६ मा रहेको छ। सो अनुसार निम्न अवस्थामा अस्वीकृत वा रद्द गर्ने निर्णय लिनुपर्ने हुन्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ कुनै पनि बोलपत्र सारभूत रूपमा प्रभावग्राही नभएमा ○ क्रमशः न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको बोलपत्रदातासँग सम्झौता हुन नसकेमा ○ न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको बोल अङ्क लागत अनुमान भन्दा सारभूत रूपमा बढी भएमा ○ माग गरिएको मालसामान, निर्माण कार्य, परामर्श सेवा वा अन्य सेवा आवश्यक नभएमा ● खरिद छनौटको निर्णय प्रक्रियामा हुने गल्ती वा अस्पष्टताहरूको प्रतिनिधिमूलक उदाहरण निम्नानुसार देखिएको छ। यी र यस्तै सन्दर्भहरूमा ध्यान दिई खरिद निर्णय लिनुपर्ने हुन्छ:

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ सारभूत रूपमा प्रभावग्राही हो वा होइन भन्ने यकिन गरी निर्णय लिने विषयमा आउने अस्पष्टताका कारण कानूनको सीमा भन्दा बाहिर गई निर्णय लिन खोज्दा समस्याहरू देखिएको छ। ○ मूल्याङ्कन समितिको सिफारिस पछि लामो समय निर्णय लिन नसक्दा अनावश्यक नयाँ प्रकारका विवादहरू सिर्जना हुने र खरिद कार्यका लागि समय एवं सन्दर्भमा समस्या हुने गरेको देखिन्छ। ○ आशयको सूचना दिने र सो को समयवधिको पालन पूरा हुन आवश्यक हुन्छ। यस्तो विषयका लागि कानूनको प्रावधानको पालनमा बढी ध्यान दिनुपर्छ। ○ आशयको सूचनापछि र आर्थिक प्रस्ताव खोलेपछि आउने गुनासा तथा उजुरीका विषयलाई समयमा नै सम्बोधन गरी प्रतिउत्तर दिने कार्यमा ढिलाई गर्दा वा पालन नगर्दा खरिद छनौटको निर्णय विवादित हुने गरेको देखिन्छ। यस्ता विषयलाई यथासमयमा सम्बोधन गर्ने गर्नुपर्छ।
<p>५. सम्झौता र करार व्यवस्थापन</p> <p>यसमा समेटिने विषय</p> <ul style="list-style-type: none"> ● सम्झौता र सो को कार्यान्वयन ● प्राप्ति ● भुक्तानी 	<ul style="list-style-type: none"> ● खरिद छनौट सम्बन्धी प्रक्रिया पूरा भएपछि खरिद सम्झौता गर्नुपर्छ। यसले नै करार प्रशासनका लागि खास आधार दिन्छ। ● न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्र स्वीकृतिको लागि छनौट भएको व्यहोरा खोली ७ दिनभित्र कुनै गुनासो वा उजुरी भए दिन स्वीकृतिको आशयको सूचना दिनुपर्ने हुन्छ। ● सूचना दिएको ७ दिनभित्र कुनै गुनासो वा उजुरी प्राप्त नभएमा न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रको बोलपत्रदातालाई १५ दिनभित्र कार्य सम्पादन जमानत दाखिला गरी सम्झौता गर्न आउन सूचना दिनुपर्ने हुन्छ। ● १५ दिनभित्र नआएमा निजको बोलपत्र जमानत रकम जफत गरी सो भन्द लगत्तै पछिको न्यूनतम मूल्याङ्कित सारभूत रूपमा प्रभावग्राही बोलपत्रदाताको बोलपत्र क्रमशः स्वीकृति गरी खरिद सम्झौता गर्न सूचना दिनुपर्ने हुन्छ। ● रु २ करोडभन्दा बढीको निर्माण कार्यसँग सम्बन्धित सम्झौता गर्दा निर्धारित ढाँचामा क्रेडिट लाइनको सुविधा प्राप्त भएको विवरण पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था गरिएको छ। सो अनुसारको कागजात प्राप्त गर्ने विषयमा ध्यान दिनुपर्छ। ● कार्यान्वयनका लागि निम्न विषयको खास महत्व हुन्छ। यसमा सम्झौताका बखत नै ध्यान दिनुपर्छ। <ul style="list-style-type: none"> ○ कार्यसम्पादन सूचकको निर्धारण (KPIs) ○ प्रगति मापन

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ सहजीकरण र सम्बन्ध व्यवस्थापन ○ गुनासो व्यवस्थापन ○ वित्तीय व्यवस्थापन ○ नतिजा प्राप्तिसँग सम्बन्धित व्यहोराहरू ○ कार्य सम्पन्न र हस्तान्तरणको तरिका ○ अन्य (भेरिएशन, मूल्य समायोजन, म्याद थप आदि) ○ थप खुलाउनुपर्ने व्यहोराहरू भएमा सो समेत ● पोष्ट बीड कन्फरेन्स गरी खरिद सम्झौता र कार्यान्वयन प्रबन्धको जानकारी दिने, सम्झौता कार्यान्वयनका टोली गठन गर्ने, प्रगति अनुगमन गर्ने, गुणस्तर निरीक्षण तथा परीक्षण गर्ने जस्ता विषयमा सार्वजनिक व्यवस्थापकले उचित प्रबन्ध गर्नुपर्छ। ● निर्माण स्थल सुम्पने विषय, सम्झौता हेरफेर हुन सक्ने अवस्था कानूनको सीमाभन्दा बाहिर नजाने विषय, भेरिएशन आदेश तथा मूल्य समायोजनजस्ता प्रबन्ध हुने वा नहुने, खरिद सम्झौता निलम्बन तथा अन्त्य हुने अवस्थाको आकलन प्रबन्ध, कार्य सम्पन्न भएको व्यहोराको प्रमाणीकरण र भुक्तानीसँग सम्बन्धित व्यवस्थापनको व्यवस्थाहरू स्पष्टताका साथ गर्न सक्दा खरिद प्रशासन वास्तविक रूपमा प्रभावकारी हुन जान्छ। ● विवाद भए विवाद समाधानको उपाय अपनाउने र सम्झौता उल्लङ्घन भए कारवाही अघि बढाउने गरी आवश्यक तयारीमा सार्वजनिक व्यवस्थापक हरदम तयार रहनुपर्छ। ● वित्तीय पक्षको व्यवस्थापन गर्ने, सूचना पाटीको व्यवस्था गर्ने, सम्पादित कार्यको स्वीकृति दिनुपर्ने, सम्झौता कार्यान्वयनको आवधिक प्रतिवेदन एक तह माथिको अधिकारी समक्ष पेश गर्नुपर्ने जस्ता आन्तरिक तयारी एवं नियन्त्रणका प्रबन्धहरूलाई गतिशील बनाई राख्नुपर्छ। ● निर्माण कार्यको बीमा गराउने, साथै अन्य कामसँग सम्बन्धित भई बीमा गराउनुपर्ने विषयलाई गम्भीरताका साथ पालन गराउनुपर्छ। ● पेशकी दिँदा ऐनको दफा ५२क र नियम ११३ मा आधारित भई गरिएको प्रावधानको पालनमा ध्यान दिनुपर्छ। राशन खरिदको हकमा पेशकी दिँदा जमानत लिनुपर्ने विषय र तरिका नियम ९२ मा व्यवस्था गरिएको छ। पेशकी दिँदा मूलतः निम्न विषय खास रूपमा ध्यान दिनुपर्ने हुन्छः

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ बैंक जमानत लिई खरिद सम्झौता रकमको बीस प्रतिशतमा नबढ्ने गरी पेशकी दिन सक्ने ○ पहिलो पटकमा स्वीकृत पेशकी रकमको आधामा नबढ्ने गरी र बाँकी रकम कार्य प्रगतिका आधारमा दिन सकिने ○ पेशकी रकम सम्झौता भएको कार्यको लागि छुट्टै खोलिएको बैंक खातामार्फत मात्र भुक्तानी हुने (रु.२ करोड भन्दा माथिको खरिदको हकमा अनिवार्य) ○ पहिलो पटक पेशकी प्राप्त गरेको मितिले तीस दिनभित्र कार्य प्रारम्भ गरिसक्नुपर्ने ○ पेशकी रकम जम्मा भएको बैंकको खाता र खर्चको प्रयोजन खुल्ने मासिक विवरण आपूर्तिकर्ता, निर्माण व्यवसायी वा सेवा प्रदायकले सार्वजनिक निकायलाई दिनुपर्ने ○ बैंक जमानत विदेशी बैंकले जारी गरेको भए नेपाल भित्रको वाणिज्य बैंकले प्रति प्रत्याभूति (काउन्टर ग्यारेण्टी) दिएको हुनुपर्ने ○ बैंक जमानतको मान्य अवधि पेशकी फछ्यौट गर्नुपर्ने अवधिभन्दा कम्तीमा एक महिनाभन्दा बढी अवधिको हुनुपर्ने ○ पेशकी रकम सम्झौतामा उल्लेख भए बमोजिम प्रत्येक रनिङ्ग बिल वा अन्य बिल बीजकबाट कट्टा गर्दै जानुपर्ने ○ राशनको हकमा पेशकी दिनुपर्दा कम्तीमा सात महिनाको मान्य हुने अवधि भएको बैंक जमानत लिई कबोल अङ्कको पच्चीस प्रतिशतसम्म पेशकी दिन सक्ने । यस्तो रकम प्रत्येक महिनाको बिलबाट पचास प्रतिशतको हिसाबले कट्टी गरी चालू आर्थिक वर्षको अन्त्यसम्ममा सम्पूर्ण पेशकी रकम असुल गरी सक्नु पर्ने ● राशनको निमित्त अन्य व्यवस्था गर्न सकिने व्यवस्था नियम ९३ मा रहेको छ। निकाय सो प्रावधान अनुसारको व्यवस्थापनमा पनि जान सक्छ। ● बिल विजकको सन्दर्भमा देहायका विषयमा ध्यान दिनुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ मलेप फाराम नं २०५ अनुसार निर्माण कार्यको बिल बनाउनुपर्छ ○ मालसामान र सेवा कार्यको लागि छुट्टै बिलको ढाँचा छैन। प्राप्तिको प्रमाणित व्यहोराका लागि तय गरिएको मलेप ढाँचा र अन्य प्रतिवेदन यसका लागि आधार हुन्छ।

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ यस पछि व्यवसायी वा आपूर्तिकर्ता वा सेवा प्रदायकले कर विजक (कर कानून अनुसार तोकिएको ढाँचामा बनाउने बिल) जारी गर्नुपर्ने हुन्छ। ○ यसरी प्राप्त हुने कर विजक र खरिद कार्यको पुष्ट्याई हुने बिल र/वा अन्य प्रमाणित आधार अनुसार भुक्तानी कार्य गर्नुपर्छ। ● बिल विजक भुक्तानी गर्दा ऐनको दफा ५७ र नियमावलीको नियम १२३ र १२४ को प्रावधानलाई विशेष रूपमा ख्याल गर्नुपर्छ। यसका लागि मूलतः निम्न विषयमा संवेदनशील भई भुक्तानी कार्य गर्नुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ खरिद सम्झौताको अधीनमा रही करारका सर्त बमोजिम मात्र भुक्तानी गर्नुपर्ने ○ प्राप्त बिल विजक ३० दिन भित्र स्वीकृत गरी सोही अवधि भित्र भुक्तानी गर्नुपर्ने ○ भुक्तानी गर्दा ५ प्रतिशत रिटेन्सन मनी (धरौटी) कट्टा गर्नुपर्ने ○ सम्झौतामा उल्लिखित अवधिभित्र भुक्तानी नदिएमा खरिद सम्झौता बमोजिम ब्याज भुक्तानी गर्नुपर्ने ○ कार्य स्वीकार पछि करार सर्त बमोजिम अन्तिम भुक्तानी दिनुपर्ने ○ निर्माण कार्यको त्रुटि सच्याउने अवधि समाप्त भएपछि कार्य सम्पादन जमानत र रिटेन्सन रकमको ५० प्रतिशत रकम फिर्ता गर्नुपर्ने, ○ बाँकी ५० प्रतिशत रिटेन्सन रकम सम्बन्धित निर्माण व्यवसायीले आन्तरिक राजस्व कार्यालयमा कर विवरण पेश गरेको प्रमाण कागजात पेश गरेपछि भुक्तानी दिनुपर्ने ○ त्रुटि सच्याउने अवधिभित्र नसच्याए रिटेन्सन मनी वा जमानत वापतको रकम प्रयोग गरी त्रुटि सच्याउन सक्ने ○ रिटेन्सन रकमलाई बैंक जमानत लिई फुकुवा गर्न सक्ने प्रावधान नियमावलीको ११ औं संशोधनले गरेको छ। सो परिधिमा रही यस्तो व्यवस्थापन कार्य गर्न सकिने। ● भुक्तानी र यसका प्रक्रियाका लागि ऐनको दफा ५७ र नियमावलीको नियम ११०, ११३, ११४, ११५, १२२, १२३, १२४ ले विस्तृत व्यवस्था गरेको छ। सो विषयहरूको पालन गर्नुपर्ने हुन्छ। यसमा भएका मुख्य व्यवस्थाहरू यस प्रकार रहेको छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ कार्यसम्पादन जमानत पेश गर्दा बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा उल्लेख भएको ढाँचामा म्यादभित्र वाणिज्य बैङ्क वा वित्तीय संस्थाबाट जारी भएको कार्यसम्पादन जमानत पेश गर्नु पर्ने

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ खरिद सम्झौतामा रकम नखुल्ने सम्झौताको हकमा सार्वजनिक निकायले बोलपत्र सम्बन्धी कागजातमा तोकी दिएको कार्यसम्पादन जमानत राख्नुपर्ने ○ कार्यसम्पादन जमानतको मान्य अवधि त्यस्तो सम्झौतामा उल्लिखित मालसामान आपूर्ति वा हस्तान्तरण गर्नु पर्ने अन्तिम अवधि वा प्रत्याभूति (वारेन्टी) को अवधि वा निर्माण कार्यको त्रुटि सच्चाउने दायित्व (डिफेक्ट लायबिलिटीज) को अवधिभन्दा कम्तीमा एक महिना बढी अवधिको हुनुपर्ने ○ दिएको पेशकी खरिद सम्झौतामा उल्लेख भए बमोजिम प्रत्येक रनिङ्ग बिल वा अन्य बिल विजकबाट कट्टा गर्दै जानुपर्ने ○ समयावधिभित्र सम्पादन नगरेको कारणले पेशकी फछ्यौट हुन नसकेमा बैङ्क जमानतको रकम सम्बन्धित बैङ्कबाट प्राप्त गरी पेशकी फछ्यौट गर्नुपर्ने र निजबाट त्यस्तो पेशकी रकमको सयकडा दश प्रतिशत ब्याजसमेत असुलउपर गर्नुपर्ने ○ प्रतीतपत्रद्वारा मालसामान झिकाउँदा कार्यालयमा मालसामान प्राप्त भएको मितिले तीस दिनभित्र प्रतीतपत्र खोलेको पेशकी रकम फछ्यौट गर्नुपर्ने ○ मालसामान उपलब्ध गराउने सम्बन्धित आपूर्तिकर्ताबाट मालसामान उपलब्ध हुन नसकेकोमा वा मालसामान उपलब्ध गराउन निर्धारित समयभित्र मालसामान प्राप्त हुन नसकेमा साधारणतया प्रतीतपत्र रद्द गर्नुपर्ने र सो वापत बैङ्कमा जम्मा भएको रकम फिर्ता लिई प्रतीतपत्र खोलेको पेशकी रकम फछ्यौट गर्नुपर्ने ● विदेशबाट खरिद गरिने मालसामानको प्रिसिपमेन्ट निरीक्षण गर्नुपर्ने भएमा सार्वजनिक निकायले सो देशमा आफ्नो प्रतिनिधि नियुक्त गरी त्यस्तो निरीक्षण गराउन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। यसमा ख्याल गर्नुपर्छ। ● आपूर्ति गरिएका मालसामान सम्झौतामा उल्लिखित प्राविधिक स्पेसिफिकेशन र गुणस्तर बमोजिमका भए नभएको निरीक्षण वा परीक्षण गर्नु गराउनु पर्छ। निरीक्षण वा परीक्षण गर्ने प्रयोजनका लागि एक वा एकभन्दा बढी निकाय वा अधिकारी तोक्न वा सम्बन्धित मालसामान सम्बन्धी बढीमा तीनजना विज्ञ रहेको एक समिति गठन गर्न सकिन्छ। मालसामान निरीक्षण वा परीक्षण गर्दा निरीक्षण वा परीक्षण गर्ने निकाय, अधिकारी वा समिति र आपूर्तिकर्ताबीच कुनै विवाद उत्पन्न भएमा त्यस्तो विवाद खरिद सम्झौतामा उल्लेख भएको विवाद समाधानको प्रक्रिया बमोजिम समाधान गर्नुपर्छ।

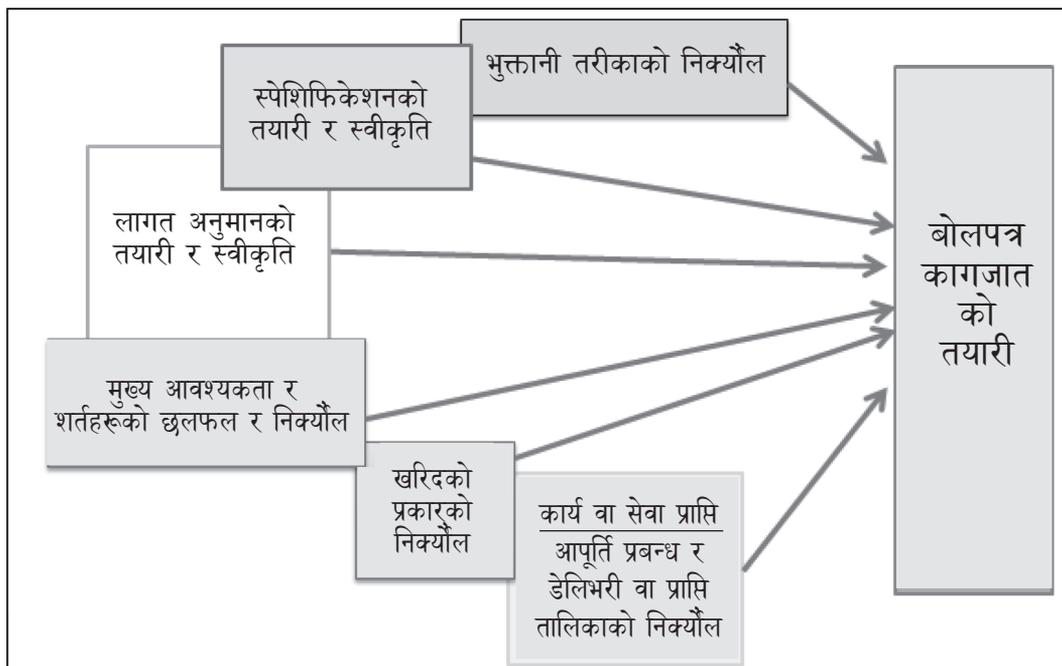
खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> • अन्यत्र जुनसुकै कुरा लेखिएको भएतापनि पच्चीस हजार रूपैयाँसम्मको मालसामान सार्वजनिक निकायको भण्डार शाखाको प्रमुखले आवश्यक निरीक्षण वा परीक्षण गरी बुझिलिन सक्ने व्यवस्था रहेको छ। • बिल वा विजकमा के के कुरा उल्लेख हुनुपर्छ भन्ने व्यवस्था नियम १२२ मा गरिएको छ। यसमा ध्यान दिनुपर्छ। • रनिङ बिल वा अन्य कुनै बिल विजकको भुक्तानी गर्दा करारका सर्त बमोजिम देहायका कुनै वा सबै आधार बमोजिम गर्न सक्ने कुरा उल्लेख गर्न सकिन्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ मासिक आधारमा, ○ प्राविधिक नाप जाँच गरी नापी किताब (मेजरमेन्ट बुक) मा उल्लेख भएको वास्तविक कार्यसम्पादनको आधारमा, ○ खरिद सम्झौतामा सम्पन्न कार्य मापन गर्ने सूचकाङ्क तोकिएकोमा त्यस्तो सूचकाङ्क प्राप्त भएपछि र त्यस्तो सूचकाङ्क नतोकिएकोमा सम्पन्न भएको कार्यको आधारमा, ○ हस्तान्तरण गरिएको वा पूरा गरिएको कार्यको परिमाणको आधारमा, र ○ प्रतीतपत्रको सर्तको आधारमा । • भेरिएशन आदेश गर्न सकिने अवस्था र प्रक्रियाको सम्बन्धमा ऐनको दफा ५४ र नियम ११८ मा प्रावधान रहेका छन्। जसमा निम्न विषयलाई खास रूपमा ध्यान दिनुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ खरिद सम्झौताका बखत पूर्वानुमान गर्न नसकिएको परिस्थिति सृजना भएमा ○ देहायको विवरण भेरिएशन स्वीकृत गर्ने अधिकार भएको सार्वजनिक निकायको प्रमुखले प्रमाणित गरेको हुनुपर्ने ○ ड्रईङ डिजाईन तथा स्पेशिफिकेशन आदि बदल्नु पर्ने वा नपर्ने र बदल्नु पर्ने भएमा निर्माण कार्यको आधारभूत प्रकृति वा क्षेत्र परिवर्तन हुने वा नहुने कुरा ○ भेरिएशन परिमाणको प्राविधिक पुष्ट्याई र कारण ○ शुरुको लागत अनुमानमा प्रभाव पर्ने भए सोको प्रतिशत (शुरुको लागत अङ्कमा २५ प्रतिशत भन्दा बढी फरक परेमा कारबाही) ○ स्वीकृत बजेट तथा कार्यक्रममा परे वा नपरेको कुरा

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ भेरिएशन आदेश जारी गर्दा विशेषज्ञहरूको समूह मार्फत जाँचबुझ गराई प्राप्त सिफारिसको आधारमा मात्र जारी गर्ने ○ भेरिएसन जारी गर्दा BoQ को दर परिवर्तन गर्नुपरेमा कुनै आइटमको अन्तिम परिमाण २५ प्रतिशतभन्दा बढी वा शुरुको ठेक्का रकमको तुलनामा त्यस्तो रकम २ प्रतिशतभन्दा बढी हुने अवस्थामा BoQ को दर परिवर्तन गर्नुपर्ने हुन सक्छ। ● काम समयमा सम्पन्न नभएमा पूर्व निर्धारित क्षतिपूर्ति लगाउने र समयभन्दा अगावै काम सम्पन्न भएमा पुरस्कार दिन सकिने भएकोले सो सम्बन्धमा गरिएको व्यवस्थामा ध्यान दिनुपर्छ।
<p>६. करारको समापन र हस्तान्तरण</p> <p>यसमा समेटिने विषय</p> <ul style="list-style-type: none"> ● कार्य स्वीकार ● करार समापन ● दायित्व व्यवस्थापन 	<ul style="list-style-type: none"> ● कार्य सम्पन्न भएपछि कार्य स्वीकार गर्नुपर्छ। यसका लागि नियम ११५, ११७ र १२५ को व्यवस्था अनुसार गर्नुपर्ने हुन्छ। ● कार्य स्वीकार गर्नु पहिले निम्न विषयमा ध्यान दिई प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ मालसामानको निरीक्षण वा परीक्षण गरी सो को स्वीकृति गरिएको हुनुपर्छ। ○ सार्वजनिक निकायले सम्पन्न भएको निर्माण कार्य, आपूर्ति गरिएको मालसामान वा प्रदान गरिएको सेवा स्वीकारदा सोको प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने ○ उपयुक्तताको परीक्षण आवश्यक पर्ने भएमा सो पछि मात्र कार्य स्वीकार गर्ने ● कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन पेश भएको मितिले पैंतालीस दिनभित्र जाँचबुझ गर्ने कार्य सम्पन्न नभएमा त्यस्तो निर्माण कार्य स्वतः स्वीकृत भएको मानिने हुन्छ। कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन स्वीकृत भएपछि सम्बन्धित निर्माण व्यवसायीलाई कार्य सम्पन्न प्रमाणपत्र (वर्क कम्प्लीसन सर्टिफिकेट) दिनुपर्छ। कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन प्रदान गर्नु पहिले निम्न विषयमा ध्यान दिई प्रक्रिया पूरा गर्नुपर्छ: <ul style="list-style-type: none"> ○ कार्य सम्पन्न भएको ३० दिनभित्र निर्माण व्यवसायीले “As Built” नक्सा पेश गर्नुपर्ने ○ त्रुटि सच्याउने अवधि समाप्त नहुँदै कुनै त्रुटि देखिएमा सार्वजनिक निकायले यकिन गरी समयमा दाबी गर्नुपर्ने, प्रत्येक महिनाको प्रगति देखिने गरी अभिलेख तयार गरी सम्बन्धित अधिकारीबाट प्रमाणित गराइ सक्नुपर्ने, अभिलेखको जानकारी सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयमा गराउनुपर्ने र सो अभिलेख विद्युतीय खरिद प्रणाली, वेबसाइट वा अन्य माध्यमबाट सार्वजनिक गर्नुपर्ने

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ त्रुटि सच्याउने अवधि समाप्त भएपछि प्राविधिक कर्मचारीबाट जाँच गराई कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन तयार गर्नुपर्ने ○ कार्य सम्पन्न प्रतिवेदन बोलपत्र स्वीकृत गर्ने अधिकारी समक्ष पेश गर्नुपर्ने ● खरिद सम्झौताको अन्त्य गर्नुपर्ने भएमा सोको उपचारको बारेमा समेत सोच्नुपर्छ। सम्झौता रद्द हुने अवस्था र सो को व्यवस्थापनको लागि ऐनको दफा ५९ र नियमावलीको नियम १२७ अनुसारका प्रक्रियाको पालन गर्नुपर्छ। खरिद सम्झौतामा सम्झौता अन्त्य गर्न सकिने देहायका अवस्थाहरू खुलाउनुपर्ने हुन्छः <ul style="list-style-type: none"> ○ खरिद सम्झौता बमोजिम कार्य सम्पादन नगरेमा ○ बोलपत्रदाताले पालना गर्नुपर्ने आचरण पालना नगरेमा वा पेशकी दुरुपयोग गरेमा ○ सार्वजनिक निकायले सुविधाको आधारमा खरिद सम्झौता अन्त्य गर्न सक्ने अवस्था ○ निर्माण व्यवसायीले खरिद सम्झौता अन्त गर्न सक्ने अवस्था ○ काबु बाहिरको परिस्थितिमा खरिद सम्झौता अन्त्य गर्न सकिने अवस्था ○ खरिद सम्झौता अन्त्य गर्दा वित्तीय फरफारक गर्ने र क्षतिपूर्ति दिने सम्बन्धी व्यवस्था ○ स्वीकार्य रूपमा सम्पन्न भई सकेका कार्य, आपूर्ति वा सेवा वापत गर्नुपर्ने भुक्तानी बाँकी रहेको भए सोको भुक्तानी गर्ने ○ खरिद सम्झौता बमोजिमको काम सेवा प्रदायकले नगरेको कारणबाट सार्वजनिक निकायले सो काम गर्न वा गराउनका लागि लाग्ने थप खर्च वापत निजले व्यहोर्नु पर्ने ○ सेवा प्रदायकको कुनै त्रुटि (डिफल्ट) बिना सार्वजनिक निकायले खरिद सम्झौता अन्त्य गरेको कारणले निजले व्यहोर्नु परेको वास्तविक हानि नोक्सानीको रकम तिर्नुपर्ने ○ खरिद सम्झौतामा अन्यथा व्यवस्था भएकोमा बाहेक सार्वजनिक निकायले सार्वजनिक हितका लागि सुविधाको आधारमा खरिद सम्झौताको अन्त्य गर्न सक्ने ○ सुविधाको आधारमा खरिद सम्झौता अन्त्य भएकोमा सार्वजनिक निकायले सो सम्झौता अन्त्य हुनुभन्दा अघि सम्पन्न भइसकेका बाँकी रहेको भुक्तानी, कुनै खर्चको भुक्तानी सोधभर्नाको रूपमा दिने व्यवस्था भएकोमा वास्तविक रूपमा भएको त्यस्तो खर्च, सम्झौता अन्तर्गत विशेष रूपमा बनाइएका मालसामानको मूल्य, गुमेको नाफा आदि

खरिदका क्रियाकलाप र यसको चरण	व्यवस्थापन गर्दा आइपर्ने सवालहरू र सम्बोधन
	<ul style="list-style-type: none"> ○ खरिद सम्झौता गर्नेले सार्वजनिक निकायलाई पूर्व जानकारी नदिई सम्झौता तोड्न नपाउने ○ सम्झौता अन्त्य भएमा त्यस्तो सम्झौता बमोजिम बाँकी रहेको कार्य पूरा गर्नका लागि दफा २५ बमोजिम छनौट भएका बोलपत्रदाताहरू मध्येबाट पन्ध्र दिनको म्याद दिई तोकिए बमोजिम आर्थिक प्रस्ताव माग गरी सम्झौता गर्न सकिने (खुला बोलपत्रको माध्यमबाट भएको सम्झौताको हकमा मात्र)

बोलपत्र कागजातको राम्रो तयारी नै खरिद कार्यको सफलताको मुख्य आधार भएको हुँदा तलको चित्रमा यसको प्रभाव देखाइएको छ। सो विषयलाई गम्भीरताका साथ ध्यान दिनुपर्छ।



चित्र १: बोलपत्र कागजातको तयारी र यसको प्रभाव

निष्कर्ष

सार्वजनिक खरिदको प्रतिफल भनेको जनताले पाउने सेवा सुविधा र समग्र आर्थिक सामाजिक क्रियाकलापमा हुने अभिवृद्धि हो। यसका लागि खरिद कार्यको प्रक्रियागत व्यवस्थापन चुस्त हुन आवश्यक छ। खरिद प्रक्रिया र खरिद सम्बन्धी करार प्रशासनको समग्र पाटोको व्यवस्थापन राम्ररी हुँदा नै खरिद कार्य नतिजामुखी हुन्छ। खरिद प्रक्रिया भरपदों र प्रतिस्पर्धात्मक हुनुपर्छ, जसका लागि स्वच्छता र इमान्दारिताले खास भूमिका खेल्दछ। वर्तमानमा खरिद प्रति यिनै सवालमा प्रश्न उठेको हुँदा आफूले गरेका कार्यहरू

पारदर्शी गराउन सक्दा पनि धेरै हदमा सुधार देखिन सक्छ। यही विषयलाई मध्यनजर गरी माथि सार्वजनिक खरिदका लागि चरणबद्ध रूपमा गर्नुपर्ने कामहरूको प्रक्रियागत विषयलाई बुँदागत रूपमा प्रस्तुत गरिएको छ। खरिदका काम गर्दा यहाँ सविस्तार उल्लेख भएका विषयमा केन्द्रित हुन सकियो भने अभ्यासकर्तालाई खरिद सम्बन्धी निर्णय लिन सहज हुन्छ।

सन्दर्भ सामग्री:

- Christopher Pollitt and Geert Bouckaert (2011), PUBLIC MANAGEMENT REFORM: A COMPARATIVE – PUBLIC MANAGEMENT, GOVERNANCE, AND THE NEO-WEBERIAN STATE (Third Edition), Oxford University Press
- सार्वजनिक खरिद अनुगमन कार्यालयबाट जारी भएका नमूना बोलपत्र कागजातहरूमा भएका प्रावधान
- सार्वजनिक खरिद ऐन, २०६३
- सार्वजनिक खरिद नियमावली, २०६४ (११ औं संशोधन सहित)
- ई.पी.सी. माध्यमबाट खरिद गर्ने सम्बन्धी निर्देशिका, २०७८

कानूनको न्यायिक पुनरावलोकन तथा संसदीय परीक्षणमा नेपालको अभ्यास

झइन्द्रप्रसाद गुरागाई*



अवधारणा:

न्यायिक पुनरावलोकन सम्बन्धी आधुनिक विधिशास्त्रीय मान्यताको औपचारिक सुरुवात संयुक्त राज्य अमेरिकाको संघीय सर्वोच्च अदालतले Marbury V. Madison, 1803 को मुद्दामा प्रतिपादन गरेको सिद्धान्तबाट भएको मानिन्छ। Chief Justice John Marshall को नेतृत्वमा रहेको इजलासले उक्त मुद्दामा अमेरिकी कांग्रेसद्वारा पारित भएको Judiciary Act, 1789 को Sec. 13 लाई संविधान अनुकूल नभएको भनी असंवैधानिक ठहर गरी अमेरिकामा न्यायिक सर्वोच्चताको मान्यतालाई स्थापित गरेको थियो। अमेरिकाको संघीय सर्वोच्च अदालतले प्रतिपादन गरेको न्यायिक पुनरावलोकनको उक्त मान्यतालाई त्यसपछि निर्माण भएका विश्वका विभिन्न मुलुकका संविधानहरूले आत्मसात गर्दै आएको पाइन्छ।

न्यायिक पुनरावलोकनको विधिशास्त्रीय आधार र मान्यता:

सामान्यतया न्यायिक पुनरावलोकनको विधिशास्त्रीय आधार र मान्यताहरू देहाय अनुसार रहने मान्यता रहेको देखिन्छ:-

- कुनै पनि कानून वैध हुनका लागि कानूनहरूको श्रेणीबद्धताको सबैभन्दा माथि रहेको Ultimate rule of recognition बाट वैधता पाएको हुनुपर्ने र यस्तो कानुनी वैधताको प्रश्न उठेमा अदालतहरूले न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार प्रयोग गरी वैधताको परीक्षण गर्दछन्।
- प्रत्येक कानून त्यो वैधताको सूत्रमा आबद्ध भएको र Basic norms बाट वैधता प्राप्त गरेको हुनुपर्छ।
- लिखित संविधानको निर्माण जनताको सार्वभौमिक अधिकारको प्रयोगबाट हुने हुँदा संविधानले अङ्गीकार गरेका मूलभूत कुराहरूको विपरीत हुने गरी कानून बनाउने अधिकार जनताका प्रतिनिधिलाई हुँदैन।
- लिखित संविधानको परिधि नाघेर कुनै कामकारवाही भएमा जनताको अधिकार र संविधानको संरक्षणको हैसियतले न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार प्रयोग गरी अदालतले संविधानको रक्षा गर्नुपर्छ।
- जनताले निर्माण गरेको संविधान विधायिकी अङ्गहरूका लागि Parent Law मानिन्छ। अभिभावकले दिएको अधिकारको परिधि नाघेमा त्यो Ultra vires हुन्छ।
- जनताको मौलिक अधिकारको संरक्षणका लागि पनि सीमित सरकार एक अत्यावश्यक पूर्वसर्त हो। यो धारणा त्यसबेला सार्थक हुन सक्तछ, जहिले विधायिकी र कार्यपालिकीय अङ्गले मौलिक हकलाई कुण्ठित गर्ने वा नियन्त्रण गर्ने कानून बनाएर लागू गर्दैन, तर व्यवस्थापिका वा कार्यपालिका आफैँ

* उपसचिव, कानून, न्याय तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय

स्वैच्छाचारी बन्यो अथवा जनताप्रति उत्तरदायी बन्न सकेन भने त्यसको रोकथाम गर्ने र राज्यका राजनीतिक अङ्गहरूको स्वैच्छाचारिता नियन्त्रण गर्ने उपयुक्त कानुनी माध्यम न्यायिक पुनरावलोकन नै हुन सक्छ।

- लिखित संविधानले सधैं नै सीमित सरकार (Limited Government) को परिकल्पना गरेको हुन्छ। यसका लागि राज्यका सबै अङ्गले संविधानको अक्षरसः पालना गर्नुपर्छ। निर्धारित अधिकारभन्दा बढी अधिकार प्रयोग गरी कानुन बनाउने, आदेश वा निर्णय गर्ने प्रवृत्तिलाई रोकनका लागि संवैधानिक नियन्त्रण र सुपरिवेक्षणको आवश्यकता हुने र यसको सबैभन्दा प्रभावकारी संयन्त्र भनेको न्यायिक पुनरावलोकन नै हो।
- शक्तिपृथकीकरण र सन्तुलनको सिद्धान्तको प्रभावकारी प्रयोगका लागि पनि न्यायिक पुनरावलोकन अनिवार्य सर्त हो। राज्यका प्रमुख तीन अङ्गहरू व्यवस्थापिका, कार्यपालिका र न्यायपालिका आपसमा स्वतन्त्र रहन्छन् तापनि यिनीहरूको एकअर्काबाट सुपरिवेक्षण पनि भइरहन्छ। विधायिकी र कार्यपालिकीय अङ्गको न्यायिक सुपरिवेक्षण गर्ने माध्यम नै न्यायिक पुनरावलोकन हो।
- संविधानवादको स्थापित मान्यता बमोजिम मौलिक कानूनसँग बाझिएको कुनै पनि कानून अमान्य र अवैध हुन्छ। कानूनको संवैधानिकता परीक्षण गर्ने अदालतको न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकारबिना मौलिक कानूनको रूपमा लिखित संविधानको खास महत्त्व रहन सक्दैन।
- संविधानमाथिको अतिक्रमण रोकेर मुलुकमा कायम रहेको राजनीतिक प्रणालीलाई सुरक्षित बनाउन र स्थायित्व प्रदान गर्न पनि न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार आवश्यक ठानिन्छ।

न्यायिक पुनरावलोकनका सिद्धान्तहरू:

न्यायिक पुनरावलोकनको प्रक्रियासँग सम्बन्धित केही महत्त्वपूर्ण सिद्धान्तहरू रहेका छन्, जुन निम्न छन्:-

- (१) **प्रत्यक्ष एवं अवश्यम्भावी असरको सिद्धान्त (Doctrine of Direct and Inevitable Effect):** मौलिक हक उपर कुनै कानूनले अनुचित बन्देज लगाएकोले अमान्य घोषित गरी पाउँ भन्ने दाबी लिने व्यक्तिले कानूनले लगाएको बन्देज अनुचित हो र उक्त बन्देजले मौलिक हकमा तत्कालै प्रत्यक्ष असर पुऱ्याएको छ भन्ने प्रमाणित गर्न भने सकेको हुनुपर्छ। अप्रत्यक्ष रूपमा वा कालान्तरमा असर पार्न पनि सक्छ भन्ने आशङ्काको आधारमा कानूनलाई चुनौती दिन र अमान्य घोषित गर्न सकिँदैन भन्ने मूल आशय रहेको यस सिद्धान्तले न्यायिक पुनरावलोकनलाई अतिआवश्यक परेको अवस्था, समय र मौलिक हकमा प्रत्यक्षतः अतिक्रमण भएको समय र अवस्थामा मात्र प्रयोग गर्नुपर्छ भन्ने यस सिद्धान्तको मान्यता रहेको छ।
- (२) **संविधानको जालसाजीपूर्ण प्रयोगको सिद्धान्त (Doctrine of Fraud on the constitution):** संविधानले व्यवस्था गरेका सरकारका प्रत्येक अङ्ग र पदाधिकारीले संविधानप्रदत्त अधिकारको उपयोग गर्दा सदाशयतापूर्वक गर्नुपर्ने हुन्छ। संविधानका समग्र प्रावधानहरूको समान महत्त्व रहने हुँदा एउटा अङ्ग वा पदाधिकारीले एउटा प्रावधानको प्रयोग गर्दा अन्य प्रावधानहरूको संवेदनशीलता र महत्त्वलाई नजरअन्दाज गर्नु हुँदैन। संविधानको प्रयोग रचनात्मक कार्यका लागि नगरी विनाशक उद्देश्यबाट प्रेरित भएर गर्नु, अनुपयुक्त समयमा प्रयोग गर्नु, संविधान बमोजिम तयार गर्नुपर्ने

संयन्त्रको निर्माणमा अत्यन्त विलम्ब गर्नु, एक प्रावधानको प्रयोग गर्दा अर्को प्रावधानलाई छुल्ने र अपमान गर्ने प्रयास गर्नु, नितान्त व्यक्तिगत स्वार्थको पूर्ति गर्न संविधानलाई प्रयोग गर्नु जस्ता क्रियाकलापलाई संविधानप्रतिको धोका वा जालसाजीपूर्ण प्रयोग (Fraud on the constitution) को रूपमा लिने गरिन्छ। यस्ता क्रियाकलापहरूले संविधानको प्रत्यक्ष उल्लङ्घन गरेको नदेखिए तापनि यस्ता क्रियाकलापको परिणाम अत्यन्त नकारात्मक भई अन्ततः संविधानलाई नै कमजोर पार्ने भएकोले संविधानलाई धोका दिएको भन्ने आधारमा त्यस्ता जालसाजीपूर्ण क्रियाहरूको न्यायिक पुनरावलोकन हुनसक्ने भन्ने यस सिद्धान्तको मान्यता रहेको छ।

(३) **पृथकताको सिद्धान्त (Doctrine of Severability):** संविधानसँग बाझिएको वा विपरीत भएको भनी चुनौती दिइएको कानूनको सम्बन्धित दफा वा प्रावधानलाई उक्त कानूनबाट पृथक गर्दा सम्बन्धित कानूनको मूल उद्देश्यलाई प्रतिकूल असर नपार्ने रहेछ भने समुच्चा कानूनलाई अमान्य नगरी त्यस्तो सम्बन्धित दफा वा प्रावधान मात्र बदर गरी अन्य दफा वा प्रावधानहरूलाई यथावत् रहन दिनुपर्छ भन्ने यो सिद्धान्तको मान्यता हो। अर्को शब्दमा भन्दा सम्पूर्ण ऐन वा नियम नै संविधान विपरीत भएको अवस्थामा बाहेक कुनै ऐन वा नियमको कुनै दफा वा प्रावधान संविधान विपरीत भएमा उक्त असंवैधानिक अंशलाई मात्र पृथक गरी बदर गर्नुपर्छ। अन्य वैधानिक प्रावधानहरूलाई अदालतले निर्वाध रूपमा काम गर्नु दिनुपर्छ भन्ने यस सिद्धान्तको मान्यता रहेको छ।

(४) **कपटपूर्ण विधायनको सिद्धान्त (Doctrine of Colorable Legislation):** यो सिद्धान्तको मूल्य मान्यता जुन कुरा प्रत्यक्ष रूपमा गर्न मिल्दैन, त्यो कुरा अप्रत्यक्ष रूपमा समेत गर्न हुँदैन। विधायिकी अङ्गले कानून निर्माण गर्दा संविधानको मर्म र भावनालाई सकारात्मक रूपमा लिएर संविधानले लिएको लक्ष्य र त्यसले निर्माण गर्न खोजेको न्यायपूर्ण समाजको सिर्जनालाई मद्दत पुऱ्याउने किसिमका कानूनहरू बनाउने उसको दायित्व हुन्छ। तर कतिपय अवस्थामा संविधानको मर्म र भावनालाई नकारात्मक रूपमा लिई बदनियत चिताई अनुचित उद्देश्यका लागि कपटपूर्ण निर्माण गरिने सम्भावनालाई समेत इन्कार गर्न सकिँदैन। संवैधानिक विधि शास्त्रमा यसरी निर्माण गरिने कानूनलाई कपटपूर्ण विधायन (Colorable legislation) नामाकरण गरिएको पाइन्छ। यसरी निर्माण भएका कानूनका प्रावधानहरू स्पष्ट रूपमा संविधानसँग बाझिएको अवस्था नदेखिए पनि त्यसले अन्ततः संवैधानिक संरचनामा नकारात्मक असर पारी कानूनको शासनलाई नै कमजोर बनाउने हुँदा त्यस्ता कपटपूर्ण कानूनलाई अदालतले न्यायिक पुनरावलोकनको माध्यमबाट हटाई संविधानको रक्षा गर्छ भन्ने यस सिद्धान्तको मान्यता रहेको छ।

न्यायिक पुनरावलोकनका सीमाहरू:

अदालतले न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार स्वेच्छाचारी ढङ्गले जहिले र जुनसुकै अवस्थामा प्रयोग गर्न सक्ने हुँदैन। न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार प्रयोग गरी राज्यका राजनीतिक अङ्गका कामकारवाहीलाई असंवैधानिक ठहर गर्नुअघि अदालत पनि केही पूर्वसर्तहरूबाट नियन्त्रित र आत्मसंयमी भएको हुनुपर्छ। प्रत्येक देशका आ-आफ्नै मान्यता रहे जस्तै हाम्रो देशको सन्दर्भमा निम्न विषयहरू न्यायिक पुनरावलोकनको सीमा वा दायराभन्दा बाहिर रहन्छ भन्ने मान्यताको विकास भई सोही बमोजिम यसको अभ्यास भइरहेको पाइन्छ:-

- राष्ट्र प्रमुखले औपचारिक हैसियतले गरेको कामकारबाहीमा संवैधानिक उन्मुक्ति पाउने भन्ने विषय ।
- राष्ट्र प्रमुख समक्ष मन्त्रिपरिषद् वा अन्य निकाय वा पदाधिकारीले चढाएको सल्लाह वा सिफारिस (Privileged communication) को विषय ।
- संसदको कुनै पनि सदनको कामकारबाही (Proceedings of the parliament) नियमित र अनियमित के छ भन्ने सम्बन्धमा कुनै अदालतमा प्रश्न उठाउन सकिँदैन भन्ने विषय ।
- सरकारको कार्यसम्पादन नियमावली र कार्यविभाजन नियमावलीको पालन भयो वा भएन भन्ने विषय ।
- राज्यका निर्देशक सिद्धान्त तथा नीतिहरू लागू गर्ने भन्ने विषय ।
- निर्वाचन क्षेत्र निर्धारण आयोगद्वारा प्रत्येक जिल्लाबाट निर्वाचित हुने सदस्य संख्या र निर्वाचन क्षेत्रको सीमा निर्धारण गरिएको विषय ।
- न्यायिक रूपमा पत्ता लगाउने र समाधान गर्ने मापदण्ड नभएका राजनीतिक प्रश्नहरू (Political Question) सम्बन्धी विषय ।
- विदेशी राष्ट्रसँगको द्विपक्षीय र बहुपक्षीय सम्बन्ध (Diplomatic Relations) आबद्ध विषयहरू कार्यकारिणी अङ्गको एकलौटी अधिकार मानिने हुँदा त्यस्तो विषय ।

न्यायिक पुनरावलोकनको क्षेत्र:

कुनै पनि मुलुकले अङ्गीकार गरेको कानुन प्रणालीको प्रकृति, संविधानको ढाँचा र प्रकृति, राजनीतिक प्रणाली, त्यस देशको राष्ट्रिय न्यायालयले खेलेको भूमिका लगायतका तत्त्वहरूले त्यस देशको न्यायिक पुनरावलोकनको क्षेत्रलाई प्रत्यक्ष रूपमा प्रभाव पारेको हुन्छ । उल्लिखित तत्त्वहरू समेतको आधारमा न्यायिक पुनरावलोकनको क्षेत्रलाई देहाय बमोजिम उल्लेख गर्ने गरेको पाइन्छ:-

- संविधान संशोधनको न्यायिक पुनरावलोकन,
- संसद् निर्मित कानुनको न्यायिक पुनरावलोकन,
- प्रत्यायोजित विधायनको न्यायिक पुनरावलोकन, र
- प्रशासकीय कामकारबाहीको न्यायिक पुनरावलोकन ।

न्यायिक पुनरावलोकनको बृहत् दायराभित्र उल्लिखित सम्पूर्ण प्रक्रियाहरू समावेश हुने भए तापनि यसको क्षेत्र सबै मुलुक र कानुन प्रणालीमा समान किसिमको हुन्छ भन्ने भने हुँदैन । जुन मुलुकमा कानुनको शासन हुन्छ, जहाँ संवैधानिक मूल्य मान्यताहरू स्थापित भएका हुन्छन् र जहाँ नागरिकहरू अधिकार सम्पन्न हुन्छन्, त्यस्तो अवस्थामा मात्र न्यायिक पुनरावलोकन सम्भव हुन्छ भन्ने मान्यता रहेको छ । न्यायिक पुनरावलोकन प्रजातान्त्रिक परिवेशसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित रहेको हुन्छ । न्यायिक पुनरावलोकनको अवधारणा, न्यायिक पुनरावलोकनको सिद्धान्त, विधिशास्त्रीय आधार र मान्यता, सीमा तथा क्षेत्र समेतको आधारमा नेपालको सन्दर्भमा कानुन र प्रत्यायोजित विधायनको न्यायिक पुनरावलोकन तथा संसदीय परीक्षण सम्बन्धमा संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था समेतका आधारमा यहाँ संक्षिप्तमा चर्चा गरिएको छ:-

कुनै कानुनलाई अमान्य र बदर घोषित गर्न सक्ने सर्वोच्च अदालतको असाधारण अधिकार क्षेत्र:

नेपालको संविधानको धारा १३३ बमोजिम संविधानप्रदत्त मौलिक हक उपर अनुचित बन्देज लगाइएकोले वा अन्य कुनै कारणले कुनै कानुन संविधानसँग बाझिएको हुँदा सो कानुन वा त्यसको कुनै भाग बदर घोषित गरी पाउँ भनी कुनै पनि नेपाली नागरिकले सर्वोच्च अदालतमा निवेदन दिन सक्नेछ र सो अनुसार कुनै कानुन संविधानसँग बाझिएको देखिएमा सो कानुनलाई प्रारम्भदेखि नै वा निर्णय भएको मितिदेखि अमान्य र बदर घोषित गर्ने असाधारण अधिकार सर्वोच्च अदालतलाई हुनेछ। यस्तो प्रावधान अनुसार संविधानसँग बाझिएको देखिएको कानुन सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर घोषित भएका छन्।

यस सन्दर्भमा सर्वोच्च अदालतबाट न्यायिक पुनरावलोकनको क्रममा केही विधायिकी कानुन र प्रत्यायोजित विधायन अन्तर्गत बनाइएका नियमावलीका प्रावधानलाई अमान्य र बदर गरिदिएका उदाहरणहरू:-

(१) अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दफा २ को खण्ड (घ): “अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग (पहिलो संशोधन) ऐन, २०४८ को दफा २ द्वारा मूल ऐनको दफा २ को खण्ड (घ) मा “दफा ४ को उपदफा (१) मा उल्लिखित व्यक्ति” भन्ने शब्दहरू थपिएको र दफा ४ को उपदफा (२) लाई झिकेकाले सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति भन्नाले ऐनको दफा ४ को उपदफा (१) मा उल्लेख भएका पदाधिकारीलाई मात्र सीमित पारी सार्वजनिक पदाधिकारीको अर्थ सङ्कुचित पारेकोले दफा २ को खण्ड (घ) को संशोधन पूर्वको स्थितिमा संशोधन नभए सरह पूर्ववत् कायम रहने ठहर्छ।” (अधिवक्ता बालकृष्ण न्यौपाने वि. मन्त्रिपरिषद् सचिवालय समेत, विषय: परमादेश समेत, २०५१ सालको रिट नं. २२५०, आदेश मिति: २०५३।६।८।)

उपरोक्त आदेशले उक्त ऐनको दफा २ को खण्ड (घ) को “सार्वजनिक पद धारण गरेको व्यक्ति” को परिभाषा, दफा १२ को उपदफा (१) को प्रतिबन्धात्मक वाक्यांशमा रहेको “तर मन्त्री उपरको उजुरीको हकमा उचित कारबाहीको लागि आयोगले प्रधानमन्त्रीलाई लेखी पठाउनु पर्नेछ।” भन्ने वाक्य र दफा १९ को उपदफा (१२) “उपदफा (११) बमोजिम सूचना दिएपछि राजनीतिक नियुक्ति हुने पदमा बहाल रहेको व्यक्तिको हकमा प्रधानमन्त्रीबाट र संसदको सदस्यको हकमा सम्बन्धित सभाका सभामुख वा अध्यक्षबाट कारबाही गर्न लेखी आएमा आयोगले सम्बन्धित व्यक्ति उपर यसै ऐन बमोजिम कारबाही गर्न सक्नेछ।” भन्ने वाक्यलाई अमान्य र बदर घोषित गरिदिएको छ। यसमा अदालतबाट अमान्य र बदर नभएको भए राजनीतिक नियुक्ति हुने पदमा बहाल रहेको व्यक्तिलाई प्रधानमन्त्रीबाट र संसदको सदस्यलाई सभामुख वा अध्यक्षबाट कारबाही गर्न लेखी नआएसम्म अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोगले भ्रष्टाचार मुद्दामा कारबाही गर्न नसक्ने हुने थियो। उल्लिखित आदेश बमोजिम नेपाल सरकारले अख्तियार दुरुपयोग अनुसन्धान आयोग ऐन, २०४८ को दोस्रो संशोधन गरी राजनीतिक नियुक्ति हुने पदमा बहाल रहने व्यक्ति र संसद सदस्य समेतलाई आयोगले भ्रष्टाचारमा कारबाही गर्न सक्ने व्यवस्था गरेको छ।

(२) सैनिक ऐन, २०१६ को दफा १ को उपदफा (३) को खण्ड (घ): “... प्रमाणको प्रस्तुतीकरण, कानुन व्यवसायीको सहयोग प्राप्त गर्ने अवसर, पुर्पक्षको कारबाहीमा स्वच्छ एवं खुलापन र पुनरावेदनको अधिकार समेतमा तात्त्विक रूपमा प्रतिकूल असर पर्ने गरी कुनै नागरिकलाई निज सरहका अन्य नागरिकहरू भन्दा भिन्दै सैनिक वर्गमा राखी साधारण अदालतबाट न्याय माग्ने र पाउने अवसरबाट

बञ्चित गरिन्छ र त्यसो गर्नु पर्ने कुनै विवेकपरक र बोधगम्य आधार देखिन्न भने त्यो निश्चय नै भेदभावपूर्ण र संविधानको धारा ११ को उपधारा (१) प्रतिकूल हुन्छ। तसर्थ, सैनिक ऐन, २०१६ को दफा १ को उपदफा (३) को खण्ड (घ) वर्तमान संविधानको धारा ११ को उपधारासँग असङ्गत देखिएकोले धारा ८८ को उपधारा (१) अन्तर्गत असाधारण अधिकारको प्रयोग गरी खण्ड (घ) लाई यो निर्णय भएको मितिदेखि नै लागू हुने गरी अमान्य र बदर घोषित गरिएको छ।" (इमानसिंह गुरुङ्ग वि. मन्त्रिपरिषद् सचिवालय, विषय: बन्दीप्रत्यक्षीकरण, संवत् २०४७ सालको रि.पु.ई.नं. ५१, आदेश मिति: २०४९/५/५१)

(३) श्रम ऐन, २०४८ को दफा ४ को उपदफा (१): "... श्रम ऐन, २०४८ को दफा ४ को उपदफा (१) मा रहेको दोस्रो वाक्य 'त्यसरी नियुक्ति दिँदा नेपाली नागरिकहरूलाई प्राथमिकता दिनु पर्नेछ' ले नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १२ को उपधारा (२) को खण्ड (ड) को नेपाली नागरिकलाई प्रदान गरेको स्वतन्त्रतामा प्रतिकूल असर पुऱ्याएको देखिँदा श्रम ऐन, २०४८ को दफा ४ को उपदफा (१) मा रहेको 'त्यसरी नियुक्ति दिँदा नेपाली नागरिकहरूलाई प्राथमिकता दिनु पर्नेछ' भन्ने दोस्रो वाक्य नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ८८ को उपधारा (१) बमोजिम श्रम ऐन, २०४८ प्रारम्भ भएदेखि नै अमान्य भई बदर हुन्छ।" (अधिवक्ता बालकृष्ण न्यौपाने वि. श्री संसद सचिवालय समेत, विषय: श्रम ऐन, २०४८ को दफा ४(१) संविधानसँग बाझिएकोले सो दफा प्रारम्भदेखि नै अमान्य र बदर घोषित गरी पाउँ, संवत् २०४९ सालको रिट नं. २१५६, आदेश मिति: २०५०/६/७१)

(४) निजीकरण ऐन, २०५० को दफा १४ को उपदफा (४): "सरकारले आफ्नो स्वामित्वमा रहेको शेयर प्रतिष्ठानमा काम गर्ने कर्मचारी र कामदारलाई निःशुल्क उपलब्ध गराउने हो भने एकातर्फ प्रतिष्ठानको वित्तीय अवस्था कमजोर हुन जाने र अर्कोतर्फ त्यसको वित्तीय भार अन्य सर्वसाधारण शेयर धनीहरूलाई पर्न जाने सम्भावना रहने हुन्छ। प्रतिष्ठानमा निष्काशित शेयरबाट आफूलाई लाभ हुने अनुमानको आधारमा सर्वसाधारण व्यक्तिहरूले शेयरमा लगानी गरेका हुन्छन्। निःशुल्क उपलब्ध गराउने व्यवस्थाले प्रतिष्ठान एवं अन्य सर्वसाधारण शेयरवालालाई बढी वित्तीय भार बहन गर्नु पर्ने अवस्थाको सिर्जना हुन सक्ने अवस्था स्पष्ट देखिएको र यस्तो व्यवस्था नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १३ मा रहेको समानताको हकसँग प्रतिकूल रही संविधान प्रदत्त मौलिक हकमा अनुचित बन्देज लगाइएको देखिँदा निजीकरण ऐन, २०५० को दफा १४ को उपदफा (४) मा रहेको केही शेयरहरू "निःशुल्क" भन्ने शब्दहरू नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १०७ को उपधारा (१) बमोजिम आजको मितिदेखि अमान्य र बदर घोषित गरिदिएको छ।" (प्रेमप्रसाद सञ्जेल वि. प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, विषय: उत्प्रेषण लगायत, रिट नं. २०६०-W-००४६, आदेश मिति: २०६७/१०/१३१)

(५) निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा २४घ. को उपदफा (२) र निजामती सेवा नियमावली, २०५० को नियम ८१ को उपनियम (२): "स्नातक तह पूरा गरी त्यसपछि स्नातकोत्तर तहको उपाधि प्राप्त गर्ने निजामती कर्मचारीलाई तथा प्रवीणता प्रमाणपत्र तह (इन्टरमिडियट) वा सो सरहबाट सिधै स्नातकोत्तर तहको उपाधि प्राप्त गर्ने निजामती कर्मचारीहरूलाई बेगलाबेगलै वर्गीकरण गर्दा विवेकसम्मत हुनु पर्नेमा श्री ५ को सरकार र सोभियत संघ सरकारबीच सम्पन्न प्रोटोकल एवं त्रिभुवन विश्वविद्यालयबाट

समकक्षता (Equivalence) निर्धारण गरिए विपरीत निवेदकहरूले प्राप्त गरेको स्नातकोत्तर उपाधिलाई घुमाउरो किसिमले तल्लो तह अर्थात् स्नातक तहको मात्र अङ्क दिने गरी भएको निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा २४घ. को उपदफा (२) र त्यसको उदाहरणार्थ तथा निजामती सेवा नियमावली, २०५० को नियम ८१ को उपनियम (२) र त्यसको उदाहरणार्थ समेतको व्यवस्थाले निवेदकहरूलाई सेवामा पदोन्नति पाउने अवस्थामा योग्यता सम्बन्धी अनुचित बन्देज लगाएको हदसम्म नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ८८ को उपधारा (१) बमोजिम अमान्य भै बदर हुने ठहर्छ।" (बाबुराम रेग्मी वि. कानून तथा न्याय मन्त्रालय, विषय: निजामती सेवा ऐन, २०४९ को दफा २४घ. को उपदफा (२) र निजामती सेवा नियमावली, २०५० को नियम ८१ को उपनियम (२) समेतलाई अमान्य र बदर घोषित गरी पाउँ, २०५५ सालको रिट नं. ४३१५, आदेश मिति: २०५५/१२/१४।

- (६) राजस्व समूह (गठन, श्रेणी विभाजन, नियुक्ति र बहुवा) नियमावली, २०४९ को नियम ५ को उपनियम (१), नियम ६ को उपनियम (१) र अनुसूची-२: "राजस्व समूह (गठन, श्रेणी विभाजन, नियुक्ति र बहुवा) नियमावली, २०४९ को नियम ५ को उपनियम (१), नियम ६ को उपनियम (१) र सोसँग सम्बन्धित अनुसूची-२ ले राजपत्र अनङ्कित पदहरूको लागि शैक्षिक योग्यता तोकी राजस्व समूहमा समूहकृत गर्ने गरेको पाइन्छ। यसरी शैक्षिक योग्यता तोक्दा सो नियमावली लागू भएको मितिदेखि सेवामा नियुक्त हुने वा सरुवा भई आउने व्यक्तिहरूको लागि मात्र प्रभावकारी हुने गरी तोकिएको देखिँदैन। निवेदक जस्तो पहिलेदेखि नै सो सेवामा रहेका व्यक्तिको हकमा समेत उक्त नियमावलीमा निर्धारित योग्यता अनिवार्य गर्ने गरी लागू गरिएको देखिँदैन। पहिलेदेखि बहाल भै विशेष अनुभव र तालीम हासिल गरेका व्यक्तिको हकमा कुनै छुट वा रियायत बेगर नयाँ नियुक्ति वा सरुवा, बहुवा हुन आउने व्यक्तिको समकक्षता परिणामतः रहन जाने गरी नियमावलीको व्यवस्थाद्वारा लगाइएको उक्त बन्देज नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १२ को उपधारा (२) को प्रतिबन्धात्मक व्यवस्थाको प्रकरण (५) द्वारा स्वीकृत बन्देज नहुँदा स्पष्टतः अनुचित बन्देज देखिन आएको छ। नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा १२ को उपधारा (२) को खण्ड (ड) प्रतिकूल यस प्रकारको अनुचित बन्देज धारा ८८ को उपधारा (१) बमोजिम कायम रहन सक्ने देखिँदैन। तसर्थ, उक्त नियमावलीको नियम ५ को उपनियम (१), नियम ६ को उपनियम (१) र अनुसूची-२ ले राजपत्र अनङ्कित पदहरूका लागि शैक्षिक योग्यता तोकी राजस्व समूहमा समूहकृत गरी पहिलेदेखि नै काम गरी राखेको सेवामा निवेदकलाई उक्त नियममा निर्धारित योग्यता लागू हुने गरी बन्देज लाग्न गएको कारणले निवेदकलाई सो सेवाका लागि अयोग्य तुल्याएको हदसम्म अमान्य भै बदर हुने र सोही हदसम्म निवेदकलाई स्थानान्तरण गर्ने गरी भएको कारबाहीमा अयोग्यता उल्लेख भएको समेत नमिलेकोले बदर हुने ठहर्छ।" (केशरबहादुर थापा समेत वि. सामान्य प्रशासन मन्त्री समेत, विषय: उत्प्रेषण, संवत् २०४९ सालको रिट नं. २३०९, आदेश मिति: २०५०/११/१७।)

माथि उल्लिखित मुद्दाहरूलाई उदाहरणको रूपमा हेर्दा कानूनको न्यायिक पुनरावलोकनको लागि नेपालको सर्वोच्च अदालतमा आएका कतिपय विवादहरू आफूलाई मर्का परेको आधारमा उपचारको दावीसहित कानून संविधानसँग बाझिएकोले बदर गरी पाउँ भनी परेका पाइन्छन् भने कतिपय निवेदनहरू कानून व्यवसायी वा नागरिक समाजका अगुवाहरूले कुनै कानून संविधानसँग बाझिएको हुँदा बदर गरी पाउँ भनी निवेदन दिने गरेको देखिन्छ।

त्यसैगरी, नेपालको संविधानको धारा १६ को उपधारा (२) मा कसैलाई पनि मृत्युदण्डको सजाय हुने गरी कुनै कानून बनाइने छैन भनी प्रतिबद्धता जाहेर गरेको छ। नेपालको संविधानको धारा १ मा यो संविधान नेपालको मूल कानून हो र यस संविधानसँग बाझिने कानून बाझिएको हदसम्म अमान्य हुने भनी उल्लेख भएको छ। नेपालको संविधान २०७२।०६।०३ देखि लागू भएर पनि धारा ३०४ मा यो संविधान प्रारम्भ हुँदाका बखत कायम रहेका सबै कानून खारेज वा संशोधन नभएसम्म लागू रहनेछन्, तर यो संविधानसँग बाझिएको कानून यो संविधान प्रारम्भ भएको एक वर्षपछि बाझिएको हदसम्म स्वतः अमान्य हुनेछ भन्ने उल्लेख भएको छ।

प्रत्यायोजित विधायनको संसदीय परीक्षण:

ऐनको उद्देश्य कार्यान्वयनको लागि आवश्यक पर्ने कार्यविधिहरू निर्धारण गरी नियम बनाउने अधिकार नेपाल सरकार वा कुनै निकाय वा अख्तियारी दिन विधायिकाले बनाएको ऐनमा नै प्रत्यायोजित व्यवस्थापन (Delegated legislation) सम्बन्धमा विशेष व्यवस्था गरिएको हुन्छ। त्यसरी प्रत्यायोजित व्यवस्थापनको अधिकार प्राप्त गर्ने निकाय वा अख्तियारीले ऐनको उद्देश्य कार्यान्वयन गर्न नियम, विनियम बनाई अख्तियार प्राप्त निकाय वा अख्तियारवालाबाट स्वीकृत गराई लागू गरेको छ, छैन? बनेका नियम, विनियम तथा आदेशहरू ऐनको उद्देश्य र भावना अनुकूल छन्, छैनन्? आदि इत्यादि कुराहरूको पुनरावलोकन गर्ने उद्देश्यले प्रतिनिधि सभामा कानून, न्याय तथा मानव अधिकार समिति अन्तर्गत प्रत्यायोजित व्यवस्थापन र राष्ट्रिय सभामा छुट्टै प्रत्यायोजन व्यवस्थापन समिति नामको स्थायी प्रकृतिका समितिको व्यवस्था गरिएको छ। प्रत्यायोजित विधायनहरू संविधान तथा मातृ ऐनले अख्तियारी दिए बमोजिम बने वा नबनेको भन्ने सम्बन्धमा सम्बन्धित संसदीय समितिमा परीक्षण गर्ने गरिन्छ।

व्यवस्थापिका संसद् अन्तर्गतका त्यस्ता समितिहरूले प्रत्यायोजित व्यवस्थापन उपर छलफल गर्दा ध्यान दिनु पर्ने र परीक्षण गर्नु पर्ने विषयहरू देहाय बमोजिम हुने भनी राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ को नियम १५३ मा स्पष्ट व्यवस्था गरेको देखिन्छ:-

- (क) ऐनद्वारा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत नेपाल सरकारले बनाउनु पर्ने नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि बनाएको छ वा छैन,
- (ख) संविधान वा ऐनको उद्देश्य अनुरूप नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि बनेको छ वा छैन,
- (ग) ऐनले तोके बमोजिमका विषयहरू नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम वा आदेशमा परेका छन् वा छैनन्,
- (घ) कुनै कर लगाउने वा उठाउने कुरा नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिमा परेको छ वा छैन,
- (ङ) ऐनले प्रत्यायोजित गरेको व्यवस्था अनुसार बनेको नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिले अदालतको क्षेत्राधिकारमा प्रत्यक्ष वा अप्रत्यक्ष रूपले हस्तक्षेप गर्छ वा गर्दैन,
- (च) संविधान वा ऐनले स्पष्ट रूपमा त्यस्तो कुनै अधिकार प्रदान नगरेको कुनै व्यवस्थाको सम्बन्धमा नियम पूर्वप्रभावी छ वा छैन,
- (छ) सञ्चित कोष वा अन्य सरकारी कोषबाट नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिमा कुनै खर्च व्यहोर्नु पर्छ वा पर्दैन,

- (ज) संविधान वा ऐनद्वारा प्रदत्त अधिकारको सीमाभित्र नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि छ वा छैन,
- (झ) ऐनले प्रत्यायोजित गरेको व्यवस्था अनुसार बनेको नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि प्रकाशन गर्न र सङ्घीय संसद सचिवालय समक्ष पेश गर्नमा अनावश्यक ढिलाइ गरिएको छ वा छैन,
- (ञ) ऐनले प्रत्यायोजित गरेको व्यवस्था अनुरूप बनेको नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदिको अभिप्राय स्पष्ट गर्नका लागि कुनै स्पष्टीकरण आवश्यक पर्छ वा पर्दैन।
- उल्लिखित विषयका अतिरिक्त कुनै नियम, निर्देशिका, कार्यविधि, विनियम र आदेश आदि पूर्ण वा आंशिक रूपमा खारेज वा संशोधन गर्नु पर्ने देखिएमा त्यसको कारण सहितको सिफारिस र मन्त्रीले सरकारको तर्फबाट सभा वा समितिमा समय समयमा दिएका आश्वासनहरूलाई पूरा गर्न नेपाल सरकारद्वारा के कस्ता कदमहरू उठाएका छन् सो सम्बन्धमा अध्ययन गरी सम्बन्धित निकायलाई दिएका निर्देशनहरू समेत समितिले पेश गर्ने प्रतिवेदनमा समावेश गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ।

न्यायिक पुनरावलोकन मार्फत न्यायिक नियन्त्रण र विधायिकी नियन्त्रण मार्फत प्रत्यायोजित विधायनमाथि नियन्त्रण हुन्छ। भारतमा संसदले प्रत्यायोजन गरेको अधिकार बमोजिम नियम, विनियम, आदेश, कार्यविधि आदिमा प्रत्यायोजन सम्बन्धी सामान्य सिद्धान्तहरूको पालना गरिएको छ वा छैन भनी हेरिने गरिन्छ। नेपालमा प्रत्यायोजित विधायन सम्बन्धी व्यवस्था वि.सं. २०१६ सालको प्रतिनिधिसभाको नियमावलीमा भएपछि मात्र यसले महत्व पाउन थालेको र वि.सं. २०४८ मा दुवै सभाको कार्यक्षेत्रभित्र राखी उक्त विषयलाई महत्व दिई वि.सं. २०६३ पछि संसदीय समितिहरू मार्फत नै प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण गर्ने कार्यले प्राथमिकता पाएको देखिन्छ।

नेपालको सन्दर्भमा सारवान् प्रकृतिका विषयहरू पनि प्रत्यायोजित विधायनमा समावेश गरिएको, कतिपय ऐनद्वारा प्रत्यायोजन गरिएको विषयमा समेत कार्यविधिहरू नबनेको, प्रत्यायोजित अधिकारको पुनः प्रत्यायोजन भएको भन्ने समेतको निष्कर्ष संसदीय समितिबाट विभिन्न समयमा गरिएको परीक्षण समेतबाट देखिएको छ। विधायिकाबाट निर्मित ऐनले प्रत्यायोजन गरेका अधिकारहरूलाई व्यवस्थित तरिकाले प्रयोग गर्न सम्बन्धित निकाय वा पदाधिकारीसँग छलफल हुनुपर्ने र त्यसरी जारी भएका प्रत्यायोजित विधायनहरू सर्वसाधारणको जानकारी र पहुँचका लागि प्रकाशन गर्ने व्यवस्था गरी त्यस्ता विधायनमाथि कार्यसूची नै तय गरी संघीय संसदका दुवै सदन वा सम्बन्धित समितिहरूमा छलफल भई प्रत्यायोजित विधान अन्तर्गत नियम, विनियम, निर्देशिका, कार्यविधि बनाइएको नपाइएका पाइए खारेज वा सुधार गर्न सम्बन्धित निकाय वा पदाधिकारीलाई निर्देशन हुनुपर्ने देखिन्छ।

निष्कर्ष:

न्यायिक पुनरावलोकन राज्यका अङ्गहरूमध्ये व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिकीय कार्यको संवैधानिक परीक्षण गर्ने न्यायपालिकाको महत्त्वपूर्ण अधिकारको रूपमा रहेको छ। देशको विधायिकाबाट निर्मित कानून वा सोबाट प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत कार्यकारिणी अङ्गबाट बनाइएका नियम वा विनियम, जारी गरिएका आदेश वा गरेका निर्णयलाई अदालतले संविधान वा मातृ ऐन अनुकूल भए वा नभएको परीक्षण गरी ठहरसाथ आफ्नो निर्णय दिने गर्दछ। लिखित संविधानको आवश्यक तत्त्वको रूपमा स्थापित न्यायिक पुनरावलोकनको अवधारणा कानूनको शासन, संविधानवाद र संवैधानिक सर्वोच्चता कायम राख्ने एउटा सशक्त कानुनी माध्यम र औजार दुवै हो। शक्ति पृथकीकरण तथा नियन्त्रण र सन्तुलनको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा

रूपान्तरण गर्ने एउटा महत्वपूर्ण आधार समेत हो। नेपालमा न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकारको संस्थागत व्यवस्था नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ जारी भएपछि मात्र भएको देखिन्छ। कानूनको न्यायिक पुनरावलोकन गर्ने नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७ को धारा ८८ को उपधारा (१) को व्यवस्था, नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३ को धारा १०७ को उपधारा (१) को व्यवस्था र नेपालको संविधानको धारा १३३ को उपधारा (१) व्यवस्था धेरै हदसम्म समान रहेको देखिन्छ। उल्लिखित तीन वटै संविधानमा संविधानसँग बाझिएका कानूनहरू बदर गराउन जोसुकै नेपाली नागरिकले सर्वोच्च अदालतमा निवेदन दिन पाउने गरी न्यायिक पुनरावलोकनको लागि उदार हकद्वैयाको व्यवस्था अवलम्बन गरी संवैधानिक सर्वोच्चता र शक्तिपृथकीकरण, नियन्त्रण तथा सन्तुलनको सिद्धान्तलाई व्यवहारमा रूपान्तरण गर्नका लागि देशको सर्वोच्च न्यायालयलाई न्यायिक पुनरावलोकनको अधिकार प्रदान गरिएको देखिन्छ। यो सीमित सरकारको अवधारणालाई व्यवहारमा उतार्ने मुख्य औजार समेत हो। यसले सरकारका कामकारबाहीहरू र जनताका अपेक्षाका बीचमा सन्तुलन कायम राख्दछ। त्यसैले यसलाई कानूनको शासनको संरक्षण गर्ने एक महत्वपूर्ण आधारको रूपमा समेत लिने गरिन्छ।

प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण गरिने व्यवस्थालाई हाल प्रचलनमा रहेको प्रतिनिधिसभा नियमावली, २०७५ र राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५ मा समेटि तिनै नियमावलीको व्यवस्था बमोजिम दुवै सदनबाट प्रत्यायोजित विधायनको परीक्षण गर्ने गरिएको भए तापनि त्यसले अपेक्षित परिणाम दिन सकेको भने देखिँदैन।

सन्दर्भ सामग्री:

- नेपाल अधिराज्यको संविधान, २०४७, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- नेपाल कानून पत्रिका तथा सर्वोच्च अदालत बुलेटिनका विभिन्न अङ्कहरू, सर्वोच्च अदालत, काठमाडौं।
- नेपालको अन्तरिम संविधान, २०६३, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति, (२०७२)।
- न्याय प्रशासन, गोविन्द खनाल, प्रकाशक तथा वितरक: पैरवी प्रकाशन, काठमाडौं, २०७९।
- प्रतिनिधि सभा नियमावली, २०७५, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- राष्ट्रिय सभा नियमावली, २०७५, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- विधि निर्माण प्रक्रिया, डेभेलपमेण्ट ल इन्क, लिगल कन्सल्टेण्टस् ग्रूप, काठमाडौं, २०५५।
- व्यवस्थापिका संसद नियमावली, २०७३, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- व्यवस्थापिका संसद सचिवालय ऐन, २०६४, कानून किताब व्यवस्था समिति।
- संघीय संसद सेवा स्मारिका (वर्ष १०, अङ्क ९, मङ्सिर २०७८), संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार।
- संसद दर्पण (अङ्क ७, अङ्क २५, २०७८ माघ), संघीय संसद सचिवालय, सिंहदरबार।
- समसामयिक कानून तथा अभ्यास (पाँचौं संस्करण), गोविन्द खनाल, प्रकाशक तथा वितरक: पैरवी प्रकाशन, काठमाडौं, २०७८।
- सर्वोच्च अदालतबाट अमान्य र बदर गरिएका कानुनी व्यवस्थाहरूको अध्ययन, कानून, न्याय, संविधानसभा तथा संसदीय मामिला मन्त्रालय, सिंहदरबार, २०७०।

मध्यमकालीन खर्च संरचनाको: अवधारणा तथा नेपालमा अभ्यास

रुद्र प्रसाद भट्ट*



सार्वजनिक खर्चलाई नतिजामुखी, प्राथमिकता उन्मुख र प्रति इकाई लागत गणनामार्फत वित्तीय अनुशासन कायम गर्ने औजारको रूपमा मध्यमकालीन खर्च संरचना (मखस) को अवधारणा सुरु भएको हो । यसले आवधिक योजनासँग वार्षिक बजेटलाई आबद्ध गर्दछ । नेपालमा सार्वजनिक खर्चलाई प्रभावकारी रूपमा परिचालन गर्न दशौं योजनादेखि नीतिगत रूपमा यो अवधारणा सुरुभई अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ तथा आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ ले संघीय इकाइले अनिवार्य तयार गर्ने कानुनी व्यवस्थासँगै यसको महत्व र औचित्य थप पुष्टि भएको छ । बढ्दो माग र सीमित वित्तीय श्रोत साधनबीच सन्तुलन कायम गर्न यसलाई प्रभावकारी रूपमा कार्यान्वयन गर्नु चुनौतिपूर्ण छ ।

अवधारणा

सरकारप्रति जनताका असीमित आवश्यकता हुन्छन् । राज्यसँग सीमित श्रोत साधन हुन्छन् । सीमित श्रोत साधनलाई असीमित आवश्यकतासँग आबद्ध गरी सार्वजनिक श्रोतलाई मितव्ययी र प्रभावकारी बनाउन प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा नतिजा हासिल हुने गरी श्रोतको बाँडफाँट तथा खर्च गर्नु नितान्त जरुरी छ । सार्वजनिक खर्चलाई प्रभावकारी र अनुशासित रूपमा परिचालन गर्नुपर्छ भन्ने मान्यतासँगै सन् १९८० को दशकमा अष्ट्रेलियाबाट मध्यमकालीन खर्च संरचना (मखस) को अवधारणा सुरु भई सन् १९९० को दशकमा अफ्रिका लगायत ११ वटा मुलुकमा लागू हुँदै सन् २००८ सम्म विश्वका १३२ देशहरूले (विश्वका दुई तिहाई देश) ले यसको प्रयोग गरिरहेका छन् । (विश्व बैंक, २०१३)

नेपालमा नवौं योजनासम्म सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनमा आवधिक योजना र वार्षिक कार्यक्रमबीच तादात्म्यता नरहुनु, दिगोपना नभएका आयोजनामा निरन्तर रूपमा बजेट विनियोजन हुनु, कुनै आयोजनामा आवश्यकताभन्दा बढी, कुनैमा कम त कुनैमा आयोजनामा आवश्यक बजेट नै विनियोजन नहुनु, बजेटको सुनिश्चितता नहुनु, कार्यान्वयन क्षमताभन्दा बढी आयोजना सञ्चालन रहनु र वित्तीय अनुशासन तथा स्थायित्व कमजोर हुनु जस्ता मुख्य समस्या विद्यमान थिए । यस्ता समस्याहरूको नतिजामुखी सम्बोधन गरिनुपर्छ भन्ने अवधारणासँगै नेपाल सरकारले वि.सं. २०५७ सालमा सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग गठन गर्‍यो । उक्त आयोगले नेपाल सार्वजनिक खर्च प्रणालीमा सुधार गर्न दिएको प्रतिवेदन र नेपालको वित्तीय प्रणालीमा सुधार गर्न विश्व बैंकको अध्ययन प्रतिवेदन अनुसार दशौं योजनाको सुरुवात अथवा आ.व. २०५९/६० देखि मखसको अभ्यास सुरु भएको हो । (रायोआ, २०७८)

मध्यमकालीन खर्च संरचना सार्वजनिक खर्चलाई प्रभावकारी रूपमा व्यवस्थापन गर्ने औजार हो । यसले

* वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र ।

वार्षिक विकास कार्यक्रम/आयोजना तथा बजेटलाई आवधिक योजनाका उद्देश्य, रणनीति तथा सूचकसँग लिङ्क गर्दछ । नेपालमा मखस ३ वर्षको लागि तर्जुमा गरिने हुँदा यसलाई बहुवर्षीय बजेट र चक्रीय योजना पनि भनिन्छ । यसमा पहिलो वर्षको यथार्थ कार्यक्रम तथा बजेट समावेश गरिन्छ, भने बाँकी दुई वर्षको कार्यक्रम तथा बजेट प्रक्षेपण गरिएको हुन्छ । यसलाई नीतिमा आधारित सरकारी बजेट तर्जुमा गर्ने आधार, सार्वजनिक खर्चलाई नतिजामुखी बनाउने तथा वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गराउने माध्यम समेत भनिन्छ । यो प्रत्यक्ष योजना र अनुगमन मूल्याङ्कन गर्ने औजार नभए पनि योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र अनुगमनमा सहयोग गर्ने औजार हो । सिद्धान्त मखस तर्जुमापछि वार्षिक बजेट तर्जुमा हुन्छ तर नेपालमा मखस र वार्षिक बजेट सँगसँगै तयार गर्ने अभ्यास छ । नेपालमा राष्ट्रिय योजना आयोगले राष्ट्रियस्तरको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्दछ भने सातवटै प्रदेश र ७५३ वटा स्थानीय सरकारले आ आफ्ना मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।

मध्यमकालीन खर्च संरचनाका तत्व/अवयव

मध्यमकालीन खर्च संरचनाको ढाँचामा देहाय बमोजिम तीनवटा तत्वहरू/अवयवहरू समावेश गरिन्छ:

मध्यमकालीन वित्त संरचना (Medium Term Fiscal Framework): योजना आयोगका उपाध्यक्षको अध्यक्षतामा रहेको श्रोत समितिले आगामी तीन वर्षको कुल गार्हस्थ उत्पादन, आर्थिक वृद्धि, आय तथा व्यय र श्रोतको प्रक्षेपण गर्दछ । यसमा पहिलो वर्षको यथार्थ बजेट र बाँकी (आगामी) दुई वर्षको कार्यक्रम तथा बजेट सहितको मध्यमकालीन वित्त संरचना प्रक्षेपण गर्दछ । प्रदेशका हकमा आर्थिक मामिला मन्त्रालय वा प्रदेश योजना आयोगको प्रमुख रहेको समिति र स्थानीय तहहरू हकमा प्रमुख वा अध्यक्षको अध्यक्षतामा रहने स्रोत अनुमान तथा बजेट निर्धारण समितिले मध्यमकालीन वित्त संरचना तयार गर्दछ ।

मध्यमकालीन बजेट संरचना (Medium Term Budgetary Framework): नेपाल सरकारको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय र योजना आयोगले क्षेत्रगत कार्यक्रम, त्यसमा लाग्ने बजेट तर्जुमा गरिन्छ । योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयको मार्गदर्शन र समन्वयमा प्रत्येक मन्त्रालय/निकायले पहिलो वर्ष (बजेट वर्ष) र बाँकी २ वर्षको कार्यक्रम, क्रियाकलाप र बजेट तर्जुमा गर्दछन् । प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा सम्बन्धित मन्त्रालय वा निकायले तीन वर्षको कार्यक्रम, क्रियाकलाप र बजेट तर्जुमा गर्दछ ।

मध्यमकालीन नतिजा संरचना (Medium Term Result Framework): तीन वर्षको वार्षिक विकास कार्यक्रम/आयोजना र बजेटलाई आवधिक योजनाको नतिजासँग आबद्ध गर्ने गरी राष्ट्रिय योजना आयोगले सम्बन्धित मन्त्रालयसँगको समन्वयमा समष्टिगत र क्षेत्रगत नतिजा खाका तयार गर्दछ । प्रदेशको हकमा आर्थिक मामिला मन्त्रालय वा स्थानीय तहको हकमा कार्यपालिका उक्त कार्य गर्दछ ।

मध्यमकालीन खर्च संरचनाका खम्बाहरू

मध्यमकालीन खर्च संरचनामा देहायका तीनवटा खम्बाहरू समावेश गरिन्छन् :

आयोजनाको प्राथमिकीकरण: प्राथमिकीकरणको नीति र मापदण्ड अनुसार प्रत्येक वर्ष आयोजनालाई पहिलो, दोस्रो वा तेस्रोमा विभाजन गरिन्छ । योजना आयोगले तोकेको मापदण्ड अनुरूप नेपाल सरकारले हाल विकास कार्यक्रम र साधारण बजेटलाई पहिलो र दोस्रो प्राथमिकीकरण गर्ने गरेको छ । प्रदेश र स्थानीय

तहको हकमा तत्-तत् तहको प्राथमिकीकरण नीति र मापदण्ड अनुसार कार्यक्रम तथा साधारण बजेटलाई प्राथमिकीकरण गर्दछन् ।

प्रति इकाई खर्च गणना: प्रत्येक कार्यक्रम / आयोजनाहरू अन्तर्गत क्रियाकलापहरू तोक्री क्रियाकलापको आधारमा प्रति इकाई खर्च निश्चित गरिन्छ ।

नतिजा उन्मुख: सार्वजनिक खर्चबाट प्राप्त हुन सक्ने नतिजा/सूचकको प्रक्षेपण गरिन्छ । बजेट तथा कार्यक्रम कार्यान्वयनबाट हासिल हुने समष्टिगत र क्षेत्रगत नतिजा वा सूचकहरू प्रक्षेपण गरिन्छ ।

मध्यमकालीन खर्च संरचनाको औचित्य

- आवधिक योजनामा निर्धारित प्राथमिकता अनुसार क्षेत्रमा बजेट तर्जुमा भएता पनि आवधिक योजनाको लक्ष्य, रणनीति र प्राथमिकतासँग वार्षिक बजेटको तालमेल कमजोर रहेको पाइन्छ । राजनीतिक आयोजनाले बढी महत्त्व पाएको छ । अतः मध्यमकालीन खर्च संरचनाले यस्ता कमजोर पक्षमा सुधार गर्छ,
- बजेट तर्जुमामा विगतका अभ्यास हेर्दा आवधिक योजनाको उद्देश्य एवं लक्ष्य प्राप्तिभन्दा साधन स्रोतको नियन्त्रणमा बढी केन्द्रित गरेको पाइन्छ । मखसको प्रयोगले नीति र नतिजासँग आबद्ध हुने गरी वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट तर्जुमामा सहयोग गर्छ,
- सीमित स्रोत र असीमित आवश्यकताबीच तालमेल गराई स्रोतलाई प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रमा बाँडफाँट गराउन सहयोग गर्छ,
- सार्वजनिक खर्च प्रणालीमा वित्तीय अनुशासन कायम गरी समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व हासिल गर्न विश्वसनीय बजेट तयार गर्नु,
- सार्वजनिक खर्चको सही प्राथमिकीकरण गरी पहिलो प्राथमिकतामा परेका आयोजनामा वित्तीय स्रोत सुनिश्चित गराउँछ,
- श्रोत साधनको अनुमान गर्न सहजता ल्याउन,
- बजेटको सीमा निर्धारण गरी वार्षिक कार्यक्रमलाई बजेटको सीमाभित्र ल्याउन,
- सरकारी खर्चमा वित्तीय अनुशासन कायम गराउँछ,
- बजेटलाई नीति, नतिजा, क्रियाकलापसँग आबद्ध गराई बजेट विनियोजन दक्षता कायम गराउँछ,
- सार्वजनिक वित्त प्रणालीमा पारदर्शिता र वित्तीय उत्तरदायित्व कायम गराउँछ,
- तीन वर्षको नीति, नतिजा तथा नोट (रकम) प्रक्षेपण गरी लगानीकर्तालाई लगानीको आवश्यकता बारे जानकारी गराउन र
- कार्यक्रम संशोधन र अत्याधिक रकमान्तर गर्ने पद्धतिमा सुधार ल्याउँछ ।



नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचना तयारीका चरण

समष्टिगत आर्थिक खाका निर्धारण र त्रि-वर्षीय स्रोत अनुमान: राष्ट्रिय योजना आयोगका उपाध्यक्षको अध्यक्षतामा रहेको श्रोत समितिले माघ मसान्तभित्र आगामी तीन आर्थिक वर्षको कुल गार्हस्थ उत्पादन, आर्थिक वृद्धि, मुद्रास्फिति दर, खर्च, राजस्व र खर्चको श्रोत आकारसहितको मध्यमकालीन वित्त संरचना निर्धारण गर्दछ । प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा तत्-तत् तहको स्रोत अनुमान तथा बजेट निर्धारण समितिले उक्त कार्य गर्दछ ।

विषय क्षेत्रगत बजेट सीमा तथा स्रोत बाँडफाँट: स्रोत समितिले बजेटको आकार निर्धारण गरेपछि नेपाल सरकारको हकमा योजना आयोगले सबै मन्त्रालय सचिवालय तथा निकायहरूको तीन वर्षको बजेट सीमा, मध्यमकालीन खर्चको ढाँचा र मागदर्शन निर्धारण गरी सोही सीमाभित्र रहेर तीन आर्थिक वर्षका लागि बजेट अनुमान गर्न मार्गदर्शन पठाउँछ । प्रदेशको हकमा आर्थिक मामिला मन्त्रालय वा प्रदेश योजना आयोग र स्थानीय तहको हकमा कार्यपालिकाले उक्त कार्य गर्दछ ।

विषयगत क्षेत्रगत मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा: नेपाल सरकारको हकमा योजना आयोगबाट प्राप्त मार्गदर्शन, बजेट सीमा र मध्यमकालीन खाका तयार गरी सम्बन्धित मन्त्रालयले राष्ट्रिय योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा पठाउँछ । प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा क्रमशः सम्बन्धित मन्त्रालय वा क्षेत्रगत समितिले उक्त कार्य गर्दछन् ।

खर्चको माग तथा स्रोतबीचको तालमेलको समीक्षा: योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय र सम्बन्धित मन्त्रालय । निकाय सहितको साझा छलफल गरी तोकिएको बजेट सीमा र मार्गदर्शन अनुसार तालमेल गरिन्छ । कार्यक्रम तथा बजेटको अन्तिम प्राथमिकीकरण गरिन्छ । प्रदेशको हकमा पनि तोकिएको मन्त्रालय वा प्रदेश योजना आयोग र स्थानीयको हकमा एकीकृत बजेट तर्जुमा तथा बजेट समितिले उक्त कार्य गर्छ ।

मध्यमकालीन खर्च संरचनाको स्वीकृति तथा प्रकाशन: प्रत्येक वर्ष योजना आयोगले तयार गरेको नेपाल सरकारको मध्यमकालीन खर्च संरचना आयोगको पूर्ण बैठकबाट पारित गरी मन्त्रपरिषद्बाट स्वीकृत गर्छ । स्वीकृत तथा प्रकाशित दस्तावेज अर्थ मन्त्रीले जेठ १५ गते संघीय संसदमा बजेटसँग पेश गरिन्छ । प्रदेशमा आर्थिक मामिला मन्त्रालय वा प्रदेश योजना आयोगको बैठकबाट पारित गरी प्रदेश मन्त्रपरिषद्बाट स्वीकृत हुन्छ भने स्थानीय तहको हकमा कार्यपालिकाबाट स्वीकृत हुन्छ ।

मौजुदा व्यवस्थाहरू

(क) कानुनी तथा नीतिगत व्यवस्थाहरू

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ तथा नियमावली २०७७: संघीय इकाईले आ-आफ्नो मध्यमकालीन खर्च संरचना अनिवार्य तयार गर्नुपर्ने व्यवस्था गरेको छ ।
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा नेपाल सरकार, प्रदेश तथा स्थानीय तहले सार्वजनिक खर्चको विवरण तयार गर्दा आगामी तीन आ.व.मा हुने खर्चको प्रक्षेपण सहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्नु पर्नेछ ।
- प्रदेश आर्थिक कार्यविधि ऐनहरू: प्रत्येक आ.व.को बजेट तर्जुमा गर्नु अघि प्रदेश आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयले आगामी तीन वर्षको आम्दानी र खर्च प्रक्षेपण सहितको मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गर्ने ।

(ख) संस्थागत व्यवस्थाहरू

राष्ट्रिय स्रोत अनुमान समिति: नेपाल सरकारको हकमा राष्ट्रिय योजना आयोगको उपाध्यक्षको संयोजकत्वमा रहको ६ सदस्यीय समितिले नेपाल सरकारको आर्थिक परिसूचकको विश्लेषण तथा तीन वर्षको बजेटको सीमा, मध्यमकालीन खर्च संरचना सहित ३ वर्षको समष्टिगत आर्थिक खाता प्रक्षेपण गर्छ । प्रदेशको हकमा आर्थिक मामिला मन्त्रालय वा योजना आयोग र स्थानीय तहको हकमा स्रोत अनुमान तथा बजेट निर्धारण समितिले तीन वर्षको स्रोत तथा खर्चको अनुमान गर्दछन् ।

प्राविधिक समिति: स्रोत अनुमान समितिको कार्य सम्पादनमा समन्वय, सहयोग र सहजीकरण गर्न योजना आयोगको सचिवको संयोजकत्वमा ११ सदस्यीय समिति छ । समग्र मध्यमकालीन संरचना तयार गरी स्रोत समितिमा पेश गर्छ । प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा तत्-तत् तहका आर्थिक कार्यविधि ऐन अनुसार हुन्छ ।

बजेट समिति: सम्बन्धित मन्त्रालयको लेखा उत्तरदायी अधिकृत वा निजले तोकेको रा.प. प्रथम श्रेणीको अधिकृतको अध्यक्षतामा पाँच सदस्यीय समिति छ । यसले योजना आयोगबाट प्राप्त बजेट सीमा, मध्यमकालीन खर्च संरचना तथा बजेट तर्जुमा सम्बन्धी मार्गदर्शन अनुसार आफ्नो मन्त्रालय वा निकायको कार्यक्रम तथा बजेट सहित मध्यमकालीन खर्च संरचनाको मस्यौदा तयार गरी योजना आयोग र अर्थ मन्त्रालयमा पठाउँछ । प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा तत्-तत् तहका आर्थिक कार्यविधि ऐन अनुसार हुने व्यवस्था छ ।

(ग) प्राथमिकीकरण गर्ने नीति तथा मापदण्ड

नेपाल सरकारको वार्षिक कार्यक्रम तथा बजेट प्राथमिकीकरण गर्ने आधार तल छुन् भने प्रदेश र स्थानीय तहको हकमा तत्-तत् तहले तोकेको नीति र मापदण्ड अनुसार हुने व्यवस्था रहेको छ ।

विकास कार्यक्रमको प्राथमिकीकरण गर्ने मापदण्ड

क्षेत्र	सामान्य आधार	क्षेत्रगत आधार	कुल अङ्क
आर्थिक क्षेत्र	६५ अङ्क	३५ अङ्क	१०० अङ्क
कृषि, भूमि सुधार तथा वन क्षेत्र	”	”	”
पूर्वाधार क्षेत्र	”	”	”
सामाजिक क्षेत्र	”	”	”
सुशासन तथा अन्य क्षेत्र	”	”	”

अ) सामान्य आधारहरू

आधार	भार (अङ्क) ६५
चालु आवधिक योजनाको फराकिलो आधारको समावेशी आर्थिक वृद्धिको लक्ष्य प्राप्तिमा योगदान पुऱ्याउने	१५
दिगो विकासका लक्ष्यहरू प्राप्तिमा योगदान पुऱ्याउने	१५
सहभागिताको अवस्था	५
समावेशीकरणमा योगदान	१०
आयोजनाको पूर्व कार्य प्रगति, सम्पन्न हुन लाग्ने समय वा कार्यान्वयन तयारी	२०

आ) क्षेत्रगत आधार

आधार	भार (अङ्क) ३५
चालु आवधिक योजनाको क्षेत्रगत लक्ष्य र उद्देश्य प्राप्तिमा योगदान	२०
दिगो विकासको क्षेत्रगत लक्ष्य प्राप्तिमा योगदान	१५

(रायोअ, २०७८)

विकास कार्यक्रम प्राथमिकीकरण गर्ने आधार

- ७५ वा सोभन्दा बढी अङ्क प्राप्त भएमा पहिलो प्राथमिकता (P1)
- ७५ भन्दा अङ्क प्राप्त भएमा दोस्रो प्राथमिकता (P2)

साधारण बजेटको प्राथमिकीकरण

आधार	भार (अङ्क) २५
जनतालाई प्रत्यक्ष सेवा गर्न सहयोग गर्ने	५
सुशासन कायम गर्न योगदान पुऱ्याउने	५
राजस्व वृद्धि गर्न सहयोगी कार्यहरू	५
विकास कार्यमा योगदान पुऱ्याउने	५
मानव संसाधन विकास, वातावरण संरक्षण र क्षेत्रीय सन्तुलनमा योगदान पुऱ्याउने	५

नेपालमा बजेटको प्राथमिकीकरण गर्ने आधार

- १७.५ वा सोभन्दा बढी अङ्क प्राप्त भएमा पहिलो प्राथमिकता (P1)
- १७.५ अङ्कभन्दा कम भए दोस्रो प्राथमिकता (P2)

नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचनाको अवस्था:

(क) राम्रा पक्षहरू

- नेपाल सरकारले दशौं योजनाको सुरुवातमा नीतिगत निर्णयबाट सुरु भएको दस्तावेजलाई तीनवटै तहले अनिवार्य तयार गर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।
- मखसको सुरुसँगै दशौं योजनाको सुरुमा अनावश्यक करिब २०३ आयोजना संख्या घटे । केही डिलिट त कति मर्जर भए । यसले गर्दा अनावश्यक खर्च घटको छ ।
- नेपाल सरकारको समष्टिगत आर्थिक संरचना बन्दै गएको छ ।
- नेपालको प्राथमिकता क्षेत्रमा बजेट विनियोजन बढेको छ । जस्तै शिक्षा, स्वास्थ्य तथा कृषि ।
- लगानीका क्षेत्रको बारेमा लगानीकर्ता/दातृ संस्थालाई जानकारी भएको छ । अयोजनाको मध्यमकालीन सम्भावना, अवस्था, श्रोतको आवश्यकता बारे जानकारी भएको छ ।
- विकास योजना, कार्यक्रम र सरकारी बजेटलाई नतिजासँग आबद्ध गर्न प्रोत्साहन गरेको छ ।
- आयोजना प्राथमिकीकरण गर्ने सूचकहरू विकास गरी नेपाल सरकारले बीस वर्षदेखि अभ्यास गरिरहेको छ ।
- पहिलो प्राथमिकताका आयोजनामा रकम सुनिश्चितता भएको छ ।
- मध्यमकालीन खर्च संरचनाका सूचकहरू दिगो विकास लक्ष्य अनुरूप परिमार्जन हुँदा नेपाल सरकारको बजेट तथा कार्यक्रम दिगो विकास लक्ष्य अनुरूप बन्दै गएको छ ।
- नेपाल सरकारका कार्यक्रमको लागि नतिजामुखी खाका बन्दै गएको छ ।

(ख) कमजोर पक्षहरू

- **आयोजनाको प्राथमिकीकरण यथार्थपरक रूपमा गर्न सकिएन:** साना देखि ठूला प्राय सबै आयोजना पहिलो प्राथमिकतामा पर्दा प्राथमिकरणमाथि प्रश्न चिन्ह खडा भएको छ । आयोजना छनौटका आधारहरूको निष्पक्ष पालना भएन । जस्तै आ.व.२०७८/७९ मा नेपाल सरकारको पहिलो प्राथमिकताका २६७(८०%) आयोजनामा करिब ९१% बजेट विनियोजन छ । कम महत्त्वका राजनीतिक आयोजनालाई बजेटमा निषेध गर्न सकेनौ ।
- **मखसलाई स्थानीयकरण गर्न सकिएन:** प्रदेश आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालयहरूले आम्दानी र खर्चको प्रक्षेपण गरे तापनि कार्यक्रमको लागत र समय खुलाई प्राथमिकीकरण गरेका पाइएन । प्रदेश आवधिक योजना र दिगो विकास लक्ष्यसँग आबद्ध हुने गरी मध्यमकालीन खर्च संरचनाका सूचक विकास भएन । अधिकांश स्थानीय तहले आवधिक योजना र मध्यमकालीन खर्च संरचना तयार गरेका छैनन् (मलेप ५८ औं प्रतिवेदन) ।
- **आयोजनाको पूर्ण रूपमा प्रति इकाई खर्च गणना गर्न सकिएन:** एउटै अवस्थामा पनि विनियोजन तथा लागत फरक भयो ।

- बजेट वर्षको विनियोजन तथा दोस्रो र तेस्रो वर्षको बजेट प्रक्षेपणलाई यथार्थ बनाउन सकिने ।
- बजेटको सिलिड तयारीमा यसको प्रयोग गर्न सकिने ।

नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचना प्रभावकारी नहुनुका कारणहरू

- **प्रतिबद्धता तथा स्वामित्व भएन:** योजना आयोग, सम्बन्धित मन्त्रालय, प्रदेश तथा स्थानीय निकायहरूका पदाधिकारीले स्वार्थ केन्द्रित आयोजना तथा बजेटलाई महत्त्व दिए । नीतिमा आधारित बजेटलाई पूर्ण रूपमा कार्यान्वयन गरेनन् । मखस बनाउनु पर्छ भन्ने प्रतिबद्धता भएन । विकास व्यवस्थापन आफ्नो जिम्मेवारी हो भनी मूलतः राजनीतिक नेतृत्वले ग्रहण नै गर्न सकेन ।
- **कर्मचारीको क्षमता विकास भएन:** कसरी योजना र बजेटबीच लिङ्ग गर्ने, कसरी वित्त तथा बजेट खाका प्रक्षेपण गर्ने, लागत, नतिजासँग आबद्ध गर्ने भनी प्लानिङ केडर तयार गर्न सकेनौं । मन्त्रालयका सचिव तथा प्रमुख प्रशासकीय अधिकृतको प्राथमिकतामा मखस परेन । योजना शाखामा काम गर्ने कर्मचारी छिटो सरुवा भइरहने । यसको महत्त्व पूर्ण रूपमा बुझ्न सकेन । पर्याप्त तालिम भएन, भएकालाई टिकाउन सकिने । दक्षलाई सोही काममा परिचालन गर्न पनि सकिने ।
- **भरपर्दो तथ्याङ्क प्रणालीको विकास भएन:** मखस बनाउने बढी जिम्मेवार हुने योजना, लेखा र अनुगमन शाखासँग खण्डीकृत र व्यवस्थित तथ्याङ्कको अभाव छ ।
- **समन्वय कमजोर हुनु:** योजना आयोग, अर्थ मन्त्रालय र सम्बन्धित मन्त्रालय तथा योजना आयोग प्रदेश तथा स्थानीय तहबीच ।

मध्यमकालीन खर्च संरचनालाई नतिजामुखी बनाउन निम्न पक्षहरूमा सुधार गर्नुपर्छ:

- **स्वामित्व र प्रतिबद्धता बोध गराउने:** तीनवटै तहबाट तयार गराउने । राजनीतिज्ञ, प्रशासन र योजनाकारलाई महत्त्व बोध गराउने । यसको लागि नव निर्वाचित स्थानीय तहका पदाधिकारीहरूलाई प्रशिक्षण दिने ।
- **नीतिगत सुधार:** तीनवटै तहले संघीयता अनुरूप बजेट क्यालेण्डर स्वीकृत गर्ने । कति र कस्ता आयोजनालाई पहिलो प्राथमिकता दिने स्पष्ट नीति बनाइने । सबै प्रदेश र स्थानीय सरकारले आ आफ्ना आवधिक योजना बनाउने । प्रदेश र स्थानीय तहका आयोजना प्राथमिकरण सम्बन्धी स्पष्ट नीति र मापदण्ड निर्धारण गर्ने । आयोजना बैंकबाट मखस र मखसमा समावेश भएका प्राथमिकता प्राप्त योजनामा मात्र बजेटमा समावेश गर्ने नीति लिने ।
- **जनशक्ति व्यवस्थापन तथा क्षमता विकास:** योजनामा संलग्न कर्मचारीहरू, पदाधिकारी, नागरिक तथा अन्य विज्ञहरूलाई योजना आयोगको नेतृत्वमा तालिम सञ्चालन गर्ने । योजनामा काम गर्ने कर्मचारीको उचित परिचालन गर्ने । राम्रो वातावरण तथा प्रोत्साहनमार्फत टिकाउने कार्यमा जोड दिने ।
- **भरपर्दो तथ्याङ्क व्यवस्थापन प्रणाली विकास गर्ने:** तीनवटै तहमा सार्वजनिक वित्त, बजेट र नतिजासँग सम्बन्धित खण्डीकृत तथ्याङ्क प्रणाली विकास गर्ने । प्रदेश र स्थानीय तहमा अनलाइन विधिबाट मध्यमकालीन खर्च संरचना बनाउने प्रणाली विकास गर्ने ।
- योजना आयोगले प्रदेश र स्थानीय तहका लागि नमुना ढाँचा बनाई सहयोग गर्ने । स्थानीय तहमा

नेपाल सरकारमा झैं डेडिकेटेड संयन्त्र निर्माण गर्ने । जस्तै प्रदेश आर्थिक मामिला मन्त्रालय वा योजना आयोगमा मखस महाशाखा र स्थानीय मखस शाखालाई जिम्मेवारी तोक्ने ।

- सरकारका तह बीच उचित समन्वय, सहजता र ज्ञान व्यवस्थापन गर्ने ।
- **व्यवहारगत सुधार:** प्राविधिक रूपमा सक्षम आयोजना बाहेक राजनीतिक रूपमा निर्देशित छड्के आयोजना प्रवेश नगर्न नगराउन उच्च राजनीतिज्ञ, मन्त्री तथा प्रशासनिक नेतृत्व इमान्दार हुनुपर्ने ।
- **असल अभ्यासको ग्रहण गर्ने:** संघ, प्रदेश र स्थानीय सरकारका राम्रा नीति, पद्धति र शैली ग्रहण गर्ने ।

निष्कर्ष

सीमित सार्वजनिक श्रोतलाई असीमित आवश्यकतासँग आबद्ध गर्न, प्राविधिक रूपले सक्षम र उच्च प्राथमिकतामा रहेका आयोजना छनौट गरी वार्षिक विकास कार्यक्रममा समावेश गरी आवधिक योजनाका उद्देश्य हासिल गर्न, राजनीतिक रूपले निर्देशित आयोजनालाई निरुत्साहन गर्न, विनियोजन कुशलता हासिल गर्न, आयोजनालाई तोकिएको समय, लागत र नतिजा उन्मुख बनाई गुणस्तरीय खर्चलाई प्रभावकारी बनाई नेपाल सरकारको समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली भन्ने दीर्घकालीन सोच, सन् २०२६ देखि विकासशील मुलुकमा स्तरोन्नति नीति, दिगो विकासका लक्ष्यको प्राप्ति, संघीयता संस्थागत गर्न र वित्तीय स्थायित्वको लागि मध्यमकालीन खर्च संरचना नितान्त आवश्यक छ । नतिजामुखी मध्यमकालीन खर्च संरचनाको तयारीको लागि राजनीतिक/प्रभावशाली व्यक्तिहरूको इमान्दारिता तथा प्रतिबद्धता पूर्वशर्त हो भने राष्ट्रिय योजना आयोग, प्रदेशका आर्थिक मामिला तथा योजना मन्त्रालय र स्थानीय तहका योजना इकाईमा संलग्न कर्मचारीहरूको क्षमता विकास र पद्धतिको विकास तथा सो को कठोर कार्यान्वयन अनिवार्य शर्त हो ।

सन्दर्भ सामग्री

- राष्ट्रिय मध्यमकालीन खर्च संरचना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७८: राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं, नेपाल ।
- पन्ध्रौं योजना (२०७६/२०७७—२०८०/२०८१), २०७६: राष्ट्रिय योजना आयोग, काठमाडौं, नेपाल ।
- आर्थिक वर्ष २०७९/८० को वार्षिक कार्यक्रम र त्रि-वर्षीय मध्यमकालीन खर्च संरचनाको खाका सहितको बजेट तर्जुमा सम्बन्धी मार्गदर्शन तथा ढाँचा, २०७८
- अन्तर सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४, नेपाल सरकार ।
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६, नेपाल सरकार ।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, नेपाल सरकार ।
- दशौं योजना (२०५९/२०६४), नेपाल सरकार, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार, काठमाडौं, २०५९
- सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०५७ प्रतिवेदन, २०५७: नेपाल सरकार ।
- सार्वजनिक खर्च पुनरावलोकन आयोग, २०७५ प्रतिवेदन: नेपाल सरकार ।
- स्थानीय तहको योजना तर्जुमा दिग्दर्शन, २०७५, नमूना
- भट्ट, रुद्रप्रसाद, नेपालमा विकास कार्यक्रम/आयोजना प्राथमिकीकरणको प्रभावकारिता, २०७७, विकास, वर्ष, ३७ अङ्क १, राष्ट्रिय योजना आयोग, सिंहदरवार ।
- भट्ट, रुद्रप्रसाद, नेपालमा मध्यमकालीन खर्च संरचना: आवश्यकता, अवस्था र भावी कार्यदिशा, २०७२, निजामती सेवा पत्रिका, वर्ष ३६, अङ्क, २: लोक सेवा आयोग, अनामनगर ।
- World Bank. 2013. Beyond the Annual Budget: Global Experience with Medium Term Expenditure Framework.

प्रशासन सुधारको सैद्धान्तिक ज्ञान, नेपालमा प्रशासन सुधारका प्रयास एवं चुनौतिहरू

युवराज आचार्य*



पृष्ठभूमि

प्रशासनिक प्रणालीको कार्यविधि, व्यवहार, मनोवृत्तिमा सकारात्मक र समयसापेक्ष परिवर्तन ल्याउने प्रक्रिया, प्रशासनभित्र नवीनता र सिर्जनशीलताको प्रवेश गराउने र प्रशासन संयन्त्रमा समसामयिक र सकारात्मक सुधार ल्याउने कार्य प्रशासन सुधार हो । जसले प्रशासनभित्र व्यावसायिकता र सक्षमता अभिवृद्धि गर्ने, प्रशासनलाई आधुनिक, वैज्ञानिक र प्रविधिमैत्री बनाउने गर्दछ ।

नेपालमा प्रशासन सुधारका कार्यहरू विभिन्न आयोग, समिति, कार्यदलहरूका सुझावका आधारमा गर्ने गरिएको पाइन्छ । प्रशासन विभिन्न समस्याले ग्रस्त भई यस्ता आयोग गठन भएको पाइएता पनि मूलतः हालसम्मको अभ्यास हेर्दा राजनीतिक परिवर्तन पश्चात् आयोगहरू गठन गरी ती आयोगका सुझावहरू मुस्किलले कार्यान्वयन भएको हाम्रो उदाहरण नै छ । विगतका सुधार प्रयासहरूले प्रशासनलाई माध्यमिक चरणमा फड्को मार्न खोजे पनि परिणाम, अनुमान, विश्लेषण गर्ने असक्षमताका कारण सुधार प्रयास निष्प्रभावी भएको मान्न सकिन्छ । सुधारको लागि संस्थागत व्यवस्था पनि नभएको, सुधारका पहलहरूमा वातावरणीय दृष्टिकोणले पर्याप्त पहल र विचार नगरी यस कार्यलाई न्यून प्राथमिकता दिइनु, कमजोर कार्यान्वयन रणनीति र संयन्त्र, कर्मचारीहरूबाट अवरोध, सरोकारवालाहरूको कमजोर सहभागिताले गर्दा समेत कार्यान्वयन सीमित र संकुचित भएको हो । मुलुक संघीय संरचनामा गइसके पश्चात् तीनै तहका प्रशासन संयन्त्रलाई सबल, सक्षम र प्रभावकारी बनाई सेवा प्रवाहलाई प्रभावकारी बनाउनुपर्ने अहं खांचोका बीच ठूलो खाडल रहेको छ ।

प्रशासन सुधार

प्रशासनको सङ्गठन संरचना, कार्यविधि र कार्यशैलीमा सुधार गर्ने, त्यहाँ कार्यरत मानव श्रोतको आचरण, व्यवहार र मनोवृत्तिमा सकारात्मक परिवर्तन ल्याउने र प्रशासनभित्र नवीनता, सृजनशीलता र व्यावसायिकताको अभिवृद्धि गरी प्रशासन संयन्त्रलाई बढी सबल, सक्षम र प्रभावकारी बनाउने निरन्तरको प्रक्रिया नै प्रशासन सुधार हो ।

- बदलिंदो राजनैतिक, सामाजिक, आर्थिक अवस्था अनुकूल प्रशासनलाई गतिशील बनाउन,
- परिणाममुखी प्रशासन संचालन गर्न,
- सामाजिक, आर्थिक लक्ष्य र उद्देश्य प्राप्ति गर्न,
- जनताको बढ्दो आकांक्षा एवं आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्न तथा जनतालाई प्रदान गरिने सेवाको गुणस्तर तथा प्रभावकारिता बढाउन,

* वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

- पारदर्शिता र जवाफदेहीता कायम गर्न,
- विश्वव्यापिकरणबाट लाभ लिन प्रतिस्पर्धी क्षमता अभिवृद्धि गर्न,
- राजनैतिक परिवर्तन (संघीयता) अनुरूप प्रशासनको रूपान्तरण गर्न,
- प्रशासनभित्र नवीनता र सिर्जनात्मकताको प्रवेश गराउन ।

“Administrative reform is the artificial inducement of administrative transformation against resistance.”

“Administrative reform is the political process that adjusts the relationship between a bureaucracy and other elements in a society, or within bureaucracy itself, in order to change the behavior of the public service.” John Montgomery

“No government can be better than its administrative mechanism.”

“Reform is a journey rather than a destination.”

समाज अनुरूपको शासन र शासन अनुरूपको प्रशासन हुन्छ ।

प्रशासनिक प्रणालीको संरचना, प्रक्रिया, व्यवहार र मनोवृत्तिमा परिवर्तन ल्याउने प्रक्रिया, प्रशासन भित्र विद्यमान कमि कमजोरीको पहिचान, तिनको कारणको निदान, विश्लेषण, समाधानका उपायको खोजी र कार्यान्वयन गर्ने परिपाटी ।

प्रशासनभित्र नवीनता र सिर्जनात्मकताको प्रवेश गराउन र प्रशासनिक क्षमता बढाइ विद्यमान प्रशासनमा समसामयिक एवं सकारात्मक सुधार ल्याउने कार्य प्रशासन सुधार हो । विश्वको इतिहास हेर्ने हो भने बेलायतमा सन् १८५३ र अमेरिकामा सन् १८८३ बाट प्रशासन सुधारको थालनी भएको पाइन्छ । नेपालमा २००७ सालको राजनैतिक परिवर्तन पछि, M. N. Buch Commission-2009 गठन गरी प्रशासन सुधारको कार्य अगाडि बढेको र त्यसपछि विभिन्न आयोग र समितिहरू गठन भई सुधारका प्रयासहरू भएता पनि यसमा अपेक्षित उपलब्धि हासिल हुन सकेको छैन ।

प्रशासन सुधारले,

- सरकारी निकाय एवं ती निकायमा कार्यरत कर्मचारीहरूको कार्यसम्पादन स्तर बढाउने,
- कर्मचारीको कार्यक्षमतामा गुणात्मकता बढाउने,
- भविष्यमा आइपर्ने प्रशासनिक चुनौतिको सामना गर्ने,
- सरकारी नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन र अनुगमन स्तरमा सुधार गरी सरकार प्रति जनविश्वास अभिवृद्धि गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ ।

प्रशासन सुधार

सार्वजनिक क्षेत्रको सुधार	प्रशासन सुधार	निजामती सेवाको सुधार
<ul style="list-style-type: none"> • सेवाको सुधार • शासकीय सुधार • सरकार, निजीक्षेत्र, गै.स.सं., नागरिक समाज) 	<ul style="list-style-type: none"> • कार्यापालिका, व्यवस्थापिका, न्यायपालिका • सार्वजनिक संस्थानहरू, सुरक्षा निकायहरू, संवैधानिक अंगहरू 	<ul style="list-style-type: none"> • समग्र निजामती सेवाको सुधार

प्रशासन सुधारका विषयहरू

कार्यक्षेत्र: संघ, प्रदेश र स्थानीय तह साथै सरकारले गर्ने र नगर्ने कार्यहरू स्पष्ट पार्ने, स्थानीय सरकारको क्षमता अभिवृद्धि जस्ता सङ्गठनात्मक पक्षहरू ।

संरचना: छरितो संघ, समन्वयकारी प्रदेश र बलियो स्थानीय तह

कार्यविधि: सरल, स्पष्ट र नतिजामुखी – सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधार, नागरिक हक अधिकारको प्रत्याभूति दिइ उत्पादकत्व अभिवृद्धि गर्ने गरी कार्य सरलीकरण र सेवा सुविधाको प्रभावकारीता अभिवृद्धि गर्ने ।

आचरण/ व्यवहार/ मनोवृत्ति: सकारात्मक सोच र सेवकको भावना – पुरस्कार र सजाय, वृत्ति विकास, आचार संहिता, सकारात्मक सोचको विकास गर्ने किसिमका कर्मचारीका पक्ष सम्बन्धी सुविधाका विषयहरू ।

सेवा, शर्त र सुविधा: सेवा शर्तको सुरक्षा समयसापेक्ष सुविधा वृत्ति विकास जीउज्यानको सुरक्षा व्यवसायिक सुरक्षा लगायत आर्थिक पक्ष – उत्प्रेरणा, मनोबल, प्रतिभा पलायन हुन रोक्ने किसिमका कुराहरू ।

प्रशासन सुधारका सिद्धान्त/Models

Kaizen Model: प्रशासन सुधार समिति – निरन्तरको प्रक्रिया

Commission Model: आयोग समिति गठन-सुझाव माग, कार्यान्वयन गर्ने ।

Incremental Model: सुधारलाई निरन्तर प्रक्रियाको रूपमा अगाडि बढाउने ।

Institutional Model: Government Reform Program (GRP) को माध्यमबाट ।

समग्रमा २ वटा पक्ष समेटिएका छन्:-

- प्रशासनको सुधार – सङ्गठन संरचना, मनोवृत्ति, व्यवहार, आचरण, कार्यविधि र कार्यशैलीमा सुधार ।
- सुधारको प्रशासन – निजामती सेवा लगायत व्यवस्थापिका कार्यपालिका र न्यायपालिकाको सुधार, भ्रष्टाचार नियन्त्रण, विकेन्द्रीकरण, वित्तीय कार्यकुशलतामा सुधार आदि ।

प्रशासन सुधारका कारणहरू

- Political change
- आर्थिक, सामाजिक र सांस्कृतिक कारण
- प्रशासन आफै पनि, प्रशासनिक कारण
- प्रविधिको परिवर्तन र विकास
- बाह्य कारणहरू

वि.सं. २००७ सालको राजनीतिक परिवर्तन पश्चात् बुच एवं टंक प्र. आयोगसम्मले काम गरेको पाइन्छ । वि.सं. २०१७ को परिवर्तन पश्चात् वि.सं. २०२५ मा झा आयोग गठन राजनैतिक परिवर्तनका साथ साथै आर्थिक र सामाजिक विकासका लागि भएको पाइन्छ । वि.सं. २०३२/३३ को थापा आयोग प्रशासनिक समस्याहरू औँल्याई योजनाबद्ध आर्थिक विकास हासिल गर्ने उद्देश्यबाट गठन भएको थियो भने वि.सं. २०४८ को कोइराला आयोग भने राजनैतिक परिवर्तनका साथ साथै उदारवादी विश्व अर्थ व्यवस्थाको प्रभाव,

सामाजिक विकासको गतिलाई आत्मसात गर्न बाह्य कारणबाट गठन भएको पाइन्छ । यस्तै वि.सं. २०६३ को पम्फा भुसाल आयोग समेत राजनैतिक परिवर्तनकै उपज हो । प्रशासन सुधार सुझाव समिति २०७० मुलुकको प्रशासनलाई सघीयता अनुरूप बनाउने उदेश्यले आएको देखिन्छ ।

प्रशासन सुधारका पूर्वशर्तः

- प्रतिबद्ध राजनैतिक नेतृत्व ।
- राजनैतिक स्थिरता ।
- प्रशासनिक उच्च नेतृत्वको कटिवद्धता ।
- आर्थिक र मानवीय साधन र श्रोतको प्रभावकारी व्यवस्थापन ।
- सरोकारवालाहरूको प्रभावकारी व्यवस्थापन र सचेतना ।
- नागरिक र सामाजिक दबाव ।
- कार्यान्वयनका लागि सबल संस्थागत संयन्त्र ।
- सुधारमुखी सोच ।

प्रशासन सुधारका लागि भएका प्रयासहरू

- एम. एन. बुच कमिशन, २००९
- प्रशासन पुनर्गठन योजना आयोग, २०१३
- प्रशासन सुधार आयोग, २०२५
- प्रशासन सुधार आयोग, २०३२
- उच्च स्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८
- प्रशासन पुनर्संरचना आयोग, २०६५
- प्रशासन सुधार सुझाव समिति, २०७०

प्रशासकीय पुनर्गठन समिति, २००९

बुच कमिसन, ५ सदस्यीय, एन एम बुच, नेता ।

नेपालबाट २ जना सदस्य अर्थ सचिव र कानून सचिव ।

समितिले १९५२ मे १४ मा काम शुरु गरी जून २३, १९५२ मा प्रतिवेदन बुझायो ।

मुख्य सिफारिसहरूः

- ११ वटा मन्त्रालय कायम गर्ने ।
- कर्मचारीका १५ तहलाई ४ तहमा झार्ने ।
- लोकसेवा आयोगको परामर्शबाट सबै नयाँ नियुक्ती गर्ने र भएका कर्मचारीको पनि छनौट कमिटीबाट काँटछाँट गर्ने ।
- सबै तहका कर्मचारीलाई तालिम दिने ।
- प्रमुख सचिवको व्यवस्था गरी क्यबिनेट सेक्रेटरीको प्रणाली हटाउने ।
- काठमाडौँ उपत्यकामा वडाहाकिम राख्नुपर्ने ।

- योजना आयोगको आवश्यकता नभएको ।
- २००९ सालको बजेट चाँडै तयार गरी ३ महिनाको निकास अगाडि दिने र खर्चको नियन्त्रण र बाँडफाँड गर्न नियन्त्रण अफिसर राख्ने ।
- जिल्लामा सरकारको मुख्य प्रतिनिधिको रूपमा वडाहाकिम रहनु पर्ने र निजलाई शान्ती सुरक्षा र राजस्व संकलनको पनि जिम्मेवारी दिनु पर्ने ।
- निजामती सेवा नियम, आर्थिक नियम र कोष सम्बन्धी नियम तुरुन्त बनाउनु पर्ने
- हाजिरी गोश्वारा र अड्डा जाँच संस्थाको विघटन गर्ने ।
- गोविन्द नारायणले भारतबाट आएका अधिकृतहरूको नेतृत्व गर्ने र निजले राजा र मन्त्रिपरिषदको सचिवको रूपमा केही समयको लागि काम गर्ने ।
- गाउँमा चौकीदारी प्रथा कायम गर्ने ।
- पुलिस फोर्सको सम्पूर्ण जिम्मेवार प्रहरी महानिरीक्षकलाई बनाउनु पर्ने ।
- कूल प्रहरी शक्ति ५ हजारको हुनुपर्ने ।

कार्यान्वयन अवस्था

- मन्त्रालयको सख्या १७ बाट ११ कायम भयो ।
- मन्त्रिपरिषद् सेक्रेटरीलाई “मुख्यसचिव” नामाकरण गरियो ।
- हाजिरी गोश्वारा र जाँच कार्यालय खारेजी ।
- सामान्य प्रशासनलाई गृह मन्त्रालयमा गाभियो ।
- नेपाल पब्लिक सर्भिस कमिशनको स्थापना भएकोमा सो सम्बन्धी ऐन, नियम तर्जुमा भयो ।

प्रशासन पुनर्गठन योजना आयोग, २०१३

२०१३ सालको बैशाखमा तत्कालीन प्रधानमन्त्री टंक प्रसाद आचार्यको अध्यक्षतामा १५ सदस्यीय उच्चस्तरीय प्रशासकीय पुनर्गठन आयोगको गठन । आयोगले गरेका निर्णय तुरुन्त मन्त्रिपरिषदमा पेश हुन्थे र तुरुन्त कार्यान्वयनमा आउँथे । तसर्थ आयोगले एकीकृत प्रतिवेदन तयार गर्नु परेन ।

मुख्य सिफारिसहरू:

- निजामती सेवाका प्रशासन, वैदेशिक, शिक्षा, इण्डियनरिड, स्वास्थ्य, वन, कृषि र न्याय सेवाहरूको गठन ।
- प्रशासनिक प्रशिक्षण केन्द्रको स्थापना ।
- लोकसेवा आयोगको सुदृढीकरण ।
- निजामती कर्मचारीको पुनर्गठन ।
- निजामती सेवा ऐन र नियमावलीको तर्जुमा र कार्यान्वयन ।
- नेपाल प्रशासन सेवा नियम, नेपाल प्रशासन सेवा श्रेणी विभाजन र भर्ना नियम, नेपाल प्रशासन सेवा (गठन) नियम, नेपाल न्याय सेवा (गठन) नियम र नेपाल न्याय सेवा (गठन) र संसोधन नियम तर्जुमा गरी कार्यान्वयन ।
- जन प्रशासन संस्थानको स्थापना ।
- नेपाललाई ७ वटा क्षेत्र, ३२ जिल्ला, ७८ उपजिल्ला, १६५ ब्लक र गाम पंचायतमा विभाजन गर्ने ।
- कर्मचारीहरूको पुनर्गठन गर्नुपर्ने, राजपत्रांकितस्तरमा ६०० र राजपत्र अनंकित स्तरमा २१०००

कर्मचारीमात्र कायम राख्ने व्यवस्था गर्ने, प्रधानमन्त्री र परराष्ट्र मन्त्रीको अध्यक्षतामा २ वटा पुनर्गठन समितिको गठन ।

- अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत Organization and Methods(O&M) को सृजना ।
- प्रशासकीय कार्यविधि ऐन,२०१३, सरकारको आदेश प्रमाणित गर्ने नियम,२०१३, नेपाल सरकार (अख्तियारसुम्पने) नियम २०१३, विकास समिति ऐन,२०१३ र मर्यादाक्रमबारे नियम २०१३ जारी गर्ने व्यवस्था ।
- नयाँ तलबमानको सिफारिस जारी गर्ने व्यवस्था ।
- सर्वोच्च अदालत ऐन २०१३ र सर्वोच्च अदालत नियमावली २०१३ जारी गर्ने व्यवस्था ।
- प्रादेशिक विकास योजनाहरू (कार्यान्वयित गर्ने) ऐन, २०१३, नेपाल राष्ट्र बैंक, २०१३ जारी गर्ने व्यवस्था ।
- राष्ट्रसेवकहरूको भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०१३ जारी गर्ने व्यवस्था ।
- राष्ट्रिय योजना आयोगको गठन गर्ने ।
- देशको सरकार प्रमुखलाई नै प्रशासन सुधारको आयोगको कार्यगत अध्यक्ष बनाउनु पर्ने ।
- प्रशासन सुधार सम्बन्धी उच्चस्तरीय एवं शक्ति सम्पन्न स्थायी आयोग गठन गरी प्रशासन सुधार सम्बन्धी कार्यलाई निरन्तरता र संस्थागत रूप दिने ।

कार्यान्वयन अवस्था:

- निजामती सेवा ऐन, नियमावली तर्जुमा ।
- निजामती सेवामा सेवाहरूको गठन ।
- नयाँ तलबमान निर्धारण ।
- अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गत O&M अफिसको स्थापना ।
- प्रशासनिक प्रशिक्षण केन्द्रको स्थापना (तालिमको व्यवस्था) ।
- योजनाबद्ध विकासको शुरुवात, बजेट, प्रक्रियामा सुधार ।
- नेपाल राष्ट्र बैंकको स्थापना ।
- कार्यविभाजन नियमावली अद्यावधिक ।

प्रशासन सुधार आयोग,२०२५

वेदानन्द झाको अध्यक्षतामा २०२५ वैसाख १ गते ७ सदस्यीय प्रशासन सुधार आयोगको गठन ।

प्रारम्भिक २०२५ असार ७, मध्यावधि २०२६ जेठ १ र अन्तिम २०२७ असार ३१ गरी तीन चरणमा प्रतिवेदन पेश भएको थियो ।

मुख्य सिफारिसहरू:

- जिल्लाको सामान्य प्रशासन चलाउन प्रमुख जिल्ला अधिकारीको छुट्टै कार्यालय खोल्ने र स्थानीय विकास सम्बन्धि काम मात्र जिल्ला पञ्चायतबाट सन्चालन गर्ने। प्र.जि.अ.लाई जि. पं. सचिवको अभिभाराबाट मुक्त गर्ने सो काम पं.वि. अ.लाई सुम्पने ।
- क्षेत्रीय प्रशासन ऐन, सामान्य प्रशासन सम्बन्धी अन्चल प्रशासन ऐन र जिल्ला प्रशासन ऐन र ती अन्तर्गतका नियमहरू बनाउनु पर्ने ।

- केन्द्रमा नीति निर्धारण, निरीक्षण, निर्देशन, नियन्त्रण र अनुसन्धान प्रकृतिका काम सीमित राखी बाँकी सबै काम र कार्यालय अन्चल र जिल्लामा लैजाने ।
- प्रशासकीय अदालतको गठन हुनु पर्ने ।
- संस्थानहरूको संख्या नबढाउने र समान प्रकृतिका संस्थानहरू एक अर्कोमा गाभ्ने वा एकै संचालक समिति अन्तर्गत राखी सञ्चालन गर्ने ।
- संस्थानहरूको सामुहिक हित, रेखदेख, तालिम र नियन्त्रण गर्न मूल संस्थानको स्थापना गर्ने ।
- प्रत्येक श्रेणी र श्रेणी भित्रका पदको वर्गीकरण गर्ने र प्रत्येक श्रेणीको पदहरू निर्धारित गर्ने ।
- विशिष्ट श्रेणी र प्रथम श्रेणीको ७/७ वर्षको सावधिक पद कायम गर्ने ।
- प्राविधिकलाई विभागीय प्रशासनसम्बन्धी काममा नलगाउने ।
- अधिकृतस्तरका कर्मचारीलाई क्रमशः राष्ट्रिय र क्षेत्रीय प्रशासनको अनुभव गराउने र विशिष्ट श्रेणीको अधिकृत हुनलाई पहाड, तराई सबै किसिमको जिल्लाको अनुभव हुनै पर्ने ।
- अधिकृतस्तरका र सहायकस्तरका कर्मचारी र प्रत्येक स्तरको सङ्गठनको काम, कर्तव्य र उत्तरदायित्वको स्पष्ट निर्धारण गर्ने ।
- कर्मचारीको आचारसंहिताको व्यवस्था हुनुपर्ने ।
- खालीपदमा ६ महिना भन्दा बढी का.मु. दिने प्रथा बन्द गर्ने ।
- जिल्ला तथा अञ्चलमा काम गर्ने कर्मचारीलाई ३/३ वर्षमा सरुवा गर्ने ।
- सेवा प्रवेशको उमेर २१-३० वर्ष राख्ने र अवकाशको हद ५५ वर्ष राख्ने ।
- मन्त्रालयको संख्या १७ बाट १२ मा घटाउने ।

कार्यान्वयन अवस्था:

- राजदरवारमा जाँचबुझ केन्द्रको स्थापना ।
- मन्त्रालयको संख्या यथावत् ।
- सिफारिश कार्यान्वयन सयन्त्र नभएको ।
- सरकारी खर्चमा कटौती भएको ।
- बहुवामा शैक्षिक योग्यता समावेश गरिएको ।
- पदवर्गीकरण योजना कार्यान्वयन नभएको ।
- संस्थाको स्थापना र विकास ।
- प्र.जि.अ. लाई जिल्ला पञ्चायत सचिववाट हटाइएको ।
- कार्यक्रम बजेटको शुरुवात ।
- प्रशासकीय अदालतको स्थापना ।
- विकास प्रशासन र आर्थिक समाजिक विकासलाई प्राथमिकता ।

प्रशासन सुधार आयोग, २०३२

डा. भेष बहादुर थापाको अध्यक्षतामा प्रशासन सुधार आयोगको गठन ।

प्रमुख सिफारिसहरू:

- मन्त्रालयको संख्या घटाउने ।

- मन्त्रालयमा रहेका योजना शाखालाई सुदृढ गर्ने र परियोजना प्रशासनलाई बढी प्रभावकारी बनाउने ।
- प्रशासकीय प्रशिक्षण प्रतिष्ठानको स्थापना हुनु पर्ने ।
- किताबखानालाई विभागको रूपमा परिणत गर्ने ।
- जनशक्ति तथा सामान्य प्रशासनमन्त्रीको अध्यक्षतामा उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार समिति गठन गर्ने ।
- क्षेत्रीय निर्देशनालयहरूलाई पूर्ण जिम्मेवारी र कार्यकारी अधिकार प्रदान गर्ने। अञ्चल सङ्गठनको आवश्यक नपर्ने। जिल्लाहरूको संख्या घटाउने ।
- केन्दले अत्यावश्यक पर्ने शान्ति सुरक्षा जस्तो विषयवाहेक जिल्ला प्रशासनसँग सिधै प्रशासकीय संपर्क राख्ने प्रचलन क्रमशः समाप्त गर्दै लैजाने ।
- कार्यक्रम बजेटको सुरुवात र स्थानीय स्तरबाटै कार्यक्रम बजेट तर्जुमा ।
- जिल्ला कोष नियन्त्रण कार्यालयको व्यवस्था ।
- बजेट ल्याप्स नहुने व्यवस्था ।
- पद सृजना Performance standard र Work measurement को आधारमा गर्ने ।
- राजपत्रांकित र राजपत्र अनंकितको विभेद समाप्त गरी श्रेणीहरूलाई वृत्तिका श्रृंखलामा परिणत गर्ने ।
- अतिरिक्त समुहमा ३ महिनाभन्दा बढी नराख्ने ।
- तलब स्केल छिमेकी मुलुकहरूको दाँजोमा पुऱ्याउने र बजारभाउको अनुपातमा तलब निर्धारण गर्ने ।
- अधिकृतमूलक कार्यविधि ।
- प्रशासकीय कार्यविधि सरलीकरण गर्ने र जनसाधारणले बुझ्ने गरी प्रचार प्रसार गर्ने ।
- सचिव तहबाट अन्तिम निर्णय निकासी हुने कार्यहरूमा टिप्पणी नउठाई पत्रमा नै निर्देशन निकासी दिने।
- विकास आयोजना संचालन गर्ने मन्त्रालयले प्राविधिक कर्मचारीको पूल दरबन्दी गर्ने व्यवस्था गर्ने ।

कार्यान्वयन अवस्था:

- सबै मन्त्रालयमा योजना शाखा स्थापना ।
- पर्यटन र सामान्य प्रशासन मन्त्रालय स्थापना ।
- पे-कमिशन गठन गरी नयाँ तलवमान निर्धारण ।
- सामान्य प्रशासन मन्त्रीको अध्यक्षतामा स्थायी प्रशासन सुधार समिति गठन ।
- मन्त्रालयको संख्या नघटेको ।
- को.ले.नि.का. को स्थापना (सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापन गर्न)
- सदाचार पद्धतिको शुरुवात (घूस लिने र दिनेलाई कैद सजाय)
- लोक सेवा आयोगको अधिकार सुम्पिएको ।

उच्चस्तरीय प्रशासन सुधार आयोग, २०४८

तत्कालीन प्रधानमन्त्री गिरिजाप्रसाद कोइरालाको अध्यक्षतामा ६ महिनाको अवधि तोक्यो १७ सदस्यीय प्रशासन सुधार आयोगको गठन ।

कार्यक्षेत्र सरकारबाट पुऱ्याइने सेवाहरू उपयोगी र कम खर्चितो बनाउने उपाय, सरकारी यन्त्र र सरकारी सस्थानको संरचनामा गर्नुपर्ने आवश्यक परिवर्तनहरू, सरकारी कार्य प्रणाली र कार्यविधिसरल र उपलब्धिमूलक

बनाउने उपायहरू, निजामती सेवा ऐन, नियम र व्यवस्थापनमा गर्नु पर्ने सुधारहरू र सिफारिस कार्यान्वित गर्ने प्रक्रिया एवं तरिका ।

मुख्य सिफारिसहरू:

- सरकारले ध्यान केन्द्रित गर्नुपर्ने विषयहरू-
 - राष्ट्रिय नीति निर्धारण गर्ने कार्य,
 - आधारभूत संरचना विकास गर्ने कार्य,
 - अन्य क्षेत्रबाट सामान्यत सञ्चालन हुन नसक्ने अनुसन्धान र तालिमसम्बन्धी कार्य,
 - नियमनसम्बन्धी कार्य,
 - प्रवर्द्धनात्मक कार्य,
 - अन्य क्षेत्रबाट हुन नसक्ने तर आवश्यक भएका बाँकी कार्य,
 - करारको माध्यमद्वारा सेवा पुऱ्याउने व्यवस्था गर्ने,
 - सेवा सञ्चालनमा गैर सरकारी क्षेत्रलाई संलग्न गराउने ।
- मन्त्रालयको संख्या २१ बाट १८ मा घटाउने ।
- कर्मचारीको संख्या २५ प्रतिशतले घटाउने र ७७ हजार कायम गराउने ।
- विकास क्षेत्र र जिल्लाको संख्यामा पुनरावलोकन गर्ने ।
- उपत्यकाको लागि आयुक्तको पद सृजना गर्ने ।
- हवाई विभाग, रेडियो र टेलिभिजनलाई प्राधिकरण गर्ने ।
- प्रत्येक श्रेणीमा २ तह कायम गर्ने ।
- कुटनैतिक, आर्थिक र राजस्व समूह थप गर्ने ।
- प्राविधिक कर्मचारी पनि प्रशासन सेवाको विशिष्ट श्रेणीमा नियुक्त हुन सक्ने ।
- वातावरणीय परिषद् स्थापना गर्ने ।
- राष्ट्रिय योजना आयोगका क्षेत्रीय कार्यालय आवश्यक नभएको र सचिवालयमा कम संख्यामा स्थाई कर्मचारी राख्ने ।
- बजेटलाई चालू र पूँजीगत गरी वर्गीकरण गर्ने र निश्चित मापदण्डको आधारमा बजेट तयार गर्ने ।
- राजपत्रांकित र राजपत्र अनंकित सेवाको विभेद तथा विभिन्न श्रेणीहरूको वर्गीकरण समाप्त गरी एकीकृत निजामती सेवाको व्यवस्था गर्ने ।
- स्थानीय निकायहरूलाई अधिकार, कार्य जिम्मेवारी र स्रोत साधनको निक्षेपण गर्ने ।
- छड्के प्रवेश खुला गर्ने ।
- मन्त्रालय र विभागमा अधिकृत र पियनको अनुपात १:१ कायम गर्ने ।
- सार्वजनिक संस्थानहरूको निजीकरण गर्ने ।
- निजामती कर्मचारीको काम, कर्तव्य र उतरदायित्व स्पष्ट भएको कार्यविवरण तयार गर्ने ।
- कर्मचारीको गुनासो सुन्ने र उनीहरूलाई प्रशासकीय तथा वृत्ति विकाससम्बन्धी कुराहरूमा सल्लाह दिन स्थायी संस्थागत व्यवस्था गर्ने ।
- निर्णय गर्ने प्रक्रियामा हाल रहेका तहको संख्या घटाउने, निर्णयको तह तीन तहभन्दा बढी नगर्ने ।
- निजामती कर्मचारीको सेवाको सुरक्षा (सरकारको इच्छानुसार हुने प्रावधान खारेज गर्न सुझाव दिएको)
- अनुगमन एकाइ प्रधानमन्त्री कार्यालयमा राख्ने ।

- भ्रष्टाचार कम गर्न उपयुक्त संयन्त्र अवलम्बन गर्ने ।
- मूल आर्थिक नियमलाई आधार मानी निकायगत आर्थिक नियम बनाउने ।
- २० करोड रूपैयाँ पुँजी भएको स्थानीय विकास कोष स्थापना गर्ने ।
- सार्वजनिक संस्थान आयोग गठन गर्ने ।
- संस्थान सञ्चालनको सम्पूर्ण जिम्मेवारी सञ्चालक समितिमा तोक्ने र कुनै किसिमको सरकारी हस्तक्षेप नहुने व्यवस्था गर्ने ।
- सामान्य प्रशासन मन्त्रीको अध्यक्षतामा राष्ट्रिय मानव श्रोत परिषद् गठन गर्ने ।
- मुख्य सचिव र सचिवको पदावधि ३ र ५ वर्ष कायम गर्ने र १ वर्ष थप गर्न सक्ने ।

कार्यान्वयन अवस्था:

- मन्त्रालयको संख्या, कर्मचारीको संख्या कटौती गरी संरचनागत सुधार ।
- कार्यविवरण लागू, निर्णय प्रक्रियालाई स्तरयुक्त पार्न तह घटाइएको ।
- निजीकरण र उदारीकरणलाई आत्मसात गरिएको ।
- सरकारको कार्यक्षेत्र र भूमिका निर्धारण (निजी क्षेत्र समेत सेवा वितरणमा)
- सहायक सचिवको पद कटौती भएको ।
- निजामती सेवा ऐन, नियमावली जारी ।
- स्थानीय स्वायत्त शासन ऐन र नियमावली जारी ।
- सार्वजनिक खर्च व्यवस्थापनका लागि चालू र पुँजीगत खर्चमा बजेट वर्गीकरण निकायगत आर्थिक नियम र योजना र विकास प्रकृत्यामा सुधार ।
- भ्रष्टाचार नियन्त्रणमा अख्तियार शक्तिशाली र रा.स.केन्द्र स्थापना ।
- विशेष अदालतको स्थापना ।
- निरन्तर सुधार विधिको अवलम्बन ।

शासकीय सुधार कार्यक्रम:

- सुधार कार्यक्रमलाई अगाडि बढाउन आन्तरिक क्षमता अभिवृद्धि गर्ने ।
- निजामती सेवाको दक्षता अभिवृद्धि गर्ने ।
- सबै निकायमा भ्रष्टाचारलाई घटाउने र सुशासन कायम गर्ने ।
- निजामती सेवाको समग्र क्षमता र उत्प्रेरणा अभिवृद्धि ।
- कार्यसम्पादन प्रक्रिया अघि बढाउने ।

प्रशासन पुनर्संरचना आयोग, २०६५

- २०६५ साल मंसिर ४ गते सामान्य प्रशासन मन्त्रीको अध्यक्षतामा १० सदस्यीय प्रशासन पुन संरचना आयोगको गठन र सो आयोगको पुनर्गठन गरी ७ सदस्यीय बनाइएको ।
- कार्यक्षेत्र संघीय लोकतान्त्रिक शासन व्यवस्था अनुसार नेपालको सार्वजनिक प्रशासन (नेपाली सेना र सशस्त्र प्रहरी बाहेक) लाई रूपान्तरण गर्न सार्वजनिक प्रशासन क्षेत्रको अध्ययन गरी समग्र सुधारका लागि सुझाव र सिफारिससहितको प्रतिवेदन पेश गर्न तोकिएको ।
- आयोगले फाल्गुण १६, २०६५ मा सार्वजनिक सेवा प्रवाहमा सुधारसम्बन्धी प्रथम अन्तरिम प्रतिवेदन नेपाल सरकारलाई बुझायो ।

आयोगका सिफारिसहरू:

- राज्यलाई दीर्घकालीन दायित्व पर्ने गरी नेपाल सरकारको कुनै पनि निकायमा नयाँ पद वा दरबन्दी सृजना नगर्ने ।
- राजपत्र अनंकित कुनै पनि रिक्त पदहरू पूर्ति नगर्ने ।
- सार्वजनिक पदमा नियुक्ति गर्दा 'सरह' नतोक्ने ।
- सबै तहका राष्ट्रसेवक कर्मचारीलाई बदलिदो परिस्थिति अनुकूल आचरण गर्न ७ देखि १५ दिन अघिको अभिमुखीकरण तालिम दिने ।
- विधिको शासन, शान्ति सुरक्षा, सार्वजनिक सेवामा नागरिकको पहुँच, प्रहरी प्रशासन, कृषि, खानेपानी, भूमिसुधार, यातायात, राजस्व प्रशासन, वाणिज्य, समाज कल्याण, विद्युत, सूचना तथा सञ्चार, स्थानीय विकास, स्वास्थ्य, शिक्षा, श्रम तथा वैदेशिक रोजगार क्षेत्रसम्बन्धी सेवा प्रवाहका विषयमा विभिन्न सुझाव दिएको ।
- राष्ट्रसेवक कर्मचारीको तलव सुविधासम्बन्धी प्रतिवेदन, निजामती सेवा, तालिम, विद्युतीय शासन, कर्मचारी युनियन, उपत्यकाको प्रहरी आयुक्तको कार्यालयलाई सुदृढ गर्ने तथा भूमिसुधार र सङ्गठन सुधारसम्बन्धी मस्यौदा प्रतिवेदन बुझाएको ।

प्रशासन सुधार सुझाव समिति, २०७० का मुख्य मुख्य सुझावहरू:

डा. काशीराज दाहालको अध्यक्षतामा समिति गठन । जसले दिएका मुख्य मुख्य सुझावहरू-

- प्रशासनका आधारभूत मूल्य मान्यता संविधानमै उल्लेख गर्नुपर्ने ।
- मन्त्रालयको संख्या हाललाई १८ वटा बनाई संघीयतामा ११ वटामा सीमित गर्ने ।
- क्षेत्रीय कार्यालय खारेजी र अध्ययन र औचित्यता बिना नयाँ सङ्गठन स्थापना नगर्ने ।
- निजामती सेवामा बढुवालाई जेष्ठतामा आधारित प्रमोशन बनाउने ।
- कर्मचारीको अवकाशको उमेर ६० वर्ष बनाउने ।
- विषयगत र व्यावसायिक रूपमा मात्र ट्रेड युनियन सञ्चालन गर्ने ।
- समावेशीकरणको नीतिमा सुधार गर्ने ।
- PES को पदपूर्ति स्वतन्त्र आयोगबाट गर्ने ।
- प्रशासनमा विद्युतीय शासनको अभ्यास बढाउने ।
- सुरक्षा निकायको सुदृढीकरण गर्ने ।
- कुटनीतिक नियुक्तिका लागि आधारभूत योग्यता तोक्ने ।
- एकिकृत सेवा प्रवाह प्रणालीको अवलम्बन गर्ने ।
- सचिव बढुवा प्रणालीमा सुधार र सरुवाको संयन्त्र निर्माण गर्ने ।
- ट्रेड युनियनका पदाधिकारीहरूको आचारसंहिता निर्माण र कडाइका साथ कार्यान्वयन ।
- उत्तराधिकार योजना लागू गर्ने ।

सबै आयोगमा भएका सिफारिसहरू:

- सङ्गठनलाई सानो, छरितो, मितव्ययी बनाई कर्मचारी संख्या कटौती गर्ने ।
- प्रशासनलाई व्यावसायिक बनाउने ।

- कर्मचारीलाई सेवामुखी र जनमुखी बनाउने ।
- कार्यविधिमा सुधार गर्ने ।
- ऐन नियममा समयानुकूल परिमार्जन/संशोधन गर्ने ।
- सरकारको कार्यक्षेत्र ।
- निजामती सेवामा सुधार गर्ने ।
- योजना र विकास प्रक्रियामा सुधार ।
- कर्मचारी वृत्ति विकास र क्षमतामा ध्यान दिने ।

प्रशासन सुधारका उपलब्धि

- केन्द्रदेखि स्थानीय तहसम्म प्रशासनिक सङ्गठन एवं जनशक्तिको विस्तार ।
- प्रशासनिक एवं आर्थिक कार्यविधिमा सरलीकरण एवं सुधार ।
- प्रशासनिक क्षमतामा वृद्धि ।
- सेवा प्रवाहमा प्रभावकारिता ।
- परम्परागत मुलुकी प्रशासनबाट आधुनिक प्रशासनतर्फ उन्मुख ।
- निजामती कर्मचारीको सेवाको सुरक्षा र तलव सुविधामा वृद्धि ।
- प्रशासनिक काम कारबाहीमा पारदर्शिता तथा सुशासनको अभिवृद्धि ।
- सरकारी कर्मचारीको आचरणमा परिवर्तन ।
- बहूदो सूचना प्रविधिको प्रयोग ।
- सार्वजनिक क्षेत्रको भूमिकामा संकुचन, नियमनकर्ता, प्रवर्द्धनकर्ता र सहजकर्ताको भूमिका ।
- सार्वजनिक संस्थानहरूको निजीकरण ।
- सार्वजनिक निजी साझेदारीमा वृद्धि ।

प्रशासन सुधारका चुनौतिहरू:

- सुधारप्रति राजनैतिक तथा उच्च प्रशासनिक नेतृत्वको प्रतिबद्धताको अभाव ।
- सबै सुझावहरू कार्यान्वयन हुन नसक्नु ।
- सुधारका स्थितिलाई यथास्थितिले प्रतिरोध गर्नु ।
- सुधारलाई निरन्तरता प्रदान गर्न नसक्नु ।
- राजनैतिक परिवर्तन र जनताका इच्छा र आवश्यकतालाई परिपूर्ति गर्न सक्ने गरी प्रशासन सुधारलाई केन्द्रित गर्न नसक्नु ।
- वाञ्छित सामाजिक, आर्थिक उपलब्धी हासिल गर्न सक्ने गरी प्रशासन सुधार हुन नसक्नु ।
- प्रशासनलाई अन्य मुलुकसँग प्रतिस्पर्धी बनाउन नसक्नु ।
- बोझिलो र अनुत्पादक प्रशासन यन्त्र ।
- विधिको शासनको पालना ।
- प्रशासनमा राजनीतिकरण र कर्मचारी यूनियनको व्यवस्था ।
- केन्द्रिकृत प्रशासनिक व्यवस्थाबाट संघीय स्वरूपको प्रशासनिक व्यवस्थामा रूपान्तरण ।
- प्रशासन यन्त्रमा एकरूपता कायम गर्ने र केन्द्र र राज्य प्रशासनबीचको सम्बन्ध ।
- स्रोत साधन, जनशक्ति र भौतिक संरचनाको बाँडफाँट ।

- प्रशासन यन्त्रमा व्यावसायिकता ।
- प्रशासन यन्त्रबाट प्रदान गरिने सेवामा निष्पक्षता, पारदर्शिता र जवाफदेहिता कायम गर्ने ।
- प्रशासनमा समावेशीकरण ।
- सुशासन र भ्रष्टाचारमुक्त प्रशासन ।
- कर्मचारीको मनोबल वृद्धि ।
- राजनीति र प्रशासनबीच कार्यक्षेत्रको स्पष्टता ।
- प्रशासन यन्त्रको परिवर्तन नचाहने मानसिकता ।
- सरोकारवालाहरूको कम चासो, जनचेतनाको स्तर न्यून ।
- सुधार क्षेत्रको प्राथमिकता यकिन नहुनु ।

प्रशासन सुधारका सम्भावनाहरू

संघीयता कार्यान्वयनको ५ वर्षको अभ्यासका आधारमा संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको पुनर्संरचना गर्न एक उच्चस्तरीय आयोग गठन गरिनेछ । साथै सार्वजनिक सेवा प्रवाहलाई प्रविधिमैत्री बनाई पारदर्शिता सुनिश्चित गर्ने, प्रक्रियागत सरलीकरण गर्ने र सेवा प्रवाहको समय तथा लागत घटाइनेछ । सेवा प्रवाहमा प्रत्यक्ष संलग्न हुने कार्यालयहरूलाई सेवाग्राहीमैत्री एवं खुला कार्यस्थलको ढाँचामा विकास गर्दै लगिनेछ । सार्वजनिक सेवालार्इ मुहाररहित, सम्पर्करहित र कागजरहित बनाउन आवश्यक प्रबन्ध मिलाइनेछ । आ.व. २०७९/८० को बजेट वक्तव्यको बुँदा नं. ३३५ र ३६६ मा उल्लेख - जसले प्रशासन सुधार सरकारको प्राथमिकता देखिएको ।

- संघीयताको परिप्रेक्ष्यमा प्रशासनिक यन्त्रमा आमूल परिवर्तन गर्ने अवसर प्राप्त भएको ।
- संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको प्रशासनिक संरचना र तिनीहरूको सम्बन्ध स्थापित ।
- निजामती कर्मचारीको व्यवस्था (केन्द्रीय सेवा, प्रान्तीय सेवा, स्थानीय सेवा ।
- प्रशासनिक तथा आर्थिक कार्यविधिमा सुधार भएको ।
- संघीय निजामती सेवा ऐन तथा नियमावलीमा सुधार गर्ने अवसर ।
- प्रशासनिक क्षमतामा अभिवृद्धि हुँदै गएको ।
- सुशासन तथा पारदर्शिता अभिवृद्धि गर्न वातावरण बढेर गएको ।
- सरोकारवालाहरूको सहभागिता बढ्दै गएको ।
- कर्मचारीको सोच तथा व्यवहारमा परिवर्तन हुँदै गएको ।
- ICT को निरन्तर प्रयोग बढेर गएको ।
- स्थानीय तहमा नयाँ नेतृत्व र स्थायित्वको कारण सुधारप्रति सकारात्मक वातावरण र दबाव बढेर गएको ।

नेपालमा प्रशासन सुधार हुन नसक्नाका कारणहरू:

- प्रमुख राजनीतिक नेतृत्वको निष्क्रियता ।
- आयोगहरूका सुझाव सुधार कार्यान्वयन भन्दा Position holding मा सजग Bureaucrats/ Technocrats.
- गैर सहमत राजनीतिक वातावरण ।
- राजनीतिक इच्छाशक्ति र दुरगामी Vision को कमि ।

- समग्र सुधारप्रति आम जनता र सरोकारवालाबर्गको चासो कम हुनु ।
- प्राञ्जिक सिद्धान्त तथा फेशनहरू (जस्तै Next step agency, Funnel type Org. को वारेमा जनता त परको कुरो कर्मचारी नै अनविज्ञ) ।
- सुधारको निरन्तरता नहुनु ।
- श्रोत साधनको कमि ।
- कार्यान्वयन पक्ष कमजोर हुनु ।
- अनुगमन तथा मूल्याङ्कन सुचकाङ्क एवं संयन्त्रको अभाव ।

सुधारका उपायहरू:

अन्तर्राष्ट्रिय राम्रो प्रयासबाट विकसित Blue Print Model भन्दा सम्बन्धित देशको HRM Reform जहाँनै छ त्यहीबाट Gradual सुधार शुरु गर्नुपर्दछ । धरातलीय यथार्थ अनुसार विद्यमान स्थानलाई प्रस्थान विन्दु बनाएर सुधार गरिने विशेषतालाई सुधारको Path dependent character भनिन्छ ।

प्रशासन सुधार हाम्रो आवश्यकता हो कुनै दाता वा बाह्य शक्तिको दबाव वा एजेण्डा होइन । सुधारका कार्यक्रमहरू महत्वाकाङ्क्षी नभई कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्दछ । परम्परागत ढाँचाबाट अवको सुधार सम्भव छैन । प्रयास गृहकार्य नगरी गरिने सुधार केवल अध्ययन सामाग्रीको रूपमा रहने तथ्य स्थापित भैसकेको छ । अबको सुधार प्रशासनलाई Instrument बनाउने सोचबाट माथि उठी Normative Way बाट यसको सुधार गरिनुपर्दछ ।

प्रशासकीय नेतृत्वले सही सल्लाह दिए भने अरु सुधारका प्रयासहरू असफल हुँदा पनि प्रशासन सुधार सफल हुन सक्छ भन्ने कुरा मोरक्को सुधारले देखाएको छ । Political feasibility भन्ने Political will मात्र होइन यो भनेको राजनीतिज्ञहरूलाई गराइएको सल्लाहको गुणस्तर सम्बन्धी कार्य पनि हो । धरातलीय यथार्थ अनुसार विद्यमान अवस्था/स्थानलाई प्रस्थान विन्दु बनाएर सुधार प्रक्रिया अगाडि बढाउनुपर्दछ ।

सुधारका उपायहरू-

- १) सुधारका लागि संस्थागत संयन्त्र तयार गर्ने,
 - स्थायी प्रशासन सुधार समितिको क्रियाशीलता ।
 - सुझाव कार्यान्वयन, अनुगमन संयन्त्र निर्माण र सो को निरन्तरता ।
 - सबै मन्त्रालयमा सुधार इकाइलाई सक्रिय गर्ने ।
 - Kaizen model को अवलम्बन ।
 - तीनै तहमा संयन्त्र निर्माण गर्ने ।
- २) सबै क्षेत्रमा सुधार गर्ने
 - संस्था संरचना
 - कार्यक्षेत्र
 - कार्यविधि कार्यशैली
 - आचरण व्यवहार मनोवृत्ति
 - ICT Based – उपयोग क्षमताको विकास

३) सुधार कार्यक्रमको कार्यान्वयन स्तर बढाउने,

- सुधार स्थानीय परिवेश मिल्दो र व्यवहारिक बनाउने ।
- आवश्यक श्रोत साधनको व्यवस्था ।
- कानून र कार्यविधिमा परिमार्जन ।
- पक्ष एवं उपयुक्त जनशक्तिको विकास ।
- संगठनात्मक संरचनामा सुधार ।
- नवीनतम सुचना प्रविधिको प्रयोग गर्ने ।

४) सरोकारवालाको सहभागिता र समर्थन प्राप्त गर्ने,

- संघ प्रदेश र स्थानीय तीनै तहले अपनत्व लिने ।
- सरोकारवालाबीच प्रचार प्रसार गर्ने र प्रतिनिधित्व गराउने ।
- सरोकारवालाको माग सम्बोधन गर्ने ।
- कर्मचारीको मनोवृत्तिमा परिवर्तन गर्ने ।
- सहभागितात्मक सुधार शैली ।

५) अनुगमन र मूल्याङ्कनको प्रभावकारी व्यवस्था मिलाउने,

- जिम्मेवारी संघीय मामिला तथा सामान्य प्रशासन मन्त्रालयलाई तोकि अन्य मन्त्रालय र निकायबाट सहयोग जुटाउने ।
- सुधार कार्यक्रमको असर र प्रभाव बारे नियमित अनुगमन/मूल्याङ्कन ।
- व्यवस्थापन परीक्षणको प्रभावकारिता बढाउने ।
- लोक सेवा आयोगलाई मूल्याङ्कनको जिम्मेवारी दिने ।
- मूल्याङ्कनलाई सुधारको संयन्त्रको रूपमा ग्रहण गर्ने ।

६) अन्य सुधार,

- समग्र सुधारप्रति राजनीतिक नेतृत्वको प्रतिबद्धता गराउने ।
- मौलिक स्वामित्व (सबै वर्गको) गराउने ।
- सुधारमैत्री राजनीतिक वातावरण तयार गर्ने ।

निष्कर्ष

नेपाल संघीयताको प्रारम्भिक चरणमा नै रहेको छ । कर्मचारी समायोजन भई यसको कार्यान्वयन समेत भईसकेको छ तथापि यसका असन्तुष्टि चुलिएसँगै प्रशासन संयन्त्र झन् झन् भद्दा भएको देखिन्छ । छरितो संघ समन्वयकारी प्रदेश र बलियो स्थानीय तहको निर्माण गरी जनताको अपेक्षालाई पूरा गरी राष्ट्रियताको Steel frame को रूपमा कर्मचारीतन्त्रको विकास गर्नु अहिलेको अपरिहार्य आवश्यकता हो ।

प्रशासन सुधार हाम्रो आवश्यकता हो कुनै दाता वा बाह्य शक्तिको दबाव वा एजेण्डा होइन । सुधारका कार्यक्रमहरू महत्वाकाङ्क्षी नभई कार्यान्वयनयोग्य हुनुपर्दछ । परम्परागत ढाँचाबाट अबको सुधार सम्भव छैन । प्रयास गृहकार्य नगरी गरिने सुधार केवल अध्ययन सामाग्रीको रूपमा रहने तथ्य स्थापित भैसकेको

छ। अबको सुधार राजनीतिले प्रशासनलाई Instrument बनाउने सोचबाट माथि उठी सरोकारवालाको अर्थपूर्ण सहभागितामा Normative Way बाट यसको सुधार गरिनुपर्दछ ।

महत्वाकाङ्क्षी सुधार भन्दा धरातलीय यथार्थ अनुसार विद्यमान स्थानलाई प्रस्थान विन्दु बनाएर सरोकारवालाको प्रत्यक्ष सहभागितामा माथि उल्लेख गरिएका सुधारका सबै पक्ष एवं क्षेत्र समेटी अबको प्रशासन सुधार गरिनु पर्दछ । सुधारमा राजनैतिक प्रतिबद्धता र दूरगामी दृष्टिकोणबाट यसको सुधार गर्न सकिएमा मात्र प्रशासन बढी सक्षम सुदृढ सेवामूलक उत्तरदायी र जनमुखी भई सरकारको सक्षमता अभिवृद्धि हुने हुन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्री:

- प्रशासन सुधारका पुराना प्रतिवेदनहरू
- विभिन्न विज्ञहरूका लेख रचना, कार्यपत्र प्रस्तुतीकरणहरू ।
- Administrative Restructuring in the Context of Federalization. Tanka Mani Sharma and Dinesh Pant

नेपालमा जलविद्युत: हिजो, आज र भोली



प्रकाश शर्मा ढकाल*

सारांश

विगत केही वर्षदेखि सरकारले नेपाली अर्थतन्त्रको महत्त्वपूर्ण आधारस्तम्भको रूपमा कृषि, पर्यटन र जलस्रोतलाई लिंदै आएको छ। जलविद्युत् नेपालको आर्थिक विकासका लागि सम्भावनायुक्त क्षेत्र हो। खोला तथा नदीको स्रोत, त्यसको बहाव, भौगोलिक अवस्था यसका लागि अनुकूल देखिन्छ यद्यपि लागतका हिसावले भने उत्पादन तथा वितरण महङ्गो छ। नेपालमा विद्युत उत्पादनको शुरुवात भएको ११० वर्ष भएको छ। यस अवधिमा नेपालमा करिब २००० मे.वा. विद्युत उत्पादन भएको छ। केही समय अघिसम्म लोडसेडिङको मारमा परेको नेपालको अर्थतन्त्र हाल आएर त्यस्तो समस्या देखिएको छैन। हिजोसम्म विद्युत उत्पादन कसरी बढाउने र खपत कसरी किफायती बनाउने भन्ने चिन्तामा रहेको नेपालको विद्युत क्षेत्र अहिले उत्पादित विद्युत कसरी खपत गर्ने एवं आन्तरिक खपत भै बढी भएको विद्युत कसरी निर्यात गर्ने भन्ने चिन्तामा रूपान्तरित हुन थालेको छ। चीन, भारत, बंगलादेश तथा अन्य देशमा विद्युतको व्यापारका अवसर र सम्भावनाहरूको लेखाजोखा भइरहेको छ। उत्पादन, खपत र निर्यात व्यवस्थापन प्रभावकारी बनाउँदै अर्थतन्त्रमा ऊर्जा क्षेत्रको प्रत्यक्ष, अप्रत्यक्ष योगदान वृद्धि गरी "समृद्ध नेपाल सुखी नेपाली" को दीर्घकालीन सोचमा टेवा पुऱ्याउनु आजको आवश्यकता हो।

पृष्ठभूमि:

नेपालको अर्थतन्त्रको एक प्रमुख आधारस्तम्भ जलस्रोत हो। जलस्रोतको विकास बिना नेपालको कृषि, उद्योग लगायतको विकास र विस्तार असम्भवप्रायः रहेको छ। जलस्रोतको अपार सम्भावना भएतापनि यसको वैज्ञानिक एवं व्यवस्थित उपयोग र व्यवस्थापन हुन नसक्दा अपेक्षित लाभ लिन सकिएको छैन। नेपालमा जलस्रोतको उपयोग भन्नाले केवल खानेपानी, सिंचाई तथा विद्युत मात्र भन्ने संकुचित बुझाई रहेको देखिन्छ। जलविद्युत उत्पादनको हाम्रो इतिहास र विद्यमान अवस्था हेर्दा यस क्षेत्रमा नेपालको विकास निकै धिमा गतिमा भैरहेको पाइन्छ। यस लेखमा जलस्रोतका विविध पक्ष मध्ये जलविद्युतको ऐतिहासिक विकासक्रमबारे उल्लेख गर्दै संघीय संरचनामा नेपालको जलविद्युत र भावी कार्यदिशाका बारेमा उल्लेख गर्ने प्रयास गरिएको छ।

नेपालमा जलविद्युतको ऐतिहासिक विकासक्रम:

वि.सं. १९६८ मा फर्पिङमा उत्पादित ५०० कि. वा. क्षमताको जलविद्युत आयोजना नेपालको पहिलो तथा एशियाको दोस्रो आयोजना हो। यो आयोजना पश्चात तत्काल नेपालमा अर्को आयोजना निर्माण हुन सकेन। पहिलो आयोजनाबाट विद्युत उत्पादन भएको दुई दशक पछि मात्र दोस्रो जलविद्युत आयोजना निर्माण भएको

* उपसचिव, ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिंचाई मन्त्रालय

थियो । सुन्दरीजलमा ६४० किलोवाट क्षमताको जलविद्युत उत्पादन गरिएको थियो । त्यसको तीन दशक पछि २४०० किलोवाटको पनौती जलविद्युत आयोजनाबाट वि.सं. २०२२ मा विद्युत उत्पादन शुरू भएको थियो । यसरी एउटा आयोजना थप हुन सो समयमा दुई/तीन दशकसम्म लागेको देखिन्छ ।

राणाकालमा नेपालमा जम्मा दुई आयोजनाबाट ११४० किलोवाट विद्युत उत्पादन भएको थियो भने राणाशासनको अन्त्यदेखि पञ्चायतकालीन समय अर्थात चार दशकको अवधिमा करिब २३६ मेगावाट विद्युत थप उत्पादन भएको देखिन्छ । मर्स्याङ्दी, कुलेखानी १ र २, त्रिशुली तथा देवीघाट जलविद्युत आयोजनाहरू यस अवधिमा निर्माण भएका मझौला तथा ठूला आयोजना हुन् । मर्स्याङ्दी जलविद्युत आयोजना ६९ मेगावाट क्षमताको हो भने कुलेखानी पहिलो ६० मेगावाटको । मर्स्याङ्दी जलविद्युत आयोजनाको डेढ दशकपछि देशकै सबैभन्दा ठूलो आयोजनाको रूपमा कालीगण्डकी जलविद्युत (१४४ मेगावाट क्षमता) आयोजना २०५९ सालमा निर्माण भयो । नेपालको जलविद्युत क्षेत्रमा यो आयोजनाले ठूलो योगदान पुऱ्याएको छ । बढ्दो माग अनुसार उत्पादन एवं आपूर्ति हुन नसक्दा नेपालीले दैनिक १८ (अठार) घण्टा सम्म लोडसेडिङ्गको मारमा रहनु पर्यो । अर्को ठूलो र रणनीतिक महत्त्व बोकेको माथिल्लो तामाकोशी जलविद्युत आयोजनाबाट यसै वर्ष उत्पादन सुरु भएपछि माग व्यवस्थापनका लागि सहज भएको देखिन्छ ।

किन भएन उत्पादन ?

एघार दशकमा करिब २००० मेगावाट विद्युत उत्पादनलाई उपलब्धि मान्ने कि नमान्ने भन्ने विषय पनि बहसकै विषय बन्न सक्दछ । वि.सं. १९६८ मा विद्युत उत्पादनको शुरुवात नेपाललाई विद्युतीकरणको युगमा प्रवेश गराउने हेतुले गरिएको थियो वा दरबार र राणाहरूको सुविधाको लागि भन्ने विषय महत्त्वपूर्ण हुन आउने देखिन्छ । राणाकालीन समयमा विद्युत आम नेपाली नागरिकका लागि हो र हुनुपर्दछ भन्ने मान्यता थिएन । दरबार, राणा तथा केही सरकारी अड्डाका लागि मात्र थियो । यस समयमा न त जनतालाई उज्यालोको लागि विद्युत उत्पादन गरिन्थ्यो न त कुनै औद्योगिक प्रयोजनार्थ ।

प्रजातन्त्रको उदय पश्चात् राजनीतिक दलहरूले प्रजातन्त्रको प्राप्तिलाई उपलब्धिको रूपमा लिए । नागरिक तथा राजनीतिक अधिकारको लागि भएको संघर्षमा आर्थिक तथा सामाजिक पक्षले व्यवहारमा प्राथमिकता पाउन सकेन । पञ्चायती शासन प्रणालीमा औद्योगिक एवं अन्य भौतिक पूर्वाधारको विकासको क्रमिक प्रयासहरू भएको भए पनि यस अवधिमा पनि विद्युतको ठूलो माग सिर्जना हुन सकेन वा गराउने प्रयास गरिएन । विद्युतको उत्पादनमा दबावको सिर्जना हुने गरी औद्योगिक माग सिर्जना हुन सकेन ।

बहुदलीय संसदीय प्रजातान्त्रिक कालका शुरुवाती वर्षहरूमा पनि विद्युत भनेको उज्यालोको माध्यम हो भन्ने कुराले बढी महत्त्व पाएको देखिन्छ । यसले विद्युत ठूलो परिमाणमा उत्पादन नगरी धेरै घर परिवारमा विद्युत जडानलाई प्राथमिकतामा राख्यो । विद्युतीकरणको कार्यलाई राजनीतिक जोड घटाउको विषय बनाइदैं लगियो । कुन दल वा सांसदले प्रसारण लाइनको लागि टोली लैजाने, पोल गाड्ने वा तार टाँग्ने भन्ने विषयलाई चुनावी नाराको रूपमा विकास गरियो भन्ने आरोपहरू पनि लाग्दै आएका छन् ।

आर्थिक उदारीकरणको नीति अवलम्बन गरिएको भए पनि हाम्रा उद्योग कलकारखानाहरूलाई आधुनिक पूँजी र प्रविधिमा आधारित बनाउन सकिएन । परम्परागत ऊर्जाको प्रयोगमार्फत उद्योगहरू सञ्चालन भइरहँदा विद्युतको औद्योगिक माग पनि कम नै रह्यो । यसले मागमा दबाव सिर्जना गर्न सकेन । मागमा दबाव सिर्जना नहुँदा सरकारले आफ्नै ढङ्गबाट विद्युत उत्पादन गर्दै गयो ।

२०४९ सालमा विद्युत ऐन जारी नहुँदासम्म विद्युत उत्पादन, प्रसारण तथा वितरण सरकारको एकाधिकारको विषय बनिरह्यो । उक्त ऐनले विद्युत विकासमा निजी क्षेत्रलाई आकर्षित गर्ने प्रावधान ल्याएसँगै पहिलोपटक ६० मेगावाटको खिम्ती जलविद्युत आयोजना र ४५ मेगावाटको भोटेकोशी जलविद्युत आयोजना निर्माणका लागि सरकारले अनुमति प्रदान गर्‍यो । यिनै आयोजनामा पहिलोपटक विदेशी लगानी समेत भित्रियो । खिम्तीमा नर्वे तथा भोटेकोशीमा अमेरिकी लगानी रहेको छ ।

तुलनात्मक रूपमा विद्युत उत्पादन महङ्गो हुन्छ नै । उत्पादित विद्युत उपभोगसम्म पुराउने प्रशासन लाइन तथा अन्य पूर्वाधारको निर्माण पनि उत्तिकै खर्चिलो देखिन्छ । यस्तो अवस्थामा सरकारले आफै ठूलो लगानी गर्न सक्षम देखिएन । द्विपक्षीय/बहुपक्षीय सहयोगको जोहो गरी निर्माण गर्नु पर्ने अवस्थाले गर्दा सरकारको प्राथमिकतामा पनि परेन । पैसा, जनशक्ति, प्रविधि लगायत सबै पक्षमा बाह्य निर्भरताले प्रत्यक्ष परोक्ष रूपमा उत्पादनमा प्रभाव पारेको देखिन्छ ।

अहिले आएर फेरी एकपटक उत्पादनमा लगानी गर्दा सोचनु पर्ने अवस्थाको सिर्जना भइसकेको छ । आन्तरिक खपत तथा निर्यात दुवैको सुनिश्चितता नहुँदा सिमित स्रोत साधनलाई जलविद्युतमा लगानी गर्ने वा नगर्ने भन्नेमा सरकार तथा निजी क्षेत्र दुवै द्विविधामा रहेको देखिन्छ ।

संघीय नेपालको जलविद्युत विकासका लागि विद्यमान व्यवस्था:

ऊर्जा क्षेत्रको विकास र विस्तार समृद्ध नेपालको आधारको रूपमा रहेको छ । सरकारले यस क्षेत्रलाई अर्थतन्त्रको प्रमुख क्षेत्रको रूपमा स्वीकार गरी राष्ट्रिय प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रको रूपमा लिएको छ । सरकारका नीति तथा कार्यक्रममा ऊर्जा क्षेत्रको विकासका लागि विभिन्न प्रवन्धहरू गरिएको छ । नेपालको संविधानले ऊर्जा क्षेत्रलाई तीनै तहको (एकल तथा साझा) अधिकारको सूचीमा समेत समावेश गरेको छ ।

१. नेपालको संविधान

नेपालको संविधानको धारा ५१ राज्यका नीतिहरू अन्तर्गत देहाय (छ) प्राकृतिक साधन स्रोतको संरक्षण, संवर्धन र उपयोग सम्बन्धी नीति अन्तर्गत नविकरणीय ऊर्जाको उत्पादन तथा विकास गर्दै नागरिकका आधारभूत आवश्यकता परिपूर्तिका लागि सुपथ र सुलभ रूपमा भरपर्दो ऊर्जाको आपूर्ति सुनिश्चित गर्ने तथा ऊर्जाको समुचित प्रयोग गर्ने उल्लेख गरिएको छ । नेपालको संविधानको अनुसूचीमा उल्लेख भए अनुसार तीन तहको अधिकार सूचीमा जलस्रोत/ऊर्जा सम्बन्धी व्यवस्था देहाय अनुसार रहेको छ ।

स्थानीय तह	प्रदेश	संघ
<ul style="list-style-type: none"> साना जलविद्युत आयोजना वैकल्पिक ऊर्जा 	<ul style="list-style-type: none"> प्रदेश स्तरको विद्युत सेवा प्रदेश भित्रको जल उपयोग 	<ul style="list-style-type: none"> जलस्रोतको संरक्षण र बहुआयामिक उपयोग सम्बन्धी नीति र मापदण्ड अन्तरदेशीय तथा अन्तरप्रदेश विद्युत प्रसारण लाइन केन्द्रीय स्तरका ठूला विद्युत आयोजना तथा परियोजना

ख. कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन:

नेपाल सरकारले संविधानमा उल्लेख भएको अधिकारसूचीको विस्तृतीकरण गरी प्रतिवेदन प्रकाशित गरेको छ । उक्त प्रतिवेदनमा उल्लेख भएका अधिकारको सूचीलाई यहाँ निम्नानुसार संक्षेपमा उल्लेख गरिएको छ ।

संघको अधिकार सूची

- जलस्रोतको दिगो विकास, अनुसन्धान, वस्तु वा सेवा उपयोगको रोयल्टी बाँडफाँट, राष्ट्रिय विद्युत व्यापार तथा प्रसारण लाइन, ठूला पूर्वाधार आयोजनासम्बन्धी पुनर्वास तथा पुनर्स्थापनासम्बन्धी एकीकृत नीति, कानून, मापदण्ड र गुरुयोजना तर्जुमा, कार्यान्वयन तथा नियमन जस्ता विषय
- अन्तर्राष्ट्रिय सम्पर्क, सन्धि सम्झौता, कार्यान्वयन र नियमन
- जलस्रोत उपयोगसम्बन्धी संयुक्त लगानी, बहुउद्देश्यीय, अन्तर-प्रादेशिक र ठूला आयोजनाहरूको पहिचान, अध्ययन, निर्माण, सञ्चालन र नियमन
- विद्युत सेवाको मापदण्ड, गुणस्तर र महसुलसम्बन्धी नीति निर्धारण र नियमन विद्युत सेवाको राष्ट्रिय भार प्रणाली व्यवस्थापन र सञ्चालन
- नविकरणीय ऊर्जाको उत्पादन तथा विकास नीति

प्रदेश सरकार

- विद्युतसम्बन्धी प्रादेशिक नीति, कानून, मापदण्ड, योजना, कार्यान्वयन र नियमन
- प्रदेश स्तरको विद्युतसम्बन्धी योजना/गुरुयोजनाको तर्जुमा, आयोजनाको पहिचान, अध्ययन, निर्माण, सञ्चालन, संभार र व्यवस्थापन
- विद्युत वितरण र सेवाको गुणस्तर नियमन प्रदेश स्तरमा विद्युतसम्बन्धी सेवाको शुल्क दस्तुरको आधार निर्धारण
- विद्युत सेवा विस्तारमा निजी क्षेत्रको सहभागिता प्रवर्द्धनसम्बन्धी नीति र मापदण्ड र नियमन
- प्रदेशका जलस्रोत उपयोगसम्बन्धी अन्तर सेवा सञ्चालनमा समन्वय
- जलस्रोतसम्बन्धी प्रादेशिक योजना कार्यान्वयन, अनुगमन, मूल्याङ्कन

स्थानीय तह

- साना जलविद्युत आयोजना तथा वैकल्पिक ऊर्जासम्बन्धी स्थानीय स्तरको नीति, कानून, मापदण्ड, योजना तर्जुमा, कार्यान्वयन र नियमन
- स्थानीय विद्युत वितरण प्रणाली र सेवाको व्यवस्थापन, सञ्चालन र नियमन
- विद्युत वितरण प्रणाली र सेवाको व्यवस्थापन

ग. संघ, प्रदेश र स्थानीय तहको कार्य जिम्मेवारीमा पर्ने विकास कार्यक्रम तथा आयोजनाको वर्गीकरण तथा बाँडफाँट सम्बन्धी मापदण्ड, २०७६:

यो मापदण्ड अनुसार जलविद्युत क्षेत्रसँग सम्बन्धी जिम्मेवारी तीन तहमा बाँडफाँट देहाय अनुसार रहेको छ

संघ

- २० मेगावाटभन्दा बढी क्षमताका आयोजना निर्माण र व्यवस्थापन,
- २० मेगावाटभन्दा माथिका सौर्य ऊर्जा प्रणाली,
- ३३ के. भि. र सो भन्दा माथिका प्रसारण लाइनहरूको निर्माण, सञ्चालन र व्यवस्थापन,
- विद्युतको राष्ट्रिय वितरण प्रणाली विकास र सञ्चालन,
- बहुउद्देश्यीय एवं जलाशययुक्त आयोजना जलस्रोत सम्बन्धी अध्ययन अनुसन्धान ।

प्रदेश

- ३ देखि ३० मेगावाटसम्म क्षमताका आयोजना एवं सीमा खोलामा वन्ने ३ मेगावाट सम्मको आयोजनाको निर्माण तथा सञ्चालन,
- ३ मेगावाट भन्दा माथि २० मेगावाटसम्मका सौर्य ऊर्जा प्रणाली आयोजनाको निर्माण तथा सञ्चालन,
- ११ के.भि. देखि ३३ के.भि. सम्मका प्रसारण लाइनको निर्माण र व्यवस्थापन,
- ग्रामीण तथा सामुदायिक विद्युतीकरण

स्थानीय तह

- ३ मेगावाटसम्म क्षमता भएका आयोजनाहरू निर्माण तथा सञ्चालन
- ३ मेगावाटसम्मका सौर्य ऊर्जा प्रणाली आयोजनाको निर्माण तथा सञ्चालन,
- साना जलस्रोत संरचनाको पुननिर्माण पुनःस्थापना मर्मत तथा व्यवस्थापन,
- ग्रामिण तथा सामुदायिक विद्युतीकरण,
- घरेलु तथा सामुदायिक वायोग्यास प्रणाली
- ग्रामीण जलस्रोत व्यवस्थापन

घ. पन्ध्रौं योजना:

योजनाले जलविद्युतको दिगो र भरपर्दो विकासमार्फत मुलुकको समृद्धिमा योगदानको सोच लिएको छ भने जलविद्युतको तीव्र उत्पादन गरी ऊर्जा सुरक्षा सुनिश्चित गर्ने लक्ष्य लिएको छ । चालु योजनाले यस क्षेत्रका लागि विभिन्न ५ रणनीति तथा २३ वटा कार्यनीति लिएको छ। नेपालमा विद्युत जडित क्षमता ५००० मेगावाट पुऱ्याउने तथा शतप्रतिशत जनताको विद्युतमा पहुँचको सुनिश्चितता, प्रतिव्यक्ति विद्युत खपत ७०० किलोवाट प्रति घण्टा पुऱ्याउने, चुहावट १२.३ प्रतिशतमा सीमित गर्ने लक्ष्य लिएको छ ।

ङ. दीर्घकालीन सोच, २१००

दीर्घकालीन सोच २१०० ले रूपान्तरणका प्रमुख संवाहकको रूपमा ऊर्जा क्षेत्रलाई समेत लिएको छ । यस अन्तर्गत विद्युत उत्पादन जडित क्षमता ४० हजार मेगावाट, विद्युतमा पहुँच प्राप्त परिवार शतप्रतिशत, प्रति व्यक्ति विद्युत उपभोग ३५०० किलोवाट प्रति घण्टा पुऱ्याउने लक्ष्य लिइएको छ ।

च. राष्ट्रिय ऊर्जा सङ्कट निवारण तथा विद्युत विकास दशकसम्बन्धी कार्ययोजना, २०७२

तत्कालिन अवस्थामा कायम रहेको ऊर्जा सङ्कट अन्त्य गर्दै दीर्घकालीन रूपमा दिगो विद्युतीय ऊर्जाको माध्यमद्वारा एक दशकभित्र ऊर्जा सुरक्षाको प्रत्याभूति गर्ने उद्देश्यका साथ ल्याएको कार्ययोजना हो । ऊर्जा उत्पादन, प्रसारण र वितरण तथा प्रशासनिक, प्रक्रियागत एवम् कानुनी सुधारको मार्गचित्र समेत प्रस्तुत गरिएको यस कार्य योजनाले दीर्घकालीन रूपमा नेपालकै उत्पादनबाट लोडसेडिङ अन्त्य गर्न जलाशययुक्त तथा पम्प स्टोरेज ४०-५०%, पिकिग रन अफ द रिभर १५-२०%, रन अफ द रिभर २५-३०% र अन्य वैकल्पिक स्रोतबाट ५-१०% सम्म रहने गरी विद्युतको विकास गर्ने लक्ष्य लिएको छ ।

छ. दिगो विकास लक्ष्यः

सन् २०३० सम्मका लागि विश्वका साझा लक्ष्यको रूपमा रहेको दिगो विकासका १७ लक्ष्यहरूमध्ये सातौं लक्ष्य ऊर्जासँग सम्बन्धित रहेको छ । लक्ष्य नं. ७ खर्चले धान्न सक्ने स्वच्छ ऊर्जा अन्तर्गत खर्चले धान्न सक्ने, भरपर्दो र आधुनिक ऊर्जा सेवामा सर्वसुलभ पहुँच सुनिश्चित गर्ने, सन् २०३० सम्ममा विश्वव्यापी ऊर्जाको उपलब्धतामा नविकरणीय ऊर्जाको अंशलाई उल्लेख्य रूपमा वृद्धि गर्ने, नविकरणीय ऊर्जा, ऊर्जा बचत तथा त्यसको व्यवस्थापन र अत्याधुनिक तथा स्वच्छ जीवाश्म इन्धन प्रविधिहरूलगायत स्वच्छ ऊर्जा अनुसन्धान तथा प्रविधिहरूमा हुने पहुँचलाई सहज तुल्याउन र ऊर्जा पूर्वाधार तथा स्वच्छ ऊर्जा प्रविधिमा लगानी प्रवर्द्धन गर्न अन्तर्राष्ट्रिय सहयोग अभिवृद्धि गर्ने प्रमुख लक्ष्य निर्धारण भएका छन् । नेपालले दिगो विकास लक्ष्यका लागि प्रस्तावित विशेष परिमाणात्मक लक्ष्यहरूमा विद्युतमा ९९ प्रतिशत परिवारहरूको पहुँच पुऱ्याउने, खाना पकाउनका लागि दाउरा प्रयोग गरिरहेका परिवारहरूको अनुपात करिब ७% प्रतिशतबाट घटाई ३० प्रतिशतमा झार्ने, एल.पी. ग्याँस प्रयोग गर्ने परिवारहरूको सङ्ख्या ४० प्रतिशतमा सीमित गर्ने, जलविद्युतको जडित क्षमता १५००० मेगावाट पुऱ्याउने र प्रतिव्यक्ति विद्युत खपत बढाएर १५०० किलोवाट घण्टा पुऱ्याउने रहेका छन् । त्यसै गरी कुल अन्तिम ऊर्जा खपतमा नविकरणीय ऊर्जाको हिस्सा २०१६ को ११.९ वाट ५० प्रतिशत पुऱ्याउने, विद्युतबाट चल्ने सार्वजनिक यातायात साधनको हिस्सा ५० प्रतिशत पुऱ्याउने लक्ष्य निर्धारण गरिएको छ ।

जलविद्युतमा देखिएका समस्याः

नेपालमा जलविद्युत आर्थिक वृद्धिको महत्त्वपूर्ण साधन मात्र होइन यो त आर्थिक रूपान्तरणको गतिलो माध्यम पनि हो । जलविद्युत उत्पादनको यति लामो इतिहास भए पनि आशातीत रूपमा विद्युत उत्पादन हुन सकेन । पछिल्ला वर्षहरूमा आन्तरिक तथा बाह्य लगानी उत्साहप्रद नै देखिएको छ । लोडसेडिङको समयमा विद्युत उत्पादन तथा आयात बढाई लोडसेडिङ अवधि कसरी घटाउने भन्नेमा देशकै ध्यान केन्द्रित थियो । अहिले अवस्था फेरिएको छ । उत्पादित विद्युतको खपत कसरी बढाउने भन्ने चासोको विषय बनेको छ । उत्पादनका हिसावले अवको एक दुई वर्षमा बाह्रै मास आत्मनिर्भर हुनसक्ने अनुमान गरिएको छ ।

वित्तीय उत्प्रेरणा सहितको लगानी नीतिको अभाव, आयोजनाका लागि आवश्यक दक्ष जनशक्ति र प्रविधिको अभावले आयोजना निर्माण क्षमता कमजोर हुनु, दीर्घकालीन सोच सहितको ऊर्जा नीतिका साथै यस क्षेत्रका गुरुयोजना निर्माण हुन नसक्नु, विद्युतको उत्पादन, प्रशासन वितरण एउटै निकायको जिम्मामा हुँदा प्रतिस्पर्धात्मक क्षमता कमजोर बन्नु, आयोजनाका लागि जग्गा प्राप्तिमा समस्या (सबैभन्दा बढी वन तथा निकुञ्जको जग्गा) कायमै रहनु, देशभर विद्युत वितरण प्रणाली एकै प्रकारको हुनु, उच्च विद्युत चुहावट (करिब १५ प्रतिशत) कायम रहिरहनु, बैकल्पिक ऊर्जाले प्राथमिकता पाउन नसक्नु, आयोजनामा विविधिकरण हुन नसक्नु, आयोजना बैकको अवधारणा कार्यान्वयन गर्न नसक्नु, अन्तर निकायगत समन्वय र सहकार्यको पक्ष कमजोर हुनु, आयोजना व्यवस्थापन प्रभावकारी हुन नसक्नु, विद्युत आपूर्ति भरपर्दो र गुणस्तरीय नहुनु यस क्षेत्रका प्रमुख समस्याको रूपमा रहेका छन् ।

जलविद्युत क्षेत्रमा फेरिएका प्राथमिकता एवं चुनौती

नेपालमा ऊर्जा उत्पादन र मागबीच सन्तुलन कायम हुन नसक्दा नेपालीहरू १८ घण्टासम्म लोडसेडिङ व्यहोर्नु परेको धेरै समय भएको छैन । सरकारले सकेसम्म कम विद्युत खपत गर्न प्रेरित गरिरहेको हुन्थ्यो ।

अहिले अवस्थामा सुधार आएको छ । उत्पादन नभएर भन्दा पनि उत्पादित विजुलीको कसरी खपत गर्ने/गराउने भन्ने विषय सरकार तथा प्राधिकरणका लागि टाउको दुखाईको विषय बन्न पुगेको छ । भारत तथा अन्य देशमा विद्युत निर्यात कसरी गर्ने विषयका साथसाथै आन्तरिक खपत कसरी बढाउने भन्ने विषय प्राथमिकतामा परिरहेको देखिन्छ । कुनै समय लागत तथा क्षमता समेतका आधारमा नदी बहावमा आधारित विद्युत उत्पादनलाई प्राथमिकतामा राखिएकोमा हाल आएर जलाशययुक्त, अर्ध जलाशय तथा बहावमा आधारित आयोजनाको सन्तुलन कसरी कायम गर्ने भन्ने चुनौती राज्य सामु रहेको छ । विद्युतमा नागरिक पहुँच कसरी बढाउने विषय राज्यका लागि चुनौतीको रूपमा रहेको थियो अहिले भने विद्युतलाई आर्थिक क्रियाकलापसँगको आवद्धता कसरी बढाउने भन्ने विषयले महत्त्व पाउन थालेको छ । यसैगरी भारतबाट आयातित विद्युतको परिमाण बढाउने वा आयातलाई कसरी सुनिश्चित गराई आपूर्ति प्रणालीलाई सहज बनाउने भन्ने विषय गौण बन्दै नेपालको विजुली भारत तथा बंगलादेशसम्म कसरी निर्यात गर्ने भन्ने विषय प्रधान हुन थालेको छ ।

जलविद्युत विकासको भावी कार्यदिशा:

निर्माणाधीन जलविद्युत आयोजनाहरूलाई तोकिएको समय र लागतमा सम्पन्न गराउनु यस क्षेत्रको पहिलो प्राथमिकता बन्न पर्दछ । विद्युत क्षेत्रमा आन्तरिक तथा बाह्य लगानी आकर्षित गर्नुपर्ने देखिन्छ । लगानी आकर्षित गर्नको लागि लगानी प्रतिफलको सुनिश्चितता पनि हुन जरुरी हुन्छ । यसका लागि बजारको सुनिश्चितता अत्यावश्यक छ । बजारको सुनिश्चितताको लागि आन्तरिक माग तथा निर्यातमा गुणात्मक/मात्रात्मक वृद्धि पहिलो शर्त हो । आन्तरिक माग सिर्जना गर्नको लागि विद्युतमा सबैको पहुँच चाहियो यसका लागि विद्युतीकरणमा जोड दिनुपर्ने देखिन्छ । विद्युत उत्पादन, प्रसारण तथा वितरण प्रणालीको सबलीकरण मार्फत औद्योगिक तथा घरायसी खपत वृद्धिको लागि उत्प्रेरित गर्नुपर्ने देखिन्छ । खपत तबमात्र बढ्छ जब तोकिएको मात्रा र गुणस्तरमा विद्युतको नियमित आपूर्ति हुन सक्दछ ।

संघीय संरचनामा तीनै तहको अधिकार क्षेत्र भित्र पर्ने क्षेत्र भएको हुँदा आवश्यकताका आधारमा प्रदेशस्तरमा संरचनाहरूको विकास गर्नु पर्ने देखिन्छ । हाल विद्युत विकास विभाग, नेपाल विद्युत प्राधिकरण तथा अन्य सार्वजनिक प्रकृतिका आयोग, केन्द्र लगायतका संस्थाहरू संघीय सरकार अन्तर्गत तथा संघमार्फत नियमन हुने भएकोले यसका संरचनाहरूलाई पनि संघीय संरचना अनुकूल हुने गरी रूपान्तरण गर्नु पर्ने देखिन्छ । विद्युत उत्पादन अन्य भौतिक पूर्वाधार भन्दा जटिल प्रकृतिको हुने हुँदा प्रदेश तथा स्थानीय तहसँग कुनै अनुभव समेत नरहे नभएको अवस्थामा नेपाल सरकार तथा विद्युत प्राधिकरणले जनशक्ति व्यवस्थापन, स्रोत साधनको प्रवन्ध, प्रविधिको विकासमा महत्त्वपूर्ण भूमिका निर्वाह गर्नु पर्ने देखिन्छ । तीनवटै तहमा लागू हुने गरी नीति, कानून, मापदण्डको निर्माणमार्फत जलविद्युत सुशासन कायम गर्न गारउन ढिला भइसकेको हुँदा संघीय सरकार थप संवेदनशील हुन जरुरी छ । समग्रमा नेपालको जलविद्युत क्षेत्रको विकास र विस्तारका लागि आगामी कार्यदिशा देहाय अनुसार हुनु पर्ने देखिन्छ :

१. संघीय संरचना अनुकूल विद्युत ऐन:

देश संघीय संरचनामा गएको यतिका समय बिन्दा पनि विद्युत सम्बन्धी कानून निर्माण हुन सकेको छैन । संविधान अनुसार तीन तहबाट सम्पादन हुनु पर्ने ऊर्जा सम्बन्धी कार्यहरूका सम्बन्धमा अन्योलता कायमै देखिन्छ । संघ, प्रदेश तथा स्थानीय तहको काम, कर्तव्य र अधिकारका सम्बन्धमा आवश्यक मापदण्ड सहित

तत्काल ऐन जारी गर्नु पर्ने देखिन्छ । यो ऐनले आयोजनाको विकास र सञ्चालनको तहगत जिम्मेवारी प्रष्ट पार्नु पर्ने देखिन्छ । आयोजनाहरूको स्वीकृति, नियमन, अनुगमन तथा सञ्चालनको तहगत जिम्मेवारी स्पष्ट हुनु पर्ने हुन्छ । विद्युत उत्पादनको विद्यमान प्रणालीमा सुधार गरी प्रतिस्पर्धाको आधारमा आयोजनाको विकास तथा सञ्चालन गर्ने वातावरणको सिर्जना गर्नु पर्दछ । विद्युतको उत्पादन, प्रसारण, वितरण तथा निर्यातको कार्य पृथक पृथक एवं बहु-निकायबाट हुने व्यवस्था गरी प्रतिस्पर्धात्मक वातावरणको सिर्जना गरी व्यावसायिकता अभिवृद्धिमा जोड दिनु पर्ने देखिन्छ ।

२. प्रदेश तथा स्थानीय नीति, कानून तथा मापदण्ड

संविधान, कार्य विस्तृतीकरण प्रतिवेदन, आयोजनाको मापदण्ड तथा स्थानीय शासन सञ्चालन ऐन लगायतबाट प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई प्रदान गरेको अधिकारको प्रयोगका लागि आवश्यक पर्ने संरचना, नीति, कानून तथा मापदण्ड निर्माण शून्यप्रायः छ । नेपाल सरकारको सहयोग र समन्वयमा नीति कानूनको तर्जुमा गरी गराई जलविद्युतलाई राष्ट्रिय, प्रादेशिक तथा स्थानीय प्राथमिकताको क्षेत्र बनाइनु पर्दछ । वैकल्पिक ऊर्जा नेपालको संविधान अनुसार स्थानीय तहको एकल अधिकारको विषय भए पनि वैकल्पिक ऊर्जाको संयन्त्र संघीय सरकार अन्तर्गत नै रहेको देखिन्छ । स्थानीय तहको क्षमता विकास गर्दै वैकल्पिक ऊर्जासँग जोडिएका र उनीहरूको क्षमताले भ्याउने आयोजना/कार्यहरू स्थानीय तहमै हस्तान्तरण हुनु पर्दछ ।

३. प्रादेशिक सन्तुलन कायम हुने गरी उत्पादन बढाउने:

जलविद्युत आयोजनाले स्थानीयस्तरमा विभिन्न अवसरहरूको सिर्जना गर्ने तथा उत्पादित विद्युतको रोयल्टी तीन तहमा बाँडफाँट हुने भएकोले प्रादेशिक रूपमा सन्तुलन मिलाउन अत्यावश्यक देखिन्छ । मधेश प्रदेश बाहेकका प्रदेशहरूमा जलविद्युत उत्पादनको प्रचुर सम्भावना देखिएको हुँदा अब बन्ने आयोजनाहरूको निर्णय गर्दा यसतर्फ संवेदनशील हुनु पर्ने देखिन्छ । निर्माणाधीन अवस्थामा रहेका आयोजना समयमै सम्पन्न गर्न आवश्यक सहजिकरण गर्नु पर्ने देखिन्छ । मधेश प्रदेशमा ठूला सौर्य ऊर्जा प्रणालीको विकास गरी सन्तुलन कायम गर्न सकिन्छ ।

४. उत्पादनमा विविधीकरण:

हाम्रो उत्पादित विद्युत प्रायः नदी बहावमा आधारित आयोजनाबाट उत्पादित विद्युत रहेको छ । यसले वर्षायाममा विद्युत खेर जाने तथा हिउँदमा उत्पादन कम भइ माग अनुसार आपूर्ति सुनिश्चित हुन सकेको छैन । चालु आयोजनाले पनि भन्दा जलाशययुक्त तथा पम्प स्टोरेज, अर्ध जलाशययुक्त आयोजना निर्माणलाई महत्त्व दिएको छ ।

५. पूर्वाधार निर्माण:

विद्युत उत्पादन, प्रसारण तथा वितरण प्रणालीको सबलीकरण अर्को महत्त्वपूर्ण क्षेत्र हो । उच्च भोल्टेजका प्रसारण लाइन तथा वितरण लाइनका साथसाथै आवश्यक संख्या र स्थानमा थप सब-स्टेशनहरूको निर्माण तथा क्षमता वृद्धि बिना उत्पादित बिजुली खपत हुन सक्ने अवस्था आउँदैन । विद्युतमा पहुँच नपुगेको परिवारलाई विद्युतीकरण अभियान सञ्चालन गरी पहुँच सुनिश्चित गर्नु पर्दछ ।

६. औद्योगिक विकास:

विद्युत खपतको लक्ष्य तवमात्र पूरा हुन सक्दछ जब देशमा औद्योगिक विकासले फडुको मारेको हुन्छ । ठूला उत्पादनमूलक उद्योगहरूको विकाससँगै विद्युत खपत वृद्धि हुन गई राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा यस क्षेत्रको योगदान समेत बढेर जान्छ । फलाम तथा स्टील उद्योग, सिमेन्ट उद्योग, मल कारखाना जस्ता अत्याधिक विद्युत खपत गर्ने उद्योगमा आन्तरिक तथा बाह्य लगानी भित्र्याउन जरुरी छ । होडसी सिमेन्टले पुरानो प्रविधि हटाई विद्युतमा आधारित प्रविधि भित्र्याएको छ जसको कारण उपभोक्ताले थोरै भए पनि कम मूल्यमा सिमेन्ट प्राप्त गर्ने अवसर सिर्जना गरिदिएको छ ।

७. विद्युतीय भान्छा:

ग्रामिण भेगका भान्छामा दाउरा, गुइठा तथा शहरमा ग्याँसको प्रयोग भइरहेको छ । ग्याँसको बढ्दो प्रयोगसँगै बाह्य व्यापार प्रतिकूल बन्दै गएको छ । विद्युतको आन्तरिक खपत बढाउनको लागि विद्युतीय चुल्होको प्रयोगलाई प्रोत्साहित गर्न जरुरी छ । स्मार्ट मिटर जडान गरी विद्युत उपयोगको समयानुसार महसुल निर्धारण गर्ने, अन्य विद्युतीय सामग्रीको प्रयोगलाई बढावा दिनु पर्ने देखिन्छ । यसका लागि तोकिए अनुसारको गुणस्तरको विद्युत आपूर्तिको ग्यारेन्टी प्राधिकरणबाट हुनु पर्दछ ।

८. विद्युतीय सवारी :

विद्युतीय सवारी साधनको प्रयोगले विद्युत खपत बढाउने मात्र होइन सन् २०४५ सम्म कार्बन उत्सर्जन शून्यमा झार्ने सरकारको लक्ष्य समेत प्राप्तिसमा सहजता प्रदान गर्दछ । कार्बन उत्सर्जनमा डिजेलको मात्र योगदान ३७ प्रतिशत रहेको अध्ययनले देखाएको छ । विद्युतीय सवारी साधनको प्रयोग गर्न सकियो भने पेट्रोलियम पदार्थको आयातमा हामीले व्यहोर्ने आएको अबौं रूपैयाँ बचत गर्न सकिन्छ । वातावरणीय सन्तुलन कायम गर्न मद्दत गर्दछ ।

९. ऊर्जा सुरक्षाका लागि ऊर्जा मिश्रण (Electricity Mix) :

ऊर्जा मिश्रण ऊर्जाको दिगो एवं भरपर्दो आपूर्तिको लागि अनिवार्य मानिन्छ । नेपालमा उत्पादित तथा आयातित ऊर्जामा जलविद्युतको योगदान ९३ प्रतिशत, वायो फ्युल ४ प्रतिशत, नविकरणीय ऊर्जा २ प्रतिशत, १ प्रतिशत डिजेल प्लान्ट रहेको छ । जलविद्युत आयोजनाहरू पनि प्राय नदी बहावमा आधारित रहेका छन् । अहिले वर्षायाममा विद्युत उत्पादन बढी भई खेर जाने तथा हिउँदमा माग अनुसार आपूर्ति हुन नसक्ने अवस्था देखिएको छ । जलाशय तथा अर्धजलाशय जलविद्युत आयोजनाहरू निर्माण भएको वा गर्न सकिएको भए माग र आपूर्तिबीच सन्तुलन कायम गर्न सहज हुने थियो । त्यसै गरी अन्य ऊर्जा जस्तै वायो फ्युल, सौर्य ऊर्जा, वायु ऊर्जा, जीवाशेष ऊर्जा जस्ता वैकल्पिक ऊर्जाको उत्पादन र उपयोगले ऊर्जाको दिगोपना कायम हुन सक्दछ ।

अ. जलविद्युत उत्पादनको सम्मिश्रण (Electricity Generation Mix) :

नेपालको सन्दर्भमा ऊर्जामा जलविद्युतको अंश ९३ प्रतिशतभन्दा बढी रहेको अवस्था छ । उत्पादित जलविद्युतमध्ये नदी बहावमा आधारित विद्युतको हिस्सा ५२ प्रतिशत रहेको छ भने अर्धजलाशययुक्त आयोजनाहरूबाट उत्पादित विद्युतको अंश ४० प्रतिशत छ । जलाशययुक्त आयोजनाको योगदान केवल ५

प्रतिशत मात्र रहेको छ । यस हिसावले हेर्दा वर्षायाममा विद्युत उत्पादन बढी र हिउँदमा स्वतः उत्पादनमा कमी आउने देखिन्छ । अहिले पनि वर्षायाममा उत्पादित विद्युत खेर जाने र हिउँदमा नपुग भई या त भारतबाट हुने आयात बढाउनु पर्ने वा विद्युत आपूर्तिमा कटौती गर्नु पर्ने समस्या परिरहेको देखिन्छ ।

ट. विद्युत निर्यात:

नेपालको भौगोलिक अवस्था, विद्युत व्यापार सम्बन्धमा भएका सम्झौता समेतका आधारमा नेपालले भारत, चीन तथा बंगलादेशमा विद्युत निर्यात गर्न सक्ने अवस्था देखिन्छ । भारत वा चीनको भूमि हुँदै अन्य देशहरूमा पनि विद्युत निर्यात गर्न सकिन्छ । लाभ लागतका दृष्टिले यो कति उपयुक्त हुन्छ भन्ने विषयको आर्थिक तथा प्राविधिक अध्ययन नभै यसै अनुमान गर्न सकिने विषय रहेन । अहिले नेपालले भारतको बजारमा प्रतिस्पर्धी दरमा बिक्री गर्न थालिसकेको छ । पहिलो चरणमा ३९ मेगावाट विद्युत निर्यात भैरहेको छ भने ३६५ मेगावाट निर्यातको सुनिश्चितता भएको छ । भारतीय ऊर्जा एक्सचेन्ज बजारबाट विद्युत खरिद तथा बिक्री गर्ने नेपाल पहिलो दक्षिण एशियाली मुलुक बनेको छ । नेपाल भारतबीच विद्युत खरिद बिक्री गर्नको लागि आवश्यक संरचना रहेको पृष्ठभूमिमा भारत निर्यात सहज देखिएको हो । बंगलादेशसँगको व्यापारका लागि भारतीय भूमिमा प्रसारण लाइनहरूको निर्माण गर्नु पर्ने वा भारतीय संरचनाहरूको प्रयोग गर्नु पर्ने हुँदा त्रिदेशीय वार्ता सम्वादबाट मात्र निष्कर्षमा पुग्न सकिन्छ । चीनतर्फ विद्युत निर्यात गर्न त्यति सहज नरहेको अध्येताहरूको जिकिर रहेको देखिन्छ । खास गरी जटिल भौगोलिक अवस्था, अन्तरदेशीय प्रसारण लाइनको शून्यता, नेपालसँग सिमाना जोडिएको क्षेत्र उच्च विद्युत खपत हुने क्षेत्र नरहेको अवस्थाका साथसाथै सीमा नजिक लोड सेन्टरहरू समेत नभए नरहेको कारण चीन निर्यात सहज देखिँदैन ।

ठ. चुहावट नियन्त्रण:

प्राधिकरणका अनुसार चालु आ.व.को पहिलो चौमासिकमा चुहावटको मात्रा १४.३५ प्रतिशतमा झरेको छ । चुहावट मध्ये वितरणतर्फको चुहावट ९.२४ प्रतिशत रहेको र बाँकी चुहावट उत्पादन तथा प्रसारणतर्फको रहेको छ ।

चुहावट नियन्त्रणका लागि प्राधिकरणले सञ्चालन गरेको अभियानलाई थप प्रभावकारी बनाउनको लागि चुहावट क्षेत्र पहिचान गरी मिटरहरू रिशिल्ड गर्ने, नियमित रूपमा मिटर अनुगमन गर्ने, मिटर वाइपास तथा हुकिङ नियन्त्रण गरी संलग्नलाई कारवाही गर्ने, बन्द मिटर वा खपत नदेखाउने गरी विग्निएका मिटर विस्थापन गर्ने, प्राविधिक चुहावट नियन्त्रणका लागि फेज व्यालेन्स गर्ने, स्तरोन्नति गर्ने ट्रान्सफर्मर र वितरण प्रणालीमा भएको कण्डक्टरको क्षमता र लोडबीच व्यालेन्स कायम गर्ने, ट्रान्सफर्मर थप गरी लोडका कारण हुने प्राविधिक चुहावट कम गराउने, नयाँ लोड सेन्टरहरू स्थापना, स्मार्ट मिटर जडानलाई अभियानको रूपमा अघि बढाउनु पर्ने देखिन्छ ।

ड. विवाद समाधान:

संघीय संरचनामा सबैभन्दा बढी विवाद देखिने क्षेत्र हो जलस्रोत । जलस्रोतको उपयोग तथा लाभको बाँडफाँटको विषय छिमेकी भारतमा विवादको केन्द्रमा देखिन्छ । हाम्रोमा पनि केही आयोजनालाई लिएर संघ, प्रदेशहरू तथा स्थानीय तहबीच विवाद देखिएको छ । स्थानीय तह तथा प्रदेश सरकार आर्थिक तथा प्राविधिक हिसावले सक्षम बन्दै जाँदा सीमा नदी तथा खोलाहरूको पानीको उपयोगको विषय विवादको विषय

बन्ने देखिन्छ । तल्लो तटीय क्षेत्रमा आउन सक्ने जोखिमको बेवास्ता गरी प्रदेश तथा स्थानीय तहहरू एकतर्फी हिसाबमा आयोजना सञ्चालन गर्न खोज्ने अवस्था आउन सक्दछ । यसतर्फ अहिले नै सचेत हुन जरुरी देखिन्छ ।

अन्त्यमा,

जलविद्युत आयोजनामा नेपाली जनताको प्रत्यक्ष लगानी आकर्षित गर्ने, रेमिट हाइड्रोको अवधारणा कार्यान्वयनमा ल्याउने, हेजिङ्ग कोषको व्यवस्था गरी विदेशी मुद्रा विनिमय जोखिम न्यूनीकरण गर्ने, आन्तरिक तथा अन्तरदेशीय प्रसारण लाइनहरूको विस्तार गर्ने, स्मार्ट मिटर तथा स्मार्ट ग्रिडलाई विस्तार गर्ने, विद्युतीय सवारी साधन प्रयोगलाई प्रोत्साहन गर्न विभिन्न छुट सुविधा उपलब्ध गराउने, द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय विद्युत व्यापार सम्झौतामार्फत निर्यात प्रवर्द्धन गर्ने, जग्गा प्राप्तिलाई सहज बनाउन नीतिगत एवं कानुनी प्रबन्ध थप मजबुद बनाउने तथा बैकल्पिक ऊर्जा प्रवर्द्धनको कार्यलाई समानान्तर रूपमा अगाडि बढाउनु पर्ने देखिन्छ ।

सन्दर्भ सूची:

- नेपालको संविधान, कानून किताब व्यवस्था समिति ।
- कार्य विस्तृतिकरण प्रतिवेदन, नेपाल सरकार ।
- ऊर्जा, जलस्रोत तथा सिंचाई मन्त्रालयका विभिन्न प्रकाशनहरू ।
- पन्ध्रौं योजना, राष्ट्रिय योजना आयोग ।
- नेपाल परिचय, सूचना तथा प्रसारण विभाग ।
- जल तथा ऊर्जा आयोगका प्रकाशनहरू ।
- विद्युत विकास विभागका प्रकाशनहरू ।
- नेपाल विद्युत प्राधिकरणका आवधिक प्रकाशनहरू ।
- विद्युत खपत बढाउने पन्ध्र उपायहरू, प्रकाश शर्मा ढकाल, अनलाइनखबर डट कम ।
- गरिबलाई निःशुल्क विद्युत कति सहज, प्रकाश शर्मा ढकाल, अनलाइनखबर डट कम ।
- जलविद्युतको विकास हिजो र आज, लक्ष्मण वियोगी ।
- दिगो विकासका लक्ष्यसँग सम्बन्धित विभिन्न प्रकाशनहरू, राष्ट्रिय योजना आयोग ।

अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाबाट प्राप्त सहायता परिचालन: विद्यमान समस्या र सुधारको क्षेत्रहरू

कमला खरेल*



पृष्ठभूमि

अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरू सरकारको विकास प्रयासका साझेदार र समाज रूपान्तरणका सहयात्री हुन्। देशको सामाजिक आर्थिक समृद्धिको परिकल्पना स्रोत साधनको पर्याप्तता विना किमार्थ सम्भव छैन। हाम्रो जस्तो देशमा आन्तरिक स्रोत साधन पर्याप्त मात्रामा नहुँदा बाह्य स्रोत साधनको समेत उपयोग गर्नुपर्ने बाध्यतात्मक अवस्था छ। भौगोलिक रूपमा भू-परिवेष्टितता, प्राकृतिक प्रकोपको हिसाबले जोखिमयुक्त, मानव विकासका सूचकाङ्कको कमजोर अवस्था, दुर्गम क्षेत्रमा अति गरिबी जस्ता समस्यालाई सम्बोधन गर्न सरकारले अन्य क्षेत्रसँग पनि सहकार्य र साझेदारी गरेर अगाडी बढ्नु पर्ने अवस्था छ। त्यसैले नेपालले विगत ६ दशकदेखि वैदेशिक सहायता परिचालन गर्दै आइरहेको छ। यस किसिमको सहायता परिचालनबाट विदेशी पुँजी, नवीनतम् प्रविधि, प्राविधिक ज्ञान, सीप र असल अभ्यासहरू भित्रिएको र यसबाट पूर्वाधार विकास, नीतिगत सुधार, सामाजिक आर्थिक रूपान्तरणका कार्यमा महत्त्वपूर्ण योगदान पुगेको देखिन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायताको प्राप्ति मूलतः सरकारी र गैरसरकारी गरी २ वटा तरिकाबाट हुने गरेको छ। सरकारी तवरबाट प्राप्त सहायतालाई Official Development Assistance (ODA) भनिन्छ। जुन सरकारी प्रणालीबाट औपचारिक रूपमा सहायता प्रवाह हुने गर्दछ। यस्तो सहायता अनुदानको रूपमा, ऋणको रूपमा, प्राविधिक सहायताको रूपमा द्विपक्षीय र बहुपक्षीय विकास साझेदारबाट प्राप्त हुने गर्दछ। यस बाहेक गैरसरकारी तवरबाट पनि सहायता प्राप्त हुन्छ जसलाई Private Voluntary Assistance (PVA) भनिन्छ। यस्तो सहायता सामाजिक, आर्थिक क्षेत्रमा सहयोग गर्न र मानवीय सहायताको रूपमा प्राप्त हुने गर्दछ। विदेशमा दर्ता भएका च्यारिटी, परोपकारी संस्था, धार्मिक संस्था तथा सामाजिक संस्थाहरूबाट नेपालमा सहायता भित्रिने र यी सहायताहरूको परिचालन स्वदेशभित्र रहेका साझेदार गैरसरकारी संस्था (Partner NGO) मार्फत स्थानीय तहमा परिचालन हुने गर्दछ। यस प्रकारको सहायता परिचालनका लागि राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूको समन्वय, सम्झौता, सुपरिवेक्षण, अनुगमन, मूल्याङ्कन, कार्यक्रम स्वीकृति जस्ता कार्य गर्ने उपल्लो र स्वायत्त निकायको (Apex and Autonomous Body) रूपमा समाज कल्याण परिषद् रहेको छ भने प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय, महिला, बालबालिका तथा जेष्ठ नागरिक मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय, गृह मन्त्रालय, कानून न्याय तथा संसदीय व्यवस्था मन्त्रालय र अन्य सम्बद्ध मन्त्रालयले पनि सहायता परिचालनमा आफ्नो भूमिका निर्वाह गरिरहेका छन्। नेपालको संविधान, आवधिक योजना तथा विभिन्न नीति तथा कानूनले अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्थाहरूको भूमिकालाई पारदर्शी बनाई राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतामा परिचालन गर्दै प्रभावकारी सेवा प्रवाहमार्फत जनताको जीवनस्तरमा सुधार ल्याउने परिकल्पना गरेको पाइन्छ। यति हुँदाहुँदै पनि नेपाली जनता र नेपालको विकासको लागि आएको स्रोत साधन परिचालनको प्रभावकारिता एवं उपयोग क्षमताका विषयमा समय समयमा बहस र छलफल हुने

* वरिष्ठ प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

गरेको पाइन्छ। अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाबाट कतिपय राम्रा कामका बाबजुद पनि विकास सहायता परिचालन गर्दा पारदर्शिता, प्रभावकारीता र सुशासनको कमी छ भनिएकोले यस विषयमा समीक्षा गर्न जरुरी भएको देखिन्छ। यस लेखमा अन्तर्राष्ट्रिय गैर सरकारी संस्थाहरूबाट प्राप्त सहायता परिचालनको विषयमा केन्द्रित भएर विषयवस्तु प्रस्तुत गर्ने प्रयास गरिएको छ।

अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूबाट प्राप्त सहायता परिचालनको अवस्था

अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूबाट नेपालमा शिक्षा, स्वास्थ्य, जीविकोपार्जन, महिला बालबालिका, कृषि जस्ता विभिन्न विषयगत क्षेत्रमा सहायता परिचालन हुँदै आएको छ। कोभिड १९ को रोकथाम तथा उपचारको लागि पछिल्लो समय स्वास्थ्य क्षेत्रमा सबैभन्दा बढी सहायता प्रवाह भएको देखिन्छ। अर्थ मन्त्रालयद्वारा प्रकाशित आ.व.२०७८/०७९ को प्राविधिक तथा अन्य प्राविधिक सहायताको विवरण अनुसार मा १२६ वटा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाबाट करिब ६८ अर्ब बराबरको बजेट परिचालन गर्ने प्रतिबद्धता देखिएको छ। नेपाली जनताको सेवाको लागि आएको यो रकम सानो रकम होइन तर कसरी खर्च हुन्छ भन्ने विषय यस सन्दर्भमा महत्त्वपूर्ण छ। नेपालमा अहिले खासगरी अमेरिका, बेलायत, इटाली, जर्मनी, फ्रान्स, स्वीट्जरल्याण्ड, दक्षिण कोरिया लगायतका देशबाट गैरसरकारी संस्थाहरू आउने गरेका छन्। संख्यागत रूपमा हेर्दा नेपालमा हाल करिब २३० भन्दा बढी अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्था (INGO) र ५३ हजारको हाराहारीमा राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्था (NGO) समाज कल्याण परिषदमा आबद्ध छन्। कुल ५३ हजार मध्ये २००० को हाराहारीमा NGO कार्यरत छन्। ती मध्ये पनि १००० संस्थाले समाज कल्याणको स्वीकृतिविना सिधै स्थानीय समुदायमा सहायता परिचालन गर्दछन्। प्रदेशगत रूपमा हेर्ने हो भने सबैभन्दा बढी बाग्मती प्रदेशमा र सबैभन्दा कम कर्णाली प्रदेशमा यी संस्थाहरूका परियोजना सञ्चालनमा रहेको देखिन्छ।

समाज कल्याण परिषद्ले सबै संस्थाहरूको अभिलेख व्यवस्थापन गर्ने, कामको अनुगमन तथा निरीक्षण गर्ने, सो को नियमन गर्ने, प्रतिवेदन गर्ने सबै कामहरू प्रभावकारी रूपमा हुन सकेको देखिँदैन। राष्ट्रिय बजेट प्रणाली भन्दा बाहिरबाटै यी सहायता प्रवाह हुने र सोको लेखापरीक्षण सरकारी निकायबाट नहुने हुँदा पारदर्शिताको प्रश्न सधैं उठिरहेकै देखिन्छ। स्वतन्त्र विज्ञ समूहबाट संस्थाहरूको मूल्याङ्कन गर्ने कार्य समाज कल्याणले गर्दै आएकोमा सो पनि नियमित रूपमा हुन सकेको देखिँदैन। नेपाली जनताको लागि आएको पैसा कसरी खर्च भएको छ भन्ने बारेमा राज्य संयन्त्रसँग यथार्थ तथ्याङ्क छैन। सहायता परिचालनको नियमनको जिम्मेवारी पाएको समाज कल्याण परिषद् स्वयं दक्ष र व्यावसायिक जनशक्तिको अभाव खेपिरहेको छ। परिषद्मा नेतृत्व तहमा हुने अस्थिरता, व्यावसायिक ज्ञान सीपको अभाव र कार्यान्वयन तहमा पनि दक्ष र काबिल जनशक्तिको कमी भएको अवस्था छ। यस परिस्थितिमा पनि केही संस्थाहरूले प्रशंसनीय कामहरू नगरेका पनि होइनन्। राज्य संयन्त्रको उपस्थिति हुन नसकेको अवस्थामा यी संस्थाहरूले गरिब र विपन्न समुदायमा थोरै भएपनि सेवा गरेकै छन्। तरपनि अधिकांश सहायताहरू सेमिनार, गोष्ठी, भ्रमण, सभा, सम्मेलन, अनुगमन, प्रतिवेदन लेखन, क्षमता विकाससम्बन्धी तालिम, जन चेतना अभिवृद्धि, सवारी साधन खरिद गर्ने जस्ता कार्यमा बढी खर्च हुने गरेको पाइन्छ। सहायता परिचालनमा दिगोपनामा ध्यान पुग्न नसकेको, स-साना परियोजना धेरै भौगोलिक क्षेत्रमा सञ्चालन गर्ने गरेको, प्रशासनिक प्रकृतिका र Soft Activities मा बढी बजेट विनियोजन गर्ने गरेको, सहायता परिचालनका क्षेत्रहरू दातृ संस्थाहरू आफैले आफ्नो अनुकूल छनोट गर्ने गरेको अवस्था अझपनि छँदैछ।

सहायता परिचालन प्रभावकारी नहुनुका कारणहरू

नेपालमा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूबाट परिचालन हुने सहायता अपेक्षा अनुरूप प्रभावकारी हुन सकेको देखिँदैन। यसका पछाडि थुप्रै कारणहरू जिम्मेवार छन्। जसलाई संक्षेपमा यहाँ प्रस्तुत गरिएको छः

- क) राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकता अनुसार सहायता परिचालन नहुनु,
- ख) राष्ट्रिय बजेटका लक्ष्यहरू र प्राप्त सहायताबीच तादम्यता नहुनु,
- ग) सहायता परिचालन संघीय संरचना अनुरूप गर्नु पर्ने भएको तर समाज कल्याण परिषद्को कानुन केन्द्रीय संरचना अनुरूप नै रहनु,
- घ) समाज कल्याण परिषदमा दक्ष र व्यावसायिक जनशक्तिको अभाव हुनु, परिषद्को संरचना संघीय स्वरूपको नहुनु,
- ङ) सहायता परिचालनका क्षेत्रहरू दातृ संस्थाहरू आफैले छनोट गर्नु,
- च) सहायताको रकम धेरै क्षेत्रमा समेटेर स-साना परियोजना बनाउनु र यसले ठूलो प्रभाव दिन नसक्नु,
- छ) सहायता परिचालनमा धेरै संस्थाहरूको संलग्नता र दोहोरोपना (Duplication) हुनु,
- ज) प्रशासनिक प्रकृतिका खर्चमा बजेट अधिक विनियोजन गर्नु र कार्यक्रमगत खर्चको रकममा पनि प्रशासनिक खर्चको प्रकृति धेरै हुनु,
- झ) समाज कल्याण परिषदले स्वीकृति, सहमति र अनुमोदन गरेका संस्थाहरूको र सोझै परिचालन हुने संस्थाहरूको वस्तुगत रूपमा अनुगमन तथा मूल्याङ्कन नहुनु,
- ञ) राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूको सहायता परिचालनको एकीकृत तथ्याङ्क नहुनु, अभिलेख व्यवस्थापन कमजोर रहनु,
- ट) सहायताको परिचालनमा नेपाल सरकारको तर्फबाट लेखाङ्कन, प्रतिवेदन र लेखापरीक्षण नहुनु र पारदर्शिताको अभाव रहनु।

सहायता परिचालनका प्रभावहरू

क) सकारात्मक प्रभाव

- प्राकृतिक विपदको समयमा राज्यको उपस्थिति कम भएको समयमा जनतालाई राहत र उद्धार कार्यबाट लाभ पुगेको छ।
- गरिब, सिमान्तकृत, वञ्चितामा परेका महिला बालबालिका, दलित एवं विपन्न वर्गलाई सशक्तिकरणका कार्यक्रम सञ्चालन गर्दै आय आर्जनका बाटोहरू पहिल्याइ दिएको छ।
- शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी, सरसफाई, पुनर्निर्माणका कार्य, मानव बेचबिखन तथा लैङ्गिक हिंसा विरुद्धका कार्यहरू सञ्चालन गरेर सामुदायिक विकासमा सुधार भएको छ।

ख) नकारात्मक प्रभाव

अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्था मार्फत परिचालन हुने सहायता परिचालन प्रभावकारी नहुँदा देहाय बमोजिमका प्रभाव परेको देखिन्छः-

- आफ्नो सुविधा अनुरूप सानो क्षेत्र छनोट गरी काम गर्ने प्रणाली भएकोले समग्रतामा जीवनस्तरमा उल्लेख्य सुधार आउन नसकेको,
- मानिसमा आत्मनिर्भर हुने भन्दा पर निर्भरतामुखी सोच बढ्दै गएको,
- समाजमा सम्भ्रान्त वर्गको पकड (Elite Capture) बढ्दै गएको र सीमित वर्ग र व्यक्तिको प्रभुत्व

बढ्न गएको,

- यस क्षेत्रमा राजनीतिकरण हावी हुँदै गएको,
- सहायता परिचालनमा दिगोपनाको सोच नहुँदा सहायता सामाग्रीहरूको अलपत्र पर्ने, खेर जाने र चाँडै बिग्रने अवस्था रहेको ।

विद्यमान व्यवस्था

अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थामार्फत नेपालमा प्राप्त हुने सहायता परिचालन सम्बन्धमा मौजुदा संवैधानिक, नीतिगत, कानुनी, संरचनागत व्यवस्थाहरूलाई देहाय अनुसार विश्लेषण र विवेचना गरिएको छः-

संवैधानिक व्यवस्था

- नेपालको संविधानको धारा ५१ को राज्यका नीतिहरू अन्तर्गत खण्ड (घ) को (११) मा वैदेशिक सहायता लिँदा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकतालाई आधार बनाउँदै यसलाई पारदर्शी बनाउने र वैदेशिक सहायताबाट प्राप्त रकम राष्ट्रिय बजेटमा समाहित गर्ने भन्ने प्रावधान रहेको छ। संविधानको धारा ५१ (ज) १४ बमोजिम सामुदायिक तथा राष्ट्रिय वा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघ संस्थाको लगानी र भूमिकालाई जवाफदेही र पारदर्शी बनाउँदै त्यस्ता संस्थाको स्थापना, स्वीकृति, सञ्चालन, नियमन र व्यवस्थापनका लागि एकद्वार प्रणाली अपनाउने र आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्रमा मात्र त्यस्ता संघ संस्थालाई संलग्न गराउने उल्लेख छ। संविधानले प्राप्त सहायताहरू राष्ट्रिय बजेट प्रणाली मार्फत परिचालित हुनुपर्ने र राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकता अनुरूप पारदर्शी तरिकाले एकद्वार नीति अनुरूप परिचालन गर्न दिशानिर्देश गरेको छ।

कानुनी एवं नीतिगत व्यवस्था

- समाज कल्याण ऐन, २०४९ र समाज कल्याण नियमावली, २०४९ मा भएका प्रावधानले अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थामार्फत नेपालमा प्राप्त हुने सहायतालाई नियमन गर्दै आएको छ। यस व्यवस्था अनुसार नेपालमा सहायता परिचालन गर्नु अगाडि अनुमति लिनुपर्ने र अनुमति प्राप्त संघ संस्था समाज कल्याण परिषद्सँग साधारण सम्झौता (General Agreement) र परियोजना सम्झौता (Project Agreement) गरेर सहायता परिचालन गर्नुपर्ने उल्लेख छ। यसलाई थप सहजीकरण र व्यवस्थित गर्न परियोजना सम्झौतासम्बन्धी निर्देशिका, २०७१ तर्जुमा भएको छ। निर्देशिकामा भएको व्यवस्था बमोजिम अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थामार्फत सञ्चालित परियोजना अन्तर्गतका चरणहरूलाई समन्वयात्मक, नीतिगत तादाम्यता, सहभागितामूलक, मर्यादित, व्यवस्थित, पारदर्शी र जवाफदेही बनाउने भन्ने कुरा उल्लेख छ। निर्देशिकामा सहायता परिचालन गर्नु अगाडि समाज कल्याण परिषद्सँग सम्झौता गर्नुपर्ने तोकिएको प्राथमिकताका क्षेत्रमा परिचालन गर्नुपर्ने सहायता परिचालन गर्दा क्षेत्रहरूलाई क्लस्टरिङ्ग गर्नु पर्ने व्यवस्था गरिएको छ। यसै गरी अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाको परियोजनालाई सहजीकरण गर्न सहजीकरण समितिसम्बन्धी कार्यविधि, २०७० रहेको छ। साथै, सालबसाली नीति तथा कार्यक्रमहरू कार्यान्वयनमा छन्।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४ को दफा २५ ले गैरसरकारी संघ संस्थाले स्थानीय तहसँग समन्वयमा रही कार्य गर्नुपर्ने र सो कार्य गर्दा अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संघ संस्थाले नेपाल सरकारको पूर्व स्वीकृति लिएको हुनुपर्ने प्रावधान उल्लेख छ। स्थानीय तहसँग समन्वय गर्दा आफ्नो वार्षिक

योजना कार्यक्रम तथा बजेट स्थानीय तहको वार्षिक योजना कार्यक्रम तथा बजेटमा समावेश गराउनु पर्ने उल्लेख छ।

- अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति, २०७६ ले यस क्षेत्रमा परिचालित हुने सहायतालाई निम्नानुसार परिचालन गर्ने नीति लिएको छः
 - गैरसरकारी संस्थाले विकास सहायता परिचालन गर्दा राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकता अनुसार परिचालन गर्ने,
 - सहायता परिचालनसम्बन्धी आयोजना प्रस्ताव गर्दा सम्बन्धित विषयगत मन्त्रालयसँग समन्वय गर्नुपर्ने,
 - स्थानीय तहसँग सामञ्जस्यता कायम सहभागितामूलक योजना तर्जुमा गर्नुपर्ने र कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्ने,
 - अर्थ मन्त्रालयमा रहेको AMIS मा दोहोरो नपर्ने गरी सहायताको विवरण प्रविष्ट गर्नुपर्ने,
 - धार्मिक एवम् राजनीतिक संवेदनशीलताका क्षेत्र बाहेक विकासमूलक काममा परिचालन गर्नुपर्ने,
 - आयोजना लागतको बढीमा २० प्रतिशतसम्म प्रशासनिक खर्च गर्न पाउने,
 - आय व्ययको विवरण वार्षिक रूपमा सार्वजनिक गर्नुपर्ने,
 - कार्यक्रम सञ्चालन गरेको स्थानीय तहमा वर्षको एकपटक Third Party Evaluation गर्नुपर्ने, सार्वजनिक सुनुवाई तथा सामाजिक परीक्षण गर्नुपर्ने जस्ता प्रावधानहरू रहेका छन्।
- पन्ध्रौं योजना (२०७६/७७-२०८०/८१) मा यस क्षेत्रले सामाजिक शक्ति परिचालन गरी सरकारको विकास लक्ष्य तथा प्राथमिकता अनुरूपका क्षेत्रमा कार्यक्रम सञ्चालन गरी गरिवी निवारण, क्षमता अभिवृद्धि, नागरिक सचेतना सशक्तिकरणमा सहयोग पुऱ्याउने दुर्गम तथा पछाडि परेको क्षेत्रको विकास, उत्पादन वृद्धि र सेवा प्रवाहमा सहयोग गर्ने र सहायता परिचालनमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता र मितव्ययिता कायम गर्दै संस्थागत सुशासन कायम गर्नेतर्फ मार्गदर्शन लिएको छ।

संस्थागत एवं संरचनागत व्यवस्था

- समाज कल्याण परिषद् नियमनकारी निकायको रूपमा रहेको,
- संस्थागत रूपमा प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रपरिषद्को कार्यालय, महिला बालबालिका तथा जेष्ठ नागरिक मन्त्रालय, अर्थ मन्त्रालय, कानून मन्त्रालय र विषयगत मन्त्रालयका पदाधिकारी सहितको सहजीकरण समितिको व्यवस्था रहेको,
- केन्द्रीयस्तर र जिल्लास्तरमा सल्लाहकार समिति रहने व्यवस्था गरिएको,
- राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूका संगठित महासंघहरू स्थापना भएका,

अन्य व्यवस्थाहरू

- जिल्लास्तरमा पनि सार्वजनिक सुनुवाई र सामाजिक परीक्षण हुने व्यवस्था रहेको,
- परियोजना मूल्याङ्कनका लागि छुट्टै विज्ञ समूह छनोट गरी उक्त विज्ञ समूहले दिएको प्रतिवेदनको कार्यान्वयन गर्न सम्बन्धित निकायमा पठाउने गरिएको,
- प्राप्त सहायतालाई संस्थाहरूले अर्थ मन्त्रालयमा रहेको Aid Management Information System मा आफैले दोहोरो नपर्ने गरी प्रविष्ट गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको,

- अर्थ मन्त्रालयबाट Development Cooperation report र Technical and Other Technical Assistance प्रकाशनमा गरी अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालनको यथार्थ अवस्थालाई सार्वजनिक गर्ने प्रयास रहेको,

माथि उल्लिखित संवैधानिक, नीतिगत, कानुनी एवं संरचनागत व्यवस्थाले गैरसरकारी संघ संस्थाबाट प्राप्त सहायता परिचालनका लागि मार्गनिर्देशन गरेको र सहायतासम्बन्धी परियोजना कार्यान्वयनलाई अझ बढी प्रभावकारी बनाउन आधार तयार भएको देखिन्छ। तर भएका व्यवस्थाहरूको कार्यान्वयन गर्न अझ धेरै काम गर्न बाँकी नै रहेको देखिन्छ।

सुधारका क्षेत्रहरू

नेपालको संविधानले राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थालाई सामाजिक परिचालनको महत्त्वपूर्ण कर्ता (Actor) मानेको छ। स्थानीय तहमा पुगेर समुदायको हितमा काम गरेर मानव अधिकारको संरक्षण र संवर्द्धन गर्ने, सामाजिक न्यायका लागि बहस पैरवी गर्ने, स्थानीय स्रोत साधनको परिचालन गरी स्थानीय समुदायको सीप विकास र नेतृत्वको विकासमा योगदान गर्ने, गरिबी निवारण कार्यक्रममा सरकारसँग सहकार्य गर्ने, भ्रष्टाचारका गतिविधिमा खबरदारी गर्दै सुशासनको प्रवर्धन गर्न यी संस्थाहरूलाई महत्त्वपूर्ण भूमिका र अवसर प्राप्त छ। नेपालमा संघीयता कार्यान्वयन गए पश्चात् स्रोत साधनको माग ठूलो भएको तथा देश भित्र उपलब्ध स्रोत न्यून भएको अवस्थामा बाह्य स्रोत समेत अपरिहार्य र निर्विकल्प भएको छ। बाह्य स्रोतको रूपमा लिएको ऋण उत्पादनशील क्षेत्रमा उपयोग नहुँदा दीर्घकालमा भावी पुस्तालाई ठूलो आर्थिक भार पर्ने देखिन्छ। देशलाई प्राप्त भएका अनुदानको रकम पनि मुलुक विकासोन्मुख मुलुकमा स्तरोन्नति (LDC Graduation) भएपछि घट्दै जाने सम्भावना छ। यसकारण हाल उपलब्ध हुँदै आएको सहुलियतपूर्ण ऋणमा कटौति भए पश्चात् ऋण अझ महङ्गो हुने देखिन्छ। आगामी दिनमा पनि हाम्रा खर्चका परिपाटी उही संयन्त्र र उपयोग क्षमता उस्तै भएमा हाम्रो मुलुकको अवस्था अझ कमजोर हुने देखिन्छ। अझ Green Resilient and Inclusive Development (GRID) Approach मा अगाडि बढ्न तथा SDGs कार्यान्वयन गर्न हामीलाई स्रोत साधनको आवश्यकता निरन्तर रूपमा परिरेको हुन्छ। यस सन्दर्भमा हाम्रो देशमा जनताको जीवनस्तर उकास्न नाफारहित र परोपकारी हिसाबले सहयोग गर्नु यी संस्थाहरूको प्रशंसनीय काम मानिन्छ। तर यसरी प्राप्त भएको विदेशी मुद्राको सानो रकम पनि देशको दीर्घकालीन विकासमा सहयोग पुग्ने र सार्वजनिक वस्तु तथा सेवा उत्पादनमा खर्च हुन पर्दछ। अतः राज्य प्रणाली भित्र रहेर समाजका लक्षित वर्गमा सेवा प्रवाह गर्दै सहायता परिचालनको प्रभावकारितामा अभिवृद्धि गर्न देहाय अनुसारका काम गर्नु पर्ने देखिन्छ:-

- क) संघीय संरचना अनुकूल हुनेगरी समाज कल्याण ऐन, २०४९ तथा नियमावली, २०४९ मा परिमार्जन गरी परिषदको संरचना संघीय र प्रादेशिकस्तर सम्म हुने गरी विस्तार गर्न नयाँ ऐनले प्रतिस्थापन गर्ने।
- ख) समाज कल्याण परिषदका कामकारवाहीलाई प्रविधिमैत्री (IT Friendly) बनाई यस क्षेत्रमा परिचालन भएको सहायता रकमको यथार्थ र एकीकृत अभिलेख व्यवस्थापन गर्नु पर्दछ र सोको सूचना अर्थ मन्त्रालय समाज कल्याण परिषदमा राख्ने।
- ग) परिषदको संरचनालाई पुनरावलोकन गर्न O & M Survey गरी दक्ष व्यावसायिक सक्षम र नैतिकवान् कर्मचारी नियुक्ति र पदस्थापन गर्नुपर्ने देखिन्छ। पुराना तर संस्थाको लागि अनुत्पादक कर्मचारीलाई उचित सुविधा दिई अवकाश गर्नु उपयुक्त हुन्छ।

- घ) राष्ट्रिय र अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूको कार्यक्षेत्र तथा सोही बमोजिम संस्थाहरूको वर्गीकरण गर्ने र यी संस्थाहरूको आचारसंहिता बनाई लागू गर्ने ।
- ङ) संस्थाका काम कारबाहीमा पारदर्शिता, जवाफदेहिता तथा सुशासन कायम गर्न र संविधानको भावना अनुरूप संघ संस्थाको नियमन र व्यवस्थापनको लागि समाज कल्याण परिषदमा एकद्वार नीति कार्यान्वयन गर्न र परिषदसँगको आबद्धतालाई अनिवार्य गरी नियम विपरीत कार्य गर्ने संस्थामाथि छानबिन गरी कारबाही समेत गर्ने व्यवस्थाका लागि ऐन नियम संशोधन गरी कार्यान्वयन गर्ने ।
- च) राष्ट्रिय आवश्यकता र प्राथमिकताका क्षेत्र पहिचान गरी विषयगत मन्त्रालय र निकायसँग समन्वय गरी Baseline survey गरेर मात्र सहायता परिचालन गर्नु पर्दछ । शहरभन्दा ग्रामीण क्षेत्रतर्फ सहायता प्रवाह हुनु आवश्यक छ ।
- छ) सहायतालाई स-साना आयोजनामा धेरै क्षेत्र समेट्नु भन्दा Cluster Approach मा केन्द्रित गर्ने र दोहोरोपना हटाउन परियोजना बैंक (Project Bank) को व्यवस्था गर्न आवश्यक देखिन्छ ।
- ज) परियोजनाको वस्तुगत रूपमा अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने, सोबाट प्राप्त पृष्ठपोषणको उपयोग गरी बाँकी कार्यक्रमहरू सञ्चालन गर्ने नगर्ने यकिन गर्नुपर्दछ ।
- झ) संस्थाहरूले सेवा प्रवाहमा Political Legacy भन्दा माथि रहेर आफूलाई तटस्थताको आधारमा सरकारको सहयोगीको रूपमा रहेर सेवा सेवा दिने र त्यस्तो सेवा सहरी क्षेत्रभन्दा ग्रामिण क्षेत्रमा केन्द्रित गर्ने, पर्दछ । सहायताको वास्तविक परिचालनको अवस्था उजागर गर्न संस्थाहरूले अनिवार्य रूपमा सामाजिक लेखापरीक्षण, सार्वजनिक सुनुवाई, तेस्रो पक्ष मूल्याङ्कन (Third Party Evaluation) गराउने र आय र व्ययको वार्षिक विवरण सार्वजनिक गर्नु पर्दछ ।
- ञ) बजेट र योजनाबीच उचित तालमेल गरी Soft Activities लाई कम गरी सार्वजनिक वस्तु तथा सेवा उत्पादनमा सहायता केन्द्रित हुनु पर्दछ ।
- ट) महालेखा परीक्षकबाट सबै संस्थाहरूको लेखापरीक्षण हुनुपर्ने व्यवस्था मिलाउनु पर्दछ ।
- ठ) परियोजना सञ्चालन गर्दा दिगोपना (sustainability) र बहिर्गमनको योजना (Exit Plan) अनिवार्य बनाई कार्यक्रम सञ्चालन गर्नुपर्ने देखिन्छ ।

मानवीय एवं प्राकृतिक विपत्ति, सामाजिक विकास, मानव अधिकार र लोकतन्त्रको संरक्षण, सामाजिक न्याय, समानता र सुशासनको प्रवर्धनमा राष्ट्रिय एवं अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाहरूको अग्रणी भूमिका रहेको छ । सरकार र बजार नपुगेका क्षेत्रमा समुदायको उत्थानमा काम गर्ने अर्थतन्त्रको तेस्रो शक्तिको रूपमा यस क्षेत्रलाई मानिएको छ । तथापि हालका विद्यमान कमी कमजोरीलाई सुधार गर्दै माथि उल्लिखित सुझावहरू कार्यान्वयन गर्ने प्रतिबद्धता र सो को व्यवहारमा पनि रूपान्तरण सरोकारवाला सबैमा भएमा समुदायको सशक्तिकरण हुने र जीवनस्तरमा सुधार हुने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

निष्कर्ष

सामाजिक आर्थिक विकासमा रूपान्तरण गर्न, समुदायलाई सशक्तिकरण र सबलीकरण गर्न र जनजीवन माथि उठाउन राष्ट्रिय/अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाले योगदान पुऱ्याउँदै आएका छन् । सिद्धान्तः यी संस्थाहरू विकासमुखी, राजनीतिप्रति तटस्थ, चारित्रिक रूपमा लोकतान्त्रिक, गैर नाफामूलक, स्वयंसेवी र समाजका विश्वासका पात्र हुन्छन् भन्ने गरिन्छ । त्यसैले सिद्धान्त र व्यवहार बीचमा समानता छ वा फरक छ भन्ने सम्बन्धमा समय समयमा समीक्षा हुन जरुरी हुन्छ । राज्यले सामाजिक रूपान्तरणको महत्त्वपूर्ण साझेदारको

रूपमा लिएको र सहायता परिचालनको हकमा केही उदाहरणीय कामहरू पनि गरेका छन् जसको कदर सबैले गर्नु पर्दछ। तर कतिपय संस्थाहरूका वित्तीय क्रियाकलाप र कार्यक्रमका विषयहरू अपारदर्शी ढङ्गबाट सञ्चालन हुँदा र राज्यको तर्फबाट अनुगमन र मूल्याङ्कन प्रभावकारी नहुँदा नेपाली जनताको नाममा आएको सहायताको रकमलाई प्रभावकारी बनाउने विषय पेचिलो बन्दै गएको गएको छ। कतिपय आयोजनाका कार्यक्रम अपारदर्शी हुनु नियम कानुन विपरीत कार्यक्रम सञ्चालन हुनु र यसमा राज्य बेखबर जस्तै रहनुले सुशासनको उपहास हुने अवस्था आउन सक्छ। त्यसैले यी संस्थाका कामहरू नागरिकका लागि आडभरोसा र ढाडस प्रस्तुत गर्न जरुरी छ। यस क्षेत्रमा प्राप्त भएको सहयोग परिचालनको अवस्था हेर्दा समस्याहरू धेरै देखिन्छन्। तथापि नेपाली जनताको नाममा आएको रकमको उपयोग प्रभावकारी बनाउन सम्बद्ध पक्षसँग समन्वय गरी स्थानीय परिवेश (Local Context) अनुरूप आवश्यकता र प्राथमिकतासँग लय मिलाई (Rhythm) स्थानीय तहको माग र आवश्यकताका आधारमा सहायता परिचालन गर्नु पर्दछ। यसका लागि सम्बन्धित ऐन कानुनमा परिमार्जन दक्ष र क्षमतावान जनशक्तिको उपलब्धता सहायता उपयोगको अभिलेख व्यवस्थापन, खर्चमा दक्षता र लेखापरीक्षण खर्चको दिगोपना उपलब्धिमूलक र मापनयोग्य खर्चको विनियोजन जस्ता विषयमा ध्यान दिनु आवश्यक भएको छ। यी निकायको लगानी र भूमिकालाई जवाफदेही र पारदर्शी बनाउन समन्वय गर्ने, अनुगमन गर्ने र नियमन गर्ने निकायको भूमिका पनि त्यतिकै प्रभावकारी हुन आवश्यक छ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपालको संविधान, कानुन किताबखाना व्यवस्थापन समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- समाज कल्याण ऐन, २०४९ र समाज कल्याण नियमावली, २०४९, कानुन किताबखाना व्यवस्थापन समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४, कानुन किताबखाना व्यवस्थापन समिति, बबरमहल, काठमाडौं।
- समाज कल्याण परिषद् परियोजना सम्झौतासम्बन्धी निर्देशिका २०७९, समाज कल्याण परिषद्।
- अन्तर्राष्ट्रिय गैरसरकारी संस्थाको परियोजना सहजीकरण समितिसम्बन्धी कार्यविधि २०७०, समाज कल्याण परिषद्।
- प्राविधिक सहायता तथा अन्य प्राविधिक सहायताको विवरण २०७८/७९, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं।
- अन्तर्राष्ट्रिय विकास सहायता परिचालन नीति २०७६, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं।
- विकास सहायता प्रतिवेदन २०७६/०७७, अर्थ मन्त्रालय, सिंहदरबार, काठमाडौं।
- महालेखा परीक्षकको वार्षिक प्रतिवेदन, २०७८ महालेखा परीक्षकको कार्यालय बबरमहल, काठमाडौं।
- सामाजिक विकास विशेषाङ्क, २०७६, समाज कल्याण परिषद्, हरिहरभवन, ललितपुर।
- मामिला अध्ययन प्रतिवेदनहरू, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र, हरिहरभवन, ललितपुर।

आन्तरिक लेखापरीक्षण: एक परिचय



तीर्थ बहादुर बस्नेत*

पृष्ठभूमि

आन्तरिक लेखापरीक्षण (Internal Audit) भन्नाले व्यवस्थापनलाई संस्थाको उद्देश्य प्राप्ति, जोखिम व्यवस्थापन तथा आन्तरिक नियन्त्रणका लागि सहयोग गर्न सो निकायको व्यवस्थापकीय अभ्यास, लेखा तथा अन्य कारोबार र सोसँग सम्बन्धित कागजात एवं प्रक्रियाको जाँच, परीक्षण, विश्लेषण समेतका कार्यलाई बुझाउँदछ। आन्तरिक लेखापरीक्षणको कार्य निकाय भित्रका कर्मचारीहरूबाट वा अर्को निकाय वा बाहिरी अनुभवी व्यक्तिबाट (outsourcing) गराइन्छ। यसले निकायको जोखिम तथा लागत न्यूनीकरण गर्ने, कमी कमजोरी तथा ठगीलाई कम गर्ने, कार्य योजना पालना भए नभएको जाँच गर्ने, नीति तथा कार्यविधिहरू परिपालनामा सहयोग गर्ने, कार्य प्रक्रियाहरूलाई सुधार गर्ने जस्ता कार्यमा व्यवस्थापनलाई सहयोग पुऱ्याउँदछ। आन्तरिक लेखापरीक्षणले निकायको जोखिम व्यवस्थापन, सुशासन र आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली प्रभावकारी रूपमा सञ्चालन भइरहेको छ भन्ने स्वतन्त्र आश्वासन प्रदान गर्दछ। आन्तरिक लेखापरीक्षण कार्य निजी तथा सार्वजनिक दुवै क्षेत्रमा संगठनको अभिन्न हिस्सा तथा कार्यालय प्रमुख वा व्यवस्थापकको प्रमुख जिम्मेवारीको रूपमा रहेको हुन्छ।

अमेरिकाको आन्तरिक लेखापरीक्षण संस्था Institute of Internal Auditors ले आन्तरिक लेखापरीक्षणको परिभाषा "Internal auditing is an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization's operations. It helps an organization to accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control and governance processes." भनी दिएको छ।

आन्तरिक लेखापरीक्षकहरूलाई सहयोग पुऱ्याउन Institutes of Internal Auditors ले International Professional Practice Framework (IPPF) विकास गरेको र यो विश्वव्यापी रूपमा आन्तरिक लेखापरीक्षणका अभ्यासकर्ताहरूको लागि Full Range को Guidance को रूपमा रहेको मानिन्छ।

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६ मा सम्बन्धित कार्यालयको उद्देश्य अनुरूपका कार्यसम्पादनसँग सम्बन्धित कानून, व्यवस्थापकीय अभ्यास, लेखा तथा अन्य कारोबार र सोसँग सम्बन्धित कागजात एवं प्रक्रियाको जाँच, परीक्षण, विश्लेषणको साथै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको समग्र मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन गर्ने कार्यलाई आन्तरिक लेखापरीक्षण भनी परिभाषा गरिएको छ। साथै, संघीय कार्यालयहरूमा आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने कार्य महालेखा नियन्त्रक कार्यालय वा सो कार्यालयले तोकेको कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट गर्ने गरी जिम्मेवारी तोकिएको छ। आन्तरिक लेखापरीक्षण भन्नाले कोष

* प्रशिक्षक, सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र

तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालय वा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट सम्बन्धित कार्यालयको उद्देश्य अनुरूपका कार्य सम्पादनसँग सम्बन्धित कानून, व्यवस्थापकीय अभ्यास, लेखा तथा अन्य कारोबार र सो सँग सम्बन्धित कागजात एवं प्रक्रियाको जाँच परीक्षण विश्लेषणका साथै आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको समग्र मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन गर्ने कार्य सम्झनु पर्दछ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणको उद्देश्यहरूमा आर्थिक कारोबारको नियमितता, मितव्ययिता र प्रभावकारिता भए नभएको परीक्षण गरी सम्बन्धित निकायलाई आवश्यक सुझाव प्रदान गर्ने, प्रचलित कानून अनुसार आम्दानी तथा खर्च र त्यसको लेखाङ्कन प्रक्रिया परीक्षण गरी वित्तीय जवाफदेहिता कायम राख्न सहयोग पुऱ्याउने, अन्तिम लेखापरीक्षणका लागि श्रेस्ताहरू तयारी अवस्थामा राख्न लगाउने, संगठनलाई आवश्यक पर्ने वित्तीय प्रतिवेदनहरू समयमै सही र भरपर्दो रूपमा उपलब्ध गराउन सहयोग गर्ने, आर्थिक कारोबारमा बेरुजू र अनिमियतता नहुने स्थिति सृजना गर्न व्यवस्थापनलाई सहयोग गर्ने तथा संगठनबाट सञ्चालन भएका कार्यक्रमहरू निर्धारित समयमा सम्पन्न गर्न सहयोग गर्ने लगायतका रहेका छन् ।

अवधारणा र इतिहास

विश्वमा लेखापरीक्षणको थालनी मध्ययुगबाटै सुरु भएको हो भन्ने भनाइ छ । इटालीका ल्युका पेसिओलीले सन् १४९४ मा प्रकाशन गरेको 'सम्मा डे अर्थमेटिका भन्ने पुस्तकमा भेनाइस भन्ने परिच्छेदमा लेखापरीक्षकको कर्तव्य तथा अधिकारबारे वर्णन गरी लेखापरीक्षणको कार्यक्षेत्रलाई स्पष्ट गरेको पाइन्छ ।

नेपालमा लेखापरीक्षणको विकासको चर्चा गर्दा सरकारी तथा व्यावसायिक दुवै किसिमको लेखापरीक्षणको विकास क्रमलाई हेर्नु उपयुक्त हुन्छ ।

लेखापरीक्षण विकास क्रम सन् १३२५ (वि सं १३८१ साल) मा तलेजु भवानीदेखिको चर्चा भएको पाइन्छ । मल्ल कालमा सिमरौनगढबाट त्यहाँका राजाले तलेजु भवानीलाई आफ्नो इष्टदेवी बनाई नेपाल (काठमाडौँ) ल्याएपछि राजाको ढुकुटीको तालाचाबी यिनै भवानीको हातमा सुम्पेको भन्ने भनाइ छ ।

तलेजु भवानीलाई कर्नाट (नायर) वंशी राजा हरिसिंह देवले उपत्यकामा आफू साथमा लिएर आएका थिए । नेपाल संवत् ४४३ (सन् १३२५) मा भारतीय मुसलमान शासक गयासुद्दीन तुगलकले हरिसिंहको राज्य सिम्रौनगढ (बारा) मा आक्रमण गरेपछि आक्रमणबाट बच्न उनी आफ्नो इष्टदेवी तलेजु भवानी सहित भक्तपुरका राजा रुद्र मल्लको शरणमा आएको इतिहासमा उल्लेख छ ।

राज्यको हिसाबकिताब यिनै तलेजु भवानी देवीले राख्दथिन् र यदाकदा राजासँग पासो पनि खेल्दथिन् भन्ने किम्बदन्ती छ । एक दिन पासो खेल्दै गर्दा राजाको मनमा नराम्रो भावना आएको देखेर देवी अलप भइन् । राति राजाको सपनामा प्रकट भई आइन्दा म कुनै बाँडा (शाक्य वंश) को नाबालिका कुमारी छोरीको रूपमा प्रकट हुन्छु भनिन् भन्ने भनाइ रहेको पाइन्छ ।

त्यसै समयदेखि तलेजु भवानी स्वरूप कुमारी थाप्ने प्रचलन सुरु भएको देखिन्छ, जसलाई देवी झैं राजाको ढुकुटीको तालाचाबी राख्न दिइन्थ्यो । त्यसपछि ती कुमारीलाई राख्ने ठाउँलाई कुमारी चोक भन्न थालियो । त्यही चोक कालान्तरमा राजाको आय व्ययको हिसाब राख्ने अड्डाको रूपमा विकसित भएकोले त्यसलाई कुमारीचोक अड्डा भनियो । पछि यही कुमारीचोक अड्डा नेपालको पहिलो सरकारी लेखापरीक्षण संस्थाको रूपमा विकसित भयो ।

पृथ्वीनारायण शाहको शासन कालमा सरकारी हिसाब किताब जाँचे संस्थाको रूपमा कुमारीचोकको स्थापना भएबाट लेखापरीक्षणको प्रादुर्भाव भएको मानिएको छ । वि.सं. १८२८ मा पृथ्वीनारायण शाहले काठमाडौंलाई राजधानी बनाएपछि आफ्नै रेखदेखमा बहीपत्र जाँची फरफारकी दिने नियम बनाएको इतिहास शिरोमणि स्वर्गीय बाबुराम आचार्यले उल्लेख गरेका छन् ।

पृथ्वीनारायण शाहले कुमारीचोक अड्डालाई बही बुझाउने अड्डाको नाममा परिवर्तन गरेका थिए । वि.सं. १८५० मा रणबहादुर शाहको शासन कालमा जारी भएको ताम्रपत्र एवं लालमोहरहरूको अध्ययनबाट बही बुझाउने कार्यलाई दृढताका साथ कार्यान्वयन गरेको पाइन्छ ।

राणा शासनको प्रारम्भ भएपछि वि.सं. १९०३ मा प्रधानमन्त्री जंगबहादुर राणाले बही बुझाउने अड्डालाई साविकको पुरानै नाम कुमारीचोक अड्डाको नाम दिए । यसलाई मुख्तियार (प्रधानमन्त्री लगत्तै तलको पद) को मातहतमा राखी सबै अड्डाहरूले आम्दानी खर्चको हिसाब कुमारी चोक अड्डामा बुझाई जाँच गराएर फरफारक लिनुपर्ने बाध्यता कायम गरियो ।

वि.सं. १९१७ सालमा जंगबहादुरले सर्वप्रथम कुमारीचोक अड्डालाई तीनफाँट पहाड, मधेश र नेपालमा विभाजन गरी कर्णेल सनकसिंह टण्डन लाहुरे क्षेत्रीलाई यसको हाकिम बनाएका थिए । त्यसपछि नि.सु. कीर्तिमान राजभण्डारी, गंगाबहादुर बस्नेत र डम्बरबहादुर थापाहरू यसका हाकिम भए ।

वि.सं. १९३० मा आएर नेपालमा सर्वप्रथम स्याहा राखे र बही बुझाउने कामलाई छुट्याइयो । वि.सं. १९६२ सालमा चन्द्रशमसेरले कुमारी चोकको पुनर्गठन गरे । वि.सं. १९६७ साल पुसमा आएर अडिटरको दरबन्दी सिर्जना गरियो । वि.सं. १९८९ पुस २६ गते कुमारीचोकलाई ६ फाँट अर्थात् पहाड, मधेश र नेपाललाई दुई—दुई फाँटमा बाँडियो । हरेक फाँटको हाकिममा नासु र खरिदार, तहरिर, मुखिया, नायव राइटर र नौसिन्दा हुन्थे । फाँटमाथिको मुख्य हाकिममा कर्णेल अथवा सरदार हुन्थे र यो अड्डा मुख्तियारको मातहतमा रहन्थ्यो ।

नेपाल पहिलो फाँटले मुलुकीखाना र कौशितोषा खानाको हिसाब, दोस्रोले उपत्यकाको आम्दानी खर्च, पहाड पहिलोले पूर्व र दोस्रोले पश्चिम, मधेश पहिलोले पूर्व र दोस्रोले पश्चिमको आम्दानी खर्चको लेखापरीक्षण गर्दथे । हरेक तीन महिनामा रकमीले कुमारीचोकमा पेश गरेको सेस्ताको पहिलो ठाडो जाँच (हिजोआजको आन्तरिक जाँच) हुन्थ्यो । रकमीले आफूलाई सोधिएको कुराको स्पष्टिकरण दिनु पर्दथ्यो । त्यसपछि कायम भएको बेरूजू उपर कुमारी चोकले कारबाही उठाउँथ्यो । लेखापरीक्षणको साथै बेरूजूमा कारबाही गर्ने, दण्ड दिने, थुन्ने र जायजेथा गर्ने अधिकार कुमारीचोक अड्डालाई प्रदान गरिएको थियो ।

प्रत्येक वर्षको हिसाब, वर्ष सकिएको छ महिनाभित्र जाँची फरफारकी दिन नसके खानकीको दामासाहीले फिर्ता गरौला भनी कुमारीचोकका हाकिम भएका हुन्थे । बेलामा सेस्ता दाखिला गरौंला, नगरेमा सजाय भोग्ने छु भनी रकमीले र पेश भएको सेस्ता बेलामा नजाँचे सजाय सहँला भनी कुमारीचोकका हाकिमले कबुल गर्ने चलन हुँदा सेस्तामा सरकारको अलिकति पनि तलमाथि हुन पाउँदैनथ्यो । मुख्तियार भीमसेन थापा, राज सहायक बहादुर शाह, गुणवन्त खरदार र आदिकवि भानुभक्त आचार्यलाई कुमारीचोकले दिएको गोता (सजाय)का विभिन्न कथाहरू छन् ।

वि.सं. २००४ सालमा नेपाल वैधानिक कानून बमोजिम श्री ३ महाराज (तत्कालिन प्रधानमन्त्री) बाट नियुक्त गर्ने गरी हिसाब जाँच गर्ने उच्च पदस्थ पद प्रधान जाँचकीको व्यवस्था गरिएको थियो । तर त्यो

वैधानिक कानून कार्यान्वयन हुन सकेन । आन्तरिक शासन विधान २००७ बमोजिम आय व्ययको हिसाब लेखापरीक्षण गर्न कुमारीचोक अड्डाले त्यतिन्जेलसम्म गरि आएको काम हेर्न र विकास सम्बन्धी खर्च लेखापरीक्षण गर्नलाई वि.सं.२००८ सालमा 'एकाउन्टेन्ट जेनरल को नियुक्ति भयो र यस अन्तर्गत कुमारीचोक अड्डालाई राखियो । वि.सं. २०१६ सालसम्म कुमारीचोक अड्डाको हिसाब जाँच व्यवस्था कायम नै रह्यो ।

वि.सं. २०१५ सालको नेपाल अधिराज्यको संविधानमा स्वतन्त्र महालेखा परीक्षक रहनुपर्ने व्यवस्था गरेकोले २०१६ सालमा प्रथम महालेखा परीक्षकको नियुक्ति भयो । महालेखा परीक्षकको छुट्टै विभाग गठन गरेपछि कुमारीचोक अड्डाको कार्यक्षेत्र २०१६ सालसम्मको बक्यौता हिसाब जाँच गर्ने कार्यमा सीमित गरियो ।

२०१६ साउन १ गतेदेखि कुमारीचोक अड्डाको पुरानो रूप खारेज गरी कुमारीचोक गोश्वरा तहसिलमा परिणत गरियो । अहिले यस अड्डाले पुरानो कागजातहरू सुरक्षित राख्ने र नियम अनुसार धुल्याउने काम गर्दछ ।

नेपालमा २०३८ सालमा कोष तथा लेखा नियन्त्रक कार्यालयको स्थापना पश्चात् आन्तरिक लेखापरीक्षणको कार्य यसै निकायबाट हुँदै आएकोमा हाल पनि यसै निकायलाई कानुनी औपचारिकता प्रदान गरिएको छ ।

व्यावसायिक लेखापरीक्षणको विकास

नेपालमा व्यावसायिक लेखापरीक्षणको विकासको इतिहास त्यति लामो छैन । नेपालमा संस्थागत रूपमा व्यवसायको विकास हुनुअघि व्यावसायिक लेखापरीक्षण सम्बन्धी जानकारी प्रकाशमा आएका छैनन् । कम्पनी कानूनबमोजिम वि.सं. १९९३ मा नेपालको पहिलो संयुक्त पुँजी कम्पनी विराटनगर जुट मिल्स लिमिटेडको स्थापना भयो । यसले कानूनबमोजिम आफ्नो आर्थिक कारोबारको विवरण लेखापरीक्षण गराई वार्षिक साधारण सभामा अनिवार्य पेश गर्नुपर्ने व्यवस्था भयो । अतः त्यसै बेलादेखि नेपालमा व्यावसायिक लेखापरीक्षणको विकास भएको मानिन्छ । नेपालको व्यावसायिक लेखापरीक्षण पनि आन्तरिक लेखापरीक्षणकै एउटा पाटोको रूपमा रहेको पाइन्छ ।

वि.सं.१९९४ मा दोस्रो कम्पनी नेपाल बैंक लिमिटेड स्थापना भयो र १९९३ देखि २००४ सालसम्म धेरै वटा कम्पनीहरू स्थापना भए । यी कम्पनीहरूले आफ्नो कारोबार लेखापरीक्षण गराउनुपर्ने कानुनी बाध्यता भएकोले लेखा परीक्षणको विकास हुँदै गयो ।

नेपालमा व्यावसायिक लेखापरीक्षणलाई व्यवस्थित गर्न लेखापरीक्षक सम्बन्धी ऐन, २०३१ र लेखापरीक्षण ऐन, २०४८ लागू भएका थिए । यिनै ऐन अन्तर्गत व्यावसायिक लेखापरीक्षण गर्न लेखापरीक्षकलाई प्रमाणपत्र दिने तथा नवीकरण गर्ने काम महालेखापरीक्षकको विभागले गर्दै आएकोमा वि.सं. २०५३ देखि उक्त काम नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट संस्थाले गर्न थालेको छ ।

वि.सं. २०५३ मा चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट ऐन, २०५३ बनेपछि लेखापरीक्षक सम्बन्धी ऐन २०३१ खारेज गरिएको छ । वि.सं. २०२०।२१ भन्दा अघि नेपालमा लेखापरीक्षण कार्य भारतीय लेखापरीक्षकहरूले गर्दथे । त्यसपछि मात्र नेपालमा चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट तथा दर्तावाल लेखापरीक्षकको संख्यामा क्रमिक रूपमा वृद्धि हुँदै आयो ।

वि.सं. २०५३ मा नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट ऐन, २०५३ बनी नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट संस्था स्थापना भएपश्चात् चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट (सि.ए.) को पढाई नेपालमा नै सुरु भयो । फलस्वरूप नेपालमा सि.ए.को संख्यामा उल्लेख्य वृद्धि भएको छ । दर्तावाल लेखापरीक्षकलाई आर.ए. भनिन्छ । दर्तावाल लेखापरीक्षकको वर्गलाई ख, ग र घ भनी छुट्याइएको छ । वि.सं. २०५८ साल असार २४ गते राजपत्रमा नेपाल चार्टर्ड एकाउन्टेन्ट संस्थाको सदस्यता लिनुपर्ने भन्ने सूचना प्रकाशित गरी वि.सं. २०५८ साल पुस २९ गते महालेखापरीक्षकको विभागले प्रदान गर्दै आएको लेखापरीक्षकको लाइसेन्स बन्द गरेको थियो ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणको क्षेत्र:

आन्तरिक लेखापरीक्षणमा संगठनको निर्दिष्ट उद्देश्य हासिल गर्न उपलब्ध साधन र श्रोतको नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारी रूपबाट खर्च भए नभएको सम्बन्धमा परीक्षण गरी व्यवस्थापनलाई आवश्यक सुझावहरू प्रस्तुत गरिने हुनाले आन्तरिक लेखापरीक्षणबाट निम्न क्षेत्रहरू समेटिनु पर्दछ:

- निर्दिष्ट शीर्षक तथा उपशीर्षकमा स्वीकृत भएका रकमहरू सोही शीर्षक तथा उपशीर्षकहरूको सिमामा रही खर्च भए वा नभएको
- कारोबारको लेखा तोकिए बमोजिमको ढाँचा अनुरूप राखे नराखेको
- विनियोजन, राजस्व, धरौटी, कार्य सञ्चालन कोष तथा अन्य कोष लगायतका सम्पूर्ण आर्थिक कारोबारको केन्द्रीय लेखा राखी केन्द्रीय विवरण तयार पारे नपारेको
- प्रदेश तथा स्थानीय तहका कार्यालय वा निकायहरूले अख्तियारीसँग सम्बन्धित विनियोजन, राजस्व, धरौटी, कार्य सञ्चालन कोष तथा अन्य कोष लगायतका सम्पूर्ण आर्थिक कारोबारको केन्द्रीय लेखा राखी केन्द्रीय विवरण तयार पारे नपारेको
- संघीय सञ्चितकोष, संघीय आकस्मिक कोष, विभाज्य कोष र अन्य सरकारी कोषको लेखा यथार्थ परक रहे नरहेको
- सम्बन्धित सरकारी निकायले समयमा बजेट निकासा गरे नगरेको
- आयोजना लेखाको आन्तरिक लेखापरीक्षण समयमै भए नभएको
- आर्थिक विवरणले त्यसमा लेखिएको अवधिको आर्थिक कारोबारको सही र यथार्थ चित्रण गरे नगरेको
- आम्दानी खर्च भएका रकम कलमहरूको पुष्ट्याइँ हुने प्रमाण यथेष्ट भए नभएको
- खर्च गर्न अधिकार प्राप्त अधिकारीको स्वीकृति प्राप्त भए नभएको
- नगदी जिन्सी लगायत उपलब्ध श्रोत साधन र सम्पत्तिको उचित रूपमा उपयोग गरे नगरेको र त्यस्तो सम्पत्तिको हानी नोक्सानी नहुने गरी सम्भार तथा संरक्षणको उचित व्यवस्था गरे नगरेको
- राजस्व तथा सरकारी कोषमा जम्मा हुनुपर्ने रकम कानून बमोजिम निर्धारण, असुली, दाखिला, लेखाङ्कन र प्रतिवेदन भए नभएको
- धरौटीसम्बन्धी प्रचलित कानूनको पालना भए नभएको
- लागत तथा उपलब्धि विश्लेषण गरी उचित ढङ्गले खर्च गरे नगरेको र लागत को तुलनामा प्राप्त प्रतिफल मनासिव भए वा नभएको
- लक्ष्य प्रगति तथा लागत खर्चको अभिलेख राखे व्यवस्था पर्याप्त र भरपर्दो भए वा नभएको
- कानूनले अनुगमन गर्नु पर्ने व्यवस्था गरे अनुरूप भए वा नभएको
- वित्तीय कारोबार अभिलेख र प्रतिवेदन व्यवस्थालाई सूचना प्रविधिमा आधारित बनाउन प्रयास भए वा नभएको
- आन्तरिक लेखापरीक्षणको सुझाव कार्यान्वयन भए नभएको

आन्तरिक लेखापरीक्षणको महत्त्व

- संस्थाको व्यवस्थापन तथा लागू भएका प्रणालीहरूको प्रभावकारिताको गुणस्तर मापन गर्दछ ।
- संस्थाले पालना गर्नु पर्ने ऐन, नियम तथा कानून पालना भए नभएको जाँच गर्दछ ।
- संस्थाको आन्तरिक नियन्त्रण प्रणाली तथा सञ्चालनमा कुनै समस्या भए पत्ता लगाउँछ ।
- समस्याहरूको समाधान तथा सुधारको लागि आवश्यक सुझाव दिन्छ ।
- लागू भएका प्रणालीको स्वास्थ्यको बारेमा जानकारी दिन्छ ।
- समस्याहरूको श्रोत / कारण पत्ता लगाई सुधार तथा समाधानको योजना बनाउन सहयोग पुग्छ ।
- आवश्यक जानकारी दिइ श्रोत बाँडफाँटमा सहयोग गर्छ ।
- समस्या ठूलो हुनु भन्दा अगाडि नै समाधान गर्न वा समस्या ठूलो हुनु नदिन सहयोग गर्दछ ।
- संस्थामा जाँच गर्ने बाह्य व्यक्तिले के हेर्छन् भन्ने कुराको जानकारी दिन्छ ।
- निरन्तर सुधारमा सहयोग गर्दछ ।
- संस्थाको एकीकृत वार्षिक कार्यक्रमबाट लक्ष्य प्राप्त भए नभएको जानकारी पाउन सकिन्छ ।

आन्तरिक लेखापरीक्षणको वर्तमान कानुनी प्रणाली

नेपालमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको सुरुवाती अवस्थामा कानुनी व्यवस्था यकिन नभएता पनि लेखापालनको विकाससँगै आन्तरिक लेखा परीक्षणको कार्यलाई नियमित तथा व्यवस्थित गर्नको लागि विभिन्न ऐन नियम निर्देशिका तथा योजनाहरूको व्यवस्थाले सहजता ल्याएको सम्बन्धमा हाल नेपालमा आन्तरिक लेखापरीक्षणको लागि विद्यमान कानुनी व्यवस्थाहरूलाई उल्लेख गर्नु पर्दा देहाय अनुसार उल्लेख गर्न सकिन्छ:

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६

- ❖ परिभाषा २ घः
 - आन्तरिक लेखापरीक्षण कोष तथा लेखा नियन्त्रक वा प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालयबाट हुने
 - कार्य सम्पादनसँग सम्बन्धित कागजात एवं प्रक्रियाको जाँच परीक्षण एवं विश्लेषणको कार्य
 - आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको समग्र मूल्याङ्कन गरी प्रतिवेदन गर्ने कार्य
- ❖ प्रदेश लेखा नियन्त्रक कार्यालय
 - प्रदेश मातहतका कार्यालयहरूको आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने गराउने
- ❖ महालेखा नियन्त्रक कार्यालय
 - संघीय सञ्चित कोष तथा अन्य सरकारी कोषको सञ्चालन, व्यवस्थापन, अभिलेख, प्रतिवेदन र नियन्त्रण गर्दै आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने गराउने
- ❖ लेखापरीक्षण तथा आन्तरिक नियन्त्रण समिति दफा ३२
 - आन्तरिक तथा अन्तिम लेखापरीक्षण प्रतिवेदन कार्यान्वयनका लागि लेखा उत्तरदायी अधिकृत वा निजले तोकेको अधिकृत संयोजकत्वमा समितिको व्यवस्था भएको ।
- ❖ आन्तरिक लेखापरीक्षण दफा ३३

- नेपाल सरकारको प्रत्येक कार्यालयको कारोबारको
 - ✓ नियमितता
 - ✓ प्रभावकारिता
 - ✓ मितव्ययिता
 - ✓ कार्यक्षमताको आधारमा आन्तरिक लेखापरीक्षण महालेखा नियन्त्रक कार्यालय वा सो कार्यालयले तोकेको कार्यालयबाट हुने ।
- कार्यालयको आलेप गराउने जिम्मेवारी सम्बन्धित कार्यालय प्रमुखको हुने ।

❖ आन्तरिक लेखापरीक्षकको काम, कर्तव्य र अधिकार

(क) निम्न आधारहरूमा परीक्षण गर्नु पर्ने:

- गणितीय शुद्धता,
- कानूनको परिपालना,
- लेखा निर्देशिका अनुसार लेखा, प्रमाण कागजातहरू
- अङ्कको पूर्ण परीक्षण

(ख) कार्यसम्पादनका क्रममा परिचालन भएको श्रोतको नतिजामूलक उपयोग तथा प्रभावकारिता, जोखिम विश्लेषणमा आधारित भई लेखाजोखा गरी सुझाव गर्ने

- अवलम्बन गरिएको आन्तरिक नियन्त्रण, प्रणाली नीतिगत एवं प्रक्रियागत पक्षहरूको व्यवस्थापकीय अभ्यासहरूको सम्बन्धमा लेखाजोखा गरी सुझाव प्रस्तुत गर्ने

(ग) खण्ड क बमोजिम परीक्षण गर्दा

- सार्वजनिक वित्तीय जवाफदेहिता र पारदर्शिता प्रवर्द्धन गर्ने
- आन्तरिक नियन्त्रण प्रणालीको पर्याप्तता विषयमा जाँचबुझ गरी सोको सुदृढीकरणको लागि सुझाव दिने
- आर्थिक अनुशासन परिपालना सम्बन्धमा सुझाव दिने

(घ) सम्बन्धित निकायको आर्थिक कारोबार सोसँग सम्बन्धित कागजात अभिलेख र निर्णयहरूको निरीक्षण, परीक्षण र जाँच गर्ने ।

(ङ) प्रत्येक ३/३ महिनामा आलेप गर्ने, त्यसपछिको एक महिना भित्र सुझावसहितको प्रतिवेदन दिने, कार्यालय, निकाय प्रमुख र अख्तियारी दिने तालुक कार्यालयलाई प्रतिवेदन दिने

(च) आचरणको पालना

- सदाचार
- वस्तुगतता पेशागत निष्पक्षता, व्यक्तिगत स्वार्थ र अन्य कुराहरूबाट प्रभावित नहुने
- गोपनीयता
- सक्षमता
- अन्य

(छ) कानुनी कारबाही नचलाइने

- आन्तरिक लेखापरीक्षकले यस ऐनले दिएको अधिकार प्रयोग गरी आलेप गरेको आधारमा मात्र निज उपर कुनै कानुनी कारबाही नचलाइने
 - ✓ तर अनुचित कार्य गर्न नहुने
 - ✓ बदनियतपूर्वक कार्य गर्न नहुने
- आलेप प्रतिवेदनमा औल्याइएका व्यहोराहरू लेखा उत्तरदायी अधिकृतले मलेप अगावै फछ्यौट तथा सम्परीक्षण गरी अन्तिम लेखापरीक्षक समक्ष पेश गर्नु पर्ने ।
- अन्तिम लेखापरीक्षण हुँदाको समयमा कारण सहित हटाइएको बाहेक आलेपका अन्य सुझावहरूलाई अन्तिम लेखापरीक्षकले आफ्नो सुझावको रूपमा प्रतिवेदनमा प्रस्तुत गर्न सक्ने
- ❖ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आलेपलाई स्वतन्त्र निष्पक्ष र प्रभावकारी बनाउनको लागि लेखा समूहका कर्मचारीहरूलाई न्यूनतम अवधि तोक्यो आलेपका लागि खटाउने
- ❖ एउटै कर्मचारीलाई लेखापालन र लेखापरीक्षणमा खटाउन नपाइने
- ❖ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आलेपको एकिकृत वार्षिक प्रतिवेदन तयार गरी प्रत्येक वर्ष कार्तिक मसान्त भित्र अर्थमन्त्री समक्ष पेश गर्नु पर्ने
- ❖ प्रदेश र स्थानीय निकायको आन्तरिक लेखापरीक्षण
 - नियमितता, मितव्ययिता, कार्यदक्षता र प्रभावकारिताको आधारमा गर्नु पर्ने
 - आलेप रिपोर्टमा औल्याइएको सुझाव अनुरूप सुधार गर्ने कर्तव्य प्रदेश र स्थानीय तहको हुने

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७

- ❖ आन्तरिक लेखापरीक्षक खटाउने नियम, ८३
 - आन्तरिक लेखापरीक्षक खटाउने जिम्मेवारी महालेखा नियन्त्रक कार्यालयको हुने
 - राजपत्र अनंकित प्रथम श्रेणीको कर्मचारीलाई चार वर्षको लागि तोकिने
 - राजपत्राङ्कित कर्मचारीको हकमा सेवा अवधि २ वर्ष र राजपत्र अनङ्कित कर्मचारीको हकमा सेवा अवधि ३ वर्षको हुनु पर्ने
 - मलेनिकाले एउटा कोलेनिकाको आलेप अर्को कोलेनिकाबाट हुने गरी तोकन सक्ने
 - आलेपको जिम्मेवारी पूरा नगर्ने वा जिम्मेवारी पूरा गर्न असमर्थ भएमा मलेनिकाले कारण जनाई आलेपको जिम्मेवारीबाट हटाउन सक्ने
- ❖ लेखापरीक्षकले आलेप गर्दा जाँच गर्नु पर्ने कुराहरू
 - आमदानी तथा खर्च र त्यसको लेखाङ्कन प्रचलित कानूनद्वारा निर्धारित प्रक्रिया अनुरूप भए नभएको
 - कार्यालयको वित्तीय साधनको उपयोग मितव्ययी तरिकाले, दक्षतापूर्वक, प्रभावकारी रूपमा भए नभएको

- तोकिएको समयमा पेस्की फछ्यौट भए नभएको ,फछ्यौट हुन बाँकी पेस्की रहे नरहेको
- कार्यालयले स्वीकृत वार्षिक कार्यक्रम अनुसार लक्ष्य प्राप्ति गरे नगरेको
- कार्यालयको वित्तीय प्रतिवेदनले आर्थिक कारोबारको सही र यथार्थ चित्रण गरे नगरेको
- ❖ आन्तरिक लेखापरीक्षकले आलेप गर्दा टिपोट, चेक लिष्ट र अन्य विवरण कोष प्रमुख समक्ष पेश गरी आन्तरिक लेखापरीक्षक र कोष प्रमुखले संयुक्त रूपमा आलेप प्रतिवेदन तयार गरी सम्बन्धित कार्यालय र तालुक कार्यालयमा पेश गर्नु पर्ने
- ❖ तालुक कार्यालयले पनि आलेप प्रतिवेदन प्राप्त भएपछि सम्बन्धित कार्यालयले त्यस उपर गरेको कार्यको अनुगमन गर्नु पर्ने ।
- ❖ कोलेनिकाले आफ्नो कार्यक्षेत्र भित्र आलेप गरी त्यसको वार्षिक प्रतिवेदन भदौ मसान्त भित्र महालेखा नियन्त्रक कार्यालयमा पेश गर्नु पर्ने ।
- ❖ आन्तरिक लेखा परीक्षकले आलेप गर्दा महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले बनाएको आचारसंहिताको पालना गर्नु पर्ने ।
- ❖ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले आचारसंहिताको पालना भए नभएको र आलेप समयमा सम्पादन भए नभएको नियमित रूपमा अनुगमन गर्ने ।
- ❖ महालेखा नियन्त्रक कार्यालयले वित्तीय जोखिमका आधारमा विश्लेषण गर्दा पुनः आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्न आवश्यक देखेमा पुनः आलेप गराउन सक्ने ।
- ❖ आलेप प्रतिवेदनमा नऔल्याइएको तर पुनः आलेप गराउँदा वा अन्तिम लेखापरीक्षण गर्दा बाध्यात्मक रूपमा पालना गर्नु पर्ने कुराहरू पालना नगरेको वा साबधानीपूर्वक आलेप नगरेको देखिएमा सम्बन्धित आन्तरिक लेखापरीक्षकलाई ऐन तथा प्रचलित कानून बमोजिम हुने ।
- ❖ नियम ८६
 - आलेप गराएर मात्र रमाना दिने
 - कोलेनिकाले पनि आलेप गरिदिनु पर्ने
 - आलेप नगराई रमाना दिनु पर्ने भएमा एक तह माथिको स्वीकृति लिएर मात्र रमाना दिनु पर्ने
 - आन्तरिक लेखापरीक्षण नगर्ने नगराउने, श्रेस्ता पेश नगर्ने र जवाफ दिन पनि आलटाल गर्ने कर्मचारीलाई सम्बन्धित लेखा उत्तरदायी अधिकृतले विभागीय कारबाही गर्न सक्ने

आन्तरिक लेखापरीक्षक खटाउने मापदण्ड, २०७७

आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन,२०७६ र नियमावली २०७७ लाई कार्यान्वयन गर्न यो मापदण्ड तयार भएको अवस्था छः

- ❖ आन्तरिक लेखापरीक्षक भन्नाले आलेप अधिकृत र आलेप सहायकलाई जनाउने
- ❖ आन्तरिक लेखापरीक्षक छनौट प्रक्रिया
 - निवेदन माग गर्ने
 - निवेदन पेश गर्ने
- ❖ छनौटको भार तथा गणना
 - सेवा अवधि वा जेष्ठता ७० अङ्क
 - कोलेनिका मलेनिकामा काम गरेको १० अङ्क

- क र ख भौगोलिक क्षेत्रमा जान इच्छुक १० अङ्क
- कोलेनिकामा हाल कार्यरत १० अङ्क

यसरी माथि उल्लिखितको अलावा देहायमा उल्लिखित कानून, नीति, निर्देशिकाहरू पनि कानुनी प्रणालीमा रहेका छन्:

- नेपालको संविधान, २०७२
- आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका, २०७३
- आन्तरिक लेखापरीक्षण हाते पुस्तिका
- लेखा निर्देशिका, २०७३
- आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर, काठमाडौँबाट प्रकाशित हुने आवधिक बुलेटिन

समस्याहरू

आलेपलाई नवीनतम व्यवस्थामा रूपान्तरणको प्रयासका बाबजुत पनि यसमा केही समस्याहरू छन् जो मध्ये केहीलाई निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ:

- आलेप सम्बन्धी छुट्टै ऐन नियमको अभाव, क्षेत्रगत कानूनको साँधुरो घेरामा समेटिएको
- आलेप प्रतिवेदन लगायत कार्यान्वयनका लागि प्रत्येक मन्त्रालयमा समिति रहने व्यवस्था भएता पनि प्रभावकारीता नदेखिनु
- आलेपको जिम्मेवारी केवल रा.प.अनं. स्तरसम्म मात्र राखिनु
- जिम्मेवारी दिनु अघि सक्षमता विकासको कुनै प्रावधान नहुनु
- जिम्मेवारी र जनशक्तिबीच कुनै तालमेल नहुनु
- उपल्लो दर्जालाई केवल प्रतिवेदन बुझ्ने सम्ममा मात्र सीमित राखिनु
- कानूनले जिम्मेवार बनाउने प्रावधान राखेको र विशिष्टकृत जनशक्ति कसरी बनाउने सोमा मौन रहेको
- आलेपमा मिलिभगतको आरोप लाग्दै आएको अवस्था विद्यमान हुनु
- आलेप प्रतिवेदनलाई गम्भीरतापूर्वक नलिने प्रवृत्ति अद्यावधिक रूपमा पनि जिवितै रहनु
- आलेप अनुगमनलाई प्रभावकारी नवनाइनु
- आलेप र मलेप प्रतिवेदनबीच दूरी

समस्या समाधानका सुझावहरू

आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रभावकारीता, दक्षता र सक्षमताका लागि यसमा अन्तरनिहित त्यस्ता कमी कमजोरीहरू निराकरण गर्न जरुरी छ । त्यस्ता कमी कमजोरी निराकरणका लागि निम्न अनुसार सुझावहरू प्रस्तुत गरिएको छ:

- आन्तरिक लेखापरीक्षण क्षेत्रगत कानूनबाट व्यवस्थित गरिएको छ । यसको लागि छुट्टै पृथक कानूनबाट सम्बोधन हुनु जरुरी छ ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणमा केवल राजपत्र अनङ्कित कर्मचारीहरूलाई कार्यक्षेत्रमा उतार्ने गरी जिम्मेवारी दिइएको छ । यसले गर्दा कति सफलता हात लागी होला सोचनीय विषय भएकोले व्यापक र ठूलो

भोलुमको कार्यक्षेत्र भएको कार्यालय र प्राविधिक कार्य बढी भएको कार्यालयको लागि अधिकृत कर्मचारीहरू पनि कार्यक्षेत्रमा गई कार्यसम्पादन गर्न जरुरी छ । जस्तो महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट गरिदै आइएको छ ।

- आन्तरिक लेखापरीक्षणका लागि छुट्टै जनशक्ति त बनाइयो तर यसका लागि उनीहरूको क्षमता अभिवृद्धिका लागि कुनै कार्यक्रम ल्याइएको छैन । यसले गर्दा विद्यमान जनशक्तिबाट हाल कै दक्षताले परिणाम दिने कुरामा त्यति विश्वास गरि हाल नसकिने भएकोले दक्षता र क्षमता अभिवृद्धिका लागि तालिम प्रशिक्षणका कार्यक्रम पनि ल्याउने हो कि ?
- सबै प्रकारका काम कारवाहीका लागि उही जनशक्ति परिचालनको व्यवस्था भएको हुँदा यसको लागि पनि उचित सपोर्टको व्यवस्था मिलाउनु जरुरी छ ।
- माथिल्लो अधिकारीहरूलाई प्रतिवेदन बुझ्ने गरी मात्र जिम्मेवारी दिइएको हुँदा यसलाई पनि निश्चित रूपमा काममा सहयोगी हुने गरी रूपान्तरण हुन जरुरी छ ।
- कानुनले कार्यदक्षताको अभावमा जिम्मेवार बनाउने व्यवस्था मिलाएको हुँदा त्यसरी जिम्मेवार बनाउनु अघि कार्यदक्ष नै बनाउने बारेमा सोच्ने कि ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षण गर्ने गराउनेवीच मिलिभगतको आरोप रहेको हुँदा त्यसका लागि अनुगमनको पाटोलाई व्यवहारमा उतार्न अनिवार्य गर्ने गरी तालुक निकायले व्यवस्था मिलाउनु जरुरी छ ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षण गरी त्रैमासिक रिपोर्ट दिनु पर्ने व्यवस्था छ । तर पनि सम्बन्धित निकायले महालेखा परीक्षकको कार्यालयबाट अन्तिम लेखापरीक्षण हुँदासम्म पनि त्यसमा कारवाही गरेको हुँदैन । अर्थात् आलेप प्रतिवेदन त हो नि भनेर गम्भीरतापूर्वक लिएको पाउँदैन । त्यसैले त्रैमासिक रूपमा आलेप प्रतिवेदन उपर कारवाही नगर्ने निकायलाई पनि जिम्मेवार बनाउने कानुनी व्यवस्था हुनु जरुरी देखिन्छ ।
- आन्तरिक लेखापरीक्षणको प्रतिवेदनलाई अन्तिम लेखापरीक्षणको क्रममा हल्का रूपमा लिएको भन्ने आरोप पनि यदाकदा रहेको भन्ने जानकारीमा आएको हुँदा त्यसका लागि महालेखा परीक्षकको प्रतिवेदन कै सरह व्यवहारको व्यवस्था गरिदा आर्थिक प्रशासनमा अझै प्रभावकारिता अभिवृद्धि हुने कुरामा विश्वास गर्न सकिन्छ ।

निष्कर्ष

आन्तरिक लेखापरीक्षण आन्तरिक नियन्त्रण तथा कारोबारको नियमन, नियन्त्रण, प्रभावकारिता तथा दक्षता प्रवर्द्धनका लागि आर्थिक प्रशासनको विकास तथा विस्तारको लागि एक महत्त्वपूर्ण औजार हो । यसलाई हाल सरकारी तवरबाट महत्त्व दिँदै एक अलग विधाको रूपमा ल्याइएको छ भने यसको प्रभावकारिताका लागि त्रैमासिक रूपमा र On Going रूपमा सञ्चालनमा ल्याइएको छ । यसबाट काममा खटिएका जनशक्तिलाई अन्य कामको कार्यबोझ हुन पाउँदैन र आन्तरिक लेखापरीक्षणकै काममा ध्यान केन्द्रित गर्ने मौका मिल्ने देखिन्छ । कार्य प्रभावकारिताका लागि अबको दिनमा यो अवसरको उपयोग गर्ने समय मिलेको छ जसलाई उपयोग गर्नु पनि जरुरी छ । जनशक्तिको लागि समय समयमा राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय तालिमको अवसर पनि प्राप्त हुनु जरुरी छ । यसले एकातिर मोटिभेसन अभिवृद्धि गर्दै लैजाने

छ र क्षमता बिस्तार गर्ने छ, भने राष्ट्रिय अन्तर्राष्ट्रिय व्यवस्थाहरूको पनि जानकारी हासिल हुनेछ । समग्रमा यसले राष्ट्र कै आर्थिक प्रशासनलाई फाइदा पुऱ्याउने देखिन्छ । त्यसैले सुधारलाई निरन्तर प्रक्रियाको रूपमा विकास गरी कार्य प्रक्रियासँगै लैजानु जरुरी छ । यसलाई आगामी दिनमा हालको छुट्टै दरबन्दीबाट मात्र सञ्चालन नगरी निकायगत व्यवस्था पनि अलग रूपमा लैजानु जरुरी भइसकेको छ । जसरी महालेखा परीक्षकको कार्यालयको लेखापरीक्षणलाई महत्त्व दिइएको छ ठीक त्यसै गरी यसको पनि महत्त्व र गरिमा बढाउनको लागि यसको सुधारमा अलग कानुनी व्यवस्था, अलग निकायगत व्यवस्था, अलग कर्मचारी सेवा समूहको व्यवस्था र कर्मचारीहरूलाई सघन तालिममार्फत निखार ल्याई दक्षता अभिवृद्धि गराई आन्तरिक लेखापरीक्षणको दक्षता, प्रभावकारीता र गरिमा बढाउनको लागि कदम चाल्न समयले माग गरी सकेको अवस्था छ ।

सन्दर्भ सामग्रीहरू:

- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व ऐन, २०७६
- आर्थिक कार्यविधि तथा वित्तीय उत्तरदायित्व नियमावली, २०७७
- आन्तरिक लेखापरीक्षण निर्देशिका, २०७३
- आन्तरिक लेखापरीक्षण हाते पुस्तिका
- लेखा निर्देशिका, २०७३
- आन्तरिक लेखापरीक्षण प्रतिवेदनहरू
- डा. जनकनाथ सापकोटा, नेपालको लेखापरीक्षणको विकास, उद्घोष डेली डटकम, ५ चैत्र, २०७७.
- महालेखा नियन्त्रक कार्यालय, अनामनगर, काठमाडौँबाट प्रकाशित हुने आवधिक बुलेटिन
- www.google.com

नेपालको अर्थतन्त्रमा विप्रेषण आय

रामबहादुर के.सी.*



सारांशः

नेपालको संविधानले वैदेशिक रोजगारीबाट आर्जन भएको पुँजी, सीप, प्रविधि र अनुभवलाई स्वदेशको उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगाउन प्रोत्साहन गर्ने नीतिलिएको छ । पन्ध्रौँ योजना तथा वैदेशिक रोजगार नीतिले श्रम आप्रवाहबाट मौद्रिक विप्रेषण मात्र नभई सामाजिक पुँजीको रूपमा सीप, प्रविधि र अनुभवलाई आर्थिक सामाजिक विकासमा उपयोग गर्ने र विप्रेषण आयलाई बचत गरी पुँजी निर्माण गर्न, रोजगारी सिर्जना गर्न, उत्पादन र उत्पादकत्व बढाइ राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा योगदान दिने गरी उपयोग गर्ने उल्लेख गरेका छन् । आर्थिक उदारीकरणको उपज स्वरूप सन् १९८० पश्चात् नेपालको लागि ११० वटा मुलुक वैदेशिक रोजगारीको लागि खुला छन् । विप्रेषण आयबाट नेपालले आर्थिक वर्ष २०७७।७८ मा रु. ९६१ अर्ब विदेशी विनिमय प्राप्त गरेको छ । तथापि कोभिड-१९ पछिको आर्थिक पुनरुत्थान, श्रमिकहरूको संख्या, रोजगार मुलुकको आर्थिक अवस्था, विप्रेषण पठाउने माध्यम र अमेरिकी डलरमा आएको उतारचढावले विप्रेषणको आकारमा कमी आउँदा बाह्य क्षेत्र सन्तुलन र नीतिगत व्यवस्था कार्यान्वयन अपेक्षित हुन सकेको छैन ।

नेपालमा विप्रेषणको संक्षिप्त अवधारणा:

आर्थिक उदारीकरण र विश्वव्यापीकरणले कुनै एक मुलुकका नागरिकले अन्य मुलुकमा गई आफ्नो ज्ञान, सीप र क्षमताका आधारमा रोजगारीमा संलग्न भएर आय आर्जन गर्न पाउने व्यवस्था खुला गऱ्यो । सन् १९८० को दशकदेखि नेपालबाट रोजगारीको लागि बाहिरिनेको संख्यामा पनि वृद्धि हुँदै गयो । यसका अतिरिक्त देशमा छोटो समयमा हुने राजनीतिक उतारचढाव र कजमोर रोजगारीको अवस्थाले नेपालबाट अन्य मुलुकमा जनशक्ति विदेशिने क्रम बढ्यो जसको फलस्वरूप नेपाली नागरिकले प्रवासमा गई आर्जन गरेर स्वदेशमा पठाउने रकमको परिमाणमा पनि उल्लेख्य रूपमा वृद्धि हुन थाल्यो ।

वि.सं. २०४७ मा नेपालको कुल गार्हस्थ उत्पादनमा विप्रेषण आयको अंश केवल १.७४ प्रतिशतमात्र रहेको थियो । नेपालबाट ब्रिटिश र भारतीय सेना तथा प्रहरीमा काम गर्नेले पठाएको रकम नै विप्रेषणको मुख्य श्रोत हुन्थ्यो । आर्थिक वर्ष २०५०।५१ सम्ममा श्रम स्वीकृति लिएर वैदेशिक रोजगारीमा जाने नेपालीहरूको संख्या ३,६०५ मात्र रहेको थियो तर नेपालबाट खाडी मुलुक लगायत अन्य मुलुकमा काम गर्न कामदार जाने प्रचलन बढेसँगै सन् २०७७।७८ मा आइपुग्दा औपचारिक माध्यमबाट स्वदेशमा भित्रिएको रकम नै कुल गार्हस्थ उत्पादनको २२.५ प्रतिशत नाघिसकेको छ । हालका दिनमा समष्टिगत आर्थिक स्थायित्वका महत्वपूर्ण परिसूचकहरूमध्ये विप्रेषण आय पनि एक भएको छ ।

* कर अधिकृत, आन्तरिक राजस्व कार्यालय ललितपुर-१

विप्रेषण आयको उपयोगः

विश्वमा सन् २०२१ मा ५८९ बिलियन डलर बराबरको विप्रेषण न्यून र मध्यम आय भएका मुलुकहरूमा प्रवाह भएको छ । यो सन् २०२० को भन्दा ७.३ प्रतिशतले बढी रकम हो । विप्रेषणले पारेको प्रभाव एवं योगदान तथा उपयोगका बारेमा नेपाल राष्ट्र बैंक लगायतबाट अध्ययन र खोज भई सार्वजनिक भएका प्रतिवेदनहरूले गरिबीको रेखामुनी रहेको जनसंख्या १८.७ प्रतिशतमा झार्न सफल र मानव विकास सूचकांक ०.६०२ हुनुमा एउटा प्रमुख तत्व विप्रेषण आय रहेको उल्लेख गरेका छन् ।

लामो समयसम्म मुलुक द्वन्द्वमा रहेको र देशमा पर्याप्त रोजगारीको सृजना हुन नसकिरहेको अवस्थामा पनि गरिबीको दर घट्दै जानु अर्थतन्त्रका लागि सबल पक्ष हो । खासगरी अदक्ष र अर्धदक्ष जनशक्तिको रूपमा देशबाट बाहिरिएका न्यून तथा मध्यम वर्गीय परिवारहरू नै यस क्षेत्रका प्रमुख र लक्षित वर्ग भएकाले ती वर्गको जीवनस्तर उकासिनु र गरिबीको आँकडामा सकारात्मक प्रभाव पर्नु स्वाभाविकै हो ।

नेपाल राष्ट्र बैंकको प्रतिवेदन अनुसार विप्रेषण आय दैनिक जीवन यापनमा ७८.१, ऋण भुक्तानीमा ७.८, घरायसी सामान खरिदमा ४.५, शिक्षामा ३.५, पुँजी निर्माण २.५, बचतमा ०.६ र व्यवसायमा ०.५ प्रतिशत उपयोग भएको देखिन्छ ।

विप्रेषण आयका सिद्धान्तहरूः

विप्रेषण आयका निम्न बमोजिम सिद्धान्तहरू रहेका हुन्छन्ः

- (क) पारदर्शिताको सिद्धान्त (Transparency Principle),
- (ख) उपभोक्ताको उचित संरक्षणको सिद्धान्त (Adequate Consumer Protection)
- (ग) भुक्तानी प्रणाली पूर्वाधारमा सुधारको सिद्धान्त (Improvements to Payment System Infrastructure)
- (घ) विप्रेषण सेवामा दक्षता वृद्धिको सिद्धान्त (Increase the efficiency of remittance services)

विप्रेषण आयका प्रकारहरूः

विप्रेषण आयका प्रकारहरू निम्न रहेका छन्

- (क) भित्री विप्रेषण (Inward Remittances)
- (ख) बाहिरी विप्रेषण (Outward Remittances)

नेपालको अर्थतन्त्रमा विप्रेषण आयका सकारात्मक पक्षहरूः

लामो समयसम्मको आन्तरिक द्वन्द्व, राजनीतिक अस्थिरता, प्रलयकारी महाभूकम्प, मुलुक ठप्प पार्ने महामारी, बेमौसमी प्राकृतिक प्रकोप, औद्योगिक आधारशिला मुलुकमा साँघुरो र स्वदेशमा रोजगारी सिर्जना नहुँदा नेपाली युवाहरू बाध्यकारी वैदेशिक रोजगारीमा जान बाध्य छन् । वैदेशिक रोजगारी बाध्यकारी भएपनि उनीहरूले पठाएको विप्रेषणबाट नेपालको अर्थतन्त्रमा निम्न सकारात्मक प्रभाव परेको छः

- विकास अनुदान तथा प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानीको तुलनामा विप्रेषण आप्रवाह अधिक भएकाले नेपालको विदेशी विनिमय सञ्चितिको प्रमुख आधार,

- नेपालमा अत्यधिक मात्रामा रहेको गरिब घरपरिवारको जीवनस्तरमा सुधार,
- ठूलो सङ्ख्यामा श्रमबजारमा प्रवेश गर्ने बेरोजगार युवाहरूलाई विप्रेषणको माध्यमबाट थप नयाँ रोजगारी सिर्जना गर्न,
- विप्रेषण आयले आधारभूत आवश्यकता परिपूर्ति गरी बाँकी उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगानी गर्न पुँजीको आवश्यकतालाई पूर्ति,
- वैदेशिक रोजगारीबाट प्राप्त विप्रेषणको प्रभावले गर्दा गुणस्तरीयशिक्षा तथा स्वास्थ्य सुविधाको उपयोगका साथै नेपालीहरूको क्रय क्षमतामा वृद्धि,
- बैङ्क तथा वित्तीय संस्थाहरूको निक्षेप सङ्कलन, निजी क्षेत्रको कर्जा प्रवाह र तरलता व्यवस्थापन,
- विभिन्न वैदेशिक रोजगार बचतपत्र, शेयर तथा ऋणपत्रमा लगानी गरी पुँजी परिचालन,
- बढ्दो व्यापार घाटाका कारण चालु खाता ऋणात्मक रहेको हालको अवस्थामा बाह्य वित्तको महत्त्वपूर्ण स्रोतबाट शोधानान्तर सन्तुलन,
- वैदेशिक रोजगारीको कारण अन्तर्राष्ट्रिय समुदायसँग श्रम कूटनीति र सम्बन्ध,
- विश्वभर नेपालीहरू रोजगारीको सिलसिलामा पुग्ने हुँदा नेपालको कला संस्कृति र प्रमुख पर्यटकीय स्थलहरूको प्रचार प्रसारसँगै पर्यटन क्षेत्रको विकास,
- समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व, सामाजिक, आर्थिक सुधार एवम् मानव पुँजी निर्माण।

नेपालको अर्थतन्त्रमा विप्रेषण आयका नकारात्मक पक्षहरू

ऊर्जाशील युवा शक्ति रोजगारीको खोजीमा विदेश जाँदा देशको आर्थिक तथा सामाजिक संरचनामै खलल पुगेको छ । विप्रेषण आयले नेपालको अर्थतन्त्रमा पुऱ्याएको नकारात्मक असर निम्न छन्:

- नेपालको अर्थतन्त्रमा अस्वाभाविक संरचनागत परिवर्तन,
- खर्च योग्य आम्दानी (Disposable Income) मा वृद्धि,
- विप्रेषण प्राप्त गर्ने परिवारका सदस्यहरूले पूर्ववत् रूपमा श्रमको स्वरूपमा परिवर्तन,
- ऊर्जाशील युवाहरू वैदेशिक रोजगारीमा जाँदा देशको कुल श्रम आपूर्तिमा हास,
- नेपालको अधिकांश उर्वराभूमि बाँझो भूमिमा परिणत,
- वैदेशिक वस्तुको आयात र उपभोगमा वृद्धि हुनुका साथै स्वदेशी स्थानीय उत्पादनमा कमी,
- नेपालको अर्थतन्त्रमा डच डिजिजको समस्या उत्पन्न भएको,
- विदेशी विनिमयको अधिमूल्यन र स्वदेशी मुद्राको अवमूल्यन भई निकासीको प्रतिस्पर्धात्मक क्षमतामा हास,
- उत्पादनमुखी कार्यमा सङ्कुचन एवं अनौपचारिक कारोबार र अनुत्पादक क्षेत्रमा लगानी वृद्धि,
- हुन्डी लगायतमा विभिन्न आर्थिक ठगीका घटना वृद्धि,
- विदेशमा जोखिमयुक्त काम, श्रम सुरक्षाको अभाव, विभिन्न जटिल प्रकृतिका रोग तथा दुर्घटनाले गर्दा अङ्ग भङ्ग हुनुका साथै ज्यान समेत जाने हुँदा सामाजिक सुरक्षा खर्चमा वृद्धि,
- सामाजिक तथा पारिवारिक सम्बन्धमा उतार चढाव,

- मानव बेचबिखन तथा अन्य लैङ्गिक हिंसामा क्रमिक वृद्धि,
- समाजमा भड्किलो जीवनशैली अपनाउँदा सामाजिक तथा सांस्कृतिक संरचनामा स्खलन।

नेपालमा आर्थिक वर्ष २०६८।६९ देखि २०७७।७८ मा भित्री विप्रेषण आयको प्रवृत्ति अवस्था:

क्र सं.	आ.व..	विप्रेषण आप्रवाह रु. अर्बमा	प्रतिशत परिवर्तन	कुल गार्हस्थ उत्पादनसंगको अनुपात
१	६८/६९	३५९.६	४१.८	२०.४
२	६९/७०	४३४.६	२०.९	२२.३
३	७०/७१	५४३.३	२५	२४.३
४	७१/७२	६१७.३	१३.६	२५.५
५	७२/७३	६६५.१	७.७	२५.५
६	७३/७४	६९५.५	४.६	२२.६
७	७४/७५	७५५.१	८.६	२१.८
८	७५/७६	८७९.४	१६.५	२२.८
९	७६/७७	८७५.०	-०.५	२२.४
१०	७७/७८	९६१.१	९.८	२२.५

विप्रेषणबाट प्राप्त उपरोक्तानुसारको राशि कुल गार्हस्थ उत्पादन अनुपातमा दश वर्षको अवधिमा २२ प्रतिशत माथि नै रहेको छ । विप्रेषण आयले दीर्घकालीन रूपमा देशलाई कस्तो प्रभाव पर्ला? र वैकल्पिक स्रोत व्यवस्थापनमा किन नसोच्ने? भन्ने विषय तथ्याङ्कले देखाएको छ । विप्रेषण आयलाई अर्थशास्त्रीहरू अस्थायी प्रकृतिको विदेशी विनिमयको स्रोतको रूपमा विवेचना गर्दछन् । राष्ट्रिय आयको क्षेत्रमा ठूलो योगदान गरिरहेको वैदेशिक रोजगारबाट भएको विप्रेषण आय दिगो होइन र हुन सक्दैन पनि। मुलुक ठप्प पार्ने कोभिड-१९ महामारी जस्ता विपद मुलुकमा आई ग्रेट ईकोनोमिक शक हुँदा विप्रेषण आयमा संकुचन आउँने निश्चित छ । यस प्रकारको संकुचन आउँदा देशले सामना गर्नुपर्ने समस्याबारेमा चिन्तन गर्न अब कति ढिला गर्नु हुँदैन।

विप्रेषण आप्रवाहमा देखिएका प्रमुख समस्याहरू:

विप्रेषण आयमा देखिएका समस्याहरू निम्न बमोजिम रहेका छन्:

- विप्रेषण पठाउँदा लाग्ने लागत खर्च उच्च, RSP's Fee र विदेशी विनिमय दरमा उतार चढाव भइरहनु,
- वैदेशिक रोजगारीमा श्रम स्वीकृति भन्दा बाहिर रही भिजिट भिषामा गई श्रममा सहभागी हुने र उनीहरूले प्राप्त गरेको पारिश्रमिक अनौपचारिक माध्यम जस्तै हुण्डीबाट पठाउनु,
- चालु आर्थिक वर्षको शुरुवातदेखि नै मुलुकको कुल आयातमा तीव्र वृद्धि हुँदा न्यून बीजकीकरणको प्रवृत्ति बढ्दै गएको हुनसक्ने अवस्था तथा त्यस्ता कारोबारको आंशिक भुक्तानी विदेशमा नै हुने र

सोको लागि विप्रेषणको रकम अनौपचारिक विदेशी मुद्राका कारोबारमार्फत प्रयोग भई सो रकम नेपाल नभित्रिएको हुन सक्नु,

- (घ) वैदेशिक रोजगारका गन्तव्य मुलुकको अर्थतन्त्रमा शिथिलता आउँदा विप्रेषण आप्रवाह वृद्धिदर कमी हुनु,
- (ङ) कोभिड १९ को कारणले धेरै आप्रवासीहरूले रोजगारी गुमाएको, नेपालबाट वैदेशिक रोजगारीमा जानेको संख्यामा क्रमिक हास आउनु,
- (च) विप्रेषण रकम प्राप्त गर्ने समय लामो हुनु र प्राप्त गर्न असुविधा हुनु,
- (छ) वित्तीय साक्षरता र ग्रामिण क्षेत्रसम्म रेमिटेन्स हाउसको पहुँच हुन नसक्नु,
- (ज) विप्रेषण पठाउँदा आवश्यक पर्ने कागजात, प्रमाण, र रकमको सुरक्षाप्रति श्रमिकको न्यून ज्ञान हुनु,
- (झ) अनौपचारिक च्यानेलबाट विप्रेषण पठाउँदा अधिकतम फाइदा हुने आशा गर्नु।

विप्रेषण आय प्राप्ति र उपयोगमा गर्नुपर्ने सुधारका पक्षहरू:

(अ) नीतिगत तथा कानुनी पक्षमा सुधार:

- (क) भिजिट र श्रम भिषामा खाडी राष्ट्रहरूमा जानेहरूको र श्रम स्वीकृति लिई औपचारिक रूपमा जाने व्यक्तिहरूको निम्न विवरण अभिलेखीकरण गर्नुपर्ने,
 - (१) व्यक्ति र परिवारका सदस्यहरूको नामावली
 - (२) बैंक तथा वित्तीय संस्थामा सबैको खाता
 - (३) सम्पर्क नं. इमेल ठेगाना
 - (४) सामाजिक सञ्जाल, ट्वीटर हवाट्सएप परिचय
 - (५) गन्तव्य मुलुक र त्यहाँ रहने सम्पर्क व्यक्तिको परिचय तथा फर्किने मिति
 - (६) भिजिट भिषालाई लेबरमा परिवर्तन गर्न पाउने व्यवस्था खारेज गर्ने
- (ख) श्रम स्वकृति लिएका व्यक्तिको लागि वैदेशिक रोजगार प्रवर्द्धन बोर्डले व्यक्तिलाई तालिम र परिवारलाई स्थानीय तहबाट समूहमा सचेतना कार्यक्रम सञ्चालन गर्ने । व्यक्ति र परिवारलाई औपचारिक च्यानेल/बैंक मार्फत पारिश्रमिक भुक्तानी गर्न सबैलाई Sensitize गर्ने,
- (ग) वैदेशिक रोजगारीको गन्तव्य मुलुकको रोजगारदाताले व्यक्तिलाई न्यूनतम Pocket Money दिने, बाँकी व्यक्तिको नेपालको खातामा सोझै पारिश्रमिक भुक्तानी गर्न सरकार, म्यानपावर व्यवसायी, रोजगारदाता कम्पनीबीच श्रम सम्झौता गर्ने,
- (घ) श्रम गन्तव्य मुलुकमा विप्रेषण घर (Remittance House) का सम्पर्क कार्यालय शहरमा हुने तर ९०% भन्दा बढी कामदार दूर दराज, ग्रामिण इलाकामा रहने हुँदा श्रम गन्तव्य मुलुका दूर दराजमा Remittance House खोल्न राष्ट्र बैंकबाट प्रदान गर्ने स्वीकृतिमा सहजता र सरलता बनाउनुपर्ने,

- (ड) दुर्गम क्षेत्रमा वाणिज्य बैंकका शाखा, वित्त कम्पनी र सहकारीमार्फत् समेत सेवा प्रदान गर्ने,
- (च) सुनको आयात कोटा बढाउने र व्यक्तिगत न्यूनतम सुन लिन पाउने व्यवस्था बन्द गर्ने,
- (छ) विप्रेषणकर्तालाई चालु बजेट वक्तव्यमा उल्लेख गरेको IPO Quota प्रदान गर्न धितोपत्र बोर्डले विधि र प्रकृया तर्जुमा गरी अविलम्ब शुरु गर्ने,
- (ज) योगदानमा आधारित सामाजिक सुरक्षाको दायरा भित्र ल्याउने,
- (झ) आर्थिक तथा सामाजिक विप्रेषणलाई राष्ट्रिय पुँजी निर्माण गर्ने गरी उपयोग गर्ने कार्यक्रम ल्याउने।

(आ) विप्रेषकलाई सुविधा प्रदानमा सुधार:

- (क) औपचारिक च्यानेलबाट अधिक रकम पठाउने श्रमिकलाई निम्न सुविधा प्रदान गर्ने,
 - (१) ७५३ वटा स्थानीय तहका वडास्तरमा कम्तीमा २।२ वटा का दरले Remit House सञ्चालन गर्न स्वीकृति प्रदान गर्ने,
 - (२) विप्रेषण रकम तत्काल व्यक्तिको घर, आँगन, दैलोमा पुऱ्याई सेवा दिने,
 - (३) विप्रेषण रकम बैंकमार्फत् पठाई बैंकमा नै निक्षेप गरेमा थप ४% ब्याज उपलब्ध गराउने,
 - (४) विप्रेषण रकमको आधारमा नगद सुविधा उपलब्ध गराउने जस्तै: वार्षिक दश लाखभन्दा माथि विप्रेषण पठाउनेलाई १० प्रतिशत थप रकम दिई आकर्षण बढाउने,
 - (५) अधिक विप्रेषण पठाउने व्यक्तिलाई वार्षिक रूपमा सम्मान गर्ने र सामाजिक सञ्चाल, युटुव तथा ट्वीटरबाट प्रचार प्रसार गर्ने,
 - (६) वैदेशिक रोजगार बचतपत्रमा सहभागी हुन आवश्यक कागजात, विधि र प्रकृया सरल बनाई अधिक सहभागिता हुने व्यवस्था गर्ने,
 - (७) उपभोगमा खर्चिने विप्रेषण रकमलाई उत्पादनमूलक क्षेत्रमा लगानी गर्न स्थानीय तहबाट शिक्षा दिने।

(इ) संस्थागत पक्षमा सुधार:

वैदेशिक रोजगार विभाग, वैदेशिक रोजगार प्रवर्द्धन बोर्ड, स्थानीय तह, नेपाल राष्ट्र बैंक लगायतका नियामकीय निकाय र रेमिट हाउसहरूको क्षमता विस्तार गरी वैदेशिक रोजगारीमा जाने श्रमिकलाई गन्तव्य मुलुकको आवश्यकतानुसारको निःशुल्क तालिम प्रदान गरी अधिक दक्ष र अर्धदक्ष श्रमिक निर्यात गर्ने व्यवस्था गर्ने र उनीहरूको आर्थिक व्यवहारको सुक्ष्म निगरानी गर्नुपर्ने । अनौपचारिक माध्यमबाट रकम पठाउने व्यक्ति र समूहलाई प्रदर्शनीय कारबाही गर्ने ।

(ई) प्रविधिगत पक्षमा सुधार:

विप्रेषण पठाउने माध्यमहरू औपचारिक, कानुनी आधारमा सरल प्रकृया, समय मापनको आधारमा छिटो, भरपर्दो, विश्वासयोग्य र लाग्ने शुल्क न्यून हुने गरी डिजिटल वालेट, विप्रेषण पे प्रणाली विकास

गर्न आवश्यक छ ।

(उ) अर्थतन्त्रको संरचनागत पक्षमा सुधार:

कृषि, उद्योग र सेवा क्षेत्रको अग्र र पश्च सम्बन्ध कायम हुने गरी संरचनागत सुधारमा जोड दिन आन्तरिक तथा वैदेशिक लगानी आकर्षण वृद्धि गरी स्वदेशमै रोजगारी सिर्जना, उद्यमशीलता विकास, गुणस्तरीय उत्पादन र उत्पादकत्व वृद्धि, निर्यात प्रवर्धन गर्दै विदेशी विनिमय प्राप्तिको स्रोत बढाउने ।

(ऊ) अध्ययन, अनुसन्धान र विकासमा सुधार:

नेपाल एलडिसी ग्रेजुएशन पश्चात् नेपालको सामाजिक, आर्थिक र मानवीय क्षमतामा वृद्धि हुने हुँदा अबको पाँचवर्ष पछि कस्तो जनशक्ति वैदेशिक रोजगारमा पठाउने वा नपठाउने, अहिले देखिनै देशगत विविधिकरण गरी रणनीतिक रूपमा अध्ययन, अनुसन्धान र विकास गर्ने ।

(ए) आर्थिक कुटनीतिमा सुधार:

विदेशस्थित कूटनीतिक नियोगहरू र जनशक्तिको क्षमता विस्तार गरी श्रम गन्तव्य मुलुकसँग श्रमिकको हित जस्तै पारिश्रमिक, स्वास्थ्य बीमा र अन्य सुविधाका विषयमा हुने द्विपक्षीय तथा बहुपक्षीय सम्झौतामा रणनीतिक कौशलताको प्रवर्द्धन गर्ने ।

(ऐ) अन्य पक्षमा सुधार:

(क) Hundi, Crypto, Hyper fund, digital gaming मा लगानी गर्दाका नकारात्मक प्रभाव र कानुनी प्रतिबन्धको जानकारी दिने र सो विपरित गर्नेलाई कानुनी दायरामा ल्याउने,

(ख) भन्सारमा हुने न्यून विजकीकरण हटाई कारोवार मूल्यका आधारमा आयात ।

निष्कर्ष:

विदेशमा श्रम गर्ने व्यक्तिले आफ्नो परिवारलाई स्वदेशमा पठाएको रकम विप्रेषण आय हो । नेपालको संविधानमा उल्लेखित आर्थिक उद्देश्य हासिल गर्न शर्टरनमा राष्ट्रिय पुँजी निर्माण र बाह्य क्षेत्र सन्तुलनका लागि विप्रेषण आयको भूमिका उच्च रहेको छ । समष्टिगत आर्थिक स्थायित्व, विदेशी विनिमय सञ्चितीमा सुधार र बाह्य क्षेत्र सन्तुलनको लागि दीर्घकालमा आन्तरिक लगानी वातावरण र प्रत्यक्ष वैदेशिक लगानी आकर्षण, स्वदेशी कच्चा पदार्थमा आधारित औद्योगिक उत्पादन र उत्पादकत्वको निर्यात वृद्धि, साना तथा घरेलु उद्योगको विकास र विस्तार, स्वरोजगारी र उद्यमशीलता प्रवर्द्धन गर्दै स्वदेशमै रोजगारी सिर्जना र विप्रेषण आयको वैकल्पिक स्रोतको समुचित व्यवस्था गर्न अर्थतन्त्रमा संरचनागत सुधारको आवश्यक छ ।

सन्दर्भ सामाग्री:

- नेपालको संविधान, कानुन किताव व्यवस्था समिति ।
- पन्ध्रौँ योजना, राष्ट्रिय योजना आयोगको सचिवालय ।
- आर्थिक वर्ष २०७९/८० को बजेट बक्तव्य, अर्थ मन्त्रालय ।
- महत, डा. रामशरण, लोकतन्त्रको पक्षमा नेपाली अर्थ राजनीतिका चरण र चुनौति ।
- www.nrb.org.np
- www.worldbank.org

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा सरोकारवाला निकायबीच अन्तरसम्बन्ध र समन्वय

पूर्ण बहादुर बराम*



सारांश

राजस्व चुहावट तथा छली जस्ता सम्बद्ध कसुरबाट आर्जित आम्दानीबाट संकलित कालो धनलाई उपयोग गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने अपराधिक अभ्यास विश्वव्यापी शासकीय समस्याको रूपमा रहेको छ। यस आलेखमा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ ले सूचीकृत गरेको बत्तीस वटा सम्बद्ध कसुरमध्ये उच्च जोखिममा पर्ने राजस्व चुहावटको आयामबाट केन्द्रित भई समस्याको उजागर गर्ने र तिनको समाधानमा हाल भएको प्रयासमा अतिरिक्त सुधार लागि सुझाव पेश गर्ने जमर्को गरिएको छ। आगामी समयमा अनौपचारिक अर्थतन्त्रलाई करको दायरामा ल्याउन र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा राजनीतिक नेतृत्वको दृढता एवम् दूरदर्शिता हुनुपर्दछ। यसमा प्रशासनिक सबलीकरण एवम् व्यावसायिकता, नीतिगत स्थिरता, सामाजिक समर्थन र नागरिक निगरानीमा वृद्धि गरी लक्षित गन्तव्यमा अवश्य पुग्न सकिन्छ।

विषय प्रवेश

राजस्वसम्बन्धी नीति तर्जुमा, कार्यान्वयन, अनुगमन र मूल्याङ्कन गर्ने प्रयोजनको लागि स्थापना भएका निकायलाई राजस्व प्रशासन भनिन्छ। नेपालमा राजस्वसम्बन्धी नीति तर्जुमा गर्ने काममा अर्थ मन्त्रालय र सम्बद्ध विभागहरू र राजस्वसम्बन्धी नीति कार्यान्वयनमा सम्बन्धित विभाग र अन्तर्गतका कार्यालयहरूको अग्रणी भूमिका रहेको छ। भन्सार राजस्वको प्रशासन भन्सार विभाग र अन्तर्गतका कार्यालयहरूले, आन्तरिक राजस्वको प्रशासन आन्तरिक राजस्व विभाग र अन्तर्गतका कार्यालयहरूले गर्दै आएका छन्। राजस्व अनुसन्धान विभागले राजस्व चुहावट नियन्त्रणमार्फत राजस्व असुलीलाई परोक्ष रूपमा सहयोग पुऱ्याइरहेको छ। सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रले राजस्व प्रशासनमा कार्यरत जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गर्ने तालिमहरू सञ्चालन गर्ने गर्दछ। प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद्को कार्यालय अन्तर्गत स्थापना भएको सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले गैरकानुनी र अवैध क्रियाकलापबाट आर्जित सम्पत्तिलाई कानुनी वा वैध स्रोतमा परिणत गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने उद्देश्यले सञ्चालित क्रियाकलापहरूको अनुसन्धान गरी त्यस्तो कसुर उपर मुद्दा दायर गर्ने काम गर्दै आएको छ। मालपोत कार्यालयहरूले घरजग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर र घरजग्गाको कारोबारमा लाग्ने पुँजीगत लाभकर असुल गर्दछन् भने यातायात व्यवस्था कार्यालयहरूले सवारीसाधन रजिष्ट्रेशन र सवारीसाधन कर असुल गर्ने गर्दछन्। राजस्व सङ्कलनसँग सम्बन्धित यी प्रमुख निकायहरूबीच र सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र यी निकायहरू बीचको सहकार्य, समन्वय र सहयोग प्रभावकारी भएमा मात्र मुलुकमा औपचारिक अर्थतन्त्र फस्टाउने, करको दायरामा आउनु पर्ने सबै कारोबार दायरामा आउने, करदाताहरूले वास्तविक कारोबार प्रस्तुत गरी कर तिर्ने

* शाखा अधिकृत, सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग

वातावरण सिर्जना हुने र राजस्व सङ्कलनमार्फत देशलाई समृद्ध बनाउन सकिने देखिन्छ। सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागको क्षमता अभिवृद्धिबाट पनि सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा प्रभावकारी भूमिका खेल्न सक्दछ ।

राजस्व

राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ ले प्रचलित कानून बमोजिम नेपाल सरकारलाई तिर्नु बुझाउनु पर्ने भन्सार महसुल, अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, सवारी साधन कर, घर जग्गा बहाल कर, सम्पत्ति कर, घरजग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर र प्रचलित कानून बमोजिम लाग्ने अन्य कर र गैर करलाई राजस्वको परिभाषामा समेटेको छ । भ्रष्टाचार निवारण ऐन, २०५९ ले प्रचलित कानून बमोजिम नेपाल सरकार वा सार्वजनिक संस्थालाई तिर्नु वा बुझाउनु पर्ने कुनै पनि प्रकारको कर, महसुल, दस्तुर, शुल्क, रोयल्टी, जरिवाना तथा यस्तै प्रकारका अन्य रकम सम्झनुपर्छ र सो शब्दले त्यस्तो कर, महसुल, दस्तुर, शुल्क, रोयल्टी तथा यस्तै प्रकारका अन्य रकममा लाग्ने, ब्याज वा जरिवाना समेतलाई जनाउँछ भनी राजस्वको परिभाषा गरिएको छ । शाब्दिक हिसाबले हेर्दा राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐनले भन्दा भ्रष्टाचार निवारण ऐनले गरेको राजस्वको परिभाषा व्यापक अर्थ दिने खालको देखिन्छ। जे होस् सरकारको सञ्चित कोषमा जम्मा हुने गरी सङ्कलन गरिएको रकम नै राजस्व हो । राजस्वलाई कर राजस्व र गैर कर राजस्वमा वर्गीकरण गरिएको छ । कर राजस्वलाई प्रत्यक्ष कर र अप्रत्यक्ष कर गरी दुई भागमा विभाजन गरिएको छ ।

राजस्व प्रशासन

राजस्वसम्बन्धी नीति तर्जुमा र कार्यान्वयनमा संलग्न रहने प्रशासन नै राजस्व प्रशासन हो । नेपालमा कर राजस्वको प्रशासनमा अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका निकायहरूको योगदान महत्त्वपूर्ण रहँदै आएको छ । गैर कर राजस्वको प्रशासनमा भने नेपाल सरकारका विभिन्न मन्त्रालय र अन्तर्गतका निकायहरू संलग्न रहेका छन्। अर्थ मन्त्रालय र अन्य मन्त्रालय अन्तर्गतका राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित मुख्य मुख्य निकायहरू देहाय अनुसार छन्:

१. अर्थ मन्त्रालय एवम् प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद् कार्यालय अन्तर्गतका राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकायहरू:

१.१ आन्तरिक राजस्व विभाग र अन्तर्गतका कार्यालयहरू:- आन्तरिक राजस्वको प्रशासन गर्न गठन भएको आन्तरिक राजस्व विभागको स्थापना २०५८ सालमा भएको हो । साविकको कर विभाग र मूल्य अभिवृद्धि कर विभाग एक आपसमा गाभिएर यो विभाग बनेको हो । यसले मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर, अन्तःशुल्क, शिक्षा सेवा शुल्क र स्वास्थ्य सेवा कर लगायतका आन्तरिक करहरूको प्रशासन गर्दछ । विभाग अन्तर्गत एउटा ठूला करदाता कार्यालय, एउटा मध्यमस्तरीय करदाता कार्यालय, ४३ आन्तरिक राजस्व कार्यालय र ३९ करदाता सेवा कार्यालयहरू गरी ८४ कार्यालयहरू सञ्चालनमा रहेका छन् । यी कार्यालयहरूबाट करदाता सेवा, कर सङ्कलन र कर परीक्षण तथा अनुसन्धान लगायतका कार्यहरू कार्यमूलक सङ्गठन संरचनामार्फत हुने गर्दछन् ।

१.२ भन्सार विभाग र अन्तर्गतका कार्यालयहरू:- भन्सार प्रशासनको जिम्मेवारी भन्सार विभाग र

अन्तर्गतका कार्यालयहरूलाई रहेको छ । यस विभाग अन्तर्गतका भन्सार कार्यालयहरूले भन्सार महसुल लगायत आयात विन्दुमा असुल हुने मूल्य अभिवृद्धि कर, अन्तःशुल्क, कृषि सुधार शुल्क, पूर्वाधार कर लगायतका शीर्षकमा राजस्व सङ्कलन गर्दै आएका छन् । यस विभाग अन्तर्गत भन्सार जाँचपास पछिको परीक्षण कार्यालय, त्रिभुवन विमानस्थल भन्सार कार्यालय एवं ३९ वटा मूल भन्सार कार्यालय र १३३ वटा छोटो भन्सार कार्यालयहरू रहेका छन् । भन्सार प्रशासनको भूमिका सीमा व्यवस्थापन, व्यापार सहजीकरण, सामाजिक सुरक्षा र राजस्व सङ्कलन भएतापनि नेपालको सन्दर्भमा भन्सार प्रशासनको मुख्य ध्यान राजस्व सङ्कलनमै केन्द्रित भएको पाइन्छ ।

१.३ राजस्व अनुसन्धान विभाग र यस अन्तर्गतका कार्यालयहरू:- राजस्व चुहावट नियन्त्रणको मुख्य उद्देश्य राखेर वि.सं २०५० सालमा यो विभागको स्थापना भएको हो । यस विभागले राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्न राजस्व चुहावट (अनुसन्धान तथा नियन्त्रण) ऐन, २०५२ र प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत रही कार्य गर्दै आएको छ । यस विभागले विदेशी विनिमयसम्बन्धी कारोबारलाई व्यवस्थित गराउन र सोको अपचलन हुन नदिन विदेशी विनिमय (नियमित गर्ने) ऐन, २०१९ को कार्यान्वयन गर्ने काम पनि गर्दछ । विभाग अन्तर्गत ५ वटा उपत्यका बाहिरसमेत कार्यालयहरू रहेका छन् ।

१.४ सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्र:- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन तालिम केन्द्रले राजस्व प्रशासन र आर्थिक प्रशासनमा कार्यरत जनशक्तिलाई सेवा प्रवेश तालिम, सेवाकालीन तालिम र अन्य अभिमुखीकरण तालिमहरू सञ्चालनमार्फत जनशक्तिको क्षमता अभिवृद्धि गरी राजस्व सङ्कलन गर्ने काममा परोक्ष सहयोग पुऱ्याईरहेको छ ।

२. अन्य मन्त्रालय अन्तर्गतका राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित मुख्य निकायहरू:

२.१ मालपोत प्रशासन :- भूमि व्यवस्था सहकारी तथा गरिवी निवारण मन्त्रालय, भूमि व्यवस्थापन तथा अभिलेख विभाग विभाग अन्तर्गतका १३१ मालपोत कार्यालयहरूले घरजग्गा रजिष्ट्रेशन दस्तुर, सेवा शुल्क र रोक्का दस्तुर लगायतका शीर्षकमा राजस्व असुल गर्दछन् । मालपोत कार्यालयहरूले आयकर ऐन अनुसार असुल हुने पुँजीगत लाभकरमध्ये घरजग्गाको कारोबारमा असुल हुने पुँजीगत लाभकर पनि सङ्कलन गर्ने गर्दछन् ।

२.२ यातायात प्रशासन :- भौतिक पूर्वाधार तथा यातायात मन्त्रालय अन्तर्गत पर्ने यातायात व्यवस्था विभागको मातहतमा रहेका यातायात व्यवस्था कार्यालयहरूले सवारीसाधन रजिष्ट्रेशन दस्तुर र सवारी साधन कर सङ्कलन गर्दछन् । सवारीसाधन दर्ता गर्दा लाग्ने दस्तुरलाई सडक निर्माण तथा सम्भार दस्तुर भनिन्छ ।

३. सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग :- यो विभाग २०६८ सालमा स्थापना भएको हो । सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी कसुर उपर अनुसन्धान गरी मुद्दा दायर गर्ने यस विभागको जिम्मेवारी रहेको छ । प्रचलित कानूनद्वारा दण्डनीय बनाइएका विभिन्न कसुरहरूलाई सम्बद्ध कसुर भनिन्छ । यस्तो सम्बद्ध कसुर र सम्पत्ति शुद्धीकरणसँग प्रत्यक्ष सम्बन्धित कसुरबाट प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा प्राप्त गरेको वा हासिल गरेको र सोबाट बढे बढाएको जनसुकै प्रकारको सम्पत्तिलाई कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति भनिन्छ । त्यस्तो गैरकानुनी सम्पत्ति प्राप्त गरेमा, प्रयोग

गरेमा, धारण गरेमा, त्यसको वास्तविक प्रकृति, स्रोत, स्थान बदलेमा वा गैरकानुनी स्रोत लुकाउने छिपाउने काम कारबाही गरी सम्पत्तिलाई कानुनी बनाउने कार्य गरेमा त्यस्तो कार्य सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी क्रियाकलापमा पर्दछ । सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐनले सम्बद्ध कसुरहरू ३२ वटा उल्लेख गरेको छ । त्यसमध्ये भ्रष्टाचार तथा घुस, भन्सार अन्तःशुल्क तथा कर सम्बन्धी तस्करी, प्रत्यक्ष र अप्रत्यक्ष कर चुहावट, विदेशी विनिमय अपचलन, यातायात व्यवसाय, घर, जग्गा र सम्पत्ति सम्बन्धी कसुरहरू पनि सम्बद्ध कसुर अन्तर्गत पर्दछन् । यी विषयहरू कुनै न कुनै हिसाबले राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित देखिन्छन् । यस्ता सम्बद्ध कसुर उपर कारबाही गर्ने कानून, वैधानिक निकाय र छानविन गरी कार्यवाही गर्ने अधिकारी विभिन्न हुन सक्दछन् । त्यस्ता अधिकारीले कसुरसँग सम्बन्धित विषयमा अनुसन्धान तहकीकात गरिसकेपछि सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर उपर कारबाही गर्नुपर्ने देखिएमा त्यस्तो विषयलाई सम्पत्ति शुद्धीकरण विभागमा पठाउनु पर्ने कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान निवारण र राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकाय बीचको अन्तर सम्बन्ध र समन्वयका सवालहरू

नेपाल सरकारका जुनसुकै निकायहरूले सम्पादन गर्ने कार्यहरू एक अर्कोसँग प्रत्यक्ष वा परोक्ष रूपमा अन्तर सम्बन्धित रहेका हुन्छन् । यी निकायहरू बीचको समन्वय र सहकार्य जति धेरै मजबुद हुन सक्यो त्यति नै कार्यसम्पादनमा प्रभावकारिता आउन सक्दछ । सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकायहरू बीचको अन्तरसम्बन्ध र समन्वय पनि ज्यादै महत्त्वपूर्ण रहेको छ । राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकायहरूले सम्बद्ध कसुरमा कारबाही चलाएपछि यदि त्यो विषय सम्पत्ति शुद्धीकरणसँग पनि सम्बन्धित विषय रहेछ भने त्यसको अनुसन्धान गरी कारबाही चलाउन सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा पठाउनु पर्दछ । तसर्थ, राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकाय र सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग कार्यप्रकृतिको हिसाबले पनि एक अर्काका अन्तर सम्बन्धित छन् र यिनको बीचमा समन्वय जरूरी देखिन्छ ।

राजस्व प्रशासनमध्ये भन्सार प्रशासनले नियमित राजस्व असुलीको साथसाथै तस्करी गरी वा चोरी पैठारी गरी राजस्व लुकाउने छिपाउने उद्देश्यले गरेका कामकारवाहीलाई नियन्त्रण गर्ने काम गर्दछ । तस्करी गरी कमाएको सम्पत्ति कुनै न कुनै तवरले कानुनी सम्पत्तिमा रूपान्तरण गर्न सम्बद्ध पक्षले विभिन्न किसिमका प्रयासहरू गर्ने गर्दछ । कसैले तस्करी वा चोरी पैठारी गरेर वा भन्सारमा मावलवस्तुको गलत घोषणा गरेर राजस्व चुहावट गरेमा उसले राजस्व चुहावट गर्नुको साथसाथै त्यसरी कमाएको सम्पत्तिलाई कानुनी मान्यता दिलाउन कुनै न कुनै प्रयास पनि गरेको हुन्छ । भन्सार प्रशासनले राजस्व चुहावटको सम्बद्ध कसुरमा कारबाही गरे पश्चात त्यस्तो सम्पत्ति शुद्धीकरण गरेको कसुरमा अनुसन्धान गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा पठाउनु पर्दछ ।

आन्तरिक राजस्व प्रशासनले आन्तरिक राजस्व सङ्कलनका अतिरिक्त अन्तःशुल्क, मूल्य अभिवृद्धि कर, आयकर ऐनको अनुपालना नगरी राजस्व चुहावट गरेको पाइएका त्यस्तो कसुरमा कारबाही चलाउने गर्दछ । यो विषय पनि सम्बद्ध कसुर अन्तर्गत पर्दछ । उक्त कसुरबाट आर्जन गरेको सम्पत्तिलाई विभिन्न उपायहरू अवलम्बन गरी कानुनी बनाउन गरिने क्रियाकलापहरू सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी कसुर हो । नक्कली बिलमार्फत नक्कली खातापाता खडा गरी नक्कली नै कारोबार देखाउने तर कानुनी स्रोत स्थापित गर्न त्यस्तो कारोबारमा वा नाफामा लाग्ने सबै किसिमका राजस्व दाखिला गर्ने, न्यून बिजकीकरण गरी यथार्थ कारोबार

नदेखाउने र राजस्व नतिरी खरिद भएका वस्तुहरू राजस्व तिरेर खरिद भएका वस्तु तथा सेवा सँग समानान्तर हिसाबले कारोबार देखाउने तर कर दाखिला नगर्ने, मेशिनरी, इक्युपमेन्ट जस्ता पुँजीकृत गरिने सम्पत्ति एवं भन्सार र मूल्य अभिवृद्धि कर छुट हुने वस्तुको अधिक मूल्याङ्कन गरी बढी खर्च देखाउने र त्यस्तो क्रियाकलापबाट आर्जित गैर कानुनी स्रोतलाई कानुनी स्रोत बनाउने, कसुरजन्य सम्पत्ति वा आयलाई पुँजीको रूपमा फर्म वा कम्पनीमा प्रवेश गराउने र सोबाट वैध कारोबार गरेको देखाइ लाग्ने कर दाखिला गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्ने, डाइरेक्टरबाट ऋण लिएको देखाउने र फर्मबाट डाइरेक्टरलाई ऋण फिर्ता दिएको देखाई कानुनी स्रोत बनाउन खोज्ने लगायतका क्रियाकलाप गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण गर्न सक्दछन् । यस्ता कसुरबाट राजस्व चुहावट भएकोमा आन्तरिक राजस्व प्रशासनले कारवाही गरे पश्चात् सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरमा अनुसन्धान गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा पठाउनु पर्दछ ।

राजस्व अनुसन्धान विभागले राजस्व चुहावट नियन्त्रण ऐन वा प्रत्यायोजित अधिकार अन्तर्गत कार्यान्वयन गरिने राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित अन्य ऐनहरूको कार्यान्वयनमार्फत राजस्व चुहावट नियन्त्रण गर्ने काम गरिरहेको हुन्छ । सो क्रममा चोरी पैठारी वा आन्तरिक ओसारपसारमार्फत राजस्व चुहावट गर्ने र त्यसबाट आर्जित सम्पत्तिलाई विभिन्न माध्यमबाट वैध सम्पत्तिमा परिणत गर्ने काम गरेको हुन सक्दछ । विदेशी मुद्रा अपचलनमार्फत वा हुण्डी लगायतका अन्य मुद्रासम्बन्धी कारोबार गरी सम्पत्ति आर्जन गरेको छ भने त्यस्तो विषय पनि सम्पत्ति शुद्धीकरणसँग सम्बन्धित विषय भएकोले त्यसको जानकारी सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा पठाउनु पर्दछ ।

सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले पनि सूचक संस्थामार्फत प्राप्त सूचना वा अन्य निकायले सम्बद्ध कसुर उपरको कारवाही पश्चात् सम्पत्ति शुद्धीकरणको विषय आकर्षित हुने देखि अनुसन्धानको लागि पठाएको विषय वा विभाग आफैले पूर्व सक्रियता पूर्वक सूचना लिएको विषय वा अन्य व्यक्ति वा निकायले उजुरीमार्फत जानकारी गराएका विषयमा अनुसन्धान तहकीकात गर्दै जाँदा राजस्व चुहावटसँग सम्बन्धित विषय देखिएमा राजस्व अनुसन्धान विभाग, भन्सार विभाग वा आन्तरिक राजस्व विभागमा जानकारी गराएर अन्तर निकाय सहकार्य र समन्वयको काम गर्नु पर्दछ ।

मालपोत कार्यालयहरूले घर जग्गाको कारोबारमा असुल गर्नु पर्ने पुँजीगत लाभकर असुल गर्दछन् । कुनै व्यक्ति वा निकायले घर जग्गाको कारोबार गर्दा लेनदेन गर्ने वास्तविक मूल्य भन्दा सरकारी मूल्याङ्कनको आधारमा रजिष्ट्रेशनमा कम मूल्य देखाउने, पुँजीगत लाभकर लाग्ने अवस्था देखिएमा जग्गाहरू टुक्र्याएर बिक्री गर्ने, समय फरक फरक पारेर एउटै व्यक्तिलाई जग्गा बिक्री गर्ने, घरबाटोको झुटा कागज तयार गरी कम मूल्याङ्कन देखाउने, खरिद मूल्य र जग्गा प्लटिड गर्दा यसको पूर्वाधारमा गरिने खर्च बढी देखाउने लगायतका काम गरी रजिष्ट्रेशन दस्तुरको अलवा पुँजीगत लाभकर छली गर्न सक्दछन् । यसको अतिरिक्त ५० लाख भन्दा माथिको कारोबारमा बैकिङ्ग प्रणालीमार्फत भुक्तानी दिनु पर्नेमा सो नगरी आर्थिक ऐनको प्रावधान उल्लङ्घन गर्ने र औपचारिक आर्थिक क्रियाकलापलाई प्रोत्साहन नगर्ने काम समेत भइरहेको हुन सक्दछ । मालपोतमा घरजग्गाको मूल्याङ्कन यथार्थपरक घोषणा नगरिएको कारण रजिष्ट्रेशन दस्तुर लगायतका दस्तुर र पुँजीगत लाभकर चुहावट हुने साथै घरजग्गा बिक्रेता वा कारोबारकर्ताले आर्जन गरेको आयको वैध स्रोत पुष्टी नहुने अवस्था रहन्छ । त्यसै गरी घरजग्गाको क्षेत्रमा गैरकानुनी स्रोतबाट आर्जन भएको रकम लगानी गर्ने र त्यसलाई कानुनी स्रोतमा परिणत गर्ने काम पनि भइरहेको हुन सक्दछ । यो कार्यलाई रोक्न मालपोत कार्यालयहरूले घरजग्गा रजिष्ट्रेशनका बखत वास्तविक कारोबार मूल्य घोषणा गर्न

लगाउने र कुनै कारोबार शङ्कास्पद देखिएमा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा जानकारी गराउनु पर्दछ ।

यातायात व्यवसाय पनि सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐनमा सम्बद्ध कसुरमा सूचीकृत भएको क्षेत्र हो । सम्पत्ति शुद्धीकरणको एउटा चरणमा विलासीताजन्य सवारीसाधनहरू खरिद गर्ने र समाजमा आफ्नो प्रतिष्ठा उच्च बनाउने प्रयास पनि गरिन्छ । यातायात व्यवस्था विभागले यस किसिमका सवारीसाधनहरू खरिद गर्नेको विवरण सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागलाई उपलब्ध गराएर त्यस्तो सम्पत्तिको स्रोतको विषयमा छानविन गर्न सहयोग गर्न सक्दछ । सवारी साधन खरिद विक्री गर्दा रु. २० लाख रूपैयाँभन्दा बढीको सवारीसाधन खरिद गर्दा सवारी साधन क्रेताले एकाउण्टपेयी चेकमार्फत बिक्रेतालाई रकम भुक्तानी दिनु पर्ने आर्थिक ऐनको प्रावधानको पनि पूर्ण पालना भइरहेको पाइदैन । यो व्यवस्थाको कार्यान्वयन भएमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको सम्भावना कम हुने र औपचारिक आर्थिक क्रियाकलापमा बढोत्तरी आउने र बैकिङ्ग प्रणालीको परिपालना हुने अवस्था रहन्छ ।

विद्यमान व्यवस्थाको स्मरण

सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण र राजस्व प्रशासन लगायतका सम्बद्ध निकायहरू बीचको अन्तरसम्बन्ध सुदृढ बनाउन र समन्वय र सहकार्यलाई प्रभावकारी बनाउन देहायका प्रयासहरू भएका छन्:

- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारणसम्बन्धी राष्ट्रिय रणनीति तथा कार्ययोजना (२०७६-२०८१) कार्यान्वयनमा रहेको छ । त्यसैगरी सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा मूल कानुनको रूपमा सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ तथा त्यस कानुनलाई सरलीकृत गर्नको लागि सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण नियमावली, २०७३ तथा कार्यविधि कार्यान्वयनले थप सहयोग पुऱ्याएको छ । सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा नियन्त्रण तथा ट्रान्सनेशनल अपराधमा संलग्न अपराधीलाई अन्तरदेशीय आदानप्रादन गर्न सुपर्दगी ऐन, २०७० कार्यान्वयनमा रहेको छ । यसका अतिरिक्त सङ्गठित अपराध निवारण ऐन, २०७० लगायत पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७० कार्यान्वयनमा रहेको छ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी सम्बन्धी कसुर निवारण गर्ने सम्बन्धमा अन्तर निकाय समन्वय गर्न र नेपाल सरकारलाई आवश्यक सुझाव दिन प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयको सचिवको संयोजकत्वमा ११ सदस्यीय राष्ट्रिय समन्वय समिति रहेको छ ।
- राष्ट्रिय समन्वय समितिलाई सहयोग पुऱ्याउन र राष्ट्रिय जोखिम मूल्याङ्कन गर्न नेपाल राष्ट्र बैकका डेपुटी गभर्नरको संयोजकत्वमा कार्यान्वयन समिति रहेको छ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र अन्य निकायहरूबीच समन्वय गर्न अर्थ मन्त्रालयमा आर्थिक नीति विश्लेषण महाशाखा रहेको छ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुरको अनुसन्धानको सिलसिलामा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले कुनै निकाय वा सार्वजनिक संस्थाको सहयोग माग गरेमा सहयोग गर्नु पर्ने व्यवस्था रहेको छ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुर मानिने कार्य प्रचलित

अन्य कानूनबमोजिम दण्डनीय हुने रहेछ भने सो कानून अनुसार सम्बद्ध कसुरमा पनि मुद्दा दायर गर्न सकिने र अन्य कुनै कानून अन्तर्गतको कसुरमा संलग्न व्यक्तिले सम्पत्ति शुद्धीकरण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानीसम्बन्धी कसुर मानिने कार्य गरेको देखिएमा सम्पत्ति शुद्धीकरण ऐन अनुसार पनि मुद्दा दायर गर्न सकिने व्यवस्था सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐनमा रहेको छ । यसको जानकारी अनुसन्धान गर्ने सम्बन्धित निकाय वा अधिकारीले कसुरको अनुसन्धान गर्ने जिम्मेवारी पाएको सम्बद्ध निकाय वा अधिकारीलाई दिनु पर्ने व्यवस्था रहेको छ ।

- प्रचलित कानून बमोजिम सम्बद्ध कसुरमा मुद्दा नचलेको वा चलेकोमा पनि नठहरेको कारणले मात्र कुनै सम्पत्ति कसुरबाट प्राप्त सम्पत्ति भएको देखिएमा सोको सम्बन्धमा सम्पत्ति शुद्धीकरण सम्बन्धी कसुरमा मुद्दा चलाउन र सजाय गर्न बाधा नपर्ने व्यवस्थाले सम्बद्ध कसुरबाट कुनै किसिमले उन्मुक्ति पाएपनि सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुर प्रमाणित भएमा सो कसुरबाट उन्मुक्ति नपाउने कानुनी व्यवस्था रहेको छ ।
- अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका विभागका विभागीय प्रमुखहरूका बीचमा सूचना आदानप्रदान र एक अर्को विभागका काममा समन्वय ल्याउन विभागीय प्रमुखहरूको बैठक नियमित गर्ने गरी संयन्त्र बनाइएको छ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र राजस्व प्रशासन सँग सम्बन्धित मुख्य मुख्य निकायहरूबीच सहकार्य समन्वय र सूचना आदान-प्रदानमा सहजता ल्याउन समझदारी-पत्रमा हस्ताक्षर भएको छ ।
- संस्थागत प्रबन्धको हिसाबले सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग, वित्तीय जानकारी इकाई, सूचक संस्थाहरू, कानून कार्यान्वयन गर्ने र नियमनकारी निकाय, प्रहरी प्रशासन लगायतका सम्बद्ध कसुरमा कारवाही गर्ने विभिन्न निकायहरूको व्यवस्था रहेको छ ।

राजस्व चुहावट लगायत सम्बद्ध कसुर र सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण सम्बन्धमा देखिएका समस्या तथा चुनौतिको चिरफार

नेपाल सरकार कार्य विभाजन नियमावलीले निर्दिष्ट मन्त्रालयहरूको कार्य जिम्मेवारीमा स्पष्टता गरेको छ । यद्यपि सरकारी तथा गैरसरकारी निकायबीच समन्वय र सहाकार्यमार्फत मुलुकमा आर्थिक अपराध नियन्त्रण गरी आर्थिक समानता कायम गर्दै शान्ति, विकास र समृद्धिमार्फत संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्र शासन प्रणाली सफल पार्ने परिकल्पना वर्तमान संविधानले परिकल्पना गरेको छ । यसै परिकल्पनालाई सार्थकतामा परिणत गर्न राजस्व छली लगायत सम्बद्ध कसुरबाट आर्जित सम्पत्तिको शुद्धीकरणलाई निवारणमा देहायका समस्या तथा चुनौतीहरूलाई चिरफार गर्दै उजागर गर्ने प्रयास गरिएको छ:-

- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण तथा आतंकवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथ्य कार्ययोजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयन हुन नसक्दा मुलुक नै नकारात्मक सूची वा ग्रे सूचीमा रहने खतरा रहकोले यस जोखिमबाट जोगिनु चुनौतिपूर्ण अवस्था रहेको छ ।
- अर्थ मन्त्रालय अन्तर्गतका विभागीय प्रमुखहरूको संयन्त्र प्रभावकारी नभएकोले राजस्व चुहावट लगायत सम्बद्ध कसुर गरी आर्जन गरेको सम्पत्ति शुद्धीकरणलाई अनुसन्धान प्रभावकारी बनाउन नसकिएको जस्ता समस्या हाम्रा सामु विद्यमान रहेको छ ।

- कर तथा गैर कर राजस्व सङ्कलनमा संलग्न अन्य निकायहरूसँगको सहकार्य, समन्वय र सूचना आदान-प्रदानको कुनै संयन्त्र नरहेकोले राजस्व सङ्कलनमा लक्ष्य हासिल गर्न सकेको छैन भने चुहावट भएको राजस्वबाट करदाताले अवैध सम्पत्ति वृद्धि गरेको छ । सो को अनुसन्धान फितलो भएको छ ।
- सम्बद्ध कसुरमा कारवाही गर्ने निकाय तथा अधिकारीहरूलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको विषयमा प्रयाप्त अधिकार प्रदान भएको देखिँदैन । साथै, तालिम तथा प्रशिक्षणमार्फत क्षमता विकास गर्न सकिएको देखिँदैन ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा कार्यरत जनशक्तिलाई राजस्व र राजस्व चुहावटको विषय एवं राजस्व प्रशासनमा कार्यरत जनशक्तिलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको विषयमा सीप ज्ञान तथा अनुभव आदान-प्रदान गर्ने अभ्यास हालसम्म पनि भएको देखिँदैन ।
- आन्तरिक राजस्व विभागमा रहेको करदातको अभिलेख सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले प्राप्त गर्ने र सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा अनुसन्धान प्रक्रियामा रहेको करदाताको सूचना आदान-प्रदान गर्ने विद्युतीय सञ्जाल निर्माणमा विभागीय नेतृत्वको ध्यान पुग्न सकेको छैन ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा अनुसन्धान गर्ने ज्ञान सीप क्षमतायुक्त दक्ष जनशक्तिको अभाव रहेको छ र छोटो अवधिमा सरुवा भई जाने आउने क्रम निरन्तर रहने देखिएको छ ।
- सम्बद्ध निकायहरूमा सम्पत्ति शुद्धीकरणको विषयमा के सूचना दिने भन्ने प्रयाप्त जानकारी अभाव रहेको अवस्था छ ।
- सम्बद्ध कसुरमा कारवाही गर्ने निकायहरू प्रभावकारी हुन सकेको छैन ।
- सूचक संस्थाहरू, नियामक निकायहरू र कानून कार्यान्वयन गर्ने निकायहरू बीचको सहकार्यात्मक भूमिका प्रभावकारी देखिन सकेको छैन ।
- सुराकी तथा निगरानी गर्ने, सूचना खरिद गर्ने जस्ता सूक्ष्म जानकारी लिने विषयहरू प्रभावकारी देखिएको छैन ।
- सम्पत्ति खरिद विक्री गर्दा करचुक्ता प्रमाणपत्र अनिवार्य गर्ने प्रणालीको स्थापना हुन सकेको छैन ।

अतिरिक्त सुधारका लागि आगामी कार्यदिशा

- सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण तथा आतङ्कवादी क्रियाकलापमा वित्तीय लगानी निवारण रणनीति तथा कार्ययोजनाको प्रभावकारी कार्यान्वयनका लागि वार्षिक नीति कार्यक्रम तथा बजेट विनियोजन गरी मूल्याङ्कनका परिसूचक अनुसार कार्यसम्पादन गर्न तत् तत् निकायलाई जिम्मेवार बनाउनु पर्दछ ।
- राजस्व चुहावट तथा कर छलीसम्बन्धी सम्बद्ध कसुरमा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान गर्न अर्थ मन्त्रालयले राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकायहरूका बीचमा र सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र त्यस्ता निकायहरूको बीचमा समन्वयात्मक भूमिका खेल्नुपर्ने देखिन्छ ।
- कर तथा गैर कर राजस्व सङ्कलनमा संलग्न अन्य निकायहरूसँगको सहकार्य, समन्वय र सूचना आदानप्रदानको लागि नेपाल राष्ट्र बैंक मातहत रहेको वित्तीय जानकारी ईकाई (Financial Information Unit-FIU) जस्तै एकीकृत सूचना प्रणाली स्थापना गरी कार्यान्वयनमा ल्याउन उपयुक्त देखिन्छ ।

यसका साथै भन्सार विभागको आयात निर्यातको तथ्याङ्क लाई आसिकुडा (ASYCUDA) बाट आन्तरिक राजस्व विभागको अफिसर पोर्टल (Officer Portal) बाट लिन सकिने र अनुसन्धान गर्न सकिने व्यवस्था भए जसरी सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागले सूचक संस्थाहरूबाट विद्युतीय सञ्जालबाट सूचना लिन सकिने गरी वेभमा आधारित एकीकृत सूचना प्रणाली (Web Based Integrated Information System) स्थापना गरिनु पर्ने देखिएको छ । यसले गर्दा परम्परागत प्रणालीमा आधारित भएर हुलाकमार्फत पत्राचार गर्दा सूचना संकलनमा अधिक लागत र समय खपत भई अनुसन्धानमा ढिलाई हुने र प्रगति न्यून देखिने अवस्थामा सुधार ल्याउन सकिन्छ ।

- राष्ट्रिय समन्वय समिति र कार्यान्वयन समितिलाई वार्षिक नीति तथा कार्यक्रममा आधारित रही क्रियाशील बनाइनु पर्दछ । अन्यथा यसले स्वतः क्रियाशील हुने अवस्था देखिदैन । दाता निकायले परिचालन गर्दा मात्र सक्रिय हुने अवस्था मात्र देखिन्छ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा कार्यरत जनशक्तिलाई राजस्व सम्बन्धी विषय र राजस्व चुहावटको प्रकृति र प्रवृत्तिको विषयमा र राजस्व प्रशासनमा कार्यरत जनशक्तिलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको विषयमा नियमित प्रशिक्षण दिइनु पर्दछ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र सम्बद्ध कसुरमा कारबाही गर्ने निकाय र पदाधिकारीहरूसँगको सहकार्यलाई मजबुद बनाउन सूचना, ज्ञान, सीप र अनुभवको आदान-प्रदानलाई नियमित बनाइनु पर्दछ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग व्यक्तिगत रिसइवी साँधने संस्था हो भन्ने बुझाइको अन्त्य गर्न आम सर्वसाधारणलाई सम्पत्ति शुद्धीकरणको विषयमा जनचेतना बढाउन व्यापक प्रचार प्रसार प्रशिक्षण गरिनु पर्दछ ।
- सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागका नेतृत्व तथा मातहतका कर्मचारीमा छिटो छिटो सरुवा गर्ने गराउने प्रवृत्तिको अन्त्य गर्न प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषदको कार्यालयबाट विशेष चासो दिई अनुसन्धानलाई अवरोध हुनबाट रोक्नुपर्दछ । साथै, विभागलाई कार्यमूलक बनाउनतर्फ ध्यान दिनुपर्दछ र कार्यसम्पादनमा आधारित प्रोत्साहन तथा प्रयास स्रोत साधनको उपलब्धता गराउनु पर्ने देखिन्छ ।
- सूचना दिने सूचक संस्था एवम् नागरिकलाई सूचना तथा उजुरी दिएमा हुन सक्ने जोखिम तथा खतराबाट संरक्षण गर्न आजसम्म पनि सूचनादाता संरक्षण हुने कानुनी व्यवस्था गर्न सकेको छैन भने सूचना दिनेलाई सुराकी खर्च दिने व्यवस्था समेत लागू गरी सूचनादाता संरक्षण कानुन लागू गरी कार्यान्वयनमा ल्याउनु अत्यन्तै जरुरी देखिएको छ ।
- सम्पत्ति खरिद विक्री गर्दा तथा सरकारी वस्तु तथा सेवा प्रवाह गर्दा करचुक्ताको प्रमाणपत्र अनिवार्य पेश गर्नुपर्ने व्यवस्थालाई थप विस्तार गरी कार्यान्वयन गर्नुपर्दछ ।

उपसंहार

नेपालको अर्थतन्त्रमा अनौपचारिक अर्थतन्त्रको हिस्सा करिब ४० प्रतिशत रहेको भन्ने अनुमान र सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा राजस्व चुहावटको कसुर गरी सम्पत्ति शुद्धीकरण गरेको छ भन्ने उजुरी

सबैभन्दा बढी परेको सन्दर्भमा सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र राजस्व प्रशासनसँग सम्बद्ध निकायहरू बीचको अन्तरसम्बन्ध मजबुद हुनै पर्ने देखिन्छ । तर राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकायहरूले राजस्व चुहावट सम्बन्धी सम्बद्ध कसुरमा कारवाही गरी सम्पत्ति शुद्धीकरणको कसुरमा अनुसन्धान गर्न सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभागमा पठाएका केशहरू भने कम छन्। यसबाट यी निकायहरूबीचको सहकार्य, समन्वय र सूचना आदान-प्रदानको विषय भने प्रभावकारी देखिदैन । त्यसको लागि एक अर्काको कार्यक्षेत्रमा पर्ने विषयमा प्रशिक्षण दिने, ज्ञान, सीप, अनुभव, असल अभ्यास र सफलतम केशहरू आदान प्रदान गर्ने र अन्तरनिकाय सूचना आदानप्रदानको स्वचालित प्रणालीको स्थापना गर्न जरुरी देखिन्छ । साथसाथै सम्बद्ध निकायमा कार्यरत पदाधिकारी र सबै कर्मचारीहरूमा सहकार्य र समन्वयको कार्यसँस्कृति विकास गर्न पनि त्यतिकै जरुरी देखिन्छ । विशेषतः सम्पत्ति शुद्धीकरण अनुसन्धान विभाग र राजस्व प्रशासनसँग सम्बन्धित निकायहरूबीचको समन्वय र सहकार्य प्रभावकारी भएमा सम्पूर्ण आर्थिक क्रियाकलापहरू औपचारिक अर्थतन्त्रमा समेटिने, असल वित्तीय अभ्यासको प्रवर्द्धन हुने र सबै क्षेत्रहरू करको दायरामा आइ राजस्वको अधिकतम परिचालनबाट देश समृद्ध हुने कुरामा विश्वास लिन सकिन्छ । यसका साथै सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारणमा राजनीतिक नेतृत्वको दृढ संकल्प र दूरदर्शिता, नीतिगत पुनरावलोकन, संस्थागत सबलीकरण, प्रणालीगत एकीकरण साथै सामाजिक समर्थन र नागरिक निगरानी बढाउन सक्नुपर्दछ । यसबाट सुशासनयुक्त मुलुक निर्माण भई अवस्य पनि सुख र समृद्धिको सोच पूरा गर्नमा मद्दत पुग्दछ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू:

- नेपाल कानुन आयोग, सम्पत्ति शुद्धीकरण निवारण ऐन, २०६४ तथा नियमावली २०७३
- नेपाल कानुन आयोग, सुपुर्दगी ऐन, २०७०, पारस्परिक कानुनी सहायता ऐन, २०७०
- www.ird.gov.np
- <https://customs.gov.np>
- www.dri.gov.np
- www.dmli.gov.np
- www.nrb.org.np
- www.dolma.gov.np
- www.fatf-gafi.org
- www.apgml.org

नेपालमा अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण



सिर्जना भण्डारी*

सारांश

संघीयता सफलताको आधारस्तम्भ वित्तीय संघीयता हो। वित्तीय संघीयताले सरकारको वित्तीय सशक्तिकरणको माध्यमबाट आम नागरिकको आर्थिक सशक्तिकरण गर्दछ। यसले वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण, राजस्व बाँडफाँट र आन्तरिक राजस्व संकलनको अधिकारको सुनिश्चितता गरेको हुन्छ। प्रदेश र स्थानीय तहबीच आवश्यकता, साधन स्रोतको उपलब्धता र सक्षमतामा एकरूपता नभएको साथै निर्दिष्ट जिम्मेवारी पूरा गर्न आफ्नो आन्तरिक स्रोत मात्र पर्याप्त नहुने भएकोले संघीय सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई राजस्व बाँडफाँट र अनुदानमार्फत वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण गर्ने गर्दछ। नेपालको संविधानले संघ, प्रदेश र स्थानीय तहलाई कानूनबमोजिम वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरेको छ। सरकारहरूबीचको वित्तीय अन्तर (Fiscal Gap) कम गर्न पारदर्शी, सन्तुलित र न्यायोचित वित्तीय हस्तान्तरण गरिन्छ। वित्तीय हस्तान्तरण वित्तीय सुशासन कायम गर्ने महत्वपूर्ण संयन्त्र हो।

पृष्ठभूमि

संघीय शासन प्रणालीमा विभिन्न तहका सरकार रहेका हुन्छन्। सबै तहका सरकारको काम, कर्तव्य र अधिकार संविधान एवम् कानूनमा व्यवस्था गरिएको हुन्छ। हरेक तहमा शासन, विकास र सेवा प्रवाहलाई सुव्यवस्थित रूपमा सञ्चालन गर्न आर्थिक स्रोत साधनको आवश्यकता पर्दछ। वित्तीय स्रोतको सुनिश्चितता र सन्तुलित वितरणका लागि अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणसम्बन्धी अवधारणा विकास भएको हो। सरकारको तहगत संरचना अनुरूप सार्वजनिक आय एवम् खर्चको सही व्यवस्थापन वित्तीय स्रोतमार्फत हुने गर्दछ। संघीय इकाईहरूबीच वित्तीय स्रोतको आदान प्रदान वा हस्तान्तरण नै अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण हो।

अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण शब्दावली संघीय शासन व्यवस्थाको अभ्याससँगै आएको हो। यो वित्तीय संघीयताको महत्वपूर्ण पक्ष हो। वित्तीय संघीयताले वित्तीय अधिकार र वित्तीय जिम्मेवारीलाई सरकारका तहहरूबीच बाँडफाँट र समायोजन गर्दछ। यसमा खर्च गर्ने र कर लगाउने अधिकार र सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन गर्ने अधिकार र जिम्मेवारीहरू सरकारका तहहरूबीच बाँडफाँट गरिन्छ। नेपालमा वित्तीय संघीयतालाई खर्च जिम्मेवारीको बाँडफाँट, राजस्व अधिकारको बाँडफाँट, वित्तीय हस्तान्तरण, ऋण व्यवस्थापन र प्राकृतिक स्रोत परिचालन गरी ५ वटा आयामबाट विश्लेषण गरिएको छ। जसमध्ये अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरण सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन गर्ने महत्वपूर्ण आधार स्तम्भ हो। संघीयताको प्रभावकारिताका लागि व्यवस्थित एवम् वैज्ञानिक वित्तीय हस्तान्तरण हुनुपर्दछ।

संघात्मक शासन व्यवस्थामा एक तहको सरकारबाट अर्को तह वा समान तहको सरकारका बीचमा वित्तीय

* लेखा परीक्षण अधिकारी, महालेखा परीक्षकको कार्यालय

स्रोतको प्रवाह गर्ने कार्यलाई अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण भनिन्छ । यसको माध्यमबाट सम्बन्धित तहको वित्तीय सक्षमता र खर्चको आवश्यकताका आधारमा वित्तीय स्रोतको समान अवसर र पहुँच स्थापित गरिन्छ। वित्तीय हस्तान्तरणले केन्द्रबाट तल्ला तहका सरकारहरूलाई वित्तीय स्रोत कति परिमाणमा र के कसरी वितरण गर्ने भन्ने विषय यकिन गर्दछ। हस्तान्तरित रकमको खर्चको निर्णय स्वायत्तता र वित्तीय उत्तरदायित्वको खाका निर्धारण गरिन्छ। वित्तीय हस्तान्तरणले वित्तीय स्रोत साधन संकलन गर्ने, विनियोजन गर्ने तथा स्रोतको सहि सदुपयोग गर्ने कार्य गर्दछ ।

संघीय आर्थिक नीति अनुसारका योजना तथा कार्यक्रमहरू प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट लागू गराउन वित्तीय स्रोत साधनको सन्तुलित र न्यायोचित वितरण गरिएको हुन्छ । प्रचलित कानूनबमोजिम प्राप्त भएको अनुदानको रकम जुन प्रयोजनका लागि प्राप्त भएको हो सोही प्रयोजनमा उपयोग गरी वित्तीय अनुशासन कायम गर्नुपर्छ । सरकारको कुनै तहले प्राप्त एवं संकलन गरेको राजस्व, अनुदान तथा ऋण रकम प्रचलित कानून बमोजिम सरकारको अर्को तहमा हस्तान्तरण गर्ने सरकारको काम, कर्तव्य, अधिकार, जिम्मेवारी एवं उत्तरदायित्वका रूपमा अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणलाई लिइन्छ । हस्तान्तरित रकम सम्बन्धित सरकारले आफ्नो सञ्चित कोषमा जम्मा गर्नुपर्ने र बजेटमा समावेश गरी उपयोग गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । रकम परिचालन गर्दा मितव्ययिता, कार्यदक्षता, प्रभावकारिता एवं न्यायपूर्ण तरिका तथा पद्धति अवलम्बन गरिनुपर्दछ ।

अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणका सम्बन्धमा विभिन्न देशका आ-आफ्नै अभ्यासहरू रहेका छन्। वित्तीय हस्तान्तरण सिद्धान्ततः तल्ला तहका सरकारको खर्च आवश्यकता र तिनको वित्तीय सम्भाव्यताबीचको वित्तीय अन्तर पूरा गर्न प्रयोग गरिने अन्तर-सरकारी वित्तीय व्यवस्थापनको एक विधि हो जुन विश्वभर प्रचलनमा रहेको छ। आफ्नो आन्तरिक स्रोतभन्दा खर्चको आवश्यकता बढी भएमा वित्तीय असमानता सृजना हुन जान्छ। तल्ला तहका सरकारहरूको खर्चको आवश्यकता आफ्नो आन्तरिक आयबाट मात्र पूरा गर्न सम्भव हुँदैन। संविधान र अन्य कानूनले निर्धारण गरेको जिम्मेवारी पूरा गर्न आवश्यक खर्च उनीहरूलाई प्राप्त राजस्व अधिकार अन्तर्गत उठ्ने आय स्रोतबाट मात्र पूरा हुँदैन। साधारणतया खर्चको आवश्यकता उनीहरूको राजस्व माध्यम भन्दा बढी हुने गर्दछ। यो वित्तीय अन्तर (Fiscal Gap) पूरा गर्न केन्द्रबाट वित्तीय हस्तान्तरण गर्नुपर्दछ। खर्च आवश्यकता र राजस्व सम्भाव्यताका कारण उत्पन्न वित्तीय हस्तान्तरणलाई वित्तीय संघीयतामा उर्ध्वगामी वित्तीय अन्तर (Vertical Fiscal Gap) भन्ने गरिन्छ। यस्तो वित्तीय अन्तरलाई खर्च आवश्यकताको दायित्व घटाएर तथा राजस्व अधिकारको दायरा बढाएर घटाउन सकिन्छ। यसका लागि संघीय सरकारबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा वा प्रदेश सरकारबाट स्थानीय तहमा वित्त हस्तान्तरण गरिन्छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहमा एक आपसमा भूगोल, जनसङ्ख्या, आकार, भौगोलिक अवस्थिति तथा पूर्वाधारमा विविधता भएका कारण उनीहरूको खर्च आवश्यकता र करको सम्भाव्यता फरक फरक हुने गर्दछ। आन्तरिक आय उठाउन सकिने आर्थिक केन्द्रहरू समेत सबै क्षेत्रहरूमा समान स्तरमा उपलब्ध हुँदैनन् जसका कारण तल्ला तहका सरकारहरूको राजस्वको अधिकार समान भए पनि राजस्वको सम्भाव्यता भने समान हुँदैन। यस्तो अवस्थामा कुनै स्थानीय तहको आन्तरिक स्रोत बढी त कुनैको कम हुन सक्दछ। जसका कारण कुनै सरकारले राम्रो सेवा दिन सक्ने र कुनैले स्रोत अभावका कारण न्यूनतम सार्वजनिक सेवा समेत प्रवाह गर्न नसक्ने अवस्था आउँछ। यस्तो प्रकारको फरक-फरक वित्तीय क्षमताका कारण उत्पन्न वित्तीय असमानतालाई क्षितिजीय वित्तीय अन्तर (Horizontal fiscal gap) भनिन्छ। Horizontal Fiscal gap कम गर्नका लागि माथिल्लो तह तथा समान तहबाट वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने गरिन्छ। नेपालमा प्रदेश

र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने वित्तीय हस्तान्तरणको परिमाण राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस बमोजिम हुने व्यवस्था छ ।

अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणको महत्त्व:

तीनै तहका सरकारबीचमा सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको आधारमा प्रभावकारी शासन सञ्चालनमार्फत नागरिकलाई सुशासनको अनुभूति दिलाउन अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणको आवश्यकता पर्दछ । वित्तीय हस्तान्तरण गर्दा सम्बन्धित तहको खर्चको आवश्यकता, राजस्वको सक्षमता, राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस, अन्य सान्दर्भिक एवं प्राथमिकताका विषयहरू समेतलाई आधारको रूपमा लिइन्छ । स्रोत साधनको विकेन्द्रीकरण गरी सेवा प्रवाह र विकास व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी बनाई सरकारका तहहरूबीच वित्तीय सन्तुलन कायम गर्न वित्त हस्तान्तरणले मद्दत गर्दछ । संघीय शासन अनुरूपको सार्वजनिक आय एवम् खर्चको सही व्यवस्थापन गर्न, वित्त व्यवस्थापनलाई प्रभावकारी र वस्तुनिष्ठ तुल्याउन, संघीय आर्थिक नीति अनुसारका योजना तथा कार्यक्रमहरू प्रदेश तथा स्थानीय तहबाट लागू गर्न, वित्तीय स्रोत साधनको सन्तुलित र न्यायोचित वितरण गर्न, संघीय इकाईहरूबीच समानुपातिक विकासको अवसर उपलब्ध गराउन, स्थानीय सरकारहरूलाई कार्यजिम्मेवारीको अनुपातमा वित्तीय स्रोत उपलब्ध गराउन, स्रोत साधनको अनुचित प्रयोग र दोहनलाई निरुत्साहित गर्न, स्थानीय स्रोत साधनको अधिकतम उपयोग तथा परिचालन गर्न, मुलुकका सबै नागरिकलाई समान रूपमा विकासका अवसर र प्रतिफल उपलब्ध गराउन, तीनै तहका सरकारबीचमा विकासका क्रियाकलाप सञ्चालन गरी संघीय शासन प्रणालीलाई सुदृढ तुल्याउन वित्तीय हस्तान्तरणको अहम् भूमिका रहेको हुन्छ ।

संघीय नेपालमा अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणका लागि गरिएका प्रयासहरू:

नेपालको संविधानले संघीय लोकतान्त्रिक गणतन्त्रात्मक शासन पद्धतिको व्यवस्था गरी राज्य शक्तिलाई संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा बाँडफाँट गरेको छ । संविधानको धारा ५९ ले तीनवटै तहलाई संविधानको अनुसूचीमा व्यवस्था गरिएबमोजिमको कार्यक्षेत्रमा रही आर्थिक अधिकारको प्रयोग गर्ने र प्राकृतिक स्रोतको प्रयोग वा विकासबाट प्राप्त लाभको समन्यायिक वितरण गर्नुपर्ने व्यवस्था छ । वित्तीय संघीयता कार्यान्वयन गर्न अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणका लागि भए गरिएका प्रयासलाई देहायबमोजिम स्पष्ट पार्न सकिन्छ:

संवैधानिक तथा कानुनी व्यवस्था

नेपालमा संविधानको धारा ६० अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस वा निर्धारण गरेको मापदण्डका आधारमा संघीय सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई तथा प्रदेशले स्थानीय तहहरूलाई वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण गर्नुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, ०७४ ले अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणका आधार एवं ध्यान दिनुपर्ने कुरा तय गरेको छ । राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४ ले आयोगले राजस्व बाँडफाँटको ढाँचा र आधार निर्धारण गर्दा र समानीकरण अनुदानको सिफारिस गर्दा लिनुपर्ने आधारको व्यवस्था गरेको छ । संवैधानिक र कानुनी व्यवस्था अनुसार अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ ।

१. अनुदानमार्फत वित्त हस्तान्तरण:

संविधानद्वारा निर्दिष्ट एकल एवं साझा अधिकार सूची बमोजिमका कार्य जिम्मेवारी पूरा गर्न प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई संघीय सञ्चित कोषबाट र स्थानीय तहलाई प्रदेश सञ्चित कोषबाट राजस्व बाँडफाँट सहित

वित्तीय समानिकरण अनुदान, सशर्त अनुदान, समपूरक अनुदान र विशेष अनुदान उपलब्ध गराउनुपर्ने व्यवस्था संविधानमा स्पष्ट गरिएको छ । उक्त अनुदान सम्बन्धी विद्यमान कानुनी व्यवस्था निम्नानुसार उल्लेख गरिएको छ ।

- **वित्तीय समानिकरण अनुदान:** नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसमा प्रदेश र स्थानीय तहलाई निःशर्त रूपमा वित्तीय समानिकरण अनुदान वितरण गर्ने व्यवस्था छ । त्यसरी नेपाल सरकारबाट प्राप्त अनुदान र आफ्नो स्रोतबाट उठेको राजस्वलाई प्रदेशले प्रदेश भित्रमा स्थानीय तहको खर्चको आवश्यकता र राजस्वको क्षमताको आधारमा प्रदेश कानूनबमोजिम आयोगको सिफारिसमा वित्तीय समानिकरण अनुदान हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था रहेको छ । यस्तो अनुदान हस्तान्तरण गर्दा प्रदेश तथा स्थानीय तहको मानव विकास सूचकाङ्क, सन्तुलित विकास, पूर्वाधार विकास, जनतालाई पुऱ्याउनुपर्ने सेवा, आर्थिक-सामाजिक विभेदको अवस्था समेतलाई आधारको रूपमा लिनुपर्ने व्यवस्था रहेको छ । वित्तीय समानिकरण अनुदानले तल्ला तहका सरकारको खर्च आवश्यकता तथा राजस्व क्षमताको अन्तर घटाई राष्ट्रिय मापदण्ड अनुरूप नागरिकलाई न्यूनतम सेवा दिनसक्ने सामर्थ्यता प्रदान गरी वित्तीय समता कायम गर्न सहयोग गर्दछ ।
- **सशर्त अनुदान:** नेपाल सरकारले प्रदेश, स्थानीय तह वा नेपाल सरकारको कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले तोकेको आधार बमोजिम प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने व्यवस्था छ । यसरी सशर्त अनुदान प्रदान गर्दा नेपाल सरकारले योजना कार्यान्वयन गर्ने सम्बन्धमा आवश्यक सर्त तोक्ने र सम्बन्धित प्रदेश तथा स्थानीय तहले त्यस्तो सर्तको पालना गर्नुपर्ने हुन्छ । साथै प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम आयोगले तोकेको आधार बमोजिम सशर्त अनुदान प्रदान गर्ने समेत व्यवस्था रहेको छ ।
- **समपूरक अनुदान:** नेपाल सरकारले प्रदेश र स्थानीय तहलाई पूर्वाधार विकास सम्बन्धी कुनै योजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था छ । त्यसरी समपूरक अनुदान प्रदान गर्दा योजनाको सम्भाव्यता, योजनाको लागत, योजनाबाट प्राप्त हुने प्रतिफल, योजना कार्यान्वयन गर्न सक्ने वित्तीय तथा भौतिक क्षमता वा जनशक्ति र योजनाको आवश्यकता र प्राथमिकता जस्ता कुराहरूलाई आधार बनाइने उल्लेख गरिएको छ । प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानूनबमोजिम समपूरक अनुदान प्रदान गर्न सक्ने व्यवस्था छ । यस्तो अनुदान कुनै योजनाको कुल लागतको अनुपातका आधारमा प्रदान गरिने समेत व्यवस्था रहेको छ ।
- **विशेष अनुदान:** नेपाल सरकारले शिक्षा, स्वास्थ्य, खानेपानी जस्ता आधारभूत सेवाको विकास र आपूर्ति गर्ने, अन्तर प्रदेश वा अन्तर स्थानीय तहको सन्तुलित विकास गर्ने तथा आर्थिक, सामाजिक वा अन्य कुनै प्रकारले विभेदमा परेको वर्ग वा समुदायको उत्थान वा विकास गर्ने जस्ता उद्देश्य राखी विशेष अनुदान प्रदान गर्दछ । प्रदेशले स्थानीय तहलाई प्रदेश कानून बमोजिम विशेष अनुदान प्रदान गर्न सक्ने र विशेष अनुदान प्रदान गर्ने कार्यविधि तथा अन्य व्यवस्था नेपाल सरकारले निर्धारण गरे बमोजिम हुने व्यवस्था रहेको छ ।

२. राजस्व बाँडफाँटमार्फत वित्त हस्तान्तरण:

नेपालमा संघ प्रदेश र स्थानीय तहका बीचमा राजस्व बाँडफाँट गर्ने मूल आधारहरू जनसङ्ख्या र जनसाङ्खिक विवरण, क्षेत्रफल, मानव विकास सूचकाङ्क, खर्चको आवश्यकता, राजस्व सङ्कलनमा गरेको प्रयास, पूर्वाधार विकास, विशेष अवस्था रहेका छन्।

अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४ मा भएको व्यवस्थाअनुसार सरकारका तहहरूबीच निम्नानुसारको राजस्व बाँडफाँट हुने व्यवस्था छ:

- **मूल्य अभिवृद्धि कर तथा अन्तःशुल्क बाँडफाँट:**

नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच मूल्य अभिवृद्धि कर र आन्तरिक उत्पादनबाट उठेको अन्तःशुल्क रकम बाँडफाँट गर्न नेपाल सरकारले एक संघीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रकम सो कोषमा जम्मा गर्ने र कोषमा जम्मा भएको रकममध्ये ७०% नेपाल सरकारलाई, १५% प्रदेशलाई र १५% स्थानीय तहलाई बाँडफाँट गरिने व्यवस्था छ। प्रदेश र स्थानीय तहले प्राप्त गर्ने रकम क्रमशः प्रदेश विभाज्य कोष र स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा गरिने व्यवस्था छ। प्रदेश विभाज्य कोष र स्थानीय विभाज्य कोषमा जम्मा गरिएको रकम संविधान र प्रचलित कानून अनुसार गठन भएको आयोगले निर्धारण गरेको आधार र ढाँचा अनुसार प्रत्येक प्रदेश र प्रत्येक स्थानीय तहको सञ्चित कोषमा दाखिला गरिने व्यवस्था रहेको छ।

- **प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट:**

नेपाल सरकार, प्रदेश र स्थानीय तहबीच संघीय कानूनबमोजिम प्राकृतिक स्रोतबाट प्राप्त हुने रोयल्टीको बाँडफाँट गर्न नेपाल सरकारले एक संघीय विभाज्य कोष खडा गरी त्यस्तो रोयल्टीबाट प्राप्त रकम सो कोषमा जम्मा गर्ने र कोषमा जम्मा भएको रोयल्टीको बाँडफाँट नेपाल सरकारले संघलाई ५०%, प्रदेशलाई २५% स्थानीय तहलाई २५% हुने गरी वितरण गरिने व्यवस्था छ। प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँट आयोगको सिफारिसमा नेपाल सरकारले प्रत्येक पाँच वर्षमा पुनरावलोकन गरी नेपाल राजपत्रमा सूचना प्रकाशन गरी हेरफेर गर्न सक्ने व्यवस्था रहेको छ।

राजस्व तथा प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी बाँडफाँटलाई देहायबमोजिम प्रष्ट पार्न सकिन्छ।

करको क्षेत्र	बाँडफाँट (प्रतिशतमा)			बाँडफाँट हुने व्यवस्था
	संघ	प्रदेश	स्थानीय तह	
मूल्य अभिवृद्धि कर र अन्तःशुल्क	७०	१५	१५	सबै तहमा बाँडफाँट हुने
प्राकृतिक स्रोतको रोयल्टी (वन, खानी तथा खनिज, पर्वतारोहण, पर्यटन सेवा शुल्क, पानी तथा अन्य प्राकृतिक स्रोत)	५०	२५	२५	संघ र सम्बन्धित तहबीच बाँडफाँट हुने

नीतिगत व्यवस्था:

पन्ध्रौं आवधिक योजनाले वित्तीय संघीयता मार्फत समृद्ध र समाजवादउन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण गर्ने सोचका साथ तीनै तहको खर्च आवश्यकता सम्बोधन हुने गरी न्यायोचित, सन्तुलित र परिपूरक रूपमा स्रोत उपलब्ध गराउने र तीनै तहको सरकारको वित्तीय आधार वृद्धि गर्ने उद्देश्य अघि सारेको छ। यस योजनाले तीन तहका एकल तथा साझा कार्य जिम्मेवारीहरू सामञ्जस्यपूर्ण ढङ्गबाट पूरा गर्न स्रोत व्यवस्थापन गर्ने, अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई पारदर्शी, अनुमानयोग्य र न्यायोचित बनाउने, तीन तहको सरकारको सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन क्षमता विकास गर्ने र तीनै तहमा वित्तीय सुशासन कायम गर्ने रणनीति लिएको छ।

चालु पन्ध्रौं आवधिक योजनाले राजस्व बाँडफाँट र अनुदानको रूपमा पाँच वर्षमा प्रदेश तथा स्थानीय तहमा कुल २३ खर्ब, ७० अर्ब ४० करोड हस्तान्तरण हुने प्रक्षेपण गरेको छ। जसमध्ये राजस्व बाँडफाँट तर्फ ६ खर्ब ६९ अर्ब ३६ करोड र अनुदान तर्फ १७ खर्ब १ अर्ब ३ करोड रकम हस्तान्तरण हुने अनुमान गरेको छ।

संस्थागत व्यवस्था:

अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको सिफारिस, ढाँचा र आधार तयार पार्नका लागि संवैधानिक निकायका रूपमा राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग स्थापना भएको छ। अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापनका विषयमा आवश्यक परामर्श र समन्वय गर्नका लागि अर्थमन्त्रीको संयोजकत्वमा प्रदेश र स्थानीय तहका प्रतिनिधिको सदस्यता रहने गरी अन्तर-सरकारी वित्त परिषद् र मुख्यमन्त्रीको संयोजकत्वमा स्थानीय तहका प्रमुख वा उपप्रमुख समेतको सदस्यतामा प्रदेश समन्वय परिषद् गठन गरिएको छ।

बजेट व्यवस्था:

आ. व. २०७९/८० का लागि राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिसका आधारमा वित्तीय समानिकरण अनुदानतर्फ प्रदेशलाई रु.६१ अर्ब ४३ करोड र स्थानीय तहलाई रु.१ अर्ब २३ करोड वित्तीय हस्तान्तरण गर्ने व्यवस्था गरिएको छ। सशर्त अनुदानतर्फ प्रदेशलाई रु.५७ अर्ब १७ करोड र स्थानीय तहलाई रु.१ खर्ब ८३ अर्ब ७२ करोड विनियोजन गरिएको छ। प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई पूर्वाधारसम्बन्धी आयोजना कार्यान्वयन गर्न समपूरक अनुदान स्वरूप क्रमशः रु.६ अर्ब ३० करोड र रु.७ अर्ब २७ करोड विनियोजन भएको छ। विशेष अनुदान तर्फ प्रदेश र स्थानीय तहलाई क्रमशः रु. ४ अर्ब ५६ करोड र रु. ९ अर्ब १४ करोड विनियोजन गरिएको छ। राजस्व बाँडफाँटबाट प्रदेश र स्थानीय तहमा रु.१ खर्ब ६३ अर्ब ३ करोड रकम हस्तान्तरण हुने अनुमान गरिएको छ। (बजेट वक्तव्य, २०७९)

नेपालमा अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणको वर्तमान अवस्था:

नेपालमा वित्तीय संघीयताको सफलताको आधारस्तम्भ प्रभावकारी वित्त हस्तान्तरण हो। अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई व्यवस्थित र सूत्रमा आधारित बनाइएको छ। राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको सिफारिस तथा विनियोजन ऐनले निर्दिष्ट गरे बमोजिम नै वित्तीय हस्तान्तरण भएको छ। नेपाल सरकारले प्रदेश तथा स्थानीय तहलाई र प्रदेश सरकारले स्थानीय तहहरूलाई उपलब्ध गराउने अनुदानको कुल परिमाण नेपाल सरकारको वार्षिक बजेट तथा कार्यक्रमबाट निर्धारण गरिएको छ। संघीयतामा खर्च गर्ने, कर लगाउने तथा यसको नियमन गर्ने अधिकार तीनै तहका सरकारहरू बीचमा हुने भए तापनि

व्यवहारिकता तथा दक्षतामा दृष्टिकोणले करका दरहरूबीचमा समन्वय गर्ने तथा नियमन गर्ने अधिकार सामान्यतः माथिल्लो तहको सरकारमा बढी रहेको हुन्छ। बजेटमार्फत हस्तान्तरित अनुदान रकमको उपयोग चालु प्रकृतिको कार्यमा बढी रकम खर्च भएको छ। प्रदेश र स्थानीय तहहरूमा वित्तीय सुशासनको अवस्था कमजोर देखिएको छ। अनावश्यक प्रशासनिक खर्च बढेको छ। स्थानीय तहहरूलाई प्रदान गरिएको सशर्त अनुदान तोकिएको क्षेत्रमा खर्च हुन नसकेको, अनुत्पादक र वितरणमुखी खर्च बढी भएको, अनुदानको प्रभावकारी अनुगमन नभएको, खरीद व्यवस्थापन प्रभावकारी नभएको जस्ता चुनौतीहरू देखा परेका छन्। अन्तर-सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणले स्थानीय तहका सरकारलाई आत्मनिर्भर भन्दा पनि परनिर्भर बनाएको देखिन्छ। त्यसैले वित्तीय प्रभावकारिताका लागि केन्द्र सरकारले वित्तीय हस्तान्तरण भन्दा सम्भव भएसम्म राजस्वको निक्षेपणलाई जोड दिनुपर्छ। राजस्व अधिकारको निक्षेपणले तल्ला तहको सरकारको जनताप्रतिको उत्तरदायित्व सुदृढ बनाउने गर्दछ। स्थानीय जनताको आवश्यकताको आधारमा विकासका गतिविधि सञ्चालन गर्नका लागि स्थानीय सरकारलाई उपलब्ध स्रोत र साधनको उचित उपयोग गरी उत्पादनमुखी र आत्मनिर्भर बन्न प्रेरित गर्नुपर्छ।

अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणमा रहेका समस्याहरू:

नेपालको वित्त हस्तान्तरणमा हालसम्मको अभ्यासलाई हेर्दा विभिन्न समस्याहरू देखा परेका छन्। जुन देहायबमोजिम उल्लेख गर्न सकिन्छ:

- प्रदेश र स्थानीय तहको वास्तविक खर्चको आवश्यकता पहिचान हुन नसक्नु,
- प्रदेश र स्थानीय तहको राजस्व अधिकार तोकिए तापनि तिनको क्षमताको वस्तुगत पहिचान तथा मूल्याङ्कन हुन नसक्नु,
- वित्तीय स्रोत परिचालनमा संविधानबमोजिम संघीय इकाईहरूबीच सहकार्य, समन्वय र सहअस्तित्वको सम्बन्ध अपेक्षित नहुनु,
- वित्तीय हस्तान्तरणलाई प्रभावकारी बनाउन हस्तान्तरित वित्तको व्यवस्थापनलाई मार्गदर्शन गर्ने एकिकृत नीति तथा कार्यविधि निर्माणमा ढिलाई हुनु,
- वित्तीय हस्तान्तरणका विभिन्न स्वरूप र उपयोग बारे बुझाइमा एकरूपता नहुनु,
- पहुँचका आधारमा वित्तीय हस्तान्तरण हुँदा वित्तीय स्रोतको समतामूलक वितरण हुन नसक्नु,
- प्रदेश र स्थानीय तहमा वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धी अनुभवको कमी हुनु,
- एकै प्रकृतिको काममा तीन तहका सरकार र विभिन्न खर्च शीर्षकबाट रकम विनियोजन हुनु,
- स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता र कार्यसम्पादन स्तर कमजोर हुनु,
- अनुदानको उपयोगको नियमित अनुगमन नहुनु,
- हस्तान्तरित रकमको अनुपातमा उपलब्धि हासिल हुन नसक्नु,
- स्थानीय तहहरूलाई प्रदान गरिएको सशर्त अनुदान तोकिएको क्षेत्रमा खर्च हुन नसक्नु,
- अनुदान रकम अनुत्पादक र वितरणमुखी क्षेत्रमा बढी खर्च हुनु,
- वित्तीय स्रोत साधनको उपयोगको सम्बन्धमा लेखापरीक्षणबाट औँल्याएका कमी कमजोरीको निराकरणतर्फ ध्यान नजानु।

समस्या समाधानका उपाय र सुझाव:

नेपालले संघीय शासन प्रणाली अवलम्बन गरेको ४/५ वर्ष मात्र भएको छ। अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरण संघीय शासन प्रणालीको एक मुलभूत विषय हो । यसले पूर्ण रूपमा संस्थागत स्वरूप ग्रहण गरी सकेको छैन । संघ, प्रदेश र स्थानीय तहमा संलग्न राजनीतिक पदाधिकारी एवं प्रशासनिक जनशक्तिमा समेत अन्तर सरकारी वित्तीय हस्तान्तरणको बारेमा आवश्यक ज्ञान, सीप अभिवृद्धि गर्नु आवश्यक छ । वित्तीय हस्तान्तरणमा देखिएका समस्या समाधानका सम्बन्धमा देहायबमोजिमका उपाय अवलम्बन गर्नु आवश्यक देखिन्छ:

- संघीय इकाइहरूबीच पारस्परिक संवाद र सहकार्यको माध्यमबाट संघीय इकाइहरूको बीचमा सहकार्यात्मक सुसम्बन्धको विकास गर्ने,
- योजना निर्माण गर्दा तीन तहबीच समन्वयका आधारमा निर्माण गर्ने तथा तल्ला तहले माथिल्लो तहका योजनाहरूसँग नबाझिने गरी योजना निर्माण गर्ने,
- हस्तान्तरित वित्तको व्यवस्थापनलाई मार्गदर्शन गर्ने एकिकृत नीति तथा कार्यविधि यथाशीघ्र निर्माण गरी कार्यान्वयन गर्ने,
- प्रदेश र स्थानीय तहको वास्तविक खर्च आवश्यकता र राजस्व क्षमताको मूल्याङ्कन गर्न प्रणाली स्थापित गर्ने,
- वित्त व्यवस्थापन तथा हस्तान्तरणको अन्य मुलुकका सफल अनुभवको खोज, अन्वेषण र अवलम्बन गर्ने,
- सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापनमा सुशासन कायम गर्न पारदर्शिता, जवाफदेहिता र उत्तरदायित्व बहन गर्ने कार्य अनिवार्य बनाउने,
- संघीय इकाइहरूका बीचमा प्रभावकारी समन्वय कायम गरी एउटै प्रकृतिका कार्य कुनै एक तहले मात्र गर्ने पद्धति विकास गर्ने,
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगको संस्थागत क्षमता विकास गर्ने,
- वित्तीय हस्तान्तरणलाई प्रभावकारी बनाउन नियमित रूपमा केन्द्रीय अनुगमन गर्ने,
- स्थानीय तहको संस्थागत क्षमता विकासका लागि विशिष्टिकृत उपायहरू अवलम्बन गर्ने,
- हस्तान्तरित रकमको उच्चतम सदुपयोगका लागि जनप्रतिनिधि र कर्मचारी दुवैलाई जवाफदेही तुल्याउने,
- सशर्त अनुदानमा तोकिएका शर्त बमोजिम कार्यसम्पादन गर्ने, अनुदान रकम उत्पादनशील क्षेत्रमा खर्च गर्ने,
- बढ्दो चालु खर्चलाई वाञ्छित सीमाभित्र कायम गर्ने तथा पुँजीगत खर्च वृद्धि गरी विकास कार्यमा ध्यान दिने,
- अन्तर सरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई समन्यायिक, पूर्वानुमानयोग्य र पारदर्शी बनाउन विद्युतीय प्रणाली कार्यान्वयनमा ल्याउनुपर्ने,
- वित्तीय स्रोत साधनको कानुनसम्मत र विवेकसम्मत उपयोग गरी लेखापरीक्षणबाट औँल्याएका कमीकमजोरीको निवारणतर्फ ध्यान दिने।

अन्त्यमा,

संघीय सरकारका तहहरूबीच देशको संविधान र प्रचलित कानूनको अधीनमा रही वित्तीय स्रोतको हस्तान्तरण गर्नुपर्दछ । सम्बन्धित तहको खर्चको आवश्यकता, राजस्वको सक्षमता अनुसार राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोगले सिफारिस बमोजिम वित्तीय स्रोतको पारदर्शी, न्यायोचित र सन्तुलित हस्तान्तरण हुनुपर्दछ । वर्तमान समयमा नेपालमा वित्तीय संघीयता मार्फत समृद्ध र समाजवाद उन्मुख अर्थतन्त्र निर्माण गर्नु आवश्यक छ । त्यसका लागि तीन वटै तहका सरकारका एकल तथा साझा कार्य जिम्मेवारीहरू सामञ्जस्यतापूर्ण ढङ्गबाट पूरा गर्न स्रोत व्यवस्थापन गर्नु, अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरणलाई पारदर्शी, अनुमानयोग्य र न्यायोचित बनाउनु, तीन वटै तहमा सार्वजनिक वित्त व्यवस्थापन सम्बन्धी क्षमता विकास गर्नुपर्दछ । जनतासँग प्रत्यक्ष सम्पर्कमा रहने स्थानीय तहमा सेवा क्षेत्र व्यापक रहेको तर कर तथा वित्तीय अधिकार केन्द्रमा बढी सिमित रहेको वर्तमान संघीय शासन प्रणालीमा अन्तर-सरकारी वित्त हस्तान्तरण मार्फत Fiscal Gap को उचित सम्बोधन गर्नु जरुरी छ । हस्तान्तरित वित्तीय स्रोतको प्रभावकारी परिचालन गरी संघीय इकाइहरूलाई आर्थिक स्रोत साधनमा आत्मनिर्भर बनाउन सकेमा वित्तीय संघीयता सफल हुन्छ ।

सन्दर्भ सामाग्रीहरू:

- नेपालको संविधान
- अन्तर-सरकारी वित्त व्यवस्थापन ऐन, २०७४
- राष्ट्रिय प्राकृतिक स्रोत तथा वित्त आयोग ऐन, २०७४
- स्थानीय सरकार सञ्चालन ऐन, २०७४
- पन्ध्रौँ आवधिक योजना
- आ.व. २०७९।८० को बजेट वक्तव्य
- दैनिक पत्रपत्रिकामा प्रकाशित लेख रचनाहरू
- www.mofga.gov.np

डिजिटल कर: सम्भावना र चुनौतिहरू

शेष मणि दाहाल*



पृष्ठभूमि

विश्वको सबैभन्दा ठूलो ट्याक्सी फर्म उबरसँग आफ्नै कुनै कार छैन । संसारको सबैभन्दा लोकप्रिय मिडिया कम्पनी, फेसबुकले आफै कुनै सामग्री सिर्जना गर्दैन । संसारको सबैभन्दा मूल्यवान खुद्रा विक्रेता, अलिबाबासँग आफ्नै कुनै स्टक छैन र विश्वको सबैभन्दा ठूलो आवास प्रदायक, एयर बी एण्ड वीसँग आफ्नै कुनै सम्पत्ति छैन । केही ठूलै कुरा भइरहेको छ ।

- टम गुगवीनको भनाईको भावानुवाद ।

हाल नेपालमा बसेर फेसबुक, ट्वीटर, ईन्स्टाग्राम लगायतका नेपालमा दर्ता नभएका विदेशी सामाजिक सञ्जालमा विज्ञापन गर्ने प्रवृत्ति हात्तै बढेको छ । कानुनी रूपमा दर्ता नभएका त्यस्ता समाजिक सञ्जालहरूले वार्षिक अर्बौं रूपैयाँ नेपालबाट विदेशतर्फ लगिरहेका छन् । हाल नेपाल राष्ट्र बैंकले नेपालमा बसोबास गरिरहेका व्यक्तिहरूलाई पाँच सय डलरसम्मको कार्ड दिन मिल्ने व्यवस्था गरेबमोजिम बैंकहरूले डलर कार्डको वितरण सुरु गरेका हुन् । सो कार्डको उपयोग सामाजिक सञ्जालमा विज्ञापन गर्नेदेखि लिएर अनलाईन माध्यमबाट विद्युतीय सेवा, अनलाईन कक्षाहरू खरिद गर्न प्रयोग हुँदै आइरहेका छन् । कार्ड नहुनेले विदेश बस्नेलाई भुक्तानी गर्न आग्रह गर्ने गरेका छन् भने विदेश बस्नेले दश प्रतिशतको हाराहारीमा सेवा शुल्क लिई सो रकम भुक्तानीमा सहयोग गर्दै आएका छन् । सो सेवा खरिद गर्न उतैबाट रकम भुक्तानी गर्ने र सो वापतको रकम नेपालमा नै आफन्त वा साथीभाइलाई भुक्तानी गर्दै आइरहेका छन् । निकायले त्यस्तो सेवावापत भुक्तानी गर्दा पन्ध्र प्रतिशत कर र तेह्र प्रतिशत मूल्य अभिवृद्धि कर तिर्दै आएका पनि व्यक्तिगत माध्यमबाट भएका भुक्तानीको हकमा कुनै कर सङ्कलन हुने गरेको छैन ।

डाटारिपोर्टल डट कमका अनुसार २०२२ को जनवरीसम्म फेसबुकका नेपालमा १ करोड २३ लाख प्रयोगकर्ता रहेका छन् । बजारसम्बन्धी अनुसन्धान गर्ने कम्पनी स्टाटिस्टाका अनुसार फेसबुकको प्रति प्रयोगकर्ता विज्ञापन आमदानी सन् २०२१ मा ४०.९६ अमेरिकी डलर पुगेको छ । सो आय सन् २०२० मा ३२.०३ अमेरिकी डलर रहेको थियो । यस प्रकारले हेर्दा नेपाली प्रयोगकर्ताले विज्ञापन हेरेवापत फेसबुकले वार्षिक रु. ६० अर्ब भन्दा बढी रकम आय गर्दै आइरहेको छ ।

फेसबुकले नेपालमा विज्ञापन देखाई प्राप्त गरेको आयमा नेपालमा कुनै पनि कर (स्रोतमा करकट्टी भएको नगन्य कर बाहेक) तिर्दैन । सो फेसबुक नेपालबाट खोल्नका लागि हामी विदेशी मुद्रामा व्याण्डवीथ खरिद गरिरहेका छौं । हाल संसारमा डिजिटल माध्यमबाट प्रगति गरेका केही उदाहरण नै हेर्दा पनि संसारमा डिजिटल व्यवसायको सफलताको दिशा बोध गर्न सकिन्छ । हाल नेपालमा पनि फेसबुक बाहेक डिजिटल माध्यमबाट व्यवसाय गरी राम्रो आय आर्जन गरेका धेरै व्यवसायहरू सञ्चालनमा रहेका छन् ।

* वरिष्ठ चार्टर्ड एकाउण्टेण्ट

माथिको उदाहरणबाट नै के प्रष्ट हुन्छ भने यस्ता डिजिटल माध्यमबाट विज्ञापन गरी अबौं आय गर्ने दर्जनौं कम्पनीका विभिन्न उत्पादन तथा सेवाहरू हामीले नेपालमा बसेर विदेशी मुद्रामा व्याण्डवीथ खरिद गरी चलाई रहेका छौं तर नेपालबाट हेरिएको विज्ञापन वापतको अबौं आयमा भुक्तानी गर्नुपर्ने कर हामीले प्राप्त गर्न सकेका छैनौं । डिजिटल कारोबारको बारेमा यस लेखको सुरुमा उल्लेख गरिएको टम गुडवीनको भनाईको अर्थ जस्तै एक व्यक्तिको सम्पत्तिबाट अर्कोले राम्रो आय आर्जन गरेझैं, डिजिटल कारोबार एउटा देशमा गर्ने, कर तिर्ने अर्कै देश भइरहेको छ ।

हालको कानुनी व्यवस्था

डिजिटल व्यवसायबाट आय आर्जन गर्न जति सहज छ यस्ता कारोबारबाट गरेको आय आर्जनमा करारोपण गरी राज्यले आय आर्जन गर्न विगतभन्दा झन् कठिनाई बढ्दै गएको छ । मौजुदा आयकर ऐन, २०५८ ले डिजिटल माध्यमबाट सञ्चालन भई नेपालबाट विज्ञापन हेर्ने लगायतका डिजिटल माध्यम नेपालबाट चलाएको कारणले आय आर्जन गर्ने गैर बासिन्दा व्यक्तिलाई आयकर लगाउने गरी स्पष्ट व्यवस्था गर्न सकेको छैन । आयकर ऐन, २०५८ को दफा ६७ ले तार, रेडियो, अप्टिकल फाईबर, वा भू-उपग्रह जस्ता सञ्चारका नेपालमा स्थापित संयन्त्रबाट खबर वा सूचनाको सम्प्रेषणका सम्बन्धमा प्राप्त गरेको भुक्तानी नेपाल स्रोतको भुक्तानी मानिने गरी गरेको व्यवस्था बाहेक अन्यत्र यस्ता कारोबारलाई जोड्न सक्ने गरी कुनै कानुनी व्यवस्था रहेको छैन ।

यस्ता डिजिटल व्यवसायको सर्भर वा संयन्त्रहरू नेपालमा स्थापना नहुने भएका कारणले त्यस्ता कारोबारबाट भएको आय आर्जनमा आयकर लगाउन कठिनाई परि आएको देखिन्छ ।

आर्थिक विधेयक, २०७९ ले डिजिटल कारोबारमा डिजिटल सेवा कर (डिजिटल सर्भिस ट्याक्स) लगाउने गरी कानूनमा संशोधन गरेको छ । सो व्यवस्था अनुसार, गैरबासिन्दा व्यक्तिले नेपालका उपभोक्तालाई उपलब्ध गराएको वार्षिक बीस लाख रूपैयाँभन्दा बढीको विद्युतीय सेवाको कारोबार मूल्यमा दुई प्रतिशतका दरले विद्युतीय सेवा कर (डिजिटल सर्भिस ट्याक्स) लगाई असुल गरिने व्यवस्था गरिएको छ । डिजिटल सेवा कर दाखिला भएको आयमा आयकर ऐन, २०५८ बमोजिमको कर नलाग्ने व्यवस्था गरिएको छ ।

आर्थिक विधेयकमा डिजिटल कारोबारको व्याख्या नै गरिएको छैन । डिजिटल कारोबारलाई बुझिने गरी व्याख्या नगरेसम्म कानून लागु गर्न कठिनाई पर्ने देखिन्छ । डिजिटल सेवा प्रदायकलाई आयकर नलाग्ने व्यवस्था आर्थिक विधेयकले गरेको हुँदा त्यस्ता सेवा प्रदायकलाई विज्ञापनवापत भुक्तानी गर्दा आयकर ऐन बमोजिम स्रोतमा कट्टी गर्नु नपर्ने अवस्था सिर्जना भएको देखिन्छ । यसबाट राज्यले प्राप्त गर्दै आएको रकम जोखिममा पर्ने अवस्था सिर्जना भएको छ । यस विषयमा आन्तरिक राजस्व विभागले पक्कै पनि कुनै स्पष्टिकरण दिने अपेक्षा गर्न सकिन्छ ।

त्यस्तै मूल्य अभिवृद्धि कर ऐन, २०५२ मा संशोधन गरी गैर बासिन्दा व्यक्तिले उपलब्ध गराएको विद्युतीय सेवामा मूल्य अभिवृद्धि कर लाग्ने गरी स्पष्ट कानुनी व्यवस्था गरिएको छ । आर्थिक विधेयकको तुलनामा मू.अ.कर ऐनको व्यवस्था स्पष्ट रहेको पाइन्छ भने विद्युतीय सेवालार्थ थप व्याख्या समेत गरिएको छ । सो व्यवस्था अनुसार “विद्युतीय सेवा” भन्नाले उपभोक्तालाई सेवा प्रदान गर्नका लागि सूचना प्रविधि अत्यावश्यक पर्ने र न्यूनतम मानवीय हस्तक्षेपमा स्वचालित रूपमा इन्टरनेटमार्फत प्रदान हुने देहाय बमोजिमका सेवालार्थ सम्झनु पर्छ:

- (क) विज्ञापन सेवा,
- (ख) चलचित्र, टेलिभिजन, संगीत, ओभर द टप (ओ.टि.टि.) र सदस्यतामा आधारित यस्तै अन्य सेवा,
- (ग) तथ्याङ्क संग्रह सम्बन्धी सेवा,
- (घ) क्लाउड सेवा,
- (ङ) गेमिङ्ग सेवा,
- (च) मोबाइल एप्लिकेशनसम्बन्धी सेवा,
- (छ) इन्टरनेट बजार स्थानसम्बन्धी (अनलाइन मार्केट प्लेस) सेवा र यसमार्फत उपलब्ध गराइने सेवा,
- (ज) सफ्टवेयरको आपूर्ति र अद्यावधीकरण,
- (झ) तथ्याङ्क, तस्वीर लगायतका डाउनलोड सेवा,
- (ञ) परामर्श, सीप विकास तथा तालिम सेवा,
- (ट) खण्ड (क) देखि (ञ) को अतिरिक्त अन्य यस्तै प्रकृतिका सेवा ।

सरकारले लागू नलागेको करको दायरामा प्रवेश गरी करको दायरा विस्तार गर्न गरेको प्रयास एकदमै सहानीय रहेको छ । अब राज्यले यो कर उठाउन के के गर्छ र कसरी यस्ता संसारका शक्तिशाली कम्पनीलाई नेपाल जस्तो सानो देशको करको दायरामा ल्याउँदछ सो हेर्न बाँकी छ । व्यवहारिक प्रयोगबाट प्राप्त हुने उपलब्धिले हालको कानूनको सफलता वा असफलताको बाटो तय गर्नेछ ।

छिमेकी मुलुकमा के छ व्यवस्था ?

बंगलादेशमा नेशनल बोर्ड अफ रेभेन्यूले फेसबुक, गुगललाई बंगलादेशमा मूल्य अभिवृद्धि कर संकलन गर्नका लागि आदेश जारी गरेबमोजिम ठूला अनलाइन व्यवसायहरू बंगलादेशमा दर्ता भई गर्ने व्यवसायमा पन्ध्र प्रतिशतले मूल्य अभिवृद्धि कर सङ्कलन गर्दै आएका छन् । त्यस्तै भारतमा पनि फेसबुक लगायतका ठूला अनलाइन व्यवसाय दर्ता भई व्यवसाय सञ्चालन गर्दै आएका छन् । भारतमा अनलाइनबाट विज्ञापन गर्दा अठाह प्रतिशत जीएसटी र दुई प्रतिशत टिडिएस लागू आएको छ । त्यस्तै, भारतमा कर नतिर्ने गैर बासिन्दा ई-कमर्स कम्पनीले कारोबारको २ प्रतिशत डिजिटल कर तिर्नुपर्ने व्यवस्था समेत गरिएको छ ।

बंगलादेशमा दर्ता नभई सञ्चालनमा रहेका अनलाइन विज्ञापनवापतको रकम भुक्तानी गर्दा पन्ध्र प्रतिशत भ्याट लाग्ने व्यवस्था रहेको छ । त्यसका अतिरिक्त, गैर बासिन्दालाई अनलाइन विज्ञापनवापत रकम भुक्तानी गर्दा पन्ध्र प्रतिशत टिडिएस लाग्ने व्यवस्था रहेको छ ।

कर कसरी लगाउन सकिएला त ?

नेपालमा डिजिटल कर लगाउन पहिलो र महत्त्वपूर्ण आवश्यकता भनेको हाम्रो पहिलेको “त्रिक्स एण्ड मोर्टार” युगको कानून संशोधन गरी नयाँ “स्मार्ट” कानूनको आवश्यक भइसकेको छ । ओईसीडीले यस्ता डिजिटल कारोबारमा कर लगाउन मुख्यतः देहायका तीनवटा विकल्पहरू दिएको छः

- क) कुनै तथ्यलाई आधार लिएर कर लगाउने (जस्तै कुल आय, प्रयोगकर्ताको सङ्ख्या, कम्पनीको उपस्थितिको दायरा)
- ख) श्रोतमा कर कट्टी गर्ने
- ग) कारोबारमा डिजिटल समानिकरण शुल्क लगाउने ।

माथिका विकल्पका अतिरिक्त, कर लगाउने मुलुकमा करको दर तुलनात्मक रूपमा न्यून हुनुपर्ने पनि सुझाव दिएको छ । यदि करको दर धेरै भएमा यस्ता डिजिटल कारोबार गर्ने कम्पनीहरूले कर नलाग्ने वा करको दर ज्यादै न्यून भएका देशमा आफ्नो नाफालाई सार्ने सम्भावना कसैले नकार्न सकिदैन ।

सन्दर्भ सामग्री

- आर्थिक विधेयक, २०७९
- <https://datareportal.com/reports/digital-2022-nepal>
- <https://www.statista.com/statistics/234056/facebooks-average-advertising-revenue-per-user/>
- <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-bangladeshhighlights-2021.pdf>

आर्थिक विकासका विविधपक्षहरूः नेपालको सन्दर्भ



दिलिप कुमार श्रीवास्तव*

सारांश

यस अध्ययनको मुख्य उद्देश्य आर्थिक विकासले राष्ट्रिय अर्थतन्त्रमा खेलेको भूमिकाको विश्लेषण गर्नु हो । आर्थिक विकास राष्ट्रिय अर्थतन्त्रको समग्र रूपमा परिमाणात्मक तथा गुणात्मक परिवर्तन हो । नेपालको सन्दर्भमा आर्थिक विकासमा उत्पादन वृद्धिका साथै उत्पादन गर्ने र समानुपातिक रूपले वितरण गर्ने पद्धति र संस्थागत व्यवस्थामा समेत उपयुक्त परिवर्तन र विकास हुनु जरूरी छ । आर्थिक वृद्धि दिगो र फराकिलो हुँदै जाँदा आर्थिक विकास हुन्छ । समावेशी आर्थिक विकास अहिलेको ज्वलन्त विषय बनेको छ । हाम्रो देशका उद्योगका उत्पादन दिनानुदिन बढ्नु पर्नेमा यो घट्टै गइरहेको छ । त्यसकारण नेपाल सरकारले यस क्षेत्रलाई प्राथमिकता क्रममा राखी विकसित नेपालको प्रक्रिया थाल्नुपर्दछ । यस लेखमा प्रयोग गरेका तथ्य र सूचनाहरू प्राथमिक तथा अन्य विभिन्न स्रोतमा आधारित छन् ।

परिचय

आर्थिक विकास विकासोन्मुख मुलुकहरूको लागि एक संवेदनशील मुद्दा रहेकोले विभिन्न मुलुकहरूले यसलाई तीव्र गति प्रदान गर्न अनेकौं उपाय एवं रणनीतिहरू अवलम्बन गर्दै आएका छन् । उच्च आर्थिक वृद्धि दर कायम गर्न केवल आर्थिक क्रियाकलापमा मात्र जोड दिँदा आर्थिक लगानी ज्यादै उच्च रहने तर त्यसको प्रभाव मानवीय कल्याण पक्षमा जस्तै, रोजगारी, आय वितरण तथा गरिबी न्यूनीकरण कम रहँदा सन्तुलित र दिगो आर्थिक विकास हुन नसक्ने र त्यस्ता देशहरूमा स्थायित्व र सुशासन कायम गर्न कठिन हुने देखिन्छ । त्यसकारण आर्थिक विकास भनेको के हो भन्ने सन्दर्भमा केही अर्थशास्त्रीहरूको धारणा उल्लेख गरिएको छ । अर्थशास्त्री सुम्पटरका अनुसार विकास भनेको पहिलेदेखि नै विद्यमान सन्तुलनको अवस्थालाई सधैंका लागि परिवर्तन र विस्थापित गर्ने निरन्तर र स्वतःस्फूर्त परिवर्तन हो । यस परिभाषाले विकासलाई प्रगतिशील वा क्रान्तिकारी परिवर्तन मानेको छ । यो परिवर्तनले नयाँ कदम रणनीति र सोचमा जोड दिएका छन् । आर्थिक विकासका लागि सोच र अन्वेषणमा फड्को मार्न जरूरी छ । यथास्थितिमा गरेको फेरबदलले द्रुत आर्थिक विकास सम्भव छैन । यसैगरी अर्का विद्वान अर्थशास्त्री बोनका अनुसार धेरैजसो अल्पविकसित देशहरूमा आर्थिक विकासको निमित्त आर्थिक विस्तारका शक्तिहरूको सिर्जना तथा संबर्द्धन गर्नुपर्ने हुनाले एक किसिमको निर्देशन व्यवस्था तथा पथप्रदर्शन गर्नुपर्ने हुन्छ । बोनले आर्थिक विस्तारका शक्तिहरूको सिर्जना तथा संबर्द्धनमा जोड दिएका छन् । आर्थिक विस्तारका शक्ति भन्नाले उद्योग, व्यापार, रोजगारी, आय उद्यमशीलता, मानवपुँजी जस्ता कुरालाई जनाउँदछ । समग्रमा आर्थिक विकास भनेको देशको सम्पूर्ण नागरिकको बहुपक्षीय कल्याण र निरन्तर चलिरहने प्रक्रिया हो जसद्वारा विश्वका गरिव मुलुकहरूले गरिबीको कुचक्रलाई तोड्न सक्ने र तिनीहरूको आफ्नो आम्दानीमा अभिवृद्धि हुनसक्ने र उच्चतम जीवन व्यतित गर्नसक्ने अवस्था सृजना हुन्छ । आर्थिक विकासका पक्षहरू निम्न बमोजिम रहेका छन्:

* प्रशासकीय अधिकृत, नेपाल विज्ञान तथा प्रविधि प्रज्ञा प्रतिष्ठान

कृषि क्षेत्र

नेपालको कुल खेतीयोग्य जमिन ३० लाख ९१ हजार हेक्टर रहेको छ । राष्ट्रिय कृषि गणना २०६८ अनुसार नेपालको कृषि जमिनको औषत आकार ०.६८ हेक्टर र प्रति कित्ताको औषत आकार ०.२१ हेक्टर रहेको छ । मुलुकको कुल जनसंख्यामध्ये करिब ६० प्रतिशत जनसंख्या कृषिमा निर्भर रहेको छ । चालु आ.व. को कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमध्ये (४,२६६ अर्ब कृषि क्षेत्रले करिब २५.८ प्रतिशत हिस्सा ओगटेको छ । नेपाल सरकारले कृषि क्षेत्रलाई जनजीवनका रोजगारी एवं आर्थिक तथा सामाजिक रूपान्तरणको प्रमुख आधार माने तापनि कृषि क्षेत्रमा अपेक्षित सुधार हुन सकेको छैन । कृषकसँग कृषियोग्य जमिन, मल तथा बीउको अभाव एवं सोको मूल्य वृद्धि, उचित संस्थागत समर्थनको कमी, कृषि क्षेत्रमा बढ्दो बिचौलिया प्रवृत्ति र कृषि उपजको मूल्य निर्धारण गर्नका निमित्त जारी गरिएको न्यूनतम समर्थन मूल्यको न्यून प्रभावकारिताले गर्दा कृषि क्षेत्र विकर्षणको केन्द्र बन्ने कुरामा आशङ्का उत्पन्न भएको छ । कृषि क्षेत्रको व्यावसायीकरणमा जोड दिइए तापनि मुलुकको अधिकांश जनसंख्या कृषि क्षेत्रबाट पलायन हुँदै गएको भान हुन्छ । यद्यपि हाल सरकारबाट कृषि क्षेत्रको आधुनिकीकरण एवं कृषि प्रविधि विकासका निमित्त विभिन्न परियोजना लागू गरिएका छन् । प्रधानमन्त्री कृषि आधुनिकीकरण परियोजना, उन्नत बीउ बीजन कार्यक्रम प्रमुख रूपले सरकारको महत्वपूर्ण कृषि परियोजना अन्तर्गत पर्दछन् । मुलुकको केन्द्रीय बैंक, नेपाल राष्ट्र बैंकले कृषि क्षेत्रलाई प्रवर्द्धन गर्ने उद्देश्यले बैंक तथा वित्तीय संस्थालाई अनिवार्य रूपमा कृषि क्षेत्रमा कृषि कर्जा प्रवाह गर्नका निमित्त समन्वय गर्दै आएको छ । सहुलियतपूर्ण कर्जाका लागि ब्याज अनुदानसम्बन्धी एकीकृत कार्यविधि, २०७५ मा व्यावसायिक कृषि तथा पशुपन्छी कर्जाका निमित्त कर्जाको सीमा रु. पाँच करोडका साथै सो कर्जामा ब्याज अनुदान ५ प्रतिशत उल्लेख गरिएको छ ।

नेपाल राष्ट्र बैंकको तथ्याङ्क अनुसार गत आ.व. २०७७/७८ पुस मसान्तको तुलनामा चालु आ.व. २०७८/७९ मा ऋणी संख्यामा ७० प्रतिशतले वृद्धि भएको छ भने स्वीकृत कर्जामा ७६ प्रतिशतको वृद्धि देखिएको छ । सहुलियत दरमा प्रदान गरिने कर्जाले कृषकको मनोबल वृद्धि भई कृषि क्षेत्रमा उत्पादनसमेत बढ्ने भएकाले यस किसिमका कर्जा कृषि क्षेत्रको उत्पादकत्व वृद्धिका निमित्त कोसेढुङ्गा सावित भएका छन् । विशेषतः कृषि क्षेत्रको कुल उत्पादन आ.व. २०७८/७९ मा खाद्यान्न बालीको अंश ४५ प्रतिशत, तरकारी बाली १७.२ प्रतिशत, नगदे बाली १४.७ प्रतिशत, औद्योगिक बाली १३.७ प्रतिशत र अन्य बालीहरू ९.४ प्रतिशत रहने अनुमान गरिएको छ । चालु आ.व.को छ महिनाको तथ्याङ्कलाई केलाउँदा चामल/धानको आयात (गत आ.व. २०७७/७८ को सोही समयभन्दा) ७.२८ प्रतिशतले वृद्धि भएको देखिन्छ भने तरकारीजन्य खाद्य सामान गत आ.व.भन्दा चालु आ.व.मा (छ महिनासम्म) करिब ३०.१ प्रतिशतले वृद्धि भएको देखिन्छ । कृषि क्षेत्रको समष्टिगत आर्थिक स्थितिलाई मनन गरेपश्चात् वर्तमान स्थिति र समस्या समाधानका उपाय आँकलन गर्न अपरिहार्य रहेको देखिन्छ । कृषि क्षेत्रलाई निर्यातमुखी बनाउन गाउँ, टोल एवं स्थानीय तहबाटै अग्रसर भएर लाग्न जरुरी छ । कृषकको हित संरक्षणका निमित्त कृषक-मैत्री नीतिको आवश्यकता रहेको छ । कृषकलाई सामुदायिक र स्थानीयस्तरबाट कृषि शिक्षा प्रदान गर्ने, बाली तथा सिँचाइको सहजता एवं कठिनाइको बारेमा सोधपुछ गर्ने, खेतीयोग्य जमिनको माटो जाँच गर्ने जस्ता अन्य कार्यहरू गरिनु आवश्यक देखिएको साथै सरकारबाट प्रदान हुने कृषि अनुदान पहुँचवालालाई भन्दा पनि वास्तविक कृषकलाई प्रदान गर्नुपर्दछ । कृषि कर्जा बैंक तथा वित्तीय संस्थाले स्थानीय सरकारसँग सहकार्य गरेर वास्तविक कृषि कर्जा अपरिहार्य भएको कृषक पहिचान गरिनु आवश्यक देखिन्छ ।

औद्योगिक क्षेत्र

देशको आर्थिक पुनरुत्थान गर्न औद्योगिक क्षेत्रले विशेष भूमिका रहन्छ । सरकारले औद्योगिक उत्पादन वृद्धि गरेर, कुल गार्हस्थ्य उत्पादनमा औद्योगिक क्षेत्रको योगदान बढाउँदै लैजाने, औद्योगिक क्षेत्रमा लगानी गर्नका निम्ति आवश्यक नीतिगत, कानुनी एवं संस्थागत सुधार गरी प्रतिस्पर्धात्मक क्षमताका साथै तुलनात्मक लाभ भएका उद्योगमा लगानी गर्न जोड दिँदै आएको छ । गत आ.व. २०७७/७८ मुलुकमा कुल लगानी प्रतिबद्धता रू. एक खर्ब १८ अर्ब १९ करोड कायम भए तापनि यो तथ्याङ्क आ.व. २०७६/७७ को लगानी प्रतिबद्धता (रू. एक खर्ब २७ अर्ब ९१ करोड) भन्दा कम रहेको छ । मुलुकभित्र विद्यमान ठूला, मझौला एवं साना उद्योगका हिस्सा क्रमशः १४ प्रतिशत, २२.५ प्रतिशत र ६३.५ प्रतिशत रहेका छन् । चालु आ.व. २०७८/७९ मा ठूला, मझौला एवं साना उद्योगबाट कुल ६ लाख २४ हजार ६ सय ६१ रोजगारी सृजना हुने भन्ने अनुमान गरिएको थियो । प्रति उद्योग औसत रोजगारी मात्र ७५ जना देखिएकोले मुलुकको कुल रोजगारीको माग परिपूर्ति नहुने हो कि भन्ने आशङ्का उत्पन्न हुन्छ । यसका साथै, आ.व. २०७७/७८ मा कृषि तथा वनजन्य उद्योगमा कुल लगानी ३२.३ अर्ब रहेको थियो भने सोही आ.व.मा सबैभन्दा अधिक लगानी ऊर्जामुलक क्षेत्रमा (१३४ अर्ब) रहेको थियो । साथै गत आ.व. मा कृषि तथा वनजन्यमा रू. ७.४४ अर्ब, ऊर्जा क्षेत्रमा रू. १२९ अर्ब, उत्पादनमूलक क्षेत्रमा रू. ६१ अर्ब, सूचना प्रसारण तथा सञ्चार प्रविधिमा रू. १०.४ अर्ब र पर्यटन क्षेत्रमा रू. ६८.२ अर्ब विदेशी लगानी स्वीकृत भएको पाइन्छ । कुल वैदेशिक लगानीमध्ये छिमेकी मुलुक चीनद्वारा करिब ३५.५ प्रतिशत लगानी गरिने तथ्य भएको भने करिब १५.४ प्रतिशत लगानी भारतले गर्ने भएको देखिन्छ ।

यसका अतिरिक्त मुलुकमा स्थानीयस्तरमा उद्यमशीलताको विकास गर्नको साथै गरिबीको रेखामुनि रहेको जनसंख्या र वैदेशिक रोजगारीबाट फर्किएका वा स्वदेशमा रोजगारी गुमाएका बेरोजगार युवालाई राहत पुग्ने उद्देश्यले सरकारले लघु उद्यम विकास कार्यक्रमहरूको थालनी गरिएको देखिन्छ । सरकारद्वारा गत आ.व. २०७७/७८ मा २२ हजार ७८७ जना नागरिकलाई उद्यमशीलता विकास तालिम एवं ११ हजार ६०३ जनालाई प्राविधिक सीप विकासको तालिम प्रदान भइसकेको छ । साथै, सीमान्तकृत वर्ग, विभिन्न समुदायमा उद्यमशीलता विकास र क्षमता अभिवृद्धि गर्नका लागि घरेलु उद्योगले सराहनीय भूमिका खेल्ने भनिए तापनि अझै पनि दूरदराज एवं पिछडिएको क्षेत्रमा घरेलु उद्योगद्वारा स्थानीय स्रोत परिचालन अपेक्षित रूपमा हुन सकेको छैन । वर्तमान स्थितिमा प्रायः उद्योगहरू बागमती प्रदेशमै केन्द्रित रहेको हुँदा अन्य प्रदेश र स्थानीय तहबाट स्रोत परिचालन न्यून मात्रामा भइरहेको छ । फलस्वरूप, स्थानीय तहबाट उद्यमशीलताको विकास र रोजगारीको सिर्जना गर्न कठिनाई हुने देखिन्छ । आधारभूत भौतिक तथा सामाजिक पूर्वाधारको कमी, संस्थागत सुशासनको अभाव, अस्थिर राजनीतिक परिवेश, गरिबी, सामाजिक एवं सांस्कृतिक मूल्य मान्यता, अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा र कमजोर जनशक्ति व्यवस्थापन, भौगोलिक बोनोट जस्ता कारणले उद्योग स्थापना र सञ्चालनमा कठिनाई उत्पन्न हुने गरेको छ ।

पर्यटन क्षेत्र

नेपालमा पर्यटन विकासका प्रचुर सम्भावनाहरू रहेका छन् । प्राकृतिक सौन्दर्यता, जैविक विविधता, सांस्कृतिक सम्पदा, मुलुकको इतिहास, सहयोगी संस्कार, विभिन्न समुदायमा रहेको छवि, नीति उदारीकरण र पर्यटन नीति, शान्तिपूर्ण वातावरण मुलुकको पर्यटकीय विकासका सम्भाव्यताहरू रहेका छन् । नेपालमा पर्यटन विकासका लागि थुप्रै प्रयास पनि भएका छन् । विगतमा भएको पर्यटन नीति, २०५२, पर्यटन नीति, २०६५, चालु

आवधिक योजनामा भएको व्यवस्था, नेपाल भ्रमण वर्ष, पर्यटन वर्ष, २०११, पर्यटन दशकहरू, भिजन—२०२० र भिजन—२०२५ होमस्टे कार्यक्रम, पर्यटन मेला/महोत्सव, लुम्बिनी वर्ष, आर्थिक कूटनीतिको अवलम्बन आदिले नेपालको पर्यटनको विकासमा सघाउ पुऱ्याएका छन् । मुलुकमा वैदेशिक मुद्रा आर्जन गर्ने प्रमुख स्रोतहरू मध्ये पर्यटन क्षेत्र पनि हो । विगत केही वर्षयता कोभिड—१९ को महामारीले पर्यटन क्षेत्र पनि नराम्ररी प्रभावित हुन पुग्यो तर पनि अहिले महामारीको प्रकोप न्यून देखिँदै गएकोले पर्यटन क्षेत्रमा आर्थिक गतिविधि बढेको पाइन्छ । नेपाल भ्रमण वर्ष, २०२० रद्द भए तापनि मुलुक आगामी दिनमा नवीन ढङ्गले स्वदेशी र विदेशी पर्यटकलाई स्वागत गर्न तत्पर देखिएको छ । मुलुकको बढ्दो बेरोजगारीलाई न्यूनीकरणका लागि पर्यटन उद्योगको योगदान अपरिहार्य रहेको देखिन्छ । पर्यटन उद्योगको विकासका कारण विभिन्न होटेल, ट्रेकिङ विजनेस, एवं कलात्मक वस्तुको उत्पादन, एयरलाइन्स, ट्राभल एजेन्सी लगायतका अन्य व्यवसाय तथा उद्योगहरू फस्टाउने हुँदा यसले दशको प्राकृतिक र सांस्कृतिक जगेर्ना गर्दै रोजगारीका अवसरहरू सिर्जना गर्न मद्दत पुऱ्याउँछ ।

विद्यमान उच्च व्यापार घाटाको अवस्थामा पर्यटन क्षेत्रका आर्जित विदेशी मुद्राले प्रत्यक्ष रूपले घाटा न्यूनीकरण गर्न सक्छ । विशेषतः पन्ध्रौँ योजनामा पर्यटकको सुरक्षालाई समेत विशेष जोड दिइएको छ । सेवाको गुणस्तरलाई ध्यानमा राख्दै पर्यटकीय लाभलाई समन्यायिक रूपले जनस्तरसम्म पुऱ्याउने र शिक्षा, स्वास्थ्य, खेलकुद जस्ता क्षेत्र समेटेर एकीकृत पर्यटन विकास गर्ने अठोट समेत पन्ध्रौँ योजनाले लिएको छ । आ.व. २०७६/७७ मा विभिन्न उद्देश्यले भ्रमणमा आएका विदेशी पर्यटकबाट कुल रू. २४ अर्ब ९५ करोड ५९ लाख बराबरको विदेशी मुद्रा आर्जन भएको देखिन्छ । जुन गत आ.व. को तुलनामा ७० प्रतिशतल बढी हो । सबैभन्दा बढी पर्यटक भारतबाट १७.५ प्रतिशत आएका छन् भने म्यानमार, थाइल्याण्ड, चीन र अमेरिका जस्ता मुलुकबाट आएको देखिन्छ । पर्यटन क्षेत्रका विद्यमान विभिन्न समस्यामध्ये यातायातको असुविधा, आधुनिक सुविधायुक्त होटेलको कमी जस्ता प्रमुख समस्याहरू रहेका छन् ।

ऊर्जा क्षेत्र

ऊर्जा क्षेत्रको विकासलाई प्रवर्द्धन गर्न सरकारले वि.सं.२०७५ देखि २०८५ सम्म ऊर्जा तथा जलस्रोत दशक मनाउने निर्णय गरेको छ । पन्ध्रौँ योजनामा जलविद्युतको दिगो र भरपर्दो विकासमार्फत मुलुक समृद्धितर्फ उन्मुख रहन्छ भनेर उल्लेख गरिएको पाइन्छ । साथै, उक्त योजनाले लक्षित समयावधिमा विद्युतको पहुँच शतप्रतिशत जनतामा पुऱ्याउने लक्ष्य रहेको छ । यसका अलावा विद्युत चुहावटलाई करिब १२ प्रतिशतमा घटाई ऊर्जा सुरक्षा एवं प्रवर्द्धन गर्ने दृढ अठोट योजनाले लिएको छ । यससँगै, जलविद्युतको उत्पादनलाई दिगो बनाउनका निम्ति नेपाल सरकारले 'दूरदृष्टि २०२०' मा आगामी दश वर्षमा विद्युत उत्पादन दस हजार मेगावाटसम्म पुऱ्याएर विद्युतको पहुँच र निर्यात बढाउने लक्ष्य लिइएको छ । नेपाल सरकारले यस किसिमको योजना बनाइरहेँदा मुलुकमा विद्युतीय गाडी, खाना पकाउने इन्डक्सन चुलो जस्ता विद्युतीय उपकरणको प्रयोग बढने र सोसँगै एलपी ग्यास एवं पेट्रोलियम पदार्थको आयात घट्ने सम्भावना रहन्छ । नेपाल विद्युत प्राधिकरणको तथ्याङ्क अनुसार आ.व. २०७७/७८ को फागुन मसान्तसम्म गण्डकी प्रदेशबाट सबैभन्दा अधिक ५२७ मेगावाट जलविद्युत उत्पादन भएको थियो भने कर्णाली प्रदेशबाट (सबैभन्दा कम ११ मेगावाट) विद्युत उत्पादन भएको थियो । यसका अतिरिक्त विद्युत चुहावट नियन्त्रणका लागि पुरानो तारको व्यवस्थापन नयाँ ट्रान्सफर्मर जडान र सरकारबाट चुहावटको अनुगमन निरन्तर गरिए तापनि २०७७/७८ को फागुन मसान्तसम्म विद्युत चुहावट १५.३ प्रतिशत रहेको देखिन्छ । यी सबै

तथ्यले ऊर्जा तथा जलविद्युतको सम्भावना प्रचुर मात्रामा देखाए तापनि यस क्षेत्रमा उत्तिकै समस्या रहेका छन् ।

वाणिज्य तथा वित्तीय क्षेत्र

आर्थिक विकासमा विशेष योगदान राख्ने व्यापार क्षेत्रलाई सञ्चालनका दृष्टिबाट स्वच्छ राख्नका निम्ति एन्टी डम्पिङ नीति आवश्यक पर्छ । डम्पिङ नीति भन्नाले अन्तर्राष्ट्रिय मूल्य भेदभावको एउटा रूप हो, जहाँ निर्यातकर्ता मुलुकले कुनै वस्तुको बजार मूल्य आयातकर्ता मुलुकको बजार मूल्यको तुलनामा बढी राखी कम मूल्यमा वस्तु निर्यात गरेको हुन्छ । यस अर्थमा आयातकर्ता मुलुकले कम गुणस्तरको सस्तो वस्तु उपभोग गर्नुपर्ने बाध्यता रहेको हुन्छ । यस सम्बन्धी मुलुकमा 'एन्टी डम्पिङ तथा काउण्टर भेलिङ नियमावली, २०७७' तर्जुमा गरी कार्यान्वयनमा ल्याइएको छ । यसको अलावा सुक्खा बन्दरगाहको आवश्यकता र सुलभ व्यापारका लागि चाहिने पूर्वाधारको समेत निर्माण गरिनु आवश्यक छ । सोहीअनुरूप नेपाल सरकारबाट रसुवाको टिमुरेमा सुक्खा बन्दरगाहको निर्माण कार्य प्रारम्भ गरिएको छ । व्यापारका लागि अन्तर्देशीय सम्बन्ध राख्नु आवश्यक हुन्छ । गत आ.व. मा यसका लागि नेपाल एवं संयुक्त राज्य अमेरिकाबीच व्यापार र लगानी फ्रेमवर्क (टीफा) र नेपाल र बङ्गलादेशबीच वाणिज्य सचिवस्तरीय बैठक सम्पन्न भई देश बीचको व्यापार प्रवर्द्धन र सहयोग विस्तारको कार्य अगाडि बढेको देखिए पनि मुलुकबाट व्यापारमा परनिर्भरता हटनु आवश्यक रहेको छ । मुलुकभित्र प्रचुर मात्रामा उत्पादन नभएर निर्यात मात्रै गर्न सम्भव छैन ।

यसैगरी वित्तीय क्षेत्र मुलुकको समग्र आर्थिक विकास गर्नका लागि महत्त्वपूर्ण क्षेत्र मानिन्छ । २०७८ पुस मसान्तसम्म नेपाल राष्ट्र बैंकबाट इजाजतपत्रप्राप्त बैंक तथा वित्तीय संस्थाको संख्या १२९ रहेको जसमध्ये २७ वाणिज्य बैंक, १७ विकास बैंक, १७ वित्त कम्पनी र ६७ वटा लघुवित्त वित्तीय संस्था तथा एउटा पूर्वाधार विकास बैंक सञ्चालनमा छन् । सोही अवधिमा बैंक तथा वित्तीय संस्थाको शाखा संख्या करीब ११,२१५ वटा रहेका छन् । यसका अतिरिक्त हाल मुलुकमा ४० बीमा कम्पनी, एक पुनर्बीमा कम्पनी, २९,८८६ सहकारी संस्था, कर्मचारी सञ्चय कोष, नागरिक लगानी कोष, निक्षेप तथा कर्जा सुरक्षण कोष, सामाजिक सुरक्षा कोष र हुलाक बचत बैंकसमेत सञ्चालनमा रहेका छन् । गत वर्ष कोभिड—१९ बाट अर्थतन्त्रमा परेको प्रभावलाई न्यूनीकरण गर्नका लागि कर्जा प्रवाह एवं कर्जाको पुनर्संरचना र पुनर्तालिनीकरण गर्नका लागि विभिन्न नीतिगत व्यवस्थाहरू अवलम्बन गरिएको पाइन्छ ।

२०७८ पुस मसान्तसम्म मोबाइल बैंकिङका उपभोक्ता ९४,४०७ पुगेका छन् । यस तथ्याङ्कमा गत २०७८ मंसिरको तथ्याङ्कमा भन्दा ६.६३ प्रतिशतले वृद्धि देखिएको छ । विद्युतीय चेक भुक्तानी, आरटी-जीएस, शाखारहित बैंकिङ सेवा, क्यूआर कोडबाट हुने भुक्तानी कारोबारमा उल्लेखनीय वृद्धि भएको छ । कोभिड महामारीका बाबजुद पनि आ.व. २०७८/७९ को पहिलो छ महिनाका वित्तीय स्थायित्वका सूचकहरू सबल नै देखिन्छन् । बैंक तथा वित्तीय संस्थाको निष्क्रिय कर्जा अनुपात २०७७ पुस मसान्तसम्म १.८४ प्रतिशत थियो भने चालु आ.व. को पुस मसान्तसम्म निष्क्रिय कर्जाको हिस्सा १.१५ प्रतिशत रहेको छ । गत पुस मसान्तसम्म राष्ट्र बैंकद्वारा रु. १५८ अर्ब ३८ करोड पुनर्कर्जा लगानीमा रहेकोमा रु. १०६.९ अर्ब बराबरको साधारण, विशेष र लघु, घरेलु तथा साना उद्यमसम्बन्धी पुनर्कर्जा उपलब्ध गराइएको छ भने सो अवधिमा २०७८ पुस मसान्तसम्म रु. २१३ अर्ब ५८ करोड बराबरको सहूलियतपूर्ण कर्जा बक्यौता रहेको देखिन्छ । यसका अतिरिक्त २०७८ पुस मसान्तसम्म ९१ ट्रेजरी बिल दर ५.०७ प्रतिशत र वाणिज्य बैंकहरूबीचको अन्तरबैंक दर ४.७६ प्रतिशत रहेको देखिन्छ । यसको अलावा पुँजी बजारको नेप्से सूच-

काङ्क २०७७ पुस मसान्तमा २२८६.६ थियो भने २०७८ पुस मसान्तमा २,८५७.८ रहेको छ। विगत केही महिनादेखि बैकिङ क्षेत्रले तरलताको अभावको समस्या झेलिरहँदा विदेशी मुद्रा सञ्चिति समेत घट्न गई २०७८ पुस मसान्तसम्म रु.१,१६५ अर्ब ८० करोड कायम रहेको छ । २०७८ असार मसान्तमा विदेशी मुद्रा सञ्चिति रु. १,३९९ अर्ब ३ करोड कायम रहेको पाइन्छ ।

सुझाव

विभिन्न क्षेत्रअन्तर्गत नीतिगत व्यवस्था, आर्थिक परिसूचक, वर्तमान अवस्था, समस्या र कठिनाईलाई मनन गर्ने हो भने आर्थिक विकासको मूलभूत पक्ष नितान्त यकिन हुन जान्छ । ९० को दशकयता आर्थिक उदारीकरणतर्फ उन्मुख रहेको मुलुकमा आयात प्रतिस्थापन गर्न कठिन रहे तापनि दीर्घकालमा भने न्यून आयातमा जोड दिई निर्यातलाई प्रचुर मात्रामा बढाउनु जरूरी छ । यसको लागि मुलुकको वैदेशिक व्यापार सबल, प्रतिस्पर्धात्मक र गुणस्तरीय बनाउन आवश्यक छ । स्वदेशी उत्पादनको लागत, गुणस्तर तथा आपूर्तिको पक्षबाट छिमेकी मुलुकलगायत विश्व बजारका अन्य मुलुकसँग प्रतिस्पर्धा गर्न सक्ने बनाइनु पर्दछ । स्वदेशी उत्पादन गर्नका लागि निजी क्षेत्रसमेत प्रोत्साहित हुनुपर्छ । स्थानीय कृषि उत्पादनको विस्तार र सोको दीर्घकालीन प्रवर्द्धन, स्वदेशी कच्चा पदार्थद्वारा सञ्चालित उद्योग धन्दाको विकास, जलविद्युतको विकास, सबल र जोखिम वहन गर्ने खालको वित्तीय क्षेत्रका साथै विभिन्न नीतिगत व्यवस्थाले दीर्घकालमा आत्मनिर्भर अर्थतन्त्र निर्माण गरी आर्थिक वृद्धि हासिल गर्न मद्दत गरे तापनि समकालमा ठोस नीति तर्जुमा गर्न आवश्यक छ । खाद्यान्न र तरकारी समेत आयात गर्नुपरेको हुँदा मुलुकले अवलम्बन गरेका नीति तथा कार्यक्रमको आवश्यक कार्यान्वयन भएको देखिँदैन । नेपालमा आयात गरिने वस्तुहरूको मात्रा, मूल्य एवं आयात प्रवृत्तिलाई अध्ययन गर्न आवश्यक छ । सोही अनुरूप सो वस्तुको नेपालमा उत्पादन सम्भाव्यता र आयात प्रतिस्थापनको सम्भावना, उपभोग गर्ने सम्भावित जनसंख्या र कच्चा पदार्थको उपलब्धतालाई अध्ययन गरी निश्चित वस्तुहरू छनौट गरेर आवश्यक नीति तर्जुमा गर्ने कार्यलाई फराकिलो बनाएर उत्पादन वृद्धि गर्नुपर्ने देखिन्छ । यस किसिमको अवधारणा अपनाउँदा कृषि क्षेत्रको उत्पादन पहिलो चरणमा पर्दछन् । त्यसपछि क्रमशः खानीजन्य पदार्थ, वनजन्य उत्पादन, जलविद्युत र पर्यटन क्षेत्रका उत्पादनहरू पर्दछन् । आयातलाई नियन्त्रण गर्न तत्कालै नेपाल राष्ट्र बैकबाट कुल ४७ वटा वस्तु आयातमा मार्जिनको व्यवस्था लागू गरिएको छ । यद्यपि भन्सार महसुल, करका दायराहरू, परिमाणात्मक बन्देज आदि जस्ता आयात प्रतिस्थापनका उपायहरू गर्दा खुला अर्थतन्त्रमा केही प्रभाव हुने भने देखिन्छ । यसका साथै, स्थिर विनिमय दरमा निहित रहेको मुलुकको अर्थतन्त्रमा विदेशी मुद्रा सञ्चितिको दबाव कम गर्न समायोजन गर्न विनिमय दर प्रणाली सम्भव नभएकाले बजारद्वारा निर्धारित कर्जाको ब्याजदर प्रणालीको अवलम्बन गर्नुपर्दछ । साथै, बैंक तथा वित्तीय संस्थाबाट सहूलियत दरमा प्रदान भएको पुनर्कर्जा एवं सहूलियतपूर्ण कर्जामा उच्च ब्याजदरको असर पर्न समेत दिनु हुँदैन । यस्ता किसिमका कर्जा केवल तोकिएका र प्राथमिकताप्राप्त क्षेत्रमा मात्रै प्रवाह गरी सो क्षेत्रका उत्पादकत्व बढाउनुपर्दछ । यसैगरी, मुलुकमा रोजगारीको सिर्जना प्रचुर मात्रामा बढाउन वैदेशिक रोजगारीमा आबद्ध भएका जनशक्तिलाई स्वदेशमा फर्काउने र आवश्यक तालिम दिएर मुलुकभित्रै व्यवसाय गर्न प्रोत्साहन गर्नु पर्ने आवश्यकता रहेको देखिन्छ ।

निष्कर्ष

मुलुकको आर्थिक विकासको लागि कृषि, उद्योग, पर्यटन, जलस्रोत लगायतका क्षेत्रहरूमा राज्यको पर्याप्त लगानी आवश्यक छ । कृषि क्षेत्रको आधुनिकीकरण, यान्त्रीकरण, बजारीकरण, तथा व्यावसायीकरण गर्न

राज्यले व्यावहारिक र प्रभावकारी नीतिगत व्यवस्था गरी कार्यान्वयनमा जोडदिनुपर्दछ । त्यस्तै उद्योग, पर्यटन, जलविद्युत तथा ऊर्जाको विकासको लागि देशमा औद्योगिक शान्ति सुव्यवस्था कायम गरी लगानी-मैत्री वातावरण तयार गर्दै स्वदेशी तथा बाह्य लगानी भित्र्याउन जरुरी छ । सरकारले आर्थिक विकास र समृद्धिका लागि पर्याप्त रोजगारी सिर्जना गर्ने, आन्तरिक उत्पादन बढाउने, स्वदेशी र विदेशी लगानी प्रवर्द्धन गर्ने, आयात प्रतिस्थापन गर्न तुलनात्मक लाभका वस्तु तथा सेवाको पहिचान गरी मुलुकको पहिचान र क्षमता बढाउने, संघीयता कार्यान्वयनमा देखापरेका समस्याहरूको निकास खोज्ने, सरकारको पुँजीगत खर्च अभिवृद्धिमा जोड दिने, आर्थिक सम्प्रभुतालाई दरिलो बनाउने खालका नीति र कार्यक्रम तय गरि लागू गर्नुपर्दछ । देशमा चुलिदो भ्रष्टाचार र सुशासनको गिर्दो अवस्थालाई रोक्न कानूनको परिपालना, प्रशासनको सुधार, नागरिक चेतना, सरकार र राजनीतिक दलहरूको प्रभावकारी शासनको लागि प्रतिबद्धता र सहकार्यको आवश्यकता रहेको छ ।

सन्दर्भ सामग्री

- नेपाल राष्ट्र बैंक समाचारको वार्षिकोत्सवका विशेषाङ्कहरू ।
- आर्थिक सर्वेक्षण, २०७७/७८, अर्थ मन्त्रालय सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- औद्योगिक सर्वेक्षण, २०७७/७८ ।
- उच्च आयात वृद्धिका कारण तथा व्यवस्थापनका उपायहरू, डा. डिल्लीराम पोखरेल ।
- देशको वर्तमान आर्थिक तथा वित्तीय स्थिति (आ. व. २०७८/७९ को छ महिनाको तथ्याङ्क NRB) ।
- नेपाल विद्युत प्राधिकरण, वार्षिक प्रतिवेदन, २०७७/७८ ।
- पन्ध्रौं योजना, २०७६/७७ — २०८०/८१, रा.यो.आ. सिंहदरबार, काठमाडौं ।
- नेपालमा पर्यटन उद्योगको सम्भावना, महत्व, विकास, प्रयास समस्या र समाधान, बालकृष्ण सुवेदी ।
- राष्ट्रिय कृषि वन नीति, २०७६ ।
- <https://ne.wikipedia.org>

English Section

SUPREME AUDIT INSTITUTION PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK (SAI PMF)

Iswar Nepal*



ABSTRACT

Despite their initial reluctance, Supreme Audit Institutions (SAIs) are increasingly realizing the importance of measuring their performance. The new tool (new SAI PMF) developed by the International Organization of SAIs (INTOSAI) is the result of a common effort to create a performance measurement framework applicable to all SAIs regardless of their differences. This article aims to analyze the overall performance measurement framework in the supreme audit institutions members of INTOSAI (SAI PMF) and identifies the main methods used to measure the performance in these institutions. Also, this article aims to give an answer of a question-who audits the auditor and how does a Supreme Audit Institution (SAI) evaluate its own performance?

Introduction

Supreme Audit Institutions (SAIs, Supreme Audit Institutions) represents public authorities of the State guiding external auditing activity at the highest level in the state. The role of these institutions is tremendously important in the functioning of democratic states. The significance of the Supreme Audit Institutions is recognized at the United Nations, being adopted at the 69th General Assembly a new resolution that clearly defines the necessary conditions for the effective functioning of these institutions in order to promote sustainable development of public administration internationally (the UN Resolution A/69/228 Promote and encourage efficiency, accountability and transparency of administration by strengthening supreme audit institutions, adopted in December 2014, which complements the UN Resolution A / 66/209 on the independence of Supreme Audit Institutions, adopted in 2011) which clearly defines the conditions necessary for the effective functioning of these institutions in order to promote sustainable development of public administration internationally. In recent years was paid an increasing attention to the performance of Supreme Audit Institutions. It was noted that these institutions use a variety of mechanisms, including reports on their activities and developments, assessments according to the ISSAI (International Standards of external audit for the public sector developed by INTOSAI, which is a framework of standards implemented in each SAI depending on the national features) and assessment tools developed at regional and international level, some of which include performance indicators. The adoption of the complete set of ISSAI in 2010 gave greater attention to performance evaluation, because it is assumed that the INTOSAI community now

* *Former Deputy Auditor General*

has a common reference point to measure performance. Continuous performance is the goal of any organization, because only through performance the organizations have the opportunity to grow and progress. In the general sense, the performance represents a significant achievement in a field.

PARADOXES IN AUDITING

In auditing, one of the most common indicators used in order to measure its effectiveness is the number (or the percentage) of recommendations that the audit entity accepts (or implements). However, many criticisms focus on similar indicators: proposing (from the auditor's point of view) or implementing (from the audited entity's point of view) the recommendations of the auditor do not necessarily result in improvement, as some recommendations may be ineffective. Moreover, the non-implementation of a recommendation is not necessarily bad, because a problem can have several solutions and the proposed solution may not be the best for the entity's interest. Again, the rate of implementation of the recommendations is strongly correlated with the nature of the recommendations proposed by the auditor. If the recommendations are easily achievable, the percentage of recommendations implemented will be high. If the recommendations are radical, the possibility of implementation will be low. Moreover, the "definitions of this indicator vary from country to country; timeframes used to check whether recommendations have been implemented differ (2,3,4 years); some SAIs distinguish between fully and partially implemented recommendations; and some proceed from the percentage of recommendations that were agreed by the auditee, others focusing on those that were implemented". Furthermore, controlled entities could create an illusory world composed of beautiful plans, SMART (Specific, Measurable, Achievable, Realistic, and Timely) goals, techniques etc. to manipulate financial statements and reports to show more favorable results, such as "window dressing" or "impression management", just to satisfy the auditors and achieve the target of implementing their recommendations in order to present superficial compliance and improvement, while in the practice, everything goes on as before. Moreover, the "illusion of control" is an often-encountered phenomenon, especially in large and complex organizations (such as at international level). According to this, when more people, organizations etc. participate, it becomes more difficult to make it transparent and accountable. In addition, as the saying goes, if many people are accountable at the very end, no one is. Several audits at different levels create the superficial impression that everything is under control, while in reality the responsibility is blurred.

SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (SAIS) AND PERFORMANCE MEASUREMENT

Supreme Audit Institutions (SAIs) evaluate and make recommendations to audited entities concerning the improvement of their performance. However, a question arises: who audits a SAI and how does a SAI evaluate its own performance? Although performance measurement for SAIs constitutes a rather sensitive issue (what about the public image and the impact of a SAI if its performance is characterized as poor?), more and more of them have adopted practices of the private sector in recent years. They clearly establish their vision and mission, set their strategic objectives, build up their capacities, and evaluate and make public their own productivity. Loocke and Put (2011: 196) mention that the SAIs' indicators cover all aspects of the "MAPE" spectrum, which stands for: "Means: cost of an audit, work time spent to complete an audit, amount of resources allocated to front line activities : implementation of

audits within a planned timeframe, number of performance audits for which external professionals are called upon, Performances delivered: number of audit reports produced; timely delivery of audits and Effects: number of implemented recommendations, generation of a debate in parliament and media.” According to a survey by the Court of Auditors within SAIs in Europe in 2014 on the measurement of their own performance (European Court of Auditors, 2014), the most common indicators were the implementation rate of recommendations and the number of audit reports produced.

However, there was not a globally accepted and complete performance measurement framework for measuring a SAI’s performance up to recently. The evaluation was made either by using tools used to evaluate the systems for managing a country’s public finances (i.e.: PEFA, World Bank, CFAA, etc.) or by models that have been developed by the actual SAIs (e.g. AFROSAI-E Capability Model, NAO Maturity Model, GAO Accountability Organization Maturity Model, CBNA Framework, etc.) on the basis of international standards and good practices – which are also influenced by the corresponding private sector standards – that are used both to evaluate their capabilities and as development models. In 2010, the Working Group on the Value and Benefits of SAIs (WGVBS) was tasked with mapping the existing tools and assessing whether any of these may be used by INTOSAI and other stakeholders or whether it is necessary to develop a new tool. As a result, 20 tools and frameworks were identified and assessed against 12 criteria defined by the WGVBS as follows:

- I. **Comprehensiveness:** Broad coverage of the key domains of an SAI’s performance and its contribution to accountability, transparency, good governance and the sound utilization of public funds.
- II. **Objectivity:** Indicators to measure performance and progress are objective.
- III. **Subjectivity:** Subjective factors can also be captured, e.g. through narrative performance report.
- IV. **International agreement:** Performance indicators and measurement scales reflect the agreed international standards, such as the ISSAIs, and international good practices where available.
- V. **Relevance (to all countries):** Developed for and/or used by all types of SAIs, regardless of their administrative heritage or level of development.
- VI. **Performance Improvement:** Enables an understanding of the reasons for strong or weak performance and is designed to contribute to performance improvement.
- VII. **Progress:** Facilitates the consistent measurement of SAI performance (at different stages of the results chain) over time
- VIII. **Consistency:** Coverage is not inconsistent with SAI related indicators in the high-level PEFA framework with respect to assertion of good practice and location in the results chain.
- IX. **Compliance:** Measures actual audit practices, as well as the quality of the SAI’s legislative / regulatory framework and internal guidelines / manuals.
- X. **Quality Assurance:** Appropriate arrangements are defined and applied to ensure an independent review of the assessment, and disclosure of the nature of the review.
- XI. **Brevity:** Comprises the minimum number of performance indicators possible to cover key aspects of an SAI’s performance, so as make the tool of practical benefit to SAIs.
- XII. **User Friendly:** Facilitates easy-use by SAIs as self-assessment or peer assessment tool

Based on the above analyses, the most relevant tools for a SAI PMF were among others: the PEFA, the IMF Fiscal Transparency ROSC, the IDI Capacity Building Needs Assessment Guide, the Institutional Capacity Building Framework Survey and the Quality Assurance Review of AFROSAI-E (INTOSAI IDI, 2012: 16). However, the assessment concluded that none of the tools meet all 12 criteria. Consequently, the development of a new SAI performance measurement tool was recommended, with the aim of meeting as many of the criteria as possible, building on existing tools. Benefits of developing a single, performance measurement framework for SAIs which may be applied globally by all key stakeholders could be substantial and include reduced transaction costs for SAIs and improved ability to monitor changes in performance over time and benchmark performance against peers (INTOSAI IDI, 2012: 6).

THE NEW SAI PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK (SAI PMF)

SAI PMF is an international assessment framework of a SAI's performance against the International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs) and other established international good practices. It was developed under the auspices of the INTOSAI Working Group on the Value and Benefits of SAIs (WGVBS), with support from the INTOSAI-Donor Cooperation. It was developed in the period 2010-2016 and endorsed in 2016 at the XXII INTOSAI Congress (INCOSAI) together with the SAI PMF implementation strategy 2017-19. In 2019 a light touch revision of the strategy was conducted under CBC oversight to extend its validity until 2022. The 2020-22 Strategy was endorsed at XXIII INCOSAI in 2019. With the endorsement of the 2017-19 Strategy in 2016, the governance arrangements for SAI PMF were also established. This entails that CBC has the strategic governance lead while IDI has the operational lead. An Independent Advisory Group (IAG) of volunteer donors, SAIs and INTOSAI bodies provides strategic advice and recommendations to support the CBC and IDI in their efforts to implement the SAI PMF strategy. SAI PMF is a comprehensive, evidence-based assessment tool that examines holistically both the audit and non-audit functions of the SAI in relation to its legal foundation and environment. It identifies root causes of SAI performance and can be applied in all types of SAIs, as a self-, peer- or external assessment, or a combination of those. Use of the SAI PMF is voluntary, and all key decisions relating to the assessments, such as purpose and timing of the assessment, or how results will be shared or publicized, are to be made by the head of the SAI and the SAI leadership.

SAI PMF has set four levels of supreme audit institutions development, namely:

Level 0 - the concept of a supreme audit institution is not established or not functioning. This concept does not exist or exist only in name but not functions.

Level 1 – the Founding level. The concept of a supreme audit institution exists, but everything is at the founding level. The supreme audit institution can be part of the Government (which can seriously affect its independence), having limited financial and operational independence. Also on this level, there are not developed strategies, human resources and communication strategies. There are performing compliance audits (controls) and financial audits, but are not used auditing standards or modern auditing techniques. The performance audit is missing or barely developed. There is a little communication with the public and poor results of the audit reporting to stakeholders.

Level 2 – The Development level: the supreme audit institution provides a basis for government accountability on use of public resources. The concept of a supreme audit institution exists and the institution began developing and implementing relevant strategies and policies. It also has strategic action plans, development strategy and for human resources and communications strategy, but they are weak or are only partially implemented. Regarding the independence, it has some legal provisions for independence, but they are not complete and are regularly hampered in practice. At the same time, compliance and financial audits are conducted following standards of level 3 of ISSAIs and there is a good audit coverage. There is a limited number of performance audits, but not at level 4 of ISSAIs standards. The audit reports provide an overview of the use of public money by the entity and an opinion on the financial statements. Audit reports are submitted to Parliament, although channels of communication with Parliament may be weak. There is a form of public disclosure of the SAI annual report.

Level 3 – the Established level: SAI provides a basis for government performance. Supreme audit institution operates. Its independence is enshrined in law and is financially and operationally independent of the executive power, in all aspect. It also has strategic action plan, a development strategy and a strategy for human resources and communication, that are implemented largely as planned. All compliance, financial and performance audit are performed under the level 4 standards of ISSAI or equivalent level standards in detail. The audit reports provide an overview on the use of all public resources and on the performance of audited bodies. Audit reports are submitted to Parliament and Parliament channels of communication are robust. Most audit reports are published in a format that is suitable for the intended audience.

Level 4 – Success level: the supreme audit institution is an enabler for improved governance performance. Supreme audit institution operates and implements activities in a way that allows evaluation and continuous improvement of its performance. Its independence is enshrined in law and is financially and operationally independent of the executive power in all aspects. The institution is perceived in society as an independent pillar of responsibility and is evaluated by the Executive as an enabler for improved governance performance. It also has strategic action plans and development strategy and strategies for human resources and communication that are implemented as planned, monitored and evaluated to contribute to organizational learning. All compliance, financial and performance audits are performed under the level 4 of ISSAI standards and are seen as an added value to stakeholders. Audit reports are submitted to Parliament, as part of an ongoing and constructive dialogue between the institution and the Parliament. All the audit reports and summaries appropriately adapted are published and disseminated proactively to the stakeholders, using a variety of media channels. The institution engages in a dialogue with all stakeholders and uses the information collected to improve selection, planning and implementation of audits. SAI has a prominent public profile and communicates the value and benefits to society in that country.

The new SAI PMF gives an overview of the important areas of SAI performance and it covers both the SAI's internal processes and its outputs. It is composed of a performance report, which consists of a narrative analysis of the findings and a set of 25 indicators (including three indicators for SAIs with jurisdictional functions) for measuring SAI performance against international good practice in six domains as follows:

A. Independence and Legal Framework: This domain covers the legal mandate of the SAI and its independence. The purpose of the domain is to consider the institutional basis for the SAI's operations and to support the understanding how the SAI performs as an organization. Domain A is measured through two indicators:

SAI-1: Independence of the SAI

SAI-2: Mandate of the SAI

B. Internal Governance and Ethics: One of the objectives of ISSAI 12 is that SAIs should lead by example and be model organizations. An SAI should promote transparency and accountability through good governance of the SAI and ethical conduct, in order to fulfill their mandates. This domain is measured through the following five indicators:

SAI-3: Strategic Planning Cycle

SAI-4: Organizational Control Environment

SAI-5: Outsourced Audits

SAI-6: Leadership and Internal Communication

SAI-7: Overall Audit Planning

C. Audit Quality and Reporting: This domain aims at assessing the quality as well as the outputs of the audit/control work that is the core business of the SAI. The domain C covers the three audit disciplines as they are defined in the ISSAIs, as well as jurisdictional control for SAIs with jurisdictional functions. It comprises the indicator:

SAI-8: Audit Coverage (it measures audit coverage in each of the three audit disciplines: financial, performance and compliance audit, as well as for jurisdictional control where relevant).

Domain C also comprises:

Financial Audit Introduction

SAI-9: Financial Audit Standards and Quality Management

SAI-10: Financial Audit Process

SAI-11: Financial Audit Results Performance Audit Introduction

SAI-12: Performance Audit Standards and Quality Management

SAI-13: Performance Audit Process

SAI-14: Performance Audit Results Compliance Audit Introduction

SAI-15: Compliance Audit Standards and Quality Management

SAI-16: Compliance Audit Process

SAI-17: Compliance Audit Results Introduction to Indicators for Jurisdictional Control (for SAIs with jurisdictional functions)

SAI-18: Jurisdictional Control Standards and Quality Management SAI-19: Jurisdictional Control Process

SAI-20: Results of Jurisdictional Control

D. Financial Management, Assets and Support Structures:

Domain D consists of one indicator that covers the main dimensions and criteria required for an SAI to demonstrate accountability for how it manages its finances, assets, and support services to achieve its objectives

SAI-21: Financial Management, Assets and Support Services

E. Human Resources and Training:

This domain looks at the SAI's performance in managing and developing its human resources. Domain E is measured through two indicators:

SAI-22: Human Resource Management

SAI-23: Professional Development and Training

F. Communication and Stakeholder Management: SAIs should communicate with stakeholders to ensure understanding of the SAI's audit work and results. This should be done in a manner that increases stakeholders' knowledge and understanding of the role and responsibilities of the SAI as an independent auditor of the public sector (ISSAI 12: 6). Domain F is measured through two indicators:

SAI-24: Communications with the Legislature, Executive and Judiciary

SAI-25: Communications with the Media, Citizens and Civil Society Organizations (INTOSAI, 2016: 11).

Each of the 25 indicators seeks to measure the performance of the SAI on a key area against a five-point scale from 0 to 4. The indicators predominantly measure things that are within the control of the SAI, i.e. its organizational systems and professional capacity with the exception of the domain A, which measures the SAI's independence and legal framework. These factors are included because they are crucial to the SAI's performance, and because they are given considerable emphasis in the ISSAI framework. It should however be recognized that any weaknesses in this domain may not easily be addressed by the SAI itself (INTOSAI, 2016: 11)

NEPALESE CONTEXT

A peer review team of the Comptroller & Auditor General of India assessed the performance of the Office of the Auditor General of Nepal in 2013, with reference to the Performance Measurement Framework prepared by the INTOSAI Working Group on the Value and Benefits of SAIs. The major findings of the peer review report were as follows:

- A) There has been significant improvement in the timeliness of submission of the audit report to the President during the last three years. There is also sufficient scope to improve the contents and layout of the AR, given the efforts of the OAGN to reach a wider audience. Deciding on an appropriate materiality level would definitely make it more incisive, focused and compact.

- B) The OAGN conducts financial and performance audits. However, the financial audit is essentially a compliance audit whose key characteristic is the assessment of whether a subject matter is in compliance with the authorities which govern the audited entity. The scope and extent of financial audit is limited to expression of an opinion only in few cases like the Consolidated Fund Account, State Owned Enterprises and financial statements of the controlling entities and some donor funded projects.
- C) OAGN has prepared a risk based audit plan, which is a positive development. Yet, it covered all the entities for audit during the year, as it has interpreted the Constitution to imply that it is mandatory to audit all the entities under its statutory powers. This has an impact on the quality of audit. The audit plan runs from mid-August to mid-February during which most of the staff remain in the field for audit. Subsequently, the entire staff remains at headquarters at Kathmandu from mid-February to mid-August to finalize the AR and perform other activities. There have been issues on monitoring the implementation of the annual audit plan.
- D) Though the AG is required to conduct final audit of the financial and other activities of the offices and bodies and to submit his AR to the President, significant audit observations included in the AR were based on the provisional financial statements of State Owned Entities.
- E) There is no exclusive follow up division/ directorate in the OAGN, neither is there any institutional mechanism to systematically track follow up action on the audit recommendations and observations as well as those made by the PAC. Follow up starts only when the entity furnishes reply to OAGN
- F) There is a system for annual quality review of 50 audit files. However, this is only a post quality review and the results of this review are presently not communicated to the HR and the concerned audit directorates.
- G) The internal control system within OAGN is not robust. There is no system to ensure that the audit process has followed the laid down quality standards.
- H) Professional development of staff requires more attention.
- I) the OAGN does not have autonomy on financial and human resources management.

Similarly, a peer review team of the Supreme Audit Institution of Thailand has assessed the performance of the Office of the Auditor General of Nepal in 2021, however, the recommendations made by the team cannot be analyzed in this article as the report is not published yet. The recommendations are very much important for any SAIs as well as for the SAI Nepal. For instance, the practice of risk based audit has significantly changed because of the recommendations made by the SAI India as review report indicated that covering all the entities for audit during the year has an impact on the quality of audit. Based on review report finding, the Office of the Auditor General of Nepal has significantly reduced the number of entities for full audit. Therefore, it will be appropriate for the Office of the Auditor General of Nepal to carry out own performance review regularly as per international best practices to give an answer of a question- who audits the Auditor General office? Also, the Office of the Auditor General of Nepal should make public all peer review reports just like audit reports of other government entities to be a credible institution in promoting transparency, accountability and integrity as mentioned in its vision.

Conclusion

Establishing performance of an organization is not an easy thing, and even more for a public organization, as public sector encompasses a number of tasks that cannot leave only to the market mechanism. It's about collective goods (public) and individual goods involving externalities (important external effects, which manifests itself with individual consumption of goods such as education, health etc.). This is why the state is responsible for important social functions, such as public administration, education, healthcare and social services, social protection, security and public order. In this architecture of state institutions, the supreme audit institution plays an extremely important role because it is the only empowered to conduct external audit of all public resources and therefore the only one that can bring added value through recommendations issued as a result of audit activity in the activity of the entities that it audits. The performance indicators systems are the cornerstone of performance management processes. These systems facilitate the measurement and improvement of the activities in the organization and this applies also to the Supreme Audit Institutions.

References

SAI Performance Measurement Report of the Office of the Auditor General of Nepal by Office of the Comptroller and Auditor General of India, 2014

Evaluation of Implementation of SAI PMF Strategy – IDI Norway, 2021

THE PERFORMANCE MEASUREMENT FRAMEWORK OF THE IN SUPREME AUDIT INSTITUTIONS-Iliodor Tiberiu, Pleșa

Strategic Plan of the Office of the Auditor General of Nepal
Audit Bulletins

Agricultural Production: A panacea for Economic Development

Hiranya Prasad Gautam*

Keshav Prasad Gadtaula, Ph.D**

Santosh Prasad Koirala***

ABSTRACT:

The export of products and services is the oldest source of foreign exchange. FDI is a type of foreign exchange that might involve technology and knowledge from other countries. Tourism and remittances are two other key sources of foreign cash. Agriculture is Nepal's primary and long-term source of import substitution, allowing the country to conserve a significant amount of foreign exchange. Although remittances are a growing source of foreign cash at present, as demonstrated in Covid 19, they have proven to be a dangerous source. For development and welfare, developing countries require higher foreign exchange reserves. Economic growth is the only way to improve people's lives, and it is determined by the amount of commodities and services generated inside a country.

Key Words: Higher education, Alternative Energy, Foreign reserve, Civilization, Bio-diversity

1.Introduction:

A self-sustaining economy is one in which a country is completely independent, producing all of its own goods and importing none. When purchasing domestically manufactured goods, no foreign currency is required; nevertheless, when purchasing foreign-made goods, foreign exchange is required. Today, no country possesses 100% self-sustaining economy and all need more or less foreign exchange to fulfill its demand. The urgency of need for foreign exchange varies from country to country. Developing countries like Nepal have higher demand for foreign exchange to import foodstuff and infrastructural materials. Nepal has to import all most all items, for example, small items like needles to large items like airplanes. The availability of foreign exchange is one of the yardsticks of the development level. The major sources of foreign exchanges can be listed as follow:

- i. Export
- ii. Foreign Investment (FDI)
- iii. Tourism
- iv. Import substitution
- v. Foreign aids and soft loans

Foreign help and soft loans are only a temporary solution to a long-term problem. The looming debt

* Professor, Tribhuvan University Faculty of Management

**Professor, Tribhuvan University Faculty of Management, Post Graduate Campus, Biratnagar

***Assistant Professor, Tribhuvan University Faculty of Management, Post Graduate Campus, Biratnagar

will be disastrous in the long run if the future returns of the the loan is not properly analyzed The completion of the principal repayment and prompt payment of interest further adds fuel to the fire of depletion of foreign exchanges. Foreign loans may backfire when they're employed in unproductive sectors. For example, the World Bank provided higher-education loan to Nepal to improve the quality of education, but this seems futile as it has not deterred students from seeking quality education abroad nor has it attracted foreign students' enrollment in Nepalese schools and universities. The number of students leaving the country is increasing year after year (more than 10 thousands) which costs the countries more than \$30 million (dwindling of foreign currency)

Even if merely accounted for in official estimates, they took roughly \$300 million with them at a time when Nepal's foreign currency reserves are quickly diminishing. At this rate, the number of students leaving the country this year will undoubtedly exceed 100,000.

Even the aids may be problematic as aids are likely to increase a country's consumption culture indefinitely. Thus, foreign aids and loans happen to be “विषकुम्भ पयो मुखम” like in Sri Lanka if not wisely used in productive sector.

The production of goods and services, a durable source of foreign exchange, either substitutes imports or promotes exports. In this context, agriculture production should be the country's top focus. Agriculture production is not only the exportable commodity but it is life-saving commodity (more important than life-saving medicine) of a nation also. During the world starvation, it will not be possible for a country to purchase foodstuffs from outside, regardless of its foreign reserves.

Civilization began with agriculture; though modernization and smartness have changed the humanity, agriculture still remains essential to human beings. An unprecedented demand for American agricultural products accelerated all the time high in the world war first. During the war in Europe, wheat production almost fell by more than 50% in France and Italy, and oat production about 59% in Germany (Nourse, 1924).

Another important part of agriculture is the possibility of bio-diversity. Having more biodiversity makes a nation healthier and wealthier. If this practice is followed all over the world, the whole earth will be benefited. In Nepal, It is possible to grow climate-friendly cereals, vegetables in the area ranging from the altitude of 80 m. to 8800 m.

The agriculture industry remains the biggest source of potential employment in Nepal. Evidence shows that the focus on agriculture sector rather than on other sectors happens to be effective if the purpose is to reduce poverty. Increased agricultural products reduce the import of foodstuff thus saving the foreign reserves. The foreign loan climbed from 1.767 billion American dollars in 2001 to 31.27 billion American dollars in 2021. Increased food imports are one of the factors contributing to a drop in foreign reserves (CEIC, 2022).

After agriculture, Nepal should focus to the development of hydropower and alternative energy because of the following reasons.

- it can replace cooking fuel (LPG gas) at least in metropolitan cities.
- the import of cooking gas amounts to 20 million US dollar The replacement of cooking gas by hydroelectricity in metropolitan cities alone saves major share of 20 million US dollar.
- Nepal's alternative source to LPG will be the development and consumption of Electricity

The third priority sector is tourism. Tourism needs not huge investment and heavy capital investment. It needs only the promotion and advertisement of tourist sites, guarantee of peace and security, and homely environment. In this context, the US and European countries earned a lot from foreign tourists. For example, international tourism is considered the important source of the foreign currencies to a country; and Nepal is no exception. For instance, the United States earned \$US211 billion by welcoming 77 million foreign visitors in 2017. Spain got \$US68 billion from 82 million overseas visitors in that year, and France received \$US61 billion from 87 million foreign visitors (Yehia,2019).

2. Reduction of reserve in foreign currencies:

Countries need foreign currency to develop, yet they often have limited resource. They trade internationally, invest, and manage finances to earn foreign currency (McKinnon, 1973; World Bank [WB], 1997). In initial stage, developing countries must import expensive raw materials, construction materials and tools, heavy equipment, innovative technology, and professional services (Kaphle,2021). Reserve additional foreign cash to fulfill demand (Krugman, 1984). LDC capital accumulation depends on capital imports (Ahmad, 1989). Export is the oldest foreign currency source. FDI may incorporate foreign technology and knowledge. Tourism and remittances generate foreign exchange. Remittances are also growing foreign exchange source. Developing countries need more forex for development and wellbeing (Kargbo, 2012). Economic growth improves life (Rodrik, 2008). Foreign trade can promote economic activity and growth. Foreign aid and GDP are strongly correlated. Foreign aid boosts economic growth (Regmi, 2009). Poor countries can't grow due to inadequate foreign aid (Bhattarai, 2009). (Dowling & Hiemenz, 1983). Foreign aid fills monetary and savings deficits in underdeveloped countries (Papanek, 1973). GDP, exports, and FDI are interdependent (Ahmadi & Ghanbarzadeh, 2011; Ekanayake, 1999).

Education that is of high quality contributes to the development of nations and reduces the cases of brain drain. Thousands of students, on the other hand, travel abroad in search of a good education, implying that Nepal falls short on this front. The sector's budget is insufficient. Only a few foreign students are found studying in medicine sector only. According to the official estimates, nearly 100000 students went abroad for quality education taking way roughly \$300 when there is already strain on foreign reserves (Wagle, 2022).

3. Capital Expenditure:

A huge investment is needed to build the infrastructure and it's necessary as well, but you have to be pretty wise in allocating the money; otherwise, it will be a boomerang. For instance, a cost-benefit analysis is necessary prior to build new international airports. Is there a need of international airports in each of the provinces? Even a penny of expenses may be the outflow of foreign currencies in a country like Nepal.

In the first seven months of the current fiscal year (2078/79), the government could not spend more than 16% of capital expenditures. Haphazardly prioritizing the projects along with the country's low absorbing capacity together accelerates one stride forward and retards two steps backwards (Onlinekhabar, Feb 13,2022).

4. Good governance:

Good governance is one of the important factors for economic development. Nepal overall global ranks equal to 132/193. The good governance value 0.47 in 2020 (UN,2020). The low absorbing capacity of capital expenditure, sometimes, becomes a hindrance to the normal growth.

5. Conclusion:

Agriculture provides food stuff which is essential for human being, and it is more important than life-saving medicines. Cotton sugar, timber, palm oil, and many more originate from agriculture, important to sectors like pharmaceuticals, diesel fuel, plastic, and more. In fact, natural resources are so critical to manufacturing that the economic well-being of a country is directly linked to their availability. Cotton, sugar, timber, and palm oil originate from agriculture. Many people fail to realize how crucial agriculture is to the economic health of a country. Developing countries still collect large share of income from agriculture output while developed countries do not depend on agricultural sector as much as they used to be in the past. But, the economy of developed countries will be in jeopardy if all (food stuffs and agricultural products) exports stop suddenly.

References:

- Ahmad, S. (1989). Foreign exchange and economic development: The case of Bangladesh. *The Bangladesh Development Studies*, 17(3), 1-20. <https://bit.ly/39BBejC>
- Ahmad, S. (1989). Foreign exchange and economic development: The case of Bangladesh. *The Bangladesh Development Studies*, 17(3), 1-20. <https://bit.ly/39BBejC>
- Ahmadi, R., & Ghanbarzadeh, M. (2011). FDI, exports and economic growth: Evidence from MENA region. *Middle-East Journal of Scientific Research*, 10 (2), 174-182. <https://bit.ly/3bP2NIQ>
- Bhattarai, B. P. (2009). Foreign aid and growth in Nepal: An empirical analysis. *The Journal of Developing Areas*, 42(2), 283-302. <https://doi.org/10.1353/jda.0.0026>
- CEIC, (2022). Key information about Nepal total loan. **Census and Economic Information Center, Mumbai, India.**
- Dowling, J. M., & Heimenz, U. (1983). Aid, savings, and growth in the Asian region. *Developing Economies*, 21(1), 3-13. <https://bit.ly/3nVniWE>
- Ekanayake, E. M. (1999). Exports and economic growth in Asian developing countries: Cointegration and error correction models. *Journal of Economic Development*, 24(2), 43-56. <https://bit.ly/39Gcff4>
- Kaphle, Raghu Raj. (2021). Impact of Foreign Exchange Reserve on Economic Growth in Nepal. *Journal of Management and Development Studies*, 30(1), 14-23. <https://doi.org/10.3126/jmnds.v30i1.36347>
- Kargbo, P. M. (2012). Impact of foreign aid on economic growth in Sierra Leone: Empirical Analysis. *WIDER Working Paper*. <https://bit.ly/3nPBwIR>
- Krugman, P. R. (1984). The international role of the dollar: Theory and prospect. In *Exchange rate theory and practice*, (261-278). University of Chicago press. <https://bit.ly/3nRIugs>

- McKinnon, R. I. (1973). Money and capital in economic development. *The Brooking Institute*. Ministry of Finance (2014), Nepal growth diagnostic, Ministry of Finance. <https://bit.ly/2Ne9om2>
- Nourse, E. G. (1924). The Official Record of the United States Department of Agriculture. United States Department of Agriculture , Washinton D C, *Volume 3* (15).
- Onlinekhabar, (2022). Only 16 per cent of annual capital expenditure spent in 7 months .Onlinekhabar media, February 13,;New Baneshwor, Kathmandu.
- Papanek, G. F. (1973). Aid, foreign private investment, savings, and growth in less developed countries. *Journal of Political Economy*, 81(1), 120-130. <http://dx.doi.org/10.1086/260009>
- Regmi, U. R. (2009). Foreign aid and economic growth in Nepal: An application of cointegration and error correction modeling, *The Economic Journal of Nepal*, 32(2) 110-119. <http://dx.doi.org/10.1353/jda.0.0026>
- Rodrik, D. (2008). One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth. Princeton University Press. <https://bit.ly/2LXsOLO>
- United Nations. (2020). E-Government survey in media. UN, New york, USA.
- Wagle, Achut. (2022). Paradoxes in higher education . Kathmandu post, April 26, 9.03 am, Kantipur Publication, Kathmandu.
- World Bank. (1997). World development indicators. Oxford University Press.
- Yehia, Yesmine.(2019). Countries Earning the Most from International Tourism., *Global Edge blog*, march 14,12.36 pm. East Lamsing, Michigan. USA.

Theories of international trade and Nepal's trade position a critical assessment

Basudev Sharma, Ph.D*

ABSTRACT

International trade is concerned with the expansion of trade among the nation. However, least developed country are not able to use their capacity to explore the trade in international market, rather they are concentrate toward strengthening bilateral relation with the neighbors who has dominated share of trade. Nepal one of the least developed countries depends more than sixty percent trade with India and more than twenty percent trade with China. It clearly indicates that Nepal's trade is not in the position of diversification either country wise or product wise. Besides Nepal has not competitive ability to enter in the world market to enhance large scale of export. Nepal is suffering from trade loss and the deficit is increasing gradually. It's time for Nepal to think on trade deficit and initiate to increase the internal production and core competency to enlarge its trade base. International trade does not provide only opportunity for least developed country it gives threat too in the competitive context. Least developed country like Nepal could enlarge its trade horizon through foreign direct investment, Productivity; process smoothing and technology transfer. Trade and transit agreement should play a positive role for such country to facilitate their trade. The regional trade camping and multilateral trade will be a value addition for landlocked poor country. Ministry of trade and other stakeholder should focus on trade integrated strategy and core export item of product to vibrate trade openness and facilitation. Many barriers of trade should be addressed by concerned authority to make ease on inter and intra trade avenue.

Key words

Trade theory, Trade position, Competitiveness, Product life cycle, Rivalry

General background

International trade is the purchase, sale or exchange of goods and services across national borders. International trade produces many benefits to countries both exporting and importing products. For countries importing products, the benefit is that they get goods or services they cannot produce enough of on their own. Likewise, for the exporter, one of the benefits is through the trade they can also get either

* *Joint Secretary, National Planning Commission*

the goods or services they need or the money in which to purchase these goods from another country or source. International trade also helps the economies of the countries by providing more jobs for people in order to process these various commodities. The economy of countries affects the world output of international trade. If a country's economy is slow so does the volume of international trade while a higher output produces more trade. If a currency is weak in one country as compared to the other countries of the world, then the imports are going to be more expensive than domestic products. In relation to trade walking hand in hand with world output, trade has consistently grown faster than output.

Theories of international trade

People have engaged in trade for thousands of years. Ancient history provides us with rich examples such as the Silk Road the land and water trade routes that covered more than four thousand miles and connected the Mediterranean with Asia. International trade encompasses many aspects in relation to various countries. There are many theories regarding international trade. Some of these include mercantilism, absolute advantage, comparative advantage, factor proportions theory, international product life cycle, new trade theory and national competitive advantage.

Mercantilism is a theory that states that nations should accumulate financial wealth through exports and discouraging imports. This was accomplished through trade surpluses, government intervention and colonization. These three things worked together. Trade surplus was maintained

through the colonization of under developed territories for their raw materials. The country would colonize these under developed countries, ship the raw materials needed for export back to the home country and export the finished product around the world. The government intervention occurred when they banned certain imports or imposed a tariff on these imports. At the same time, the government would subsidize their own industries to expand exports.

The absolute advantage theory was the ability of a nation to produce a product more efficiently than any other nation using the same amount or fewer resources. The difference in this theory is that trade should not be banned or restricted by tariffs but allowed to flow freely according to the demand of the market. This theory also states that the objective be that the people of the country have a higher living standard by being able to obtain goods more cheaply and in greater abundance. The theory measures a nation's wealth on the living standards of the people and not on the money the country has in its reserve.

In the comparative advantage theory, the country in question may not be able to produce the good more efficiently than any other country but can produce the good more efficiently than any other good within its own country. This type of trade is accomplished if, say, one country has the absolute advantage in two different types of exports but it costs more monetarily or in labor than another country. This second country then has the comparative advantage. It is able to produce and export this second good to the first country cheaper and more efficiently.

The factor proportions theory states that countries import goods where resources to make them are in short supply and export goods where the resources are abundant. The other theories concentrated on the productivity of a specialized good while this theory focuses on the abundance and cheapness of the goods. Using this theory, a country will specialize in labor products if the cost of labor is lower than capital and land and specialize in capital and land if the cost is lower than labor. If a country has a large amount of land and specializes in exporting agriculture products then they will more than likely import the capital products needed to help in the labor of these exports.

The latest theory is the national competitive advantage that states a nation's competitiveness in a certain industry depends on the ability of that nation to innovate and upgrade that industry. This theory takes into account the resources of the country and, in addition, the skills of the country and technological abilities. The national competitive advantage concentrates on improvements in technology and worker processes and worker training and development.

Modern or firm-based theories

In contrast to classical, country-based trade theories, the category of modern, firm-based theories emerged after World War II and was developed in large part by business school professors, not economists. The firm-based theories evolved with the growth of the multinational company. The country-based theories couldn't adequately address the expansion of multinationals companies or intra industry trade, trade between two countries of goods produced in the same industry. This refers to trade between two countries of goods produced in the same industry. For example, Japan exports Toyota vehicles to Germany and imports Mercedes-Benz automobiles from Germany. Unlike the country-based theories, firm-based theories incorporate other product and service factors, including brand and customer loyalty, technology, and quality, into the understanding of trade flows.

Country similarity theory

Swedish economist Steffan Linder developed the country similarity theory A modern, firm-based international trade theory that explains intra industry trade by stating that countries with the most similarities in factors such as incomes, consumer habits, market preferences, stage of technology, communications, degree of industrialization, and others will be more likely to engage in trade between countries and intra industry trade will be common. In 1961, as he tried to explain the concept of intra industry trade. Linder's theory proposed that consumers in countries that are in the same or similar stage of development would have similar preferences. In this firm-based theory, Linder suggested that companies first produce for domestic consumption. When they explore exporting, the companies often find that markets that look similar to their domestic one, in terms of customer preferences, offer the most potential for success. Linder's country similarity theory then states that most trade in manufactured goods will be between countries with similar per capita incomes, and intra industry trade will be common. This theory is often most useful in understanding trade in goods where brand names

and product reputations are important factors in the buyers' decision-making and purchasing processes.

Global strategic rivalry theory

Global strategic rivalry theory emerged in the 1980s and was based on the work of economists Paul Krugman and Kelvin Lancaster. Their theory focused on multinationals and their efforts to gain a competitive advantage against other global firms in their industry. Firms will encounter global competition in their industries and in order to prosper, they must develop competitive advantages. The critical ways that firms can obtain a sustainable competitive advantage are called the barriers to entry for that industry. The barriers to entry are the obstacles a new firm may face when trying to enter into an industry or new market. Refer to the obstacles a new firm may face when trying to enter into an industry or new market. The barriers to entry that corporations may seek to optimize include:

- Research and Development,
- The ownership of Intellectual Property Rights,
- Economies of scale,
- Unique business processes or methods as well as extensive experience in the industry, and
- The control of resources or favorable access to raw materials.

Porter's national competitive advantage theory

In the continuing evolution of international trade theories, Michael Porter of Harvard Business School developed a new model to explain national competitive advantage in 1990. Porter's theory, a modern, firm-based international trade theory that states that a nation's or firm's competitiveness in an industry depends on the capacity of the industry and firm to innovate and upgrade. In addition to the roles of government and chance, this theory identifies four key determinants of national competitiveness:

- (1) Local market resources and capabilities,
- (2) Local market demand conditions,
- (3) Local suppliers and complementary industries, and
- (4) Local firm characteristics.

In addition to the four determinants of the diamond, Porter also noted that government and chance play a part in the national competitiveness of industries. Governments can, by their actions and policies, increase the competitiveness of firms and occasionally entire industries. Porter's theory, along with the other modern, firm-based theories, offers an interesting interpretation of international trade trends. Nevertheless, they remain relatively new and minimally tested theories.

Based on these theories, we can see how many different factors are included in international trade. These theories have developed throughout the years and will continue to develop as time goes on. International trade continually fluctuates due to all the different factors involved in the production of goods and services exported and imported throughout the world. If the other countries in the world

were to stop trading with one another, one of the major things this country would be deficient in would be in the electronic industry. A lot of our electronic products come from overseas, specifically Japan. The advancements that Japan has made in the electronic industry, far exceeds what they produce locally in the United States. On the reverse side, Japan currently imports a lot of its iron ores and other agricultural products from Australia, the United States and Europe. By this example, Japan would have to concentrate some of its electronic expertise into the production of agricultural products thus reducing the advancements in electronics it currently holds.

Which trade theory is dominant today?

The theories covered in this paper are country-based theory and firm-based theory. These theories helped researchers, academics, economists, governments, and businesses firms to understand international trade and how to promote, regulate, and manage it. These theories are occasionally contradicted by real-world events. Countries don't have absolute advantages in many areas of production or services and, in fact, the factors of production aren't neatly distributed between countries. Some countries have a disproportionate benefit of some factors. The United States has ample arable land that can be used for a wide range of agricultural products. It also has extensive access to capital. While its labor pool may not be the cheapest, it is among the best educated in the world. These advantages in the factors of production have helped the United States become the largest and richest economy in the world. Nevertheless, the United States also imports a vast amount of goods and services, as US consumers use their wealth to purchase what they need and want much of which is now manufactured in other countries that have sought to create their own comparative advantages through cheap labor, land, or production costs. As a result, it's not clear that any one theory is dominant around the world. This paper has sought to highlight the basics of international trade theory to enable you to understand the realities that face global businesses. In practice, governments and companies use a combination of these theories to both interpret trends and develop strategy. Just as these theories have evolved over the past five hundred years, they will continue to change and adapt as new factors impact international trade.

Nepalese trade position

Nepal being a landlocked and least developed country is not able to explore its trade in the international market. India and China are the major trade partner and rest of the world trade of Nepal is in few share. Nepal's foreign trade is largely shared with India. This is natural because India is not only Nepal's neighboring country but also an emerging economy. In today's era of globalization, the task of strengthening stability of the external sector through a certain country centric trade is a big challenge. Keeping this fact in mind, Nepal needs to take initiatives to promote export of agro and herbal based products, and handicraft having comparative advantages. Equally important is to diversify the country-wise and product wise trade of goods and services.

Position of Nepalese international trade

(Rs in 10 million)

Year	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
Export goods (F.O.B)	6433.9	7426.1	7691.7	9199.1	8531.9	7011.7	7304.9	8136.0	9711.0	9770.9
Import goods (C.I.F)	39617.6	46166.8	55674.0	71436.6	77468.4	77359.9	99011.3	124510.3	141853.5	119679.9
Trade deficit	-33183.7	-38740.7	-47982.3	-62237.5	-68936.5	-70348.2	-91706.4	-116374.3	-132142.6	-109909.0

Source: Economic survey ministry of finance 2020/2021

During ten-year period export is increasing by 51.86 % whereas import is increasing by 202.08 %. Trade deficit is increasing by 231.22 %. This clearly indicates that Nepalese international trade position susceptible. Initiation is essential to improve the situation by following various strategy considering international trade practices, regionalization, world trade organization practices and trade related treaty and agreement. Foreign trade deficit of Nepal is ever growing. Low production of export-oriented goods and higher imports of consumable goods due to the rise in per capita income and change in consumption pattern of the people have been attributing factors to persistent trade deficit as such. To reduce this, production has to be increased while promotion of goods and services that are of comparative and competitive advantage should be emphasized. Nepal is a member of world trade organization and entering in regional trade through South Asian and other forum, but is not able to take sufficient space in regional trade, Therefore effort is needed to strengthen regional and multilateral trade through advocating and lobbying right of landlocked and least developed country in the international forum to avoid various obstacle of trade and transit bilateral agreement and other trade issue which are responsible to create hurdle in Nepalese Foreign Trade.

References

- B. Ganne & Y. Lecler, 'Asian Industrial Clusters, Global Competitiveness and New Policy Initiatives' (London: World Scientific Publishing Company, 2009)
- D. Howden (ed) 'Institutions In Crisis: European Perspectives on the Recession' (Cheltenham, Edward Elgar, 2011)
- L. Xiaodong & L. Ronglin, Li, 'South-South cooperation: is there a foundation in trade?' *Journal of Chinese Economic and Foreign Trade Studies* 3(2): 221–234 (2010)
- D. Kleimann and J. Guinan, 'The Doha Round: An Obituary'. Global Governance Programme, Policy Brief Issue 1 (2019)
- R. Hill & A. Myatt, 'The Economics Anti-Textbook: A Critical Thinker's Guide to Microeconomics' (London, Zed Books, 2020)

Funding Domestic Employment Creation for National Prosperity

Dr. Lok Nath Bhusal*

1. Introduction

Prosperity has become our refined national development agenda. Bringing wealth and success is defined as prosperity. After many years' struggle for democracy, Nepal has settled politically with the beginning of federal democratic system as enshrined in the Constitution of Nepal 2072. The cost of the prolonged political instability has been very extensive, and they are reflected in country's socio-economic conditions as depicted by several socio-economic indicators, mainly low per capita income. While economic growth is unusually low, poverty, inequality and unemployment, in their various manifestations, are still intolerably high. Having nearly half of the country's population in productive age group, employment dependency has escalated over the years. With the political settlement, high and sustained economic growth is necessary to improve the situation and to bring national prosperity as aimed by major political parties, the Constitution of Nepal and the general public. It is through domestic employment channel that growth reaches to the majority of the public.

Such an employment-enhancing or job-rich growth is very essential to realize the very essence of national prosperity. It appears that without creating at least 500,000 domestic jobs annually, the notion of prosperity, as articulated in the ongoing Fifteenth Plan (2076/77-2080/81), will remain a distant dream. Many tangible structural transformations in our economy and society are required to generate more and better domestic employment and self-employment opportunities. This will boost the economy, reduce trade deficits and thereby ensure national economic security. All round development of the country is almost impossible without sufficient and quality employment. In this light, this article is an attempt to explore the prospects and challenges of creating more and better domestic employment opportunities with additional public and private findings and efforts.

2. Agenda of National Prosperity and the Context of Domestic Employment

The dictionary meaning of prosperity is 'the state of being prosperous' and prosperous means 'successful in material terms; flourishing financially or 'bringing wealth and success'. Therefore, prosperity is a situation of being wealthy and successful. This has to be reflected by improved socio-economic indicators. It was in 1776 that Scottish Economist Adam Smith wrote a book called Wealth of Nations with the hope of making his country (and others) prosperous. The silent feature of this book was to create productive employment through specialization in the manufacturing sector and promote international trade, particularly exports. Policies, such as hike in tariffs, were complimented to discourage imports and thereby protecting domestic industries.

* Programme Director, National Planning Commission

Based on Smith's idea Britain undertook massive labour-intensive industrialization, exports and foreign currency earnings. This was how Britain became a prosperous country for the first time in the world's economic history. This path was later pursued by almost all the today's developed countries and lately by South Korea and China to become rich or developed. One common feature of this prosperity story is that almost all these countries provided great impetus to domestic job creation as a precondition for economic advancement.

It is said that “job creation is often at the top of the development agenda, for policymakers as well as for social partners and civil society. This is because labor is more than a factor of production; it is an essential element of any development process, of well-being and social cohesion. Labor is the main asset of people; the type of work people hold is one of the most powerful determinants of well-being, as, over their lifetime, most people spend a substantial part of their time at work¹.” It is clear from this statement that employment ensures income, livelihood, social identity, lifetime management and thereby national development.

Nepal's Constitution and development plans and policies have set an ambitious prosperity agenda to be realized as soon as possible so that people's distorted expectations are realized and the social contract between the government and people is strengthened. The election manifestoes of the major political parties have stated the same and outlines many policies and programs, including the creation of massive domestic job opportunities, to achieve inclusive prosperity in the country. The constitution of the country has enshrined the right to employment to every citizen (article 33), and the guaranteed this right through federal law. Following labour and employment policies have been stated in the constitution (article to promote/ensure more and better jobs at home and abroad:

- To make competent and professional the labour force that has remained as the main socio-economic strength of the country and enhance employment within the country, while ensuring a situation enabling all to work,
- To guarantee social security, while ensuring the basic rights of all labours, in consonance with the concept of decent labour,
- To abolish all forms of labour exploitation including child labour,
- To encourage participation of labours in management, while maintaining cordial relations between the labours and entrepreneurs,
- To regulate and manage the sector in order to make foreign employment free from exploitation, safe and systematic and to guarantee employment and rights of the labours,
- To encourage to mobilize the capital, skills, technology and experience gained from foreign employment in productive sectors in the country.

It is clear that these overarching constitutional policies stress on generating domestic employment opportunities, creating a conducive environment for that and improving the quality of employment. They focus on ensuring productive employment and decent work for all. What is interesting here is the fact that the resources generated from foreign employment are also declared to be utilized for domestic employment creation, meaning that foreign employment is just a means and not an end in itself.

Moreover, the ongoing 15th Plan has maintained the objective of creating productive domestic jobs as

¹ <https://www.sciencedirect.com/topics/social-sciences/employment-creation>.

a means to provide/extend social protection through labour market interventions. This year's budget has also stressed on employment-intensive investment from both the public and private sectors to bring about job-rich growth in the country. Lately, the White Paper issued by the current government has also stressed on shifting from unproductive to productive social protection and matching skills for employment through training.

Recent speeches of the Prime Minister and other ministers also include domestic employment as a prominent agenda for bringing development and prosperity in the country. The continuing flow of finances, both internal and external, for the Prime Minister's Employment and other employment programs also proves that the government is committed for creating more and better employment opportunities within the country. They have also stated to reduce Nepal's employment dependency.

3. Prospects for Creating Domestic Employment

As stated above, the national agenda for prosperity has set the stage for creating domestic employment on a massive scale. A number of reports have stated the need for development of physical infrastructures, such as hydro-power, roads, irrigation ect. if Nepal has to bring about rapid socio-economic transformation. In doing this, there is enormous potential to create domestic jobs for the 500,000 youth who enter the labour markets every year. These underdeveloped sectors, if mobilised with adequate public and private finances, can deliver massive jobs.

With the local governments now in place, they can carry out a number of labour-intensive-development activities, in their undergoing construction and other sectors, to provide employment opportunities to their youth. There is also huge prospect of the application labour-intensive technology in different economic activities. We can also emulate the 100 days Employment Guarantee Schemes of India and that of the Public Work Program of South Africa as a strategic intervention to create jobs at home.

Furthermore, given the higher risks and lower sustainability of foreign employment, there is an acute need to generate productive jobs within the country. It can be reasonably argued that, annually, ensured income of Rs. 1 lakh will create incentive for many Gulf, Malaysia and India (GMI) bound youth to work in their villages/communities. This can revive our deteriorating agriculture and thereby reduce food dependency and trade deficits. Recent trade statistics have revealed huge markets for agricultural commodities in the country. This will help saving our foreign currency reserve. With appropriate skill development interventions, such a domestic employment intervention will also overcome labour shortage in some sectors of our economy. With the enhanced skill of our workforce, we can increase productivity of our agriculture, industry and service sectors. Indeed, in creating such jobs, we will also be able to utilize the under-spent capital expenditure. Broadly, there are three sectors of the economy where employment can be created:

Employment in Agriculture Sector:

Much of our agriculture is traditional. Our comparative advantage in this sector remains under-exploited. It needs to be modernized through commercialization and making it more competitive. For this to happen, new incentives must be injected so that people choose agriculture as much as industry and service sectors. Such incentives should be both economic and non-economic. Economic incentives are subsidies, inputs support and ensuring access to market. Non-economic incentives are ensuring

dignity of labour in this sector. This will attract youth in this sector. With these reforms, acres of barren land will be cultivated, and thereby creation of massive employment. This will also increase domestic production, reduce alarming trade deficits and save our much-needed foreign currency.

Employment in Industrial Sector:

Increasing imports has dampened our industrial sector, especially manufacturing. Agro-processing industry has huge potential. In other industrial areas as well, infant industry needs to be protected in the short-run. There is also potential to be involved in global value chain. Start-ups in micro-enterprises, if provided some support, can cater domestic demand for various products, and thereby generate more decentralised employment opportunities even in the rural and remote areas. Trilateral collaboration among public, private and cooperative sector can boost sustained industrial development in the country. This will also reinforce the agriculture sector through backward and forward linkages.

Employment in Service Sector:

Service sector is more skill-intensive. As new types of jobs continue to be created in the economy, they demand new skills. Nepal has the potential to become world-class center of excellence in education, health care, financial service, tourism and many more if conducive environment is created. Global companies outsource their jobs for cheap labour. To get benefit, we need to develop techno-savvy manpower.

It should also be noted here that exploitation of natural resources available in the country has the potential to generate many employment opportunities. Hydropower is one such resource. Mining, forestry, nature and culture also have enormous potential to create more and better employment opportunities in the country.

Instituting and strengthening employment services can also ensure better matching of jobs between the employers and employees. Employment Service Centers established in all the 753 local levels and other private sector Job Search services have the potential for loosening some of the rigidities in the labour market. These centers can also play a critical role as entrepreneurship development centers.

4. Challenges of Creating Domestic Employment

There is a need to overcome a number of challenges to create massive domestic employment. Firstly, the issue of development and prosperity through domestic employment must be mainstreamed in all the sectoral policies. It must be realised that employment creation is a cross-cutting issue, therefore needs efforts of all sectors of the economy and society. The National Employment Policy 2015 was an attempt towards this direction. Other policies should also be harmonized.

Secondly, appropriate institutional arrangements should be carried out so that all levels of government create domestic employment in their respective interventions. This could be to mandate 10-20 percent of the annual budget of all government offices be allocated for employment generation. Employment coding in the national budgeting system, similar to that of gender coding and climate coding, might be required to ensure sufficient budget for job creation. Reforms are required at the Ministry, Departments and field offices.

Thirdly, awareness-raising of the public and government must be there about the need to create such

employment for tackling poverty, inequality, unemployment and social protection exclusion and thereby upholding the right to employment. It should be noted here that inequality, which is also related with poverty, cannot be reduced without increasing labours' share of income. We need to understand the fact that import takes our jobs away. Instituting national economic consciousness in our public policy and action has still remained our unaddressed challenge.

Fourthly, increasing investment in job-rich sectors both by public and private sector of both domestic and foreign economic actors. Foreign Direct Investment (FDI) needs to be channeled in all sectors of the economy for industrial expansion so that more jobs are created within the country. Ensuring an investment-friendly environment in businesses and industries is clearly required here.

Fifthly, skill development is by far the most important challenge to be overcome for increasing quantity and quality employment. People with vocational and other skills are demanded as the economy expands and new skills of employees are required. Existing training institutes in the public and private sector needs to be strengthened to cater the skill demand of the market. Such skills must be enhanced both for self-employment and employment creation.

Sixthly, effective implementation of the existing employment and skill development programs is another challenge. There are issues to be addressed with the Prime Minister Employment Program, Skill Training Programs and similar components with other public programs. It has been noted that these programs follow limited value for money principle of public finance.

Finally, entrepreneurship, innovation, creativity, access to finance for small and medium industries, enhancing productivity and dignity of labour are prerequisites for productive employment creation in all sectors of the economy.

5. Conclusions and Policy Implications

There is a positive relationship between employment and development. Domestic employment creation is a viable and sustainable route to realize the vision of national prosperity. Ending unemployment is the surest route to poverty alleviation. There are structural, programmatic and behavioral challenges to address. With the political stability and all levels of government in place, the prospects for such job creation must now be materialized. This is an opportune time to overcome all pertinent challenges in this area and ensure that the right to employment is realised. For this to happen, a cross-cutting and focused approach is required. Employment creation must be mainstreamed in all sectoral policies with increased budgetary allocations.

The government should also have a focused project intervention for domestic employment promotion/creation. Such a project should carry-out comprehensive review of current situation, conduct analysis and research for employment-intensive investment and suggest reforms in employment and other sectoral policies. This should also coordinate all employment activities of federal, provincial and local governments and other actors in this area. The evidence base will help in overcoming the existing practices of shooting in the dark while formulating policies, programs and projects, especially without providing sufficient priority to employment generation. Being a resourceful and with huge potential country, Nepal needs to exploit all sectors of the economy with specifically focused interventions for employment creation. Such interventions, especially increased public and private finances for domestic employment generation, will create conditions for ensuring sustained prosperity.

References

- Bhusal, Lok Nath (2011) *Poverty underestimation and relative strength of social security and economic globalisation in poverty reduction: Perceptions survey evidence from Nepal and cross-section analysis from 119 developing countries*. An Unpublished PhD Dissertation submitted at the Oxford Brookes University. Oxford: United Kingdom.
- (2012) Poverty Estimates and the Welfare State: The case of Nepal, *Contemporary South Asia*, Vol. 20, No.1, pp. 45–59.
- Cahuc, Pierre; Carcillo, Stéphane; Zylberberg, André and McCuaig, William (2013) *Labor Economics*. Massachutes: MIT Press.
- Central Bureau of Statistics (CBS) (2008) *National Labour Force Survey Report*. Kathmandu: CBS.
- (2011) *Nepal Living Standard Survey 2010/11*. Kathmandu: CBS.
- Foreign Employment Promotion Board (2015) Annual Reports. Kathmandu: Foreign Employment Promotion Board.
- Ghimire, Lal Sanker (2015) *Nepal's Trade Deficit. EMD Staff Paper*. Kathmandu: National Planning Commission Secretariat.
- (2015) *Capital Expenditure in Nepal. EMD Staff Paper*. Kathmandu: National Planning Commission Secretariat.
- Ministry of Agriculture Development (MoAD) (2012) *Agriculture Development Strategy*. Kathmandu: MoAD.
- Ministry of Finance (2021) *Economic Survey 2014-15*. Kathmandu: Ministry of Finance.
- (2021) *White Paper on the Status of Nepalese Economy*. Kathmandu: Ministry of Finance.
- National Planning Commission (NPC) (2017) *15th Plan 2076/79-2080/81*. Kathmandu: National Planning Commission.
- (2017) *Annual Development Programme 2072/73*. Kathmandu: National Planning Commission Secretariat.
- Sapkota, Chandan (2013) Remittances in Nepal: Boon or Bane? *Journal of Development Studies*, Vol. 49, No. 10.
- Local Election Manifestoes Various Political Parties, 2079.
- Constitution of Nepal, 2072.

Scope of Training and its Areas



Dr. Suman Kumar Regmi*

I. Background

Training employees is an essential activity for all organizations. Training provides employees with the key knowledge and skills that they need to perform their job.

Designing the training program with clearly defined objectives is a vital step in the entire scope of training activities. Unless the objectives are clearly defined and programs are designed in such a way that it leads to the achievement of the objectives, training will be only a wasted effort (Singh, 2004). Training and development leads to superior knowledge, skills, abilities, attitudes, and behavior of employees that ultimately enhance excellent financial and nonfinancial performance of the organizations. When recognition programs are in place, employees feel valued. Therefore, they become more dedicated to help the organization meet its goals. When employees feel recognized and involved, they are much less likely to worry about money and security (Pratiksha, 2019). Needs assessment typically involves three levels, namely organizational, task and individual analyses. Organizational analysis looks at the organization as a whole and its primary purpose is to determine in which parts of the organization training activities should/could be conducted. The task analysis helps to identify job performance standards and the competencies needed for employees to perform their task adequately. The individual analysis answers the question: who needs training and what kind? (Stone, 2000).

Designing the training program with clearly defined objectives is a vital step in the entire scope of training activities. Unless the objectives are clearly defined and programs are designed in such a way that it leads to the achievement of the objective, training will be only a wasted effort (Singh, 2004).

Training is a type of activity which is planned, systematic and results in enhanced level of skill, knowledge and competency that are necessary to perform work effectively (Gordon, 1992). In the context of Nepal, Adhikari (2010) stated that a firm's competitiveness depends to manage performance and improve the development of the skills and competencies by creating a learning environment.

Some basic Needs Assessment techniques/methods include:

- direct observation,
- Questionnaires,
- consultation with persons in key positions, and/or with specific knowledge,
- review of relevant literature,
- interviews,

* *Former Deputy Executive Director, TEPC*

- focus groups,
- assessments/surveys,
- records & reports studies.

II. Training Methods

Some training methods have been illustrated below,

a. Technical/Technology Training

Considering the type of job, technical training is required. Technical training is a type of training required to teach the new appointees about the technological aspects of the job. In a marketing environment, technical training might include teaching someone how to use the computer system to ring up customers. In a selling event, it might include showing someone how to use the customer relationship management (CRM) system to find new prospects. In a consulting business, technical training might be used so the consultant knows how to use the system to input the number of hours that should be charged to a client. In a service sector, the server needs to be trained on how to use the system to process orders. Let us assure any company has decided to shift to the newest version of Microsoft Office. This may require some technical training of the company to ensure anybody uses the technology effectively. Technical training is often performed in-house, but it can also be adjusted extremely.

b. Quality Training

In a production-oriented business, quality training is urgently important. Quality training refers to alerting employees with the means of preventing, detecting, and eliminating non-quality items, usually in an organization that produces a product/service. In the world where quality can get the business at a distance from competitors, this type of training delivers employees with the knowledge to recognize products/service that are not done up to the quality standards and inform them what to do in this situation. Quality related organization, such as the International Organization for Standardization (ISO), relates quality based on a number of systems of measurement. Such organization provides the benchmark of quality approval and its management for companies producing tangible and intangible services and products. ISO has managed quality standards for almost every area thinkable, not only considering product quality but also certifying companies in environmental management quality and other areas quality management. ISO 9000 is the set of standards for quality management, while ISO14000 is the set of standards for environmental management. ISO has developed 18,000 standards over the more than 60 years. With the increases in globalization, these international quality standards are more important than ever for business development.

Training employees on quality standards, including ISO standards, can give them a competitive advantage. Training can result in cost savings in production as well as provide an authority in marketing of the quality-controlled products. Some quality training can happen in-house, but organizations such as ISO also perform external training.

c. Skills Training

Skills training, another types of training, includes excellent needed to actually perform the job. For example, an administrative assistant might be trained in how to handle the internet and email, and MS office package while a salesperson at 'Best Concern' might be trained in judging customer needs and on how to offer the customer information to make a buying decision. Think of skills training as the things it actually need to know to perform the job. A cashier needs to know not only the technology to ring someone up but what to do if something is priced wrong. Most of the time, skills training is given in-house and can include the use of a mentor.

Training is a type of activity which is planned, systematic and results in enhanced level of skill, knowledge and competency that are necessary to perform work effectively (Gordon,1992).

d. Soft Skills Training

Another type of training is known as soft skills training. Soft skills refer to personality traits, social elegances, communication, and personal habits that are used to characterize relationships with other people. Soft skills might include how to handle email and internet and the phone or how to be friendly and welcoming to customers/outside. Soft skills training may be required to manage sexual harassment in the office place and field office. In some jobs, required soft skills training might be needed how to motivate others, maintain small talk, and establish rapport and report.

In a service environment, soft skills are used in every interaction with customers/outside and are a key component of the customer experience.

Executives may say there is an increasing need for people who have not only the skills and technical skills to do a job but also the necessary soft skills, such as strong listening and communication abilities. Many problems in organizations are due to a lack of soft skills, or interpersonal skills, not by problems with the business itself. As a result, HR and managers should cooperate together to strengthen these employee skills. Soft skills training can be administered either in-house or externally.

Needs assessment typically involves three levels, namely organizational, task and individual analyses. Organizational analysis looks at the organization as a whole and its primary purpose is to determine in which parts of the organization training activities should/could be conducted. The task analysis helps to identify job performance standards and the competencies needed for employees to perform their task adequately. The individual analysis answers the question: who needs training and what kind? (Stone, 2000).

e. Professional Training

In some jobs, professional training like legal and other professional training must be done on an ongoing basis. Professional training is a type of training required to be up to date in one's own professional field. Lawyers and other professional need professional training as laws and other situation changes. A personal suitability trainer may feel yearly certifications to stay up to date in new fitness, nutrition and health information.

Some organizations have spent a high cost for not properly training their employees on the laws relating to their industry.

As a result, the organization has agreed to develop training for workers on professional privacy. The

penalties could have not been occurred if the organization had provided the proper training to begin with. Other types of legal/professional training might relate to sexual harassment preventing law training and discrimination law training.

f. Team Training

As a team-building exercise, an example of team training can be practiced. The goal of team training is to develop cohesiveness among team members, allowing them to get to know each other and facilitate relationship building.

What kind of team training have you participated in? What was it like? Do you think it accomplished what it was supposed to accomplish?

It can be defined team training is as a process that empowers teams to improve decision making, problem solving, and team-development skills to achieve business results. Often this type of training can occur after an organization has been restructured and new people are working together or perhaps after a merger or acquisition. Some reasons for team training include the following:

- Improving communication
- Making the workplace more enjoyable
- Motivating a team
- Getting to know each other
- Getting everyone “onto the same page,” including goal setting
- Teaching the team self-regulation strategies
- Helping participants to learn more about themselves (strengths and weaknesses)
- Identifying and utilizing the strengths of team members
- Improving team productivity
- Practicing effective collaboration with team members

Team training can be managed either in-house or externally. Paradoxically, through the use of technology, team training no longer requires people to even be in the same room.

g. Management Training

After somebodies have spent time with an organization, they might be identified as a candidate for promotion. When this occurs, management training would occur. Subjects might cover those from our soft skills section, such as how to motivate and delegate, while others may be technical in nature. If management uses a particular computer system for scheduling, the manager candidate might be technically trained. Some management training might be performed in-house while other training, such as leadership skills, might be performed externally.

h. Safety Training

Safety training is a type of training that occurs to ensure employees are protected from injuries caused by work-related accidents. Safety training is especially important for organizations that use chemicals or other types of hazardous materials in their production. Safety training can also cover evacuation plans, fire drills, and workplace violence procedures. Safety training can also cover the followings:

- Eye safety
- First aid
- Food service safety
- Hearing protection
- Asbestos
- Construction safety
- Hazmat safety

Sometimes in-house training will also include safety training. There are several types of training that can be provided for employees. In all situations, a variety of training types can be used, depending on the type of job. In a nutshell, various training tips and types can recapitulate below.

- *Technical training* addresses software or other programs that employees use while working for the organization.
- *Quality training* is a type of training that familiarizes all employees with the means to produce a good-quality product. The ISO sets the standard on quality for most production and environmental situations. ISO training can be done in-house or externally.
- *Skills training* focuses on the skills that the employee actually needs to know to perform their job. A mentor can help with this kind of training.
- Soft skills are those that do not relate directly to our job but are important. *Soft skills* training may train someone on how to better communicate and negotiate or provide good customer service.
- *Professional training* is normally given externally and might be obtaining certification or specific information needed about a profession to perform a job.
- *Team training* is a process that empowers teams to improve decision making, problem solving, and team-development skills. Team training can help improve communication and result in more productive businesses.
- To get someone ready to take on a management role, *managerial training* might be given.
- *Safety training* is important to make sure an organization is meeting occupational and health safety standards. Safety training can also cover disaster planning.

III. Scope to be Focused

Training imparts knowledge to the employees of the organization. Skilled employees can develop consultancy skill, expertism and specialization by taking part in concerned training. Skilled staff, experts, specialists and consultant can help to raise profitability, productivity, efficiency, and efficacy of the organization.

This is the age of specialization where in every field there is the need for well trained and knowledgeable consultant. There are basic structured forms with which organization consultant must be intimately familiar. They are functional, product, geographic, project, and matrix.

Consulting in HR and compensation studies is the most subjective of all types of studies, but it is opted to be the most important. HR consultant focuses on how people within client organizations relate to the organization and its objectives, to each other and mutual objectives and to themselves in their work. Many organizations are using HR consultants because of intense competition, declining productivity, laws for equal opportunity and safety for employees, and changing

values among work force. Mostly HRM consulting is concerned with pay problems and cost of compensation to clients. Most compensation consultants concentrate their base-pay analysis on determining what each job is worth both within the company and in the labor market place. Consultants must be in the forefront of knowledge in their fields of expertise. Book knowledge is not reserved solely for academicians. Clients expect consultants to update even ahead of their own staff experts (Dr. Suman Kumar Regmi, 2010).

References

- Adhikari, D.R. (2010). Human Resource Development (HRD) for performance management: The case of Nepalese organizations. *International Journal of Productivity and Performance Management*, 59(4), 304-324.
- Dr. Suman Kumar Regmi (2010). Management Consulting Service Management. Rajaswa -*The Nepalese Journal of Public Finance and Development*. 30(3). Lalitpur: RATC.
- Dr. Suman Kumar Regmi (2018 June-July). Designing a Training Program. Rajaswa -*The Nepalese Journal of Public Finance Management* .(38) 2. Lalitpur: PFMTTC.
- Dr. Suman Kumar Regmi (2010). Managing Consulting Service Management. Rajaswa (*The Nepalese Journal of Public Finance Development*. Lalitpur: RATC.
- Gordon, B (1992).Are Canadian from under investing in training? *Canadian Business Economics*1(1),25-33.
- Miller JA, Osinski DM (2001) Training Needs Assessment (online) Available : <http://krypton.manmkaato.msus.edu/~mfoxIWebfNeedsAssmArticle.html>. Pp. 11-16
- Pratiksha Parajulee (2019). Impact of Human Resource Practices on Job Satisfaction in Nepalese Insurance Companies. *Nepalese Journal of Management*, 6(4) 91-104. Kathmandu: Uniglobe College.
- Stone RJ (2000) Human Resource Management (3rd edition) John Wiley and Sons: Brisbane. Pp 15-22
- Singh, P.N. (2004). Training for management development. Vol: 1Mumbai: Work Culture Offset Printers.
- Swist, J. (2002) Conducting a Training Needs Assessment (online) Available amxi.com/amxmi30.htm. 96-106.

Governance and Development in The Emerging World: The Challenges and Lesson to Nepal

Baburam Bhui*



ABSTRACT

The purpose of this article is to firstly analyze the condition of governance and development in the emerging world and the challenges and lessons to Nepal. The secondary data has been taken by reviewing the related reports, policy documents, journal articles, books. Nonetheless, we argued in this article that the literature on governance is really just a subset of the larger literature on the political economy of institutions and development, and proponents of governance have yet to make a compelling case that there is something called "governance" that is conceptually distinct and causally related to development. Nepal has faced a number of obstacles in governance and development throughout the year of its new federal structure's implementation. If the warning indicators are ignored, the entire governing system may be harmed. Similarly, Nepal had a unitary government system for many years, with important political and development choices made at the national level. Local governments were enthusiastic about the new system, but they lacked the authority to implement significant changes. It's critical to pay attention to changing people, bureaucrats', and political leaders' mindsets in order to make efficient governance for sustainable development. The continuation of distributive development processes by new governance bodies with less effort put into introducing fundamental changes to public policy objectives is seen as comparable to previous administrations' manner. Similarly, starting development projects without appropriate planning and weakening project socio-economic viability and environmental factors are further development issues linked with the new federal structure's functioning in Nepal.

Keywords: *Nation development, democracy, political economy, good governance, Nepal*

Background

Traditionally, governance was defined as the power wielded by the state to carry out national affairs. Governance matters for development. Societies with more effective and accountable governing institutions have been shown to perform better on a range of issues, from economic growth to human development and social cohesion. But governance should be seen as more than an input to economic growth: it is both an end in itself and a means to other development outcomes. However, it is now seen as a critical instrument for state administration. Good governance and development is a significant role of government, not only a mere function of governance. Different governance stakeholders, such as the legislature, administration, judiciary, political parties, civil society, social organizations, the commercial

* *Audit Officer, Office of the Auditor General*

sector, the media, and so on, must collaborate to administer the nation. Nation development cannot be envisioned in the absence of any stakeholder.

A number of studies have underlined the importance of governance components such as accountability, autonomy, role clarity, policy consistency (particularly in relation to objectives), stakeholder participation/engagement, professionalism (capacity), and transparency in Nepal. The federal democratic republic of Nepal has been formalized with the adoption of the Nepal Constitution 2015. The new constitution theoretically supports Nepal's good governance paradigm (Dahal, 2017, p. 29). The Constitution, laws, plan and policy papers, and directives of the legislature, judiciary, and constitutional authorities all specify the norms and principles of good governance. The preamble of the Nepalese Constitution of 2015 recognizes good governance as a crucial component of Nepal's legal and political system. The Nepalese Constitution envisions the rule of law and a welfare state based on an open society in which citizens have the right to knowledge and maximum involvement in government through decentralization. The Good Governance (Management and Operation) Act of 2008 is a statutory provision for good governance.

Introduction

Governance has been characterized as institutions and procedures that are aimed to provide accountability, transparency, responsiveness, rule of law, stability, equity and inclusivity, empowerment, and broad-based involvement. Governance also refers to the norms, principles, and rules of the game that govern how public affairs are conducted in a transparent, participative, inclusive, and responsive manner. As a result, governance can be nuanced and difficult to see. Governance, in general terms, refers to the cultural and institutional framework in which individuals and stakeholders engage and participate in public affairs. Governance is described as "a mechanism for directing and controlling entities." It is concerned with the structure and methods used at the top of an entity for decision making, responsibility, control, and behavior. Governance has an impact on how an organization's goals are created and delivered, how risk is managed and addressed, and how performance is optimized." Governance is a system and process, not a single activity, and hence successful execution of a strong governance strategy necessitates a systematic approach that includes strategic planning, risk management, and performance management. It, like culture, is an essential component of a successful organization's distinct traits. It is more than the organs of the government. International agencies such as UNDP, the World Bank, the OECD Development Assistance Committee (DAC) and others define governance as the exercise of authority or power in order to manage a country's economic, political and administrative affairs. The 2009 Global Monitoring Report sees governance as 'power relationships,' 'formal and informal processes of formulating policies and allocating resources,' 'processes of decision-making' and 'mechanisms for holding governments accountable.' In the development literature, the term 'good governance' is frequently used. In particular, the donors promote the notion of 'good governance' as a necessary pre-condition for creating an enabling environment for poverty reduction and sustainable human development. Good governance has also been accepted as one of the targets of the Millennium Development Goals (MDGs). The good governance agenda stems from the donor concern with the effectiveness of the development efforts. Good governance is expected to be participatory, transparent, accountable, effective and equitable and promotes rule of law.

The concept of good governance emerged from the experience of international institutions, primarily the World Bank, rather than from any scholarly discourse or context. It was originally used in the 1989 World Bank Report on Sub-Saharan Africa, which described the region's situation as a "crisis of governance," with endemic corruption and opposition to changes by recipient governments, rendering aid useless (Weiss & Steiner, 2007, p.1545). When the World Bank and the International Monetary Fund said at the end of the 1980s that poorly functioning public sector institutions and weak governments were impeding the growth and fair development of many developing nations, the concept of good governance emerged internationally (Addink, 2019, p.263). The United Nations is particularly active in development assistance policy, and the IMF and World Bank are the primary international institutions in terms of nations' financial policies (Addink, 2019, p. 48). Later, other institutions such as the World Trade Organization, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), the European Union, and others were extremely active in this arena, playing a constructive role in advancing and institutionalizing the notion of good governance.

Today, the term "good governance" has become a prominent catchphrase in assistance policy and development thought. To lending nations, strong governance is first and foremost a requirement for essential loans, and then for acceptance as equal players in the global economy. It also corresponded with the international left's acceptance of the idea that free markets are the principal tool for developing what were previously known as the Second and Third Worlds. The subject of good governance is created in particular for developing, and third-world nations to make development and establish stability. Almost all researchers believe that poor development is driven by poor governance, and there are several ways to compare development. Governance is the exercise of political and administrative authority at all levels to govern a country's affairs. It consists of the tools, procedures, and institutions that persons and groups use to communicate their interests, exercise their legal rights, meet their duties, and mediate their disagreements. Democratic governance is defined as "the act of generating and preserving an environment for inclusive and responsive political processes and solutions."¹ The institutional and human capacities for governance affect how well government policies and strategies are implemented, particularly in service delivery. What does it mean to advocate for good governance in the name of development? Much debate has centered on what makes institutions and regulations more successful and efficient in achieving fairness, transparency, participation, responsiveness, accountability, and the rule of law. These features are critical for human development and poverty eradication since inadequate institutions typically cause the most harm to the poor and vulnerable.

Methodology of the article

This article is mainly analytical reviewed article in nature and analyze the condition of governance and development in the emerging world and the challenges and lessons to Nepal based on secondary data and information published by national and international journals and online platforms. The secondary data has been taken by reviewing the related reports, policy documents, journal articles, books and other relevant documents published in Nepali and English languages. The information sources are also extracted from different articles, seminar papers, report published sources such as in the national and international organizations.

¹ *Committee of Experts on Public Administration, Definition of basic concepts and terminologies in governance and public administration (E/C.16/2006/4) (New York, 2006)*

Governance and Development in the Emerging World

The notion of governance is as ancient as human civilization and the society/state itself. Human beings do not exist in a vacuum. A person who lives outside of civilization and in isolation is either a deity or a beast. Humans began to connect and link themselves in various organizations such as family, society, community, and state in ancient times. The family, being the smallest group of individuals, produces society, the group of society and the community forms the state, and the group of states leads to the world community. Human beings, as a genus, rational, and social animal, live in a society and are co-existent, linked, and interdependent with one another.

The term "governance" is not new. Because governance is the process of decision-making and decision-implementation, an analysis of governance focuses on the formal and informal actors involved in decision-making and decision-implementation, as well as the formal and informal structures that have been put in place to arrive at and implement the decision. Governance is the process through which state and non-state actors interact to establish and implement policies within a framework of formal and informal norms that define and are influenced by power. This Report defines power as the ability of groups and people to persuade others to behave in their best interests and achieve particular results (Dahl 1957; Lukes 2005).

First, the literature on governance is best viewed as part of a wider literature on the link between institutions and economic progress. Following in the footsteps of North and Thomas (1973), a recent empirical literature has attempted to assess the causal effect of economic institutions on development, notably the studies of Hall and Jones (1999) and Acemoglu, Johnson, and Robinson (2001, 2002, 2005b). They believe that differences in these institutions can explain the prevalence of economic differences between poor and affluent countries. Though this empirical research stresses property rights security rather than governance as the most important institution, it nevertheless acknowledges that what counts for development is a "cluster of institutions." The right way to think about governance is as a potentially essential component of this cluster of institutions. Therefore, far, governance has not been 'unbundled' (to use the terminology of Acemoglu and Johnson, 2005), so we do not have definitive proof for the relevance of governance, but there is evidence that some aspects of what people understand by this are unquestionably vital for development. However, because government is essentially a hazy jargon, it may be hard to separate it.

Second, to understand governance and why it differs, one must examine the political economy of development. Poor governance is not exogenously assigned; it is the consequence of political decisions, and it has an impact on the political institutions and sources of power in society that shape the political process. Nonetheless, there is much ambiguity regarding whether political institutions or circumstances contribute to successful policies and institutions. Some factors, such as executive limitations and checks and balances, are strongly associated to development (Acemoglu, Johnson and Robinson, 2005a, Henisz, 2000). However, such measurements are frequently equilibrium results rather than tied to more specific institutions such as the structure of the constitution. Focusing on these, we know that there is little evidence that the form of the constitution, such as whether the system is presidential or parliamentary, matters for growth, and other aspects of the form of government, such as whether or not it is democratic, do not appear to be correlated with development either. If the nature of the political forces that generate stable property rights in early 21st century China is very different

from that of the United States, then the economic institutions and patterns of governance that generated such rapid growth in Scandinavia during the twentieth century are also very different from those of the United States.

Third, understanding the overall political equilibrium is critical from a policy standpoint. Governance reform is unlikely to be successful unless we grasp the political dynamics that drive inadequate governance in the first place. In the absence of such an understanding, policy interventions to strengthen governance are frequently ineffective. We believe that for reform to be effective, it must alter a society's political balance. Though tiny improvements might accomplish this, it is more probable that reform must occur in several dimensions at the same time. Finally, the study priority is to try to understand salient cases of endogenous transitions from bad to good governance (or vice versa, though this is much less common) in order to identify some generalizations about the factors or circumstances that lead to improved institutions, and thus better governance.

Improving Governance and Development

Despite the fact that most work on governance and development ignores these challenges, many would argue that types of 'private governance' are critical for comparative growth. La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, and Vishny (1998)'s work on corporate governance and its relationship to legal systems is an example of this type of study. While the role of the legal system in explaining development (and even corporate governance) is debatable (Acemoglu, Johnson, and Robinson, 2001; Acemoglu and Johnson, 2005; Lamoreux and Rosenthal, 2005), there is no doubt that many aspects of private governance differ across countries (see Bloom and van Reenan, 2007, for important evidence) and that this may be an important source of variation in development experiences. Though many features of private governance may eventually be treated as tied to the state, this may not be the case for other aspects of the structure of organizations and private government, such as what Kreps referred to as "corporate culture" (Kreps, 1986). This concept is more fundamentally related to the nature of social equilibria that engender trust or collaboration and which may vary greatly among countries (Platteau, 2000, Dixit, 2004, Fafchamps, 2004 or Greif, 2006). Though we believe that the problem of 'private governance' is significant and include certain parts in our discussions of social capital, de facto political authority, and the Scandinavian experience.

Our main premise is that terrible governance originates from the way wealth and political power are distributed. To enhance governance, we must first understand the political dynamics that led to poor governance in the first place, as well as how and why governance improves. These concerns are strongly tied to broader ones regarding the mechanisms that contribute to institutional persistence and change. A society's adoption of institutions and policies that generate incentives for its members to save, invest, and invent results in development. Though institutions such as secure property rights offer enormous potential of Pareto principle gains in society, growth-enhancing institutions have significant distributional effects in general. Endogenous economic structures and policies are shaped by society's collective decisions. Governance refers to both these decisions, such as whether to develop an efficient bureaucracy or establish the rule of law, and components of the institutional nexus that influence who has power and how it might be exerted. There is no assurance that all individuals and groups would favor the same set of economic institutions because, as previously stated, various economic institutions and policies lead to varied wealth and power distributions. As a result, there will be a conflict of interest

over the selection of economic institutions. In such a case, the inherited distribution of political power in society will dictate which institutions are selected. The group with more political power will tend to obtain the set of economic institutions and policies that it wants for the development and governance.

Governance Culture and Challenges in Nepal

After a decade long civil war, Nepal entered into a phase of political as well as social transition of governance systems. However, after the restoration of democracy in 1990, the local governance system has advanced significantly. The Constitution of Nepal 2015, replacing the Interim Constitution from 2007, defines Nepal as a federal democratic republic and provisions three tiers of government: local, provincial, and federal. Since the last democratic election held in November 2017, Nepal consists of 753 local governments, 7 provincial governments, and one federal/central government. Local and provincial governments hold a variety of political, fiscal, as well as administrative powers, while there are also concurrent powers with the federal government. As per the current constitutional provisions, 35 political, fiscal, as well as administrative powers are given to the federal government, 21 to the provincial governments, and 22 to the local governments. At the same time, there are 25 concurrent powers between federal and provincial governments, whereas 15 are shared between federal, provincial, and local governments. The major challenges faced by the governing bodies during this time and further on are described as under.

One, Nepal has always suffered by the survival oriented nature of the cabinet. Since, the first election of constituent assembly in 2008, no political party has been able to garner a majority votes to establish a single-party cabinet. So, all the cabinets which were installed after 2008 were and are joint cabinets of the political parties. The difference between the political ideologies and mistrust between the parties taking part in government are seen as polarized with other forces and operating to make a new coalition government. So, every cabinet thrived for survival. So to sustain, the government has always been trying to convince and work in the benefit of parties in volition rather than focusing on meeting the demands of the people. **Second**, as per the constitution of Nepal, the local level administration is governed by the elected VDC members, Municipality members or Metropolitan members. Unfortunately, the local level elections have not been held since 15 years. So, there is total absence of state in the local level which has resulted in obstacles for local public to get services they should get from the state. The efficiency of government bodies has thus been degraded in a very high ratio. **Third**, Corruption in government bodies and other public sectors has hampered the quality of governance of the country. The level of corruption is so critical that Nepal has been listed in the most corrupt country of the world. According to Transparency International report, Nepal ranks 124th position of least corrupt countries out of 180 with a score of 31 (100 is the least corrupt). The transparency is highly questioned when the public servants are corrupt. **Fourth**, apart from corruption, nepotism, irresponsibility etc. have become institutionalized problems of Nepalese bureaucracy. Handing over the better jobs to their keens, delaying the jobs of the general public are simple examples. These problems have long ago been institutionalized in Nepalese bureaucracy and it has now become a bureaucratic culture. This has hampered the transparency, responsiveness and accountability of the government.

Fifth, Nepal is a country where more than 25% of its population lives under the line of poverty. They live on less than a dollar a day. In addition to this, the social structures of the country are so discriminating which have always hindered the equal participation of marginalized groups in the decision making

process and in receiving services provided by the government. To worsen this, the political instability has always played an important role to plant fear in people's mind. This has resulted in brain drain, immigration, huge demographic changes and flow of working forces to foreign countries in order to guarantee their survival in the future. **Six**, in the recent period, the ethnic tensions between the people of Nepal have highly increased. The revival of historical trauma has caused antagonistic relations between different ethnic groups creating security and social problems. This has increased mistrust between the ethnic groups and sometimes they even come to the phase of encounter. Good governance is not possible without peace, without harmonious relationship between the citizens of the state. The ethnic tensions rising in the lower lands and eastern hills have increased more pressure on the security sector. **Seven**, Nepal is a poor, militarily weak and socially fragile nation. Therefore, it is obvious that the state capacity of the country is weak. Even if the government wills to make any reforms it does not have enough resources. It is very difficult to maintain social and legal order in such a country to any kind of government because the government is not able even to provide basic services it should be providing without the help of donors and international community. However, when support appears from outsiders, it is usually accompanied by some form of intervention, which might be political, social, or economic. As a result, it is extremely difficult for any administration to strike a balance between all of these factors and ensure effective governance.

In Nepal, the new government was preceded by elections for all three tiers (local, provincial, and federal) of the state architecture defined by the new constitution. State governments typically resemble the coalition at the center. Nepal has everything but competent and efficient administration. People are destined to suffer from a variety of ills such as corruption, prejudice, lawlessness, and a variety of other unethical acts when obtaining public goods and services. As a result, we are experiencing a severe 'Governance crisis.' Governmental reform of this magnitude is unknown ground for Nepal, and smoothing the transition from the old unitary system to the new federal one will remain a difficult undertaking. In theory, the new approach gives opportunity to decentralize development advantages and make service delivery more effective and accountable. However, the dangers of jurisdictional overlap between the three tiers of government, a lack of transparency and coherence between policies and devolved authorities, and duplication of efforts will remain significant in the coming years. Key aspects of the new system require further definition and may continue to be contested by different population groups.

Recent Development Risks and Challenges in Nepal

The ongoing disruptions by the pandemic are compounded by structural constraints such as slow domestic job creation, high vulnerability to natural disasters including climate change and environmental degradation, and large infrastructure gaps. Furthermore, international tourism arrivals, which declined by 80.8% in 2020, may gradually recover, as trekking routes and expeditions resume. Hotels and restaurants, travel, and tourism will likely take more time to recover to pre-pandemic level until the sustained containment of COVID-19.

The country's inflation will rise modestly to 5.2% in FY2022, up from the projected 3.6% in FY2021, due to higher global oil prices and a gradual recovery in domestic demand. Non-oil import growth is expected to remain high in FY2022, as investments increase in response to the economy's steady recovery. Growth in oil imports, on the other hand, maybe gradual since an increase in hydroelectricity

output may partially balance an increase in fossil fuel usage. Even with ongoing robust growth in exports and remittances, the current account deficit is expected to remain significant, at 5.0 percent of GDP, down from 8.0 percent a year ago. Government initiatives to subsidies power tariffs for low-income households and liquefied petroleum gas pricing have helped to keep inflation under control despite rising global commodity costs. Higher merchandise imports and lower remittances contributed to a widening of the current account balance. The current account deficit widened in the first half of FY22 to 7.9 percent of projected GDP, up from 1.2 percent of GDP in the same period of FY21, as remittances declined, and imports continued to grow. In the absence of significant FDI inflows, the current account deficit was largely financed by trade credits, external concessional loans, and reserve drawdowns.

The Russia-Ukraine conflict presents new challenges. While Nepal's direct trade with Russia and Ukraine is limited, higher global commodity prices are expected to increase the costs of fuel, agricultural products, metal, and mineral imports. These higher prices are expected to widen the current account deficit, reduce the growth rate, and increase inflation. A conservative estimate is that the current account deficit as a share of GDP will widen by around 1.5 percentage points in FY22 and FY23 relative to the January 2022 forecast. Transportation prices, construction costs, and other consumer prices are rising which will dampen overall demand and in turn reduce the real GDP growth rate by an estimated 0.2 and 0.6 percentage points in FY22 and FY23, respectively. The government has committed to efforts to improve revenues and reduce spending while continuing to protect the vulnerable. Efforts are underway to allow subnational governments greater flexibility in their use of conditional grants, which can raise their low budget execution rates and provide greater responsiveness to local needs. Therefore, at the moment, however, the government's budgetary policy for 2022/23 is primarily concerned with upgrading the country's health-care system. Monetary policy will remain accommodating via a special refinancing facility, as well as concessional credit for key projects and impacted enterprises. Growth in services will accelerate due to increasing economic activity in wholesale and retail trade, transportation, and financial services, as well as the statewide vaccination deployment.

Conclusion and Recommendations

In the previous seven decades, Nepal has experienced dramatic political transitions, including a decade-long military conflict and seven constitutions. Institutional frameworks, functional assignments and authority, and development operation modes across the three government levels (federal, provincial, and municipal) are still being worked out. For the effective and efficient operation of developmental activities, Nepal continues to struggle with the covid-19 pandemic, but the ongoing covid-19 vaccination drive has helped to reduce the fatality rate. The pandemic's persistent disruptions are exacerbated by structural restrictions such as poor job growth at home, high susceptibility to natural calamities, particularly climate change and environmental degradation, and massive infrastructural gaps. Furthermore, inflation will increase the cost of basic needs, which will adversely impact the poor and vulnerable, although this may be partially mitigated by rising remittances. Inflation is accelerating due to higher non-food inflation. Non-food price inflation rose with higher transportation prices associated with the increase in global fuel prices, alongside increased educational fees, and housing prices. However, food inflation slowed reflecting a continuation of lower vegetable price increases. Government policies to subsidize the electricity tariff for lower-income households and liquefied petroleum gas prices has helped to

keep inflation manageable despite increasing global commodity prices. The capital spending declined marginally due to a delay in FY22 budget implementation, thereby limiting overall spending growth. Nepal's direct trade with Russia and Ukraine is limited, higher global commodity prices are expected to increase. These higher prices are expected to widen the current account deficit, reduce the growth rate, and increase inflation. A conservative estimate is that the current account deficit. Climate-related and natural disasters are a perennial risk which could impact agricultural production, government finances, and consumer prices. The unwinding of accommodative fiscal and monetary policy will need to be carefully sequenced to avoid large shocks to the private sector.

In the past seven decades, Nepal has faced a number of obstacles in governance and development throughout the year of its new federal structure's implementation. Therefore, suitable arrangements for governance and development should be made to provide various opportunities and spaces in which individuals, institutions, opposition parties, and others may voice their concerns via nonviolent means. The development projects and governance strategies require a viable 'concern handling system' to manage problems inside and between municipal, provincial, and federal governments, in addition to the creation of a larger civic space to be implemented successfully.

References

- Acemoglu, Daron, Johnson S. and Robinson J.A. (2001) The colonial origins of comparative development: An empirical investigation," *American Economic Review*, December, 91, 5, 1369-1401.
- Addink, H. (2019). Good governance concept and context. 1st Ed. *Oxford University Press*.
- Bloom, N. and Reenan J. (2007) Measuring and explaining management practices across Firms and countries," *Quarterly Journal of Economics*, 122, 1351-1408.
- Bhattari, N. (2013). Role of good governance in rural development, *Swashasan (The Journal of Self-Governance & Rural Development)*. 38, 28-38.
- Dahal, G. (2011 October). Good governance: Theoretical perspectives. *Pragyik Prabhaha*. 2, 1-6.
- Dahal, G. (2017 February). Democratic practice and good governance in Nepal, *Journal of Political Science*, XVII, 18-35.
- Dahl, R.A. (2005). On democracy. (Hariseekesh Upadhyay, translator of Nepali version). 1st Ed. *Creation Media Pvt. Ltd.*
- Dixit, A.K. (2004) Lawlessness and economics, Princeton: *Princeton University Press*.
- Fafchamps, M. (2004) Market institutions and sub-saharan Africa: Theory and evidence, Cambridge: *MIT Press*.
- Greif, Avner (2006) Institutions and the path to the modern economy: Lessons from medieval trade, New York: *Cambridge University Press*.
- Hall, Robert E. and Charles I. Jones (1999) Why do some countries produce so much more Output per Worker than Others?" *Quarterly Journal of Economics*, 114, 83-116.

- Henisz, Witold J. (2000) The institutional environment for economic growth," *Economics and politics*, 12, 1-31.
- Kreps, David M (1986) Corporate culture and economic theory," in James Alt and Kenneth Shepsle eds., *rational perspectives on political science*, New York: *Cambridge University Press*.
- North, Douglass C. and Robert P. Thomas (1973) *The rise of the western world: A new economic history*, *Cambridge University Press*, Cambridge UK.
- La Porta, Rafael, Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. and Vishny R. (1998) Law and finance," *Journal of Political Economy*, 106, 1113-55.
- Platteau, Jean-Philippe (2000) *Institutions, social norms, and economic development*, Amsterdam: *Harwood Academic Publishers & Routledge*.
- Rai, V. (2019). *Rethinking good governance holding to account India's public institutions*. *Rupa Publications India Pvt. Ltd.*
- Sangroula, Y. (2020). Concept of rule of law, human rights, good governance: Mutually reinforcing concepts. <http://yubarajsangroula.com.np/assets/uploads/a629a-rule-of-law-andgood-governance.pdf>.
- Weiss, F., & Steiner, S. (2006). Transparency as an element of good governance in the practice of the EU and the WTO: Overview and comparison. *Fordham International Law Journal*, 30, 1545.

THE CO-OPERATIVES SECTOR: REGULATION AND GOVERNANCE

Prabin Baral*

The Co-operatives Concept

A co-operative is generally defined by scholars as an autonomous association of persons united to meet their economic, social, and cultural needs and aspirations through a jointly-owned and democratically controlled enterprise. Co-operatives are based on the values of self-help, self-responsibility, democracy, equality, equity and solidarity. The seven co-operative principles are guidelines by which co-operatives put their values into practice.

1. Voluntary and Open Membership
2. Democratic Member Control
3. Member Economic Participation
4. Autonomy and Independence
5. Education, Training and Information
6. Co-operation among Co-operatives
7. Concern for the Community

Autonomy and independence constitute one of the defining characteristics of co-operatives worldwide. This principle; while based on the notion of self-regulation; also serves as a soft underbelly of the co-operatives sector.

The Co-operatives Sector in Nepal

Report on Co-operatives in Nepal published by the Department of Co-operatives suggests that there are 29,886 cooperatives in Nepal with a member base of 7.31 million; an impressive 28% of the overall population. The cooperatives sector accounts for a total capital investment by members of Rs. 94.10 billion; Rs. 477.96 million in savings and Rs. 426.26 billion in loan investment amongst the members. The credit and savings (finance) sector constitute 39.4% and the agriculture and food related sector forms 38.8% of all the co-operatives in Nepal. The financial co-operatives sector accounts for 180 billion in transaction turnover annually as of per the Co-operatives Statistics in Nepal; published by National Cooperative Federation of Nepal as of 2017; latest figures are unavailable but as the development of the co-operative movement suggests; the figures should have increased manifold as of today.

Regulatory Framework of Co-operatives in Nepal

Department of Cooperatives under the Ministry of Land Management, Cooperatives and Poverty Alleviation is the regulatory body of co-operatives in Nepal. The Co-operatives Act, 2074 and the Co-operatives Rules, 2075 are the legislative frameworks that co-operatives are bound by. The Co-operatives Registrar functions as the administrative head of the Department of Co-operatives. The Cooperatives Act has envisioned a concept of self-regulation of cooperatives sector. The act also provides for formation of various associations amongst cooperatives. The associations are formed to

* *Senior Chartered Accountant*

promote, develop and to some extent inspect and regulate the cooperatives that they represent. The associations are based on a multi-tier system and can be at district, province or centre level and can broadly be classified as follows:

- **District Sectoral Cooperatives Association:** An association of at least 11 cooperatives (6 in the Schedule-A remote districts) operating in the same sector in a district can form a district sectoral cooperatives association.
- **District Cooperatives Association:** An association of at least 15 (7 in the Schedule-A remote districts) cooperatives in the same sector or District Sectoral Cooperatives Association operating in a district can form a District Cooperatives association. Such associations should cover at least 50% of all district sectoral cooperatives associations registered in the districts.
- **Provincial Sectoral Cooperatives Association:** At least 25 District Sectoral Cooperatives Associations and District Cooperatives Associations of at least 5 different districts can form a Provincial Sectoral Cooperative Association to develop, promote and market the particular sector that they relate to. Such Provincial Sectoral Cooperatives Association should cover at least 50% of all the District Sectoral Cooperatives Associations of the districts.
- **Provincial Cooperatives Association:** At least 31 cooperatives, District Sectoral Cooperatives Associations, District Cooperatives Associations and Provincial Sectoral Cooperatives Associations of at least 5 different districts can form a Provincial Cooperative Association to develop, promote and market the cooperatives sector. Such Provincial Cooperatives Association should cover at least 50% of all the District Sectoral Cooperatives Associations, District Cooperatives Associations and Provincial Sectoral Cooperatives Associations of the districts.
- **Centre Sectoral Cooperatives Association:** At least 51 cooperatives of a particular sector, District Sectoral Cooperatives Association and Provincial Sectoral Cooperatives Association spread over at least 7 districts can constitute a Centre Sectoral Cooperatives Association to promote and develop the particular sector that they relate to. Such Centre Sectoral Cooperatives Association should cover at least 50% of all the District Sectoral Cooperatives Associations and Provincial Sectoral Cooperatives Associations of the districts.
- **Specialized Cooperatives Association:** At least 25 multipurpose cooperatives or cooperatives of a particular sector can constitute a Specialized Cooperatives Association for carrying out works requiring large amount of investment and relating to hydro power, chemical fertilizers factory, residential projects, transport, heavy agro equipment, fruits processing, herbs processing, sugar industries, cold storage, hospital, college, technical schools, laboratory or to fulfill the demand of common needs of members. Such associations do not have a right to choose or to be chosen in any association or federation and are purely commercial in nature.
- **National Cooperatives Federation:** To promote good governance in the cooperatives sector; a National Cooperatives Federation can be formed by the following:
 - At least 50% of all the District Sectoral Cooperatives Associations
 - At least 50% of the District Cooperatives Associations
 - At least 50% of the Provincial Sectoral Cooperatives Associations
 - At least 50% of the Provincial Cooperatives Associations
 - At least 50% of the Central Sectoral Cooperatives AssociationsThe National Cooperatives Association that was constituted under The Cooperatives Act, 2048 has been designated as the National Cooperatives Federation upon enactment of The Cooperatives Act, 2074.

Governance in the Cooperatives Sector

The Cooperatives Act has envisioned a self-governance model for the cooperatives. The governance

is a two-tier system for large cooperatives and an optional one-tier system for small cooperatives. The two-tier system contains a Board of Directors elected at the general meeting of members and an executive management team appointed by the Board. The one-tier system allows the members of the Board of Directors to also serve as employees of the organization. Cooperatives with turnover of more than 20 million in a financial year have to follow the two-tier system whereas cooperatives with up to 20 million turnover can have a one-tier system at their discretion.

The Cooperatives Act has designed the concept of Board of Directors that is inclusive, democratically elected and free from conflict of interest. The board should consist of minimum 33% female members. A person cannot serve as member of the Board in more than one organization. Also, two persons of the same family cannot serve as members of the Board of an organization and members of the Board can be elected only amongst the members of the same organization. The Board is entrusted with the responsibilities to operate the organization according to the cooperative values and principles, to conduct financial and administrative functions, to implement the resolutions passed by the general meeting of the members, to prepare plans and policies, to prepare the annual budget of the organization and others. The Board is also entrusted with decisions to accept or reject applications for memberships; to frame policies and bylaws and present them for approval at the general meeting.

The Cooperatives Act; consistent with the principal of self-regulation and self-governance; provides for constitution of an Accounts Supervision Committee to strengthen the internal control system in the organization. The Accounts Supervision Committee is constituted by the general meeting of the members and consists of persons who have been members of the organization for a minimum of 3 years; do not have any overdue loans or amounts payable to the organization and have participated in related trainings and orientation programmes conducted by either the organization or by others. Furthermore; more than one member of the same family cannot be elected as member of both the Board of Directors and the Accounts Supervision Board. The members of the Accounts supervision Committee should be independent and should not be involved in the administrative and day-to-day activities of the organization. The Accounts Supervision Committee serves as an oversight body for activities conducted by the Board. As such, the constitution of a Board of Directors and an Accounts Supervision Committee; both elected by the members at the general meeting provides well-designed checks and balances to promote accountability and governance consistent with the self-governance principle. The Accounts Supervision Committee has the following roles and responsibilities:

- To conduct or cause to be conducted internal auditing of the Cooperative Organization in every quarter;
- To comply with or cause to be complied with the basic principles of auditing while conducting internal auditing;
- To inspect and evaluate and cause to be inspected or evaluated financial transactions;
- To have regular supervision of the actions and activities of the Board and to provide necessary suggestions to the Board
- To monitor whether or not directives issued or decisions made by the General Meeting and decision of the Board have been implemented
- To submit to the General Meeting accounts report and annual report on supervision of the functions of the Board.

The Accounts Supervision Committee can direct the Board of Directors to call a special general meeting in the event the committee has any evidence of misappropriation or embezzlement of funds, or in the event the committee feels that the recommendations made by it to the Board have not been implemented by the Board to the detriment of the organization or if the committee has reasons to believe that the organization is facing serious financial crises.

Inspection and Monitoring: Regulatory Framework

The self-regulation and self-governance model may not always be adequate to avoid misappropriation of funds. As such, the Cooperatives Act has provided for various levels of monitoring and inspection of the organizations by other bodies that is based on both; suo-motu cognizance and upon receipt of complaint or information from the members of the cooperatives. The Cooperatives Registrar or any person appointed by the Co-operatives Registrar has the power to take suo-motu cognizance of any information relating to any transactions conducted by a cooperative organization that is not in the best interest of the organization and has the power inspect the accounts and financial transactions of a cooperative at any time and the concerned organization has to make available any documents and records so required by the inspector.

Moreover, Cooperatives Act provides power to the Nepal Rastra Bank to conduct inspection of cooperatives that manage more than 50 crores of deposits or manage more than 50 crores of loans.

Furthermore, upon complaint by minimum 5% of members of a cooperative relating to activities conducted by a cooperative that are detrimental to the interests of the member; the Registrar or any officer appointed by the Registrar can conduct an inspection of any organization.

The Act provides for special regulations related to inspection and monitoring of savings and credit cooperatives. The special provisions are as follows:

- Cooperatives that fall within the jurisdiction of a local level government and conduct business (deposits or loans) of more than 5 crores to be inspected by the concerned cooperative regulatory body of the local level and that of the provincial government.
- Cooperatives that fall within the jurisdiction of a local level government or a provincial government and conduct business (deposits or loans) of more than 25 crores to be inspected by the concerned cooperative regulatory body of the local level, provincial government and by the Department of Cooperatives under the Ministry of Land Management, Cooperatives and Poverty Alleviation
- Cooperatives that conduct business (deposits or loans) of more than 50crores to be inspected by the concerned cooperative regulatory body of the local level or the provincial government, the Department of Cooperatives under the Ministry of Land Management, Cooperatives and Poverty Alleviation and the Nepal Rastra Bank.

In addition to the above; upon receipt of information that a cooperative organization has not been duly covered by inspection and monitoring activities as mentioned above; or that the inspection or the monitoring is not effective and if this could seriously hamper the interests of the members of the cooperatives; then the Ministry of Land Management, Cooperatives and Poverty Alleviation can conduct an inspection of such cooperatives.

The District Sectoral Cooperatives Association, District Cooperatives Association, Provincial Sectoral Cooperatives Association, Provincial Cooperatives Association, Central Sectoral Cooperatives Association and the National Cooperative Federation have to regularly conduct inspection and monitoring of their members and submit a report to the Department of Cooperatives. Such inspections should cover a wide range of topics including compliance with the laws and regulations, fund mobilization and others.

As such, it can be seen that the Cooperatives Act has envisioned a multi-tier inspection and monitoring system for the cooperatives so as to ensure that cooperatives conduct their businesses in the best interest of their members.

PEARLS MONITORING SYSTEM

In line with the worldwide standard on monitoring of cooperatives; Department of Cooperatives has

rolled out a PEARLS monitoring system to conduct an analytical review of the status of cooperatives. A report on the PEARLS monitoring system is part of the annual financial statement of cooperatives. PEARLS is basically a set of various financial ratios that measure the efficiency of functioning of cooperatives. Monitoring the performance of cooperatives is the most important use of the PEARLS system. It is designed as a management tool that goes beyond the simple identification of problems. It helps regulators and the management find meaningful solutions to serious institutional deficiencies. For example, the PEARLS system is capable of identifying organization with a weak capital base, and can also identify the probable causes (e.g., insufficient gross income, excessive operating expenses, or high delinquency losses). Use of the system permits regulators to quickly and accurately pinpoint troubled areas, and to make the necessary adjustments before problems become serious. In essence, PEARLS is an "early warning system" that generates invaluable management information.

The use of standardized financial ratios and formulas creates a universal financial language that everyone can understand. One result can be enhanced communication that facilitates a greater understanding of the main concepts along with a commitment to achieve greater uniformity in the quality and strength of each individual cooperative, by improving deficient operational areas.

PEARLS monitoring system consists of 6 components; **Protection, Effective Financial Structure, Assets Quality, Rates of Return and Costs, Liquidity and Signs of Growth.**

P = Protection: Adequate protection of assets is a basic parameter. Protection is measured by 1) comparing the adequacy of the allowances for loan losses against the amount of delinquent (overdue) loans and 2) comparing the allowances for investment losses with the total amount of non-regulated investments. Protection against loan losses is deemed adequate if a cooperative has sufficient provisions to cover 100% of all loan's delinquent for more than 12 months, and 35% of all loan's delinquent for 1-12 months. Inadequate loan loss protection produces two undesirable results: inflated asset values and fictitious earnings. Most credit unions are not anxious to recognize loan losses, and much less, to charge them off against earnings. That unwillingness leads to widespread abuse of the principles of safety and soundness. Reported net income is overstated, asset values are inflated, provisions for loan losses are inadequate, and member savings are not adequately protected. PEARLS monitoring system ensures adequate provisions for loan losses and also ensures that assets and not overvalued and earnings are not overstated.

E = Effective Financial Structure: The financial structure of cooperatives is the single most important factor in determining growth potential, earnings capacity, and overall financial strength. The PEARLS system measures assets, liabilities and capital, and recommends an "ideal" structure for cooperatives. The following ideal targets are promoted:

Assets should consist of 95% productive assets; composed of loans (70-80%), and liquid investments (10-20%); and 5% unproductive assets composed of primarily fixed assets (land, buildings, equipment etc.) The basic understanding is that a cooperative should not have more than 5% of total unproductive assets. Since the loan portfolio is the most profitable asset of the cooperatives, the PEARLS system recommends maintaining 70-80% of total assets in the loan portfolio. Excess liquidity is discouraged because the margins on liquid investments (e.g., savings accounts) are significantly lower than those earned on the loan portfolio. Non-Earning assets are also discouraged because once purchased, they are often difficult to liquidate. The only effective way to maintain the ideal balance between productive and unproductive assets is by increasing the volume of productive assets.

Member Deposits should comprise 70-80% of total liabilities. A healthy percentage of deposit savings indicates that the cooperative has developed effective marketing programs and is well on its way to achieving financial independence. It also indicates that members are no longer "saving" in order to borrow money, but are instead saving because of the competitive rates offered.

Capital of the cooperatives should comprise 10-20% of member's capital and 10% of institutional capital (represented by mandatory reserve funds created pursuant to the requirements of the Co-

operatives Act).

A = Assets Quality: A non-productive or non-earning asset is one that does not generate income; generally referred to as non-performing loans. An excess of non-earning assets affects cooperatives earnings in a negative way. The following PEARLS indicators are used to identify the impact of non-earning assets:

Delinquency Ratio. Of all the PEARLS ratios, the delinquency ratio is the most important measurement of institutional weakness. If delinquency is high, it usually affects all other key areas of cooperative operations. By using the PEARLS formula to accurately measure delinquency, credit unions are properly informed of the severity of the situation before a crisis develops. The ideal goal is to maintain the delinquency rate below 5% of total loans outstanding.

Percentage of Non-Earning Assets. A second key ratio is the percentage of non-earning assets. The higher the ratio, the more difficult it is to generate sufficient earnings. The goal also limits non-earning assets to a maximum of 5% of the total assets. As new members join and deposit their savings with the credit union, the non-earning asset ratio begins to decrease as a result of increased public confidence.

Financing of Non-Earning Assets. While reducing the percentage of non-earning assets is important, the financing of those assets is just as important. The objective is to finance 100% of all non-earning assets with the cooperative's institutional capital, or with other liabilities that have no explicit financial cost. By using no-cost capital to finance those assets, credit union earnings are not unduly affected.

R = Rates of Return and Costs. The PEARLS system segregates all of the essential components of net earnings to help management calculate investment yields and evaluate operating expenses.

By comparing financial structure with yields, it is possible to determine how effectively the cooperative is able to place its productive resources into investments that produce the highest yield. Yield information is computed on four main areas of investment:

a. Loan Portfolio All interest income, delinquent interest penalties and commissions from lending operations are divided by the total amount invested in the loan portfolio.

b. Liquid Investments All income from bank savings accounts and liquidity reserves deposited in either the National Association or regulatory body is divided by the amounts invested in those areas.

c. Financial Investments Many cooperatives invest liquidity into financial investments (e.g. government securities) that pay higher yields than bank savings accounts. This investment income is also divided by the outstanding capital invested in those instruments.

d. Other Non-financial Investments Any investment that does not fit into the previous categories is classified as "other" non-financial investments. For many cooperatives, this includes investments in supermarkets, pharmacies, schools, and residential development projects. All income from these different sources is likewise divided by the original capital investments.

Operational costs are also important. They are broken down into three main areas:

a. Financial Intermediation Costs This area evaluates the financial costs paid on deposit savings, member shares, and external loans. Unlike commercial banks that try to minimize financial costs, cooperatives should try to pay as high a rate as possible without jeopardizing the stability of the institution. In many instances, a poor growth rate for deposit savings is linked to noncompetitive interest rates. Likewise, dividends on member share capital are closely monitored to ensure that cooperatives are not taking advantage of their members by paying substandard dividend yields on their share capital.

b. Administrative Costs Another critical area requiring close analysis is administrative costs. Many cooperatives are highly competitive with commercial banks on interest rates for deposits and loans, but their administrative costs are much higher on a per unit basis. Costs are higher because of the smaller loan size. Fixed administrative expenses could not be spread over a larger loan amount. High

administrative costs are one of the main reasons why many cooperatives are not profitable. The "ideal" target recommended by the PEARLS system is to maintain administrative costs at 5% of average total assets.

c. Provisions for Loan Losses The final cost area evaluated by PEARLS separates the costs of creating provisions for loan losses from other administrative costs. By isolating this expense from the other administrative costs, it is possible to get a much clearer picture of weak credit administration practices in the cooperative.

By segregating income and expenses into the previously mentioned areas, the PEARLS ratios can accurately pinpoint the reasons why a cooperative is not producing sufficient net income.

L = Liquidity: Liquidity is traditionally viewed in terms of cash available to lend--a variable exclusively controlled by the cooperative. With the introduction of withdrawable savings deposits, the concept of liquidity is radically changed. Liquidity now refers to the cash needed for withdrawals--a variable the cooperative can no longer control.

The PEARLS system analyzes liquidity from two perspectives:

a. Total Liquidity Reserves This indicator measures the percentage of savings deposits invested as liquid assets in either a National Association or a commercial bank. The "ideal" target is to maintain a minimum of 15% after paying all short-term obligations (30 days and under).

b. Idle Liquid Funds Liquidity reserves are important but they also imply a lost opportunity cost. Funds in simple savings accounts earn negligible returns, in comparison with other investment alternatives. Consequently, it is important to keep idle liquidity reserves to a minimum. The "ideal" target of this PEARLS ratio is to reduce the percentage of idle liquidity to as close to zero as was possible.

S = Signs of Growth: The only successful way to maintain asset values is through strong, accelerated growth of assets, accompanied by sustained profitability. Growth by itself is insufficient. The advantage of the PEARLS system is that it links growth to profitability, as well as to the other key areas by evaluating the strength of the system as a whole. Growth is measured in five key areas: total assets, loans, savings deposits, share capital, institutional capital.

As such, a report on the PEARLS monitoring system is an effective tool that can be used by the Department of Cooperatives to assess the health of a cooperative and to identify early warnings signs in the cooperatives.

Conclusion

The legislative framework coupled with the PEARLS monitoring system provides a strong framework for both self-governance and for effective regulation by the Department of Cooperatives. However, lack of digital penetration in the rural cooperatives; lack of institutional capacity of the Department of Cooperatives as compared to its banking counterpart the Nepal Rastra Bank and weak internal controls in the cooperatives have led to some serious cases of misappropriation and embezzlement of funds of various cooperatives; the two most notorious cases being Civil Cooperative and Oriental Cooperative that have put billions of life savings of thousands of members into jeopardy. It is high time for the government of Nepal to invest in institutional capacity of the Department of Cooperatives so that public trust can be maintained in the cooperatives model.

Farmland Fragmentation, Problems, and Remedies.

Prajjwal Dhungana



Summary

Farmland fragmentation is the process by which a single plot of farmland is divided into a great number of different pieces. Every country with less developed agricultural systems has the problem of farmland fragmentation. In Nepal, land fragmentation has increased over the years. The causes include inheritance, population growth, land markets, historical/cultural background, and other factors. Land fragmentation decreases the productivity and income of farmers as well as generates many negative externalities. Legislations, land management approaches, and land protection policies/programs are vital to control the extent of land fragmentation in the country.

Keywords: Land fragmentation, agriculture, development

Introduction

Land is a factor of production in economics. It is an essential natural resource not only for survival but also for the sustainable development of global ecosystems. Fragmentation is the process of breaking down something into fragments. Simply, farmland fragmentation is the process by which a single plot of farmland is divided into a great number of different pieces. According to Bentley (1987), Land fragmentation can be defined as a situation where a farming household possesses several non-contiguous land plots, often scattered over a wide area. In other words, it is the process by which the average size of farm holdings and plots decreases with the increasing dispersion of a farmer's land.

Generally, farmland fragmentation can be classified into four types. They are:

- a. **Ownership fragmentation:** It is the land fragmentation where a single land is used by multiple owners.
- b. **Land user's fragmentation:** It is the sort of land fragmentation where there are users who are generally tenants of the land.
- c. **Internal fragmentation:** It is the land fragmentation where land is divided into different plots by a land user.
- d. **Separation of ownership and use:** It is the type of land fragmentation where there is the division of land ownership and use.

According to Shuhao (2005), Land fragmentation has been a prominent feature in many countries since at least the 17th century. Farmland fragmentation is found to be a severe problem in countries with less developed agricultural systems. In the same way, farmland fragmentation has become a prominent problem in the context of Nepal.

Historical Perspective

Table 1 presents the landholding patterns in the four decades from 1961 to 2001. It shows the area of land available in different land categories and households belonging to them. It can be observed that land concentration has reduced significantly by 2001 as there is only 10.7% of the land above 4 ha and it is controlled by only 0.7% households. In 1961, 34.1% of the total land belonged to this category and 2.7 % of households had owned it. It shows that large lands have faced significant fragmentation thus decreasing their size over the years.

Table 1: Number and area of land holdings by the size of holding 1961-2001

Table 2.4: %age distribution of number and area of land holdings by size of holding 1961-2001

Land holding categories	1961		1971		1981		1991		2001	
	Holdings	Area								
< 0.1 ha							6.4	0.4	7.8	0.5
0.1 to 0.2 ha	56.2	11.9	62.7	13.8	50.3	6.6	9.8	1.5	10.4	1.9
0.2 to 0.5 ha							27	9.4	39.1	12.3
0.5 to 1 ha	18.8	12.2	14.9	12.1	16.3	10.8	26.3	19.2	27.4	24.2
1 to 2 ha	11.9	15.4	11.1	17.4	17.3	19.9	19.6	27.6	17.6	29.8
2 to 3 ha	5.2	11.7	5	13.4	7.2	15.4	6.2	15.4	4.7	14
3 to 4 ha	2.7	8.6	2.3	8.6	3.5	10.8	2.2	7.8	1.5	6.6
4 to 5 ha	1.5	6.2	1.2	5.7	1.9	7.7	1.1	4.8	0.6	3.4
5 to 10 ha	2.6	16.4	2.1	15.5	2.7	15.8	1.2	8.1	0.6	5.3
> 10 ha	1	17.7	0.7	13.7	0.7	13.1	0.3	5.8	0.1	2
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Concentration index		0.64		0.63		0.65		0.52		0.49

Source: CBS, 2006.

Table 2: Land fragmentation and area under each holding and parcel of land (area in ha) in 2001

Land holding	Holdings (households)	Total Area	Average area / holding	Total Number of parcels	Average number of parcels/ holding	Area of each parcel
Holding without land	26700	118.2	0.00	12944	0.48	0.01
Holding with land	3337439	2653919	0.80	10974468	3.29	0.24
under 0.1 ha	260547	13241.6	0.05	351429	1.35	0.04
0.1 ha and under 0.2 ha	346113	49864.2	0.14	674319	1.95	0.07
0.2 ha and under 0.5 ha	972259	327060.8	0.34	2637793	2.71	0.12
0.5 ha and under 1 ha	915674	641659.3	0.70	3250595	3.55	0.20
1 ha and under 2 ha	588649	791965	1.35	2580413	4.38	0.31
2 ha and under 3 ha	157026	371223	2.36	829787	5.28	0.45
3 ha and under 4 ha	51573	175690.5	3.41	326196	6.32	0.54
4 ha and under 5 ha	20241	89257.5	4.41	136425	6.74	0.65
5 ha and under 10 ha	21575	139750.2	6.48	162817	7.55	0.86
10 ha and above	3783	54206.7	14.33	24694	6.53	2.20
Total	3364139	2654037	0.79	10987412	3.27	0.24

Source: Agricultural Census (2001) Report, CBS (2001). Kathmandu

Table 2 presents the status of land fragmentation and area under each holding and parcel of land in 2001. It can be seen the total number of parcels by around 3.3 million households is 10 million. Thus the average number of parcels is 3.27 with 0.24 hectares being the area of each parcel. It can be observed that as the size of the landholding has increased, the average number of parcels in the particular landholding has also increased.

Present Status

Table 3: Land fragmentation and area under in each holding and parcel of land (area in ha) in 2011.

Total area of holding	Holdings				Fragmentation						
	Number	Area (ha)			Total no. of parcels	Average no. of parcels	Number of holdings consisting of parcels				
		Wet	Dry	Total			1	2-3	4-5	6-9	10 and over
Holding without land	115,538	990.4	2,128.9	3,119.3	117,415	1.0	113,679	1,859			
Holding with land	3,715,655	1,583,217.9	939,302.1	2,522,519.9	11,979,002	3.2	791,246	1,722,744	723,389	379,642	98,534
Under 0.1 ha	355,549	10,033.3	10,043.2	20,076.5	516,212	1.5	243,646	101,397	7,896	2,198	411
0.1 ha and Under 0.2 ha	461,957	35,336.5	32,825.3	68,161.8	963,495	2.1	185,343	225,932	37,528	10,708	2,446
0.2 ha and Under 0.5 ha	1,169,503	212,482.3	184,238.6	396,720.9	3,362,667	2.9	233,946	642,437	199,037	79,065	15,017
0.5 ha and Under 1 ha	984,022	394,388.5	300,671.6	695,060.1	3,625,169	3.7	94,345	481,102	253,671	126,832	28,073
1 ha and Under 2 ha	548,974	481,111.7	268,698.3	749,810.0	2,451,705	4.5	27,765	216,782	164,455	108,468	31,504
2 ha and Under 3 ha	129,364	225,777.7	82,790.8	308,568.5	676,395	5.2	4,035	39,009	40,596	33,646	12,079
3 ha and Under 4 ha	39,507	100,804.6	33,548.5	134,353.1	221,820	5.6	1,326	9,987	12,557	10,960	4,678
4 ha and Under 5 ha	14,881	51,070.8	14,293.9	65,364.7	88,592	6.0	416	3,386	4,411	4,422	2,247
5 ha and Under 10 ha	10,744	58,706.1	10,471.0	69,177.1	65,799	6.1	335	2,577	2,933	3,059	1,840
10 ha and over	1,054	13,506.3	1,720.9	15,227.2	7,147	6.8	89	136	305	284	241
Total	3,831,093	1,584,208.3	941,430.9	2,525,639.2	12,096,417	3.2	904,925	1,724,602	723,389	379,642	98,534

Source: Agricultural Census (2011) Report, CBS (2011). Kathmandu.

Table 3 presents the fragmentation of farmland and area under each holding and parcel of land (area in ha) in 2011. It can be observed that holdings of 3.8 million households consist of 12 million parcels with an average number of parcels of 3.2. It is found that the average number of parcels has decreased from 3.27 in 2001 to 3.2 in 2011 though the results may not be statistically significant. The increasing trend in the average number of parcels is observed as the total area of holdings is increased.

Causes

1. Inheritance

Inheritance has been a major cause of land fragmentation in Nepal. The law by which a particular holding is subdivided into equal parts among all the heirs basically sons is known as inheritance. Due to the phenomenon of inheritance, landholding has become smaller and smaller in the next generation.

2. Population growth

There has been an immense growth in population in Nepal. The average annual growth rate of the population according to the Census of 2011 is 1.35 percent. With the increase in population, the demand for land has skyrocketed. Population growth can also be associated with inheritance where there is the existence of multiple heirs to the same land thus resulting in rapid fragmentation.

3. Land markets

Vibrant land markets have also played a crucial role in farmland fragmentation. People hold land not only for agricultural purposes but also for the construction of houses, buildings for businesses, or just as a store of wealth. As urbanization has increased rapidly, the demand for small plots of land has increased rapidly thus resulting in significant fragmentation. The trend of using land for real estate in recent years has caused a significant rise in land fragmentation.

4. Historical/cultural background

The historical and cultural background of people in Nepal has resulted in severe land fragmentation. The idea of household holdings and ensuring food security that comes with it has resulted in farmland fragmentation. The concept of commercial agriculture has been new and thus adopted by only a few in the country.

5. Other development factors

Other developing factors affecting land fragmentation in Nepal are migration, infrastructure development, small family size, and land tenure system. Similarly, reduced crop risk, easy transfer of land, etc are also supporting factors.

Problems

1. High transaction costs

Fragmentation of agricultural enterprises leads to the loss of time in moving between the parcels. The late Head of the Land Consolidation Department of Cyprus, G. Karouzis (1971) found that farmers need to travel about 3935 kilometers annually to visit their scattered parcels in a region in Cyprus. The mobility of agricultural labor and capital is hindered. If the land were not fragmented, there would be less waste of time for both workers and machinery use. The transaction costs involved make agricultural enterprises expensive and thus unprofitable. It may lead the farmers to abandon their farms and better search for other enterprises for a living.

2. Loss of land

There is a significant loss in farmland area due to the boundaries of a parcel. Similarly, farmland is particularly uncultivated at the margins of the parcels. Furthermore, the increased cost of fencing makes agricultural enterprise expensive thus resulting in a decrement in the profitability.

3. Loss of land productivity

Besides the increase in the transaction costs and loss of land area, farmland fragmentation decreases farmland productivity in a number of ways. Firstly, the usage of modern machines and technology may be inappropriate in small parcels. For example, a tractor may spend up to one-third of its time turning round on a one-hectare parcel. This may lead the holder to perform manual work. Secondly, it may be difficult to grow certain types of crops in smallholdings. Had the holding been large, it would have been suitable for a large range of crops. As a result, farmers are prohibited to shift to high-profit crops. It has been found that profitable crops like fruit crops require large plot areas generally restricted by land fragmentation. Lastly, irregular parcel shape and size may prevent the proper cultivation of land. As a result, these factors decrease the productivity of land and ultimately the income of farmers.

4. Negative externalities

There are many negative externalities associated with farmland fragmentation. Land fragmentation decreases the access to the farmland parcels due to the lack of road agricultural network. This threatens the value of land as lack of access significantly decreases the price of the plot. Many parcels due to lack of access remain abandoned and uncultivated. In the same way land fragmentation also prevents the development of agricultural infrastructures such as irrigation and drainage systems. Last but not the least, farmland fragmentation may be the cause of unnecessary conflicts among the neighbors.

Remedies

The remedies for land fragmentation are legislation, land management approaches, and land protection policies/programs.

1. Legal provisions

Some of the legal provisions which can be brought and improved upon are pertaining to different sorts of restrictions regarding inheritance, absentee landowners, the minimum size of dividing up parcels, prevention of transfer to non-farmers, leasing, maximum limit of holding, etc.

Out of them, some applicable legal provisions could be regarding the minimum size of a new parcel resulting from partition, inheritance as well as leasing. For instance, in Cyprus, the

The minimum permitted size of any new parcel is one, two, and five donums (1 donum=1337.78 square meters) depending on the land use and the existence of irrigation for the new parcel.

There have been many provisions in Nepal to reduce land fragmentation. Any parcel of land less than one unit of the area set by the state government is considered a fragment that cannot be transferred to anybody according to Niroula and group (2005). Another provision is that farmers willing to sell any parcel must first offer it to the neighboring landowners otherwise they can claim their rights in court.

Existing laws and regulations should be amended and new promising legal provisions should be introduced to prevent the prevailing land fragmentation in Nepal.

2. Land management approaches

The major land management approaches used to combat land fragmentation in agriculture are land consolidation, land funds, land banking, voluntary parcel exchange, and cooperative farming.

a. Land consolidation

Consolidation simply refers to the grouping. Land consolidation is the reallocation of parcels of land aimed at providing larger parcels of land to the landowners at one or more places in exchange for former smaller fragmented plots of land. Land Consolidation is a spatial tool that has the objective of increasing productivity and agricultural income. It aims at not only new spatial arrangements but also new ownership rights for many landowners.

b. Land banking

Land banking is a concept where those landowners who have a surplus of land put it in

a bank which is then provided to willing farmers. In this way, the farmland is utilized properly and with efficiency. It is a very useful way of subduing the negative effects of land fragmentation. It increases the productivity of the land as well as the income of the farmers.

c. Voluntary parcel exchange

Voluntary parcel exchange is the process by which there is the exchange of parcels of land among three or more landowners resulting in a larger spatial layout. It is one of the important ways to stop land fragmentation without the involvement of law and government. However, it has its own benefits from potential conflicts among the involved parties after the agreement of exchange.

d. Cooperative farming

Cooperative farming is the process by which there is joint cultivation of land by a large group of households. Although an important means of lowering land fragmentation, the evidence shows negative results. The conflicting interest has resulted in the reluctance of farmers to involve in the program of cooperative farming.

3. Land protection policies/programs

It involves a purchase of development rights (PDR) program, a clustering program, and a transfer of development rights (TDR) program)

a. PDR program

It is a voluntary program that compensates owners of agricultural property for their willingness to accept a permanent deed restriction on their land that limits future development of the land for non-agricultural purposes where all the private property rights remain intact. In this way, land fragmentation can be decreased.

b. Clustering program

It refers to Land Use patterns in which related activities are located close together, usually within convenient walking distance. It improves accessibility by reducing travel distances and improving transportation options. In this way, land fragmentation can be decreased and productivity can be increased.

c. TDR program

It is a zoning technique that conserves land by redirecting development that would instead occur on the land to a receiving area suitable for denser development. The technique operates so that owners in the sending area can be compensated for their redirected development rights.

Conclusion

It is imperative to stop the current trend of land fragmentation in Nepal if we want to enhance the agricultural development of the country. The country should put forth proper incentives to control the existing land fragmentation and promote individuals to carry out constructive agricultural activities on their farmland. For this Legislation, land management approaches, and land protection policies/

programs can serve as an important tool. Until and unless we can curb the trend of land fragmentation in Nepal, we cannot imagine the prosperous and developed future of the nation.

References

- Adhikari, J.(2008). Land Reform in Nepal, Problems, and Prospects.
- Bentley, J. (1987). Economic and ecological approaches to land fragmentation: In Defense of a Much-Aligned Phenomenon. *Annual Review of Anthropology*, 16: 31-67.
- CBS.(2006). Monograph. Agricultural Census 2001-2002. Kathmandu: CBS.
- CBS.(2001).National Sample Census of Agriculture 2011.
- CBS.(2011).National Sample Census of Agriculture 2011.
- Karouzis, G.(1993.) An outline of the history of Land Consolidation in Cyprus. In: Land Consolidation Department, eds. Land Consolidation in Cyprus., Ministry of Agriculture and Natural Resources of Cyprus, 17-21
- Niroula, G.S., Thapa G.B.(2007). Impacts of land fragmentation on input use, crop yield and production efficiency in the mountains of Nepal. *Land degradation & development*, 18 (3), 237-248.
- Shuhao, T. (2005). Land fragmentation and rice production: A case study of small farms in Jiangam Province, P. R. China, Unpublished Ph.D. Thesis, Wageningen University.